



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**A német Schuldenbremse és a magyar
államadósságfék-szabályozás komparatív pénzügyi
alkotmányjogi elemzése**

Kézirat lezárásának dátuma:

2024. november 2.

Nyilatkozom, hogy a dolgozat elkészítéséhez mesterséges intelligenciára épülő eszközt nem használtam.

Tartalomjegyzék

I. Bevezető.....	5
II. <i>Lingua franca</i> , avagy a maastrichti konvergenciakritériumok	6
III. A német szabályozás.....	10
III. A. Az államadósság fogalma	12
III. B. Költségvetési alapelvek a <i>Grundgesetz</i> ben.....	13
III. C. A német <i>Schuldenbremse</i> -szabályozás	17
III. D. Mentésítő záradék	19
III. D. 1. <i>Konjunkturrellen Normallage</i>	19
III. D. 2. Természeti katasztrófák és rendkívüli veszélyhelyzetek.....	20
III. E. Stabilitási Tanács.....	24
III. F. Alkotmánybíróság hatásköre	24
IV. A magyar szabályozás.....	25
IV. A. Az államadósság fogalma.....	26
IV. B. A költségvetési gazdálkodás alapelvei az Alaptörvényben	27
IV. C. A magyar államadósságfék-szabálycsoport.....	28
IV. D. Mentésítő záradék	30
IV. D. 1. „A nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben”	30
IV. D. 2. „Különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben”	33
IV. E. Költségvetési Tanács	34
IV. F. Alkotmánybíróság hatásköre.....	35
V. A német és a magyar szabályozás a Kopits–Symansky–kritériumok fényében	37
VI. <i>De lege ferenda</i>	40
VII. Irodalomjegyzék	42
Irodalom.....	42
Európai és nemzetközi dokumentumok.....	43
Német jog	44
Magyar jog.....	47

I. Bevezető

Gazdatüntetések, excesszív fogyasztóiár-emelkedés, maastrichti konvergenciakritériumok – igen gyakorta találkozunk az ember ezekkel a kifejezésekkel a sajtóban, kevesekben realizálódik azonban, hogy valamilyen formában mindegyik a költségvetési gazdálkodás fogalmához kapcsolódik. A 2007–2008-as gazdasági világválság után új szabályozás lépett életbe Európa több országában is: a fő kérdés ugyanis az volt, hogyan lehet fenntartható költségvetési gazdálkodást realizálni az államháztartás nagy mértékű eladósodottsága mellett. A válasz egyértelmű volt: csökkenteni kell az államadósságot. Addigiakban ugyanis jellemző volt a gyakorlat, hogy az államok kiadásait finanszírozása végett Ponzi-sémában gondolkodtak,¹ és hitelekkel halmoztak fel, amelyek a GDP-hez viszonyított aránya exponenciálisan nőtt, a lejáró kölcsönök megújítása a fenntarthatóság sérelme nélkül pedig nem volt lehetséges.² A kérdés azért is releváns, mert mint ahogy azt Simon István is írja, a nagy államadósság-arány csökkenti a költségvetés mozgásterét, gátolja a gazdasági növekedést, és korlátokat szab a pénzügyi szuverenitásnak is.³ Tág eszközkészlet áll azonban rendelkezésére a jogalkotónak, hogy kezelje a problémát – ennek szellemében született a német *Schuldenbremse* és a magyar államadósságfék-szabályozás is.

Mind az új magyar Alaptörvény, mind a német alkotmánymódosító javaslattal életbe lépő szabályozás célja a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás kialakítása volt, azonban ennek egyenként más-más, mégis sok helyen rokon megoldást választott a két ország. Az elmúlt időszakban ennek ellenére számos probléma akadt mindkét ország költségvetési politikájában – legyen szó a *Schuldenbremse* által közvetetten kiváltott gazdatüntetésekről, vagy épp a nagy mértékű magyarországi fogyasztóiár-emelkedésről. Dolgozatom ennek okán a Magyarország jogi kultúrájához közel álló, a dolgozat során államadósság-fogalmában, költségvetési alapelveiben és rendelkezései mentesítő záradékában demonstráltan rokon szabályozást manifesztáló, a kérdéskörben ugyancsak érintett Németország szabályozását kívánja összevetni a magyarral, kitérve a specifikus adósságfék-

¹ Mosolygó Zsuzsa, 'Az államadósság hosszú távú tendenciáiról' (2011) 56 *Pénzügyi Szemle* 435, 438–450.

² Kecő Gábor, 'Adósságfék az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon' in Fazekas Marianna (ed), *Jogi Tanulmányok 2012. I-II. kötet: Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája, 2012. április 20.* (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar 2012) 417, 418.

³ Simon István, 'A magyar pénzügyi alkotmányjog átalakulása' (2019) 6 *MTA Law Working Papers* 2, 1–23.

szabályozások európai háttérnormáira, a két ország költségvetési gazdálkodásának alapelveire, az ebbéli gazdálkodásukat intézményesített formában ellenőrző szerveik sajátosságaira, valamint természetesen magukra a szabályozásokra is. A dolgozat során vizsgálom, melyik szabályozásnak milyen előnyei és hátrányai léteznek, azok hatékonyak-e az államadósság-ráta problematikájának adresszálásához, továbbá kísérletet teszek a magyar szabályozás értelmezésére a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata alapján, *de lege ferenda* javaslatot fogalmazva meg a magyar jogalkotó számára.

II. *Lingua franca*, avagy a maastrichti konvergenciakritériumok

Az Európai Unió belüli pénzügyi és gazdasági integrációs folyamatok mélyülésével egészen sokáig nem járt együtt a szabályozó és ellenőrző intézményrendszer arányos fejlődése, minek okán a teljes gazdasági kormányzás intézményrendszerének átfogó, mély és rendszerszerű újraszabályozására volt szükség, ahol a fiskális politika, a makrogazdasági politika és a strukturális reformok együtt kapnak szerepet. Szükség volt ugyanis arra, hogy a költségvetési hiányra koncentrálnó monitoring folyamatok a gazdasági recesszió évei után kiegészüljenek az államadósság alakulásának vizsgálatával, hogy a hiány és az adósság mutatója holisztikusan kerüljön értékelésre egy-egy ország fiskális politikai teljesítményének megítélésekor. Ennek oka, hogy a költségvetési hiány vagy a magas államadósság-ráta önmagában bár nem akadály a gazdasági növekedésnek, és nem feltétlenül ássa alá a pénzügyi stabilitást,⁴ amennyiben viszont ezek együttes tartós jelenléte érzékelhető, az katalizátora lehet ilyen jellegű folyamatoknak,⁵ és indikátora az államháztartási válságnak.⁶

Noha a külső szabályoknak való megfelelés inherens módon korlátozza a pénzügyi politika döntési szabadságát, az EU maastrichti konvergenciakritériumokként ismert szabályainak az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésbe (a továbbiakban: EUMSZ) való ültetésével

⁴ Sőt, az államadósság drasztikus mérséklése az államháztartásra nézvést akár kifejezetten súlyos következményekkel is járhat. ld. Cornel Ban, 'Sovereign Debt, Austerity, and Regime Change: The Case of Nicolae Ceaușescu's Romania' (2012) 26(4) *East European Politics and Societies and Cultures* 743–776.

⁵ Benczes István és Váradi Szilvia, 'Aranyszabály helyett adósságfék: a német példa' (2011) 6(4) *Köz-gazdaság* 91–103.

⁶ *ibid* (n 2) 424.

azokat közjogi feltételekké minősítette.⁷ Mivel mind Németországra, mind Magyarországra érvényesek ezek a szabályok, valamint az ezen szabályokra több ízben visszautaló német és a magyar adósságfék-szabályozás megértéséhez ismeretük elengedhetetlen, a következőkben röviden ismertetem ezek tartalmát.

Az EUMSZ 140. cikk (1) bekezdése négy konvergenciakritériumot sorol fel: az árstabilitás magas fokának elismerését, az állam pénzügyi helyzetének fenntarthatóságát, az Európai Monetáris Rendszer árfolyam-mechanizmusa által előírt normál ingadozási sávok betartását, valamint az egyes tagállamok által elért konvergencia és az árfolyam-mechanizmusban való részvételének fenntarthatóságát.⁸ Az államadósságra⁹ és költségvetési¹⁰ hiányra¹¹ vonatkozó konvergenciakritérium az állam pénzügyi helyzetének fenntarthatóságáról szóló második francia bekezdésben található, mely akkor tekintett teljesítettnek, ha a vizsgálat időpontjában a tagállam nem áll a Tanács által a túlzott hiány fennállásáról szóló határozat hatálya alatt.¹² A túlzott költségvetési hiány megállapítására akkor kerül sor, ha a tagállam tervezett vagy tényleges költségvetési hiányának a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllépi a 3%-os, vagy államadósságának a piaci árakon számított bruttó hazai termékhez viszonyított aránya meghaladja a 60%-os referenciaértéket.¹³

Az EUMSZ 126. cikk (2) bekezdése mint mentesítő záradék rendelkezik azonban kivételszabályokról, amelyek konjunktív feltételeinek fennállása esetén nem kerül megállapításra a túlzott hiány. A költségvetés 3%-át meghaladó hiány esetén az első kivételszabály három ilyen feltételt tartalmaz: az arány jelentős mértékben és folyamatosan

⁷ ibid (n 3) 16.

⁸ EUMSZ 140. cikk (1) bekezdés

⁹ Az „adósság” fogalma az EUMSZ (12.) jegyzőkönyv 2. cikk 1. és 4. francia bekezdése szerint az év végén névértéken fennálló és az államháztartási, azaz központi kormányzati, regionális vagy helyi önkormányzati, valamint a társadalombiztosítási alapok között és az azokon belül összevont teljes bruttó adósság.

¹⁰ A „költségvetési” fogalma az EUMSZ (12.) jegyzőkönyv 2. cikk 1. francia bekezdése szerint: államháztartási, azaz központi kormányzati, regionális vagy helyi önkormányzati, valamint a társadalombiztosítási alapoknál felmerülő – kivéve a kereskedelmi ügyleteket –, az Integrált Nemzeti Számlák Európai Rendszerében szereplő meghatározás szerint.

¹¹ A „hiány” fogalma az EUMSZ (12.) jegyzőkönyv 2. cikk 2. francia bekezdése szerint: az Integrált Nemzeti Számlák Európai Rendszerében meghatározott nettó hitelfelvétel.

¹² EUMSZ 126. cikk (6) bekezdés; EUMSZ (13.) jegyzőkönyv a konvergenciakritériumokról 2. cikk

¹³ EUMSZ 126. cikk (2) bekezdés; EUMSZ (12.) jegyzőkönyv 1. cikk

csökkent, valamint elért egy a referenciaértékhez közeli szintet. Kérdéses azonban, mit ért a klauzula „*jelentős mértékű*” és „*folyamatos*” csökkenés alatt, ahogyan a „*közeli szint*” megfogalmazása is magyarázatot igényel. A második, 3%-ot nem meghaladó költségvetési hiány esetén esedékes kivételszabály is három konjunktív feltételt tartalmaz: a referenciaérték túllépése csak kivételes és átmeneti, valamint az arány megközelíti az EUMSZ a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló (12.) jegyzőkönyvében (a továbbiakban: EUMSZ (12.) jegyzőkönyv) meghatározott referenciaértéket. Az első kivételszabályhoz hasonlóan itt is tisztázandó, mit ért a jogszabály „*kivételes*”¹⁴ és „*átmeneti*”¹⁵ alatt, nem egyértelmű továbbá egyik kivételszabály esetében sem, mikor számít egy arány referenciaértékhez közelinek¹⁶.

Az EUMSZ 126. cikk (2) bekezdés b) pontja rendelkezik az államadóssággal kapcsolatos kritériumról, melynek *quasi* kivételszabályaként funkcionál a nevezett pont 2. tagmondatának megfogalmazása, amely eltérést enged az EUMSZ (12.) jegyzőkönyvében meghatározott 60%-os referenciaértéktől, ha az arány „*elegendő mértékben*” csökken, és „*kielégítő ütemben*” közelít a referenciaértékhez. Az aránycsökkenés elegendő mértékét és kielégítő ütemét itt azonban egy matematikai formula¹⁷ segítségével számolja ki Bizottság.

¹⁴ Ahhoz, hogy a hiányérték-túllépést kivételesnek lehessen tekinteni, a hiányérték-túllépésnek az érintett tagállam befolyásán kívül eső, az államháztartás pénzügyi helyzetére jelentős hatást gyakorló „*szokatlan eseményből*”, vagy „*súlyos gazdasági visszaesésből*” kell erednie, mely utóbbinak minősülhet egy tagállam GDP-jének a potenciáljához képest kisebb mértékű növekedése is, ld. Európai Bizottság, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact, and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes* (2012) 9. Taxatív listát azonban rugalmas mentesítő záradék lévén nem tartalmaznak a dokumentumok, így továbbra is nyitott kérdés a fogalom jelentése.

¹⁵ A fogalom körüli definíciós homály indikátora, hogy az EMI se tudott állást foglalni a kérdést illetően, miszerint átmenetinek minősülhet-e például egy közvetett adó kivetésével járó egyszeri fogyasztóiár-növekedés, ld. Európai Monetáris Intézet, *Progress towards convergence – November 1995 (Report prepared in accordance with article 7 of the EMI statute)* (1995) 16. Átmenetinek minősülhet azonban a referenciaérték alá csökkenés a „*szokatlan esemény*” vagy a „*súlyos gazdasági visszaesés*” megszűnését követően, ld. Európai Bizottság, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact, and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes* (2012) 9.

¹⁶ Az Európai Bizottság Luxemburg vonatkozásában a konvergenciakritériumoknak való megfelelésről készített 2010-es jelentése a 3,5%-os hiányt például már közelinek minősítette, ld. Európai Bizottság, *Luxembourg Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty* (2010) 8.

¹⁷ Európai Bizottság, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact, and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes* (2012) 4.

A normavilágosság szempontjából néhol megkérdőjelezhető rendelkezéseknek való nem megfelelés súlyos következményekkel jár: a Tanács szankció gyanánt felkéri az Európai Beruházási Bankot, hogy vizsgálja felül hitelezési politikáját az érintett tagállam vonatkozásában; a túlzott hiány kiigazításáig nem kamatozó letétet köteles elhelyezni az Uniónál; valamint pénzbírságot szab ki az adott tagállamra.¹⁸

A konvergenciakritériumok tekintetében másodlagos jogforrásaként funkcionáló Stabilitási és Növekedési Paktum eredetileg egy tanácsi állásfoglalásból¹⁹ és két, a költségvetési pozíciók felügyeletéről és a gazdaságpolitikák összehangolásáról²⁰, valamint a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásáról²¹ szóló tanácsi rendeletből állt, amelyek célja a költségvetési egyenleg egyensúlyközeli vagy többletet tartalmazó helyzetének elérése volt, speciális szabályokat határozva meg a maastrichti konvergenciakritériumok nem teljesülése esetén.

Az évek során számos módosítást és kiegészítést eszközöltek a szabályozással kapcsolatban, melyek közül a legjelentősebb a Stabilitási és Növekedési Paktumnál is szigorúbb költségvetési rendelkezéseket bevezető Gazdasági és Monetáris Unió Stabilitásáról, Koordinációjáról és Igazgatásáról szóló Szerződés (a továbbiakban: Költségvetési Paktum),²² a legújabb pedig a 2024. április 29-i 2024/1263 európai parlamenti és tanácsi rendelet. A Költségvetési Paktum 3. cikk (1) bekezdés a) pontja artikulálja a költségvetési egyensúly elvét, amelyet ugyanezen bekezdés b) pontjában meghatározottak szerint kell betartottnak tekinteni. A Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott középtávú célkitűzésektől, illetve az ahhoz vezető korrekciós pályától a c) pont alapján rendkívüli körülmények fennállta esetén lehetséges az eltérés. Rendkívüli körülménynek minősül az érintett szerződő fél által nem befolyásolható, kivételes esemény, amely jelentős hatást gyakorol az államháztartás pénzügyi helyzetére, vagy a felülvizsgált Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott súlyos gazdasági visszaesés időszaka, mely utóbbinak konjunktív feltétele viszont, hogy az eltérés nem veszélyezteti a

¹⁸ EUMSZ 126. cikk (11) bekezdés

¹⁹ Az Európai Tanács állásfoglalása a Stabilitási és Növekedési Paktumról – Amszterdam, 1997. június 17.

²⁰ A Tanács 1466/97/EK rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról

²¹ A Tanács 1467/97/EK rendelete (1997. július 7.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról

²² Az Európai Költségvetési Paktum részesei az eurozóna tagjai és önkéntes kötelezettségvállalás alapján más tagállamok. Magyarország nem részese az egyezménynek.

középtávú költségvetési fenntarthatóságot.²³ A 2024. április 29-i 2024/1263 európai parlamenti és tanácsi rendelet²⁴ többek között új konjunktív feltételt határoz meg a túlzottdeficit-eljárás megindítására vonatkozólag, – azt főleg véleményezési jogkörrel felruházva – létrehozza az Európai Költségvetési Tanácsot,²⁵ valamint a korábban már részletezett „*kielégítő ütem*” követelményének alternatív megnyilvánulási formájaként előírja az államadósságfeszítésszabályozás esetén a nominális GDP-arányos államadósság²⁶ és költségvetési hiány²⁷ csökkenésének szükséges éves mértékét.

III. A német szabályozás

Az adósságszabályozás története egészen a XIX. század közepéig nyúlik vissza Németországban.²⁸ A régi 1969-es adósságszabályról és különösen annak történetéről már született tézis,²⁹ így a Föderalizmusreform II-t megelőző időszak sajátosságairól csak a feltétlen szükséges mértékben értekeznék kiegészítendő az abban leírtakat. Ahogyan Kuslits Katalin is írja, a régi adósságszabály diszfunkcionalitása, azaz a végeredményben féktelen adósságfelhalmozásban és adósságok adósságrendező hitelekkel történő kiváltásában manifesztálódó állapot egy alkotmányos rendelkezés nem a jogalkotó szándéka szerinti értelmezéséből volt eredeztethető. Ugyanis míg a német Alaptörvény (a továbbiakban: *Grundgesetz*) régi rendelkezése úgy fogalmazott, hogy az állami hitelfelvétel nem haladhatja meg a költségvetési törvény alapján becsült – és helyes értelmezés szerint végül meg is valósult – éves befektetési célú kiadások mértékét,³⁰ addig – modern terminológiával – a kormányzati szektor ezt úgy értelmezte, igazítható a hitelfelvétel a jövőbeli kiadásainak mértékéhez, jelentős

²³ Költségvetési Paktum 3. cikk (3) bekezdés b) pont

²⁴ Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1263 rendelete (2024. április 29.) a gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

²⁵ ibid 24. cikk

²⁶ ibid 7. cikk

²⁷ ibid 8. cikk

²⁸ 1849-es Szent Pál-templom alkotmánya 102. cikk; 1871-es bismarcki alkotmány 73. cikk; 1919-es weimari alkotmány 87. cikk 2. mondat

²⁹ Kuslits Katalin, 'A német alkotmány államadósság visszaszorítását célzó szabályai mint a fenntarthatóság megvalósulásának garanciái' (2017) <http://hdl.handle.net/10831/38265>, 53–57.

³⁰ *Grundgesetz* (rég) 115. cikk 1. bekezdés 2. mondat

részint ebből finanszírozva költségvetését. A *Grundgesetz* nem tartalmazott se maximális megkötést a „makrogazdasági egyensúly helyreállítása érdekében” felvett hitelek mértékére, se a fenntarthatóság költségvetési alapelvére vonatkozólag. A *Bundestag*³¹ és a *Bundesrat*³² már 2006-ban kinyilvánította szándékát egy a pénzügyi szabályokat rendező reformra, a 2007–2008-as világrecesszió után azonban az addiginál is egyértelműbbé vált, hogy a teljes eladósodás megakadályozása és egy fenntartható költségvetési politika létrehozása érdekében szükséges egy új adósságfék-szabályozás, amely gátat szab a túlköltekezésnek, és helyreállítja a gazdasági egyensúlyt.³³

Ez indokolta a szövetségi pénzügyminiszter javaslata³⁴ nyomán megszületett alkotmánymódosítást,³⁵ melynek alapjai 2009 márciusában kristályosodtak ki,³⁶ és amely új keretek között szabályozta a strukturális hitelfelvételt, szövetségi szinten szabva éves korlátot, azt maximalizálva a GDP 0,35%-ában. Ennek részletszabályait a dolgozat a fejezet későbbi pontjaiban részletezi és értékeli. Az új adósságfék-szabályozás intencionálisan tartalmazott mentesítő záradékokat annak érdekében, hogy a szigorú strukturális hitelfelvételre vonatkozó szabályok mellett különleges esetekben továbbra is biztosítsa a lehetőséget az eltérésre és a költségvetési mozgásterre.³⁷ Ezen mentesítő záradékok eltérő értelmezése szolgáltatta az alapot a német Szövetségi Alkotmánybíróság 2023. novemberi döntéséhez,³⁸ amely egyben a dolgozat apropója is.

³¹ BT-Drs. 16/3885. A BT-Drs. a német parlamenti dokumentumokra (Bundestagsdrucksachen) utaló rövidítés.

³² BR-Drs. 913/06. A BR-Drs. a német Bundesrat, azaz a Szövetségi Tanács hivatalos dokumentumainak rövidítése. A teljes jelentése Bundesratsdrucksachen, amely a Bundesrat által kibocsátott nyomtatványokra, javaslatokra és jelentésekre utal.

³³ BVerfGE 119, 96 [141]–[142], [162]; BVerfGE 132, 195 [198]

³⁴ K-Drs. 096, *Notwendigkeit und Inhalt einer neuen Schuldenregel im Grundgesetz*. A Kommissionsdrucksachen (rövidítve K-Drs.) a bizottságok által készített és kiadott hivatalos dokumentumokra utalnak, amelyek a német jogalkotási folyamatban, illetve az adminisztráció más területein készülnek.

³⁵ *Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)* (BGBl. I S. 2248)

³⁶ K-Drs. 174, *Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen*

³⁷ BT-Drs. 16/12410

³⁸ BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22

A COVID-19 pandémia jelentős terhet jelentett a költségvetés számára. Ezt bizonyítja az is, hogy míg a 2019-es szövetségi költségvetés nem rendelkezett hitelfelvételről,³⁹ addig 2020-ban két pótköltségvetési törvény elfogadására is szükség volt, amelyek együttesen 218 milliárd euró hitelfelvételt irányoztak elő.⁴⁰ Erre a jogalapot a *Bundestag* az új adósságfék-szabály, azon belül is a 115. cikk (2) bekezdés 6. és 7. mondatai alapján először megállapított rendkívüli veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló határozatai szolgáltatták.⁴¹ A rendkívüli veszélyhelyzet meghosszabbították 2021-ben is,⁴² hogy újabb pótköltségvetési törvényt fogadhassanak el,⁴³ amely ezúttal 60 milliárd eurónyi további hitelengedélyt irányzott elő a tervezetthez képest, azonban a vonatkozó költségvetési év során nyilvánvalóvá vált, hogy mindezt nem kell, hanem lehet. A politikai döntéshozók által az a döntés született, hogy élve a pótköltségvetési törvényben foglalt strukturális hitelfelvételi lehetőséggel felveszik a hitelt, és azt mint költségvetési maradványt magyar terminológiával élve egy speciális pénzügyi alapba (a továbbiakban: *Sondervermögen*), az Energia- és Klímaalapba csoportosítják át. Ennek megfelelően visszamenőlegesen módosították a költségvetési törvényt.⁴⁴

Ebben a fejezetben a német adósságfék-szabályozás sajátosságait ismertetem, elsődlegesen a német Szövetségi Alkotmánybíróság esetjoga alapján, hasonló felépítésben, mint ahogyan azt a dolgozat egy későbbi fejezetében a magyar szabályozással is teszi. Ennek az összevethetőség praktikus előnye mellett oka az is, hogy két igencsak paralel karakterisztikákat hordozó szabályozásról van szó, amelyek ugyanazon szempontok szerint történő elemzése képes arra, hogy átfogó képet adhasson a *Schuldenbrems*-ről, és segítségével könnyebb legyen a magyar szöveg kontextualizációja is.

III. A. Az államadósság fogalma

Hasonlóan a magyar államadósság-fogalomhoz, a német alapját is az európai háttérnormák adják, azon belül is a dolgozat IV. 1. alfejezetében részletezett az Európai Unió-beli nemzeti és

³⁹ *Haushaltsgesetz 2020* (BGBl I 2019 S. 2890)

⁴⁰ *Nachtragshaushaltsgesetz 2020* (BGBl I 2020 S. 556); *Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020* (BGBl 2020 I S. 1669)

⁴¹ BT-Drs. 19/18108; BT-Drs. 19/18131

⁴² BT-Drs. 19/28464

⁴³ *Nachtragshaushaltsgesetz 2021* (BGBl I 2021 S. 1410)

⁴⁴ *Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021* (BGBl I 2022 S. 194)

regionális számlák európai rendszeréről szóló Európai Parlament és a Tanács 549/2013/EU 2013. május 21-i rendelete (a továbbiakban: ESA 2010), így az alfejezet által vizsgált elsődleges kérdés az, hogy milyen olyan speciális jogi instrumentumok, fogalommeghatározási kérdések merülnek fel a német fogalom definiálásakor, amelyek relevanciával bírnak a Szövetségi Alkotmánybíróság esetjogában. Az államadósság fogalma noha az államadósságmutató szempontjából jelentőséggel bír, a *Grundgesetz* nem tartalmaz explicit tilalmat egy maximális, számban meghatározott mértékre vonatkozólag, az adósságplafont nem, csupán a költségvetési gazdálkodás kiegyensúlyozottságának követelményét írja elő.

A testület számos határozatában és végzésében értekezik arról, a garanciavállalások milyen mértékben minősülnek államadósságnak. A Németország által Görögországnak nyújtott támogatások a *Grundgesetz*zel való konformitásáról szóló 2011. szeptember 7-i határozat például hivatkozik olyan jogtudóst, aki szerint minden nemű garanciavállalás korlátlanul beleszámítandó a fogalomba.⁴⁵ Ezt a felfogást erősíti más határozat is arra való hivatkozással, hogy a *Grundgesetz* megfogalmazásából az következik, hogy minden nemű garanciavállalás új kölcsön felvételével egyenértékű.⁴⁶ Kiterjed az államadósság-szabályozás továbbá a *Sondervermögen*re is a *Grundgesetz* 109. cikk (3) bekezdés és 115. cikk (2) bekezdés alapján,⁴⁷ ugyanezen határozatban pedig azt is megállapították, hogy az átruházott hitelfelvételi engedélyeket több költségvetési időszakon keresztül *de facto* tartalékként kezelni sérti az *Grundgesetz* nevezett cikkeit.⁴⁸

III. B. Költségvetési alapelvek a *Grundgesetz*ben

Ahogy azt a dolgozat a IV. 2. alfejezetben is kifejti, a magyar szabályozáshoz hasonlóan a német költségvetési gazdálkodás alapelveinek is része a fenntarthatóság alkotmányos követelménye, amely külön előtérbe került a *Schuldenbremse* megszületésekor.⁴⁹ A fenntarthatóságnak része ugyanis, hogy a költségvetés hosszútávon, azaz generációkon keresztül, a generációk közöttiség elvére való tekintettel terveztesse, melynek egyes kritikák

⁴⁵ BVerfGE 129, 124 [131]

⁴⁶ BVerfGE 130, 318 [111]

⁴⁷ BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [174]

⁴⁸ *ibid* [207]

⁴⁹ Kritikáért ld. Achim Truger, 'Mehr Glück als Verstand: Die deutsche Finanzpolitik ist kein Vorbild für Europa' in Martin Junkernheinrich and others (eds), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014* (BWV Verlag 2014) 281.

szerint ellentmond a hatályos adósságfék-szabályozás. Az érvelés szerint ennek oka, hogy míg a hatályos szabályozás a *Schwarze Null* közgazdaságtani elvét követi,⁵⁰ a jövőbeli generációk érdekét nem az szolgálná, ha adósságterhük kisebb lenne, hanem ha az államadósság egyenértékű növekedésével ugyan, de nőne az egy főre jutó termelt javak potenciális mértéke, amelyet tárgyi eszközök felhalmozásával és állami befektetésekkel tudna megvalósítani a költségvetés. Így bár nagyobb lenne az adósságteher, de azt könnyebben lehetne finanszírozni.⁵¹

Nem tiszta ugyanakkor, ahogyan az a német Szövetségi Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatából is kitűnik, hogy milyen mértékben terhelhető a költségvetés, és meddig tekinthető a fenntarthatóság követelményének eleget tevőnek a költségvetési gazdálkodás, ahogyan az a Németország Görögországnak nyújtott garanciavállalása kapcsán is megviláglott.⁵² Ennek és az ezzel inherensen összefüggő arányosság követelményének való megfelelés értékelése azonban a törvényhozó feladata a gazdasági helyzet mérlegelésének függvényében,⁵³ még ha kérdéses, az arányosság követelménye annak a jogalkotó általi szándékosan artikulálatlan volta miatt mérlegelendő-e egyáltalán, tekintve, hogy nem szerepel a sürgősségi hitelfelvételt szabályozó alkotmányos rendelkezésben.⁵⁴

A *Grundgesetz* 109. cikk (3) bekezdésének 1. mondata alapján ugyanakkor kiemelt alapelve a költségvetési gazdálkodásnak a kiegyensúlyozottság követelménye, amely rezonál a Költségvetési Paktum 3. cikk (1) bekezdésének a) pontjával is.⁵⁵ A kiegyensúlyozottság követelményére alapozva azonban nem lehet úgy tervezni a költségvetést, hogy az hátrányosan érintse a bírák és közszolgák megfelelő javadalmazását, az ugyanis a német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint így aránytalanul nagy terhet róna rájuk a kiegyensúlyozott és

⁵⁰ A szabályozást gyakran fémjelzik Németország egykori pénzügyminiszterének, Wolfgang Schäublénak tulajdonítható kifejezéssel, a „*Schwarze Null*”-al, amely a korábbiaktól eltérő féktelen hitelfelvétellel szemben egy „*fekete nullát*” vizionál a kívánt költségvetési hiány mértékének, eleget téve a *Grundgesetz* a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás a *Schuldenbremse*-re vonatkozó 109. cikk (3) bekezdésének 1. mondatában megfogalmazott követelményének.

⁵¹ Bundesfinanzministerium, *Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse)* (2022. február 25.) https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf

⁵² BVerfGE 129, 124 [134]

⁵³ BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [123]

⁵⁴ BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [190], utalva a *Grundgesetz* 115. cikk (2) bekezdésének 6. mondatára

⁵⁵ BVerfGE 132, 195 [201]

konszolidált költségvetési gazdálkodás megvalósítása szempontjából, amely alól csak a mentesítő záradékok valamelyikének fennállta esetén lehetne eltérni.⁵⁶ A kiegyensúlyozottság követelménye a *Grundgesetz* 110. cikk (1) bekezdés 2. mondatában jelenik meg, az esszé apropójául szolgáló 2021. évi második pótköltségvetési törvényt megsemmisítő alkotmánybíróági határozatot megelőző ideiglenes végzés az „*időbeliség*” három követelményével egyetemben kérdőjelezte meg, az eleget tesz-e a kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás követelményének.⁵⁷ A *Grundgesetz* ugyanis a magyarral ellentétben explicite megfogalmaz lényegében három időbeli követelményt is: ezek a *Jährlichkeit*, a *Jährigkeit* (olykor *Spezialität*) és a *Fälligkeit* alapelvei.

A *Jährlichkeit* követelménye a *Grundgesetz* 110. cikk (2) bekezdésének első mondatából ered, amely elv a költségvetés tervezésére vonatkozik, s mely alapján a jogalkotónak az adott költségvetési évet megelőzően kell benyújtania és elfogadnia a költségvetési törvényt, minden egyes évről – amennyiben több év költségvetését meghatározva nyújtja azt be – külön rendelkezve. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint az elv azért is bír kiemelkedő jelentőséggel, mert nélküle a költségvetés elvesztené informatív értékét és kötelező jellegét, különösen hosszabb távú tervezés esetén.⁵⁸

A *Jährigkeit*, amelyet a német költségvetési alapelvekről szóló törvény⁵⁹ 27. § (1) bekezdésének 1. mondata és a Szövetségi Költségvetési Kódex⁶⁰ 45. § (1) bekezdésének (1) mondata fektet le, szorosan összefügg a *Jährlichkeit* elvével. Az elv a költségvetés végrehajtására vonatkozik, azzal kapcsolatban materiális, szubsztantív követelményeket fogalmaz meg, nevezetesen, hogy míg az előbbi a költségvetés elkészítésének időközére vonatkozó követelményeket állapít meg, addig az utóbbi a költségvetésekben szereplő engedélyek érvényességi idejével foglalkozik, azaz a jogviszonyok időbeli (a költségvetés esetében egy éves időintervallumú) vonatkozásait, annak éves időtartamát szabályozza.⁶¹

⁵⁶ BVerfGE 139, 64 [127]–[128]

⁵⁷ BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [175]

⁵⁸ BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [158]

⁵⁹ *Haushaltsgrundsatzgesetz* (BGBl. I 1969 S. 1273)

⁶⁰ *Bundeshaushaltsordnung* (BGBl. I 1969 S. 1284)

⁶¹ BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [159]

A *Fälligkeit* a *Jährigkeit*hez hasonlóan nem szerepel ugyan a *Grundgesetz*ben, a norma a német költségvetési alapelvekről szóló törvény 8. § (2) bekezdésének 1. és 2. pontjában, valamint a Szövetségi Költségvetési Kódex 11. § (2) bekezdésének 1. és 2. pontjában található. A *Fälligkeit* követelménye az adott évre tervezett kiadások és bevételek konkrét költségvetési időszakhoz való hozzárendelését jelenti, azok tényleges kifizetése és beérkezése alapján – parafrázálva, a költségvetési kiadások és bevételek felhasználása az esedékesség pillanatában történik, nem előbb és nem később.⁶² Az „*időelvekkel*” kapcsolatosan több helyen is megjelenik a költségvetés egyértelműségére és valós tartalmára vonatkozó (*Haushaltsklarheit* és *Haushaltswahrheit*) költségvetési gazdálkodási követelmény is.⁶³

Összegezve tehát: a *Jährlichkeit* elve alapján a költségvetést a költségvetési törvény alapján a költségvetési év kezdete előtt kell meghatározni. A *Jährigkeit* elvének megfelelően például a hitelfelvételi engedélyek csak a költségvetési év végéig gyakorolhatók, azután elvesznek. A *Fälligkeit* értelmében pedig csak olyan bevételek és kiadások tervezhetők a költségvetésben, amelyek minden valószínűség szerint még ugyanabban a költségvetési évben teljesülnek.

A második pótköltségvetésről szóló ügyben kérdéses volt, és a felperes egyik fő érve, hogy a támadott törvény megfelel-e ennek a három időbeli alapelvnek,⁶⁴ amely kérdésfelvetést az Alkotmánybíróság úgy pontosította, hogy a vizsgálandó kérdés az, vonatkoztatható-e a három alapelv a *Schuldenbremse*-szabályozás részét képező 109. cikk (3) bekezdésére és 115. cikkére,⁶⁵ külön a mentesítő záradékokra,⁶⁶ és megkerülhetők-e a *Sondervermögen* által,⁶⁷ ezek betartatása az Alkotmánybíróság hatásköre-e.⁶⁸ Végül az Alkotmánybíróság többek között ezekre hivatkozva semmisítette meg a törvényt, az ugyanis nem felelt meg a *Jährlichkeit* és *Jährigkeit* által támasztott követelményeknek,⁶⁹ azokat mind az adósságfék-szabályozás ortodox eseteiben,⁷⁰ mind a mentesítő záradékok által előidézett esetben⁷¹ is figyelembe kell

⁶² ibid [163]

⁶³ *Grundgesetz* 110. cikk (1) bekezdés

⁶⁴ BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [43]

⁶⁵ ibid [199]

⁶⁶ ibid [200]

⁶⁷ ibid [201]

⁶⁸ ibid [194]

⁶⁹ Ld. BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22, 2. megsemmisítési ok

⁷⁰ ibid [164]

⁷¹ ibid [155]

venni. Ezeket a következtetéseket az Alkotmánybíróság teleologikus érveléssel,⁷² valamint az államadósságot korlátozni hivatott 109. cikk (3) bekezdés és 115. cikkekből – különösen az utóbbi (2) bekezdésének 5. mondatából – vezette le, melyek mind éves megfelelést írnak elő a referenciaérték tekintetében,⁷³ amelyek a *Sondervermögen* kapcsán felmerült adósságfék szabályozási kérdésre is vonatkoztatandók.⁷⁴

III. C. A német *Schuldenbremse*-szabályozás

Az európai háttérnormákat ismertetésétől azért se tekinthettem el, mert a német adósságfék-szabálycsoport a magyartól eltérően nem inkorporálja saját jogába a maastrichti szerződés vívmányait, az államadósság és költségvetési hiány nominális GDP-hez viszonyított maximális arányát a Stabilitási és Növekedési Paktum alapján szabályozza, ami az előbbit 60%-ban, utóbbit 3%-ban határozza meg. A német adósság szabályozás érdekes eleme ugyanakkor annak strukturális hitelfelvételre vonatkozó rendelkezései. A *Schuldenbremse* ínyencsége, hogy az évente újonnan felvehető strukturális hitel mértékét – amely a költségvetési hiány mértékére van hatással – 0,35%-ban maximalizálja, azt az Európai Bizottság formulája alapján számolva, a számolás alapjául szolgáló GDP-t pedig a 115. cikk végrehajtásáról szóló törvény⁷⁵ (a továbbiakban: *Artikel 115-Gesetz*) 5. §-a szabályozza. Ez utóbbi a strukturális hitelfelvétel meghatározásához használt bruttó hazai termék kiszámítását a Szövetségi Statisztikai Hivatal (*Statistische Bundesamt*) hatáskörébe utalja, melynek alapja a költségvetés elkészítését megelőző év nominális bruttó hazai terméke.

Ezek a szabályok nem csak szövetségi szintre értendők: azok érvényesek mind a *Länder*, mind az önkormányzatok költségvetési gazdálkodására is, még ha a *Grundgesetz* 109. cikk (3) bekezdése szerint csak az előbbi kettőre is vonatkoztatandó.⁷⁶ A szabályozás tartalmaz egy

⁷² BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [202]; BVerfG, *ibid* [170]

⁷³ BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [165]

⁷⁴ *ibid* [180]

⁷⁵ *Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes* (BGBl. I S. 2702, 2704)

⁷⁶ Ld. Bernd Scholl, 'Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 Grundgesetz' (2010) *DÖV* 160, 165. Az önkormányzatokra mint a *Länder* részei érvényes a szabályozás. A *Länder* maguk szabályozzák a *Grundgesetz*-cel összhangban saját és az alájuk tartozó önkormányzatok költségvetési politikáját, ld. Ekkehart Reimer, 'Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung – Bilanz und Perspektiven' in Wolfgang Kahl (ed), *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat* (2011) 147, 156.

ciklikus komponenst, azaz gazdasági visszaesés esetén érvényesülő *quasi* mentesítő záradékot is, amellyel a dolgozat külön alfejezetben foglalkozik. Mindazonáltal a *Schuldenbremse* kérdéses, alkalmas-e arra, hogy megakadályozza az eladósodást: az ugyanis bár a 3%-os referenciaérték vonatkozásában továbbra is érvényes, csak az évente felvehető maximális strukturális hitel mértékét szabályozza, így az többéves viszonylatban könnyen multiplikálható.

A 109. cikk (3) bekezdésének 1. mondata így szól: „*A Szövetség és a tartományok költségvetését elvben hitelbevételek nélkül kell egyensúlyba hozni.*” A „*kell*” szó azt implikálja, hogy itt nem egyszerű megfontolandó ajánlásról, hanem konkrét jogi kötelezettségről van szó, még ha kérdéses is, mennyire finomít a szabályozáson az „*elvben*” kifejezése, amely értelmezhető úgy, mintha lehetőség lenne az alkotmányos rendelkezéstől való eltérésre. Erre azonban kifejezett választ ad a *Grundgesetz*, amely 109. cikk (3) bekezdésének 1. és 4. mondata,⁷⁷ valamint a 115. cikk (2) bekezdése 2. mondata⁷⁸ szerint a strukturális hitelfelvételre vonatkozó szabály egyetlen konjunktív feltétele, hogy a hitelfelvételből származó bevétel a makrogazdasági egyensúly fenntartása mellett ne haladja meg a nominális GDP-hez viszonyított 0,35%-ot, az ekkor tekintendő teljesítettnek.⁷⁹

A szabályzás tehát a szövetségi szint új strukturális hitelfelvételének általános tilalma. A korábban már említett ciklikus komponens egy része a 115. cikk (2) bekezdésének 3. mondata, amely egy olyan jellegű kivételszabályt fogalmaz meg, miszerint a normális helyzettől eltérő gazdasági fejlődés esetén szimmetrikusan kell figyelembe venni a költségvetésre gyakorolt hatásokat gazdasági fellendülés és visszaesés esetén, mely részleteit szövetségi törvény szabályozza.⁸⁰ A 115. cikk (2) bekezdésének 6. mondata egy másik kivételszabályról is rendelkezik: ez alapján új hitelfelvétel csak annyiban megengedett, amennyiben az adott természeti katasztrófa vagy más rendkívüli veszélyhelyzet kezelésével és leküzdésével kapcsolatos kiadások jelentősen rontják az állam pénzügyi helyzetét. Számos kérdés merül fel

⁷⁷ „1. A Szövetség és a tartományok költségvetését elvben hitelbevételek nélkül kell egyensúlyba hozni. [...] 4. A Szövetség költségvetésére vonatkozó részleteket a 115. cikk szabályozza azzal a kikötéssel, hogy az első mondat akkor tekinthető teljesítettnek, ha a hitelekkel származó bevétel nem haladja meg a nominális bruttó hazai termékhez viszonyítva a 0,35 százalékot.”

⁷⁸ „Ez az elv akkor teljesül, ha a hitelfelvételből származó bevétel nem haladja meg a nominális bruttó hazai termékhez viszonyítva a 0,35 százalékot.”

⁷⁹ BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [96]

⁸⁰ *Artikel 115-Gesetz* 2. § (2) bekezdés és 5. §

ugyanakkor a definíciókkal kapcsolatban, amelyek jelentését a következő alfejezetben tárgyalom.

III. D. Mentесítő záradék

Míg az államadósság és a kormányzati szektor hiányának a nominális GDP-hez viszonyított maximális arányával kapcsolatos mentesítő rendelkezésekkel kapcsolatban, tekintve a német jog nem inkorporálja azokat saját jogába, a korábban már ismertetett európai normák az irányadók, addig Németország a strukturális hitelfelvételre vonatkozóan, mivel unikális német vívmányról van szó, maga hozott szabályozást, mindezt ráadásul alkotmányos szinten. Az alábbiakban tehát ennek kontextusában ismertetném annak mentesítő záradékait.

III. D. 1. *Konjunkturrellen Normallage*

A 109. cikk (3) bekezdésének 1. mondatában foglalt alapszabálytól való eltérés, miszerint a Szövetség és a tartományok költségvetését elvben hitelbevételek nélkül kell egyensúlyba hozni, akkor lehetséges, amennyiben gazdasági visszaesés prognosztizálható.⁸¹ A *Grundgesetz* 115. cikk (2) bekezdés 3. mondata úgy fogalmaz, hogy „amennyiben a gazdasági folyamatok eltérnek a normális helyzettől, a költségvetésre gyakorolt hatásokat a fellendülésben és a visszaesésben szimmetrikusan kell figyelembe venni”, mely esetében történő, anticiklikus gazdaságpolitikát megvalósítani kívánó hitelfelvétel esetén kontrollszámlát kell létrehozni,⁸² az akkor keletkező hitel pedig a „szimmetrikus” szó értelmében csak gazdasági konjunktúra esetén fizetendő vissza.⁸³ Kérdésként merül fel azonban, mégis mi minősül szokásos helyzetnek. Míg az *Artikel 115-Gesetz* 2. §-a az adósságszámítás konszolidált voltáról rendelkezik, addig 5. §-a azt definiálja, mit is jelent a normális helyzettől eltérő gazdasági fejlődés: ennek értelmében *konjunkturrellen Normallage* akkor áll fenn, amikor a teljes gazdasági termelési kapacitás alul- vagy túlkihasználtsága (*Produktionslücke*) várható. Hasonlóan a később ismertetendő magyar államadósság-szabályozáshoz, a német strukturális hitelfelvételre vonatkozó szabályozás is egy homogén definíciót ad kivételszabályára: ez az eset áll fenn, amikor a ciklikus kiigazítási eljárás

⁸¹ BVerfGE 139, 64 [126]

⁸² *Artikel 115-Gesetz* 7. §

⁸³ Ekkehart Reimer, 'Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung – Bilanz und Perspektiven' in Wolfgang Kahl (ed), *Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat* (2011) 147, 160.

alapján becsült termelési (azaz GDP-)potenciál eltér a költségvetés készítésének költségvetési évében várható GDP-től. A definíció igencsak problematikus: nem határozza meg ugyanis, annak mennyiben kell eltérnie, így nyelvtani értelmezés alapján bármilyen mértékű eltérés is „normális helyzettől eltérő gazdasági fejlődést” eredményezhet.

Ahogy a magyar államadósságra vonatkozó szabályozás esetében, itt is fontos kitétel azonban a két mentesítő záradék, az alfejezet első részében tárgyalt *konjunkturbedingen* és a második részében tárgyalt *notlagenbedingen Kreditaufnahme* közötti különbségtétel, azoknak ugyanis különböző konjunktív feltételeket kell teljesíteniük.⁸⁴ Önmagában a gazdasági visszaesés és a konjunktúraciklusok váltakozása ugyanis nem minősül sem rendkívüli veszélyhelyzetnek, pláne nem természeti katasztrófának.⁸⁵ A megkülönböztetés terhe a jogalkotót, azaz a *Bundestagot* terheli.⁸⁶ A második pótköltségvetési törvény megsemmisítésének egyik fő oka pont az volt, hogy a jogalkotó úgy szándékozott mentesülni a *Schuldenbremse* szabályozása alól már egy gazdasági konjunktúra elején – azaz, mintha természeti katasztrófa vagy rendkívüli veszélyhelyzet állt volna fenn –, hogy indoka mindösszesen csak egy ideiglenes gazdasági visszaesés volt.⁸⁷

Kiemelendő továbbá, hogy ezen mentesítő záradékra való hivatkozás esetén is tiszteletben tartandó a *Jährlichkeit*, *Jährigkeit* és a *Fälligkeit* költségvetési gazdálkodási alapelvei az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint.⁸⁸

III. D. 2. Természeti katasztrófák és rendkívüli veszélyhelyzetek

Látszólag ugyan két esetet sorol fel a mentesítő záradék, azonban a magyar szabályozással ellentétben hasonló, esetükön kívül álló konjunktív feltételek fennállta szükséges ahhoz, hogy érvényesülhessen a klauzula, így azt a dolgot együtt tárgyalja. Mindenekelőtt azonban fontos tisztázni, mit is értünk a két eshetőség alatt.

⁸⁴ BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [39]

⁸⁵ BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [107], [153], [205]; továbbá ld. *BT-Dr. 16/12410*, 16.

⁸⁶ *ibid* [153]

⁸⁷ *ibid* [205]

⁸⁸ *ibid* [156]

A német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a 115. cikk (2) bekezdés 6. mondatának tárgyi feltétele olyan (1) természeti katasztrófa vagy rendkívüli veszélyhelyzet, amely (2) kívül esik az állam ellenőrzési körén, és (3) jelentősen rontja az állam pénzügyi helyzetét. Tehát nem elég természeti katasztrófának vagy a jogalkotó által rendkívüli veszélyhelyzetnek nyilvánított helyzetnek fennállnia: annak mindenképpen az állam ellenőrzési körén kívül kell esnie, és ezzel egyetemben második konjunktív követelményként jelentősen károsnak kell mutatkoznia a gazdaságra.⁸⁹ A 115. cikk (2) bekezdésének 7. és 8. mondatai továbbá arra kötelez, hogy a hitel észszerű időn belül legyen visszafizetve, a visszafizetésre külön költségvetési tervet dolgozva ki.⁹⁰ A mentesítő záradékban felsorolt esetek fennálltáról a *Bundestag* határoz minősített többséggel, amelyről törvény és határozat útján is rendelkezhet.⁹¹

A „természeti katasztrófa” kifejezés értelmezése alapvetően a *Grundgesetz* 35. cikk (2) bekezdés 2. mondat 2. pontja, valamint (3) bekezdésének 1. mondat 1. pontja szerint lehetséges. Ennek értelmében a „természeti katasztrófa” a földrengés, az árvíz, a vihar, a dagály, az aszály és a tömeges megbetegedések által okozott, közvetlenül fenyegető, jelentős mértékű veszély- vagy kárállapotokat foglalja magában.⁹² A rendkívüli veszélyhelyzet fogalmának értelmezése pedig megegyezik a *Schuldenbrems*-ét bevezető alkotmánymódosító javaslatot benyújtott frakcióéval, akik szerint rendkívüli veszélyhelyzetként definiálható gazdasági folyamatok „*exogén sokkja*” következtében bekövetkező hirtelen, szélsőséges mértékű károsodás, amely azt igényli, hogy a közjólét érdekében aktív állami beavatkozás foganatosítassék, például beruházásokkal és támogatásokkal a gazdasági folyamatok stabilizálása érdekében.⁹³ Érdekesség, hogy az Alkotmánybíróság szerint különleges történelmi eseményekkel járó jelentős gazdasági átalakulások, mint például a német újraegyesítés is minősülhet ekképp.⁹⁴

⁸⁹ BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [180]

⁹⁰ *Grundgesetz* 109. cikk (3) bekezdés 3. mondat

⁹¹ *ibid* 115. cikk (2) bekezdés, 121. cikk; BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [179]; BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [101]

⁹² BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [181]; BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [98], [103]

⁹³ Azonban nem lehet csak arra alapozva felvenni hitelt, hogy beruházásokat eszközöljön a jogalkotó, ld. BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [36]–[37]

⁹⁴ BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [182]; BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [104], [106]. Eddig Németországban veszélyhelyzetnek a 2007–2008-as gazdasági világválság és a COVID-19 pandémia számított, ld. BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [189] és Till Valentin Meickmann, 'Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen' (2021) *NVwZ*, Heft 3, 97.

Az Alkotmánybíróság vizsgálta a kérdést, miszerint a 115. cikk (2) bekezdés 6. mondata alapján megvalósuló esetek fennálltakor szükséges-e ok-okozati összefüggés a strukturális hitelfelvételre vonatkozó, a 109. cikk (3) bekezdés 2. mondata által lehetővé tett 0,35%-os határérték túllépését eredményező hitelfelvétel és maga a mentesítő záradék által felsorolt eset között,⁹⁵ amelyre válasza igen volt.⁹⁶ Szignifikáns konjunktív feltétel a mentesítő záradék kapcsán ugyanis, hogy az állam ellenőrzési körén kívül kell ezen két eset valamelyikének megvalósulnia,⁹⁷ amely a német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint leginkább az EUMSZ 122. cikk (2) bekezdése szempontjából értelmezhető, és lényegi eleme a kiszámíthatatlanság, amelybe nem foglaltatnak bele a hosszútávú folyamatok, mint amilyen például az első mentesítő záradék hatálya alá eső, éveken keresztül növekvő államadósság-ráta⁹⁸ vagy az éghajlatváltozás.⁹⁹

A szükséges kapcsolat még ennél is többet jelent a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában: bár az Alkotmánybíróság nem tudta eldönteni, korlátozódhat-e a hitelfelvétel kizárólag ezen károk mérséklésére,¹⁰⁰ véleményük szerint a vonatkozó pénzügyi igénynek, amely a hitelfelvételt eredményezné, a kár helyreállításának költségeiből, valamint a preventív intézkedések költségeiből kell fakadnia.¹⁰¹ A fórum indokolása szerint erre azért van szükség, mert minél régebben történt a válságot kiváltó esemény, és minél közvetettebbek a válság hatásai, annál kevesebb mozgástere van a jogalkotónak, hogy megérvelhesse, miért is van szüksége egy az EUMSZ 122. cikk (2) bekezdése alapján kiszámíthatatlannak minősülő esemény okán hitelfelvételre, tekintve, hogy megadatott számára a kellő idő a szükséges fiskális intézkedések meghozatalához. Mégis, az Alkotmánybíróság vonatkozó ítéletének egy későbbi részén úgy fogalmazott, nem egyértelmű, hogy a mentesítő záradékban foglalt esetek valamelyikének fennállta esetén köti-e a jogalkotót valamilyen kvantitatív szabály,¹⁰² miközben az ehhez rendelt mérték értelmezése szerint korábban a károk orvoslásához szükséges pénzösszeg volt. A jogalkotó indokolási kötelezettsége kapcsán így hát szigorú feltételek

⁹⁵ BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [177], [188]

⁹⁶ BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [126]

⁹⁷ ibid [108]

⁹⁸ BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [183]; ibid [109]

⁹⁹ BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [33]

¹⁰⁰ BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [136]

¹⁰¹ BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [184]; ibid [128]

¹⁰² BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [124]

fogalmazódnak meg,¹⁰³ pláne, ha többször is élne a sürgősségi hitelfelvétel lehetőségével. Ezen megállapítása a testületnek azért is lényeges, mert a második pótköltségvetési törvényt többek között azért is semmisítette meg az Alkotmánybíróság, mert nem került kimutatásra a jogalkotó által az ok-okozati kapcsolat az igényelt hitel és a jogalkotó által hivatkozott helyzet – esetünkben a COVID-19 pandémia – között.

A másik konjunktív követelmény, hogy az esemény jelentős legyen, és az szubsztantív mértékben, kedvezőtlenül befolyásolja az állam pénzügyi helyzetét,¹⁰⁴ ezt pedig az Alkotmánybíróság vizsgálja.¹⁰⁵ Ezen két konjunktív követelménynek a megfogalmazása azért is szerencsés, mert az 1969-es szabályozás egy igencsak homályos kifejezéssel, az „*általános gazdasági egyensúlyban bekövetkező zavarral*” élt, amelyet az Alkotmánybíróság nehezen talált megfoghatónak.¹⁰⁶

Kiemelendő, hogy a dolgozat során korábban tárgyalt *Jährlichkeit*, *Jährigkeit* és különösen a *Fälligkeit*¹⁰⁷ költségvetési gazdálkodási alapelvei a német Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a mentesítő záradékok esetében is fennálló követelmények, melyekre tekintettel kell tervezni és végrehajtani a költségvetést a 109. cikk (3) bekezdése és a 115. cikk (2) bekezdésével összhangban, tekintve, hogy azok ugyancsak költségvetési évre értendők.¹⁰⁸ Az Alkotmánybíróság állásfoglalása értelmében ugyanis nemcsak ok-okozati összefüggésnek kell fennállnia a sürgősségi hitelfelvételt kiváltó helyzet és a hitel felhasználása között, de mindennek ugyanabban a költségvetési évben is kell megvalósulnia, az a következő költségvetési évekre át nem vihető.¹⁰⁹ Mindemellett azt is kihangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a költségvetési év végetértét követően módosítani az előző évi költségvetést nem lehetséges, erre ugyanis a Szövetségi Költségvetési Kódex 33. §-a szerint csak az adott költségvetési év végéig van lehetősége.

¹⁰³ *ibid*[129], [150]

¹⁰⁴ *ibid* [110]

¹⁰⁵ *ibid* [122]

¹⁰⁶ BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [38]; *ibid* [121]

¹⁰⁷ BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [168]

¹⁰⁸ *ibid* [99]

¹⁰⁹ BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22 [42], [49]

III. E. Stabilitási Tanács

A Stabilitási Tanács (*Stabilitätsrat*) a Pénzügyi Tervezési Tanácsot (*Finanzplanungsrat*) kiváltandó jött létre a *Schuldenbremse* alkotmánymódosítójával, tagjai a szövetségi és tartományi pénzügyminiszterek, működését szövetségi törvény szabályozza.¹¹⁰ A *Grundgesetz*ben a 109a. cikkben jelenik meg, feladata pedig a költségvetési gazdálkodás felügyelete, így a magyar Költségvetési Tanácshoz hasonlóan, más jogosítványokkal felruházva azt ugyan, de a német pénzügyi alkotmányjog is egy intézményesített szupervíziós testületet alkotott a költségvetési alapelvek kikényszeríthetősége végett.¹¹¹ Kérdés azonban, mindezt képes-e. A működéséről szóló szövetségi törvény ugyanis feladatait négy részre osztja: (1) az előbb is említett felügyelete a költségvetési gazdálkodásnak; (2) a veszélyt jelentő költségvetési veszélyhelyzetek észlelése, amelyet határozatban állapít meg; (3) fiskális kiigazító programok (*Finanzausgleich*) kidolgozása; valamint (4) az európai szinten szabályozott referenciaértékek betartásának felülvizsgálata.¹¹² A Költségvetési Tanácshoz képest *quasi* vétójoggal sem rendelkezik, csak véleményezési jogkörrel bír, és egyeztetésre jogosult az érintett szervekkel, tényleges kikényszerítő ereje nincsen, a német jog ugyanis ha belső szankciós rendszert nem is alkalmaz, a túlzottdeficit-eljárás képes arra, hogy kikényszerítse a konvergenciakritériumok betartását.

III. F. Alkotmánybíróság hatásköre

A magyar Alkotmánybírósággal ellentétben a németnek tág kompetenciája van költségvetési tárgyú ügyekben, amelynek eklatáns példái a dolgozat során hivatkozott végzések és határozatok, azok közül is különösen a második pótköltségvetési törvény megsemmisítésével kapcsolatos határozata a német Szövetségi Alkotmánybíróságnak. Mindemellett, kifejezetten a *Schuldenbremse* vonatkozásában egyedi alkotmányjogi panasz benyújtására is lehetőség van a *Grundgesetz* 38. cikk (1) bekezdése alapján, amennyiben valaki úgy véli, az ország költségvetési autonómiájának sérelmét véli felfedezni a 115. cikk (1) bekezdés a jogalkotó általi nem rendeletésszerű alkalmazása miatt nemzetközi komponenst (például külföldi hitelt)

¹¹⁰ *Stabilitätsratsgesetz* (a továbbiakban: StabiRatG) (BGBl. I 2009 S. 2702)

¹¹¹ BVerfGE 132, 195, [204]

¹¹² StabiRatG, 5. §

tartalmazó tárgykörökben.¹¹³ Az Alkotmánybíróságnak továbbá, ahogyan azt a 2022-es ideiglenes végzése és 2023-as határozata is mutatta, teljeskörű felülvizsgálati jogköre van a 109. cikk (3) bekezdése és a 115. cikk értelmezése tekintetében. Külön érdekesség, hogy az Alkotmánybíróság az 1969-es adósságszabálya kapcsán alkotott esetjogát alkalmazandónak vélte a *Schuldenbremse* kontextusában, azokat paralel, egymás fogalmi elemeiből táplálkozó szabályozásokként aposztrofálva.¹¹⁴

IV. A magyar szabályozás

Az Alaptörvény elfogadásával a monetáris unióhoz való csatlakozás szempontjából is meghatározó maastrichti konvergenciakritériumoknak való megfelelés végett az államadósság-szabályozás több új instrumentumát emelte a jogalkotó alkotmányos rangra, ezzel próbálva gátat szabni az ország eladósodásának.¹¹⁵ A szabályozás előzményeiről, így például egy Törvényhozási Költségvetési Hivatal létrehozását és egy költségvetési felelősségről szóló törvény elfogadását ambicionáló, a Kormány mint előterjesztő által végül visszavont 2007-es törvényjavaslatról több ízben is írt már a szakirodalom,¹¹⁶ így jelen fejezet célja elsősorban az, hogy ismertesse a magyar jog államadósságfék-re és hiányérték-túllépésre vonatkozó egyes szabályait az összehasonlító elemzés alapjául szolgáló, a III. fejezet által azonosított szubsztantív szempontok szerint.¹¹⁷

¹¹³ BVerfGE 129, 124 [103]

¹¹⁴ BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22 [139]

¹¹⁵ Kérdés, mennyire szolgálja egy ország eladósodásának megakadályozását és egy fenntartható költségvetési politika létrehozását egy nominális GDP-hez mért államadósságfék-szabály, amely államadósság-ráta a devizaadósság az adósságállományhoz mért kis aránya és infláció esetén könnyen mutathat csökkenő tendenciát az ország adósságállományának egyidejű növekedésével.

¹¹⁶ Ld. Szűcs Lajos, 'Az államadósság korlátozását szolgáló szabályok az Egyesült Államokban és Magyarországon, különös tekintettel az adósságplafonra és az államadósságfékekre' (2013) 7(2) *De iurisprudentia et iure publico Jog- és Politikatudományi Folyóirat* 16–18.; Klicsu László, 'Közpénzügyek' in Trócsányi László and Schanda Balázs (eds), *Bevezetés az alkotmányjogba* (HVG-ORAC 2014) 239, 463.

¹¹⁷ Az önkormányzati adósságfék-ről az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése alapján a Stabilitási tv. 10–10/E. §§ rendelkeznek, melyek alapján az önkormányzatok pénzügyi autonómiája igen korlátozott, és csak meghatározott adósságot keletkeztető ügyletek esetén (10. § (3) bekezdés) nem szükséges a Kormány hozzájárulása. Mivel azonban Magyarország unitárius, Németország föderális állam, és merőben más szabályok vonatkoznak a két országban az önkormányzatokra és az önkormányzati tulajdonú társaságokra, azok szükségszerűen nehezen képezhetik összehasonlítás tárgyát, így a dolgot az önkormányzati adósságfékkel nem foglalkozik.

IV. A. Az államadósság fogalma

Mindenekelőtt fontos tisztázni az államadósság fogalmát. Az államadósság fogalmára és számítására vonatkozó szabályokat az Országgyűlés egyszerű többségének jóváhagyásához kötött – tehát nem sarkalatos – törvény tartalmazza.¹¹⁸ Az államadósság lényegét tekintve ugyan a szokásos gazdálkodás keretei között, az éves költségvetési hiányok fedezése céljából felvett kölcsönök még vissza nem fizetett összege,¹¹⁹ az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht. (rég)) szerint azonban államadósság minden olyan hitelviszonyon alapuló fizetési kötelezettség, amely az államháztartás valamelyik alrendszerét terheli.¹²⁰ A jogi fogalomnak tehát három alkotóeleme volt: (1) a nevezett fizetési kötelezettség (2) hitelviszonyon kellett alapuljon, és (3) államháztartási alrendszerrel kellett terheljen. Az államadósság fogalmát a jogalkotó megfelelően az uniós jognak 2011-ben akképp módosította, hogy azt az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek¹²¹ egymással szembeni kötelezettségek kiszűrésével számított, azaz nem együttes, hanem konszolidált adósságaként definiálta,¹²² átvéve a Tanács 2009. május 25-i 479/2009/EK rendeletének fogalommeghatározását. A jelenleg is regnáló szabályozás értelmében – bár megtévesztő módon államadósság a bevett *terminus technicus*, miközben szigorúan értelmezve az állam az államháztartás központi alrendszerének egysége, mégis – államadósság a kormányzati szektor¹²³ névértéken év végén fennálló összes bruttó adóssága,¹²⁴ amely magában foglalja a központi kormányzatot, – föderációk, így például Németország esetében – a tartományi kormányzatot, a helyi önkormányzatot és a társadalombiztosítási alapokat, kivonva a fogalommeghatározás alól a kormányzati szektor minden olyan az ESA 2010 által definiált

¹¹⁸ Alaptörvény 37. cikk (6) bekezdés

¹¹⁹ Nagy Tibor, 'Az államadósságügy' in Simon István (ed), *Pénzügyi jog I.* (2007) 201–209.

¹²⁰ Áht. (rég) 110. §

¹²¹ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 1. § 12. pont

¹²² Stabilitási tv. 2. § b) pont és 1. § f) pont

¹²³ Korábbi terminológia szerint államháztartási/költségvetési szektor, ld. a Tanács 3605/93/EK rendelete (1993. november 22.) az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról 1. cikk (2), (5) bekezdés

¹²⁴ A Tanács 479/2009/EK rendelete (2009. május 25.) az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról 1. cikk (5) bekezdés

intézményi egységét, amely fő tevékenységként piaci szolgáltatásokat állít elő.¹²⁵ Fontos kiemelni, hogy a rendelet alapján nem minősülnek államadósságnak a kormányzati szektor tulajdonában álló pénzügyi eszközöknek megfelelő kötelezettségek, azaz az adósság konszolidált.

Az új szabályozás érzékelhetően kibővítette mind az adóssággal terhelt alanyok körét, mind az adósságot keletkeztető ügyletek fogalmát, melynek értelmében a hitelviszonyon túl immáron kölcsönök funkcionális helyettesítői, például a számvitelről szóló törvény szerinti hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatala,¹²⁶ váltó kibocsátása¹²⁷ és a szerződésben kapott, legalább háromszázhatvanöt nap időtartamú halasztott fizetés¹²⁸ is államadósságnak minősül. Ennek jelentősége az államadósság-mutató kapcsán van, amely egy olyan százalékban kifejezett, egy tizedesig kerekített hányados, amelynek számlálójában a korábban már kifejtett államadósság, nevezőjében az ESA 2010 szerint számított bruttó hazai termék¹²⁹ törvény szerinti értéke szerepel¹³⁰ – és amely alapján végső soron a Bizottság vizsgálja, Magyarország eleget tett-e az államadósságra vonatkozó konvergenciakritériumnak.

IV. B. A költségvetési gazdálkodás alapelvei az Alaptörvényben

Az EUMSZ 140. cikkében és a Költségvetési Paktum 3. cikk (1) bekezdés a) pontjában foglaltaknak megfelelően, a német szabályozáshoz hasonlóan az Alaptörvény kodifikálta a fenntarthatóságot és a kiegyensúlyozottságot mint a költségvetési gazdálkodás alapelveit, kiegészítve az átláthatóság követelményével.¹³¹ A kiegyensúlyozottság alapelve szerint a költségvetési időszak folyó gazdálkodását egyensúlyban kell tartani, a kiadások nem, vagy csak

¹²⁵ A Tanács 479/2009/EK rendelete (2009. május 25.) az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról 1. cikk (2) bekezdés. Ezzel kapcsolatos továbbá az Európai Bizottság és Magyarország az Eximbank mint szakosított hitelintézet az ESA 2010 szerinti klasszifikációjával kapcsolatos vitája, amelyről a dolgozat terjedelmi korlátok okán nem értekezik, ld. European Commission, Eurostat, *Decision of Eurostat on Government Deficit and Debt: The Statistical Classification of the Hungarian Export-Import Bank Plc (Eximbank)* (2020. július 31.).

¹²⁶ Stabilitási tv. 8. § (2) bekezdés b) pont

¹²⁷ *ibid* 8. § (2) bekezdés c) pont

¹²⁸ *ibid* f) pont

¹²⁹ ESA 2010 8.89.

¹³⁰ Stabilitási tv. 2. §

¹³¹ Alaptörvény N) cikk (1) bekezdés

minimális mértékben haladhatják meg a bevételeket, amely elv tükröződik az *acquis* középtávú költségvetési céljával együtt a GDP-arányos 3%-os költségvetésihiány-referenciaértékét inkorporáló Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényben (a továbbiakban: Stabilitási tv.)¹³² is. A fenntarthatóság alapelve a bevételek és kiadások hosszú távú egyensúlyának követelményét, a hosszú távú stabilitás és a generációk közötti igazságos tehermegosztás megvalósítását, a jövő nemzedékek helyzetéért viselt felelősséget foglalja magában, amely elv megjelenik a Nemzeti Hitvallás hetedik mondatában is. Az átláthatóság követelménye az informált részvétel lehetőségét jelenti, amely abban is megnyilvánul, hogy a költségvetési törvényjavaslat annak elkészültét követően mindig nyilvános, szerkezetbe foglalt,¹³³ végrehajtása során pedig a törvényesség,¹³⁴ a célszerűség¹³⁵ és az eredményesség kritériumai mellett biztosítani kell a transzparenciát¹³⁶. A törvényesség, a célszerűség, az eredményesség és az átláthatóság tekintetében a Kormány mozgásterét az Áht. szabályozza, amely ezen elvek alapján ad lehetőséget a költségvetési törvény fejezetei és címei közötti átcsoportosításra, a kezességvállalás szabályaira, valamint az általános tartalékkal való rendelkezésre.

IV. C. A magyar államadósságfék-szabálycsoport

Pénzügyi alkotmányjogi szempontból az Alaptörvény legjelentősebb, az európai standardhoz igazodó, sőt annál szigorúbb arányokat megkövetelő instrumentuma az alkotmányos szinten szabályozott magyar államadósságfék-szabályozás.¹³⁷ Ez két részre – a költségvetés elfogadása és végrehajtása –, és azon belül is két alrészre – általános szabály, átmeneti szabály – tagolódik. A költségvetési törvény elfogadásáról szóló 36. cikk (4) bekezdése általános szabályként kimondja, hogy az Országgyűlés nem fogadhat el olyan költségvetési törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét, míg az ugyanezen cikk (5) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezés, nevezetesen, hogy az Országgyűlés csak olyan költségvetési törvényt fogadhat el, amely az államadósság a GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza, abban az esetben alkalmazandó, ha az

¹³² Stabilitási tv. 3/A. § (2) bekezdés b) pont

¹³³ Alaptörvény 36. cikk (1)–(2) bekezdés

¹³⁴ 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, [123]

¹³⁵ *ibid.*

¹³⁶ Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdés

¹³⁷ *ibid* 36. cikk (4)–(5) bekezdés, 37. cikk (2)–(3) bekezdés

államadósság-mutató mégis meghaladja a (4) bekezdésben rögzített 50%-os referenciaértéket. Fontos kiemelni tehát, hogy nem az adósság abszolút mértékének csökkentését követeli meg az Alaptörvény, hanem hogy csak olyan költségvetés alkotható, amely az adósságarány GDP-hez viszonyított mértékének csökkentését tartalmazza, így próbálva hatékony eszközként funkcionálni a konvergenciakritériumok eléréséhez. A költségvetés végrehajtásáról az Alaptörvény 37. cikk (2) és (3) bekezdése rendelkezik, melyek szerint e során a Kormány számára tiltott olyan kölcsön és pénzügyi kötelezettség vállalása, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a GDP felét. Amennyiben ennek a helyzete mégis fennáll, nem vehet fel olyan – a jogszabályban adósságot keletkeztető ügylet fogalmaként aposztrofált, korábban viszont csak egyszerű fizetési kötelezettségként hivatkozott, ilyen formában a korábbi alkotmányos rendelkezés fogalmát tágító – kölcsönt és nem vállalhat olyan pénzügyi kötelezettséget, amelynek következtében az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest¹³⁸ növekedne, s amely azonban itt sem jelenti azt, hogy az államadósság abszolút mértékben mindeközben ne növekedhetne a tranzakciók következtében. A Kormány a féléves adatok alapján áttekinti a gazdaság és a költségvetés helyzetét az adósságfék tükrében, és szükség esetén költségvetésmódosítási törvényjavaslatot terjeszt az Országgyűlés elé a szabály érvényesülésének biztosítása érdekében.¹³⁹

A hiányérték-túllépésre vonatkozó szabályozás az adósságfék-szabályozással ellentétben nem az Alaptörvényben, hanem a Stabilitási tv.-ben található, a kézirat lezártáig még nem kodifikálta a költségvetési hiány a 2024. április 29-i 2024/1263 európai parlamenti és tanácsi rendelet által újonnan meghatározott szükséges éves mértékét. Az az által meghatározott referencia-pályában ugyanis míg az éves előírt hiányérték-túllépés csökkentésének üteme 90% feletti GDP-arányos államadósság esetén a GDP 1%-a, 60 és 90% közötti államadósság esetén pedig 0,5%,¹⁴⁰ addig

¹³⁸ Ún. „*harmadik adósságfék*”, ld. Klicsu László, 'Közpénzügyek' in Trócsányi László and Schanda Balázs (eds), *Bevezetés az alkotmányjogba* (HVG-ORAC 2014) 239.

¹³⁹ Stabilitási tv. 5. §

¹⁴⁰ Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1263 rendelete (2024. április 29.) a gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, 8. cikk

a Stabilitási tv. ugyan előírja az uniós joggal való összhang követelményét,¹⁴¹ de mindösszesen a GDP-hez mérten minimum 0,1%-os hiányérték-csökkenést ír elő.¹⁴²

IV. D. Mentесítő záradék

A magyar államadósságfék-szabályozás egyik legérdekesebb és a német *Schuldenbremse*-vel legjobban összevethető része a szakirodalom által mentesítő záradékként hivatkozott alkotmányos rendelkezés, mely szerint a költségvetés tervezése során csak különleges jogrend idején, kifejezetten az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, ugyancsak kizárólag a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.¹⁴³ A mentesítő záradékra az Alaptörvény az államadósságfék-szabályozást a költségvetés végrehajtásáról szóló részben kontextualizáló részében is visszautal.¹⁴⁴ A mentesítő záradék konjunktív feltételeinek teljesüléséhez szükséges tisztázni azonban, mit ért az Alaptörvény az említett fogalmak alatt.

IV. D. 1. „*A nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben*”

A német szabályozással való összevethetőség érdekében első ízben az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdésének második tagmondatát veszem górcső alá, amely a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben biztosít lehetőséget a konvergenciakritériumtól való eltérésre. A klauzula egyes részeinek értelmezése előtt azonban fontos kiemelni, hogy két külön, együttesen semmiképpen se értelmezhető klauzuláról van szó: ennek oka a második klauzulát megelőző vessző. Amennyiben a mentesítő záradék mondszerkezete egy páros kötőszóval alakult mellérendelő szerkezet,¹⁴⁵ és emiatt indokolt a második kötőszó – esetünkben a „vagy” – elé vessző kitétele, a két klauzula között vagylagos viszony áll fenn, és az államháztartásnak nem lenne lehetősége arra, hogy kombinálja a mentesítő záradékban foglalt két eset konjunktív feltételeit – például

¹⁴¹ Stabilitási tv. 3/A. § (1) bekezdés

¹⁴² ibid 4. § (2a) bekezdés

¹⁴³ Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdés

¹⁴⁴ ibid 37. cikk (2)–(3)

¹⁴⁵ *A magyar helyesírás szabályai* (12. kiadás), 248. f)

hogy különleges jogrend idején ugyan, de a nemzetgazdasági egyensúly helyreállítása céljából vegyen fel hitelt. Nem teljesülnének a mentesítő záradék se az első, se a második tagmondatában megfogalmazott klauzulák konjunktív feltételei akkor se, ha a vessző kitételére azért van szükség, mert az első klauzula „*az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben*” és a második klauzula „*a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben*” része értelmező(szerű) határozók,¹⁴⁶ ebben az esetben ugyanis a két értelmezés közvetlenül az őket megelőző esetekre, nevezetesen külön-külön a különleges jogrendre és a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésére utalna vissza, amelyeket egyenként, nem pedig összességében értelmez és specifikál.

A „*nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése*” kapcsán a Stabilitási tv. úgy fogalmaz, hogy ekképp kell értelmezni minden olyan esetet, amikor az éves bruttó hazai termék reál értéke csökken.¹⁴⁷ Bár értelmezhető úgy, hogy a Stabilitási tv. a fogalmat akképp specifikálja, hogy a „*tartós*” egy évet, a „*jelentős*” a reál GDP bármekkora mértékű visszaesését, a nemzetgazdaság maga a reál GDP-t, a „*visszaesés*” pedig kifejezetten csökkenést jelent, ez az értelmezés több szempontból aggályos. Ennek oka, hogy a Stabilitási tv. a német *konjunkturrellen Normallager*a vonatkozó mentesítő záradékkal paralel módon látszólag egy homogén fogalomként kezeli a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesését, miközben az Alaptörvény megfogalmazásából az következne, hogy a klauzulában foglaltak érvényesüléséhez mindenekelőtt három konjunktív feltételnek kéne fennállnia: a (1) visszaesésnek egyszerre kéne (2) tartósnak és (3) jelentősnek lennie. Korántsem evidencia, és az Alaptörvény megfogalmazásából se következik, hogy a visszaesés csak és kizárólag csökkenést jelenthet: a közgazdaságtanban visszaesésként könyvelik el a stagnálást és a növekedés lassulását is, amelyek egyenként is káros hatást képesek gyakorolni a nemzetgazdaságra. Amennyiben a jogszabályi hierarchia alapján az Alaptörvény megfogalmazását részesítjük előnyben, nem teljesülne a feltétel abban a hipotetikus esetben sem, ha a visszaesés ugyan tartós lenne, de nem jelentős,¹⁴⁸ vagy ha jelentős

¹⁴⁶ ibid 249. b), e)

¹⁴⁷ Stabilitási tv. 7. § (1) bekezdés

¹⁴⁸ Japán gazdasága a '90-es években tapasztalt nagy ingadozások után egy tartós stagnálási időszakba került, amelyet gyakran „*elveszett évtizedeknek*” is neveznek. Habár Japán gazdasága ebben az időszakban valóban lassan növekedett vagy stagnált, ez nem okozott drasztikus gazdasági visszaesést, és nem tekinthető „*jelentős*” gazdasági válságnak. Az életszínvonal viszonylag stabil maradt, és az infláció is mérsékelt szinten volt, ld. Paul Krugman, 'The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008' (W.W. Norton 2009) 56–76.

lenne, de nem tartós.¹⁴⁹ Ezzel az értelmezéssel nem feltétlen konform a Stabilitási tv. meghatározása, ugyanis önmagában a reál GDP csökkenése kérdéses, definiálható-e jelentős visszaesésként, annak egyéves időintervalluma pedig tartósként. Éppen ezért ha elfogadjuk a Stabilitási tv. meghatározását, az az adósságfék-szabályok *de facto* meglazításaként értelmezendő.¹⁵⁰

Van azonban egy, a német Szövetségi Alkotmánybíróság a *Grundgesetz* egyívású rendelkezése kapcsán kialakult gyakorlata alapján feltételezhető negyedik konjunktív eleme is a klauzulának, nevezetesen, hogy (4) ebben az esetben eltérni csak a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet. A „*szükséges mérték*” fogalma a nemzetgazdasági egyensúly szemszögéből az N) cikkben foglalt kiegyensúlyozottság követelményében keresendő, amelynek jelentése korábban már részletezésre került. Ennek értelmében tartós és jelentős visszaesés esetén csak olyan mértékben lehet eltérni az adósságfék-szabálytól, amely lehetővé teszi, hogy a kiadások ne, vagy csak minimális mértékben haladják meg a bevételeket, a fiskális intézkedéseknek erre kell korlátozódniuk. A klauzula értelmezése azért is releváns, mert a mentesítő záradék első tagmondatában megfogalmazott lehetőségtől eltérően a 36. cikk (6) bekezdésének második tagmondata alapján a Stabilitási tv. lehetőséget biztosít arra, hogy ne csak az adósságfék-, de a hiányérték-túllépésre vonatkozó szabályoktól is el lehessen térni a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén.¹⁵¹

A kivételszabálynak van ugyanakkor egy értelmezési szempontból kevésbé, az adósságfék-szabályozás egésze tekintetében azonban annál izgalmasabb aspektusa: nevezetesen, hogy a nemzetgazdaság kifejezése alatt a reál GDP¹⁵² értendő. A jogalkotó részéről azért is érdekes, hogy a Stabilitási tv.-ben ekképp definiálta a nemzetgazdaságot, mert a korábban már tárgyalt államadósság-mutató nevezőjében az inflációval nem korrigált nominális GDP szerepel.

¹⁴⁹ Erre példa a 2001-es amerikai recesszió, amely a dotkomlufi kipukkanása után következett be. A technológiai részvények drasztikus zuhanása súlyos hatással volt a gazdaságra, ami jelentős, bár rövid gazdasági visszaesést eredményezett. A visszaesés azonban nem volt tartós, mivel a Federal Reserve gyors kamatcsökkentései és a kormányzati költekezés serkentették a gazdaságot, amely így hamarosan fellendült, ld. *ibid* 146.

¹⁵⁰ *ibid* (n 2) 425–426.

¹⁵¹ Stabilitási tv. 7. § (2) bekezdés

¹⁵² Kérdéses, mi volt a jogalkotó célja azzal, hogy a „*bruttó hazai termék reál értéke*”, és nem a szakirodalomban is használatos „*reál bruttó hazai termék/reál GDP*” kifejezést inkorporálta a törvényszövegbe. Hasonló jelenség figyelhető meg az Alaptörvény és a GDP vonatkozásában, mely azt nem bruttó hazai terméként, hanem össztermékként aposztrofálta. Gyakorlati jelentőséggel ugyanakkor nem rendelkezik a nominalizmusvita.

Kérdéses, a két szabályozás együtt mennyire szolgálja az államadósság csökkentését: ugyanis míg az államadósság-mutató egy magas inflációs környezetben, alacsony devizaadósságállomány-aránnyal könnyen mutathat csökkenő értéket, addig a költségvetési politika ugyan teljesíthető, de nehezebben abszolválható feladata a reál GDP-növekedés, így nagyobb az esély arra is, hogy teljesüljön a mentesítő záradék második klauzulájának ezen konjunktív feltétele.

IV. D. 2. „Különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben”

A 36. cikk (6) bekezdésének első tagmondata ugyancsak lehetőséget kínál az államadósságféktől történő eltérésre. Míg hogy mi a különleges jogrend, azt az Alaptörvény külön fejezetben szabályozza, sokkal kevésbé egyértelmű ugyanakkor, mit ért az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértéke alatt. A rendelkezésből a német Szövetségi Alkotmánybíróság által a *Grundgesetz* paralel rendelkezésére alkalmazott teleologikus értelmezés szerint mindenekelőtt az következik, hogy ok-okozati kapcsolatnak kell fennállnia a fennálló körülmény, az abból eredeztetett különleges jogrend, valamint ezek a gazdaságban is manifesztálódó következményei között. A mentesítő záradék alapján nem lehet tehát olyan gazdasági probléma adresszálására eltérni az adósságfék-szabályozástól, amely kiváltó oka nem közvetlenül a különleges jogrend alapjául szolgáló körülmény volt. Példának okáért, amennyiben hadiállapot kihirdetésére kerülne sor, de a mentesítő záradék alkalmazása egy általános dekonjunktúra okán válna szükségessé, a rendelkezés értelmében nem teljesülnének a 36. cikk (6) bekezdés első tagmondatában meghatározott konjunktív feltételek. Ellenben ha egy az államadósságot növelő egyszeri hitelfelvételre amiatt kerülne sor, mert az államháztartás ezzel finanszírozná egy a hadiállapot következtében támadást elszenvedett magyarországi településben keletkezett károk megtérítését és a romok eltakarítását, érvényesülnének a mentesítő záradék feltételei. A német Szövetségi Alkotmánybíróságtól kölcsönzött értelmezés szerint tehát kimutatható kapcsolatnak kell lennie tehát a különleges jogrend alapjául szolgáló körülmény és az eszközölni kívánt következmények között. A záradék ezen tagmondatának további lényeges részalkotó feltétele, hogy ha fenn is áll ez a kapcsolat, abban az esetben is csak a következmények enyhítéséhez szükséges mértékben történhet eltérés. Az alkotmánybírósági esetjog és pontosabb megfogalmazás hiányában tág az az értelmezési tartomány, amelynek keretében pontosan definiálható, mi is ez a szükséges mérték, meglátásom szerint azonban, támaszkodva a német Szövetségi Alkotmánybíróság a *Grundgesetz* paralel

rendelkezése kapcsán kialakult gyakorlatára, célhoz kötöttség és *quasi* tételes elszámolás terheli az adósságot keletkeztető ügylet megkötőjét. Amennyiben nem így lenne, visszaélésre adna lehetőséget a mentesítő záradék, és olyan hiteljogviszonyok létrejöttét is eredményezhetné, amelyek olyan célokat szolgálnak, amelyek nem közvetlenül a különleges jogrendet kiváltó körülményből eredeztethetők. A korábbi példánál maradva, amennyiben a károk megtérítése és a romok eltakarítása mellett egy beruházást is kívánnának finanszírozni az államadósságmutatót növelő felvett hitelből, az túllépne a 36. cikk (6) bekezdésének első eshetősége által követelményként megfogalmazott szükséges mértéken, így alkotmányellenes lenne az ügylet. Kérdésként merül fel továbbá, mi volt az alkotmányozó szándéka a klauzula „enyhítő” kifejezésével, nevezetesen: lehet-e az adósságot keletkeztető ügyletből korlátlanul enyhíteni ezen következményeket, vagy csak egy bizonyos mértékben, és a klauzula mindösszesen a következmények mérséklésére szolgál. Véleményem szerint az „enyhítő” kifejezés jelentése az N) cikkben megfogalmazott fenntarthatóság alapelvében keresendő: a következmények adósságot keletkeztető ügyletek megkötésével történő potenciálisan korlátlan enyhítése szembemenne az Alaptörvény N) cikkében foglalt elvvel, és szükségszerűen akadályát képezné egy fenntartható költségvetési politika létrehozásának. Amennyiben ugyanis nem csupán mérséklésre, hanem korlátlan enyhítésre adna lehetőséget a záradék, az azt veszélyeztetné, hogy különleges állapot idején minden fiskálisan eszközölendő következményt hitelekkel finanszírozhatna az államháztartás, ami mindamellett, hogy hosszú távon felborítaná a bevételek és a kiadások egyensúlyát, aránytalanul nagy adósságterhet róna az azt és annak kamatait ténylegesen megfizető generációra is.

IV. E. Költségvetési Tanács

Az adósságfék-szabályozás alkotmányos szintre emelésével egy időben megjelent egy a költségvetési politika kredibilitását biztosítani hivatott, korábban nem honos instrumentum: a Költségvetési Tanács. Az Alaptörvény 44. cikke alapján a Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát és a költségvetési hiány mértékét vizsgálja, működését a Stabilitási tv. szabályozza.¹⁵³ Ennek megfelelően véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvényről annak előkészítése és félévente annak végrehajtása során; a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban foglaltak megalapozásához szükséges törvénymódosításokat

¹⁵³ Stabilitási tv. 15–27. §§

tartalmazó törvényjavaslatokról; valamint a központi költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek egyéb módon történő felhasználásával kapcsolatos bármely kérdésről. Tagjai a köztársasági elnök által hat évre kinevezett Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke.

Az államadósság mértékére vonatkozó előírások betartása érdekében a költségvetés elfogadásához a Tanács előzetes hozzájárulása szükséges, és csak akkor lehetséges arról zárószavazást tartani, ha meglátása szerint a költségvetési törvényjavaslat nem sérti az államadósság-szabályt – azaz *quasi* vétójoggal rendelkezik. Ebbéli hatáskörét a Stabilitási tv. 25–27. §§ tartalmazzák, amelyek sarkalatos törvénynek minősülnek.

A Tanács a magyar jogban a német Szövetségi Alkotmánybíróság tag kompetenciáját helyettesítendő ellenőrző szerv, s bár ténylegesen kredibilitást kölcsönöz, vétójoga miatt könnyen válhat politikai intrika tárgyává. A Tanácsot alkotó tagok megbízatása ugyanis túlmutat az országgyűlési ciklusokon, döntésük ellen jogorvoslatnak helye nincs, a költségvetés elfogadásának elmulasztása esetén pedig a parlamenti cikluson ugyancsak túlmutató megbízatással rendelkező köztársasági elnök feloszlathatja az Országgyűlést,¹⁵⁴ így nem rendeltetészerű működése könnyen vezethet politikai krízishelyzethez a mindösszesen csak közvetlen demokratikus legitimációval rendelkező szervnek.

IV. F. Alkotmánybíróság hatásköre

A szabálycsomag egy további érdekessége, hogy az korlátozza az Alkotmánybíróság normakontroll-hatáskörét mindaddig, amíg az államadósság-mutató értéke meghaladja az 50%-ot.¹⁵⁵ Az alkotmányozó kifejezett célja volt az Alkotmánybíróság hatáskörének ilyenemű korlátozása,¹⁵⁶ melynek értelmében számos a költségvetést inherensen érintő törvény kapcsán, mint amilyen például a központi költségvetésről szóló törvény, a központi adónemekről szóló törvények, az illetékekről szóló törvény vagy a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény, érdemben nem vizsgálhat alkotmánybírósági panaszt. Ez alól mindösszesen csak pár kivétel van: az Alkotmánybíróság az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok

¹⁵⁴ Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pont

¹⁵⁵ Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés

¹⁵⁶ 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat [17]; 34/2019. (XI. 29.) AB határozat [35]

védelméhez való jog, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog, valamint az állampolgársághoz kapcsolódó jogok tekintetében,¹⁵⁷ mindemellett pedig a megalkotásra és kihirdetésre vonatkozó szabályok be nem tartása esetén vizsgálhatja felül és semmisítheti meg a korlátozás alá eső törvényeket. Ennek időbeli hatálya se korlátozott: a nevezett jogszabályokat az államadósság az Alaptörvény által előírt mértékre csökkenése után se vizsgálhatja.

Kérdésként merül fel, a rendelkezés értelmében van-e lehetősége az Alkotmánybíróságnak a költségvetéshez kapcsolódó, de a felsorolásban nem nevezett jogszabályok esetében eljárnia, mely kérdésre a válasz a fórum esetjogában található. Az Alkotmánybíróság határozata szerint az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt törvények listája taxatív jellegű, zártkörű felsorolás,¹⁵⁸ melynek értelmében a bíróság a magánnyugdíjjal, magánnyugdíjpénztárakkal kapcsolatos döntéseiben,¹⁵⁹ a szolgálati járandóságot vizsgáló határozatában,¹⁶⁰ valamint az adózás rendjéről szóló törvény tekintetében¹⁶¹ úgy foglalt állást, hogy azok nem tartoznak az alkotmányos tilalom hatálya alá. Nem tartoznak a tilalom hatálya alá továbbá a pénzügyi tárgyú törvények végrehajtási jogforrásai sem, amennyiben a végrehajtási jogforrás által tartalmazott és vizsgált pénzügyi norma önmagában, a tilalom hatálya alatt lévő törvények nélkül is értelmezhető,¹⁶² azokkal anyagi jogi összefüggésben nincs.¹⁶³ Az anyagi jogi összefüggés kapcsán az Alkotmánybíróság gyakorlata kiemeli, hogy arra is van lehetőség, hogy egy a tilalom hatálya alá tartozó jogforráson belüli rendelkezést vizsgáljon, amennyiben az nem anyagi jogi,¹⁶⁴ hanem például végrehajtást érintő kérdést szabályoz,¹⁶⁵ vagy az igazolás szabályait rögzíti¹⁶⁶ – más szavakkal az egyes normákról azok tartalma alapján határoz.¹⁶⁷ A hatásköri tilalom alá eső törvényként tekint mindemellett a különleges jogrend idején a Kormány által alkotott rendeletekre, amelyek tárgykörei a 37. cikk (4) bekezdése alá esnek.¹⁶⁸

¹⁵⁷ 34/2019. (XI. 29.) AB határozat [35]–[41]

¹⁵⁸ 8/2019. (III. 22.) AB határozat [40]; 2/2022. (II. 10.) AB határozat [21]

¹⁵⁹ 482/B/2004. AB végzés; 98/B/2007. AB végzés

¹⁶⁰ 23/2013. (IX. 25.) AB határozat

¹⁶¹ 22/2013. (VII. 19.) AB határozat [9]

¹⁶² 34/2019. (XI. 29.) AB határozat [37]

¹⁶³ 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat [16]; 34/2019. (XI. 29.) AB határozat [39]

¹⁶⁴ 34/2019. (XI. 29.) AB határozat [45]

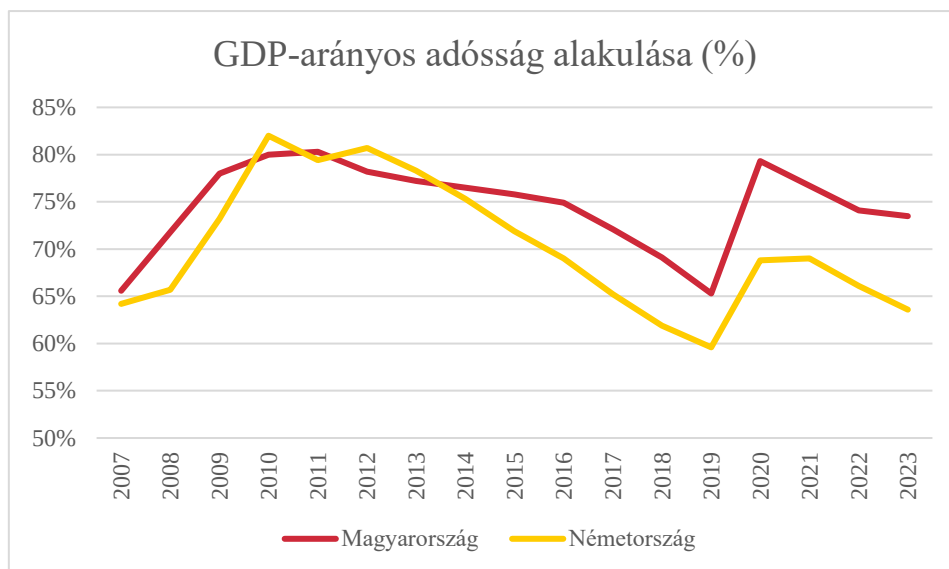
¹⁶⁵ 3264/2017. (X. 19.) AB határozat [24]

¹⁶⁶ 3090/2019. (V. 7.) AB határozat [20]

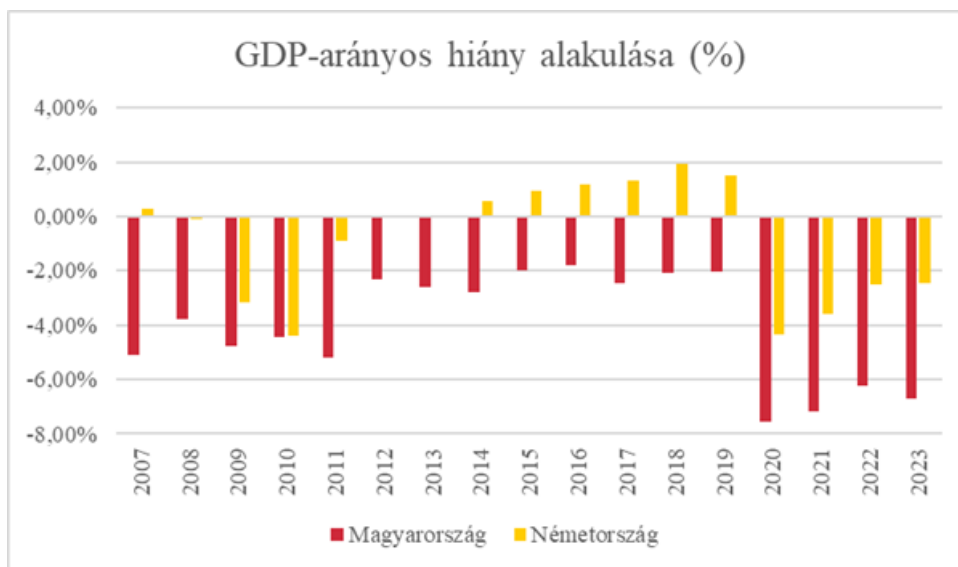
¹⁶⁷ 8/2021. (III. 2.) AB határozat [73]

¹⁶⁸ 3234/2020. (VII. 1.) AB határozat [17]–[27]; 2/2022. (II. 10.) AB határozat [24]

V. A német és a magyar szabályozás a Kopits–Symansky–kritériumok fényében



1. ábra¹⁶⁹. Magyarország államadósság-mutatója 2011-ben 80,3% volt.



2. ábra¹⁷⁰

¹⁶⁹ OECD, *Public Finance Main Indicators – Government at a Glance, Yearly Updates* (2023) <https://data-explorer.oecd.org> hozzáférés: 2024.10.23.

¹⁷⁰ *ibid.*

A tanulmány során a dolgozat számos szabályt vizsgált meg: feldolgozta a német Szövetségi Alkotmánybíróság és a magyar Alkotmánybíróság vonatkozó esetjogát, valamint több szerző munkáját ismertetve mind a német, mind a magyar szakirodalomból igyekezett a hatályos szabályok jobb megértésére, szót ejtve a szabályozások történetéről, a két ország adósságfogalmáról, költségvetési alapelveiről, specifikus adósságfék-szabályáról, azok mentesítő záradékáról, valamint az ezen szabályok kikényszerítését hivatott intézményi garanciáikról. Az államadóssággal kapcsolatos szabályozások értékelésére vonatkozó irodalom bevett eszköze a Kopits–Symansky-kritériumrendszer,¹⁷¹ mely alapján egységesen értékelhetők ebbéli pénzügyi tárgyú rendelkezések. Meglátásom szerint így célszerű kitekintést tenni a német és a magyar szabályozás attribútumaira is a Kopits–Symansky-kritériumok perspektívájából.

Mindkét ország költségvetési alapelveiben helyet kap a kiegyensúlyozottság és a fenntarthatóság, azonban míg Magyarország külön hangsúlyt helyez a törvényesség, a célszerűség és a transzparencia alapelveire, addig Németország három időbeli alapelvvel, a *Jährlichkeittal*, a *Jährigkeittal* és a *Fälligkeittal* egészíti ki költségvetési gazdálkodási alapelveit, melyek Magyarországon hipotetikusán érvényes volta esetén elképzelhetetlen lett volna például a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény módosításáról szóló 2023. évi VI. törvény elfogadása. Adósságfék-szabályozásuk formailag is eltér: míg Magyarország Alaptörvényében inkorporálta az EUMSZ referenciaértékeit, addig Németország azokat a saját jogrendszerébe nem ültette át annak közvetlen hatálya miatt. Ellenben Németország a túlzott hiány megakadályozása érdekében egy plusz szabályt vezetett be: a *Schuldenbremsét*, mely a strukturális hitelfelvételt szabályozza, hiánycélt határozva meg, mindezt alkotmányos rendelkezések keretében, ami azt eredményezi, hogy mindkét ország szabályozása megosztott. Tartalmilag megállapítható, hogy mind Magyarország, mind Németország intézményi garanciákkal hivatott biztosítani a költségvetési politika kredibilitását: míg Magyarország a vétőjoggal rendelkező Költségvetési Tanács, addig Németország a véleményezési joggal rendelkező Stabilitási Tanács által.

Az egyik legszignifikánsabb eltérés, hogy míg Magyarországon az Alkotmánybíróság csorbított jogkörei okán nincs esetjoga annak, hogyan is értelmezendő az adósságfék-szabálycsoport –

¹⁷¹ Kopits György és Steven Symansky, 'Fiscal Policy Rules' (International Monetary Fund Occasional Paper No. 162, 1998) 18–20.

így annak mentesítő záradékai kapcsán, a jogi kultúra rokon voltára való tekintettel megkíséreltem saját értelmezésbe bocsátkozni a német értelmezés alapján –, addig Németországban a Szövetségi Alkotmánybíróságnak kiterjedt hatásköre van, és gazdag esetjoga a *Schuldenbremse* értelmezésére. Mindkét ország látszólag más, gyakorlatilag igencsak egyívú kivételszabályokat fogalmazott meg: míg Magyarországon a fogalmilag homályos nemzetgazdaság jelentős és tartós visszaesése és a különleges jogrend szolgáltatathat jogalapot az eltérésre, mindkét esetben érvényesítve a célhoz kötöttség elvét, addig Németországban egy a magyar Stabilitási tv.-ben szabályozott ideiglenes GDP-visszaesés nem jelentene mentesülést a strukturális hitelfelvételre vonatkozó szabályok alól, ugyanakkor a *Grundgesetz* 115. cikk (2) bekezdés 6. mondatában hasonló mentesítő záradékot fogalmaz meg, mint a magyar Alaptörvény különleges jogrend idején alkalmazandó kivételszabálya.

Míg Magyarországon a nemzetgazdaság visszaesése esetén az államháztartás automatikusan mentesül a szabály betartása alól, különleges jogrend idején pedig kétharmaddal kell a mentesítő záradék jogalapjául szolgáló jogrendet az Országgyűlésnek megszavaznia, addig Németországban elegendő a *Bundestag* többségének szavazata a mentesüléshez, egy olyan terv egyidejű elkészítésével, amely a veszélyhelyzetre vagy természeti katasztrófára való tekintettel tartalmazza az adósságsökkentés ütemét. Mindkét ország minden alrendszerének eladósodását szabályozza, és mindkét ország alkalmazkodva az európai standardhoz nominális GDP-arányos államadósságot, költségvetési hiányt, Németország esetében pedig strukturális hitelfelvételi maximumot határoz meg. Magyarországon az államadósság GDP-hez viszonyított mértékének célszáma 50%, Németországban 60%, közvetlenül hatályosnak tekintve az EUMSZ (12.) és a konvergenciakritériumokról szóló (13.) jegyzőkönyveiben megfogalmazottakat, így mindkét ország közvetett korlátokat alkalmaz.

A Kopits–Symansky-kritériumok alapján összességében megfogalmazható, hogy a magyar szabályozás hiányt szenved a megfogalmazás egyértelműsége tekintetében, kiemelten a 2. mentesítő záradékában foglaltak okán, az ábrák alapján csak részlegesen tud megfelelni az Alaptörvényben foglalt céloknak, nehezen kikényszeríthető az Alkotmánybíróság korlátozott hatásköre miatt, azonban rendkívül hatékony és rugalmas. Ezzel ellenben Németország szabályozása világosan definiált, alkotmánybírósági esetjoggal számos perspektívából megvilágított, a kitűzött célt az ábrák alapján láthatóan sikeresebben abszolválja, és hatékony, alkotmánybíróságának széles hatásköre miatt pedig kikényszeríthető – ellenben kevésbé rugalmas, amely szűk mozgásteret biztosít a német fiskális politika számára.

VI. *De lege ferenda*

Mindenekelőtt mérlegelendő, hogy az EUMSZ-be inkorporált gazdasági mutatónak való megfelelés, azaz az államháztartás nagy mértékű eladósodottságának minimalizálása ténylegesen elősegíti-e, hogy a tagállamok fenntartható költségvetési gazdálkodást realizáljanak. A kézirat lezárásának időpontjában Japán nominális GDP-hez viszonyított államadóssága 263% volt, közel sem fenyegeti ugyanakkor államcsőd veszélye, vagy hogy költségvetési politikája felborul. Ennek oka, hogy a 2007–2008-as gazdasági világválság idején se a nominális GDP-arányos államadósság nagysága, hanem a devizaadósságállomány a bruttó adósságállományhoz mért magas értéke, és az azáltal keletkeztetett kamatterhek és kamatkiadások következtében vált kiszolgáltatottá az EU tagállamainak költségvetése. A maastrichti konvergenciakritériumban foglalt 60% ennek fényében könnyen tűnhet arbitrális értéknek, amelynek közgazdaságtani megalapozottsága vitatható. A költségvetés fenntarthatóságának biztosítása és a kiszolgáltatottság minimalizálása érdekében meglátásom szerint egy olyan belső jogi norma hatályba léptetése lenne célszerű, ami nem pusztán az államadósság GDP-hez viszonyított mértékét, hanem a kamatterhek és kamatkiadások a GDP-hez viszonyított mértékét maximalizálja, ezzel garantálható ugyanis ténylegesen a költségvetés szuverenitása.

Egy igencsak jelentős mellékhatása is van az EUMSZ által előírt, az államadósság GDP-hez viszonyított arányára vonatkozó 60%-os értéknek: nevezetesen, hogy ez jelen állapotában a saját pénznemmel rendelkező tagállamok jogalkotóit nem az államadósság csökkentésére és valós gazdasági teljesítmény manifesztálására, hanem egy inflációs költségvetési politika foganatosítására ösztönzi. A dolgozatban szót ejtettem a jelenleg is használatos államadósság-mutató azon problémájáról, miszerint annak nevezőjében a nominális és nem a reál GDP értéke szerepel: amíg a jogalkotónak az inflációval nem korrigált nominális GDP értékét kell alapul vennie a túlzottdeficit-eljárás kedvezőtlen következményeinek elkerülése érdekében, addig mentőövként bármikor dönthet amellett, hogy pénznemét elinflálja, lehetséges politikai következményekkel számolva a jogi instrumentum szankciói helyett. Véleményem szerint a nominális GDP-hez viszonyított államadósság-mutató ilyen formájában alkalmatlan egy ország gazdasági teljesítményének értékelésére, és kiegészítésképpen feltétlenül szükségesnek találom

egy a pénzügyi politika döntési szabadságát megőrző, az infláció ezen hatását szabályozásába mégis inkorporáló jogszabály elfogadását. Alkotmányos szempontból is szükségszerű lenne az infláció maximális mértékének szabályozása, annak ugyanis kiugró nagysága összeegyeztethetetlen a fenntartható költségvetési gazdálkodás alapelveivel.

Kritikaként fogalmazandó meg a magyar szabályozással szemben az Alkotmánybíróság hatáskörének költségvetési tárgyú ügyekben korlátozott volta. Bár különleges jogrend idején megérvelhető lehetne a költségvetési politika szuverenitásának ilyen formában történő biztosítása, kérdéses azonban, indokolt-e az Alkotmánybíróság jogkörének ilyen mértékű csorbítása, figyelembe véve, hogy a rendszerváltoztatás óta egyszer se csökkent Magyarország nominális GDP-hez mért bruttó államadósságának mutatója 50% alá. Amennyiben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében meghatározott tárgykörök szűk felsorolásának kivételével nem vizsgálhatja a költségvetési törvények Alaptörvény-konformitását, hipotetikusán könnyen előfordulhat olyan helyzet, hogy az Országgyűlés Alaptörvény-ellenes költségvetési tárgyú törvényt fogad el, amely mindamellett, hogy sérti a jogforrási hierarchia elvét, jogállamisági kérdéseket is felvet. Így határozott *de lege ferenda* javaslatom az Alkotmánybíróság jogkörének különleges jogrend idejére történő korlátozása, egyébiránt az Alkotmánybíróság jogkörének a német Szövetségi Alkotmánybíróságéhoz hasonló tágítása.

VII. Irodalomjegyzék

Irodalom

Ban, Cornel, 'Sovereign Debt, Austerity, and Regime Change: The Case of Nicolae Ceaușescu's Romania' (2012) 26(4) East European Politics and Societies and Cultures

Benczes, István és Váradi, Szilvia, 'Aranyszabály helyett adósságfék: a német példa' (2011) 6(4) Köz-gazdaság

Kecső, Gábor, 'Adósságfék az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon' in Fazekas Marianna (ed), Jogi Tanulmányok 2012. I-II. kötet: Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája, 2012. április 20. (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar 2012) 417

Klicsu, László, 'Közpénzügyek' in Trócsányi László and Schanda Balázs (eds), Bevezetés az alkotmányjogba (HVG-ORAC 2014) 239

Kopits, György és Symansky, Steven, 'Fiscal Policy Rules' (International Monetary Fund Occasional Paper No. 162, 1998)

Krugman, Paul, 'The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008' (W.W. Norton 2009)

Kuslits Katalin, 'A német alkotmány államadósság visszaszorítását célzó szabályai mint a fenntarthatóság megvalósulásának garanciái' (2017) <http://hdl.handle.net/10831/38265>

Meickmann, Till Valentin, 'Neuverschuldung des Bundes in Notsituationen' (2021) NVwZ, Heft 3

Mosolygó, Zsuzsa, 'Az államadósság hosszú távú tendenciáiról' (2011) 56 Pénzügyi Szemle 435

Nagy, Tibor, 'Az államadósságügy' in Simon István (ed), Pénzügyi jog I. (2007)

Reimer, Ekkehart, 'Nachhaltigkeit durch Begrenzung der Staatsverschuldung – Bilanz und Perspektiven' in Wolfgang Kahl (ed), Nachhaltige Finanzstrukturen im Bundesstaat (2011) 147

Scholl, Bernd, 'Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 Grundgesetz' (2010) DÖV 160

Simon, István, 'A magyar pénzügyi alkotmányjog átalakulása' (2019) 6 MTA Law Working Papers 2, 1

Szűcs Lajos, 'Az államadósság korlátozását szolgáló szabályok az Egyesült Államokban és Magyarországon, különös tekintettel az adósságplafonra és az államadósságfékekre' (2013) 7(2) De iurisprudentia et iure publico Jog- és Politikatudományi Folyóirat

Truger, Achim, 'Mehr Glück als Verstand: Die deutsche Finanzpolitik ist kein Vorbild für Europa' in Martin Junkernheinrich and others (eds), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014 (BWV Verlag 2014)

Európai és nemzetközi dokumentumok

A Tanács 1466/97/EK rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról

A Tanács 1467/97/EK rendelete (1997. július 7.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról

A Tanács 3605/93/EK rendelete (1993. november 22.) az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról

A Tanács 479/2009/EK rendelete (2009. május 25.) az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 549/2013/EU rendelete (2013. május 21.) az Európai Unióbeli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről EGT-vonatkozású szöveg

Az Európai Tanács állásfoglalása a Stabilitási és Növekedési Paktumról – Amszterdam, 1997. június 17.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés a konvergenciakritériumokról szóló (13.) jegyzőkönyve

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló (12.) jegyzőkönyve

Európai Bizottság, Luxembourg Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty (2010)

Európai Bizottság, Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact, and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes (2012)

Európai Monetáris Intézet, Progress towards convergence – November 1995 (Report prepared in accordance with article 7 of the EMI statute) (1995)

Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1263 rendelete (2024. április 29.) a gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

European Commission, Eurostat, Decision of Eurostat on Government Deficit and Debt: The Statistical Classification of the Hungarian Export-Import Bank Plc (Eximbank) (2020. július 31.).

Gazdasági és Monetáris Unió Stabilitásáról, Koordinációjáról és Igazgatásáról szóló Szerződés

OECD, Public Finance Main Indicators – Government at a Glance, Yearly Updates (2023) <https://data-explorer.oecd.org> hozzáférés: 2024.10.23.

Német jog

1849-es Szent Pál-templom alkotmánya

1871-es bismarcki alkotmány

1919-es weimari alkotmány

BR-Drs. 913/06

BT-Drs. 16/12410

BT-Drs. 16/3885

BT-Drs. 19/18108

BT-Drs. 19/18131

BT-Drs. 19/28464

Bundesfinanzministerium, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse)
(2022. február 25.)

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/kompendium-zur-schuldenbremse-des-bundes.pdf

Bundeshaushaltsordnung (BGBl. I 1969 S. 1284)

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 22. November 2022 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-237,
https://www.bverfg.de/e/fs20221122_2bvf000122 (BVerfG, 2022. november 22., 2 BvF 1/22)

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 05. Mai 2015 - 2 BvL 17/09 -, Rn. 1-196,
https://www.bverfg.de/e/l20150505_2bvl001709.html (BVerfGE 139, 64)

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 07. September 2011 - 2 BvR 987/10 -, Rn. 1-142,
https://www.bverfg.de/e/rs20110907_2bvr098710.html (BVerfGE 129, 124)

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 12. September 2012 - 2 BvR 1390/12 -, Rn. 1-215,
https://www.bverfg.de/e/rs20120912_2bvr139012.html (BVerfGE 132, 195)

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 - 2 BvF 1/22 -, Rn. 1-231,
https://www.bverfg.de/e/fs20231115_2bvf000122 (BVerfG, 2023. november 15., 2 BvF 1/22)

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 28. Februar 2012 - 2 BvE 8/11 -, Rn. 1-162,
https://www.bverfg.de/e/es20120228_2bve000811.html (BVerfGE 130, 318)

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 9. Juli 2007 - 2 BvF 1/04 -, Rn. 1-220,
https://www.bverfg.de/e/fs20070709_2bvf000104 (BVerfGE 119, 96)

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) (BGBl. I S. 2248)

Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (BGBl. I S. 2702, 2704)

Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (BGBl. I S. 2702, 2704)

Grundgesetz

Haushaltsgesetz 2020 (BGBl I 2019 S. 2890)

Haushaltsgrundsätzegesetz (BGBl. I 1969 S. 1273)

K-Drs. 096, Notwendigkeit und Inhalt einer neuen Schuldenregel im Grundgesetz

K-Drs. 174, Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der
Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (BGBl I 2020 S. 556)

Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (BGBl I 2021 S. 1410)

Stabilitätsratsgesetz (a továbbiakban: StabiRatG) (BGBl. I 2009 S. 2702)

Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020 (BGBl 2020 I S. 1669)

Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (BGBl I 2022 S. 194)

Magyar jog

2/2022. (II. 10.) AB határozat

22/2013. (VII. 19.) AB határozat

23/2013. (IX. 25.) AB határozat

3090/2019. (V. 7.) AB határozat

3223/2018. (VII. 2.) AB határozat

3234/2020. (VII. 1.) AB határozat

3264/2017. (X. 19.) AB határozat

3280/2017. (XI. 2.) AB határozat

34/2019. (XI. 29.) AB határozat

482/B/2004. AB végzés

8/2019. (III. 22.) AB határozat

8/2021. (III. 2.) AB határozat

98/B/2007. AB végzés

A magyar helyesírás szabályai (12. kiadás)

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. Törvény

Magyarország Alaptörvénye

