

**Antal Attila**

## Válságkezelés és jogalkotás

**A kormányprogram és a törvényalkotási program irányadó dokumentuma és mércéje a kormányzásnak – fokozottan igaz ez a válságkezelés időszakára. Bár a Bajnai-kormánynek formálisan csak cselekvési terve létezik, a dokumentum azonban alkalmas arra, hogy a kormány jogalkotási célkitűzéseit bemutassuk és értékeljük.**

A kormányprogram és a törvényalkotási program rögzíti az adott kormány szakpolitikai, ideológiai nézetrendszerét, célkitűzéseit és az azok megvalósítását szolgáló eszközrendszert. Ezen programok egyszerre szólnak a választópolgároknak, a szakmai közönségnek, valamint magának a kormánynak is. Mércé és menetrend szerepét töltik be: egyfajta kánon, amelyhez a kormányzat teljesítményét mérni lehet az egyes szegmensekben.

Bajnai Gordon miniszterelnökké történő megválasztásakor (2009. április 14.) már körvonalazódtak a leendő (válságkezelő) kormány programjának pontja: a miniszterelnök-jelölt megválasztása előtt több fórumon és egyeztetésen is deklarálta terveit, egységes dokumentum (a tulajdonképpeni kormányprogram) megalkotására azonban nem került sor. A Bajnai-kormány programját végül is 2009. április 19-én mutatta be az immáron megválasztott kormányfő, s a rákövetkező hét az interneten is elérhető volt a dokumentum<sup>1</sup>. Bár a kormányfő nem kormányprogramként, hanem cselekvési tervként referálta a programot, politológiai-szociológiai szempontból nyilvánvaló a cselekvési terv kormányprogram jellege.

A *Válságkezelés és Bizalomerősítés* című program megfelel a szakértői-válságkezelő kormány attitűdjének, ezt *A válságkezelő kormány egyéves cselekvési terve* alcím is alátámasztja. Mivel maga a kormány válságkezelő grémiumként aposztrofálja önmagát, s a program is a válságkezelés és az azzal kapcsolatos bizalomerősítés program: ezért nem túlzás azt állítani, hogy a programban leírt célok megvalósítását szolgáló jogalkotási intézkedések válságjogi (elsősorban a válság kezelését, hatásainak enyhítését szolgáló) eszközök. A programban (cselekvési tervben) világos válságkezelési célrendszer fogalmazódott meg, amelyhez jogalkotási eszközöket és jogalkotási irányvonalat rendelt a programadó.

### A Bajnai-program válságkezelési célkitűzései, eszközrendszere és a jogalkotás kapcsolata

Válságkezelési célrendszer	Válságkezelési eszközrendszer	A jogalkotás lehetséges szerepe az adott területen
<p><b>Rövid távú válságkezelés:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a pénzügyi rendszer stabilitásának megerősítése,</li> <li>a krízis miatt veszélyeztetett munkahelyek megőrzése,</li> <li>az európai uniós források könnyebb felhasználása,</li> </ul>	<p><b>A pénzügyi rendszer stabilitásának megerősítése:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Folyamatosan egyeztetés a nemzetközi intézményekkel;</li> <li>Intézkedések a devizahittel rendelkezők védelmében;</li> <li>Készfizető kezességét biztosítása az állásukat elvesztőknek;</li> <li>A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét érintő egyes törvények módosítása;</li> <li>A banki hitelezésben érintett ügyfelekre vonatkozó</li> </ul>	<p><i>Jogalkotási lépéseket is igényel</i></p>

<sup>1</sup> [http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news\\_1734?lang=hu](http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news_1734?lang=hu)

<ul style="list-style-type: none"> <li>a pénzügyi válság okozta likviditáshiány enyhítése.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>fogyasztóvédelmi szabályokat áttekintése;</li> <li>A PSZÁF előrettekintő felügyeleti jogköreinek megteremtése;</li> <li>Javaslat a hitelközvetítői szabályozás megteremtésére;</li> <li>A korai válságkezelő rendszer kidolgozása.</li> </ul> <p><b>A kis- és középvállalkozások finanszírozását segítő programok:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A Magyar Fejlesztési Bank tevékenységének bővítése;</li> <li>Az uniós források felhasználásának bővítése.</li> </ul> <p><b>A munkahelyek megőrzése és az állásukat elvesztők támogatása:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A munkahelyek megőrzésének megnövelt összegekkel való támogatása;</li> <li>A jelentős (50 fő feletti) csoportos létszámcsökkentések megelőzésének és a foglalkoztatási szerkezetváltásnak központi programmal való segítése;</li> <li>Uniós forrásból további munkahelymegtartó pályázatok (4 nap munka, 1 nap képzés) hirdtetése 30 milliárd forint értékben;</li> <li>A rendezett munkaügyi kapcsolatokra vonatkozó törvény módosítása;</li> <li>A munkaidőre vonatkozó szabályok rugalmasabbá tétele;</li> <li>Több mint 20 milliárd forintot átcsoportosítása uniós forrásból a munkanélkülivé válók újbóli elhelyezkedésének segítésére;</li> <li>Az alkalmi munkavállalás szabályozásának felülvizsgálata.</li> </ul>	
<p><b>Egysúlyteremtés:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>az államadósság szintjének csökkenő pályára állítása,</li> <li>az államháztartási hiány 3 % alatt tartása.</li> </ul>	<p><b>A közzféra kiadásainak csökkentése:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vezető állami tisztségviselők alacsonyabb javadalmazása;</li> <li>Nominális bruttó kifizetések 2 évre történő rögzítése;</li> <li>2009. második félévi keresetkiegészítés felülvizsgálata a szakszervezetekkel létrehozott egyezségnek a gazdasági helyzet romlása miatt történő újratárgyalásával;</li> <li>A 13. havi juttatás megszüntetése, helyette a GDP elvárt növekedéséhez kötött kiegészítő juttatás bevezetése;</li> <li>Önkormányzati támogatások csökkentése a hatékonyság növelésével párhuzamosan;</li> <li>Az elkülönített állami pénzalapok kiadásainak csökkentése.</li> </ul> <p><b>A nyugdíjrendszer fenntarthatóságának erősítés:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>65 éves nyugdíjkorhatár bevezetésének felgyorsítása;</li> <li>A 2009. évi nyugdíjkorrekció átütemezése 2010. január 1-re;</li> <li>A 2010. évi csökkentett nyugdíjkorrekció elhagyása;</li> <li>A 2009. évi 13. havi nyugdíj második részének elvonása a vártnál rosszabb gazdasági folyamatok miatt;</li> <li>2010-től a 13. havi nyugdíj megszüntetése, helyette a GDP elvárt növekedéséhez kötött nyugdíjprémium bevezetése;</li> <li>Az előrehozott nyugdíjazáshoz kötődő ún. malus szabályozás szigorításának gyorsított bevezetése és érvényesítése a nyugdíjkorhatár fokozatos emelésével párhuzamosan;</li> <li>Nyugdíjindexálás a nyugdíjak vásárlóértékének megőrzése mellett.</li> </ul> <p><b>Célzottabb szociális rendszer kialakítása:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A családi pótlék összegének rögzítése 2 évre, a középfokú oktatási intézményben tanulók esetében a jogosultsági korhatár csökkentése;</li> <li>Gyermekgondozási segélyek folyósításának időtartamát 2 évben maximáljuk;</li> <li>2009. július 1-től az újonnan igényelhető lakástámogatások felfüggesztése;</li> <li>Gáz- és távhőár-kompensáció fokozatos kivezetése;</li> <li>A táppénz általános mértékének csökkentése.</li> </ul>	<p><i>Elsősorban jogalkotási lépéseket igényel</i></p>

	<b>Egyéb intézkedések:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Az utazási kedvezmények rászorultság-alapúvá tétele;</li> <li>• A közmédia támogatásának csökkentése;</li> <li>• Az uniós agrártámogatásokat kiegészítő hazai társámogatások (ún. top-up) csökkentése;</li> </ul>	
<b>A gazdasági növekedés ösztönzése:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a foglalkoztatás terheinek jelentős csökkentése az adórendszer átalakításával,</li> <li>• az aktivitás ösztönzése,</li> <li>• gazdasági versenyképesség javítása.</li> </ul>	<b>Adóátrendezés – a foglalkoztatás ösztönzése érdekében:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Foglalkoztatásösztönző lépések;</li> <li>• A fogyasztás és a vagyon fokozottabb adóztatása;</li> <li>• Adókikerülés visszaszorítása;</li> <li>• Egyszerűsítés;</li> </ul> <b>Az aktivitás és a foglalkoztatás növelése:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A gyermekükkel otthon maradó nők visszatérése a munkaerőpiacra;</li> <li>• Az idősebb korosztály aktivitásának növelése;</li> <li>• Az „Út a munkához” program továbbfejlesztése;</li> </ul> <b>Gazdasági versenyképesség erősítése:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ágazati stratégiák kidolgozása</li> <li>• Beruházás- és exportösztönzés</li> <li>• Versenyképes üzleti környezet – az adminisztratív terhek csökkentése és a közigazgatási eljárások egyszerűsítése</li> <li>• A humán- és reálgazdasági infrastruktúra fejlesztése</li> </ul>	<i>Másodszorban igényel jogalkotási eszközöket</i>
<b>A bizalom helyreállítása:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• a megfelelő végrehajtás biztosítása, a program megvalósulásának átlátható nyomon követése,</li> <li>• a közrend, köznyugalom biztosítása, a közbiztonság fenntartása,</li> <li>• Magyarország nemzetközi megítélésének javítása,</li> <li>• a társadalmi felelősségvállalás megteremtése a szolidaritás és a rászorultsági elv érvényesítésén keresztül,</li> <li>• határozott fellépés a korrupcióval szemben,</li> <li>• törekvés a társadalmi támogatás megteremtésére,</li> <li>• az euró bevezetése.</li> </ul>	<b>Végrehajtás biztosítása</b> <b>A közrend és közbiztonság erősítése</b> <b>Magyarország nemzetközi megítélésének javítása</b> <b>A társadalmi felelősségvállalás megteremtése</b> <b>Határozott fellépés a korrupcióval szemben</b> <b>Társadalmi támogatás megteremtése</b>	<i>Korlátozott a jogalkotás lehetősége</i>

A Bajnai-kormány programjában az egyes célok eléréséhez rendelet jogalkotási eszközök meghatározták a kormány új jogalkotási programját is, mégha formálisan nem is alkották meg a második Gyurcsány-kormánynak az Országgyűlés 2009. évi tavaszi ülészakára vonatkozó törvényalkotási programját<sup>2</sup> felváltó dokumentumot.

Láthatjuk tehát, az új kormány válságkezelési cselekvési terve (egy válságkezelés-központú) kormányprogramként, s az ehhez kapcsolódó jogalkotási programként is szolgál.

A Bajnai-kormány megalakulása óta összesen 26 törvényt fogadtak el, ezek közül a következő öt jogalkotási produktum szolgál (többek között, közvetve vagy közvetlenül) a kormány válságkezelési célrendszerének megvalósítására:

<sup>2</sup> <http://www.parlament.hu/aktual/archivum/tvalkprog/jog2009tav.pdf>

- 2009. évi XXXV. törvény az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról<sup>3</sup>;
- Az egységes mezőgazdasági támogatási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló (még ki nem hirdetett) törvény<sup>4</sup>;
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosításáról szóló (még ki nem hirdetett) törvény<sup>5</sup>;
- A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény betétbiztosítást érintő módosításáról szóló (még ki nem hirdetett) törvény<sup>6</sup>;
- A rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményét érintő törvények módosításáról és egyéb, munkaügyi szempontból szükséges intézkedésekről szóló (még ki nem hirdetett) törvény<sup>7</sup>

Bajnai Gordon miniszterelnökké választása óta elfogadott 9 kormányrendelet közül 3 rendelkezik válságkezelési aspektussal:

- 89/2009. (IV. 14.) kormányrendelet a pénzügyi rendszer stabilitása érdekében vállalható állami garancia eljárási szabályairól<sup>8</sup>;
- 91/2009. (IV. 22.) kormányrendelet az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program egyes intézkedései esetén 2009. évben nyújtandó támogatási előleg fizetéséről<sup>9</sup>;
- 94/2009. (IV. 24.) kormányrendelet az egyes területfejlesztési és önkormányzati fejlesztési célokat szolgáló hazai támogatási előirányzatokról szóló kormányrendeletek módosításáról.

A kormány cselekvési tervében megfogalmazott célok közül néhány már jogszabályi formába öntetett. A kormány elsősorban az Egyensúlyteremtés célkitűzési rendszerén belül élhet és élt a jogalkotási lehetőségekkel. Ezen a területen elsősorban az adópolitikai és szociálpolitikai intézkedések domináltak.

Itt több jelentős változással találkozhatunk. Az általános forgalmi adó kulcsának 20 százalékról 25 százalékra emelése 2009. július 1-jétől. Bevezettek továbbá egy középső kedvezményes, 18 százalékos kulcsot is, amely a tejre, tejtermékekre, kenyérrre, pékárukra, illetve a távhőszolgáltatásra lesz érvényes. A személyi jövedelemadó (szja) alsó sávhatára – a 18 és 36 százalékos adókulcs megmaradása mellett – 2009. január 1-jéig visszamenőleg 1,7 millióról 1,9 millió forintra emelkedik. A családi pótlék 2010 januárjától átalakul adóterhet nem viselő járandósággá oly módon, hogy a családi pótlék a házastársak között megosztható 50-50 százalékban, az egyedülállók esetében pedig csak 50 százaléka számít bele a jövedelembe. A munkáltatói járulék 2009. július 1-jétől a minimálbér kétszereséig 5 százalékponttal, 32-ről 27 százalékra csökken. Az adókikerülés visszaszorítása (az off-sore cégek elleni harc) érdekében bevonják az adóalapba az adóparadicsomokba menekített

<sup>3</sup> <http://www.parlament.hu/irom38/09179/09179.pdf>

<sup>4</sup> <http://www.parlament.hu/irom38/05883/05883.pdf>

<sup>5</sup> <http://www.parlament.hu/irom38/09180/09180.pdf>

<sup>6</sup> <http://www.parlament.hu/irom38/09396/09396.pdf>

<sup>7</sup> <http://www.parlament.hu/irom38/09239/09239.pdf>

<sup>8</sup> [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A0900089.KOR](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900089.KOR)

<sup>9</sup> [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A0900091.KOR](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900091.KOR)

jövedelmeket és vagyont, bevezetik az általános értékalapú ingatlanadót, a jelenlegi adók megszűnnek.

Az adó- és járulékváltozások kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a mostani módosulások csupán az első részt képezik a kormány adópolitikai tervezésének: a következő intézkedéscsomag – amely a 2010-től esedékes változásokat fogja jelenteni – 2009. június végére várható. Ennek kapcsán jegyezzük meg, hogy ingatlanadóról folytatott késhegyre menő vita azonban megmutatta, hogy Bajnai-kormány programjában lefektetett elképzelések nem változtathatatlanok: maga a miniszterelnök is módosíthatja álláspontját – ez mindenképpen jellemezni fogja a következő adó-csomagot.

A nyugdíjpolitika területén is jelentősek a változások. A nyugdíjkorhatár korhatár 2016. évtől – az 1954-ben született korosztálytól – születési évenként 4 hónappal emelkedik, majd a 2027. évben éri el – az 1962-ben született korosztállyal – a 65. életévet. A nyugdíjtörvényt módosító törvény indokolása szerint: *„A válság rávilágított arra, hogy a tizenharmadik havi nyugdíj, mint a jövőben nyugdíjba vonuló generációk számára is szóló ígéret, nem tartható fenn.”* Éppen ezért 2010-től a tizenharmadik havi nyugdíj a 2009. évi szinten – az évi 80 ezer forintos összeghatár alkalmazásával – beépül a havi nyugellátásokba, de csak azoknál, akik 2009 novemberében részesülnek tizenharmadik havi nyugdíjban. A nyugdíjak számítása kapcsán pedig a kormány átalakította az eddigi svájci indexálás szabályait: a kormány szerint az új rendszer nem teszi lehetővé, hogy a nyugdíjak a gazdaság lehetőségeit meghaladó mértékben növekedjenek, de biztosítja, hogy gyors gazdasági növekedés mellett ne csupán megőrizzék, hanem növeljék is vásárlóértéküket.

Mindezeken túlmenően a kormány cselekvési tervének megfelelően új szabályok születtek az uniós támogatási rendszer, a betétbiztosítás, a pénzügyi rendszer kapcsán felmerülő állami garanciavállalás, valamint a munkaügyi kapcsolatok területén is.

Összességében elmondható, hogy a kormány – a cselekvési tervében megfogalmazott célrendszer és annak jogalkotási végrehajthatósága szerint – eddig elsősorban a válságkezelés egyensúlyteremtési részében volt képes jog eszközökkel élni. A jövőben pedig - a kormányprogram által meghatározott jogalkotási koncepció szerint – továbbra is az egyensúlyteremtés témakörében, valamint a rövid távú válságkezelés területén várhatóak elsősorban jogalkotási lépések, valamint – kisebb hányadban – a gazdasági növekedés ösztönzése tekintetében.