



ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐ

Országgyűlés Hivatala

Irományszám: **TI 6401**

Érkezett: **2008 SZEPT 29.**

## Képviselői önálló indítvány

### **2008. évi ... törvény a takarékos állami gazdálkodásról**

Az Országgyűlés a fegyelmezett, átlátható és hosszú távon fenntartható költségvetési politika megteremtése és folytatása, valamint az ország hosszú távú gazdasági versenyképességének költségvetési eszközökkel való szolgálata érdekében – figyelemmel a jelenlegi és a jövő nemzedékek közötti igazságosság igényére, valamint a társadalom általános öregedésével kapcsolatos állami kiadások következő évtizedekben várható növekedésére, a 2009-ben, 2010-ben és 2011-ben folytatandó takarékos állami gazdálkodás kereteinek a meghatározására a következő törvényt alkotja.

#### **A FELELŐS KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA ALAPVETŐ CÉLJAI**

##### **1. §**

(1) A felelős költségvetési politika a mindenkori kormányprogram társadalom- és gazdaságpolitikai céljainak szolgálatát a költségvetés tartósan egyensúlyközeli állapotának biztosítása, az államadósság hosszútávon fenntartható szintjének elérése mellett valósítja meg.

(2) A költségvetési politika hosszútávon szolgálja az ország regionális és globális versenyképességét azáltal, hogy az állami újraelosztás mértékét az ehhez szükséges szintre korlátozza.

(3) 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.

# ALAPVETŐ FOGALMAK

## 2. §

(1) Az államháztartás alrendszerének gazdálkodását érintő fogalmak:

a) *költségvetés*: az államháztartást alkotó jogalanyok gazdálkodásának alapjául szolgáló olyan pénzügyi terv, amely szembeállítja az államháztartás alrendszerei által végzett feladatok ellátására fordítható költségvetési kiadásokat a költségvetési bevételekkel,

b) *költségvetési bevétel*: a pénzeszközök állományának tranzakcióból eredő növekedése, beleértve a pénzforgalommal nem járó, de a valódiság és az átláthatóság elvének érvényesülése érdekében 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, de a valódiság és az átláthatóság elvének érvényesülése érdekében 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) tárgyév:* az az év, amelyre vonatkozóan a költségvetési törvény a költségvetési tételek részletes felosztását tartalmazza,
- d) éves gazdasági növekedés:* a bruttó hazai terméknek tárgyévben a tárgyévet megelőző évhez képest bekövetkezett növekedése, amelyet a naptári év lezárását követően a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban:KSH) által irányított számbavétel alatt a KSH közöl,
- e) várható infláció:* a Magyar Nemzeti Bank, illetve a Pénzügyminisztérium következő évre vonatkozó árindex becslése. Amennyiben a két érték eltér egymástól úgy a két becslés átlaga a mérvadó,
- f) reálérték:* a pénzben kifejezett érték és az árindex hányadosa,
- g) 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,
- h) 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.

## **A TAKARÉKOS ÁLLAMI GAZDÁLKODÁS ÉS A FELELŐS KÖLTSÉGVETÉSI DÖNTÉSHOZATAL SZABÁLYAI**

### **3.§**

- (1) A költségvetés elsődleges kiadásainak a főösszege 2009-ben a Magyar Köztársaság 2008 évi állami költségvetéséről szóló törvényben jóváhagyott elsődleges kiadási főösszeghez képest nem növekedhet.
- (2) A költségvetés elsődleges kiadásainak főösszege 2010-ben legfeljebb a 2009-ben elért, 2011-ben pedig legfeljebb a 2010-ben elért, a KSH által közölt gazdasági növekedés %-ban kifejezett mértékének a felével növekedhet.
- (3) Amennyiben az elsődleges kiadások főösszege a várható bruttó nemzeti termék 40%-át nem haladja meg, úgy a költségvetés elsődleges kiadásainak a főösszege

2011-ben a 2010. évben megvalósult infláció és a 2010-ben elért gazdasági növekedés %-ban kifejezett mértékének 50-50%-val növekedhet.

#### 4. §

(1) A Kormány köteles évente, az előző évi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény benyújtásával egyidejűleg külön elszámolást készíteni az Országgyűlés által jóváhagyott költségvetési törvényben meghatározott elsődleges bevételekhez képest elért bevételi többletekről és az elsődleges kiadási előirányzatokhoz képest elért kiadási megtakarításokról. A jóváhagyott bevételi előirányzatokhoz képest elért bevételei többleteket és elért kiadási megtakarításokat az Adósságcsökkentési és Adó Reform Alap (továbbiakban: ARA) számlán kell kimutatni.

(2) Az elkülönített ARA számlán kimutatott összeg felét a tárgyévet követő második évben kizárólag adócsökkentésre lehet felhasználni. Az ARA számlán kimutatott összeg a tárgyévben kizárólag az államháztartás hiányának, illetve az államháztartás adósságának a mérséklésére fordítható.

(3) Az elkülönített ARA számlán kimutatott összegek felhasználását az Állami Számvevőszék külön ellenőrzi és arról önálló beszámolót készít.

#### 5.§

(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 tárgyév 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 – az e törvényben foglaltak keretei között - rendeletben határozza meg a költségvetési bevételeknek és kiadásoknak a tárgyévet követő két évre tervezett összegét.

## 6. §

(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 képviselőtestület megalakulását követően keletkezett, a későbbi éveket terhelő pénzügyi kötelezettségekről.

## ZÁRÓ RENDELKEZÉSEK

### *Hatályba lépés*

## 7. §

(1) E törvény – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – a kihirdetését követő 8. napon lép hatályba.

(2) A törvény 4.§-a 2009. január 1-jén lép hatályba.

### *Átmeneti rendelkezések*

## 8. §

(1) E törvény 3. § (1) bekezdése szerinti egyenleg követelmény értéke 2010-ben ... milliárd forint.

(2) E törvény 3. § (2) bekezdése szerinti egyenleg cél értéke 2011-ben ... milliárd forint.

(3) E törvény 4.§ (1) bekezdése szerinti elszámolást első alkalommal a 2009-es évi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat országgyűlési benyújtásával egyidejűleg kell elvégezni.

### *Felhatalmazások*

#### **9. §**

(1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben határozza meg a kötelezettségvállalási korlátozásokat, valamint az azok betartását biztosító eljárási szabályokat, továbbá – e törvény rendelkezéseinek keretei között – 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 az Állami Számvevőszék elnökének egyetértésével kiadott rendeletben határozzák meg a költségvetési hatásvizsgálat tartalmára és módszereire vonatkozó részletes szabályokat.

### *Módosuló rendelkezések*

#### **10. §**

(1) Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 7. § (2) bekezdésének első mondata helyébe a következő rendelkezés lép:

„A költségvetés fogalmát a takarékos állami gazdálkodásról szóló törvény határozza meg.”

(2) Az Áht. 51. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(2) Az államháztartásért felelős miniszter a tárgyévet megelőző szeptember 30-ig terjeszti a Kormány elé a költségvetési törvényjavaslat tervezetét.”

## ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

Az államháztartás és az állami költségvetés 2000 és 2006 között rendkívüli mértékben megrendült egyensúlyának romlását sikerült az eredményes, a gazdasági stabilizációt célzó beavatkozásokkal megállítani, két év alatt közel 7% ponttal (a GDP %-ában kifejezve) javítani. A stabilizáció három intézkedésfajta eltérő arányban történő alkalmazásán alapult: az egyszeri költségvetési kiadások megszűnésén, a bevételek jelentős szintű emelésén és a rendszeres, ismétlődő jellegű kiadások mérséklésén. A stabilizáció következményeként a gazdasági növekedés lelassult, a beruházások visszaestek, a magas adószint és a továbbra is magas állami újraelosztás miatt a gazdasági fenntartható növekedésének forrásai elapadtak.

A 2006 végén, késve elkezdett stabilizációs műtét sikerét a külső hatások, a magyar árukkal és szolgáltatásokkal szembeni erős külső kereslet, továbbá a szükséges pénzügyi források árának soha nem látott alacsony mértéke is támogatta. A 2007-ben kibontakozó, elsősorban az Amerikai Egyesült Államokból a másodlagos jelzálogpiaci eszközök értékvesztése miatt kirobbant globális tőkepiaci és pénzügyi válság a magyar gazdaság kedvező irányú fejlődésének mindkét nemzetközi előfeltételét veszélyezteti. Erőteljesen visszaesik a külső kereslet, ezért a növekedés egyik legfőbb tényezője, az export növekedése lelassul, megdrágulnak a finanszírozáshoz szükséges pénzügyi források.

A globális pénzügyi és tőkepiaci válság hatásainak a tompítása, a magyar gazdaság reagáló-képességének növelése érdekében a magyar államháztartásnak „levegőt kell adnia” a gazdaság szereplőinek. Ehhez az un. konvergencia-programban elgondoltnál gyorsabb ütemben kell csökkenteni az államháztartás hiányát és az állam jövedelmeket újraelosztó szerepét, növelni kell az adófizetők kockázatviselő-képességét azzal, hogy nő jövedelmeiknek az állam által nem centralizált, szabadon felhasználható hányada.

Az államháztartási hiány és az állami újraelosztás mérséklődése nem csak a hazai gazdasági szereplők számára nyit közvetlenül is további teret, hanem közvetve a magyar államadósságot finanszírozó külföldi befektetők által megkívánt magasabb kamatprémium iránti igényt mérsékelve, segíti az alacsony kamatszint révén a beruházásokat, az exportra termelők hiteligényének a kielégítését.

A törvényjavaslat a globális pénzügyi és tőkepiaci válság hatásai tompításának az eszközét az államháztartás – nem kamatjellegű –un. elsődleges kiadásai növekedésének a fékezésében és a nem tervezett bevételek, és a megtakarított kiadásoknak célzott felhasználási módjának a megteremtésében látja.

A törvényjavaslat a globális pénzügyi válságnak hatásai tompítását az elsődleges kiadások növekedésének korlátozásán túl az Adósságcsökkentési és Adó Reform Alap ( a továbbiakban: ARA) elnevezésű elkülönített számla bevezetésével is segíti. A Kormány köteles az ARA-n kimutatni az Országgyűlés által megállapított elsődleges bevételekhez képest elért bevételi többleteket, illetve a megállapított elsődleges kiadásokhoz képest elért megtakarításokat. Az ARA-n kimutatott összeg felhasználása korlátozott, azt a tárgyévben kizárólag a hiány mérséklésére, a tárgyévet követő második évben pedig a tárgyévben kimutatott összeg felét kizárólag adócsökkentésre lehet felhasználni.

A törvényjavaslatban megfogalmazott cél a magyar gazdaság, a magyar háztartások és a magyar gazdasági szereplők kockázatviselő-képességének és versenyképességének az erősítése, amit az állam már nem helyettesít a gazdasági és társadalmi átalakulásban régiós versenytársainknál eleve magasabb állami védelem, állami újraelosztás szintjének folyamatos növelésével.

A törvényjavaslat rendelkezéseinek és indokolásának megfogalmazása során részben támaszkodtunk a T/4319. sz. törvényjavaslat szövegére és indokaira.



## RÉSZLETES INDOKOLÁS

### *Az 1.§-hoz*

Magyarország hosszú távú 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.

Annak érdekében, hogy hosszú távon is versenyképes maradjon az ország, szükséges az állami újraelosztás mértékének korlátozása.

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

### *A 2.§-hoz*

Tételes felsorolás helyett a törvényjavaslat – a nemzetközi elszámolási módszertanokkal összhangban – azt tekinti bevételnek, ha egy ügylet eredményeként növekszik az állam pénzállománya.

A költségvetési kiadások definíciójának logikája megegyezik a bevételekével. Mivel maga az adósság közvetlenül nem kontrollálható, ezért az egyes költségvetési tételeket kell kontrollálni.

Mindkét definíciót kiegészíteni javasoljuk a valódiság és az átláthatóság elvének érvényesülésére való hivatkozással.

A definíciók köre kiegészül még a várható infláció fogalmával, mely a 3.§-ban foglalt költségvetés-politikai szabály szempontjából bír jelentőséggel.

Meghatározásra kerül még a törvény alkalmazása során alkalmazandó fogalomként a tárgyév, az éves gazdasági növekedés és a reálérték fogalma is.

### *A 3.§-hoz*

A törvényjavaslat – mintegy ideiglenes intézkedésként – 2009-ben megállítani tervezi az elsődleges kiadások növekedését, felső határként szabva számukra a 2008. évi költségvetési törvényben megállapított mértékét. 2010.-ben és 2011.-ben pedig – feltételezve, hogy a pénzügyi válságnak a hatásai már kevésbé érvényesülnek – a kiadások növekedését az előző évben elért tényleges gazdasági növekedés mértékének a felében állapítja meg. A kiadásnövekedésnek ez a fékezése egyben korlátot (plafont) teremt a Kormány által az Országgyűlés elé terjeszthető éves költségvetési törvényekben foglalt kiadás megállapítás számára, összhangban az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII törvény 35. § (2) bekezdésében; 36. § (1)

bekezdés f) pontjában; illetve 47. § -ában foglalt rendelkezésekkel. Az államháztartás, ezen belül a költségvetés elsődleges kiadásai növekedésének korlátozása lehetőséget ad a hiány és az államadósság mérséklésére és a kiadáscsökkenéssel és hiánymérsékléssel összehangolt és alátámasztott adócsökkentésre is.

Amennyiben az elsődleges kiadások növekedésének korlátozása 2009-ben és 2011-ben eredményesnek bizonyul és ennek hatására a gazdasági növekedés felgyorsul és az államháztartásnak az újraelosztó szerepe a kiadások és a bruttó hazai termék egymáshoz viszonyított aránya a régiós versenytárs országok szintjére ( a GDP 40%-a) mérséklődik, a kiadásnövekedés szigorú korlátozása enyhülhet. Ebben az esetben az elsődleges kiadások növekedésének az üteme az előző évi gazdasági növekedés és az előző évi infláció 50-50%-os mértékével növekedhet.

#### *A 4. §-hoz*

Hazánkban régiós versenytársainkhoz képest nem csak az állami újraelosztás szintje (a kiadásoknak a bruttó hazai termékhez képest mért %-os aránya) magasabb mintegy 10% ponttal (a GDP-ben kifejezve), hanem a jövedelmeknek az államháztartásba történt befizetése, centralizációja is. A javaslat a kiadáscsökkenéssel és a hiánycsökkenéssel összehangolt és alátámasztott adócsökkentéshez kíván világos keretfeltételeket teremteni, amikor létrehozza az Adósságcsökkentési és Adó Reform Alap elnevezésű ( a továbbiakban: ARA) elkülönített számlát. A Kormány köteles az ARA-n kimutatni az Országgyűlés által megállapított elsődleges bevételekhez képest elért bevételi többleteket, illetve a megállapított elsődleges kiadásokhoz képest elért megtakarításokat. Az ARA-n kimutatott összeg felhasználása szigorúan korlátozott, azt a tárgyévben kizárólag a hiány mérséklésére, a tárgyévet követő második évben pedig a tárgyévben kimutatott összeg felét kizárólag adócsökkentésre lehet felhasználni. Az időbeli ütemkülönbség a tárgyévben kimutatott forrás és a tárgyévet követő második évben megvalósuló adócsökkentés között a megalapozottságot és a gondos előkészítést, az államháztartási hiány kézben tarthatóságát szolgálja.

#### *Az 5. §-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 6.§-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 7.§-hoz*

Hatályba léptető rendelkezések.

*A 8.§-hoz*

Ez a § átmeneti intézkedésként egyenlegkövetelményt illetve -célt határoz meg 2010-re és 2011-re nézve, valamint a zökkenőmentes átmenet érdekében rendelkezik arról, hogy egyes szabályokat – habár már korábban is figyelembe kell venni – későbbi időponttól kell alkalmazni.

*A 9.§-hoz*

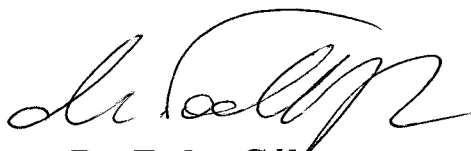
Felhatalmazó rendelkezések a törvény végrehajtása érdekében.

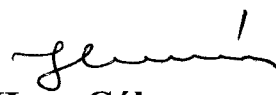
*A 10.§-hoz*

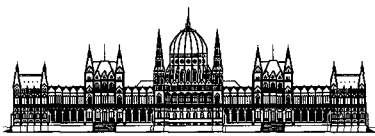
A törvényjavaslat rendelkezéseivel való összhang érdekében szükséges az Áht. egyes rendelkezéseinek módosítása.

Budapest, 2008. szeptember 29.

  
**Dr. Kóka János**  
SZDSZ

  
**Dr. Fodor Gábor**  
SZDSZ

  
**Horn Gábor**  
SZDSZ



ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐ

**Törvényjavaslat kezdeményezése**

**Dr. Szili Katalin**  
az Országgyűlés elnöke  
**H e l y b e n**

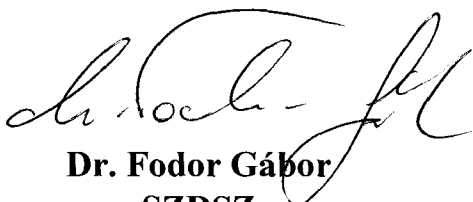
**Tisztelt Elnök Asszony!**

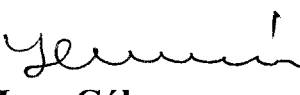
Mellékelten - a Házsabály 85. § (2) bekezdése alapján - benyújtjuk a **takarékos állami gazdálkodásról** szóló törvényjavaslatot.

A törvényjavaslat társadalmi-gazdasági és szakmai körülményeit bemutató indokolását mellékelten csatoljuk.

**Budapest, 2008. szeptember 29.**

  
**Dr. Kóka János**  
SZDSZ

  
**Dr. Fodor Gábor**  
SZDSZ

  
**Horn Gábor**  
SZDSZ