

T/4319. számú

TÖRVÉNYJAVASLAT

**A KÖLTSÉGVETÉSI FELELŐSSÉGRŐL ÉS A
TÖRVÉNYHOZÁSI KÖLTSÉGVETÉSI HIVATALRÓL**

A TÖRVÉNYJAVASLAT

AZ ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

A RÉSZLETES INDOKOLÁS

A TÖRVÉNYHOZÁSI KÖLTSÉGVETÉSI HIVATAL
MŰKÖDÉSI KÖLTSÉGEINEK BECSLÉSE

JOGI HATÁSVIZSGÁLAT

GAZDASÁGI HATÁSVIZSGÁLAT

Előadó:
dr. Veres János
pénzügyminiszter



Budapest, 2007. november hó

2008. évi ... törvény

a költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról

Az Országgyűlés a fegyelmezett, átlátható és hosszú távon fenntartható költségvetési politika megteremtése és folytatása érdekében – figyelemmel a jelenlegi és a jövő nemzedékek közötti igazságosság igényére, valamint a társadalom általános öregedésével kapcsolatos állami kiadások következő évtizedekben várható növekedésére – az Alkotmány 26/A. § (7) bekezdésének és 32/E. § (3) bekezdésének végrehajtására – a következő törvényt alkotja.

ELSŐ FEJEZET

A KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA ALAPVETŐ CÉLJAI

1. §

(1) A felelős költségvetési politika célja az államadósság hosszútávon fenntartható szintjének elérése a költségvetés tartósan egyensúlyközeli állapotának biztosítása révén.

(2) A költségvetési politika rövid- és középtávú céljait e törvény rendelkezései szerint az állami költségvetésről szóló törvény (a továbbiakban: költségvetési törvény), valamint az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletek állapítják meg.

MÁSODIK FEJEZET

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALRENDSZEREI ÉS ALAPVETŐ FOGALMAI

2. §

(1) Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll.

(2) Az államháztartás központi alrendszere magában foglalja

a) a magyar államot, mint közjogi kötelezettségek és jogosítványok (beleértve az alapszerűen finanszírozott állami feladatokat) alanyát és

b) az alábbi jogi személyeket:

ba) a Magyar Államot,

bb) a központi költségvetési szerveket,

bc) mindazokat a jogi személyeket, amelyeket törvény a központi alrendszerbe sorol,

bd) törvény eltérő rendelkezése hiányában azon költségvetési szerveket, amelyeknek alapítója a Kormány vagy a központi alrendszerbe tartozó jogi személy.

(3) Az államháztartás önkormányzati alrendszere az alábbi jogi személyeket foglalja magában:

- a) a helyi önkormányzatokat,
- b) a kisebbségi önkormányzatokat,
- c) az önkormányzati költségvetési szerveket,
- d) mindazokat a jogi személyeket, amelyeket törvény az önkormányzati alrendszerbe sorol,
- e) azon költségvetési szerveket, amelyek alapítója az önkormányzati alrendszerbe tartozik.

3. §

(1) Az államháztartás mindkét alrendszerének gazdálkodását érintő fogalmak:

- a) költségvetés: az államháztartást alkotó, az 1. § (2) és (3) bekezdéseiben meghatározott jogalanyok gazdálkodásának alapjául szolgáló olyan pénzügyi terv, amely szembeállítja az állami vagy önkormányzati feladatok ellátására fordítható költségvetési kiadásokat a költségvetési bevételekkel,
- b) költségvetési bevétel: a pénzeszközök állományának tranzakcióból eredő növekedése, beleértve a pénzforgalommal nem járó, 6.§ (6)-(7) bekezdés szerint elszámolt kiegészítő tételeket is, de ide nem értve a pénzügyi eszközök cseréjéből eredő tételeket,
- c) költségvetési kiadás: a pénzeszközök állományának tranzakcióból eredő csökkenése, beleértve a pénzforgalommal nem járó, 6.§ (6)-(7) bekezdés szerint elszámolt kiegészítő tételeket is, de ide nem értve a pénzügyi eszközök cseréjéből eredő tételeket,
- d) elsődleges bevétel: a hitelviszonyon alapuló pénzügyi eszközök utáni kamatbevételek nélkül számított költségvetési bevételek,
- e) elsődleges kiadás: az adóssághoz kapcsolódó kamatkiadások nélkül számított költségvetési kiadások,
- f) egyenleg: a bevételek és kiadások különbözete,
- g) többlet: az a pozitív összeg, amennyivel a bevételek meghaladják a kiadásokat,
- h) hiány: az a pozitív összeg, amennyivel a kiadások meghaladják a bevételeket,
- i) egyenleg-romlás: a többlet csökkenése vagy a hiány növekedése,
- j) adósság: hitelviszonyon alapuló tartozások névértéken számítva,
- k) költségvetési elszámolási szabályok: az a módszertan, amely alapján a számviteli adatokból kiindulva meghatározhatók a költségvetési egyenleg és az adósság tételei, valamint a költségvetési egyenleg és az adósság összefüggései,

(2) Az államháztartás központi alrendszerének gazdálkodását érintő fogalmak:

- a) állami költségvetés: az államháztartás központi alrendszerének konszolidált költségvetése,
- b) államadósság: az államháztartás központi alrendszerének konszolidált adóssága,
- c) külső tételek: költségvetési törvények által közvetlenül nem befolyásolható, e törvény 7. §-ában meghatározott költségvetési bevételek és kiadások,
- d) belső tételek: külső tételnek nem minősülő elsődleges bevételek és kiadások,
- e) reálérték: a pénzben kifejezett érték és az árindex hanyadosa,

- f) árindex: az általános árszínvonalat, illetve annak megváltozását kifejező index. E törvény alkalmazásában, amely időszakokra rendelkezésre áll, a bruttó hazai össztermék deflátorát, egyéb esetekben a fogyasztói árindexet jelenti,
- g) tárgyév: az az év, amelyre vonatkozóan a költségvetési törvény a költségvetési tételek részletes felosztását tartalmazza,
- h) technikai kivetítés: a költségvetési bevételek és kiadások várható alakulására vonatkozó olyan számítás, amely csak a magángazdasági és demográfiai folyamatok, valamint a kihirdetett jogszabályok, jogerős bírósági döntések és az állami feladatok ellátásához szükséges erőforrások árszínvonal-változásból eredő értékváltozásának hatását veszi figyelembe,
- i) magángazdasági és demográfiai tényezők: olyan gazdasági hatással járó tényezők, amelyeket a költségvetési politika nem képes közvetlenül kontrollálni, így különösen a népesség száma és összetétele, a magánszektor szereplőinek gazdasági döntései, vagy az éghajlati és világgazdasági hatások.

HARMADIK FEJEZET

A FELELŐS KÖLTSÉGVETÉSI DÖNTÉSHOZATAL SZABÁLYAI

Költségvetés-politikai szabály a központi alrendszerre

4. §

- (1) A költségvetési törvényben meg kell határozni a belső tételek egyenlegének a tárgyévet követő évre vonatkozó követelményét úgy, hogy a külső tételek egyenlegére vonatkozó legújabb technikai kivetítés alapján az elsődleges többlet nominális értéke ne legyen kisebb, mint a (2) bekezdés szerint a tárgyévet követő évre vonatkozóan előírt elsődleges egyenleg cél.
- (2) A költségvetési törvényben meg kell határozni a tárgyévet követő második évre vonatkozó elsődleges egyenleg célt úgy, hogy
 - a) az elsődleges egyenleg cél nem lehet elsődleges hiány, és
 - b) az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet követő év végére várható értékét, valamint
 - c) az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet megelőző második év végi értékét.
- (3) A (2) bekezdés c) pontjának alkalmazásában a számítások során a tárgyévet megelőző második év államadósságának, mint viszonyítási alapnak az értékéhez hozzá kell adni a belső tételek egyenlegének tárgyévi tényleges értéke és a költségvetési törvény szerinti tervezett értéke különbségét.

5. §

A 4.§ (2) bekezdésében meghatározott, az elsődleges egyenlegre vonatkozó évenkénti cél meghatározásánál kell biztosítani azt, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról szóló, - 3605/93/EK (1993. november 22.) tanácsi rendelet 1. cikkének 2. pontja_szerinti mutató – megtisztítva a gazdasági ciklusok és egyszeri tételek hatásától – a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK (1997. július 7.) tanácsi rendeletben meghatározott követelményekkel összhangban alakuljon.

A költségvetési fegyelmet és átláthatóságot biztosító eljárási szabályok

6. §

(1) A költségvetési elszámolásokra vonatkozó szabályokat törvényben kell meghatározni.

(2) Az (1) bekezdés szerinti szabályok tartalmára a Törvényhozási Költségvetési Hivatal elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke által együttesen jelölt – legfeljebb egyéves megbízással rendelkező, tiszteletdíjra vagy más juttatásra nem jogosult – szakértőkből létrehozott testület tesz szakmai javaslatot.

(3) A megvalósult költségvetési bevételek és kiadások elszámolásakor alkalmazni kell az alábbi elveket:

- a) minden költségvetési kiadást és bevételt el kell számolni;
- b) csak olyan kiadást és bevételt lehet elszámolni, amely számviteli bizonylattal alátámasztható;
- c) azt az elszámolási módot kell választani, amely leginkább alkalmas a tényleges gazdasági folyamatok bemutatására.

(4) A (3) bekezdésben foglalt elvek érvényesülése érdekében, ahol szakmai szempontból lehetséges, alkalmazni kell az alábbi elveket:

- a) az elszámolási módok tekintetében az állandóságot és az összehasonlíthatóságot biztosítani kell;
- b) a költségvetési bevételek és kiadások – törvényben szabályozott esetek kivételével – egymással szemben nem számolhatók el.

(5) A költségvetést a (3)-(4) bekezdésekben foglalt elvekkel összhangban kell elkészíteni.

(6) A pénzforgalomban megvalósuló tételek mellett az olyan, pénzforgalommal nem járó, kiegészítő tételeket is el kell számolni költségvetési bevételként vagy költségvetési kiadásként, amelyek elszámolása a (3) bekezdés c) pontjában foglalt elv érvényesítése érdekében szükséges.

(7) A kiegészítő tételek tartalmát az (1) bekezdés szerinti törvényben kell szabályozni a (3)-(4) bekezdésben rögzített alapelvek figyelembe vételével.

7. §

- (1) A külső tételeket törvényben kifejezetten ekként kell meghatározni.
- (2) Törvény azokat az elsődleges bevételeket és kiadásokat minősítheti külső tételnek, amelyek
 - a) egyedi jogosultságot vagy kötelezettséget létrehozó törvényi rendelkezés végrehajtását szolgálják, és
 - b) adott évre vonatkozó összegét az a) pontban meghatározott törvényi rendelkezés, valamint magángazdasági és demográfiai folyamatok egyértelműen meghatározzák.
- (3) Külső tételnek minősülnek a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződésben meghatározott kifejezett fizetési kötelezettségek teljesítését szolgáló elsődleges bevételek és kiadások.

8. §

- (1) Az állami költségvetés fenntarthatóságának biztosítása érdekében a költségvetés tervezésének a valós gazdasági folyamatokon és megalapozott előrejelzéseken kell alapulnia.
- (2) A jogszabályok előkészítése során előzetes költségvetési hatásvizsgálat elvégzésével az előkészítőnek fel kell mérni a szabályozás költségvetésre gyakorolt várható hatásait.
- (3) A költségvetési hatások vizsgálata magában foglalja a tervezett jogszabály hatályba lépésétől számított legalább négy költségvetési évre vonatkozóan a tervezett szabályozás valamennyi lényeges, közvetlen és közvetett, a költségvetés bevételi vagy kiadási tételeit befolyásoló hatásának számszerű becslését, különös tekintettel a külső tételek valamint az államháztartásba tartozó intézmények bérjellegű kiadásainak alakulására.
- (4) A költségvetési hatásvizsgálat tartalmazza továbbá a számítások során alkalmazott feltevéseket, valamint a használt módszertan ismertetését.
- (5) Az Országgyűlés törvényjavaslatot, nem személyi kérdésben való döntésre vagy jelentés elfogadására irányuló határozati javaslatot (a továbbiakban: határozati javaslat), illetve módosító, kapcsolódó módosító, vagy zárószavazás előtti módosító javaslatot (a továbbiakban együtt: javaslat), csak akkor tárgyal, ha annak indoklása a Törvényhozási Költségvetési Hivatal által megalapozottnak minősített költségvetési hatásvizsgálatot tartalmaz, vagy ahhoz a Törvényhozási Költségvetési Hivatal a (7) bekezdésben meghatározottak szerint költségvetési hatásvizsgálatot készített.
- (6) A javaslatot a javaslat előterjesztője a megalapozottság véleményezése céljából legkésőbb az Országgyűlésnek történő benyújtással egyidőben a Törvényhozási Költségvetési Hivatalnak is köteles megküldeni.
- (7) Amennyiben a javaslat indoklása nem tartalmaz a Törvényhozási Költségvetési Hivatal által megalapozottnak minősített hatásvizsgálatot, akkor a Törvényhozási Költségvetési Hivatal ésszerű határidőn belül elkészíti a költségvetési hatásvizsgálatot.
- (8) A Törvényhozási Költségvetési Hivatal által megalapozottnak minősített vagy általa készített költségvetési hatásvizsgálatban szereplő becsült számértéket kell valamennyi olyan javaslat várható költségvetési hatásának tekinteni, amelynek elfogadása közvetlen módon befolyásolja a költségvetés fenntarthatóságát.

(9) Országgyűlési határozathozatalra nem alkalmas az a javaslat, amelyről az Országgyűlés költségvetési ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottsága – a Törvényhozási Költségvetési Hivatal javaslata alapján – megállapítja, hogy elfogadása esetén a kihirdetés évében vagy az azt követő naptári évben akár a költségvetési egyenleg, akár a külső tételek egyenlege romlana a technikai kivetítéshez képest.

(10) A Kormány és a Kormány tagja rendeletalkotási hatáskörét úgy gyakorolja, hogy a rendelet elfogadása esetén a hatályba lépéstől számított második naptári év végéig a költségvetési egyenleg ne romoljon a technikai kivetítéshez képest.

(11) A (10) bekezdésben meghatározott valamennyi jogszabálytervezethez csatolni kell a költségvetési hatásvizsgálat lényeges megállapításait és eredményeit.

9. §

(1) A Kormány legkésőbb a tárgyévet megelőző év szeptember 30-áig az Országgyűlés elé terjeszti az állami költségvetésről szóló törvényjavaslatot (a továbbiakban: költségvetési törvényjavaslat), amelyet egyidejűleg átad a Törvényhozási Költségvetési Hivatalnak is.

(2) A költségvetési törvényjavaslatot és az ahhoz benyújtott módosító javaslatokat, kapcsolódó módosító javaslatokat, vagy zárószavazás előtti módosító javaslatokat az Országgyűlés a Törvényhozási Költségvetési Hivatal által készített becslések ismeretében tárgyalja.

(3) A Kormány legkésőbb a tárgyévet követő év június 30-áig tájékoztatja az Állami Számvevőszéket a költségvetési év teljesítési adatairól.

(4) A Kormány legkésőbb a tárgyévet követő év augusztus 31-éig benyújtja az állami költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatot (a továbbiakban: zárszámadási törvényjavaslat) az Országgyűlésnek.

(5) A zárszámadási törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék jelentésével együtt tárgyalja.

10. §

(1) A Kormány a költségvetési törvényjavaslat benyújtásakor köteles az Országgyűlést tájékoztatni arról, hogy a javaslat elfogadása esetén – összhangban a középtávú tervekkel – legalább három évre vonatkozóan milyen részletes kötelezettségvállalási korlátozásokat kíván érvényre juttatni a tárgyévi során.

(2) A költségvetési törvény kihirdetése után a Kormány rendeletet alkot – a költségvetési törvénynek megfelelő szerkezetben – az (1) bekezdés szerinti számszerű korlátokról, valamint azon eljárási szabályokról, amelyek biztosítják a kötelezettségvállalási korlátok betartását.

(3) A költségvetési törvény kihirdetése után a Kormány – a költségvetési törvénynek megfelelő szerkezetben – rendeletben határozza meg a költségvetési bevételeknek és kiadásoknak a tárgyévet követő két évre tervezett összegét.

11. §

- (1) Költségvetési kiadás a központi alrendszerben csak törvény alapján teljesíthető.
- (2) A külső kiadások a költségvetési törvény kifejezett rendelkezése nélkül is teljesíthetők.
- (3) A költségvetési törvény eltérő rendelkezése hiányában a tervezett összeget meghaladó belső kiadás nem teljesíthető, kivéve, ha a kiadásra korábbi költségvetési törvény adott felhatalmazást és ezt törvény vagy a Kormány törvény felhatalmazása alapján kiadott rendelete nem korlátozza.
- (4) A költségvetési törvény csak a következő belső kiadások esetében adhat felhatalmazást a tervezett összeget meghaladó kiadás teljesítésére:
 - a) a devizában teljesítendő kiadások esetében az árfolyamváltozás hatásának mértékéig,
 - b) a jogszabályon vagy szerződésen alapuló visszavonhatatlan kötelezettségvállalásokból eredő kiadások esetében.
- (5) A jogerős bírósági döntésen alapuló kifizetések a tervezett összeget meghaladóan is teljesíthetők.
- (6) Ha az Országgyűlés a tárgyév első napjáig nem alkotja meg a költségvetési törvényt, az előző évi költségvetési kiadások időarányos részét kizárólag a (2) és (4)-(5) bekezdésekben szereplő kiadások miatt lehet meghaladni.

12. §

- (1) A költségvetési törvény módosításáról az Országgyűlés a Házzsabályban meghatározott egyszerűsített eljárásban határoz.
- (2) A költségvetési törvény módosítására akkor kerülhet sor, ha a változások nem okozzák a tárgyévi elsődleges egyenleg romlását és legfeljebb öt költségvetési kiadási, vagy bevételi tételt érintenek.
- (3) Költségvetési törvény-módosítás – a (7) bekezdés szerinti törvény-módosítás kivételével – legfeljebb évente két alkalommal lehetséges.
- (4) A költségvetési törvény tárgyévre vonatkozó tervszámainak a (2)-(3), és (7) bekezdésekben foglaltakat meghaladó, valamint a 4. § szerint meghatározott egyenleg-követelmény és egyenleg-cél megváltoztatása pótköltségvetésnek minősül.
- (5) Pótköltségvetést köteles a Kormány benyújtani az Országgyűlésnek, ha a költségvetési törvény tervezésénél figyelembe vett bruttó hazai össztermék 0,2%-ánál nagyobb mértékben csökken a várható elsődleges többlet a jóváhagyotthoz képest, és ez az egyenleg-romlás nem magángazdasági vagy demográfiai okok miatt következik be.
- (6) A pótköltségvetést az Országgyűlés a költségvetési törvény elfogadására irányadó eljárás szerint tárgyalja.
- (7) Amennyiben az Országgyűlés olyan törvényt fogad el, amely a törvény elfogadásához alapul vett költségvetési hatásvizsgálatban a tárgyévre előre jelzett egyenleg rontása nélkül módosítja egyes külső tételek előre jelzett összegét, a Kormány a törvény e költségvetési hatását átvezeti az állami költségvetés megfelelő külső tételein.

13. §

(1) A költségvetési törvény rendelkezései – a tárgyévet követő első évre jóváhagyott egyenleg-követelményről és a második évre jóváhagyott egyenleg-célról szóló, valamint a költségvetési törvényben kifejezetten megjelölt rendelkezések kivételével – a következő költségvetési törvény hatálybalépésével egyidejűleg e törvény erejénél fogva hatályukat veszítik.

14. §

(1) A Kormány az államháztartás és a gazdaság tárgyévi helyzetéről félévente tájékoztatót nyújt be az Országgyűlés költségvetési ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottságának, amely azt a benyújtást követő első ülésén megtárgyalja.

(2) Az országgyűlési képviselők általános választása első fordulója magyarországi szavazásának napját 15 nappal megelőzően

a) az államháztartás egészének tekintetében az államháztartásért felelős miniszter,

b) a miniszterek, illetve a nem miniszter irányítása alá tartozó szervek vezetői saját feladatkörük tekintetében

részletes jelentést tesznek közzé az államháztartás vagyoni és pénzügyi helyzetéről és az Országgyűlés megalakulását követő időszakban keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről.

(3) A (2) bekezdés szerinti jelentést az előzetes véleményezés érdekében a közzétételt megelőző 15 napon belül meg kell küldeni az Állami Számvevőszéknek.

(4) A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását megelőző 30 nappal a polgármester, a főpolgármester és a megyei közgyűlés elnöke részletes jelentést tesz közzé a helyi önkormányzat vagyoni és pénzügyi helyzetéről, valamint a képviselő-testület megalakulását követően keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről.

NEGYEDIK FEJEZET

A TÖRVÉNYHOZÁSI KÖLTSÉGVETÉSI HIVATAL

A Törvényhozási Költségvetési Hivatal feladatai és hatásköre

15. §

(1) A Törvényhozási Költségvetési Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) független, tevékenysége során nem utasítható, csak a törvényeknek van alárendelve.

(2) A Hivatal

a) makrogazdasági előrejelzéseket készít;

b) a költségvetési adatokra vonatkozóan technikai kivétítést készít;

- c) a költségvetési tervezéssel, előrejelzéssel és hatásvizsgálattal kapcsolatos módszertani ajánlásokat készít;
 - d) becslést készít az Országgyűlés által tárgyalta törvényjavaslatok, valamint a határozati javaslatok költségvetési hatására vonatkozóan;
 - e) becslést készít az Országgyűlés által tárgyalta azon módosító, kapcsolódó módosító és zárószavazás előtti módosító javaslatok költségvetési hatására vonatkozóan, amelyekről a Házszabály szerint az Országgyűlésnek határoznia kell;
 - f) megkeresésükre a feladatkörébe tartozó kérdésekről tájékoztatja a köztársasági elnököt, az országgyűlési biztosokat, az Állami Számvevőszék elnökét, a Magyar Nemzeti Bank elnökét és az Országgyűlés bizottságait;
 - g) tájékoztathatja az Országgyűlés költségvetési ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottságát vagy a Kormányt a költségvetési fegyelem megtartását és az államháztartás átláthatóságát célzó jogszabály-alkotási javaslatairól,
 - h) véleményezi a költségvetési elszámolási és számviteli tárgyú jogszabályok tervezeteit.
- (3) A Hivatal által készített előrejelzéseket, becsléseket és ajánlásokat a Hivatal honlapján közzé kell tenni.
- (4) A Hivatal tevékenységéről és a törvényalkotással kapcsolatos, a feladatkörét érintő tapasztalatokról évente beszámol az Országgyűlésnek.
- (5) Az Alkotmány 26/A. § (1) bekezdésében foglaltak vizsgálatánál a Hivatal által készített becsléseket kell figyelembe venni.
- (6) A Hivatalnak az 5. §-ban foglaltak teljesüléséről nem kell véleményt mondania.

16. §

- (1) A Hivatal az államháztartással kapcsolatban álló minden személytől vagy szervezettől minden olyan kérdésben felvilágosítást kérhet, az összes olyan iratba betekinthez, illetve iratról másolatot kérhet, kezelt adatot megismerhet, amely a feladatainak ellátásával összefügg.
- (2) A Hivatal az (1) bekezdésben foglaltak végrehajtása során a személyes adatokat – a közérdekből nyilvános adatok kivételével – személyazonosításra alkalmatlan módon ismerheti meg.
- (3) Az adat minősített volta a Hivatal feladatának ellátásában nem akadályozhatja, de a titok megtartására vonatkozó rendelkezések rá nézve is kötelezőek. A Hivatal a feladatainak ellátása érdekében jogosult adó-, üzleti, bank-, értékpapír-, pénztár- vagy biztosítási titoknak, illetve más törvényben meghatározott titoknak minősülő adatok és információk megismerésére is. A Hivatal által közzétett előrejelzések és becslések nem tartalmazhatnak minősített adatot és törvény által védett egyéb titkot.
- (4) A Hivatal a feladatainak ellátásához szükséges, bármilyen módon vagy formában rögzített információt, vagy ismeretet, függetlenül annak kezelési módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől, (a továbbiakban: adat) kérhet attól a szervtől, amely az adatot kezeli, illetve amely az adat előállítására ésszerű erőfeszítéssel képes. A szerv a kérésnek haladéktalanul, de legkésőbb az annak kézhezvételétől számított tizenöt napon belül köteles eleget tenni. Amennyiben a kért adat nem áll rendelkezésre, és előállítása ésszerű határidőn belül nem lehetséges, erről írásban kell tájékoztatni a Hivatalt.

(5) A javaslatok költségvetési hatásának vizsgálatához szükséges adatok átadását, illetve előállítását a (4) bekezdés rendelkezései szerint a Hivatal szóban vagy írásban kérheti a törvényjavaslat tárgyalása során a Kormányt képviselő minisztertől, más előterjesztő esetében pedig a törvényjavaslat előterjesztőjétől és az annak tárgyköre szerint feladatkörrel rendelkező minisztertől.

(6) Ha az adatokat az arra kötelezett a Hivatal számára – a kérés kézhezvételétől számított öt munkanapon belül – nem adja át, a Hivatal az adatot az államháztartásért felelős minisztertől kérheti. Az államháztartásért felelős miniszter a kérés kézhezvételétől számított öt munkanapon belül köteles az adatot átadni, vagy tájékoztatni a Hivatalt arról, hogy az adat nem áll rendelkezésre.

(7) Ha az adatokat a Hivatal részére a (4)–(6) bekezdésekben foglalt határidőkre az arra kötelezett nem adja át, a Hivatal elnöke ezt a tényt az Országgyűlés előtt bejelenti

(8) A Hivatal és az adat átadására kötelezett között a kapcsolat – erre irányuló megállapodás esetén – elektronikus aláírással ellátott dokumentum alkalmazásával is megvalósulhat.

(9) Az adat átadására kötelezett szerv vagy miniszter irányítása alá tartozó szerv dolgozóját nem érheti hátrány azért, ha – üzleti, bank-, értékpapír-, pénztár- vagy biztosítási titoknak, illetve más törvényben meghatározott titoknak minősülő adatok védelmét szolgáló előírások betartása mellett – tájékoztatja a Hivatalt a feladatának ellátásához szükséges adatról.

A Hivatal elnökének és elnökhelyettesének jogállása, feladatai és hatásköre

17. §

(1) A Hivatalt elnök vezeti.

(2) A Hivatal elnökét az Országgyűlés 12 évre választja, megbízatása lejártával újraválasztható.

(3) Az Országgyűlés a képviselők köréből nyolctagú jelölőbizottságot hoz létre, amely javaslatot tesz azokra a személyekre, akik a Hivatal elnökévé választhatók.

(4) A Hivatal elnökének javasolt személyeket az Országgyűlés illetékes bizottságai meghallgatják.

(5) A Hivatal elnökévé olyan büntetlen előéletű, választójoggal rendelkező magyar állampolgár választható meg, aki szakirányú egyetemi diplomával, továbbá a költségvetési vagy pénzügyi tevékenységgel kapcsolatos kérdésekben kiemelkedő elméleti vagy gyakorlati szakmai ismeretekkel, valamint legalább öt éves vezetői gyakorlattal rendelkezik.

(6) A Hivatal elnökévé nem választható meg olyan személy, aki

- a) a jelölést megelőző négy évben állami vezető, országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő volt, illetve bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget töltött be
- b) állami vezető, országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő, vagy bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget betöltő személy Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója.

18. §

- (1) A Hivatal elnökhelyettesének személyére a Hivatal elnöke – a hivatalban lévő elnökhelyettes megbízatása megszűnésére irányuló javaslat megtételével egyidejűleg, egyéb esetekben a megszűnést követő harminc napon belül – tesz javaslatot. A Hivatal elnökhelyettesét a köztársasági elnök ellenjegyzéshez nem kötött hatáskörben eljárva, határozatlan időre nevezi ki.
- (2) A Hivatal elnökhelyettesévé olyan személy nevezhető ki, aki megfelel a 17. § (5)-(6) bekezdésében meghatározott feltételeknek.
- (3) Az elnökhelyettest – kinevezését megelőzően – az Országgyűlés költségvetési ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottsága meghallgatja.

19. §

- (1) A Hivatal elnöke és elnökhelyettese az elődje megbízatásának megszűnésekor, illetve ha elődje megbízatásának megszűnését követően választották meg vagy nevezték ki, a megválasztásával vagy kinevezésével lép hivatalba.
- (2) A Hivatal elnöke és elnökhelyettese a megválasztását vagy kinevezését követően az Országgyűlés előtt esküt tesz.

20. §

- (1) A Hivatal elnöke
- a) kiadja a Hivatal szervezeti és működési szabályzatát,
 - b) irányítja az elnökhelyettes és a főigazgatók tevékenységét,
 - c) képviseli a Hivatalt,
 - d) tanácskozási joggal részt vehet az Országgyűlés és bizottságainak ülésein, ideértve a zárt üléseket is,
 - e) jóváhagyja a költségvetési törvényjavaslat tárgyalásának megkezdéséhez szükséges becsléseket,
 - f) az Országgyűlés ülésén véleményt mond a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságáról,
 - g) jóváhagyja a törvényjavaslatok tárgyalásához szükséges költségvetési hatásvizsgálatokat,
 - h) a zárószavazást megelőzően az Országgyűlés ülésén véleményt mond a törvényjavaslatoknak az állami költségvetés fenntarthatóságára gyakorolt hatásáról,
 - i) a kinevezés és a megbízás megszüntetése kivételével gyakorolja a munkáltatói jogokat a Hivatal elnökhelyettese felett,
 - j) gyakorolja a munkáltatói jogokat a Hivatal foglalkoztatottai felett,
 - k) gyakorolja a hivatali szerv vezetőjének a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényben meghatározott hatásköreit.

(2) A Hivatal elnöke felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek a Hivatal által készített becslések megalapozottságáért.

(3) A Hivatal elnökhelyettese az elnököt akadályoztatása esetén teljes jogkörben helyettesíti, ellátja az elnök által ráruházott feladatokat, valamint az elnöki tisztség betöltetlensége esetén legfeljebb a következő Országgyűlés megalakulásáig ellátja az elnök hatásköreit.

21. §

(1) A Hivatal elnökét és elnökhelyettesét az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.

(2) A mentelmi joggal kapcsolatos eljárásokra az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni. A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában az Országgyűlés bármely képviselő indítványára a képviselők kétharmadának a szavazatával dönt, a mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést az Országgyűlés elnöke teszi meg.

22. §

(1) A Hivatal elnöke és elnökhelyettese tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével más tisztséget és megbízást nem fogadhat el, illetve más kereső foglalkozást nem folytathat, díjazást nem fogadhat el.

(2) A Hivatal elnöke és elnökhelyettese nem lehet állami vezető, országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő, illetve bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget betöltő személy, illetve ezek Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója.

(3) Ha a Hivatal elnökével, illetve elnökhelyettesével kapcsolatban az (1)-(2) bekezdésben foglalt összeférhetlenségi ok áll fenn, az összeférhetetlen helyzetet az elnöknek, illetve az elnökhelyettesnek a tudomására jutást követő tíz napon belül meg kell szüntetnie.

(4) Ha a Hivatal elnöke a (3) bekezdésben foglalt kötelezettségének az előírt időben nem tesz eleget, az Országgyűlés bármely képviselő indítványára az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával meghozott határozatával állapítja meg az összeférhetlenséget.

(5) Ha a Hivatal elnökhelyettese a (3) bekezdésben foglalt kötelezettségének az előírt időben nem tesz eleget, a köztársasági elnök – ellenjegyzéshez nem kötött hatáskörben eljárva – a Hivatal elnökének indítványára határozatával állapítja meg az összeférhetlenséget.

(6) Ha az összeférhetlenségi eljárás ideje alatt az elnök vagy elnökhelyettes a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot megszünteti, az összeférhetlenség megállapítását mellőzni kell.

23. §

- (1) A Hivatal elnöke és elnökhelyettese a megválasztásakor, illetve kinevezésekor, majd azt követően évente az országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályok szerint vagyonynyilatkozatot tesz, amelyet a Hivatal honlapján közzé kell tenni.
- (2) A Hivatal elnökének és elnökhelyettesének vagyonynyilatkozatát az Országgyűlés mentelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága tartja nyilván és ellenőrzi.
- (3) Ha a Hivatal elnöke vagy elnökhelyettese vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy a vagyonynyilatkozatban szándékosan lényeges adatot, tényt valótlanul közöl, az Országgyűlés mentelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága bármely képviselő indítványára írásban felhívja az érintettet a mulasztás pótlására, a valótlan tény, adat javítására. A felhívásnak a Hivatal elnöke és elnökhelyettese a felhívás kézhezvételét követő tíz napon belül köteles eleget tenni.
- (4) Ha a Hivatal elnöke a (3) bekezdésben foglalt kötelezettségének az előírt időben nem tesz eleget, az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával meghozott határozatával állapítja meg a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség megsértését.
- (5) Ha a Hivatal elnökhelyettese a (3) bekezdésben foglalt kötelezettségének az előírt időben nem tesz eleget, a köztársasági elnök – ellenjegyzéshez nem kötött hatáskörben eljárva – a Hivatal elnökének indítványára határozatával állapítja meg a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség megsértését.

24. §

- (1) A Hivatal elnökének és elnökhelyettesének megbízatása megszűnik:
 - a) a megbízatási időtartam leteltével,
 - b) a 70. életév betöltésével,
 - c) lemondással,
 - d) az összeférhetetlenség megállapításával,
 - e) a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség megsértésének megállapításával,
 - f) felmentéssel,
 - g) kizárással,
 - h) halálával.
- (2) A lemondást írásban kell közölni az Országgyűlés elnökével.
- (3) A Hivatal elnökének vagy elnökhelyettesének megbízatását felmentéssel kell megszüntetni, ha a Hivatal elnöke vagy elnökhelyettese neki fel nem róható okból legalább hat hónapig nem képes eleget tenni megbízatásából adódó feladatainak.
- (4) A Hivatal elnökének vagy elnökhelyettesének megbízatását kizárással kell megszüntetni, ha a Hivatal elnöke vagy elnökhelyettese neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, illetve jogerős ítéletben megállapított büntetett követett el, vagy választójogát elveszíti.

- (5) A Hivatal elnökének felmentéséről és kizárásáról bármely képviselő indítványára az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával dönt.
- (6) A Hivatal elnökhelyettesének felmentéséről és kizárásáról a Hivatal elnökének indítványára a köztársasági elnök – ellenjegyzéshez nem kötött hatáskörben eljárva – dönt.
- (7) Amennyiben a Hivatal elnökének vagy elnökhelyettesének megbízatása az (1) bekezdés a)-c) és f) pontjai alapján szűnik meg, a továbbiakban is jogosult az e megbízatására utaló megnevezés használatára.

25. §

- (1) A Hivatal elnöke illetményének összege a miniszteri illetmény 150 százaléka.
- (2) A Hivatal elnökhelyettese illetményének összege a Hivatal elnöke illetményének 95 százaléka.
- (3) A Hivatal elnöke miniszteri, elnökhelyettese államtitkári juttatásokra jogosult.
- (4) A Hivatal elnökét és elnökhelyettesét 40 munkanap szabadság illeti meg.
- (5) A Hivatal elnökhelyettese felmentési idejének meghatározásakor a Hivatalnál töltött időtartamot kell alapul venni.
- (6) A Hivatal elnökhelyettesének kifizethető végkielégítés összege nem haladhatja meg a Hivatal elnökének kéthavi illetményét.
- (7) A Hivatal elnökhelyettesére az e törvényben meghatározott eltérésekkel a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Hivatal alaptevékenysége körében foglalkoztatottakra vonatkozó szabályok

26. §

- (1) A Hivatal alaptevékenysége körében foglalkoztatottakra az e törvényben meghatározott eltérésekkel a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.
- (2) A Hivatal alaptevékenysége körében foglalkoztatottakat a Hivatal elnöke gyakornok, elemző vagy vezető elemző kategóriába sorolja.
- (3) A Hivatal elnöke a Hivatal elkülönült szervezeti egységének vezetésére – a köztisztviselők jogállásáról szóló törvénynek a vezetői megbízás adására és visszavonására vonatkozó szabályainak megfelelő alkalmazásával – igazgatói megbízást adhat.
- (4) Az igazgatók tevékenységének összehangolására – a köztisztviselők jogállásáról szóló törvénynek a vezetői megbízás adására és visszavonására vonatkozó szabályainak megfelelő alkalmazásával – a Hivatal elnöke főigazgatói megbízást adhat.
- (5) A Hivatal alaptevékenysége körében foglalkoztatott tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével más tisztséget és megbízást nem fogadhat el, illetve más kereső foglalkozást nem folytathat, díjazást nem fogadhat el.

- (6) A gyakornokot 9, az elemzőt 11, a vezető elemzőt 12 munkanap, az igazgatót 13 munkanap, a főigazgatót 14 munkanap pótszabadság illeti meg
- (7) A Hivatal alaptevékenysége körében foglalkoztatott felmentési idejének meghatározásakor a Hivatalnál töltött időtartamot kell alapul venni.
- (8) A Hivatal alaptevékenysége körében foglalkoztatottnak kifizethető végkielégítés összege nem haladhatja meg a Hivatal elnökének kéthavi illetményét.

27. §

- (1) A Hivatal alaptevékenysége körében foglalkoztatottakat illetményként az elnök illetményének meghatározott hányada illeti meg, amely
- a) a gyakornok esetében 15%,
 - b) az elemző esetében 30%,
 - c) a vezető elemző esetében 40%,
 - d) az igazgató esetében 55%,
 - e) a főigazgató esetében 65%.
- (2) A Hivatal elnöke a Hivatal alaptevékenysége körében foglalkoztatott alapilletményét munkája értékelésétől függően, át nem ruházható hatáskörében legfeljebb 40%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg.
- (3) A Hivatal alaptevékenysége körében foglalkoztatottak idegennyelv-tudási pótlékra, képzettségi pótlékra és egyéb illetménypótlékokra nem jogosultak.

A Törvényhozási Költségvetési Hivatal jogállása

28. §

- (1) A Hivatal központi költségvetési szerv, amely a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezetet alkot. A fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetőjének jogosítványait a Hivatal elnöke gyakorolja.
- (2) A Hivatal állítja össze a Hivatal fejezet költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót, amelyet a Kormány a költségvetési törvényjavaslat, illetve a zárszámadási törvényjavaslat részeként terjeszt elő az Országgyűlésnek.
- (3) A Hivatal gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi.
- (4) A Hivatal székhelye Budapest.

ÖTÖDIK FEJEZET

ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

Hatályba lépés

29. §

- (1) E törvény kihirdetését követő 8. napon lép hatályba.
- (2) Az államháztartás alrendszerének 2. §-ban foglalt meghatározását 2009. január 1-jétől kell alkalmazni, de a 2009. évi költségvetési törvény előkészítésénél és elfogadásánál e meghatározásokat figyelembe kell venni.
- (3) A 4. § (2) bekezdésének *c)* pontjában és a (3) bekezdésében foglaltakat 2011. január 1-jétől kell alkalmazni.
- (4) A 6. § (2) bekezdésében szereplő szakmai javaslattételről szóló rendelkezést 2009. január 1-jétől kell alkalmazni.
- (5) A 7. §-ban foglaltakat 2009. január 1-jétől kell alkalmazni, de a 2009. évi költségvetési törvény előkészítésénél és elfogadásánál e rendelkezéseket figyelembe kell venni.
- (6) A 8. § (2) és (8) bekezdésében foglaltakat 2009. január 1-jétől kell alkalmazni.
- (7) A 8. § (3)-(5) bekezdésében foglaltakat a törvényjavaslatok és a határozati javaslatok tekintetében 2009. szeptember 1-jétől, a módosító, kapcsolódó módosító vagy zárószavazás előtti módosító javaslatok tekintetében 2010. szeptember 1-jétől kell alkalmazni.
- (8) A 8. § (6) bekezdésében foglaltakat 2009. szeptember 1-jétől kell alkalmazni.
- (9) A 8. § (7) bekezdésében foglaltak alkalmazásánál a Hivatal javaslatát a törvényjavaslatok és a határozati javaslatok tekintetében 2009. szeptember 1-jétől, a módosító, kapcsolódó módosító vagy zárószavazás előtti módosító javaslatok tekintetében 2010. szeptember 1-jétől kell figyelembe venni.
- (10) A 9. § (2) bekezdésében foglaltakat a költségvetési törvényjavaslat tekintetében 2009. szeptember 1-jétől, a módosító, kapcsolódó módosító vagy zárószavazás előtti módosító javaslatok tekintetében 2010. szeptember 1-jétől kell alkalmazni.
- (11) A 11. § (2)-(5) bekezdésében foglaltakat 2009. január 1-jétől kell alkalmazni, de a 2009. évi költségvetési törvény előkészítésénél és elfogadásánál e rendelkezéseket figyelembe kell venni.
- (12) A 12. §-ban foglaltakat 2009. január 1-jétől kell alkalmazni.
- (13) A 13. §-ban foglaltakat 2009. január 1-jétől kell alkalmazni, de a 2009. évi költségvetési törvény előkészítésénél és elfogadásánál e rendelkezéseket figyelembe kell venni.
- (14) A Hivatal a 15. § (2) bekezdésének *a)* pontjában foglalt feladatát 2008. szeptember 1-jétől köteles ellátni.

(15) A Hivatal a 15. § (2) bekezdésének *b)* és *h)* pontjában foglalt feladatát 2009. április 15-étől köteles ellátni.

(16) A Hivatal a 15. § (2) bekezdésének *d)* pontjában foglalt feladatát 2009. szeptember 1-jétől köteles ellátni.

(17) A Hivatal a 15. § (2) bekezdésének *f)* pontjában foglalt feladatát 2010. január 1-jétől köteles ellátni.

(18) A Hivatal a 15. § (2) bekezdésének *e)* pontjában foglalt feladatát 2010. szeptember 1-jétől köteles ellátni.

(19) A 15. § (5) bekezdésében foglaltakat 2009. szeptember 1-jétől kell alkalmazni.

(20) A Hivatal a fejezetének költségvetésére vonatkozó javaslatát a 28. § (2) bekezdésében foglaltak szerint először a 2009. évi költségvetési törvényhez állítja össze.

Átmeneti rendelkezések

30. §

(1) A Hivatal elnökének személyére első ízben e törvény hatálybalépését követő harminc napon, a Hivatal elnökhelyettesének személyére első ízben a Hivatal első elnökének megválasztását követő tizenöt napon belül kell javaslatot tenni.

(2) A Hivatal működését az első elnök megválasztásával kezdi meg.

(3) A Hivatal működésének költségeit a 2008. évben az Országgyűlés fejezetben kell biztosítani a költségvetés általános tartalékának terhére ... millió forint összegben.

31. §

(1) E törvény 4. § (1) bekezdése szerinti egyenleg követelmény értéke 2009-ben ... milliárd forint.

(2) E törvény 4. § (2) bekezdése szerinti egyenleg cél értéke 2010-ben ... milliárd forint.

Felhatalmazások

32. §

(1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben határozza meg a kötelezettségvállalási korlátozásokat, valamint az azok betartását biztosító eljárási szabályokat, továbbá a költségvetési bevételeknek és kiadásoknak a tárgyévet követő két évben tervezett összegét.

(2) Felhatalmazást kap az államháztartásért felelős miniszter és a jogszabályok hatásvizsgálatával összefüggésben feladatkörrel rendelkező miniszter, hogy a Hivatal elnökével egyetértésben kiadott együttes rendeletben határozzák meg a költségvetési hatásvizsgálat tartalmára és módszereire vonatkozó részletes szabályokat.

33. §

(1) Hatályát veszti az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: ÁSZtv.) 2. § (2) bekezdése.

(2) Hatályát veszti

- a) az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény módosításáról szóló 1993. évi LXXXVIII. törvény,
- b) a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 89.§-a,
- c) az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény módosításáról szóló 2001. évi XIV. törvény,
- d) a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény 1-2. §-a, 19. §-a, 25. §-a,
- e) az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény módosításáról szóló 2004. évi XLVI. törvény.

(3) 2009. január 1-jén hatályát veszti a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény a 60/C. § (3) bekezdése.

(4) 2009. január 1-jén hatályát veszti a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény 72. § (8) bekezdése.

(5) 2009. szeptember 1-jén hatályát veszti az ÁSZtv. 2. § (1) bekezdésében az „a központi költségvetési javaslat (pótköltségvetési javaslat) megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét,” szövegrész, és a 17. § (1) bekezdésében az „az állami költségvetési javaslatot,” szövegrész.

34. §

Hatályát veszti az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 32. §-a, 34. §-a, 44. §-a, 45. §-a, 50. § (2) bekezdése, 51. § (2) bekezdésben az „- az országgyűlési képviselők általános választásának évében legkésőbb október 15-ig – „szövegrész, és 53. §-a.

Módosuló rendelkezések

35. §

2009. január 1-jén a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 60/C. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) A kisebbségi önkormányzatok az államháztartás önkormányzati alrendszeréhez tartoznak, gazdálkodásukra a helyi önkormányzati költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”

36. §

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 1. § (2) bekezdésében az „Állami Számvevőszék” szövegrész helyébe az „Állami Számvevőszék, a Törvényhozási Költségvetési Hivatal” szöveg lép.

37. §

(1) Az Áht. 7. § (2) bekezdésének első mondata helyébe a következő rendelkezés lép:

„A költségvetés fogalmát a költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról szóló törvény határozza meg.”

(2) Az Áht. 52. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A Kormány a költségvetési törvény utolsó költségvetési évében szeptember 30-áig benyújtja az Országgyűlésnek a következő egy vagy többéves - az e törvény 7. §-ának (3) bekezdése szerinti, költségvetési évenként meghatározott előirányzatokat tartalmazó - költségvetési törvényjavaslatát, és ehhez tájékoztatási céllal az államháztartás helyzetét bemutató összefoglaló táblázatokat, mérlegeket mellékel. A fejezeti részletező táblázatokat és ezek szöveges indoklásait október 15-ig kell az Országgyűlésnek benyújtani.”

INDOKOLÁS

A költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról szóló törvényjavaslathoz

ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

A javasolt törvény azt célozza, hogy felelős parlamenti pártok vállalják, hogy kormányra kerülvén költségvetési politikájukban nem fogják túllépni az itt meghatározott fenntarthatósági kereteket és biztosítják a szükséges átláthatóságot.

A rendszerváltás óta kialakult gyakorlat szerint a minősített többséggel elfogadott törvények a demokratikus jogállamiság legfontosabb garanciáit hivatottak rögzíteni, melyek közé nem feltétlenül tartozik a felelős költségvetési politika követelménye. Számos más országban az ilyen jellegű megállapodásokat íratlan szabályok, egyoldalú ígérek, koalíciós megállapodások vagy egyszerű többséggel elfogadott törvények tartalmazzák. A magyar alkotmányos berendezkedés szerint azonban az országgyűlési képviselők többsége a kormányon lévő párthoz vagy koalícióhoz tartozik, így az egyszerű többséggel elfogadott törvényeket – az Alkotmány keretein belül - a mindenkori kormányoldal bármikor megváltoztathatja. Ezért a magyar jogrendszerben a mindenkori kormányoldal és ellenzék egyetértését a minősített többséget igénylő törvények és országgyűlési határozatok képesek kifejezni és kikényszeríteni. Mivel országgyűlési határozat sem a Kormányra, sem más hivatalra (jelen esetben a Törvényhozási Költségvetési Hivatalra) nem róhat kötelezettséget, ezért csak a minősített többséggel elfogadott törvény marad lehetőségként. A rendszer gyakorlati működése bizonyos pontokon az államháztartási törvény és a Hárszabály rendelkezéseinek figyelembe vételével értelmezendő, bár ez utóbbiak bizonyos mértékű módosítása is szükségessé válik az új rendszer bevezetésével, amint azt a csatolt jogi hatásvizsgálat is jelzi.

Ezek a keretek kellően rugalmasak ahhoz, hogy elegendő mozgásteret biztosítsanak a mindenkori kormányoknak a rövid és középtávú problémák kezeléséhez – különösen a gazdasági ciklusok hatásának tompításához – ugyanakkor kellően szigorúak és következetesek ahhoz, hogy hitelessé tegyék az adósságráta nagymértékű csökkentésére való hosszú távú törekvést, mely fontos eszköze a gazdasági növekedés hosszú távú garantálásának.

A felelős költségvetési politika főbb elemei:

- A gazdaságpolitikai döntések
 - o figyelembe veszik a többéves költségvetési hatásokat és
 - o összhangban vannak az éves és középtávú költségvetési mozgástérrel.
- Az éves és középtávú költségvetési mozgástér
 - o összhangban van a hosszú távú fenntarthatóság követelményével és
 - o lehetőséget ad a gazdasági ciklusok makrogazdaságra gyakorolt hatásának csillapítására.
- A tervektől vett indokolatlan negatív eltérések utólag korrigálандók, ezért
 - o a gazdasági ciklusok előre nem látható ingadozásainak költségvetési hatása nem ellensúlyozandó, de

- az egyéb tervezési hibák következményeit legalább annyira ellentételezni kell, hogy a hosszú távú fenntarthatóság követelménye teljesüljön.

A felelős költségvetési politika fenti elemeit a politikai rendszerből adódó alábbi peremfeltételek között és elvárásoknak megfelelően kell érvényre juttatni:

- A politikai felelősség kikényszerítésének végső garanciáját az országgyűlési és az önkormányzati választások jelentik
 - A szabályok megsértését nem jogi szankciók kilátásba helyezésével, hanem megfelelő eljárási szabályokkal lehet megelőzni
 - A hibák korrekciója teljesíthetően fokozatos, de automatikusan (mérlegelés nélkül) életbelépő szabályok alapján valósul meg.
 - Reálisan megszorító (megfelelő mértékű elsődleges költségvetési többletet előíró) szabályrendszerre van szükség, mivel valószínűleg nem lehet arra számítani, hogy a parlamenti többség egyedi esetekben szigorításról fog dönteni, túlságosan megszorító szabályrendszerrel viszont túlzottan megkötne az Országgyűlés a jövő törvényhozási többségeinek kezét.
- Kívánatos, hogy a politikai viták minél inkább érdemi kérdésekről folyhassanak
 - Ésszerű mértékig szűkítendő a kormány mozgástere a költségvetési elszámolási szabályok meghatározása tekintetében.
 - Kerülendő a gazdasági ciklusok hatását statisztikai módszerekkel kiszűrő, úgynevezett ciklikusan igazított mutatók használata, mivel ezek módszertanilag túlságosan vitathatók.
 - A költségvetési egyensúly problémáival kapcsolatban az elsődleges kérdés annak eldöntése, hogy szükséges és lehetséges-e a kormányzati beavatkozás (költségvetési kiigazítás) rövid távon. Ahol nem vitatható a kormányzati felelősség és kontroll, ott feltétel nélkül legyen kötelező az azonnali kiigazítás.
- Cél, hogy választások előtt a választók minél megalapozottabban tudják értékelni a kormány teljesítményét.

Bár nyilvánvaló, hogy az optimális költségvetési politika a fenti feltételeken túlmenően egyéb kritériumoknak is meg kell, hogy feleljen (pl. az egyenlőtlenségek csökkentése, a fenntartható növekedés elősegítése), a javasolt költségvetési szabályrendszer a fenti elvárásoknak kíván eleget tenni.

A jelenlegi költségvetési rendszerben a kormány – az államháztartási törvény szabályainak megfelelően – köteles elkészíteni és határidőre a parlamentnek benyújtani a tárgyévre vonatkozó költségvetési terveket, valamint – a középtávú gördülő tervezés keretében - a tárgyévet követő három évre vonatkozó kitekintést. A tárgyévre vonatkozó terveket a költségvetési törvény egyszerű többséggel, kötelező hatállyal rögzíti, a további 3 év tervszámai viszont csak tájékoztató jellegűek.

Jelen törvényjavaslat elfogadása esetén minden évben kormányrendelet fogja rögzíteni a hároméves kitekintés számait, mint a későbbi években benyújtandó költségvetési törvényjavaslatok kidolgozási kereteit.

A Kormány – várhatóan már 2008-tól - rendeletet fog kibocsátani e tájékoztató adatok és a lefolytatott költségvetési vita alapján, amely a költségvetés végrehajtása során vállalható, éven túli kötelezettségek összegét is korlátozza.

Ez a törvény annyiban változtat a jelenlegi rendszeren, hogy a parlament nem csak a tárgyévre vonatkozóan hoz döntéseket, hanem korlátokat szab a későbbi évek költségvetéseire vonatkozóan is, szűkítve ezáltal a következő évek kormányzati mozgásterét.

Jelen törvényjavaslat elfogadása esetén a költségvetési törvény, mint dokumentum tartalmát illetően mindössze annyi lesz a változás, hogy a tárgyévre vonatkozó részletes költségvetési számokon túlmenően két további számértéket is rögzíteni fog. Az egyik a tárgyévet követő második évre vonatkozóan rögzíti az elsődleges egyenleg nominális célértékének alsó határát, a másik pedig a tárgyévet követő első évre vonatkozik és az úgynevezett belső tételek egyenlegének felső határát rögzíti, szintén nominális értéken.

A szűken értelmezett költségvetés-politikai szabályrendszer egyes elemei az alábbi három kérdés köré csoportosíthatók:

1. hogyan kell az egyenlegcélokat és –követelményeket meghatározni
2. mely esetekben, mennyire és hogyan lehet ezektől eltérni
3. mit kell tenni a nem megengedett eltérések esetén

Ezek a szempontok végigkövethetők a szabály alkalmazásának valamennyi fázisán.

1. Elsődleges egyenlegcél rögzítése

A központi alrendszerre vonatkozó középtávú tervezés mozgástere – az elvárt elsődleges többlet alsó határa – abból a hosszú távú fenntarthatósági feltételből határozandó meg, hogy az államadósság (a központi alrendszer hitelviszonyon alapuló tartozásállománya) reálértéken nem növekedhet. A véletlen hatásokat, az árfolyamváltozásokat és a pénzügyi vagyoni változásának hatását nem tekintve ez az érték a nominális adósság és a reálkamatláb előrejelzett értékének szorzataként adódik.

A legegyszerűbb esetben a gazdasági helyzet alakulása tökéletesen előre látható, nincsenek gazdasági ciklusok, és a kormány, ill. a kormányoldal önmagától is átlátható és fegyelmezett költségvetési politikát kíván folytatni. Ebben az esetben elegendő az elsődleges egyenleg, mint követelmény rögzítése, a kamatkiadások ugyanis automatikusan következnek az adósságállomány és a kamatlábak alakulásából, melyekre a kormánynak közvetlen hatása nincs.

Ennél lazább (magasabb deficitet és reáladósságot eredményező) költségvetési politikát a kormányoldal nem folytathat. Annak érdekében, hogy a kormány a választások előtt saját teljesítményéért elszámoltatható legyen, a 4 éves választási ciklusból kiindulva a célt 3 évre előre kell kitűzni.

Amennyiben a kormány egyoldalúan ennél szigorúbb költségvetési politikát kíván folytatni – például óvatosságból vagy az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Egyezményéből következő bizonyos elvárásoknak megfelelően – akkor ezt átlátható módon megteheti úgy, hogy tartalékot képez a költségvetési tervben, amelyet a végrehajtás során nem használ fel. A tartalék képzése nem jelenti a parlament költségvetési jogosítványainak csökkenését, mivel a költségvetési törvény előírhatja, hogy a tartalékot csak a parlamenti *egyszerű többség* jóváhagyásával lehet felhasználni.

Amennyiben a mindenkori Országgyűlés a reáladósság szinten tartásánál lazább vagy szigorúbb költségvetéspolitikai szabályt kíván törvénybe iktatni, – például a gazdasági környezet változása vagy az Európai Unióval kapcsolatos kötelezettségeink alakulása miatt –

úgy ezt egyszerűen megteheti anélkül is, hogy a törvényben foglalt szabályrendszer többi elemén változtatna.

2. Kötelező egyenértékű ellentételezés

Miután a parlament rögzítette az elsődleges egyenleg-célt, csak olyan döntések hozhatók, amelyek ehhez képest nem rontják az egyenleget. Ezt a kötelező egyenértékű ellentételezés szabályának (Pay As You GO vagy rövidítve „paygo”) is nevezik. Az Országgyűlés jelenlegi Házsabálya is tartalmazza ezt az előírást a módosító indítványokra vonatkozóan, de a költségvetési vita első fázisában felmentést ad alóla.

Bonyolultabb a probléma, ha előre nem látható és esetleg csak utólag azonosítható gazdasági ingadozásokkal is számolni kell. Könnyebben kezelhető a kérdés, hogyha ez a bizonytalanság szimmetrikus, tehát hosszabb idő átlagában a kedvező és kedvezőtlen irányú ingadozások kiegyenlítik egymást.

Ebben az esetben kézenfekvő megoldás a költségvetési tételek szétválasztása aszerint, hogy érzékenyek-e a gazdasági ingadozásokra. Érzékeny tételek elsősorban az adó- és járulékbévételek vagy a munkanélküli segélyek, de – bár nem a szokásos elméletek szerint – tágabb értelemben ide sorolhatók a nyugdíjak is, mivel egyrészt a svájci indexálás miatt függenek az inflációtól és a bérektől, másrészt recesszió idején a munkanélküliség növekedésével járó elbocsátások mellett a nyugdíjazás is egy módja a létszámleépítésnek.

Ezeket a tételeket közgazdasági alapon lehetne besorolni, ezért minden esetben, amikor a jövőben egy új költségvetési tétel jelenik meg, külön el kellene dönten, hogy melyik kategóriába tartozzék. A felesleges viták megelőzése végett a törvényjavaslat egy némileg bővebb, de jogilag könnyebben megragadható kategóriát határoz meg. Ezeket nevezi külső tételeknek. A külső tételek azok a költségvetési bevételek és kiadások, amelyek adott évi számszerű összegét a szaktörvények, valamint a magángazdasági és demográfiai folyamatok egyértelműen meghatározzák. Természetesen ezek közé tartozik valamennyi adóbevétel, hiszen a gazdaság teljesítménye és az adótörvények egyértelműen meghatározzák a beszedhető adó mértékét. Ugyancsak külső tételnek minősülnek azok a jogosultsági kiadások, amelyek összegét nem a költségvetési törvények határozzák meg (pl. nyugdíj, munkanélküli segély). Van néhány olyan tétel is, amelyek összege teljes mértékben független a gazdaságpolitikától és a gazdaság helyzetétől, ilyen például az Európai Unió közös költségvetésébe teljesítendő befizetés. Minden egyéb költségvetési tétel belső tételnek minősül. Mivel a gazdasági ciklusoktól nem függő külső tételek egyébként sem állnak a kormány kontrollja alatt, ezért ezek kivétele a nominálisan követelményként rögzítendő egyenlegkategóriából nem növeli a kormány mozgásterét. Ugyanezért nem jelenti a parlament költségvetési jogosítványainak csökkenését, hogy a törvény szerint a külső tételek kifizetése akkor is teljesíthető, ha a költségvetési törvényben esetleg – pl. valamilyen hiba folytán - nem vagy nem a megfelelő összeggel szerepelnek.

A külső tételek egyenlege – mivel függ a gazdasági ingadozásoktól – csak célként rögzíthető, nominális értéke utólag nem számon kérhető.

A fegyelmezett költségvetési politika a külső tételek esetében azt jelenti, hogy nem születnek olyan *döntések*, amelyek ezek egyenlegét rontanák, de a kormányzati politikától (rövid távon) független *külső* tényezők hatására az egyenleg romolhat.

3. Belső tételek egyenleg-követelményének rögzítése

A belső tételek egyenlege – mivel a kormány kontrollja alatt áll – követelményként rögzíthető nominális szinten és utólag számon kérhető. Ennek megfelelően, ha a belső tételek egyenlege várhatóan jelentősen (a GDP 0,2 százalékával) rosszabb lesz, mint a követelmény-szint, akkor pótköltségvetést kell benyújtani, vagy – ha a probléma túl későn derül ki – a következő 3 év alatt kell teljesen ellentételezni az elcsúszást.

Egy adott tárgyév tekintetében a hosszú, közép- és rövid távú költségvetési célok összhangját biztosítja, hogy

1. a költségvetés készítésekor – a tárgyévet megelőző ősszel – csak olyan költségvetés nyújtható be és fogadható el, amely szerint a belső tételek egyenlege nem rosszabb, mint az egy évvel korábban a tárgyévre meghatározott *követelmény*.
2. a tárgyévet kettővel megelőző év őszén a belső tételek egyenlegcélja az akkori legjobb tudás szerint biztosítja, hogy a tárgyévi elsődleges egyenleg nem lesz rosszabb, mint a tárgyévet hárommal megelőző év őszén meghatározott elsődleges egyenleg-*cél*.
3. a tárgyévet hárommal megelőző év őszén a tárgyévre vonatkozó elsődleges egyenleg-cél az akkori legjobb tudás szerint biztosítja, hogy a tárgyév végére várható adósság reálszintje nem haladja meg a költségvetés-politikai *szabály* (reáladósság szint tartása) alapján adódó értéket.

4. A Törvényhozási Költségvetési Hivatal

A költségvetés-politikai szabályok kijátszásának megnehezítésében és az átláthatóság megerősítésében kulcsfontosságú szerepet tölt be a Törvényhozási Költségvetési Hivatal (TKH). A TKH, az Állami Számvevőszékhez hasonlóan, az Országgyűlés alá rendelt, független, pártsemleges (nem pedig pártegyensúlyon alapuló) intézmény. Feladata biztosítani a költségvetés tervezési folyamatának átláthatóságát és szakmai, módszertani megalapozottságát.

A TKH egyszemélyi felelősségre épülő szervezet, melynek élén a kétharmados parlamenti többséggel választott elnök áll. A TKH által elvégzett feladatok nem politikai, hanem technikai, elsősorban közgazdasági jellegűek, köztisztviselői státuszú szakértői piact közelítő munkakörülmények között, azaz versenyképes és teljesítményelvű bérezésért, ugyanakkor a közszférában szokásosnál valamivel rugalmasabb elbocsátási szabályok mellett dolgoznak.

A TKH informáltsága a pénzügyminiszterével azonos, aminek feltétele - többek között - a Pénzügyminisztérium, a szakminisztériumok és a TKH közötti szoros együttműködés. A TKH nem csupán a benyújtás után vizsgálja a Pénzügyminisztérium által készített költségvetési törvénytervezetet, hanem folyamatos szakértői egyeztetéseken keresztül biztosítja az összhangot a két szervezet feltevései és előrejelzései között, hiszen mindkét félnek érdeke, hogy az esetleges eltéréseket még a tervezet benyújtása előtt kezeljék. A TKH elsősorban a költségvetési bizottság munkáját segíti, de az általa szolgáltatott információ támpontot nyújt az Országgyűlés döntéseihez is, makrogazdasági előrejelzései és módszertani ajánlásai pedig a közszféra számos szereplőjének nyújthatnak segítséget a tervezéshez.

Amennyiben az Országgyűlés a TKH véleményével ellentétesen dönt a fenntarthatóságot közvetlenül érintő kérdésekben – az egyenlegcélok meghatározásához szükséges előrejelzéseket vagy a szaktörvények költségvetési hatásának becslését illetően –, akkor az

Alkotmánybíróság feladata lesz megítélni, hogy az elfogadott törvény az Alkotmány vonatkozó rendelkezései alapján veszélyezteti-e a költségvetés hosszú távú fenntarthatóságát.

Összefoglalásként elmondható, hogy a javasolt törvény

1. a középtávú tervezés megerősítésével és a TKH által felülvizsgált, hiteles hatástanulmányok megteremtésével biztosítja, hogy a gazdaságpolitikai döntések figyelembe vegyék a többéves költségvetési hatásokat;
2. az egyenlegcélok és –követelmények, valamint a kötelező egyenértékű ellentételezés (paygo) szabályán keresztül biztosítja, hogy a gazdaságpolitikai döntések összhangban legyenek az éves és középtávú költségvetési mozgástérrel;
3. a reáladósság-szabály segítségével biztosítja, hogy az éves és középtávú költségvetési mozgástér összhangban legyen a hosszú távú fenntarthatóság követelményével;
4. a kontra-ciklikus elsődleges egyenleg és az automatikus stabilizáció által biztosítja, hogy az éves és középtávú költségvetési mozgástér lehetőséget adjon a gazdasági ciklusok csillapítására;
5. az adósságszabály időhorizontja (előre és visszatekintve egyaránt), a pótköltségvetési kötelezettségre vonatkozó szabályok és a választások előtti pénzügyi jelentések rendszerével biztosítja a tervektől vett indokolatlan negatív eltérések utólagos korrekcióját.

A szabályrendszer várhatóan 2008. első félévi hatályba lépése azt jelenti, hogy 2008 őszén már e szabályok alapján kell meghatározni a 2011. évi elsődleges egyenleg követelményt. A 2009. és 2010. évi elsődleges egyenleg-követelményt, illetve -célt még nem e szabályok szerint, hanem a Konvergencia Programmal összhangban, átmeneti rendelkezésként célszerű kétharmaddal törvényi erőre emelni.

RÉSZLETES INDOKOLÁS

Az 1. §-hoz

Magyarország hosszútávú fejlődése csak akkor biztosítható, ha a költségvetési politika – lehetőségeihez mérten - kiszámítható és fenntartható gazdasági környezetet teremt. Ennek feltétele az államadósság hosszú távon fenntartható szintjének elérése és ezáltal a nemzetközi gazdasági hatásokból eredő kockázatokból eredő veszélyek csökkentése. A fenntarthatóság szempontjából lényeges adósságráta csökkentésének elsődleges módja a költségvetési egyensúly biztosítása.

Az éves költségvetési törvényeknek és a középtávú költségvetési politika kereteit tartalmazó kormányrendeleteknek összhangban kell lenniük a költségvetési politika hosszú távú céljaival.

A 2. §-hoz

Az államháztartás az államinak és önkormányzatnak tekintett feladatok ellátását szolgáló szervezeteket foglalja magában. A hatályos és az új államháztartási definíció ugyanazt a szervezeti kört foglalja magában, de az új meghatározás homogénebb. Jelenleg ugyanis az államháztartás szervezeteket (központi kormányzat, helyi önkormányzatok) és alapszerűnek szánt kiadási és bevételi egységeket foglal magába, mely utóbbiak önállósággal nem bírnak, valójában a központi kormányzat irányítása alá tartoznak. Ennél sokkal átláthatóbb helyzetet eredményez, ha az államháztartást a közjogi állam, valamint az állami, önkormányzati feladatellátásban közreműködő jogi személyek egységeként nevesítjük. A Magyar Állam polgári jogi személyiségét a Ptk. mondja ki, a többi szervezetet pedig az azokról rendelkező törvények ruházzák fel jogi személyiséggel. Az elkülönített állami pénzalapok és TB alapok jogi személyiséggel nem rendelkeznek (jogokat nem szerezhettek, kötelezettséget nem vállalhatnak, nem perelhetők), nincs értelme tehát a gazdálkodási szabályok címzettjeként államháztartási egységnek tekinteni őket. Az említett alapok tehát az állam ügyleteihez kapcsolódó kiadások és bevételek összességének tekinthetők. Ettől függetlenül az Országgyűlés e kiadási és bevételi csoportokat külön névvel illetheti, és külön szabályokat írhat elő rájuk, azaz ezek az alapok változatlan formában és változatlan gazdálkodási feltételek mellett fennmaradnak.

A fentiekkel összefüggésben az államháztartási alrendszerek száma – a jelenlegi négyről – kettőre csökken. A központi alrendszer magába olvasztja a jelenlegi TB és elkülönített állami pénzalapokat (ez egyébként a gyakorlatban már így van). Változást jelent az is, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok átkerülnek a központiból a helyi kisebbségi önkormányzatokat is magába foglaló önkormányzati alrendszerbe.

A jelenlegi megközelítés az állam és a központi költségvetési szervek megkülönböztetését is lehetővé teszi. Az állami és intézményi szint elválasztása e törvényben is megjelenik, mivel a szabályok alapvetően az állam gazdálkodására vonatkoznak.

Arra egy – hosszú távúnak szánt – jogszabály nem vállalkozhat, hogy tételesen felsorolja az államháztartás részét képező jogi személyeket. A fő típusokat (Állam – költségvetési szervei, illetve önkormányzat – költségvetési szervei) megjeleníti, a többiek (pl. önkormányzatok társulásai) az azokat létrehozó törvényeknek kell az államháztartás részeként – az alrendszert is megjelölve – nevesíteni.

A 3. §-hoz

Tételes felsorolás helyett a törvény – a nemzetközi elszámolási módszertanokkal összhangban – azt tekinti bevételnek, ha egy ügylet eredményeként növekszik az állam pénzállománya. Ez alól – az említett módszertanok nyomán – két kivétel van:

- az állam – számviteli szabályok szerinti – pénzügyi eszközeihez kapcsolódó ügyletek (pl. részvény vagy követelés értékesítése, folyósított kölcsön törlesztése) nem eredményez költségvetési bevételt, mivel ekkor csak pénzügyi eszközök cseréje valósul meg (a pénzeszközök is a pénzügyi eszközök közé tartoznak);
- a kiegészítő tételek elszámolása, amelyekről a 6. §-ban lesz szó.

A költségvetési kiadások definíciójának logikája megegyezik a bevételekével.

Mivel maga az adósság közvetlenül nem kontrollálható, ezért az egyes költségvetési tételeket kell kontrollálni. A költségvetési tételeket a kontroll módszere szempontjából két kategóriába soroljuk: külső tételek és belső tételek.

A külső tételek a költségvetési törvényeken kívül határozódnak meg, mivel adott évre vonatkozó összegük a szaktörvények, valamint a magángazdasági és demográfiai folyamatok alapján egyértelműen meghatározhatók (pl. adóbevételek, nyugdíj, munkanélküli segély, EU-befizetés). Tehát ide tartozik az összes olyan költségvetési tétel, amely jelentős mértékben függ a makrogazdasági mutatók alakulásától (automatikus stabilizátorok). Ezen tételeket az Országgyűlés a szaktörvényeken keresztül alakítja, közben tartásukat pedig az amerikai mintára megalkotott – e törvény 8 §-ában lefektetett – Pay As You GO elv biztosítja. Nagyságrendjüket tekintve a külső tételek a költségvetési bevételeknek mintegy hetven, a kiadásoknak pedig negyven százalékát teszik ki. Ennek következtében a külső tételek egyenlege rendszerint pozitív.

A belső tételek alakulását közvetlenül a tárgyévi vagy a megelőző évekről szóló költségvetési törvények határozzák meg. Kontrollálásuk a reáladósság szinten tartásának követelményéből levezetett egyenleg-célok és kiadási plafonok rendszerén keresztül valósul meg. A belső tételek egyenlege rendszerint negatív, hiszen a költségvetési kiadásoknak hatvan, a bevételeknek pedig mindössze harminc százalékát foglalja magában.

A 4. §-hoz

Figyelembe véve az elkövetkező évtizedek várható gazdasági és társadalmi fő folyamatait, különösen az általános öregedés jelenségét, szükséges az államadósság bruttó hazai termékhez viszonyított arányának jelentős és folyamatos csökkentése, hogy a fenntarthatóság veszélyeztetése nélkül legyen mód a társadalmi korösszetételből fakadó költségvetési többletkiadások finanszírozására.

Fontos probléma, hogy a gazdasági ingadozásokkal kapcsolatos bizonytalanság nem feltétlenül szimmetrikus. Lehet, hogy most az várható, hogy a következő 10 évben a magyar gazdaság átlagosan évi 4 százalékos ütemben fog növekedni és a kormány erre a feltételezésre alapozza a költségvetési politikát, de 10 év múlva kiderülhet, hogy visszatekintve csak 3,5 százalék volt az átlagos növekedési ütem. Ha a kormány 4 százalékos átlagot tételez fel, miközben a valóság 3,5 százalék, akkor sokkal többször lesz a tényleges növekedési ütem a – rosszul feltételezett – átlag alatt, mint az átlag fölött. Feltételezve, hogy a kormány az általa várt átlagnál alacsonyabb növekedésre laza költségvetési politikával reagál, az a következtetés vonható le, hogy mivel a kormány túlságosan gyakran szembesül az általa feltételezett átlagnál alacsonyabb növekedési ütemmel, így túl laza költségvetési politikát fog folytatni. Ennek az lesz az egyik mérhető következménye, hogy az államadósság reálértéke lassan elkezd emelkedni. Az ilyen típusú, a tervezésbe esetleg tendenciózan beépülő hibákat korrigálni kell.

A törvény ezt úgy kezeli, hogy az államadósság reálértéke nem csak a megelőző év végi szinthez, hanem a 4 évvel korábbi szinthez képest sem növekedhet. Például a 2017. év végi szint nem haladhatja meg a 2013. év végi szintet. A 4 éves időtávnak egyik előnye, hogy a hiba „felfedezése” után kellő időt hagy a korrekcióra, a másik előnye, hogy éppen a választási ciklus hosszával egyezik meg, tehát a kormány által örökül hagyott adósságszintet a 4 évvel korábban örökül kapott szinthez hasonlítja. Bár a reáladósság szint alakulása nem az egyetlen mércéje a gazdaságpolitika megítélésének, a választások előtt megfelelő kiindulópont lehet a 4 éves teljesítmény elemzéséhez (különösen az adósságráta alakulásával együtt).

Óvatos tervezés és fegyelmezett gazdálkodás mellett is előállhatnak olyan események (pl. természeti katasztrófák, korábban vállalt, nagy összegű állami kezességek beváltása), amelyek ésszerű tartalékokból nem fedezhetők. Amennyiben ezek a költségvetési év során viszonylag korán következnek be, akkor a költségvetési törvény módosításával (átcsoportosítással) vagy pótköltségvetéssel még általában kezelhetők (ezt kötelezően elő is írja a törvény), de ha a költségvetési év vége felé keletkezik váratlan, nagy összegű fizetési kötelezettsége (esetleg bevétel-elmaradása) az államnak, akkor az adott éven belül már nincs mód a teljes kompenzálásra. Ezekre a váratlan kifizetésekre a költségvetési törvény úgy adhat felhatalmazást, hogy – a mai gyakorlathoz hasonlóan – a megfelelő – elvszerűen kiválasztott – tételek tervszámait túlléphetővé teszi. Erre az esetre gondolva mondja ki a törvényjavaslat, hogy amennyivel az egyenleg – nem a gazdasági ingadozásokból következően – eltér a követelmény szinttől, annyival korrigálni kell az év végi adósságállományt, amikor az később referencia értéként szerepel az egyenlegcél kitűzésekor (következő ősszel). Például, ha – szélsőséges esetben – 2014 végén hirtelen ki kell fizetnie az államnak 300 milliárd forint nem tervezett kártérítést, akkor – a költségvetési törvény felhatalmazása alapján – ezt megteheti, de 2015 őszén, amikor a 2018. évi elsődleges egyenlegcél kell meghatározni, akkor a 2018 végére adódó adósság reálszintje nemcsak a 2017 végére várt szintet nem haladhatja meg, hanem a 300 milliárd forinttal csökkentett 2014 végít sem. Nyilvánvalóan nem elvárható ugyanis, hogy 300 milliárd forintot néhány hónapon belül képes legyen az állam kigazdálkodni, de az sem megengedhető, hogy örökre megnövekedjék az adósság szintje 300 milliárd forinttal. 4 év elegendő kell, hogy legyen a korrekcióra, ennyi idő alatt elméletileg bármilyen szükséges intézkedés meghozható. A belső tételek egyenlege várhatóan negatív lesz (a fő bevételek a külső tételek közé tartoznak), így korrekció végrehajtásakor ügyelni kell arra, hogy a tervezett és a tényleges egyenleg közötti különbség negatív szám is lehet, ez esetben a viszonyítási alapul szolgáló adóssághoz történő „hozzáadásnak” az előjel figyelembe vételével kell történnie.

Az úgynevezett maradványok problémája a másik irányban vetődik fel. Tételezzük fel ugyanis, hogy a 2013. évi költségvetés felhatalmazást ad 300 milliárd forint elköltésére, ez az összeg azonban megmarad, mivel valamilyen okból egy beruházás időben elcsúszott. Viszont a költségvetési törvényben szereplő felhatalmazás alapján, a 11. § (3) bekezdése értelmében ez az összeg a következő évben kifizethető.

Ekkor a 2013. év végi adósságállomány a 300 milliárd forintos kifizetés elmaradása folytán 300 milliárddal relatíve alacsonyabb lesz. Amikor 2014 őszén meg kell határozni a 2017. végi elsődleges egyenlegcél, akkor 2017 végére a törvény szerint a 300 milliárd forinttal megnövelt 2013 végi szint a referencia. Ha ez nem így lenne, akkor – mivel a 300 milliárd forint későbbre tolódott elköltése megemeli a 2014 végi és ebből következően a 2015 és 2016 végi szintet is – 2017-re irreálisan szigorú költségvetést kellene megállapítani. (Gyakorlatilag ez azt jelentené, hogy a maradványállomány sosem csökkenhet.)

Az 5. §-hoz

Az Európai Unió jogszabályai értelmében minden tagállamnak középtávú költségvetési célt kell kitűznie a stabilitási és konvergencia programjában. A középtávú költségvetési cél eléréséig a GDP arányában évi 0,5 százalékpontos javulást kell végrehajtani a strukturális egyenlegben.

A 6. §-hoz

A költségvetési elszámolások szabályai azt határozzák meg, hogy az egyes ügyletek pénzügyi hatásaiból mit és mikor kell költségvetési bevételként és költségvetési kiadásként megjeleníteni. Annak ellenére, hogy a költségvetési elszámolások tekintetében javasolt elvek alapvetően a számviteltől ismertek, ezek az elszámolások nem azonosak a számviteli elszámolásokkal. A két fajta elszámolás egymás mellett létezik a költségvetési szférában éppúgy, mint a magánszektorban. Ez utóbbiban ismeretes, hogy az elemi szintű adatok rögzítéséből induló részletes számviteli elszámolásból aggregálnak a vezetői döntés megalapozásához szükséges adattartalmat és szerkezetet. Ez az ún. vezetői információs rendszer. Az államháztartás körében is folyik az állami, önkormányzati illetve intézményi tételek számviteli szabályok szerinti könyvelése. Az ebből nyert adatok kerülnek a költségvetésbe/költségvetési beszámolóba, amely az Országgyűlés és a Kormány vezetői információs rendszereként értelmezhető.

A felsorolt elszámolási elvek egy része a felelős költségvetési döntéshozatal érdekében kötelezően alkalmazandó. Ezek között szerepel, hogy a költségvetési elszámolásokban a tényleges gazdasági folyamatok bemutatására kell törekedni. Így tehát nem kötelező alkalmazni a bruttó elszámolás és az elszámolási módok állandóságát kimondó elvet, vagyis a valóságosság igényét szem előtt tartva lehet választani az elszámolási módok közül.

E törvény átfogó jellege miatt nem alkalmas a részletes és relatíve változásra hajlamos elszámolási szabályok tételes rögzítésére, de, elkerülendő a szabályozás kialakítása során a rövid távú kormányzati, illetve pártérdekek előtérbe kerülését, kimondja, hogy e szabályokat is az Országgyűlésnek kell jóváhagynia. Tekintve, hogy egy ilyen típusú törvény előkészítésére gyakorlatilag a végrehajtó hatalomnak van kapacitása, jelen törvényjavaslat két módon kíván segítséget nyújtani az Országgyűlésnek az elszámolási szabályok megalkotásában. Egyrészt a későbbiekben részletesen ismertetett Törvényhozási Költségvetési Hivatal (TKH) véleményezi a kormányzati szervek által elkészített szabályokat, másrészt a végrehajtó hatalom szerveinek már a szabályozás elkészítésénél egy, az ÁSZ és a TKH elnöke által jelölt személyekből álló ad hoc szakértői testület ajánlásaiból kell kiindulnia. Ez a külföldi gyakorlatban már alkalmazott megoldás hatékony lehet nálunk is: a nyilvánosan delegált szakértők a szabályozás fő vonalaira ajánlásokat adnak, ami nem igényli külön stáb létrehozatalát. A testület szakértelme és független jellege, az ajánlások nyilvánossága és betartásuk ellenőrizhetősége kellő ellensúlyt jelenthet a Kormánnyal szemben. E testületet nem szükséges folyamatosan fenntartani, amennyiben igény mutatkozik az elszámolási szabályok módosítására, e törvény alapján újra fel lehet kérni független szakértőket az ajánlások kidolgozására.

A költségvetési kiadásokat és bevételeket a pénzforgalomból kiindulva definiálja a törvény. Ezek mellett számba kell venni a pénzforgalomban változást nem okozó ügyletek, döntések hatását, ezek a kiegészítő tételek. Azt, hogy mely tételeket kell kiegészítő tételként megjeleníteni, az elszámolási szabályok fogják meghatározni.

A kiegészítő tételek kétféleképpen lehetnek:

- módosítják a költségvetési egyenleget (pl. az államháztartáson kívülre térítésmentesen történő vagyonátadás elszámolása)
- nem érintik a költségvetés egyenlegét (pl. a költségvetési szervek által fizetendő ingatlan bérleti díj a költségvetési szervnél kiadás, a Magyar Államnál bevétel).

A 7. §-hoz

A külső tételek nem képezik tárgyát az éves költségvetési vitának, ezért a költségvetési politika hosszútávú mozgásterének megőrzése feltétlenül szükséges korlátozni ezek lehetséges körét.

A 8. §-hoz

A költségvetés fenntarthatóságának biztosítása érdekében általános követelményként szükséges kimondani a költségvetési tervezésre vonatkozóan: tervezéshez a valós gazdasági folyamatokat kell figyelembe venni, a jövőre vonatkozóan megalapozott előrejelzésekből kell kiindulni. A költségvetés meghatározása ennek megfelelően a tényleges helyzetnek és a közgazdasági szempontból helytálló, szakmai elemzéssel alátámasztott becsléseknek megfelelően történhet.

A külső költségvetési tételek alakulását a szaktörvények, valamint a magángazdasági és demográfiai folyamatok egyértelműen meghatározzák, ezért ezekről nem a költségvetési törvény keretén belül születik tényleges döntés. Annak érdekében, hogy ezen tételek se veszélyeztessék a költségvetési politika hosszú távú fenntarthatóságát, sem az Országgyűlés, sem a Kormány, sem az egyes miniszterek nem alkothatnak olyan jogszabályt, amely akár rövid, akár hosszabb távon rontaná az államháztartás egyenlegét. Ennek értelmében bármely javasolt intézkedés esetén, amely a költségvetési kiadások emelkedésével vagy a költségvetési bevételek csökkenésével jár, ezzel egyidőben javasolni kell egy olyan intézkedést is, amely ellensúlyozza az előbbi költségvetési hatásait. (Ez az Egyesült Államokban is alkalmazott Pay As You GO elv.) Azt, hogy a javaslat költségvetési hatása legalább egyensúlyos-e, az Országgyűlés Költségvetési Bizottsága dönti el, amely döntésénél figyelembe veszi a TKH becslését. A Házsabály alapján e döntési pontnál van lehetőség arra, hogy a bizottsági szavazás nyomán a parlament eltérhessen a kötelező ellentételezés alkalmazásától.

A szabály alkalmazásához szükséges, hogy az egyes intézkedések költségvetésre gyakorolt hatása egyértelműen megállapítható legyen. Ezt szolgálja a költségvetési hatásvizsgálat, amelyet a jogszabály előterjesztője készít el, s a TKH vizsgál. Amennyiben az előterjesztő és a TKH által becsült költségvetési hatások egymástól eltérnek, és az eltérést nem sikerül szakértői szintű egyeztetéssel feloldani, úgy a szabályt a TKH által adott becslés alapján kell értelmezni. Mind az előterjesztőnek, mind a TKH-nak érdeke tehát, hogy az előbbi által benyújtott hatásvizsgálat ne szoruljon komolyabb módosításokra a TKH részéről, hiszen ez gyorsabbá és egyszerűbbé teszi a folyamatot.

A (8) bekezdés értelmében a költségvetés fenntarthatóságát közvetlenül befolyásoló kérdésekben a TKH által adott becslések az irányadók, különösen a tárgyévet követő évek egyenlegcéljainak – elsődleges és belső egyenleg-célok – meghatározása tekintetében.

A 9. §-hoz

A költségvetési törvényjavaslat benyújtásával kapcsolatban a jelenlegi rendszerhez képest két változást tartalmaz a javaslat. Megszűnik a választási évben szokásos későbbi benyújtási határidő, illetve a törvényjavaslatot az ÁSZ helyett a TKH-nak adja át a Kormány. Az új középtávú tervezési rendszerben egyrészről a következő évi költségvetési tételeket meghatározó különböző egyenleg-követelmények és az ezek teljesülését biztosító kiadási plafonok, illetve kötelezettségvállalási limitek előre rögzítve vannak, másrészről a középtávú egyenleg-követelmények az adósságszabály alapján számítandók. Jelentőségét veszítette tehát a későbbi benyújtás.

A költségvetési törvényjavaslatot csak a TKH véleményének ismeretében tárgyalhatja a parlament.

A 10. §-hoz

Az állam kifizetéseinek, s ezen keresztül a költségvetési egyenleg alakulásának kontrollálásához elengedhetetlen az állam kötelezettségvállalásainak kézben tartása. A költségvetésben megjelenő új kiadási tételek új kifizetési felhatalmazást jelentenek, azaz voltaképpen sem az adott évben megvalósuló kifizetésekre, sem a vállalt kötelezettségekre nézve nem jelentenek egyértelmű korlátot. Mivel valamennyi kötelezettségvállalás idővel kifizetést, s így a költségvetési egyenleg romlását eredményezi, elengedhetetlen, hogy a Kormány előre és tudatosan megtervezze ezek alakulását. A kötelezettségvállalások kontrollálása a Kormány közvetlen érdeke, hiszen egy adott évben vállalt kötelezettségek jelentik a későbbi évek örökölt tételeit, amelyek közvetlenül csökkentik a belső tételek előre meghatározott egyenlegén belül a szabad tételekre felhasználható keretet, azaz szűkítik a költségvetési mozgásteret.

A 11. §-hoz

A belső kiadásoknál két okból lehetséges a többlet-teljesítés. Az egyik ok, ha a kiadást korábbi költségvetési törvény engedélyezte és más jogszabály nem tiltja. A gyakorlatban ez a Kormány által – rendeletben – jóváhagyott maradványok alapján történő kifizetéseket jelenti majd. Többletkiadás továbbá akkor lehetséges, ha az eltérés a Kormány kompetenciáján kívül esik (árfolyamváltozás,), illetve ha a kiadás nem teljesítése a Magyar Állam „jó hírét” csorbítaná (visszavonhatatlan kötelezettségvállalások, azaz garancia-, kezesség-, szavatosság-vállalások), és a költségvetési törvény ezen elvek alapján felhatalmazást ad az egyes kiadásoknál a túllépésre. A jogerős bírósági döntések teljesítése érdekében a költségvetési törvény rendelkezésétől függetlenül lehetőség van a kifizetésre. Azt, hogy a kormányzat ne törekedjen az ilyen típusú kiadások alultervezésére, az a – korábban már említett – szabály biztosítja, amely szerint a középtávú egyenleg-célok meghatározásánál e kiadási többleteket korrigálni kell.

Az Alkotmány 26/A. §-ának (6) bekezdése határozza meg, hogyan járhat el a Kormány költségvetési törvény hiánya (ex lex) esetén. Főszabályként a jogszabályok szerint adódó kiadásokat csak az előző évi költségvetési kiadások időarányos összegének erejéig lehet teljesíteni, de az állam fizetéseképtelenségének megakadályozására lehetőséget biztosít arra az Alkotmány, hogy törvény megjelölje, mely kiadások képeznek kivételt e korlátozás alól. A kivételt a külső és a felülről nyitott kiadások jelentik, mivel ezek elmaradása eredményezné a Magyar Állam fizetéseképtelenségének látszatát.

A 12. §-hoz

A törvény a költségvetési törvény módosításának három típusát különbözteti meg.

- Költségvetési hatással járó szaktörvény módosítása esetén (pl. ÁFA törvény) a költségvetési hatástanulmány szerinti összeggel a Kormány módosítja az érintett tételeket. Tekintve, hogy itt a szaktörvény módosítás technikai átvezetéséről van szó, ez a típusú módosítás csak a költségvetési törvényeken kívül meghatározódó külső tételeket érintheti. (Itt nem szükséges a TKH véleménye, hiszen a számok megalapozottságát a TKH már a szaktörvény vitája során megvizsgálta.)
- Az elsődleges egyenleget nem rontó, a normaszöveget, illetve csekély számú belső tételt érintő módosítás esetén egyszerűsített eljárásban történő döntésre van lehetőség. Így a költségvetési kihatással nem járó, általában kisebb jelentőségű változásokat eredményező, vagy kisebb tervezési hibák korrigálását jelentő döntéseket gyorsan képes meghozni az Országgyűlés. Ezen ügyek sajátossága, hogy nem indukálnának költségvetési vitát (pl. fejezetek közötti átcsoportosítás). Természetesen a TKH ez esetben is véleményezi a törvényjavaslat megalapozottságát.
- Amennyiben a módosítandó tételek száma nagyobb, vagy a változás az elsődleges többletet csökkenti, akkor a szokásos költségvetési tárgyalási rend szerinti módosításra van lehetőség, amelyet – a vita nélküli eljárástól megkülönböztetve – pótköltségvetésnek minősít a törvény. Amennyiben a TKH előrejelzése alapján a belső tételek miatti egyenleg-romlás várhatóan meghaladja a TKH által az adott évre becsült GDP 0,2%-át, a Kormánynak kötelező pótköltségvetést benyújtania. A pótköltségvetésre is érvényes a belső tételek egyenlegének egy évvel korábban rögzített követelménye.

A költségvetési törvény módosításának egyszerűsített eljárási rendjét a Házzsabályban kell majd meghatározni.

A 13. §-hoz

A költségvetési törvényben meg kell jelölni, azokat a rendelkezéseket (normaszöveg és mellékletek egyaránt) amelyek több éven át hatályban maradhatnak. A többi rendelkezés csak az adott évre vonatkozik, később nem jelenthet jogalapot. A középtávú egyenleg-célok addig maradnak hatályban, amíg az Országgyűlés felül nem írja azokat. Amennyiben esetleg a költségvetési vita során nem sikerül elfogadni a tárgyévet követő évek egyenleg-céljait (mert a TKH és a Kormány becslése jelentősen eltér), akkor a korábbi célok élnek tovább (a tárgyévet követő második évi cél ilyen esetben tetszőleges tárgyévet követő második évi célnak tekintendő).

A 14. §-hoz

A törvény nyilvános kormányzati (illetve önkormányzati) beszámolási kötelezettséget rögzít az éves adatokról és a választási ciklus adatairól, folyamatairól. Az éves adatok várható alakulásáról legalább évente kétszer kell a Kormánynak beszámolnia az Országgyűlés felé. A beszámolások időpontját a törvény nem rögzíti, azokat a költségvetési ciklushoz célszerű igazítani.

A 15. §-hoz

A TKH az Országgyűlés munkáját segítő, pártsemleges, a kormányzati szervektől független hivatal, amelynek jogállása az Állami Számvevőszék jogállásához hasonló.

A TKH feladatait az Alkotmány szerint minősített többséggel elfogadott törvényben kell előírni.

A TKH a költségvetési átláthatóságot hivatott biztosítani, nem vesz részt a költségvetés-politika alakításában, az általa végzett feladatok tehát nem politikai, hanem technikai, elsősorban közgazdasági jellegűek. A TKH makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseket készít, megvizsgálja a kormány által benyújtott költségvetési törvényt, és biztosítja a tervezés közgazdasági, módszertani megalapozottságát. Hasonlóképpen elvégzi az Országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslatok és módosító indítványok költségvetési hatásáról szóló becsléseket is, s amennyiben véleménye eltér az adott törvényjavaslat előterjesztője által készített becslésektől, úgy az Országgyűlés kellő súllyal figyelembe veszi a TKH álláspontját. A költségvetés fenntarthatóságát közvetlenül befolyásoló törvényjavaslatok és módosító indítványok esetében az Országgyűlés ezen törvény elfogadásával vállalja, hogy döntése során figyelembe veszi a TKH által becsült költségvetési hatásokat. A TKH elsősorban az Országgyűlés költségvetési ügyekért felelős bizottságának munkáját segíti, de az általa szolgáltatott információ támpontot nyújt az Országgyűlés döntéseihez is, makrogazdasági előrejelzései és módszertani ajánlásai pedig a közszféra számos szereplőjének nyújthatnak segítséget a tervezés során.

A kitűzött elsődleges egyenleg-cél a Stabilitási és Növekedési Egyezményben foglalt követelményeknek történő megfeleléséről a TKH-nak nem kell nyilatkoznia, ez kizárólag az Európai Bizottság kompetenciájába tartozik.

A 16. §-hoz

Annak érdekében, hogy a TKH el tudja látni feladatait, azaz képes legyen a költségvetési tervezési folyamatot átlátni és közgazdasági módszertani szempontok alapján véleményezni, valamint a szaktörvények és módosító indítványok költségvetési hatásvizsgálatát elvégezni, elengedhetetlen számára az ehhez szükséges információhoz való megfelelő mértékű és minőségű hozzáférés. A TKH valamennyi olyan információhoz hozzájuthat, amelyhez az államháztartásért felelős miniszter hozzájut. Így mind a költségvetési törvény, mind a szaktörvények esetében az előterjesztő és a TKH becslése közötti eltérések kizárólag módszertani különbségekből adódhatnak, amelyek tisztázása az érintett intézmények szakértőinek feladata.

A (9) bekezdés biztosítja a TKH valamint a költségvetési intézmények alkalmazottai közötti szabad kommunikációt. Ez elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy a TKH és a fenti intézmények között szoros együttműködés alakulhasson ki, és a szakmai és módszertani eltéréseket, véleménykülönbségeket szakértői szinten, hatékonyan kezelhessék.

A 17. §-hoz

A TKH egyszemélyi felelősségen alapuló szervezet. A TKH nem pártgyensúlyon alapuló, hanem pártsemleges intézmény. Elnökét az Alkotmány szerint az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával választja, az elnök mandátuma az ÁSZ elnökével egyezik meg (megbízatásának időtartama 12 év és tisztségére újraválasztható).

A 18. §-hoz

A pártsemlegesség pártegyensúllyal szembeni megőrzését szolgálja, hogy az elnökhelyettest nem az Országgyűlés választja, hanem közvetlenül az elnök jelöli, és a köztársasági elnök nevezi ki, elkerülve ezzel az elnökhelyettes személyéhez fűződő esetleges politikai alkukat.

A 19. §-hoz

A TKH elnökének és elnökhelyettesének hivatalba lépésével kapcsolatos részletszabályok. A többi közjogi máltósághoz hasonlóan a TKH vezetői is esküt tesznek a parlament előtt.

A 20. §-hoz

A TKH elnökének jogkörei megfelelnek a szokásos vezetői jogköröknek.

A 21-23. §-khoz

A TKH elnökének és elnökhelyettesének mentelmi jogával, összeférhetetlenségi viszonyaival, és vagyonnyilatkozati kötelezettségével kapcsolatos szabályok hasonlóak az Állami Számvevőszék elnökére illetve elnökhelyettesére vonatkozó szabályozáshoz.

A 24. §-hoz

A TKH elnöke megbízatásának megszűnésével kapcsolatos szabályok hasonlóak az Állami Számvevőszék elnökére vonatkozó szabályozáshoz.

A 25. §-hoz

A TKH elnökének és elnökhelyettesének illetménye a mindenkori miniszteri illetmény arányában van meghatározva, de a miniszter illetményénél magasabb, tekintettel a szervezet státuszára.

Az elnökhelyettesre főszabályként a köztisztviselői törvény vonatkozik, de a köztisztviselői jogállástól eltér annyiban, hogy felmentési idejét nem a teljes közszolgálati jogviszonya időtartama, hanem a TKH-nál eltöltött idő alapján kell számítani, továbbá a részére fizethető végkielégítés összege limitálva van.

A 26.-27. §-khoz

A TKH-nál dolgozó szakértők főszabály szerint köztisztviselői jogállással rendelkeznek. Eltérést jelent, hogy a TKH dolgozóinak illetménye meghaladja a köztisztviselőkét, továbbá besorolásuk és díjazásuk szabályozása nem jelent kötött előmeneteli rendet. A dolgozók teljesítménye alapján a TKH vezetői döntenek a besorolás és a díjazás megváltoztatásáról.

Az elnökhelyetteshez hasonlóan kell számítani a szakértők felmentési idejét, és végkielégítésük összege is limitálva van.

A 28. §-hoz

A TKH költségvetési státuszát és székhelyét az Állami Számvevőszékéhez hasonlóan állapítja meg a törvény. Eltérést jelent, hogy – központi költségvetési szervként – a TKH gazdálkodására kiterjed az Állami Számvevőszék ellenőrzése.

A 29.-31. §-khoz

A TKH feladatait fokozatos hatálybaléptetés mellett kezdi meg, időt biztosítva ezzel megfelelő kapacitásának kiépítésére és tekintélyének megeremtésére. A hivatal várhatóan 2008 tavaszán áll fel, 2008 őszén elkészíti makrogazdasági előrejelzéseit, s folyamatosan dolgozza ki a későbbi előrejelzéseket is megalapozó makrogazdasági modellt. 2009-ben alkalmassá válik arra, hogy a költségvetési adatokra vonatkozó számításokat és előrejelzéseket is elkészítse, s közvéleményre az ezekhez, illetve a szaktörvények hatásvizsgálatához kapcsolódó módszertani ajánlásait. Ezek a módszertani ajánlások akkor kapnak nagyobb jelentőséget, amikor a TKH már véleményezi is ezek alapján a törvényjavaslatokat 2009. szeptember 1-jétől, a módosító indítványokat pedig 2010. szeptember 1-jétől.

Az adósságszabály rendszerszerű működése ugyancsak fokozatosan érhető el. Az első év, amikortól a szabály teljes körűen érvényesülhet, 2011 lesz, a 2009. évi költségvetési törvény határozza majd meg a 2011. évi elsődleges egyenleg-célt. Addig átmeneti rendelkezésként – a Konvergencia Program szem előtt tartásával – meg kell határozni a 2009. és 2010. évi követelményeket (nominálisan).

A paygo elv alkalmazásának követelménye azonnal hatályba lép, de az e törvényjavaslatban előírt költségvetési hatásvizsgálatok elkészítésére felkészülési időt kell hagyni (ezek 2009-től válnak kötelezővé).

A 32. §-hoz

A felhatalmazások a középtávú tervezési limiteket tartalmazó kormányrendelet, továbbá a költségvetési hatásvizsgálatok módszertani szabályait tartalmazó miniszteri rendelet megalkotására adnak lehetőséget. Ez utóbbi elkészítésébe a TKH-t is be kell vonni.

A 33-37. §-khoz

Az Alkotmány módosítással és a TKH-ra vonatkozó szabályokkal összhangban módosítani szükséges az Állami Számvevőszékről szóló törvényben a szervezet feladatkörét. Az állami költségvetési javaslat megalapozottságának vizsgálata a TKH feladatkörébe kerül, míg a költségvetés hitelfelvételeire vonatkozó szerződések ellenjegyzésének kötelezettsége – mint az Állami Számvevőszék jogállásától idegen jogkör – megszűnik.

A hatályukat veszítő rendelkezések technikai deregulációt is tartalmaznak, olyan törvényeket helyeznek hatályon kívül, amelyek minősített többséget igénylő törvényeket módosítottak. E módosító törvényeknek már nincsen szerepük, mivel tartalmuk beépült azon törvényekbe, amelyeket módosítottak.

Az ugyancsak minősített többséget igénylő a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény egyes rendelkezéseit azzal összefüggésben kell módosítani, hogy a kisebbségi önkormányzatok 2009-től az „önkormányzati” alrendszer részét képezik.

A köztisztviselői törvény módosítása – a többi parlamenti szervhez hasonlóan – a TKH számára is lehetővé teszi, hogy a dolgozók próbaidejére és pályáztatására saját eljárási rendet alakítson ki.

E törvényjavaslat, illetve az Alkotmány módosítása több, jelenleg az államháztartási törvényben szabályozott rendelkezést vesz át, így

- a költségvetés és a zárszámadás benyújtásával kapcsolatos eljárásrendet,
- a költségvetés módosításának és a pótköltségvetés készítésének szabályait,
- a választási évben történő pénzügyi beszámolás kötelezettségét, továbbá
- az átmeneti gazdálkodásra és az ex lex állapotra vonatkozó előírásokat.

A hatályon kívül helyező és módosító rendelkezések az államháztartási törvény és az említett törvényjavaslatok közötti összhangot teremtik meg.

A TÖRVÉNYHOZÁSI KÖLTSÉGVETÉSI HIVATAL MŰKÖDÉSI KÖLTSÉGEINEK BECSLÉSE

Az alábbiakban megfogalmazott feltételezések kizárólag a költségbecslés célját szolgálják és semmilyen értelemben nem jelentenek korlátot a leendő elnök számára a Hivatal szervezeti felépítése és működtetése tekintetében.

1. Személyi költségek

- a. A TKH szervezeti rendjét a Függelék mutatja be.
- b. A szervezeti alapegységek (melyeket igazgató vezet) átlagosan 5 főből állnak, akik közül 1 gyakornok, 2 elemző, 2 pedig vezető elemző besorolású.
- c. A személyi kiadások a Hivatal alaptevékenysége körében foglalkoztatottak esetében a törvény szabályai szerint adódik azzal, hogy a törvény szerinti jövedelmen felül, annak 30 százaléka mértékéig további juttatások biztosíthatók (pl. 13. havi bér, jutalom, kávépénz, stb.).
- d. A Munka Törvénykönyve szerint foglalkoztatottak (titkársági ügykezelőktől a programozókig) létszáma 25 fő, akik közül 23 fő átlagjövedelme a gyakornokok jövedelmével egyezik meg, 1 főnek, az intézményüzemeltetés és informatikai egység vezetőjének jövedelme a főigazgatók jövedelmével, 1 főnek, az elnöki titkárság vezetőjének jövedelme pedig az igazgatók jövedelmével. A Munka Törvénykönyve szerint foglalkoztatottak számára is biztosíthatók az egyéb juttatások (pl. 13. havi bér, jutalom, kávépénz, stb.) jövedelmük 30%-a mértékéig.
- e. A személyi kiadásokkal együtt megtervezendők a munkaadói bérjárulékok is, melyek mértéke a 2008. évi szabályok értelmében a bruttó bér 32 százaléka.
- f. 2008. év végére a létszám eléri a végső létszám 2/3-át, tehát az átlagos létszám 2008 során a teljes létszám 1/3-a.

2. Dologi kiadások

- a. Az általános üzemeltetési szolgáltatásokat a TKH – saját költségvetéséből – az Országgyűlés Hivatalától fogja vásárolni, éves megállapodások alapján.
- b. A Hivatal elhelyezésének költsége becsülhető piaci bérleti díjak alapján, mivel állami tulajdonú ingatlan használata esetén az üzemeltetés költségein felül a felújítási költségeket is biztosítani kell – legfeljebb egy másik állami szervezet (pl. a vagyonkezelő) költségvetésében;
- c. A szükséges irodaterület fajlagos értéke (közös helyiségeket is beleértve) 16 négyzetméter/fő. A Hivatal teljes létszáma 96 fő.
- d. A Budapest belvárosi irodaterület havi bérleti díja négyzetméterenként 3000 forint.
- e. A TKH költségvetésben kerül megtervezésre annak a tanfolyamnak a költsége, amelyet a Hivatal indulását követő egy-két évben szerveznek a hatástanulmányok-készítésének módszereiről a minisztériumok kijelölt dolgozói számára.
- f. A tanfolyamokon összesen mintegy 150-200 fő vesz részt, résztvevőnként 100.000 Ft-ra becsülhető a költség.

3. Informatika

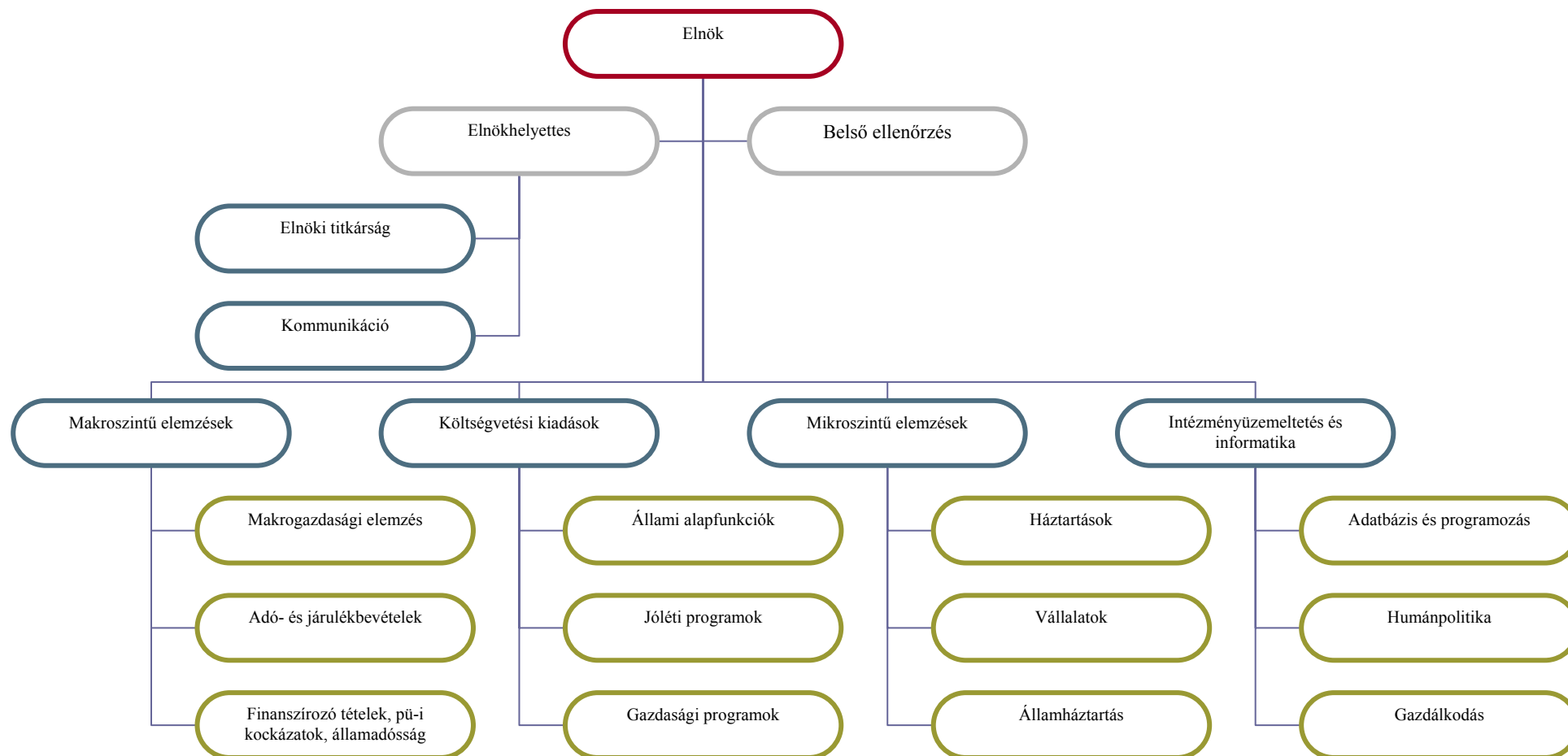
- a. A szakértők munkájához szükséges alapvető informatikai eszközöket (személyi számítógépek és irodai szoftverek) az Országgyűlés Hivatala biztosítja térítés ellenében
- b. Egy személyi munkaállomás hardver és szoftver költsége 300 ezer forint, ami ötéves megújítási időszakkal számolva évi 60 ezer forint költséget jelent.
- c. Az indulás utáni első években merül fel az informatikai rendszer kialakítási költségének döntő része (adatbázis-kezelő szoftver, informatikai kapcsolat megteremtése a Kincstárral és az OGY hivatalával, stb.).
- d. A Hivatal munkájához szükséges különleges szoftvereket (elsősorban adatbázis-kezelő és modellező) jelentős részben saját erőből és szakértői kapacitással kell fejlesztenie, mivel ilyen szoftverek készen nem vásárolhatók a piacon.

4. Egyéb felhalmozási kiadás

- a. A TKH indulásakor, 2008-ban szükséges 6 nagy másoló- és faxgép beszerzése összesen 12 millió forintért, mely teljes évben 2 millió forintos kiadást jelent.
- b. Bútorbeszerzésre 50 millió forint szükséges 2008-ban (teljes évben 5 millió forint).
- c. A Hivatal működéséhez 3 db személygépjármű szükséges 2008-ban összesen 12 millió forintért (teljes évben 2 millió forint).
- d. Telefonközpont beszerzésére 10 millió forintra van szükség 2008-ban (teljes évben 2 millió forint).

OKH-val kapcsolatos államháztartási kiadás megtakarítások levonásával (millió Ft)		
	teljes évre	2008.
Személyi kiadás	1117	372
Dologi kiadás (informatikai kiadások nélkül)	650	237
Ingatlanbérlés	55	28
Alapvető informatika	6	19
Speciális informatika	200	400
Egyéb felhalmozási kiadás	12	84
Összesen	2039	1140
Megtakarítások	229	
Mindösszesen	1811	1140

Függelék



JOGI HATÁSVIZSGÁLAT

A költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról szóló törvény indoklása tartalmazza a törvényjavaslatban szereplő szabályok magyarázatát. Az alábbi hatástanulmány azokkal a jogi kérdésekkel foglalkozik, amelyek vagy nem jelennek meg a normaszövegben vagy azok közvetett következményeként adódnak.

1. A jelenlegi helyzethez képest az új szabályozás
 - a. mindössze annyiban korlátozza a parlamenti többség jogait a költségvetési döntések tekintetében, amennyiben azok nem veszélyeztethetik a költségvetés fenntarthatóságát;
 - b. nem érinti a parlamenti ellenzék jogait a költségvetési kérdések tekintetében;
 - c. az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalja a végső döntést a költségvetési politika fenntarthatóságának megítéléséről és e döntés megalapozásához biztosítja a független és pártsemleges szakértői bázist;
 - d. nem érinti a szaktörvényi szabályozás tartalmát (pl. társadalombiztosítási rendszer működése);
 - e. lehetővé teszi a költségvetési rendszer program szemléletűvé alakítását.
2. A törvényjavaslat elfogadása esetén az alábbi jogszabályok és határozatok módosítása szükséges (a KAT-ban már elfogadottakon túlmenően)
 - a. Államháztartási törvény
 - i. A középtávú tervezés eljárási szabályai
 - ii. Tárgyéken túli kötelezettségvállalások rendje
 - iii. Az államháztartási alrendszerek (számának, összetételének) módosítása hatásának átvezetése
 - iv. A költségvetési elszámolási szabályok részletes meghatározása
 - v. A bevételek és kiadások tervezettől eltérő alakulása esetén alkalmazandó szabályok
 - b. Hárszabály
 - i. Költségvetés elfogadásának rendje
 - ii. Költségvetés módosításának egyszerűsített eljárása
 - iii. Kötelező ellentételezés érvényesítésének eljárási szabályai a szaktörvények tárgyalásában

3. A Köztársasági Elnök és az Alkotmánybíróság szerepe a költségvetés fenntarthatóságának biztosításában

- a. Az Alkotmány új 26/A paragrafusa kimondja, hogy az Országgyűlés és a Kormány hatásköreit a költségvetés fenntarthatóságának veszélyeztetése nélkül gyakorolja. A KAT, a Hárszabály és az Államháztartási törvény megfelelő előírásai biztosítani fogják, hogy a TKH mindenkor kormánytól független beclése is rendelkezésre álljon a parlamenti döntéshozatalkor. Konkrét esetekben ugyanakkor előfordulhat, hogy a parlament – élve a KAT 8. § (9) bekezdésében foglalt lehetőséggel - a TKH eltérő véleménye ellenére is elfogad egy törvényt, amely esetleg veszélyt jelenthet a költségvetési fenntarthatóság vonatkozásában. A veszélyre a TKH elnöke a zárószavazás előtti felszólalásában (KAT 20. § (1) h) pontja) hívhatja fel a figyelmet. Ilyen esetben a köztársasági elnök előzetes normakontrolra megküldheti a megszavazott, de még ki nem hirdetett törvényt az Alkotmánybíróságnak. Az AB – figyelembe véve a TKH elemzését és esetleg egyéb szempontokat – dönt a törvény alkotmányosságáról. A gyakorlati alkalmazás során, valószínűleg évek alatt fog kialakulni annak a gyakorlata, hogy milyen mértékű veszélyek esetén fog a köztársasági elnök és az AB beavatkozni.
- b. Amennyiben a parlament a költségvetési törvényben a tárgyévet követő évekre vonatkozóan a KAT-ban foglalt szabályokkal ellentétes egyenleg-célt, ill. követelményt kíván törvénybe iktatni, akkor – a köztársasági elnök kezdeményezése alapján – az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezheti a megfelelő paragrafusokat. Ebben az esetben a költségvetési törvény egyéb részei hatályba léphetnek, az egyenlegcél, ill. követelmény tekintetében viszont a KAT 13. § bekezdése alapján tovább élnek a korábbi értékek.
- c. Amennyiben a köztársasági elnök nem élt az előzetes normakontrol lehetőségével, akkor a törvény kihirdetése és hatályba lépése után az egyébként szokásos szabályok szerint van lehetőség a törvény AB előtti megtámadására, hivatkozással az Alkotmány új 26/A. paragrafusára. Ugyanez természetesen igaz bármilyen – kormányzati hatáskörben kiadott – alacsonyabb rendű jogszabályra is.

4. A TKH elnökhelyettesének kinevezése

Az elnökhelyettesnek az elnökével azonos feltételeket kell teljesítenie, hiszen elképzelhető, hogy időlegesen az elnökével azonos jogokat kell gyakorolnia. A köztársasági elnök a kinevezéskor nem mérlegelhet, mindössze ellenőrizheti, hogy a jelölt megfelel a törvényben meghatározott feltételeknek.

GAZDASÁGI HATÁSVIZSGÁLAT

A költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról szóló törvény célja a hiteles és kiszámítható költségvetési politika megteremtésének elősegítése. A fiskális hitelesség és kiszámíthatóság mint a stabil gazdasági környezet fontos eleme, elősegíti a hazai és külföldi beruházások ösztönzését, s ezáltal kedvező hatást gyakorol a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatottságra is. A törvényben megfogalmazott fiskális szabályrendszer a stop-go politika¹ megakadályozásával és az automatikus stabilizátorok működtetésével a gazdaságpolitikát arra ösztönzi, hogy politikai üzleti ciklusok generálása helyett inkább csillapítsa a gazdaság más szektoraiban keletkező hullámzásokat.

A költségvetés-politikai és gazdasági stabilitás erősödése és a nemzetközi megítélés javulása nyomán csökkenhet a forint kamatlábak felára az euró-kamatlábakhoz képest, s ezáltal csökkenhet a költségvetés kamatkiadása illetve a forintban denominált lakáshitelek és vállalati beruházási hitelek kamata is.

A kamatlábak csökkentésén kívül a kiszámíthatóbb gazdaságpolitika kedvező hatást gyakorolhat a forint árfolyamára is; az árfolyam stabilitása pedig megkönnyíti a befektetéssel és hitelfelvétellel kapcsolatos döntéseket, és csökkenti a devizában denominált eszközök és hitelek kockázatát.

A költségvetés-politikai szabályrendszer bevezetésének potenciális gazdasági hatásait a függelékben található 1. ábra szemlélteti.

I. A költségvetés-politikai szabályrendszer működése

A központi alrendszerre vonatkozó középtávú tervezés mozgástere – az elvárt elsődleges többlet alsó határa – abból a hosszú távú fenntarthatósági feltételből határozandó meg, hogy az államadósság (a központi alrendszer hitelviszonyon alapuló tartozásállománya) reálértéken nem növekedhet. Az államadósság alakulására a hiányon kívül még több tényező is hat, ezek közül a legjelentősebbek a diszkontkincstárjegyek piaci és nyilvántartási értéke közötti összes különbözet, az MNB tartalékfeltöltése, az EU-tól érkező támogatás-előlegek és a KESZ likviditásának növekedése. E változók alakulását azonban három évvel előre nem lehet érdemben megjósolni, ezért nem szükséges figyelembe venni őket a reáladósság szabály alkalmazása során. A véletlen hatásokat, az árfolyamváltozásokat és a pénzügyi vagyon változásának hatását nem tekintve az elvárt elsődleges többlet a nominális adósság és a reálkamatláb előrejelzett értékének szorzataként adódik.

¹ Stop-go típusú gazdaságpolitikának nevezzük azt a gyakorlatot, amikor a kormány bizonyos időszakokban – jellemzően a választások környékén – hirtelen aránytalan mértékű költekezésbe kezd, majd ezt követően az államháztartási egyensúly helyreállítása érdekében újra és újra erőteljes megszorításokra kényszerül. Az ilyen típusú gazdaságpolitika teljesen nyilvánvalóan nem lehet optimális, mivel a stop periódusokban a gyors vágás nincs megalapozva, a go periódusokban pedig gyors ütemű növekedés kezdődik, hogy majd legyen miből feláldozni a menetrend szerint (önbeteljesítő módon) megint érkező stop fázisban.

Az említett reálkamatláb természetesen nem a jegybanki alapkamatnak, hanem az államadósság átlagos kamatlábjának inflációval csökkentett értéke. Mivel az államadósság átárzódása időt vesz igénybe, ez utóbbi kamatláb a jegybanki alapkamatnál illetve a piaci kamatoknál jóval kevésbé változékony, így módon a hirtelen piaci változások, turbulenciák nem gyakorolnak rá jelentős hatást, s így nem kényszerítik ki a fiskális szabályon keresztül a költségvetési politika irányváltztatását sem. Azon túl, hogy ez a szabály stabil fiskális politikára ösztönöz, csökkenti a monetáris politika kormányzati befolyásolására irányuló kísértést is, hiszen a jegybanki alapkamat csökkentése önmagában nem teszi lazábbá az elérendő elsődleges egyenleg célt. Sőt, bizonyos körülmények között még csökkenhet is a költségvetési politika mozgástere, hiszen ha a jegybank kamatcsökkentése nem hiteles, akkor a csökkenő rövid távú kamatlábak mellett a piaci szereplők bizalmatlansága könnyen magasabb hosszú távú kamatszintben csapódhat le, ez pedig az államadósság átlagos kamatlábjának fokozatos növekedéséhez vezet.

A legegyszerűbb esetben a gazdasági helyzet alakulása tökéletesen előre látható, nincsenek gazdasági ciklusok, és a kormány, ill. a kormányoldal önmagától is átlátható és fegyelmezett költségvetési politikát kíván folytatni. Ebben az esetben elegendő az elsődleges egyenleg, mint követelmény rögzítése, a kamatkiadások ugyanis automatikusan következnek az adósságállomány és a kamatlábak alakulásából, melyekre a kormánynak közvetlen hatása nincs.

A megfelelő adatok és előrejelzési módszerek felhasználásával minden évben középtávú előrejelzés készíthető a gazdasági és költségvetési folyamatokról. Ezek alapján milliárd forintban meghatározható az elsődleges többletnek az a minimális mértéke, amely mellett az államadósság reálértéke nem fog növekedni. Az államadósság után fizetett nagyjából 6 százalékos átlagos kamatláb, 3 százalékos infláció és 60 százalékos adósságráta mellett ez 1,8 százalékos elsődleges többletet jelent a központi alrendszerben, ami 30000 milliárd forintos nominális bruttó hazai termék esetén 540 milliárd forint elsődleges többletnek felel meg.

Ennél lazább (magasabb teljes deficitet és reáladósságot eredményező) költségvetési politikát a kormányoldal nem folytathat, kivéve, ha megszerzi a képviselők kétharmadának támogatását. Annak érdekében, hogy a kormány a választások előtt saját teljesítményéért elszámoltatható legyen, a 4 éves választási ciklusból kiindulva a célt 3 évre előre kell kitűzni.

Például a 2014 nyarán megalakuló kormány 2014 őszén kitűzi a 2017 végére megcélzandó nominális adósságsszintet, amelynek teljesülését 2018 tavaszán, a választások előtt, a tényadatok birtokában lehet majd értékelni. Ugyanezen kormány alatt 2017 őszén meghatározza majd a parlament a 2021 végére megcélzandó adósságsszintet, bár lehet, hogy a 2018-as választások nyomán más pártok alakítanak majd kormányt. Éppen ezért a kétharmados törvényben rögzített költségvetés-politikai szabálynál szigorúbb feltétellel előírásához is kétharmados támogatás szükséges.

Amennyiben vannak gazdasági ciklusok, de ezek előre láthatóak, akkor a monetáris politika ennek megfelelően fogja alakítani a kamatlábakat, mivel stabilizálni kívánja az inflációt. Konjunktúrára számítva emeli, recesszióra számítva csökkenti a reálkamatlábát. Mivel az államadósság mértéke rövid távon nem változik jelentősen, ezért a költségvetés-politikai szabálynak megfelelően a nominális adósság és a reálkamatláb szorzataként adódó elsődleges egyenlegcél a reálkamatlábbal arányosan változik. Konjunktúra esetén emelkedik, recesszió esetén csökken az elvárt elsődleges többlet, ami kontraciklikus gazdaságpolitikára ösztönzi a kormányt.

Miután a parlament rögzítette az elsődleges egyenleg-célt, csak olyan döntések hozhatók, amelyek ehhez képest nem rontják az egyenleget. Ezt a kötelező egyenértékű ellentételezés szabályának (az Amerikai Egyesült Államokban használatos terminológia szerint Pay As You Go vagy rövidítve „paygo”) is nevezik. Az Országgyűlés jelenlegi Házzsabálya is tartalmazza ezt az előírást a módosító indítványokra vonatkozóan, de a költségvetési vita első fázisában felmentést ad alóla.

Bonyolultabb a probléma, ha előre nem látható és esetleg csak utólag azonosítható gazdasági ingadozásokkal is számolni kell. Könnyebben kezelhető a kérdés, hogyha ez a bizonytalanság szimmetrikus, tehát hosszú távon a kedvező és kedvezőtlen irányú ingadozások kiegyenlítik egymást.

Ebben az esetben kézenfekvő megoldás a költségvetési tételek szétválasztása aszerint, hogy érzékenyek-e a gazdasági ingadozásokra, vagy sem. Érzékeny tételek elsősorban az adó- és járulékbévételek vagy a munkanélküli segélyek. Tágabb értelemben ide sorolhatóak a nyugdíjak is (némileg eltérve a szokásos elméletektől), mivel egyrészt a svájci indexálás miatt függnnek az inflációtól és a bérektől, másrészt recesszió idején a munkanélküliség növekedésével járó elbocsátások mellett a nyugdíjazás is egy módja a létszámleépítésnek..

Ezeket a tételeket közgazdasági alapon lehetne besorolni, melynek során a fő cél az automatikus stabilizátorok többi tételtől való elkülönítése volna, ez azonban technikai és jogi akadályokba ütközik. Ez esetben ugyanis minden alkalommal, amikor a jövőben egy új költségvetési tétel jelenik meg, külön el kellene dönteni, hogy - egy jogilag meglehetősen megfoghatatlan jellemző alapján - melyik kategóriába tartozzon. A felesleges viták megelőzése végett a törvényjavaslat az automatikus stabilizátoroknál egy némileg bővebb, de jogilag könnyebben megragadható kategóriát határoz meg. Ezeket nevezi külső tételeknek (az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazott terminológia szerint „mandatory”, azaz „kötelező” tételek). A külső tételek azok a költségvetési bevételek és kiadások, amelyek adott évi számszerű összegét a szaktörvények, valamint a magángazdasági és demográfiai folyamatok egyértelműen meghatározzák. Természetesen ezek közé tartozik valamennyi adóbevétel, hiszen a gazdaság teljesítménye és az adótörvények egyértelműen meghatározzák a beszedhető adó mértékét. Ugyancsak külső tételnek minősülnek azok a jogosultsági kiadások, amelyek összegét nem a költségvetési törvények határozzák meg (pl. nyugdíj, munkanélküli segély). Van néhány olyan tétel is, amelyek összege teljes mértékben független a gazdaságpolitikától és a gazdaság helyzetétől, ilyen például az Európai Unió közös költségvetésébe teljesítendő befizetés.

Minden egyéb, a külső tételek közé nem sorolható költségvetési tétel belső tételnek minősül (az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazott terminológia szerint diszkrecionális tételek). Mivel a gazdasági ciklusoktól nem függő külső tételek egyébként sem állnak a kormány kontrollja alatt, ezért ezek kivétele a nominálisan követelményként rögzítendő egyenlegkategóriából nem növeli a kormány mozgásterét. Ugyanezért nem jelenti a parlament költségvetési jogosítványainak csökkenését, hogy a törvény szerint a külső tételek kifizetése akkor is teljesíthető, ha a költségvetési törvényben esetleg – valamilyen hiba folytán - nem vagy nem a megfelelő összeggel szerepelnek.

A külső tételek egyenlege – mivel függ a gazdasági ingadozásoktól – csak célként rögzíthető, nominális értéke utólag nem számon kérhető.

Egyes országokban (pl. Svédország, Chile, de maga az EU Stabilitási és Növekedési Egyezménye is) e probléma kezelése érdekében a költségvetés-politikai szabályt a gazdasági ciklusok hatását kiszűrő, ciklikusan igazított mutatókra alapozza. Az Európai Unió bizottsági és tagországi szakértőinek bevonásával immár 5 éve foglalkozik külön munkacsoport a ciklikusan igazított költségvetési hiánymutató helyes módszertanának kidolgozásával. Egyelőre nem látható, mikor ér véget a kutatómunka..

A fegyelmezett költségvetési politika a külső tételek esetében azt jelenti, hogy nem születnek olyan *döntések*, amelyek ezek egyenlegét rontanák, de a kormányzati politikától (rövid távon) független *külső* tényezők hatására az egyenleg romolhat. Mivel a gazdasági ingadozások hatásának ellensúlyozása fontos gazdaságpolitikai cél, ezért recesszió idején nem célszerű olyan intézkedéseket hozni, amelyek az érzékeny tételek egyenlegét javítják és ezáltal az elsődleges többletet növelik. A külső tételek elkülönített kezelése emellett arra is ösztönzést ad a kormánynak, hogy a recesszió kezelését, valamint az általános öregedés nyomán emelkedő szociális kiadások problémáját ne a beruházások visszafogásával, hanem a nagy ellátórendszerek átalakításával próbálja megoldani.

A külső tételek között szereplő automatikus stabilizátorok biztosítják azt is, hogy a fiskális politika ne kényszerüljön reagálni az államadósság implicit reálkamatlábának változására. Kedvező gazdasági környezet és élénkülő növekedés esetén ugyanis a jegybank – a fellendülés okozta gazdasági hatástól tartva – várhatóan növeli az irányadó kamatrátát, ami fokozatosan az államadósság implicit reálkamatlábának emelkedéséhez vezet. Mivel a reáladósság szinten tartását megkövetelő fiskális szabályból adódó elsődleges egyenleg cél a nominális adósság és a fenti implicit reálkamatláb szorzataként adódik, ezért a reálkamatláb növekedése az elsődleges egyenleg kitűzött célértékének növekedését okozza, azaz a korábbinál szigorúbb fiskális politikát ír elő. Ezt a hatást részben ellensúlyozza a gazdasági fellendülés okozta magasabb adó- és járulékbérvétel, valamint egyes szociális kiadások csökkenése; így az automatikus stabilizátorok biztosítják, hogy a kormány ne kényszerüljön túlzott mértékű fiskális megszorításra.

Az államadósság implicit kamatlábának változása esetén az elsődleges egyenleg-cél változik, de a szükséges egyenleg-változás jelentős része automatikusan bekövetkezik. Tegyük fel ugyanis, hogy a jegybank 1-2 éves távon a korábban elképzelnél 1 százalékponttal magasabb GDP-növekedést vár és attól tart, hogy ez az infláció növekedését okozhatja. Az inflációs nyomás megelőzése és a infláció célértéken tartása érdekében 1,5 százalékponttal megemeli a jegybanki alapkamatot ($\frac{1}{2}$ százalékponttal megemeli a reálkamatlábát). Tegyük el, hogy ez 1 százalékpontos emelkedést okoz az államadósság szempontjából legfontosabb 3 éves államkötvények hozamában. Ha az államadósság mintegy 3 év alatt átárazódik, akkor 60 százalék körüli adósságráta mellett 2 év alatt mintegy 0,4 százalékponttal emelkednek a kamatkidadások és ennyivel kell javulnia az elsődleges egyenlegnek. Kiindultunk tehát 1 százalékponttal magasabb GDP-növekedésből és eljutottunk 0,4 százalékpontos GDP-arányos elsődleges egyenleg-javulás szükségességéhez. A mai magyar költségvetési szerkezet (elsősorban a bevételi oldal) alapján kiszámítható, hogy 1 százalékponttal magasabb GDP-növekedés nagyságrendileg 0,3 százalékpontos javulást eredményez automatikusan az elsődleges egyenlegben, a Kormánynak és a Parlamentnek tehát mindössze az egyenleg-javulás $\frac{1}{4}$ -ét, 0,1 százalékpontot kell intézkedésekkel alátámasztania. (Ezek a számítások kizárólag illusztratív jellegűek, pusztán az automatikus stabilizátorok szerepét kívánják érzékeltetni a reáladósság-szabály működtetésében.)

A belső tételek egyenlege – mivel a kormány kontrollja alatt áll – követelményként rögzíthető nominális szinten, és utólag számon kérhető. Ennek megfelelően, ha a belső tételek egyenlege várhatóan jelentősen (a GDP 0,2 százalékával) rosszabb lesz, mint a követelményszint, akkor pótköltségvetést kell benyújtani, vagy – ha a probléma túl későn derül ki – a következő 3 év alatt kell teljesen ellentételezni az elcsúszást.

Összegezve tehát elmondható, hogy a gazdasági ciklusok és ingadozások hatását tompító, kontra-ciklikus, de mégis fegyelmezett költségvetési politikát tesz lehetővé, ha a külső tételek egyenlegére a költségvetési politika rövid távon nem reagál, és nem is hoz olyan döntéseket, amelyek ezek egyenlegét befolyásolnák.

Ennek megfelelően a törvényjavaslat szerint három évre előre nominális összegben rögzítendő az elsődleges egyenleg, de két évre előre már csak a belső tételek egyenlege rögzíthető, hogy maradjon tere az automatikus stabilizációnak.

Egy adott tárgyév tekintetében a hosszú, közép- és rövid távú költségvetési célok összhangját biztosítja, hogy

a költségvetés készítésekor – a tárgyévet megelőző ősszel – csak olyan költségvetés nyújtható be és fogadható el, amely szerint a belső tételek egyenlege nem rosszabb, mint az egy évvel korábban a tárgyévre meghatározott *követelmény*.

a tárgyévet kettővel megelőző év őszén a belső tételek egyenlegcélja az akkori legjobb tudás szerint biztosítja, hogy a tárgyévi elsődleges egyenleg nem lesz rosszabb, mint a tárgyévet hárommal megelőző év őszén meghatározott elsődleges egyenleg-*cél*.

a tárgyévet hárommal megelőző év őszén a tárgyévre vonatkozó elsődleges egyenleg-cél az akkori legjobb tudás szerint biztosítja, hogy a tárgyév végére várható adósság reálszintje nem haladja meg a költségvetés-politikai *szabály* (reáladósság szint tartása) alapján adódó értéket.

A szabályrendszer megfelelő működésének több fontos feltétele is van.

A költségvetési elszámolások szabályai azt határozzák meg, hogy az egyes ügyletek pénzügyi hatásaiból mit és mikor kell költségvetési bevételként és költségvetési kiadásként megjeleníteni. Az elszámolási szabályok megfelelő kialakítása a törvény alapján egy szakértői bizottság – government accounting standards board – feladata lesz, megakadályozva ezzel, hogy a mindenkori kormány a saját pillanatnyi érdekeinek megfelelően állapítsa meg azokat, s így aláássa a fiskális szabályrendszer egyes elemeinek betartását.

Az államháztartás egészéhez hasonlóan a helyi önkormányzati alrendszerben is szükség van a költségvetési fegyelem erősítésére, az indokolatlan túlköltekezés elkerülésére a maastrichti hiánycél mielőbbi elérése érdekében. A költségvetési deficit korlátozásának és az önkormányzatok eladósodásának kezelése érdekében megalkotott szabályokat nem a jelen törvény tartalmazza, ugyanakkor azok a szabályrendszer fontos részét képezik.

A hitelesített becslések képezik a szabályrendszer működésének egyik legfontosabb alappillért, hiszen nélkülük mind a belső egyenleg követelmény felállítása, mind a szaktörvényekre vonatkozó kötelező egyenértékű ellentételezés betartása veszélybe kerülhet. A költségvetéssel kapcsolatos adatok hitelességét javítja, és fiskális politika átláthatóságát erősíti a Törvényhozási Költségvetési Hivatal; amely a becslések által egyrészt elősegíti a kiszámítható és stabil fiskális politikától várt kedvező piaci folyamatok kibontakozását, másrészt javítja az állampolgárok számára rendelkezésre álló információ minőségét. Demokratikus államban – különösen választások előtt – mindenkinek jogában áll időben hiteles adatokat kapni az állam pénzügyi helyzetéről és kilátásairól. Az informáltság javulása hozzájárulhat a politikai kultúra fejlődéséhez és a választók tudatosabbá válásához is, melynek áttételes módon szintén lehetnek kedvező gazdasági hatásai is.

Mivel a javasolt költségvetés-politikai szabályrendszer alapfilozófiája, hogy szankciók helyett eljárási szabályokkal kívánja megelőzni a fenntarthatósági követelmény megszegését, így azok kijátszása esetén a büntetés a hitelesség, a jó hírnév csökkenése. Épp ezért rendkívül fontos szerep jut a nyilvánosságnak, amelyet külön szabályokkal kell garantálni; ilyenek például a kormány félévenkénti beszámolási kötelezettsége vagy a miniszterek választási években tett beszámoló, de a nyilvánosság erősítését szolgálják az TKH kivétel nélkül publikusan elérhető gazdasági és költségvetési elemzései, becslései is.

II. A szabályrendszer és a külső gazdasági helyzet változása

A fiskális szabályrendszerrel szemben támasztott legfontosabb követelmények közé tartozik az időtállóság. Amellett, hogy a rendszernek jól kell reagálnia a makrogazdasági folyamatokban vagy az intézményrendszerben bekövetkező esetleges változásokra – mint például a forint árfolyamának külső sokkok nyomán történő leértékelődése vagy hazánkhoz az Európai Monetáris Unióhoz történő csatlakozása – arra is alkalmasnak kell lennie, hogy szükség esetén anélkül lehessen a fiskális fegyelem megkövetelt mértékén változtatni, hogy az a teljes rendszer felfüggesztésével járna.

Természetesen lehetetlen volna valamennyi lehetséges és elképzelhető, a gazdasági környezetet érintő változásra kitérni, mindazonáltal a legvalószínűbb helyzeteket érdemes röviden megvizsgálni.

1. Váratlan árszínvonal-emelkedés

Amennyiben a költségvetési törvény elfogadása után hirtelen megemelkedik az árszínvonal, akkor a belső tételek nominális értéke nem változik, a kötelező tételek egyenlege – elsősorban az áfabevételek és a nyugdíjak értékén keresztül – viszont változhat. Tekintettel arra, hogy a magyar költségvetés egyenlege jelenleg nem túl érzékeny közvetlenül az infláció alakulására (1 százalékpontos többletinfláció mintegy 0,04 százalékponttal csökkenti a GDP-arányos hiányt), mondhatjuk, hogy a váratlan inflációnak nincs lényeges hatása a deficit alakulására.

Természetesen a belső tételek esetében az árszint-emelkedés reálkiigazítást tehet szükségessé, ilyenkor azonban vagy a közvetlenül érintett területen szükséges a szolgáltatás szintjének csökkentése, vagy más területen lehet ellentételezni a többletkiadást.

Mivel a folyó évi költségvetés nominális egyenlege érdemben nem reagál a váratlan árszint-emelkedésre, ezért az év végi adósságállomány sem változik az eredeti tervekhez képest. Ha csak egyszeri árszint-emelkedés következett be, akkor az adósságszabálynak megfelelően sem a $t+3$. évi elsődleges egyenlegcél, sem a $t+2$. évre elvárt belső egyenleg nem változik (itt kihasználtuk a magyar költségvetés érzéketlenségét!). Mindez azt jelenti, hogy – minden egyebet változatlanak véve – az árszint egyszeri megemelkedésének következménye az érintett területeken az állami szolgáltatás szintjének csökkenése, ami logikus, hiszen a költségvetési törvény nem a szolgáltatás szintjét, hanem az arra fordítható összeget határozza meg.

Ezek után meg kell különböztetni az árszintemelkedés különféle lehetséges okait:

- Belső tényező (pl. magasabb bérmegállapodás a magánszektorban)

Ennek egyik hatása, hogy a belföldön termelt áruk és szolgáltatások ára az állam számára is megemelkedik, a másik hatása viszont, hogy a nominális jövedelmek megemelkednek, amiből az államnak jövedelemadó-többletbevétele keletkezik. A folyó évben ezt még nem lehet elkölteni, mivel a belső tételek nominális értéken vannak rögzítve, de a következő évre meghatározandó belső egyenleg-követelmény már ezt tartalmazni fogja, mivel a rögzített elsődleges egyenleg célt a külső tételek várhatóan kedvezőbb egyenlege mellett kell teljesíteni. (A bérmegállapodás inflációs hatásával azért nem számolunk, mert közvetlenül az inflációra a költségvetés nem érzékeny.)

- Külső tényező (pl. olajár-sokk)

Ennek egyik hatása például az állami autók benzinfogyasztásának nominális megemelkedése, amit ellentételezni kell pl.: a járműhasználat csökkentésével. Ebben az esetben a külső tételek egyenlege nem változik, hiszen belföldi többlet-jövedelem nem keletkezik. A magyar gazdaság egésze veszít az importált olaj árának megemelkedésén (cserearány-romlás) és ennek a veszteségnek egy része az államnál jelenik meg. Nincs semmiféle közvetlen alapja annak, hogy növekedjék a nettó elvonás a magánszektorból.

– Adóemelés (pl. áfa-kulcs)

Mivel az adóemelés ténye nem váratlan, csak arról lehet szó, hogy nem volt ismert a magánszektor viselkedésére gyakorolt hatás. Ennek megfelelően az állami vásárlások esetében a tervezés figyelembe vehette – a belső egyenleg változatlanlansága mellett – az egyes kiadási és bevételi tételek szükségszerű megváltozását, a magánszektor esetében viszont a viselkedési hatás problémája analóg a belső tényező problémájával. (Itt világossá válik, hogy miért kell az állam és az állami intézmények által fizetett adókat belső bevételnek minősíteni. Ha ugyanis ezek is a külső bevételek közé számítanak, akkor adóemelést sem lehetne bevezetni másfél évnél rövidebb idő alatt.)

2. A forint erőteljes leértékelődése

A szabályrendszer által támasztott számszerű követelmények nem igazán érzékenyek az árfolyam alakulására. A forint leértékelődése egyrészt az államadósság átértékelődését (forintban kifejezett értékének növekedését), másrészt a devizában denominált adósság kamatának emelkedését okozza. Jelenleg a magyar államadósság mintegy 30%-a devizában meghatározott, ez forintban kifejezve nagyjából 4800 milliárdos állományt jelent. Egy 10%-os árfolyamgyengülés esetén tehát kb. 480 milliárddal nőne az államadósság nominális értéke, ami 3%-os inflációt feltételezve alig több, mint 14 milliárd forintos deficitnövelést tenne lehetővé az adósságszabály betartása mellett. Ezt a hatást azonban bőven kompenzálja devizahitelek után fizetett kamatok emelkedése; ha például 5%-os induló kamatlábat feltételezünk, akkor a 4800 milliárdos állomány után fizetett 240 milliárdos kamatkiadás 10%-os növekedése 24 milliárd forinttal rontja az ország kamategyenlegét, s így középtávon ugyanilyen mértékű elsődleges egyenleg javítást kényszerít ki.

Amennyiben az MNB az árfolyamgyengülés nyomán az infláció növekedésére számít, úgy monetáris szigorításra kerülhet sor. Ez esetben a kamatlábak emelkedése a $t+3$. évre meghatározandó elsődleges többlet célértékét növeli, ezáltal a monetáris szigorítás mintegy 2-3 év késéssel fiskális szigorítást is kivált.

3. A költségvetési szabályrendszer és az EMU

A Balassa-Samuelson hatás által indokolt inflációs többlet csökkenése eltérő mértékben befolyásolja a költségvetési politika mozgásterét attól függően, hogy sor kerül-e a felzárkózási folyamat során az euró magyarországi bevezetésére.

Abban az esetben, ha hiteles a magyar monetáris politika, akkor a mindenkori makropálya-előrejelzés élhet azzal a feltételezéssel, hogy 3 éven belül a jegybank képes az inflációt a kitűzött cél szintjére beállítani. Ez azt jelenti, hogy a reáladósság-szabály alapján $t+3$. évre adódó nominális adósság-szint-változás számításakor a mindenkori hivatalos (az MNB és a kormány által közösen kitűzött) inflációs cél alkalmazható, ami jelenleg 3 százalék. Ez alapján a magyar költségvetési politika is kiszámítható marad. Ha az EU-átlaghoz történő felzárkózás következtében a Balassa-Samuelson hatás által indokolt inflációs többlet csökken, akkor az inflációs cél is csökken, tehát csökken a megengedhető teljes deficit mértéke is. Ez a csökkenés azonban nem jelent költségvetési megszorítást, mivel az alacsonyabb inflációhoz alacsonyabb forint kamatláb is tartozik (a reálkamatlábnak nem kell változnia), az államadósság mintegy 3 év alatt átárazódik, és a szükséges teljes deficitcsökkenés a kamatkiadások automatikus csökkenésével megvalósul.

Amikor Magyarország csatlakozik a monetáris unióhoz, ez a folyamat is némileg másképp zajlik majd. Igaz ugyan, hogy az Európai Központi Bank rendelkezik hivatalos inflációs céllal, de az az euró-zóna egészére vonatkozik, nem az egyes tagállamokra. Ennek megfelelően továbbra is szükség lesz a Magyarországon mérhető infláció előrejelzésére. Tekintettel arra, hogy az államadósság kamatkiadása ekkor már az egész euró-zónában érvényes kamatlábak alapján határozódik meg (leszámítva az igen alacsony likviditási prémiumot), a magyar infláció változása nem lesz hatással a kamatkiadásokra, tehát az elsődleges egyenleg-cél csökkentését nem oldja meg automatikusan a kamategyenleg javulása. Kiindulva abból, hogy az euró bevezetésekor az államadósság mértéke GDP-arányosan 60 százalék, a Balassa-Samuelson-hatás pedig nagyságrendileg 1 százalékpont, azt mondhatjuk, hogy a felzárkózás évtizedeiben a szabályrendszer évente mintegy 0,6 százalék pont értékben „engedélyez” olyan deficit-többletet, amelynek a felzárkózás végéig el kell tűnnie. Kíváncsinos volna, ha a mindenkori kormány ezt a deficit-többletet – mint költségvetés-politikai mozgásteret – a reálkonvergencia gyorsítására használná fel. Ahogyan csökken az államadósság szintje a GDP-hez viszonyítva, úgy csökken ennek a problémának a súlya is.

4. Költségvetési szabályrendszer szigorítása vagy lazítása

Amennyiben a kormány – például óvatosságból, vagy az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Egyezményéből következő bizonyos elvárásoknak megfelelően – a fiskális szabályrendszerből következőnél szigorúbb költségvetési politikát kíván folytatni, akkor ezt átlátható módon megteheti úgy, hogy tartalékokat képez a költségvetési tervben, amelyet a végrehajtás során nem használ fel. A tartalék képzése nem jelenti a parlament költségvetési jogosítványainak csökkenését, mivel a költségvetési törvény előírhatja, hogy a tartalékokat csak a parlamenti *egyszerű többség* jóváhagyásával lehet felhasználni.

Amennyiben a mindenkori Országgyűlés a reáladósság szinten tartásánál tartósan lazább vagy szigorúbb költségvetési politikát kíván lehetővé tenni, – például a gazdasági környezet változása vagy az Európai Unióval kapcsolatos kötelezettségeink alakulása miatt – úgy ezt egyszerűen megteheti anélkül is, hogy a törvényben foglalt szabályrendszer többi elemén változtatna. Ha az államadósság reálértékének állandó szinten tartása helyett az új szabály annak előre meghatározott ütemű csökkentését vagy növelését írja elő, úgy szigoríthat illetve lazíthat a jelenlegi szabályon. Amennyiben a szabály az államadósság nominális értékét tartja változatlanul, azaz a reáladósság 3%-os évenkénti csökkentését írja elő, úgy a Stabilitási és Növekedési Egyezmény által előírt strukturális egyensúlyt valósítja meg, tehát több év átlagát tekintve az államháztartás teljes egyenlege zérus lesz. Ez a reáladósság szinten tartásához viszonyítva szigorítást jelentene.

III. A szabályrendszer értékelése

Érdemes áttekinteni, hogy milyen teljesítményt nyújt a javasolt költségvetés-politikai szabályrendszer egy a Nemzetközi Valutaalap (IMF) által kidolgozott, nemzetközileg elfogadott szempontrendszer² tükrében. A vizsgált szempontok mindegyikét természetesen egyetlen költségvetési keretrendszer sem teljesítheti maradéktalanul, minden országnak döntenie kell, hogy mely szempontokat helyezi előtérbe.

² G. Kopits – S. Symansky, Fiscal Policy Rules, Occasional Paper 162, International Monetary Fund, 1998.

Meghatározás (definition): A költségvetés-politikai szabályrendszer által alkalmazott fogalmak jól meghatározottak, a felállított kritériumok egyértelműek. A megfigyelt költségvetési mutatószámok az intézmények széles és egyértelműen megadott körét fedik le, és a kitűzött célértékekhez tartozó időtávok is pontosan rögzítettek.

Átláthatóság (transparency): A számviteli és elszámolási szabályokat meghatározó szakértői testület számára előírt elvek, valamint a költségvetési előrejelzésekkel kapcsolatban felállított előírások megfelelnek az átláthatóság követelményének.

Megfelelőség (adequacy): A szabályrendszer alkalmas annak a célnak a teljesítésére, amelyet kitűzött maga elé; betartása garantálja az adósságráta tartós, a gazdasági növekedésnek megfelelő ütemű csökkenését, valamint az egy főre eső adósságteher korlátozását is.

Következetesség (consistency): A belső konzisztenciát biztosítja a belső egyenleg követelmény reáladósság szabályból történő levezetése, a külső konzisztenciát, azaz a monetáris politikával való összhangot pedig szintén garantálja a szabály betartása. A monetáris politika, miközben az infláció stabilizálására törekszik, konjunktúrára számítva emeli, recesszióra számítva pedig csökkenti a reálkamatlábát, s ezáltal, a fiskális szabályrendszeren keresztül ugyanezt teszi a fiskális politika az elsődleges egyenleg célértékével. Így a monetáris és fiskális politika összhangja segíti a kontraciklikus gazdaságpolitika megvalósítását.

Egyszerűség (simplicity): A szabályrendszer aránylag bonyolult, és figyelembe véve, hogy más országok sem alkalmaznak még ehhez hasonlót, számítani lehet kommunikációs nehézségekre.

Rugalmasság (flexibility): A kormány nem az elsődleges egyenleg cél, hanem a belső egyenleg követelmény betartásáért felel, így nem kell reagálnia a külső tételek egyenlegének makrogazdasági, demográfiai, vagy bármely külső, a kormány döntésétől független tényező alakulásából fakadó változásaira, ami az automatikus stabilizátorok működésén keresztül a kontraciklikusság felé tolja a gazdaságpolitikát. A szabályrendszer gyakorlati működésének valamennyi eleme megkerülhető, ha az országgyűlési képviselők kétharmada ezzel egyetért, sőt, rendkívüli helyzet esetén akár a teljes szabályrendszer is felfüggeszthető.

Végrehajthatóság (enforceability): A belső tételek nominális egyenlege felett a kormány teljes kontrollt gyakorol, s a rendszer tartalmazza az ezt elősegítő eljárási szabályokat is. A rendszer alapfilozófiája, hogy szankciók kilátásba helyezése helyett eljárási szabályokkal kívánja megelőzni a fenntarthatósági követelmény megszegését, így azok kijátszása esetén a büntetés a hitelesség, a jó hírnév csökkenése.

Hatékonyág (efficiency): A szabályrendszer hosszú távú tiszteletben tartásának elengedhetetlen feltétele a nagy ellátórendszerek mélyreható reformja. Az elsődleges egyenleg követelményből a külső tételek előrejelzett egyenlegét levonva alakul ki a kormány számára adott belső egyenleg követelmény. Az ellátórendszerek reformja nélkül a külső tételek egyenlegének az öregedő társadalom következtében bekövetkező romlása a kormány mozgásterének szűküléséhez vezet, amelyet csak ideig-óráig lehet kisebb nagyságrendű, belső tételeket érintő megszorítással ellensúlyozni. E reformok végrehajtására kell kihasználni a fenntartható költségvetési mozgástér kezdeti, a csökkenő kamatlábak illetve GDP-arányos kamatkiadás és a magasabb gazdasági növekedés nyomán bekövetkező bővülését.

Összességében elmondható, hogy a javasolt koncepció az IMF által a fiskális szabályrendszerekkel szemben támasztott nyolc követelmény többségének megfelel, s hiányosságain nem lehetne anélkül javítani, hogy ne sérülnének az előnyei. A szempontrendszer által feltárt hiányosságok nagy része kommunikációs természetű; a szabályrendszer elfogadása illetve bevezetése során komoly figyelmet kell fordítani az állampolgárok tájékoztatására, a szabályrendszer közérthető formában történő magyarázatára. Kulcsfontosságú a nagy ellátórendszereket érintő reformok szükségességének felismerése és a fenntartható költségvetési mozgástér kezdeti bővülésének e célra való kihasználása.

IV. Potenciális gazdasági hatások

A költségvetés-politikai szabályrendszer bevezetésének potenciális gazdasági hatásait szemlélteti a függelékben található 1. ábra.

Az elsődleges egyenleg céljaként a reáladósság szabályon alapuló rögzítése biztosítja az adósságráta folyamatos, a gazdasági növekedéssel megegyező ütemű csökkenését. A kötelező egyenértékű ellentételezés szabálya megakadályozza, hogy a költségvetés egyenlegét a költségvetési év folyamán a szaktörvények módosításával a fenntartható pályáról el lehessen téríteni.

A belső egyenleg követelmény rögzítése, azaz a külső és belső tételek elválasztása, garantálja az automatikus stabilizátorok működését éppúgy, mint a világos felelősségi szabályokat és a számonkérhetőséget: a kormány feladata a belső egyenleg követelmény betartása, nem reagál a külső tételek egyenlegének a makrogazdasági folyamatok következtében történt változására.

A hiteles, kiszámítható és a választási ciklusok hatásaitól kevésbé függő gazdaságpolitika javítja az ország megítélését a nemzetközi gazdasági szereplők körében, ami a kamatlábak csökkenésében és a forint erősödésében is megnyilvánulhat.

Svédország 1996-ban vezetett be fiskális szabályt, mely a ciklikusan igazított teljes egyenleg 2%-os többletét írja elő. A megerősödő fiskális fegyelemnek köszönhetően 2007-re a svéd adósságráta a GDP 73,7%-áról 47%-ra csökkent, s ezzel párhuzamosan a svéd irányadó kamatláb is mérséklődött; az 1995-ös 8,5%-os átlagos érték 1997-re 4,1%-ra esett. Az irányadó ráta alakulásával párhuzamosan az államadósság kamatkiadásai szempontjából fontos hosszú lejáratú hozamok is jelentősen csökkentek: a tíz éves államkötvények hozama az 1995-ös átlagos 10,2%-ról 1997-re átlagosan 6,6%-ra süllyedt. A kamatlábak csökkenésében ugyan más világgazdasági folyamatok is szerepet játszottak, a dollárhozamokhoz viszonyított különbség csökkenése azonban jól mutatja, hogy a mérséklődés jelentős részét a svéd gazdasági folyamatok, azon belül pedig elsősorban a megerősödő fiskális fegyelem és hitelesség idézték elő. A svéd korona árfolyamán szintén látszik, hogy a fiskális szabály bevezetésével – sőt, még inkább annak bejelentésével – egyidőben megnövekedett a bizalom a svéd fizetőeszköz iránt. Ezeket a folyamatokat szemléltetik a függelékben található 2. és 3. ábra.

A nemzetközi megítélés javulása, a kamatlábak csökkenése és a hazai valuta erősödése a kiszámítható gazdasági környezettel karöltve vonzóvá teszik az országot a befektetők szemében, ami végső soron a gazdasági növekedés és a foglalkoztatottság növelésében ölt testet.

A kamatlábak csökkenésének és a forint erősödésének kedvező hatásaiból a háztartások közvetlen módon is részesednek majd; a kamatlábak csökkenése kedvez a forinthiteleket törlesztőinek, a forint árfolyamának erősödése nyomán pedig a devizában felvett jelzálog- és egyéb hitelek törlesztőrészei csökkennek.

A kamatlábak mérséklődése nyomán csökkenhetnek a költségvetés kamatkiadásai is. Az állam 2007-ben nagyságrendileg 90 milliárd forint kamat-felárat fizet ki külföldieknek (ahhoz képest, mintha a forint kamatláb az euró kamatláb szintjén lenne). Ha a forint kamatlába az euró kamatlábjának szintjére csökkenne, akkor összesen mintegy 340 milliárd forinttal lehetne csökkenteni az állami kiadásokat. A kamatkiadások csökkenése és a külső tételeknek a javuló gazdasági növekedés következtében kedvezőbbé váló egyenlege hozzájárul az adósságráta leszorításához.

Érdemes megemlíteni, hogy a hiteles és hosszú távon fenntartható fiskális politika nyomán a kamatlábak szintjében bekövetkező csökkenés és a forint-árfolyam erősödése mellett, várhatóan egy harmadik hatás is megjelenik. Okkal feltételezhetjük, hogy a kamatlábak és az árfolyam kedvező irányba történő elmozdulása mellett azok volatilitásának, változékonyságának mértéke is csökken. A kamatlábak változékonysága és a forint árfolyamának ingadozása növeli azokat a kockázatokat, amelyekkel a gazdasági szereplőknek – a háztartásoknak, a vállalatoknak és az államnak egyaránt – szembe kell néznie pénzügyi döntéseik során. A bizonytalanság csökkenésével tehát a kockázatkezelésre fordított erőforrások egy része megtakaríthatóvá válik. Nem egyszerű feladat számszerűsíteni ezeket a megtakarításokat, ám a nagyságrend érzékeltetése céljából érdemes kiindulni Csajbók és Csermely³ 2002-es tanulmányából. Gondolatmenetük alapján a devizapiacra az árfolyam volatilitásának növekedése a forgalom bővülését okozza, a forgalom növekedésével arányosan pedig nőnek a tranzakciós költségek is. Példaként az árfolyamsáv 2001 májusában bekövetkezett kiszélesítése előtti hónap forgalmi adatait vetik össze a sávszélesítést követő fél év átlagos havi forgalmával, s megállapítják, hogy a volatilisabbá váló forintárfolyam és a devizaliberalizáció teljes körűvé válása következtében a forgalom mintegy megduplázódott. Az említett időszakban megfigyelt volatilitásnövekedés – mérőszámként a napi átlagos forint-euró árfolyamoknak az átlagos havi szórását tekintve – mintegy húszszoros volt, s ehhez mintegy 100%-os forgalombővülés tartozott; többé-kevésbé lineáris kapcsolatot feltételezve tehát azt mondhatjuk, hogy a volatilitás megduplázódása illetve megfeleződése a devizapiaci forgalom 10%-os növekedését illetve csökkenését idézi elő. Csajbók és Csermely (2002) szerint a sávszélesítés utáni hónapok forgalmát a kereskedelmi bankok által felszámított átváltási díjak (tranzakciós költség) általuk becsült tartományának alsó és felső határával szorozva mintegy 16-32 milliárd forint éves átváltási költség adódik. Ez azt jelenti, hogy a volatilitás megfeleződése azáltal, hogy a devizapiaci forgalom 10%-os csökkenését okozza, azonos arányú, nagyságrendjét tekintve mintegy 1,6-3,2 milliárd forintos tranzakciós költség csökkenést is lehetővé tesz. Természetesen ezek a számítások nem pontosak, mindazonáltal alkalmasak arra, hogy érzékeltessék a volatilitáscsökkenésből fakadó potenciális tranzakciós költségmegtakarítás nagyságrendjét.

Az adósságráta szintjét tekintve az elvégzett szimulációk alapján elmondható, hogy a reáladósságszabály bevezetése és betartása esetén az adósságráta 2020 környékén süllyed 40% alá, a 20%-os küszöböt pedig a 2060 után éri el.

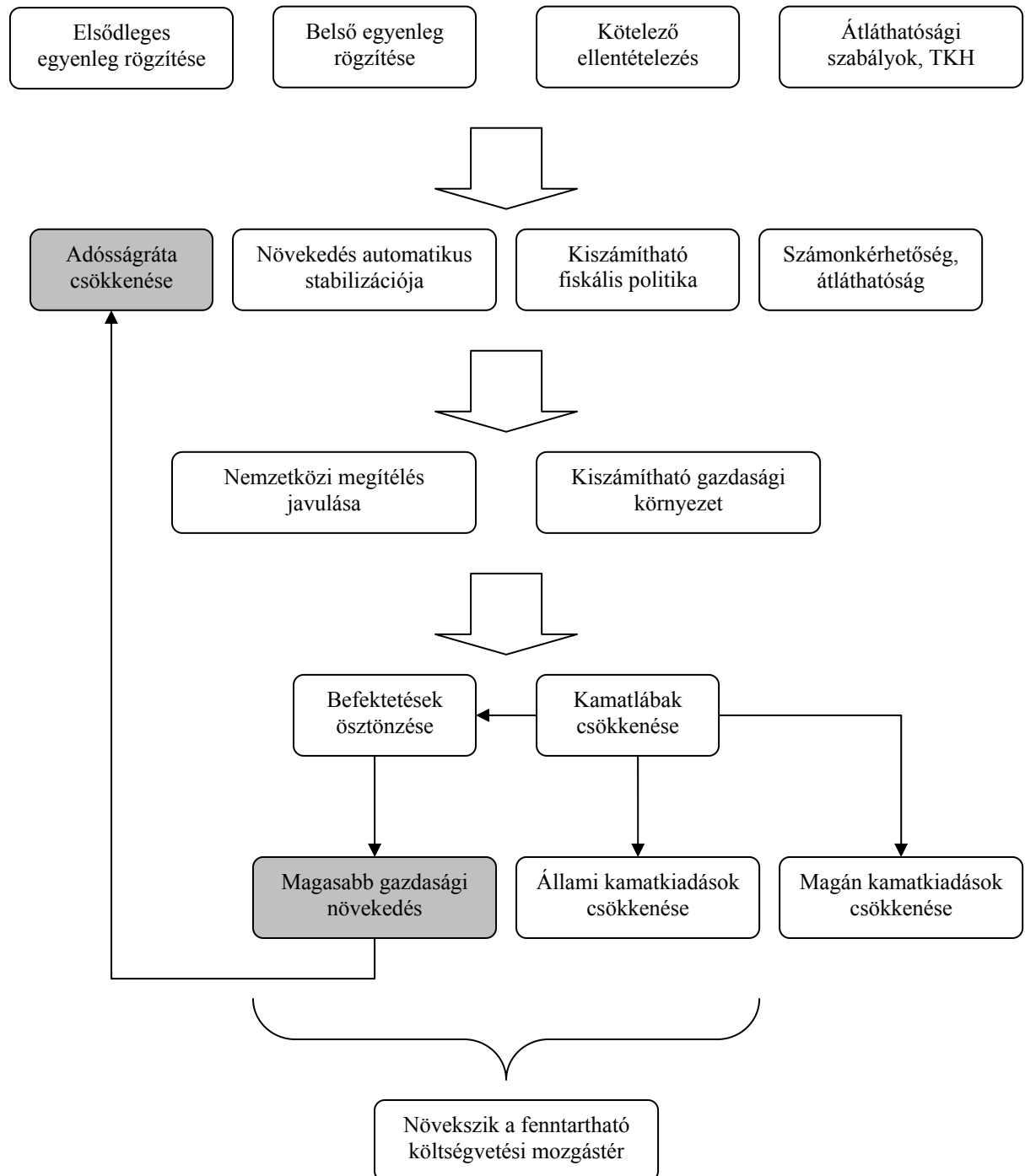
Természetesen a hatásvizsgálatban ismertetett kedvező folyamatok nem pusztán a költségvetés-politikai szabályrendszer bevezetésén múlnak, de felgyorsításukban és fenntartásukban a szabályoknak mindenképpen fontos szerepe lehet.

³ Csajbók Attila – Csermely Ágnes (2002): Az euró hazai bevezetésének várható hasznai, költségei és időzítése; MNB Műhelytanulmányok, 24.

Függelék

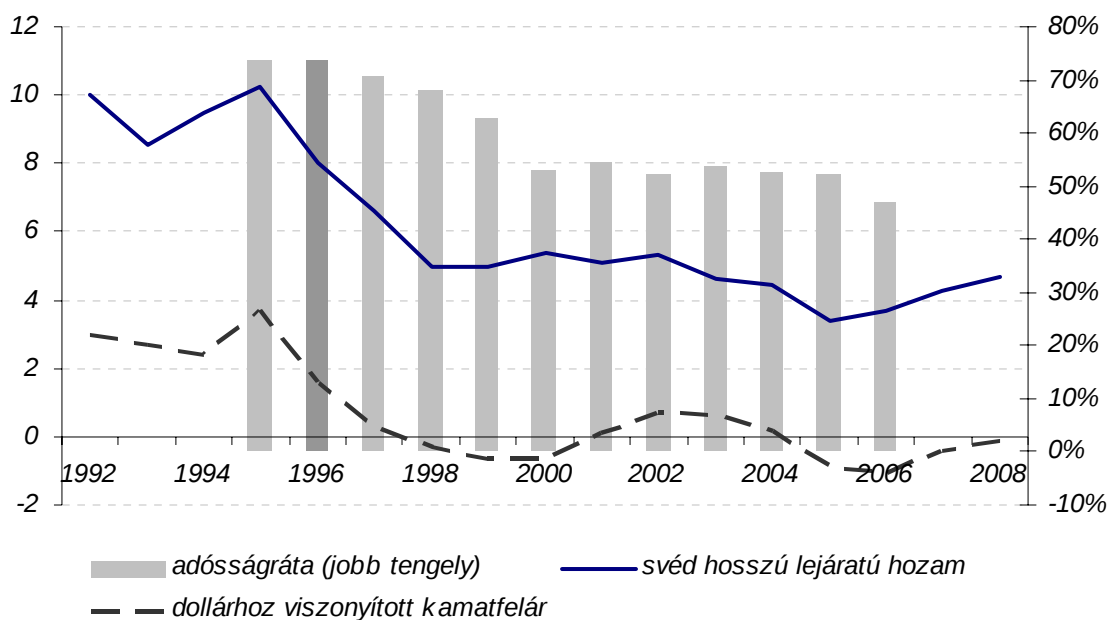
1. ábra

A javasolt fiskális szabályrendszer bevezetésének potenciális gazdasági hatásai

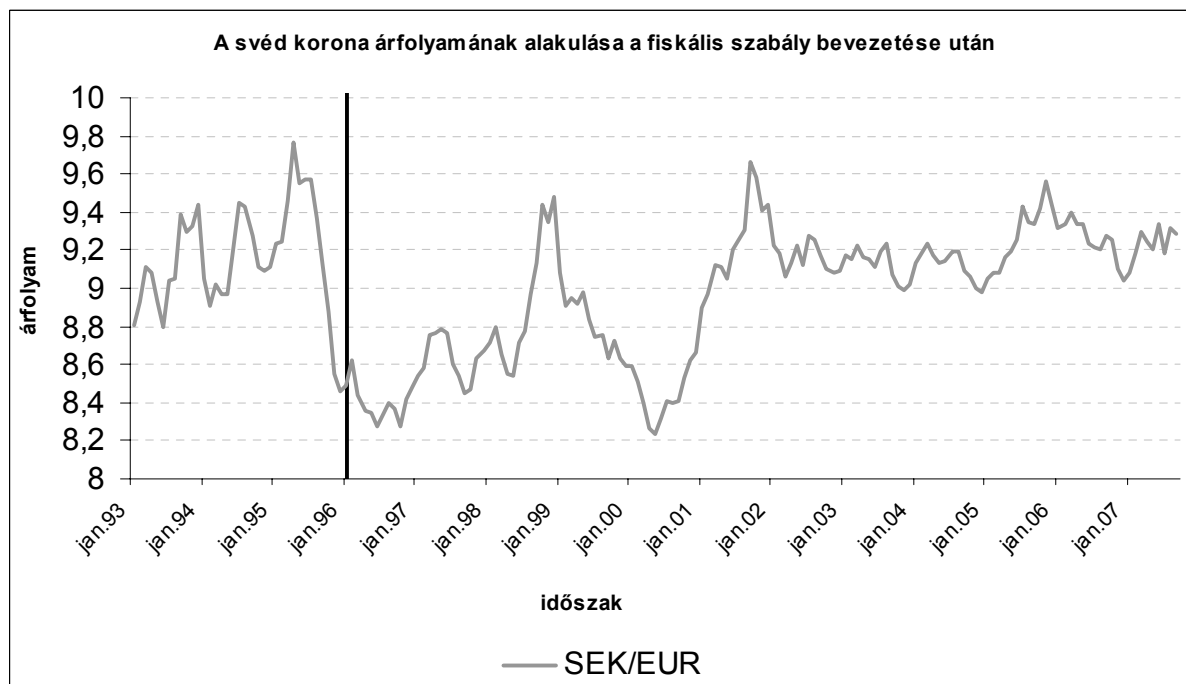


2. ábra

A svéd hosszú lejáratú hozamok és az adósságráta alakulása a fiskális szabály bevezetését követően



3. ábra



*1996 január: a szabályrendszer bevezetésének időpontja

1. táblázat

Kamatfelár miatti többletkifizetés

Kamatfelár miatti többletkifizetés	Euró- hozamhoz viszonyítva	Visegrádi országok átlaghozamához viszonyítva
	<i>millió forint</i>	
Összesen	337 650	314 140
ebből külföldieknek fizetett	91 139	81 934