

**Az államadósság korlátozását szolgáló
szabályok az Egyesült Államokban és
Magyarországon**

**különös tekintettel az adósságplafonra és az
államadósságfékekre**

Szerző: Praetor Fiscalis

2012. november 6.

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	2
II. Út a végzetbe: az eladósodás rövid története az Egyesült Államokban és Magyarországon	5
II.1. Az amerikai adósság története 1980-tól	5
II.1.1. Az adósság összegének növekedése	5
II.1.2. Az adósság arányának emelkedése	6
II.2. A magyar adósság alakulása a rendszerváltástól	8
III. Az eladósodás korlátozására szolgáló eszközkészlet és a szabályok értékelési szempontjai	11
III.1. A szabályok formai szempontú csoportosítása	11
III.2. A szabályok tartalmi szempontú csoportosítása.....	12
III.2.1. Az intézményi modell	12
III.2.2. A szabályalapú modell.....	14
III.3. A fiskális politikai szabályok értékelésének szempontjai	17
IV. Az amerikai szabályozás: az adósságplafon emelésének folyamata.....	18
IV.1. A hatályos szabályozás előzményei	18
IV.2. Az adósságplafon jellemzői és a törvény elfogadásához kapcsolódó eljárás.....	19
IV.3. A plafon folyamatos emelése és az emelés oka.....	20
V. A magyar szabályozás az Alaptörvény előtt.....	22
V.1 Az adósság meghatározásai	22
V.2. Kísérletek az eladósodás korlátozására az Alaptörvény előtt.....	23
V.2.1. A 2008-as gazdasági válságot megelőző szabályozás.....	23
V.2.2. A felelős állami gazdálkodás ígérete: a 2008. évi LXXV. törvény	26
V.3. Az alkotmányozás: javaslatok az irodalomból	27
VI. Az Alaptörvény javaslata és elfogadott szövege.....	29
VII. Az Alaptörvény végrehajtása: a Stabilitási törvény.....	33
VIII. A normák Iustitia mérlegén.....	35
VIII.1. Amerikai adósságplafon: leminősítve	35
VIII.2. Magyar adósságfékek: kiterjesztve, kitolva és kioldva.....	37
IX. Konklúzió.....	41
Irodalom	43

“A második vétek a hazugság, az első az eladósodás.”

/Benjamin Franklin/¹

I. Bevezetés

Az államadósság napjainkban a magyar gazdaságpolitika egyik meghatározó tényezője és a közbeszéd állandó témája. Az adóssághoz kapcsolódó kérdéskört dolgozatomban jogi szempontokra tekintettel dolgozom fel, de a jogi vizsgálat háttérét képező alapvető közgazdasági ismeretek rövid bemutatásától nem tekinthettem el. Maga az államadósság kifejezés is más tartalmat nyer attól függően, hogy közgazdasági, jogi vagy köznyelvi értelemben használjuk. A közgazdasági irodalom felhívja a figyelmet arra, hogy szükséges különbséget tenni az *államadósság nominális összege* és az *államadósság relatív mértéke* között. Közgazdasági fogalomhasználat szerint az államadósság az előbbit fejezi ki, azaz az állam adósságának nagyságát jelenti. Az államadósság bruttó nemzeti termékhez (a továbbiakban: GDP) viszonyított aránya pedig az államadósság-ráta vagy másként adósságarány. A különbségtétel azért indokolt, mert az adósság önmagában nem jelent veszélyt a gazdaság működésére, a problémát az adósságarány magas szintje jelenti.² Az államadósság jogi fogalmát az V.1. fejezetben tárgyalom.

Megjegyzendő, hogy az államadósság-ráta egy ország gazdasági kiszolgáltatottságának egyik legfontosabb mutatója.³ Az államháztartási hiány finanszírozása érdekében a kormányzat adósságot halmoz fel, az *államadósság magas aránya* azonban több közgazdasági törvényszerűség miatt is *hátrányos*. A bevezetés keretei között ezek közül háromra utalok. Egyrészt az államadósság csökkenti a költségvetés mozgásterét, mivel a kamatokhoz kapcsolódó kiadásokat figyelembe kell venni a költségvetés tervezésekor. Másrészt számos, dolgozatomban nem elemzett közgazdasági összefüggés miatt gátolja a gazdasági növekedést. Harmadrészt korlátozza a pénzügyi szuverenitást.⁴

1 Benjamin Franklin: The Way to Wealth. In Poor Richard's Almanac 1758.

<http://www.swarthmore.edu/SocSci/bdorseyl/41docs/52-fra.html> (2012. 10. 19.)

2 Neményi Judit – Oblath Gábor: Az alkotmánytervezet államadósság-szabályairól. MTA-KTI blog 2011. április 11. http://blog.mtaki.hu/blog_cikk/?cikk%5bcikk%5d%5bkeyvalue%5d=82 (2012. 10. 19.)

3 Kopits György: A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. In Pénzügyi szemle 2007. 2. szám 201. o.

4 Kecő Gábor: Adósságfékek az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon In Fazekas

Az államadósság csökkentésének ügye 2008 óta a magyar pénzügyi politika előterében foglal helyet. Célá vált az eladósodottság mérséklése, ennek érdekében a költségvetési törvény tervezése és végrehajtása során, valamint a 2010-ben megkezdődött alkotmányozás folyamatában is szerepet kaptak az adósság csökkentésének, legalábbis növekedése megállításának szempontjai. A közgazdászok már az alkotmányozást megelőzően is foglalkoztak az államháztartási adósság kérdéskörével és a további eladósodást gátló jogi keretszabályozással.⁵ Az alkotmányozás során folytatott vitában pedig a jogtudomány képviselői jogösszehasonlító módszerrel áttekintették a jogalkotó előtt álló lehetőségeket és a modellek felvázolásával megoldási javaslatokat is bemutattak.⁶

A dolgozat középpontjában a magyar államadósságfékek és az Amerikai Egyesült Államok szövetségi szintjén alkalmazott adósságplafon összehasonlítása áll. Azért választottam összehasonlítási alapként az *amerikai modellt*, mert az Egyesült Államokat megalapításától kezdve végigkísérte az eladósodás és az adóssághoz kapcsolódó kérdések átgondolása is. Ebből következően az Egyesült Államokban olyan szellemi tőke jött létre a témában, amelyet – a társadalmi és kulturális különbségek figyelembevétele mellett – érdemes felhasználni, de legalábbis ismerni. Az amerikai irodalomra jellemző, hogy bár főként közgazdászok elemezték az eladósodásra ható tényezőket és a lehetséges állami beavatkozás eszközeit, a jogtudomány is komoly múltra tekint vissza e tekintetben.

A dolgozat írása során a *jogösszehasonlítás módszerét* alkalmaztam. A két ország vonatkozó szabályainak összehasonlítása során a III. fejezetben részletezett formai és tartalmi szempontokat, illetve a Kopits–Symansky kritériumok közül kettőt, a *kikényszeríthetőséget* és a *rugalmasságot* vettem alapul.⁷ Előljáróban kiemelem a kikényszeríthetőséget, ami elsősorban az amerikai adósságplafon elemzésénél jut szerephez, jóllehet a magyar szabályozás vizsgálata során is fontos értékelési szempont, valamint a rugalmasságot, amellyel az Alaptörvény és a Magyarország gazdasági

Marianna (szerk.): Jogi Tanulmányok 2012. ELTE-ÁJK Budapest 2012. 420. o.

5 Például az Állami Számvevőszék „*A közpénzügyek szabályozásának tézisei.*” című tanulmányában, Kovács Árpád Közpénzügyek című egyetemi jegyzetében, illetve Kopits György a 3. jegyzetben hivatkozott művében.

6 Az alkotmányozás során benyújtott javaslatokra példa Jakab András: *Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából*, Hetei Tibor: *Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához*, és Simon István: *A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet* című tanulmánya, amelyeket részletesen ismertetek az V.3. alfejezetben.

7 A kritériumokat a III.3. alfejezetben mutatom be.

stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény) közti ellentmondásra mutatok rá.

A *kutatási hipotézis* alapján az amerikai adósságplafon nem kellően stabil, ezért valódi megoldást sem jelent az eladósodás korlátozására. Ebből következően hipotézisem szerint az amerikai megoldáshoz hasonló szabály alkalmazása nem ajánlott. Az előbbi kutatási hipotézis alátámasztása a VIII.1. fejezetben olvasható. A hipotézisben másodsorban a magyar szabályozást vizsgálva feltételeztem, hogy az Alaptörvényben foglalt államadósságfékek a kikényszeríthetőségnek teljes mértékben megfelelnek, a rugalmasságot azonban csak szűk körben biztosítják. Ezzel ellentétben a Stabilitási törvény szabályainak kikényszeríthetősége az Alaptörvény rendelkezéseihez képest kisebb mértékű, egyúttal rugalmasságuk nagyobb. Feltételeztem továbbá, hogy a Stabilitási törvény nagyobb szervezeti kört fog át, a kormányzati szektor egészére kiterjed. A hipotézis magyar szabályozásra vonatkozó állításait a VIII.2. fejezet támasztja alá.

A bevezető gondolatokat követően a II. fejezetben az eladósodás történetét ismertetem röviden egyrészt az Egyesült Államokban, másrészt Magyarországon. A III. fejezetben bemutatom és dogmatikailag rendszerezem az eladósodás korlátozására szolgáló eszközkészletet, kiemelt figyelmet fordítva a fiskális politikai szabályokra.⁸ Az adósságplafon emelésének folyamata című IV. fejezetben az amerikai szabályozás változását ismertetem. Az V-VII. fejezetek a magyar szabályozás átalakulását és hatályos rendelkezéseit mutatják be. A VIII. fejezetben értékelem az amerikai és a magyar szabályokat és felhívom a figyelmet azon területekre, amelyek további kérdéseket vetnek fel. Végül a IX. fejezetben összegzem a dolgozatban írtakból levonható következtetéseket.

⁸ A fiskális politikai szabály fogalmát a III. fejezetben adom meg.

II. Út a végzetbe: az eladósodás rövid története az Egyesült Államokban és Magyarországon

II.1. Az amerikai adósság története 1980-tól

Amint a bevezetésben említettem, az Egyesült Államokat már függetlenségének kikiáltásától kezdődően közvetlenül és mélyen érintette az államadósság kérdésköre. Már a függetlenségi háború finanszírozásához jelentős kölcsönt vett igénybe a születő állam és ez az összeg a későbbiekben csak növekedett.⁹

Az alábbiakban az adósság összegét, majd az adósság GDP-hez viszonyított arányát mutatom be 1980-tól napjainkig. Előbbire azért szükséges kiemelt figyelmet fordítani, mert az amerikai szabály – a magyarral ellentétben – az adósság nominális értékét korlátozza, ahogyan azt a IV. fejezetben tárgyalom.

II.1.1. Az adósság összegének növekedése

Az adósság összegét vizsgálva megállapítható, hogy a huszadik század közepéig jellemzően a *háborús kiadások* emelték azt. Példaként említhető az amerikai polgárháború, amelyet megelőzően, 1860-ban az adósság értéke 65 millió dollár volt, ami 1864-re 2,7 milliárd dollárra emelkedett.¹⁰ További példa a második világháborús amerikai hadbalépés előestéje, 1940-ben az összeg 49 millió dollár volt, ami a háborús költségek növekedésével 1945-re több, mint hatszorosára, 300 millió dollárra ugrott.¹¹ Az ötvenes éveket követően az adósság az infláció mértékével egyezően növekedett, a következő nagymértékű növekedés a '80-as években következett be. Ezért ettől az időponttól mutatom be nagy vonalakban az adósság összegének alakulását az 1. számú ábra segítségével.¹²

9 The Bureau of The Public Debt: Our History – Public Debt in America

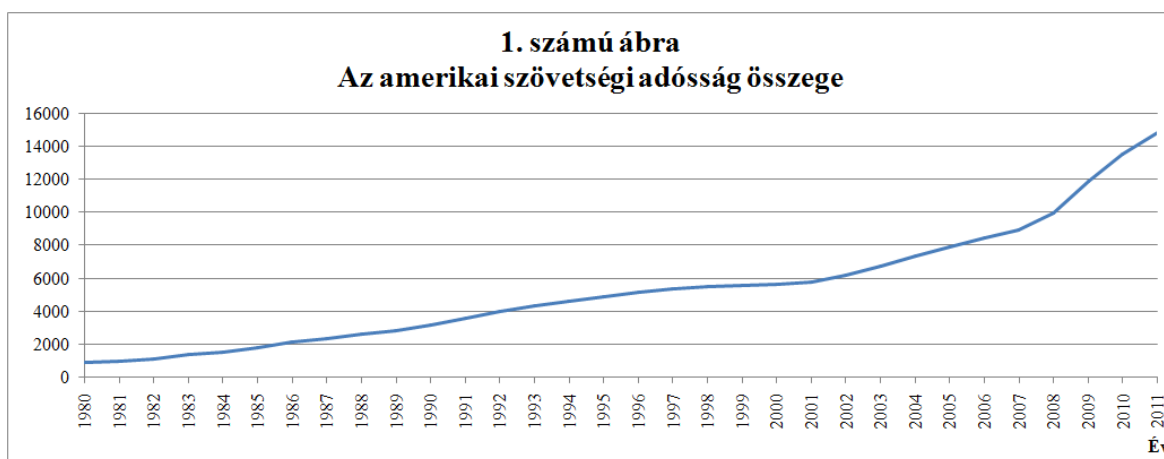
<http://www.publicdebt.treas.gov/history/history.htm> (2012. 10. 10.)

10 The Bureau of The Public Debt i.m. (9. jegyzetben)

11 The Bureau of The Public Debt i.m. (9. jegyzetben)

12 Az ábra saját szerkesztés, The Budget for Fiscal Year 2009, Historical Tables, Table 7.1—Federal Debt at The End Of Year: 1940–2013 alapján.

<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2009/pdf/hist.pdf> (2012. 10. 19.) 127-128. o.



1981-ben a „Reagonomics”¹³ jegyében Ronald Reagan elnök a szabad verseny élénkítése céljából csökkentette az adóterheket, emellett azonban növelte a védelmi kiadásokat. Ehhez járult az olajválság óta húzódó recesszió, amelyek együttes hatására az adósság összege több mint háromszorosára nőtt, egymilliárd dollár alatti értékről hárommilliárd dollár fölé. A kilencvenes években megfigyelhető, hogy lassult az eladósodás mértéke. 1990-től 2002-ig „csak” kétszeresére nőtt az adósságállomány.

2003-at követően az amerikai államadósság összege ismételt *megduplázódott*. Figyelemmel arra, hogy tanulmányom terjedelmi kereteit meghaladja az okok elemzése, csak az adósság növekedését meghatározó tényezőket sorolom fel. Ezek a következők: az iraki és afganisztáni háború költségei, George Bush elnök adócsökkentései, illetve a 2008-as gazdasági válságot követően a Bush és Obama elnökök által a gazdaság élénkítésére szánt csomagok, illetve mentőcsomagok.¹⁴

II.1.2. Az adósság arányának emelkedése

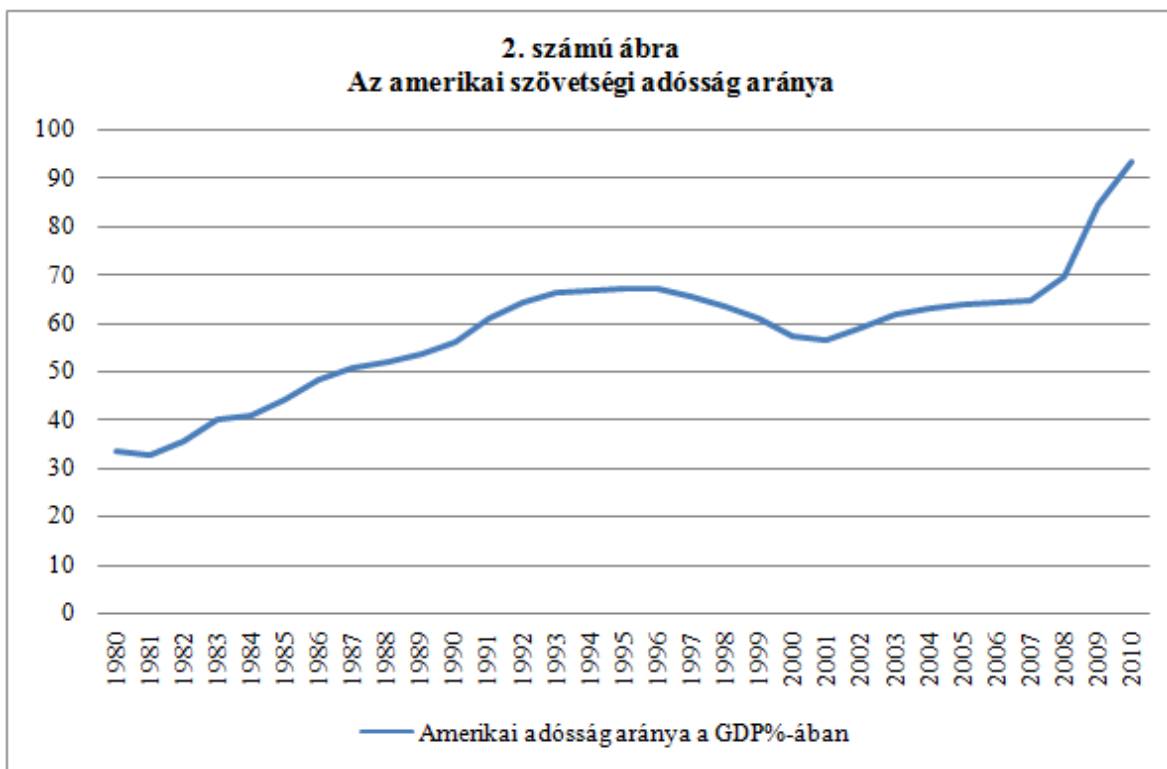
A 2. számú ábra¹⁵ szemlélteti a szövetségi adósságarány alakulását 1980-tól. Ha az

¹³ William A. Niskanen: Reagonomics In The Library of Economics and Liberty <http://www.econlib.org/library/Enc1/Reagonomics.html> (2012. 11. 05.)

¹⁴ Az eladósodás ütemének gyorsulása kapcsán lásd bővebben: <http://www.whitehouse.gov/infographics/us-national-debt> (2012. 10. 19.), illetve http://www.nytimes.com/2011/07/24/opinion/sunday/24sun4.html?_r=0 (2012. 10. 19.)

¹⁵ Az ábra saját szerkesztés, The Budget for Fiscal Year 2009, Historical Tables, Table 7.1—Federal Debt at The End Of Year: 1940–2013 alapján.

adósságot a GDP-hez viszonyítva szemléljük, az előző alfejezetben írtakhoz hasonló tendenciákat figyelhetünk meg, azzal a különbséggel, hogy az 1996-os költségvetési évtől a 2002-es költségvetési évvel bezárólag a GDP-arányos adósság fokozatos, enyhe csökkenése ment végbe. Ennek oka főként Clinton elnök 1993-as „*budget reduction bill*”-je, ami öt év alatt 496 milliárd dolláros kiadáscsökkentést irányozott elő.¹⁶



Lényegesnek tartom, hogy rámutassak a szövetségi adósság jövőbeli pályájára is. Ezzel kapcsolatban Alan J. AUERBACH, a Kaliforniai Egyetem jogász professzora hivatkozik a *Congressional Budget Office* (a továbbiakban: CBO)¹⁷ által a gazdasági válság előtt készített előrevetítésre. Az előrevetítés szerinti lehetséges olyan adósságpálya, ami alapján az USA szövetségi adóssága 2085-re meghaladná a GDP 500%-át.¹⁸ Az arányra tekintve nem kell közgazdásznak lenni ahhoz, hogy megállapítsuk, ez az adósságpálya a fenntartható költségvetési gazdálkodással nem egyeztethető össze.

¹⁶ Deficit Reduction Act of 1993. <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/clinton/cron/> (2012. 11. 05.)

¹⁷ A CBO intézményét részletesen a III.2.1. alfejezetben tárgyalom.

¹⁸ Alan J. Auerbach: Long-Term Objectives for Government Debt, FinanzArchiv, vol. 65. no. 4. 491. old

II.2. A magyar adósság alakulása a rendszerváltástól

Magyarország modern kori gazdaságtörténetéből a – társadalmi szerveződésben és döntéshozatalban megnyilvánuló – összehasonlíthatóság biztosítása miatt csupán az adósság rendszerváltás utáni tendenciáit ismertetem röviden, figyelembe véve ugyanakkor a közvetlen előzményeket, azaz, hogy a gazdaságtörténészek kutatásai szerint gyökereiben a Kádár-rendszer életszínvonal-politikájára vezethető vissza a jelenkori eladósodás.¹⁹

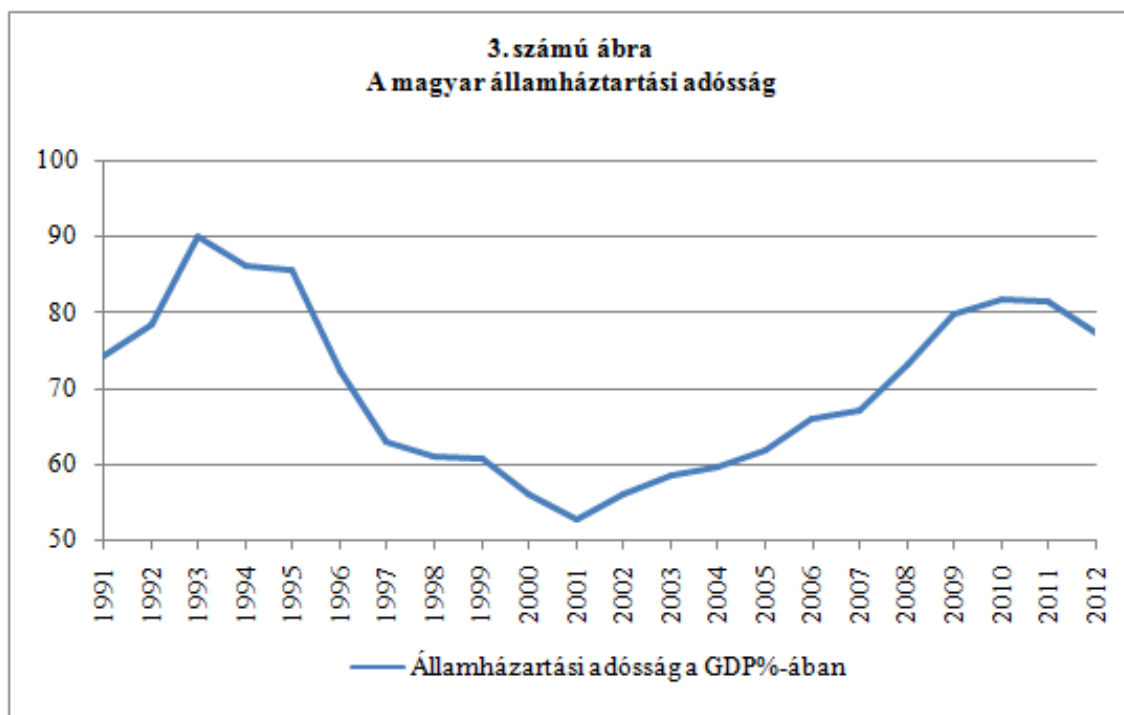
1990 óta az *államháztartás kiadásainak szerkezete* KOVÁCS Árpád álláspontja szerint nagyjából *változatlan*, e kiadások finanszírozására azonban a magas adóterhelés sem volt elegendő, a külső pénzeszközök bevonására állandó szükséglet mutatkozik elégséges belföldi megtakarítások hiányában. Emellett 1990 és 2010 között a pénzügyi folyamatok ciklikussá váltak, ami tulajdonképpen azt jelenti, hogy a választásokhoz kötődő szavazat-maximálási törekvések miatt az államháztartás egyensúlya megbomlott, a költségvetési törvénybe pedig az került, amit a rövid távú érdek diktált.²⁰

Az adósságarány alakulásában az alábbi tendenciák figyelhetők meg a 3. számú ábra alapján.²¹

19 Lásd Romsics Ignác: A Kádár-rendszer legitimitásvesztése az 1980-as években. In Rubicon 2009. 7-8., Budapest
http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_kadar_rendszer_legitimitasvesztese_az_1980_as_evekben/
(2012. 10. 19.)

20 Kovács Árpád: Közpénzügyek. ELTE Eötvös Kiadó Budapest 2007. 71-72. o. és 224. o.

21 Az ábra saját szerkesztés a KSH adatai alapján.
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt001.html (2012. 11. 05.)



Az *első* szakaszban, 1990-től 1994-ig a GDP-arányos adósság 74%-ról közel 86%-ra nőtt.²² Ezt a költségvetési hiány mellett a forint leértékelődése és a GDP visszaesése magyarázza.²³

A *második* szakasz csökkenést mutat, 1995-től 2001-ig 53% alá csökkent az adósság aránya. A folyamatban nagy szerepet játszottak a privatizációból származó bevételek 1995-től pedig a GDP is emelkedni kezdett. A Bokros-csomag hatása viszont ellentmondásos: a forint leértékelődése miatti árfolyamveszteség növelte, a szociális kiadások csökkentése mérsékelte a költségvetési hiányt, így az adósságot is.

A *harmadik* szakaszban, 2002-től 2007-ig az adósság lassan, 11 %-al növekedett. Ebben a stádiumban az önkormányzatok fokozatos eladósodása és az államháztartási hiány növekedése okozta az adósság emelkedését.²⁴

A *negyedik* időszakban, 2008 és 2010 között a gazdasági válság hatására a magyar gazdaság kibocsátása csökkent²⁵ és a reálgazdasági események mellett a költségvetési

²² A tetőpontját, 90%-ot 1993-ban érte el.

²³ Gazdaságkutató Intézet: Az államadósságról – a GKI háttérlemzése 2011. március 2. <http://www.gki.hu/en/node/350> (2012. 10. 28.)

²⁴ Lásd GKI. i.m. (23. jegyzetben), illetve KSH: Az államháztartás hiánya (-) és többlete (+) (2000-2011) http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/teina200.html (2012. 11. 05.)

²⁵ Míg a 2008. évi GDP az 1990. évi GDP 132%-a, a 2009. évi GDP csupán 123% és a 2010. évi GDP is csak 124,6%.

tervezés is súlyosbította a problémákat. Mindez együttesen a GDP-arányos államadósság további növekedését eredményezte. Kiemelten problémás volt, hogy az államadósság 44%-a külföldi devizában volt található, ami a finanszírozás árfolyamkockázatát növelte.²⁶ Az ország adóssága 2010-ben a GDP 82,9%-át is elérte Magyarország és azon nyolc ország közé került az Európai Unióban, amelyek adósságrátája a legnagyobb.²⁷

Az ötödik szakaszt a 2010-es országgyűlési választásokat követően számítom. A politikai változásokat követően ugyanis az államadósság aránya csökkenő pályára állt át a következő okok miatt. Egyrészt a 2011-ben végrehajtott nyugdíjreform során azokat az állampapírokat, amelyek a magánnyugdíj-pénztárakból visszalépő tagok tulajdonában voltak, az állam bevonta.²⁸ Ez hét-nyolc százalékponttal csökkentette az államadósságrátát.²⁹ Másrészt 2012-ben a forint árfolyama erősödött, ami – figyelemmel arra, hogy az adósság 42%-a devizában található³⁰ – nagymértékben meghatározza az államadósság forintban kifejezett értékének csökkenését.

26 ÁKK Zrt.: Az államadósság alakulása 2010 folyamán 27. o.
<http://akk.hu/kepek/upload/2011/2010%20Eves%20Kiadvany%20final.pdf> (2012. 11. 05.)

27 MNB: Tájékoztató az államháztartás és a háztartások pénzügyi számláinak előzetes adatairól 2010. IV. negyedév
http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/online/mnbhu_pressnews/mnbhu_hir_20071114/s13s14tajekoztato_hu.pdf (2012. 11. 05.)

28 A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény létrehozta a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapot és kimondta, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztártag természetes személyek portfólióját képező eszközöket át kell adni az Alap részére. Az Alap vagyonából a benne található állampapírokat 2011 júniusában és júliusában bevonták. Forrás: ÁKK Zrt.: A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap vagyonának összetétele és értéke
http://akk.hu/kepek/upload/2012/NYRA_pf_honlapra_20120831.pdf (2012. 11. 05.)

29 Nemzetgazdasági Minisztérium: Már idén jelentősen csökken az államadósság - 2014-re a GDP 70 százaléka alá süllyed a GDP-arányos mutató.
<http://www.kormany.hu/download/5/ac/10000/Cs%C3%B6kken%C5%91%20%C3%A1llamad%C3%B3ss%C3%A1g.pdf> (2012. 11. 05.)

30 ÁKK Zrt.: Adósságszerkezet, diagram, 2012. 03. 31. <http://akk.hu/index.ivy?public.lang=hu-HU> (2012.11.05.)

III. Az eladósodás korlátozására szolgáló eszközkészlet és a szabályok értékelési szempontjai

Az adósságfékek és az adósságplafon egyaránt *fiskális politikai szabályok*. Fiskális politikai szabálynak P. KISS Gábor nyomán azokat, az adósságra, deficitre vagy kiadásra vonatkozó számszerű előírásokat tekintem, amelyek az államháztartás egyes részeire vagy egészére érvényesülnek.³¹ Ezen szabályok lényege tehát az eladósodás korlátozása, ugyanakkor a fék, illetve plafonszabályok csak az eladósodást korlátozó eszközkészlet egy elemének tekinthetők. További elemekre példák találhatók a III.2. alfejezetben.

Az eladósodás korlátozására szolgáló eszközkészlet vizsgálható és csoportosítható formai és tartalmi szempontból, valamint értékelhető a Kopits–Symansky kritériumok alapján.

III.1. A szabályok formai szempontú csoportosítása

Formailag az eladósodást korlátozó szabályok az egységesség, illetve a szabályozási szint alapján tagolhatók. Az *egységesség* szempontjából beszélhetünk egységes, azaz egy jogszabályban, illetve megosztott, több jogszabályban megjelenő szabályozásról. Egységes szabályozás esetén az eladósodást korlátozó szabályok teljes köre egy jogszabályban található. Ettől eltérően az osztott szabályozás esetében a jogszabályi hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő norma kizárólag a szabályozás alapjait fekteti le, a kapcsolódó anyagi és eljárási jogi részletszabályokat alacsonyabb szintű jogszabály tartalmazza.

A *szabályozási szint* szerint csak törvényi szabályozás lehetséges, figyelemmel a tényre, hogy a költségvetéssel kapcsolatos hatáskörök az állami szuverenitás egyik sarokpontját jelentik. A törvényi szabályozás is szétbontható azonban egyszerű többséggel módosítható törvényre, vagy olyan törvényre, amelynek módosításához többletkövetelmény kapcsolódik.³² Ez a követelmény lehet minősített politikai többség, vagy utólagos

31 P. Kiss Gábor: Distinkció és kikényszeríthetőség – a fiskális szabályrendszer alfája és ómegája In Pázmány Law Working Papers 2012. 39. 2. oldal <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-39-PKiss.pdf> (2012. 10. 19.)

32 Emiatt ide tartoznak az állami alkotmányok is.

népszavazás, esetleg két, egymást követő országgyűlés általi megszavazás.

Ha a szabályozási szintet összevetjük az egységesség szempontjával, a következő típusokat kapjuk.

Az *egységes szabályozáson* belül két út áll a jogalkotó előtt: a törvényi szint,³³ illetve elméletileg lehetséges a kizárólagos alkotmányos szabályozás. Megjegyzendő, hogy ez utóbbi nem célszerű, tekintettel arra, hogy nem minden, az államadóssághoz és az állami hitelfelvételhez kapcsolódó kérdés tartozik alkotmányos szintre. Az első megoldással szemben pedig kritikaként hozható fel, hogy az államadósság egyes alapvető kérdései alkotmányos szabályozást igényelnek. Ennek oka az, hogy az alkotmány elfogadása különleges eljárásban történik, ami megnehezíti a szabály megváltoztatását, ezáltal nagyobb stabilitást biztosít.

A másik, gyakoribb megoldás a *megosztott szabályozás*, amelyben az alapvető szabályokat az alkotmány tartalmazza, a részletszabályokat pedig törvény fekteti le.³⁴ Ezt amiatt tartom előnyösebbnek, hogy bár az alkotmányban biztosítja az eladósodást gátló fundamentális szabályok megjelenését, nem terheli túl az alkotmányos szöveget részletszabályokkal. Emiatt egyszerre biztosítja a kellő stabilitást és a rugalmasságot.

III.2. A szabályok tartalmi szempontú csoportosítása

Tartalmi szempontból az eladósodás korlátozásának két, meglátásom szerint egymásra épülő modellje lehetséges: az intézményi és a szabályalapú modell.

III.2.1. Az intézményi modell

Az előbb említett két megoldás közül a szigorúbb az *intézményi modell*. Ez azt jelenti, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom számára erősebb megkötést tartalmaz. Ebben a modellben a törvényhozó a szabályok keretrendszerének kialakításán túlmenően megalkot egy *független intézményt* is, amelyet különböző szintű jogosítványokkal ruházhat fel, véleményezési jogosultságtól kezdve egészen a vétójogig. Ennek az intézménynek a

33 Magyarországon 2010 előtt ilyen szabályozás volt hatályban, a szabályozás ismertetését részletesen lásd az V.2.2. fejezetben.

34 Erre példa a hatályos magyar, német és lengyel szabály.

működése a hatalmi ágak megosztásának kérdését is felveti, hiszen a törvényhozó – önkorlátozó módon – egy független testületet bíz meg azzal, hogy közgazdasági szempontokra tekintettel a költségvetési törvényalkotás, illetve a zárszámadás elfogadásának folyamatát kövesse figyelemmel, abban vegyen részt.³⁵ Az intézményi modellre példaként említhető az Egyesült Államokban a *CBO* vagy a magyar *Költségvetési Tanács*. Az alábbiakban a két intézményt csupán pár sorban mutatom be a terjedelmi korlát tiszteletben tartása miatt.

A *CBO*-t az 1974-es költségvetési reform hozta létre, pártsemleges intézményként, a Kongresszus alá rendelve. A költségvetés kapcsán feladatai a következők: technikai kivetítést készít tíz éves horizontra; kiszámítja az elnöki költségvetési javaslatban foglalt döntések költségvetésre gyakorolt hatását és kiszámítja a kongresszusi törvényjavaslatok költségvetési hatásait. Ezen felül kiszámítja a törvényjavaslatok várható hatásait a magánszektorra és az államok, valamint az önkormányzatok költségvetéseire vonatkozóan; előrejelzéseket készít a gazdasági folyamatokról; a Kongresszus bizottságának vagy tagjának felkérése alapján döntési alternatívákat vizsgál meg és mutat be; illetve híresszefoglalókat készít a Kongresszus részére az aktuális gazdasági helyzetről.³⁶

A *CBO* feladatait áttekintve megállapítható, hogy az intézmény rendeltetése lényegében az, hogy dollárban fejezze ki az egyes törvényjavaslatok várható hatását a költségvetés bevételi és kiadási oldalára. A *CBO* funkciója tehát nem más, mint hogy a törvényjavaslatok elfogadását megelőzően szembesítse a képviselőket döntéseik költségvetésre gyakorolt hatásával.

A *Költségvetési Tanácsot* a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény hozta létre, a *CBO* mintájára. Feladatai közé tartozott például makrogazdasági előrejelzések készítése, vagy a törvényjavaslatok költségvetésre gyakorolt hatásának vizsgálata. 2010-ben, az Alaptörvény hatálybalépésével a Tanács hatásköre megváltozott, jelenleg a költségvetés elfogadása a Tanács

35 A Költségvetési Tanács ebből a szempontból az Alkotmánybírósággal rokon, azzal a különbséggel, hogy nem az alkotmányt kell alapul vennie döntései meghozatala során, hanem a gazdasági folyamatok elemzését követően kell értékelnie a költségvetési javaslatot.

36 Romhányi Balázs: Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához In Pénzügyi szemle 2007. 2. szám 344-345.o., illetve US Code Title 2, Chapter 17 – Congressional Budget Office. http://www.law.cornell.edu/uscode/pdf/uscode02/lii_usc_TI_02_CH_17_SE_602.pdf (2012. 11. 05.)

hozzájárulásához kötött, tehát vétójoggal rendelkezik a költségvetési eljárásban.³⁷

III.2.2. A szabályalapú modell

Az intézményalapú modellhez képest kevésbé kikényszeríthető a szabályalapú modell, amely a költségvetés megalkotása és végrehajtása során az *önkéntes jogkövetés*re épít. Itt a jogalkotó pusztán a szabályozás keretrendszerét alkotja meg, annak érvényesítésére vagy az érvényesülés előmozdítására nem hoz létre független állami szervet.

A szabályalapú modellen belül az általam olvasott források alapján a következő öt típus különböztethető meg a szabályozás tárgya szerint: 1) a jogalkotó korlátozhatja a kiadási főösszeget, 2) előírhat követelményt a költségvetési egyenleg kapcsán, 3) meghatározhatja az adósság összegét, 4) előírhatja az adósság GDP-hez viszonyított arányát, 5) egyéb szabályt alkalmazhat. Az alábbiakban ezeket az eszközöket mutatom be nemzetközi kitekintésben példák segítségével.

Egyrészt a jogalkotó alkalmazhat *kiadási korlátot*. Ezen belül elsődleges kiadási korlátot, mint tette azt Svédországban 1997-ben, vagy összkiadási korlátot, amelyre példa részben a svájci szabályozás.³⁸ Az elsődleges kiadási korlát megadja, hogy a költségvetésben mekkora lehet a kamatterhek nélküli kiadások összege. Az összkiadási korlát pedig a kamatterhekkel számolt kiadásokra vonatkozóan határozza meg az összeget.

A svájci alkotmány szövetségi szinten egyfelől egyenlegkövetelményt tartalmaz, amikor előírja, hogy a kiadásokat és a bevételeket egyensúlyban kell tartani. A 126. cikk 2. bekezdésében viszont kiadási korlátról rendelkezik, mivel a kiadásokat az előre látható bevételek alapján kell megtervezni, tehát az összkiadást a tervezett bevételekhez igazítva korlátozza.³⁹ A kiadási korlát előnye, hogy a tervezés kiindulópontját a kormányzati kiadások jelentik – erre a kormányzat nagyobb mértékben képes hatni, mint a GDP alakulására – a gazdasági növekedés idején pedig az államháztartási törvényben

37 A Költségvetési Tanácsot részletesen a VIII.2. alfejezetben tárgyalom; a 2008-as törvényt felváltó, az Alaptörvényt megelőző alkotmányos szabályozást pedig amiatt, hogy rövid ideig volt hatályban, nem ismertetem.

38 Kopits i.m. (3. jegyzetben)

39 Lásd a svájci alkotmány 126. cikkét. <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf> (2012. 10. 19.), illetve Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2011. 143. o.

meghatározott képlet szerint többletet kell betervezni.⁴⁰ A svájci megoldással szemben általános kritika JAKAB András szerint, hogy nem tesz különbséget a működési célú és a beruházási célú kiadások között. A kritika alapja az, hogy utóbbiak indokolhatják az adósságszint növekedését.⁴¹

Másrészt korlátozható a *költségvetési hiány*, erre példa a *német szabályozás*, ami az alkotmányban (Grundgesetz, a továbbiakban: GG) hiánycélt határoz meg. A GG 115. cikkely (1) bekezdése a hitelfelvételt, kezesség átvállalását, garanciát és minden egyéb olyan kötelezettségvállalást, amely jövőbeni költségvetési kiadást eredményez, szövetségi törvény engedélyéhez köti. A (2) bekezdés szövetségi szinten általános elvként kimondja, hogy a bevételeknek és a kiadásoknak egyensúlyban kell lennie, főszabályként hitelfelvétel nélkül. Ez az elv a törvénytörvény szerint akkor teljesül, ha a hitelfelvételből származó bevételek a nominál-GDP 0,35 százalékát nem haladják meg. A főszabálytól el lehet térni kivételes gazdasági helyzetben vagy természeti katasztrófák esetén. Emellett a ciklikus kiigazítás elve is érvényesül, azaz ha a GDP letér a gazdasági növekedés trendvonaláról, a gazdasági ingadozás költségvetésre gyakorolt hatásait megfelelően figyelembe kell venni. Ebből értelmezésem szerint az következik, hogy gazdasági visszaesés idején a csökkenés mértékének megfelelően automatikusan kitolódik, gazdasági növekedés esetén pedig a növekedéshez mérten visszahúzódik a hiánykorlát felső határa. A Grundgesetz előbbi rendelkezéseit azonban csak 2016. január 1-től kell alkalmazni a 143d. cikk értelmében.

A szövetségi szint mellett a GG a tagállamok hitelfelvételét is korlátozza a 109. cikk (3) bekezdésében. Utóbbi szabály előírja, hogy tagállami szinten strukturálisan kiegyensúlyozott költségvetést kell alkotni, ami pedig akkor teljesül, ha a tagállamok nem vesznek fel hitelt. A tagállamok ezen felül szabályokat alkothatnak a ciklikus kiigazítás elvéhez kapcsolódóan.

Jakab András a német modell három gyenge pontjára hívja fel a figyelmet. Egyfelől könnyű vészhelyzetre hivatkozni,⁴² másfelől a szabályozás csak a központi költségvetési alrendszer eladósodását akadályozza meg, a többi alrendszerét nem. Végül problémaként merül fel az is, hogy az évenkénti GDP-arányos hiány szabálya nem szerencsés, mivel a GDP-re olyan tényezők is hatnak, amelyet a kormányzat nem képes befolyásolni.⁴³ A

40 Jakab i.m. (39. jegyzetben) 143. o.

41 Jakab i.m. (39. jegyzetben) 144. o.

42 Elegendő a parlamenti képviselők többségének szavazata és egy olyan terv elkészítése, amely tartalmazza a vészhelyzetre tekintettel felvett adósság csökkentésének ütemét.

43 Jakab i.m. (39. jegyzetben) 142. o.

szerző álláspontjával azzal a fenntartással értek egyet, hogy a német szabály a fentiek alapján biztosítja a tagállamok eladósodásának korlátozását is.

Harmadrészt korlátozható az *adósság összege*, ami nominális értékben megadja, hogy a költségvetés mekkora adóssággal rendelkezhet. Ezen belül lehetséges további bontás aszerint, hogy az államháztartás mely alrendszerére terjed ki a korlát, illetve aszerint, hogy költségvetési évre, avagy naptári évre adja meg az adósság összegét.⁴⁴ Az összeg korlátozására példa az *Egyesült Államok* IV. fejezetben ismertetett adósságplafon-szabálya, ami egy törvényben megállapított határ, amely meghatározza az Egyesült Államok föderális kormányzati szintje által felvehető adósság maximális összegét.

Negyedrész szabályozható az *adósság aránya*, amit jellemzően a GDP-hez viszonyítva számítanak ki. Erre a modellre példa a lengyel szabályozás, illetve a hatályos magyar szabály.

A *lengyel alkotmány* 216. cikk (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a GDP 60%-át nem haladhatja meg az adósság.⁴⁵ Ezzel kapcsolatban kifogásként merült fel, hogy az alkotmány csak egy számszerű célt ír elő, amelyből nem lehet közvetlenül következtetni a költségvetési politika fenntarthatóságára, nem tartalmaz alkotmányos eljárási szabályokat a cél elérésére; illetve a célszám maga is kérdéses.⁴⁶ A hatályos magyar szabályozás is ebbe a csoportba tartozik, hiszen a fékek az adósság arányára vonatkoznak. A magyar szabályozást a VI. és VII. fejezetben ismertetem részletesen.

Végül további szabályozási technikák is lehetségesek, ezek közül a *PAYGO* (pay-as-you-go) elvet – magyarul ebben az összefüggésben a kötelező egyenértékű ellentételezés szabálya –, és a *rainy day fund* szabályt emelem ki. A *PAYGO* elv kimondja, hogy a költségvetési kiadások és bevételek egyensúlyát fenn kell tartani. Ennek módja az, hogy a felmerült kiadásokhoz bevételeket kell rendelni, illetve a bevételek csökkentése esetén a kiadási oldalt is csökkenteni kell.⁴⁷ Ilyen szabály volt hatályban az Egyesült Államokban 1990-től 2002-ig.⁴⁸ A „*rainy day fund*”-szabály alapján állami tartalékalapot kell képezni

44 A magyar költségvetési év megegyezik a naptári évvel, emiatt a magyar szabály esetében a nem kell különbséget tenni a két időszak között, ezzel szemben az Egyesült Államokban a költségvetési év eltér a naptári évtől, október 1-jétől szeptember harmincig tart.

45 A lengyel alkotmány 216. cikk ötödik bekezdése tartalmazza a szabályt. <http://www.constitution.org/cons/poland/konse.htm> (2012. 10. 19.)

46 Jakab i.m. (39. jegyzetben) 141. o.

47 Romhányi i.m. (36. jegyzetben) 369.o.

48 The budget process: what is PAYGO? <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/background/budget->

azon költségvetési években, amelyekben a költségvetés többlettel rendelkezik. A tartalék a költségvetési hiány finanszírozására szolgál gazdasági visszaesés idején.⁴⁹

III.3. A fiskális politikai szabályok értékelésének szempontjai

A fiskális politikai szabályokat az irodalomban jellemzően az alaposan és következetesen kidolgozott *Kopits–Symansky–kritériumok* alapján értékelik.⁵⁰ A kritériumrendszert 1998-ban alkották meg. Ennek megfelelően nyolc szempont szerint vizsgálhatók, értékelhetők a fiskális politikai szabályok. A szempontok a következők: 1) megfogalmazás, 2) egyszerűség, 3) megfelelés, 4) konzisztencia, 5) átláthatóság, 6) hatékonyság, 7) kikényszeríthetőség és 8) rugalmasság.

A *megfogalmazás* megköveteli, hogy a személyi kör, amelyre a szabály érvényes, a szabályban előírt mutatók, valamint a szabály alóli kivétel esetei jól definiáltak legyenek. Ehhez kapcsolódik az *egyszerűség* követelménye, amiből következően a szabálynak a politikusok, a befektetők és az állampolgárok számára egyaránt érthetőnek kell lennie.

A harmadik kritériumnak, a *megfelelés*nek akkor tesz eleget egy szabály, ha elősegíti a kitűzött és pontosan definiált cél elérését. A megfelelés biztosítása érdekében szükséges a *konzisztencia* is, e kritérium alapján a szabálynak összhangban kell lennie a gazdaságpolitika egyéb eszközeivel, illetve a fiskális szabályrendszer többi elemével is.

Az *átláthatóság* alapján lehetséges a szabály betartásának mérése, a hatodik feltétel, a *hatékonyság* pedig akkor valósul meg, ha a szabály lehetővé teszi a fenntartható kiadás-bevételi szerkezet kialakítását.

Dolgozatom témája szempontjából kiemelten fontos követelmény a kikényszeríthetőség és a rugalmasság. A *kikényszeríthetőség* körébe tartozik minden olyan rendelkezés, ami a szabály érvényesülését szolgálja. A feltétel akkor teljesül, ha a szabályban foglalt szankciók és a korrekciós mechanizmusok képesek támogatni a megvalósítást. A

process/paygo.cfm (2012. 11. 05.)

49 Rueben, Kim and Carol Rosenberg: "What are rainy day funds and how do they work?" The Tax Policy Briefing Book, Tax Policy Center: Urban Institute and Brookings Institution, 2009. augusztus 12. <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/state-local/fiscal/rainy-day.cfm> (2012. 11. 05.)

50 Kopits György–Steven Symansky: Fiscal Policy Rules In International Monetary Fund Occasional paper no. 162. 1998. 18-20.o.

Ezt veszi alapul például Romhányi Balázs a 36. jegyzetben idézett művében, illetve P. Kiss Gábor a 31. jegyzetben idézett művében.

kikényszeríthetőséget többek között a szabály érvényesülését előmozdító intézmény és a szabályban foglalt szankciók teszik lehetővé.

A rugalmasság pedig elősegíti az előre nem látható helyzetekhez történő alkalmazkodást és nagyobb mozgásteret biztosít a fiskális politika számára azzal, hogy lehetővé teszi az általános szabálytól való eltérést. E helyzetek közül kiemelendő a gazdasági sokk, amikor teret kell engedni az adósság átmeneti növekedése számára, hogy az anticiklikus gazdaságpolitika megvalósítható legyen.

A két szempont viszonya kapcsán álláspontom az, hogy amennyiben a kikényszeríthetőség nem teljesül, a szabály nem érvényesíthető, tehát a rugalmasság követelménye, a szabálytól történő eltérés sem vizsgálható.

IV. Az amerikai szabályozás: az adósságplafon emelésének folyamata

IV.1. A hatályos szabályozás előzményei

Az Egyesült Államokban az adóssággal kapcsolatos jogszabályok az Alkotmány megalkotásáig vezethetők vissza, a Kongresszus részére ugyanis a hatalmi ágak elválasztásával összhangban már az Alkotmány 1. cikk 8. bekezdése biztosítja a hatáskört kölcsön felvételére. Az amerikai polgárháború után a tizennegyedik alkotmánykiegészítés megerősítette az Egyesült Államok által felvett hitelek érvényességét, ezen túl érdemi változást nem hozott.⁵¹

Az adósság problémája ugyan foglalkoztatta a jogtudományt, a jog sokáig nem reagált szövetségi szinten és az adósság korlátozására nem volt egységes szabályozás. Egészen az első világháborúig a törvényhozás három módszert alkalmazhatott, amelyek kivétel nélkül egyedi esetekre, azaz egyedi kölcsönfelvételre vonatkoztak. A Kongresszus egyfelől célhoz köthette a kölcsön nyújtását konkrét esetben, másfelől meghatározta a Pénzügyminisztérium által alkalmazható pénzügyi eszközöket és azok részleteit,

51 A megerősítésre amiatt volt szükség, hogy a polgárháború után egyértelműsítsék: a Konföderáció mely adósságai esetében következik be az Unió jogutódlása. Ennek keretében kimondták, hogy csak azon adósságokat fizeti vissza az Unió, amelyek jogrendjével összeegyeztethetők, a rabszolgaság intézményének működtetésére felvett hiteleket például nem fizeti vissza.

Lásd McCaffery, Edward J.: "Public Debt Acts." Major Acts of Congress. 2004. Encyclopedia.com. <http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3407400255.html> (2012. 10. 19.)

harmadrészt – különösen háborús helyzetben – pedig felhatalmazta a Pénzügyminisztériumot, hogy maga válassza meg az alkalmazandó eszközt. Ez a rendszer azonban nehézkesnek bizonyult, ami felvetette a Pénzügyminisztérium rendelkezésére álló mozgástér bővítésének szükségességét.

Az 1917-ben elfogadott First Liberty Loan Act és Second Liberty Loan Act határozott meg elsőként felső adóssághatárt kötvények, kincstárjegyek, kamatozó pénztárjegyek és adóslevelek esetében. Ez már nagyobb mozgásteret biztosított a Pénzügyminisztérium számára, és egyben lehetővé tette a Kongresszus számára, hogy általánosan ellenőrizze a szövetségi kormányzat kiadásait, ugyanakkor még eszközönként eltérő összeghatárt alkalmazott, nem létezett általános adósságplafon.⁵²

IV.2. Az adósságplafon jellemzői és a törvény elfogadásához kapcsolódó eljárás

Az 1939 júniusában elfogadott *Public Debt Act* állapította meg az *első általános*, minden adósságot keletkeztető ügyletre kiterjedő és egységes mértékű *adósságplafont*. Ezt követően a rendszerben változás nem történt, az egyes módosítások csupán az adósságplafon mértékét érintették.⁵³ A hatályos szabályok szerint az adósság felvételének folyamata a következő: az adósságplafon mértékének megállapítása a Kongresszus kizárólagos hatásköre. A Pénzügyminisztérium kezeli a kormányzati adósságot, amelynek Bureau of the Public Debt elnevezésű osztálya felelős közvetlenül az adósság kezeléséért, az adatok nyilvántartásáért és a visszafizetésért. Az kölcsönből származó bevételek elköltésére azonban ismételten a Kongresszus ad felhatalmazást.⁵⁴

Az adósságplafon, amint azt a III. fejezetben írtam, *egyszerű törvény*, act formájában jelenik meg, amelyhez jellemzően kapcsolódnak a hiány csökkentését célzó intézkedések is. Ahhoz, hogy formai szempontok alapján a magyar és az amerikai szabályt összehasonlíthassam, először megvizsgálom az Egyesült Államok törvényhozási eljárását.

Az Egyesült Államokban a törvényalkotás folyamata a következő:⁵⁵ Törvényjavaslatot,

52 McCaffery i.m. (51. jegyzetben)

53 McCaffery i.m. (51. jegyzetben)

54 Kimberly Amadeo: Debt Ceiling <http://useconomy.about.com/od/glossary/g/National-Debt-Ceiling.htm> (2012. 10. 19.), illetve Tom Murse: What is the Debt Ceiling? <http://usgovinfo.about.com/od/federalbudgetprocess/a/What-Is-the-US-Debt-Ceiling.htm> (2012. 10. 19.)

55 The Legislative Process of the Congress http://www.house.gov/content/learn/legislative_process/ (2012.

azaz bill-t, kizárólag a Kongresszus tagja nyújthat be. A törvényhozás folyamata két részre osztható: a bizottság előtti szakaszra és a törvényhozás előtti szakaszra. Az első szakaszban a benyújtott javaslatot a törvényhozási tárgykörben véleményezési hatáskörrel rendelkező kongresszusi bizottság részletesen megvizsgálja. Ezt követően véleményezi, majd elutasítja, vagy továbbküldi egy szakmai albizottságnak további vizsgálatra, esetleg továbbküldi a Kongresszus egyik házának – jellemzően a Képviselőháznak. Azon kamara, amelyhez a javaslat érkezett, megvitatja azt. Ezt követően, miután elfogadta a javaslatot, az esetleges módosító javaslatokkal együtt továbbítja a másik kamara felé. A második kamara szintén megtárgyalja a javaslatot, ezt követően elutasíthatja azt, elfogadhatja a saját szövegváltozatát, majd visszaküldheti azt az első kamarának, vagy, ha egyetért vele, elküldheti az elnöknek aláírásra. Az elnök aláírhatja a javaslatot, megvétózhatja azt, illetve gyakorolhatja a zsebvétó hatáskörét. Utóbbi kifejezés azt jelenti, hogy elutasítottnak kell tekinteni a javaslatot, amennyiben annak megérkezésétől számított tíz napon belül nem nyilatkozik az elnök. Az adósságplafonról szóló törvények meghozatala során az általános eljáráshoz képest további biztosíték nincs a rendszerben. Az eljárás azonban egyrészt bonyolult és minden szakaszában kompromisszumokat igényel, így politikailag megosztott összetételű törvényhozás esetén gátolhatja a plafon növelését.

A jogkövetkezményeket vizsgálva megállapítható, hogy a plafon elérésének nincs általános szankciója, azt minden emeléskor egyedileg határozták meg. A legutóbbi, 2011-es törvény⁵⁶ többek között 917 milliárd dolláros kiadáscsökkentést irányzott elő a következő tíz évre, ezen belül 21 milliárdot a 2012-es költségvetési évre vonatkozóan. A kiadási korlát megváltoztatását pedig 60%-os többséghez kötötték.

IV.3. A plafon folyamatos emelése és az emelés oka

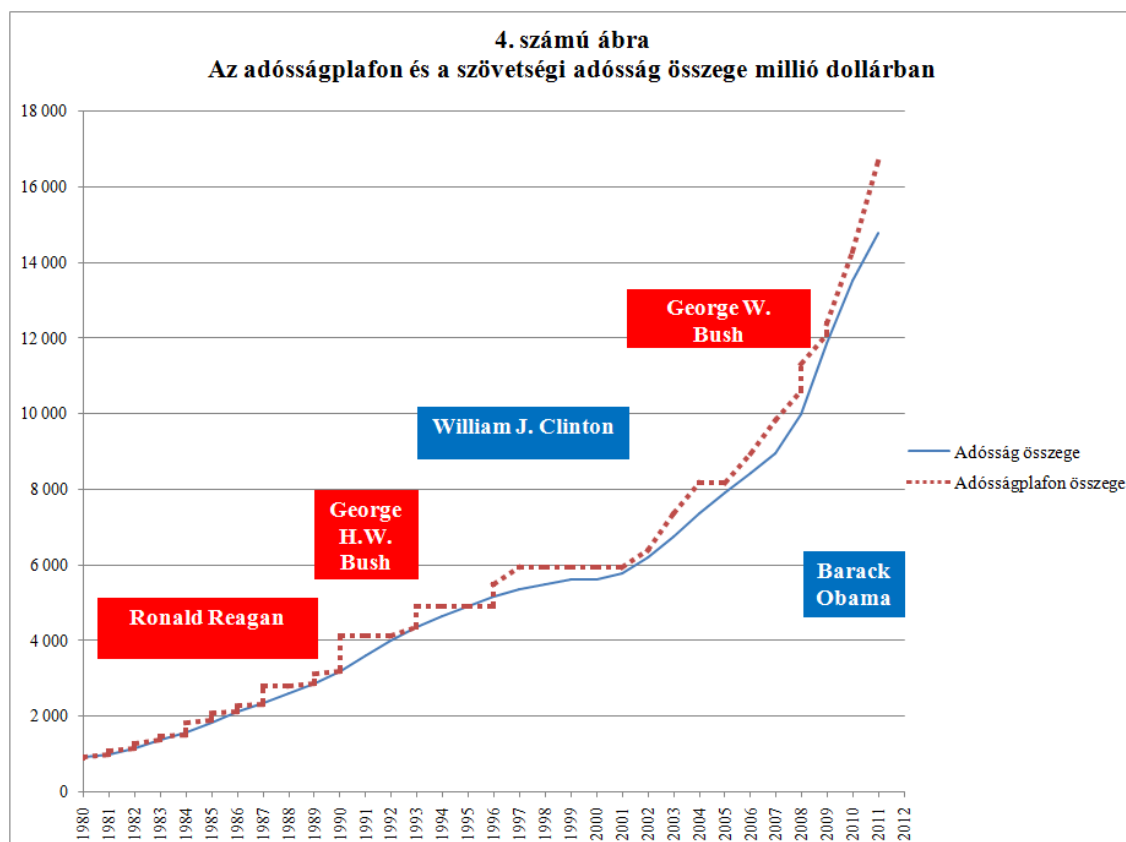
A szabályozás története alapján megállapítható, hogy a Kongresszus jellemzően nem tanúsít komolyabb ellenállást a plafon emelésével szemben. A 4. számú ábra⁵⁷ szemlélteti, hogy 1980-tól a törvényhozás az elnök és a Kongresszus pártállásától függetlenül – a

11. 05.)

56 Budget Control Act of 2011 <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ25/html/PLAW-112publ25.htm> (2012. 11. 05.)

57 Saját készítésű ábra a 12. jegyzetben hivatkozott táblázat, illetve The Presidents <http://www.whitehouse.gov/about/presidents> (2012. 11. 05.) alapján.

Clinton korszakot kivéve⁵⁸ – folyamatosan és fokozatosan emelte az adósságplafont.



Az adósságplafon elérése az állam fizetéseképtelenségét és a költségvetési politika fenntarthatatlanságát jelzi. Ez negatív gazdasági hatásokat előidézve súlyosbítja a válsághelyzetet, tovább növeli az eladósodást és a bevezetésben jelzett hatásokkal jár: különösen csökkenti a fiskális mozgásteret és gátolja a gazdasági növekedést. Az adósság növekedése esetén a törvényhozó hatalom és az elnök egyaránt kényszerhelyzetben van, a *költségvetés szerkezete* alapján kénytelen a plafon emelésére.⁵⁹

A plafont mindössze egy alkalommal, 1996-ban érte el az adósság összege. A Kongresszus ekkor ideiglenes mentesítést adott a plafon alól, hogy a kormányzat

58 A plafon stagnálására 1996 és 2001 között két magyarázat lehetséges: kézenfekvő válasznak tűnik az 1996-tól republikánus többségű Kongresszus és a demokrata párti elnök konfliktusa, ami a fenti szabály alóli kivételnek minősülne. Azonban ha a benyújtott törvényeket is megnézzük, megállapítható, hogy Clinton 1997 augusztusát követően mandátuma lejártáig nem nyújtott be a plafon emelésére vonatkozó törvényjavaslatot.

59 Az emelés további indokait a VIII.1. fejezetben ismertetem.

teljesíthesse a Social Security Act II. címében foglalt fizetési kötelezettségeket.⁶⁰

Védelmet jelenthetne az emeléssel szemben, így a *stabilitást biztosítaná*, ha az adósságplafont alkotmányos szintre emelnék, ugyanis az alkotmány módosításának eljárása nagyobb politikai konszenzust igényel az alábbiak szerint.

Az alkotmány módosítása történhet egyfelől a törvényalkotási eljárás menetének megfelelően, azonban a javaslat elfogadásához mindkét ház kétharmados döntése szükséges. A javaslat szövetségi elfogadását követően a tagállami törvényhozások háromnegyedének is el kell fogadnia azt. Másfelől a tagállami törvényhozások kétharmados többsége kezdeményezheti Alkotmányozó Gyűlés összehívását, a módosító javaslat benyújtásával. A végleges javaslatot a tagállami törvényhozások háromnegyedének kell elfogadnia.⁶¹ A plafonszabály alkotmányos szintre emelése tehát széleskörű politikai konszenzust igényel tagállami és központi kormányzati szinten egyaránt. A szabály alkotmányba emelése azonban emiatt nem valószínű.

Az amerikai szabályozás bemutatása után az alábbiakban a magyar szabályozást ismertetem.

V. A magyar szabályozás az Alaptörvény előtt

V.1 Az adósság meghatározásai

Az államadósság fogalmát korábban az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (régi Áht.) tartalmazta, azt jelenleg a Stabilitási törvény szabályozza. A régi Áht. a 110. §-ban határozta meg a fogalmat, megalkotásakor a következőképpen: *„államadósság minden olyan hitelviszonyon alapuló fizetési kötelezettség, amely az államháztartás valamelyik alrendszerét terheli.”* Ez a meghatározás 2007-ben módosult, a jogalkotó az államadósság-fogalmat leszűkítette és úgy határozta meg, mint *„a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak együttes adóssága”*. A korábbi általános fogalom helyét az államháztartási adósság vette át, amit a

60 The Budget for Fiscal Year 2009, Historical Tables, 130-133.o. Table 7.3—Statutory Limits on Federal Debt: 1940–current. www.whitehouse.gov/sites/.../hist07z3.xls (2012. 11. 05.)

61 Az alkotmánymódosítás folyamatát az alábbi honlap írja le részletesen:

Alkotmánymódosítás folyamata az Egyesült Államokban: <http://www.usconstitution.net/constam.html> (2012. 11. 05.)

törvény az államadósság és a helyi önkormányzati adósság együttes értékeként definiált.

A Stabilitási törvény rendelkezései szerint államadósságnak minősül „*az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének, és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek egymással szembeni kötelezettségek kiszűrésével számított (konszolidált) adósság*”.⁶² A Stabilitási törvény már nem kizárólag a hitelviszonyt tekinti adósságot keletkeztető ügyletnek, kibővíti az ilyen ügyletek körét, ide sorolja például a számvitelről szóló törvény szerinti hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatalát, vagy a szerződésben kapott, legalább háromszázhatvanöt nap időtartamú halasztott fizetést is.⁶³

A jogtudomány a törvényi definíciókhoz képest eltérően határozza meg az államadósság fogalmát. NAGY Tibor például ismerteti az államadósság szűkebb, pénzügytani értelmezését, amely szerint államadósság csak az államháztartás külső hitelezőkkel szemben fennálló adóssága.⁶⁴

V.2. Kísérletek az eladósodás korlátozására az Alaptörvény előtt⁶⁵

V.2.1. A 2008-as gazdasági válságot megelőző szabályozás

A Magyarország alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) a 19. § (1) bekezdésében az Országgyűlés hatáskörébe utalta a költségvetés elfogadását, illetve magában foglalta a zárszámadás jogintézményét is, azonban az államadósságra vonatkozó szabályokat nem tartalmazott.⁶⁶

62 Stabilitási törvény 2. § (1) bekezdés b) pont.

63 Az adósságot keletkeztető ügylet fogalmát lásd a Stabilitási törvény 3. § (1) bekezdésében.

64 Nagy Tibor: Az államadósságügy költségvetési joga. In Simon István (szerk.): Pénzügyi jog 1. 201-203. o.

65 A szabályozásról Antal Attila ad rövid és informatív áttekintést a jogiforum.hu oldalon megjelent írásában: Antal Attila: Közpénzügyek az új Alaptörvényben. In Jogi Fórum 2011. május 5. <http://www.jogiforum.hu/hirek/25297#axzz1LVZQFpME> (2012. 10. 19.)

66 „19. § (1) A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.

(2) Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.

(3) E jogkörében az Országgyűlés

d) megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását;”

A régi Áht-ban szerepeltek ugyan szabályok az államadóssággal kapcsolatban, azonban ezek az államadósság nyilvántartásáról, illetve annak finanszírozásáról rendelkeztek, az államadósság összegét vagy arányát nem korlátozták.⁶⁷ Látható, hogy a közpénzügyek alkotmányos szintű szabályozása 2010-ig hiányos volt, az államadósság kérdésköre pedig a gazdasági helyzet alakulása ellenére gyakorlatilag nem volt napirenden az Országgyűlés előtt 2007-ig. A jogtudományban ezzel szemben az alkotmány közpénzügyi fejezetének kidolgozása a rendszerváltás óta terítéken volt.⁶⁸

A törvényhozóval ellentétben az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) fontosnak tartotta a költségvetés egyensúlyi kérdéseinek szabályozását.⁶⁹ Javasolta, hogy törvényben rögzítsék az államháztartás egyes szintjeire vonatkozóan a költségvetési egyensúlyt és fenntarthatóságot biztosító szabályokat.⁷⁰ Az ÁSZ hangsúlyozta, hogy alkotmányos szinten kell rendelkezni a legfontosabb közpénzügyi elvekről, az általa közzétett javaslat szerint azonban az alkotmányos szabályok nem tartalmaztak volna az adósságfékre vonatkozó rendelkezést.⁷¹

Ekkorra a Kormány is felismerte, hogy az Alkotmány hatályos közpénzügyi rendelkezései nem elégségesek a magyar gazdaság kiegyensúlyozott fejlődésének eléréséhez,⁷² ezért 2007 novemberében javaslatot nyújtott be az Alkotmány módosítására.⁷³ A javaslat kimondta, hogy az Országgyűlés és a Kormány a hatásköreit az állami költségvetés fenntarthatóságának veszélyeztetése nélkül gyakorolja, illetve előírásként tartalmazott egy korlátot is, nevezetesen azt, hogy az állami költségvetésről szóló törvényben tervezett, kamatbevételek nélküli bevételeknek meg kell haladniuk a tervezett kiadásoknak az államadósság kamatai nélkül számított összegét.⁷⁴ A szabály tehát az elsődleges költségvetési többletet követelte volna meg a tervek szintjén.

A javaslat indokolása rámutat arra, hogy a költségvetési korlát csak a költségvetés

67 Nagy i.m. (64. jegyzetben) 206. o.

68 Antal i.m. (65. jegyzetben)

69 Állami Számvevőszék: A közpénzügyek szabályozásának tézisei. In Pénzügyi szemle 2007. 2. szám 314-323. o., 314. o.

70 ÁSZ i.m. (69. jegyzetben) 318. o.

71 ÁSZ i.m. (69. jegyzetben) 322-323. o.

72 T/4318. számú törvényjavaslat Általános indokolás.

73 T/4318. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.

74 T/4318. számú törvényjavaslat 1. §

tervezése és elfogadása során érvényesül. A végrehajtásra az a puhább szabály vonatkozik, amely szerint a Kormány nem hozhat olyan egyedi intézkedéseket, amelyekkel veszélyeztetné az állami költségvetés fenntarthatóságát.⁷⁵ Az állami költségvetés fenntarthatóságának alapvető szabályait törvényi szabályozás keretei közé utalta volna a javaslat.⁷⁶

Az alkotmánymódosítással párhuzamosan a Kormány benyújtotta a költségvetési felelősségről és a törvényhozási költségvetési hivatalról szóló törvényjavaslatát is.⁷⁷ E törvényjavaslat nyolcadik szakasza kimondta, hogy „a költségvetés tervezésének a valós gazdasági folyamatokon és megalapozott előrejelzéseken kell alapulnia”. Ezen túl a költségvetés központi alrendszerére vonatkozóan a javaslat harmadik fejezete szabályozta a felelős költségvetési döntéshozatal szabályait. Ennek keretében a 4. § (1) bekezdése előírta, hogy a költségvetés belső tételeinek egyenlegét oly módon kell meghatározni, hogy az elsődleges többlet nominális értéke ne legyen kisebb, mint a tárgyévet követő évre vonatkozóan előírt elsődleges egyenleg cél.

A második bekezdés a tárgyévet követő második évre vonatkozó elsődleges egyenleg cél meghatározására hármas feltételrendszert írt elő. Kimondta: az elsődleges egyenlegcél úgy kell meghatározni, hogy az nem lehet elsődleges hiány; az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet követő év végére várható értékét; valamint az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet megelőző második év végi értékét. Röviden szólva a törvény arra törekszik, hogy az államadósság reálértéke nem csak a megelőző év végi szinthez, hanem a négy évvel korábbi szinthez képest se növekedjen.⁷⁸

A javaslatot a Kormány később ugyan visszavonta, de a tervezetet a későbbiekben még felhasználták a 2008. évi LXXV. törvény megalkotásánál. A javaslat előnye, hogy a költségvetés tervezésére és végrehajtására koncentrált, ami egy költségvetési évnél hosszabb időre teszi lehetővé a koncepcióalkotás lehetőségét, illetve nagyobb rugalmasságot biztosít az Országgyűlés számára.⁷⁹ Megítélésem szerint a javaslat nagy

75 T/4318. számú törvényjavaslat részletes indokolás az 1. §-hoz.

76 T/4318. számú javaslat 1. §

77 T/4319. számú törvényjavaslat a költségvetési felelősségről és a törvényhozási költségvetési hivatalról.

78 T/4319. számú törvényjavaslat részletes indokolás a 4. §-hoz.

79 Soós Károly Attila: Kell-e nekünk új alkotmányos adósságkorlát? [http://blog.mtakti.hu/blog_cikk/?cikk\[cikk\]\[keyvalue\]=76](http://blog.mtakti.hu/blog_cikk/?cikk[cikk][keyvalue]=76) (2012. 10. 19.)

jelentőséggel bír, mivel ez az első ilyen irányú szabályozási kísérlet és első alkalommal biztosított lehetőséget a jogalkotó számára, hogy a jogtudomány és a közgazdaságtudomány eredményeit felhasználva a gazdasági-társadalmi igénynek engedve az államadósságot korlátozó rendelkezéseket alkosson.

V.2.2. A felelős állami gazdálkodás ígérete: a 2008. évi LXXV. törvény

2008. november 6-án⁸⁰ Magyarország nemzetközi hitel-megállapodást kötött. A megállapodásokban szereplő, 25 milliárd dolláros összeget az IMF, az Európai Unió és a Világbank bocsátotta az ország rendelkezésére.⁸¹

2008. szeptember 29-én a kormánypártok egyike javaslatot nyújtott be a takarékos állami gazdálkodásról, amelyben a költségvetési plafon intézményének bevezetését javasolta.⁸² A *takarékos állami gazdálkodásról szóló törvényjavaslat* 3. §-ában rögzítette a költségvetés elsődleges kiadásainak főösszegét a 2009-től 2011-ig terjedő időszakra. Kimondta, hogy 2009-ben az elsődleges kiadási főösszeg a 2008. évi költségvetésről szóló törvényben foglalthoz képest nem növekedhet; a 2010. és a 2011. évi elsődleges kiadási főösszeg pedig kizárólag a megelőző év tényleges gazdasági növekedése mértékének felével növekedhet.⁸³ A kiadásnövekedés fékezése egyben az Országgyűlés elé terjeszthető éves költségvetési törvényben foglalt kiadás számára is korlátot jelent, amint azt a javaslat indokolása megjegyzi.⁸⁴

A 2008. évi LXXV. törvény elfogadott szövege hosszú távon is értelmezhető szabályokat szándékozott a jogrendszerbe iktatni, ezért alkalmazott átgondoltabb, a javaslathoz képest alaposabban kidolgozott szabályozást. A törvény a III. fejezetben ismertetett eszközök közül többet is felhasznált, illetve a szabályok betartására intézményként felállította a Költségvetési Tanácsot, jóllehet vétójoggal nem ruházta fel. A jogszabály 3. § (1) bekezdése kiadási korlátot,⁸⁵ a (2) bekezdés a) pontja

80 A Világbankkal csak 2009 szeptemberében.

81 Magyar Nemzeti Bank: IMF/EU pénzügyi segítségnyújtás. http://www.mnb.hu/A_jegybank/eu/hitelmegallapodas (2012. 11. 05.)

82 T/6401. számú törvényjavaslat 3. §

83 T/6401. számú törvényjavaslat a takarékos állami gazdálkodásról.

84 T/6401. számú törvényjavaslat részletes indokolás a 3. §-hoz

85 „3. § (1) A költségvetési törvényben meg kell határozni a belső tételek egyenlegének a tárgyévet követő évre vonatkozó követelményét úgy, hogy a külső tételek egyenlegére vonatkozó legújabb technikai kivétítés

egyenlegkövetelményt tartalmazott,⁸⁶ a b) és c) pontok adósságfeket írtak elő,⁸⁷ a 6. § (2) bekezdés b) pontjában pedig a PAYGO elvet alkalmazta.

A törvény szabályozási rendszerét következetesen és koherensen alakították ki, annak gyakorlati működéséről azonban nem rendelkezünk érdemi információval. Ennek oka az, hogy a szabályok rendszere a maga teljességében 2010. január 1-jén lépett hatályba, 2012. január 1-jétől azonban már hatályon kívül is helyezték, így rendelkezései rövid ideig érvényesültek.

V.3. Az alkotmányozás: javaslatok az irodalomból

Az alkotmányozás során a jogtudomány képviselői részéről több javaslat is érkezett az államadósság korlátozásával kapcsolatban, ezek közül hármát, Hetei Tibor, Jakab András és Simon István javaslatát említem meg és elemzem röviden.

HETEI Tibor András garanciák beépítését javasolja az alkotmányba, azonban nem támogatja konkrét mérték meghatározását. Úgy véli, az megfelelő kontrollt jelentene, ha az eladósodáshoz vezető kölcsönök felvétele kizárólag törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kormányhatározattal történne; de a számvevőszék hitelfelvételre vonatkozó ellenjegyzési jogát is megfontolásra érdemesnek tartja.⁸⁸ Hetei javaslata rövid, keretjellegű, a pénzügyi kötelezettségvállalás kapcsán pusztán annyi előírást támaszt, hogy annak törvényen vagy kormányhatározaton kell alapulnia, illetve meg kell felelnie a törvényi előírásoknak. A normaszöveg azonban ily módon véleményem szerint nem nyújt

alapján az elsődleges többlet nominális értéke ne legyen kisebb, mint a (2) bekezdés szerint a tárgyévet követő évre vonatkozóan egy évvel korábban előírt elsődleges egyenleg cél.”

86 „3. § (2) A költségvetési törvényben meg kell határozni a tárgyévet követő második évre vonatkozó elsődleges egyenlegcél úgy, hogy

a) az elsődleges egyenlegcél nem lehet elsődleges hiány”

87„ (2) A költségvetési törvényben meg kell határozni a tárgyévet követő második évre vonatkozó elsődleges egyenlegcél úgy, hogy

...

b) az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet követő év végére várható értékét, valamint

c) az államadósság reálértéke a tárgyévet követő második év végén várhatóan ne haladja meg az államadósságnak a tárgyévet megelőző második év végi értékét.”

88 Hetei Tibor András: Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához.

In Pénzügyi szemle 2011. 1. szám 11. o.

kellő biztosítékot az eladósodás ellen. További problémája, hogy a norma alanyainak körét pontatlanul határozza meg, amikor közfeladatot ellátó szervezetekről és természetes személyekről szól. Ez indokolatlanul tág kört jelent, túlmenve az államháztartás alrendszerének alanyain, hiszen ide tartozhatnak például az egyházak, vagy a közműszolgáltatók is – e jogalanyokra pedig szükségtelen az államháztartásra előírt kötelezettségek kiterjesztése.

JAKAB András magántervezetében alapvetően a *német modell* követését – hiánykorlát beiktatását – javasolja, de a *svájci modellnek* megfelelő szövegezést – összkiadási korlát – is közreadott. A német modell alapján alkotott szövegjavaslat részben azonos Hetei Tibor javaslatával. Ezen normaszöveg hátránya véleményem szerint, hogy a német minta bonyolultságát hordozza magán, annak értelmezése és alkalmazása körülményes, nehézkes lenne. Másfelől a jogalkotót további bonyolult eljárási és anyagi jogi szabályok megalkotására kötelezi, amelyek esetében fennáll a veszély, hogy eltérnek az Alaptörvényben foglalt céltól. A magyar gazdaság jelenlegi, a II.2. pontban ismertetett helyzetében pozitívként értékelhető a Költségvetési Tanács vétójoga, ami a közgazdasági megalapozottságot, a hozzáértést biztosíthatja a költségvetési tervezés szakaszában, ezáltal elkerülve a rövidtávon célszerűnek tűnő, ám hosszú távon fenntarthatatlan döntéseket.⁸⁹ A svájci minta szövegezése egyszerűbb, ám problémaként jelenik meg, hogy általánosságban beszél kiadásokról és a jogi szabályozás eszközszerével nem képes különbséget tenni a közgazdaságilag eltérő beruházási és a működési célú kiadások között. Mindkét szövegjavaslat esetében azonban kizárólag a költségvetés megalkotásával kapcsolatban ad iránymutatást a szerző, a végrehajtás során a Költségvetési Tanács nem rendelkezik hatáskörökkel és ebben a szakaszban az ajánlott normaszövegek alapján az eladósodás korlátozása nem biztosított. Jakab András 2011-ben megírt kétféle szövegváltozatával és a háttérkonceptiók jogászai szempontú értékelésével véleményem szerint a jogalkotót nagymértékben segítette az államadósság kodifikációja során.⁹⁰

89 Az új „hatalmi központ” megjelenése az alkotmányos rendszerben felveti a hatalmi ágak megosztásának átgondolását, illetve a demokrácia és a technokrácia elvei közti választást a hagyományosan a parlament kizárólagos döntési körébe tartozó költségvetési törvények megalkotása során. Azon túl, hogy jelen gazdasági helyzetben megalapozottnak tartom a technokrácia célhoz kötött és korlátozott térhódítását, a téma alkotmányos kereteinek kifejtésébe nem bocsátkozom.

90 A magántervezetet Jakab András 2011 januárjában tette közzé: <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>. Megjegyzés: 2012 november 4-én: a link jelenleg

SIMON István javaslata *GDP-arányos adósságféket és hiánykorlátot* egyaránt tartalmaz.⁹¹ Hetei Tiborhoz hasonlóan egyedi kötelezettségvállalás esetén javasolja a számvevőszéki kontrollt, ezen felül az adóssághoz kapcsolódó eljárási és járulékos kérdésekre is kitér. Bár Simon István javaslata fogalmilag pontosabb Jakab Andráséhoz képest, a rendszer összetettsége ebben az esetben is problémát okozhat a gyakorlatban, és egyben az egyszerűség III.3. alfejezetben írt kritériumával is nehezen egyeztethető össze.

A 2008-as szabályozás eltörlésével szemben közgazdászok fogalmaztak meg kritikát, Soós Károly például a 2008-as szabályrendszer fenntartását javasolta.⁹² Soós álláspontja szerint a lényeges problémát az jelenti, hogy míg a régi szabály csak a költségvetés tervezésének és végrehajtásának olyan módját írja elő, ami figyelembe veszi, hogy az adósság egy meghatározott mértéken túl nem növekedhet, az új szabály közvetlenül korlátozza az állam hitelfelvételét. Megítélése szerint a 2008-as szabályozás a tárgyévet követő éveket is célozza, aminek előnye a következő: a gazdasági helyzet alakulása nem tervezhető előre pontosan, emiatt a tervezés csak átlagos konjunktúra-alakulást figyelembe véve történhet, ami negatív és pozitív konjunktúra esetén egyaránt stabilizátorként hat a költségvetésre. Soós véleménye szerint az új szabály ezt az automatizmust negatív konjunktúra esetén parlamenti döntéssel helyettesíti, túlfűtött gazdasági működés esetén pedig nem fékezi a gazdaságot. A szerző másik érve a korábbi szabály mellett az, hogy álláspontja szerint az államadósság és a hitelfelvétel közvetlen korlátozása a gyakorlatban nem valósítható meg ésszerűen.

VI. Az Alaptörvény javaslata és elfogadott szövege

A 2010-es alkotmányozás során két törvényjavaslat érkezett az Országgyűléshez, Szili Katalin,⁹³ illetve a kormánypártok javaslata.⁹⁴ A Szili Katalin által benyújtott javaslat a költségvetés egyensúlyával általánosságban foglalkozik, ebből arra lehet következtetni, hogy a 2008-ban megalkotott plafontörvényt megfelelőnek tartja, és nem akar a

nem érhető el, azonban a 39. jegyzetben feltüntetett forrásban megtalálható a 70-163. oldalakon.

91 Simon István: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet. In Pázmány Law Working Papers 2011. 16. szám. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-16.pdf> (2012. 10. 19.)

92 Soós i.m. (79. jegyzetben)

93 T/2628.számú törvényjavaslat A Magyar Köztársaság Alkotmánya.

94 T/2627. számú törvényjavaslat Magyarország Alaptörvénye.

jogrendszerbe iktatni további biztosítékokat.

Az Alaptörvény javaslatának (a továbbiakban: Javaslat) szövegét nem ismertetem, ehelyett a törvény elfogadott szövegét mutatom be, a fejezet végén azonban röviden kitérek a két szöveg különbségeire.

Az Alaptörvény a Közpénzek című fejezetben érinti az adósságfékeltetés kérdéskörét. A törvény a 36. cikk (4)-(6) bekezdéseiben a tervek, a 37. cikk (2)-(5) bekezdéseiben pedig a végrehajtás szintjén foglalkozik az államadósság-fékekkel.⁹⁵

Az Alaptörvény *GDP-arányos államadósságfékeltetést* alkalmaz. A 36. cikk (4)-(6) bekezdései a költségvetés tervezésének, a 37. cikk (2)-(3) bekezdései pedig a költségvetés végrehajtásának folyamatába iktatják az adósságfékeltetést az alábbiak szerint.

Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Átmenetileg, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.⁹⁶

A *rugalmasság* biztosítása érdekében a törvény két kivételes esetkörre eltérési lehetőséget biztosít a fenti előírásoktól. Ezek közül az első a *különleges jogrend*, amikor a költségvetés megalkotása és végrehajtása során a különleges jogrendet kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben el lehet térni az adósságfékeltetéstől. A második eset a *nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése*, ekkor a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni a szabálytól. Az elháríthatatlan külső okból származó súlyos problémák orvoslása az indokolás szerint csak a felsorolt kivételes helyzetben és kizárólag a szükséges mértékben élvez elsőbbséget az államadósság stabil szinten tartásának céljával szemben. Emellett a kivételek szűkítő meghatározásából is látható, hogy az „államadósság tartós és tendenciaszerű csökkentése” egyike az Alaptörvényben foglalt fontos állami céloknak.⁹⁷

A törvény a központi költségvetés végrehajtása tekintetében is kötelezettséget ír elő. A 37. cikk előírása egyfelől, hogy a költségvetést a törvényesség, célszerűség, átláthatóság és

95 A tervek szintje kifejezést azért használom, mert az Alaptörvény fent hivatkozott rendelkezései a költségvetési törvényre vonatkoznak, ami a költségvetési évben teljesülő bevételek és kiadások előírányzott összegét tartalmazza, tehát egy terv.

96 Alaptörvény 36. cikk. (4)-(5) bekezdés.

97 Javaslat, indoklás a 36. és a 37. cikkekhez.

a közpénzek eredményes kezelésének elvei szerint kell végrehajtani. Az Alaptörvény ezen túlmenően megtiltja olyan kölcsön felvételét és olyan pénzügyi kötelezettség vállalását, amely azt eredményezné, hogy az államadósság szintje meghaladja a megelőző naptári év bruttó hazai terméke értékének felét.⁹⁸

Az átmeneti időszakra az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a központi költségvetés végrehajtása során a Kormány nem vehet fel olyan kölcsönt és nem vállalhat olyan pénzügyi kötelezettséget, amelynek következtében az államadósság a megelőző naptári évben fennálló adóssághoz képest növekedne.

Mindkét eset alól kivételt képeznek a különleges jogrend és a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésének esetei, a 36. cikk (6) bekezdésében meghatározott feltételekkel.

Az Alaptörvény 37. cikk (5) bekezdése szerint az államadósság szintjének és az éves bruttó hazai termék értékének számítási módját törvény állapítja meg.

A tervezés szintjén, a költségvetés elfogadása kapcsán a jogalkotó általános szabályként az *intézményalapú modellt* vezeti be, amelyhez a lengyel mintára kialakított szabályalapú modell kapcsolódik. A törvény *adósságfék*et iktat a jogrendszerbe, dolgozatomban a szabályrendszer e részét vizsgálom. DOMOKOS László álláspontja szerint az intézményi megoldás alkalmazása – a Költségvetési Tanács kialakítása, majd az alkotmányozás során vétőjoggal történő felruházása által – a magyar gazdaságpolitika hitelességének csökkenése miatt vált szükségessé.⁹⁹

A költségvetés végrehajtása esetében az alapvető szabály szintén a GDP-arányos adósságfék.

A törvényi szabályozás kapcsán egy fontos megjegyzést tesz a Javaslat indokolása, amikor kimondja, hogy törvény a Javaslat erre vonatkozó külön utalása híján is meghatározhatja azokat a további tartalmi és eljárási szabályokat is, amelyek az állami eladósodás gátját képezik.¹⁰⁰ A Javaslat benyújtói abban bíznak, hogy a 36. és 37. cikk szabályainak együttes alkalmazása nyomán a költségvetési gazdálkodás az államadósság csökkentését eredményezi majd.¹⁰¹

A Javaslat és a végleges szöveg eltérései a következők: a Javaslat a központi

98 Alaptörvény 37. cikk (2) bekezdés

99 Domokos László: Hitelesség és rugalmasság. A magyar közpénzügyi keretrendszer változásai. In Pénzügyi szemle 2011. 3. szám 292. o. A szerző az általam előadottól eltérően értékeli a szabályalapú és az intézményi megoldást, utóbbit kevésbé szigorúnak ítéli.

100 Javaslat részletes indokolás a 37. cikkhez.

101 Javaslat részletes indokolás a 37. cikkhez.

költségvetés és annak végrehajtása című fejezetben rendelkezett a kérdésről, a jövő nemzedékek helyzetéért viselt felelősségre hivatkozva – utóbbi rendelkezés összhangban van a preambulum, a Nemzeti hitvallás tízedik mondatával.¹⁰²

Az elfogadott törvény a Javaslatához képest két jelentős változtatást tartalmaz, a T-2627/168. számú zárószavazás előtti módosító javaslat alapján a költségvetés tervezésekor az Alaptörvény nem az előző, hanem a folyó évi államadóssághoz viszonyítva ír elő kötelezettséget; a második változtatás pedig az alkotmányos rendszer egészét érinti az alkotmánybíróság hatáskörének korlátozásával – ezt a T-2627/144. számú kapcsolódó módosító javaslat iktatta be.¹⁰³ Utóbbi módosítást, amelynek célja, hogy a jogalkotó és a végrehajtó hatalom részére nagyobb mozgásteret biztosítson, a közgazdász és a jogász szakma egyaránt kifogásolja.¹⁰⁴

Fogalmi változás, hogy a korábbi, bruttó hazai termék kifejezést a nyelvhelyesség erősítése céljából teljes hazai össztermékre módosította a 2627/58-as módosító javaslat¹⁰⁵ – a szöveget végül a T-2627/143. számú kapcsolódó módosító javaslattal fogadták el.¹⁰⁶ A teljes hazai össztermék fogalmának használatát közgazdászok és jogászok egyaránt kifogásolták, amiatt, hogy a kifejezés értelmetlen.¹⁰⁷

A Javaslattal szemben az MNB monetáris tanácsának volt tagja és az MTA Közgazdaságtudományi Intézetének főmunkatársa a fogalmak tisztázatlansága, illetve alkalmazhatatlansága miatt fogalmazott meg kritikát és észrevételükkel annak szövegezését a közgazdasági fogalmak jelentéséhez igyekeztek közelíteni.¹⁰⁸ A jogalkotó a T-2627/168. számú zárószavazás előtti módosító javaslatával a kifogásolt homályos kifejezéseket kivette a normaszövegből.¹⁰⁹

102 A Nemzeti Hitvallásban a jogalkotó kimondja, hogy „[MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI] Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

103 <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0144.pdf> (2012. 10. 19.)

104 Antal i.m. (65. jegyzetben); Jakab i.m. (39. jegyzetben) 281-284. o.; Neményi Judit – Oblath Gábor: Az alkotmánytervezet államadósság-szabályairól – frissítés. MTA-KTI blog 2011. 10. 19. [http://blog.mtakti.hu/blog_cikk/?cikk\[cikk\]\[keyvalue\]=85](http://blog.mtakti.hu/blog_cikk/?cikk[cikk][keyvalue]=85) (2012. 10. 19.)

105 <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0058.pdf> (2012. 10. 19.)

106 <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0143.pdf> (2012. 10. 19.)

107 „Nyelvileg sem helyes az „össz” „teljes”-éről beszélni.” Jakab i.m. (39. jegyzetben) 279. o. Lásd még Neményi-Oblath i.m. (104. jegyzetben)

108 Neményi-Oblath i.m. (2. jegyzetben)

109 <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0168.pdf> (2012. 10. 19.)

VII. Az Alaptörvény végrehajtása: a Stabilitási törvény

Az Alaptörvény 37. cikk (5) bekezdése felhatalmazást adott olyan törvény megalkotására, ami meghatározza az államadósság és a „teljes hazai össztermék” számításának módját, illetve meghatározza az adósságfék végrehajtásának részleteit. Ezen cikk végrehajtására alkotta meg az Országgyűlés a Stabilitási törvény államadósságfékekre vonatkozó szabályait. A törvény rendelkezései közül az alábbi, témám szempontjából lényeges négy szabályt mutatom be: 1) az adósságot keletkeztető ügyleteket, 2) az államadósság-mutatót, 3) a növekedési ütem szabályozását és 4) a „nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése” fogalmát.

Egyrészt az *adósságot keletkeztető ügyletek* fogalmát a stabilitási törvény kellő körültekintéssel határozza meg, mivel nem csak a hitelt és a kölcsönt vonja a fogalom alá, hanem a kölcsön funkcionális helyettesítőit is.¹¹⁰ Ezekre az ügyletekre már utaltam az V.1. alfejezetben.

Másrészt a viszonyítási év *államadósság-mutatója* a törvény szerint egyenlő az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének, és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek konszolidált adósságának a Közösségben a nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló tanácsi rendeletben meghatározottak szerint számított bruttó hazai termékhez viszonyított arányával.¹¹¹

Harmadrészt az államadósság *növekedésének üteme* kapcsán a jogalkotó előírja: a központi költségvetésről szóló törvényben az államadósság tervezett, összegszerű értékét úgy kell meghatározni, hogy annak alapján az államadósság viszonyítási év számított növekedési üteme ne haladja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott, a költségvetési évre várható infláció és bruttó hazai termék reál növekedési üteme felének a különbségét.¹¹² Ezen szabály azonban csak 2015-től alkalmazandó,¹¹³ a 2015-ig tartó átmeneti időszakra vonatkozóan a törvény 47. § (5) bekezdése egyenlegkövetelményt tartalmaz. A jogalkotó előírja, hogy a központi költségvetésről szóló

¹¹⁰ Stabilitási törvény 3. § (1) bekezdés.

¹¹¹ Stabilitási törvény 2. § (1) bekezdés.

¹¹² Stabilitási törvény 4. § (2) bekezdés; T/5130. számú törvényjavaslat Magyarország pénzügyi stabilitásáról. 4. § (2) bekezdés.

¹¹³ Stabilitási törvény 42. § (3) bekezdés.

törvényjavaslatban a költségvetési egyenleget a bruttó hazai termék arányában csak úgy lehet meghatározni, hogy az a 2013-2015. években nem lehet kisebb, mint a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendelet 7. cikke alapján a Kormány által 2011 áprilisában közzétett konvergencia programban meghatározott költségvetési egyenleg. A 2011-2015-ös konvergencia program a következőképpen határozta meg az egyenlegcél. 2011-re 3% alá kívánta csökkenteni a GDP-arányos hiányt, 2012-re 2,5%-ot, 2013-ra 2,2%-ot, 2014-re 1,9%-os hiányt tervezett, míg a programidőszak végére, azaz 2015-re 1,5%-os hiánycélt tűzött ki a Kormány.¹¹⁴

Negyedrészről figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdése alapján kivételt jelent az adósságfékek alól, nagy jelentőséggel bír a „*nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése*” kifejezés. A fogalmat a törvény az éves bruttó hazai termék reálértéke csökkenéseként határozza meg.¹¹⁵ A fogalmi tisztaság az Alaptörvényhez képest javult, hiszen már nincs szó a „*teljes hazai össztermék*”-ről, viszont a szabály több problémát is felvet. Ezeket a VIII.2. fejezetben tárgyalom.

114 Magyar Köztársaság Kormánya: Magyarország konvergencia programja 2011 – 2015 a Széll Kálmán Terv alapján Budapest, 2011. április 28.o.

115 Stabilitási törvény 7.§.

VIII. A normák Iustitia mérlegén

VIII.1. Amerikai adósságplafon: leminősítve

Formai szempontból az amerikai szabály egy jogszabályban, *egyszerű törvényben* jelenik meg. Elfogadásához semmilyen eljárási többletkövetelmény nem szükséges, ebből az következik, hogy ez a forma nem nyújt kellő biztosítékot a változtatás ellen. Ezzel szemben, amint azt a IV.3. fejezetben leírtam, az alkotmányi szintű szabályozás az eljárási garanciák miatt megfelelően védené az adósságplafont a módosítástól.

A szabály végrehajtását segítő *intézményt*, a CBO-t vizsgálva megállapítottam, hogy az elsősorban kizárólag elemzéseket végez és előrejelzéseket készít a költségvetéshez kapcsolódóan. Az intézmény legerősebb hatásköre a költségvetési törvény véleményezése, amiből viszont az következik, hogy a szabályozási rendszerben nem található olyan szerv, ami közvetlenül kikényszeríthetné az adósságplafon alkalmazását.¹¹⁶

Tartalmi szempontból az adósságplafon az *adósság összegét korlátozza*, nem a GDP-hez viszonyítja az adósságot. Az adósság összege egy érték, ami pénzben kifejezve megadja az adósság tömegét. Az adósság összegéből azonban az adósság pénzben kifejezett értékén túl nem nyerünk információt, egyéb tényezőre, például a költségvetési politika irányára, a költségvetés fenntarthatóságára, nem tudunk következtetni.

Ehhez kapcsolódóan úgy gondolom, hogy fellelhető olyan, az összegtől eltérő tényező, ami alapján a gazdasági szakemberek véleményét figyelembe véve a jogalkotó ésszerű határt húzhat az eladósodás korlátozásakor. Ilyen tényező például az ország adósságtűrő képessége, amit az ország gazdasági teljesítménye, a társadalmi-politikai berendezkedés és a piac vélekedése befolyásol.¹¹⁷ Az adósságtűrő képesség számszerűsítése ugyanakkor szintén nehézségekbe ütközik.

További ilyen tényező a GDP, ami egy ország gazdasági teljesítőképességét fejezi ki. Amennyiben az eladósodás korlátját a GDP-hez viszonyítjuk, az a gazdasági teljesítőképesség vizsgálatán keresztül iránymutatásként szolgálhat a költségvetés tervezése és végrehajtása során. Figyelemmel arra, hogy a GDP általánosan alkalmazott mutató, számszerűsítése pedig kevésbé problémás, alkalmas tényezőnek tekinthető a

116 CBO: About our products <http://www.cbo.gov/about/our-products> (2012. 11. 05.)

117 Kecő i.m. (4. jegyzetben) 421-423. o.

korlátozó szabályok megalkotásakor.

Mivel az adósságplafon az adósság összegét korlátozza, ezért a fentiekből következően nem mutatja meg, hogy a költségvetés tervezése és végrehajtása a reálgazdaság eseményeit figyelembe veszi-e. Ebből következően viszont nem ad útmutatást sem a költségvetési politika megalkotói, sem pedig annak végrehajtói számára, és alkalmatlan szabálynak minősül.

Az adósságplafon-szabály célja megalkotásakor az volt, hogy korlátozza az eladósodást, a gyakorlatban azonban ez nem valósult meg. A szabály jellege leginkább a *délibáb*hoz hasonlítható: ahogy közelednek felé, a plafon úgy távolodik az emelések által, így az adósság összege a plafon összegét soha nem éri el. A szövetségi adósság összege a plafon összegét csak egy évben, 1996-ban haladta meg, ekkor azonban a Kongresszus február 8-án és március 12-én mentesítette az elnököt a plafon következményei alól, március 29-én pedig újból elfogadott egy, a plafont emelő javaslatot. Így sikerült a szabályt megkerülve biztosítani az állam működését, ahogyan arra a IV.3. alfejezetben már utaltam.

Mindebből viszont egyenesen következik, hogy az amerikai szabály nem teljesíti a *kikényszeríthetőség* követelményét, hiszen a hozzá fűzött szankciók nem érvényesülnek. Amellett, hogy a szankció nem működik a gyakorlatban, a szabály eredeti célja sem valósul meg. A plafon nem hat a költségvetési tervezésre, nem akadályozza meg a deficitese költségvetések elfogadását, hanem éppen ezzel ellentétben, olyan korábbi költségvetések hatását tükrözi, amelyek szintén hiányt tartalmaztak. Tehát a szabály nem tölti be funkcióját, ténylegesen nem a jövőre nézve állapít meg kötelezettséget, hanem a múltbéli rossz tervezések eredményét összesíti. A Kongresszus pedig rendre megszavazza a plafon emelését. Ha nem így járna el, akkor önmagával kerülne ellentétbe, figyelemmel arra, hogy az adósságot felhalmozó korábbi költségvetéseket sorra megszavazta. Mivel a szabály szinte teljes mértékben nélkülözi a stabilitást és a kikényszeríthetőség nem érvényesül, ezért a *rugalmasság* az amerikai plafon esetében nem vizsgálható.

A szabály tehát nem biztosítja azt, hogy a Kongresszus a költségvetést fenntarthatóan tervezze, és nem akadályozza meg a szövetségi kormányzatot sem abban, hogy a plafonra figyelemmel határozza meg költségvetési politikáját. Mindebből következően a plafon még további biztosítékok mellett sem ajánlott példának a fiskális politikai szabályok rendszerének kialakítása során.

VIII.2. Magyar adósságfék: kiterjesztve, kitolva és kioldva

A magyar szabályozás formai szempontból *kétlépcsős*. Az alapvető szabályokat az Alaptörvény, a részletszabályokat a Stabilitási törvény szabályozza. Ezzel alapvetően egyetértek. Az, hogy az Alaptörvény elfogadásához kétharmados politikai többség kell, megfelelően biztosítja a szabály stabilitását. Tartalmi szempontból pedig az adósságfék az adósságot a GDP arányában korlátozó szabályok közé sorolható. Az is hangsúlyozandó, hogy az Alaptörvény tartalmaz intézményt is, a Költségvetési Tanácsot.

A kapcsolódó intézmény rendkívül erős hatáskörökkel rendelkezik, hiszen a költségvetési törvény elfogadásához előzetes hozzájárulása szükséges, tehát a Tanács egyfajta vétójogot gyakorol.¹¹⁸ Amennyiben a *Költségvetési Tanács* a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatát sorra megvétózza és az Országgyűlés az adott évre vonatkozó költségvetést március 31-ig nem fogadja el, a köztársasági elnök feloszthatja az Országgyűlést.¹¹⁹ A Költségvetési Tanács tehát végső esetben képes olyan helyzetet teremteni, amelyben az Országgyűlés felosztható új választások egyidejű kitűzése mellett. Ez komoly garanciát jelent.

Az Alaptörvény adósságfékjei tartalmi szempontból vizsgálva a *GDP-arányos adósságot* korlátozó szabálynak minősíthetők, amelyek betartását *intézmény*, a Költségvetési Tanács segíti elő. A fékekkel kapcsolatos fenntartásokat a III. fejezetben röviden már ismertettem, de itt is megemlítem őket. Jakab András III.2.2. alfejezetben hivatkozott véleménye szerint az ötven százalékos előírás önkényes, továbbá abból nem lehet következtetéseket levonni a költségvetési politika fenntarthatóságára vonatkozóan.

Problémát jelent, hogy az adósságkorlát olyan tényezőkhez igazítja a költségvetési tervezést, amelyekre a kormányzatnak kisebb befolyása van. Álláspontom szerint hosszabb távon a kiadásalapú svájci szabályozás érné el a megfelelő hatást; valamint azt alapul véve módon lehetséges a kiadások, és így a költségvetés növekedésének ésszerű korlátozása is. A svájci szabályozás előnye ugyanis az, hogy az eladósodás korlátozását olyan tényezőkhez, a kiadásokhoz, viszonyítja, amelyekre a kormányzat hatással van. Ebből következően a fiskális politika korlátja olyan tényező lesz, amelyet a politika alakítója befolyásolni képes. Ez pedig a tervezést segíti elő.

Az Alaptörvény tehát azzal, hogy egy vétójoggal felruházott intézményt alkot az

¹¹⁸ Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés

¹¹⁹ Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pont

adósságfékek védelmére, illetve kivételként csak a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesését ismeri el a rendkívüli jogrend mellett, *kikényszeríthető és kevésbé rugalmas* szabályozásnak minősíthető.

Az Alaptörvény és a Stabilitási törvény viszonya és a magyar szabályozás rendszerszintű ellentmondásai kapcsán 1) az államadósság fogalmára, 2) az adósságfékek alkalmazásának időpontjára 3) a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésének meghatározására, illetve 4) az adósság arányát növelő kölcsön kérdésére térek ki röviden.

Egyrészt az Alaptörvény az *államadósság* csökkentéséről rendelkezik, azonban azt összevetve a Stabilitási törvény fogalmával,¹²⁰ kérdésessé válik, hogy az önkormányzatok és a kvázi fiskális szervek adóssága bevonható-e az államadósság fogalma alá.¹²¹ A probléma lényege az, hogy az államadósság ugyanazt jelenti-e, mint a kormányzati szektor adóssága.

Véleményem szerint a Stabilitási törvény fogalma tágabb személyi kört fog át, így *kiterjeszti* az államadósság-fogalmat és az adósságfékek alkalmazási körét. Ez azonban a jogszabályi hierarchia elvébe ütközik, hiszen az alacsonyabb jogszabály több kötelezettséget állapít meg, mint a magasabb rendű jogszabály. Tartalmi szempontból helyeslem a személyi kör bővítését, hiszen ez szélesebb körben segíti elő az adósság csökkentését, a bővítés formája azonban nem szerencsés.

Másrészt a Stabilitási törvény *kitolja* az adósságfékek alkalmazását, mivel a VII. fejezetben tárgyaltak szerint csak 2015-től rendeli alkalmazni az adósságarány csökkentését. A III. fejezetben ismertetett modellek közül a 2015-ig tartó átmeneti időszakban a Stabilitási törvény egyenlegszabályt ír elő. Ez a kiterjesztéshez hasonlóan elvi okokból jelent problémát, mivel ismételten megállapítható, hogy az alacsonyabb szintű törvény felülírja az Alaptörvény szigorú adósságfékeit, kitolva azok alkalmazását.

Harmadrészt értelmezési kérdéseket vet fel a főszabály alóli kivételt képező „*nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése*”. Az Alaptörvény előírása a szavak általános jelentése szerint egyértelműnek látszik: a tartósság egy időbeli feltétel, ami azt követeli meg, hogy a visszaesés hosszú ideig tartson; a „jelentős” kifejezés pedig a GDP nagymértékű csökkenését jelenti. Ebből következően a kivétel csak akkor alkalmazható, ha a konjunktív feltétel fennáll, tehát a GDP hosszú ideig és nagymértékben csökken, ami szigorú követelményt állít a jogalkalmazó elé.

120 Stabilitási törvény 2. § (1) bekezdés a) pont.

121 Kecő i.m. (4. jegyzetben) 425. o.

A Stabilitási törvény azonban a fogalmat az éves reál GDP csökkenéseként adja meg.¹²² E szabály alkalmazása során már a rövid és kismértékű visszaesés is lehetőséget teremt a kivétel alkalmazására. Előbbi amiatt, hogy éves visszaesésről van szó, utóbbi pedig azért, mert a reál GDP bármilyen mértékű csökkenése, tehát akár már egy ezrelékes visszaesés is elegendő a fékek kioldásához. Előzetesen nem tudjuk pontosan megmondani, hogy mit jelent a „hosszú visszaesés”, azonban biztosan kijelenthető, hogy nem egy évet. Hasonlóképpen nem adható meg előre a visszaesés mértéke, de az egy ezrelékes visszaesés nem értelmezhető jelentős visszaesésként.

A fentiek alapján a Stabilitási törvény szövege *kioldja* az Alaptörvény adósságfékeit, azok csak akkor érvényesülnek, ha a nominális gazdasági növekedés meghaladja az inflációt. Akkor tehát nem, ha az infláció nagyobb a gazdasági növekedésnél, vagy, amennyiben azok egyenlők.¹²³ Ez helytelen megoldás mind a jogszabály célját tekintve, mind pedig amiatt, hogy az alacsonyabb jogszabály felülírja a magasabb szinten elhelyezkedőt.

Negyedrész, a Stabilitási törvény módosítása¹²⁴ az Alaptörvény 37. cikk (3) bekezdése szerinti kölcsön felvételéhez kapcsolódó szerződést nem tekinti semmisnek, ha a kölcsön felvételekor, a pénzügyi kötelezettség vállalásakor nem ismert okból haladja meg az államadósság-mutató a költségvetési év utolsó napján a tervezett értéket. A módosítás célja az indokolás szerint kettős.¹²⁵ Egyfelől az államadósság-mutató csökkenése, mint kiemelt gazdaságpolitikai cél változatlanul hagyása mellett technikailag pontosítja az államadósság finanszírozásának végrehajtására szolgáló szabályt, másfelől biztosítja a hitelezőket a finanszírozási ügyletek adósságkorláttól független érvényességéről.

A módosítást a kikényszeríthetőség szempontjából szükséges értékelni. A Ptk. 200. szakasz (2) bekezdése kimondja a jogszabályba ütköző szerződés semmisségét, a semmis szerződés érvénytelenségére pedig bárki hivatkozhat.¹²⁶ Amennyiben ezt az Alaptörvény 37. cikk (3) bekezdésére vonatkoztatjuk, megállapítható, hogy azon kölcsönszerződések és pénzügyi kötelezettségvállalások, amelyek következtében az államadósságnak a teljes

¹²² Stabilitási törvény 7. §

¹²³ Kecő i.m. (4. jegyzetben) 425-426. o.

¹²⁴ 2012. évi CXLI. törvény a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról.

¹²⁵ T/7669/12. számú módosító javaslat A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról szóló T/7669 számú törvényjavaslatához.

¹²⁶ Ptk. 234. § (1) bekezdés.

hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne, semmisen a törvény erejénél fogva.

A módosítás csökkenti a szabály kikényszeríthetőségét, *tovább oldva* a fékeket, mert az adósságfék túllépéséhez fűzött jogkövetkezményt – a semmisséget – kapcsolja ki, ha a túllépés előre nem ismert okból következik be. Véleményem szerint az új szabály alkalmazásakor értelmezési problémákat vethet fel az, hogy mi tekintendő vagy tekinthető előre nem ismert oknak. Kérdés, minek minősül például az, ha a túllépés az Európai Bíróság vagy az Alkotmánybíróság olyan döntésének köszönhető, amelyet sokak előre láttak a jogi szakmában, jóllehet mások ellenkező tartalmú döntés meghozatalát várták. A kérdés felvethető a forint árfolyamának ingadozásával és a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel kötendő hitel-megállapodással összefüggésben is.

A magyar szabályozás egészét vizsgálva megállapítható, hogy míg az Alaptörvény szabálya kikényszeríthető, szigorú és kevésbé rugalmas; a Stabilitási törvény az adósságfékek alkalmazási körét kiterjeszti az Alaptörvényhez képest, emellett nagyobb rugalmasságot eredményez és mérsékelten csökkenti a kikényszeríthetőséget.

IX. Konklúzió

„A törvénynek ugyanis arra, hogy engedelmességre késztesse, semmi egyéb ereje nincs, csak a szokás, ámde ez csak hosszú idő elteltével jelentkezik, úgyhogy a meglevő törvényeknek más, új törvényekre való könnyelmű átformálása tulajdonképpen a törvény erejének gyengítése.”¹²⁷

A nagy görög filozófus, Arisztotelész gondolatát idézni első pillantásra zavarba ejtő, hiszen látszólag távol esik dolgozatom témájától. Az amerikai szabályt vizsgálva azonban a mélyebb szemlélődés során is zavarba jöhetünk, mert a fenti gondolatok időtálló módon illeszthetők az adósságplafonra és rendkívül jól jellemzik azt.

Az *amerikai plafonszabály* ugyanis – minden más törvényhez hasonlóan – akkor befolyásolná a norma címzettjeinek viselkedését és erőt abból nyerne, ha szokássá válna.

Amint azt dolgozatomban megvizsgáltam, az eladósodás felső határának szánt összeget szinte sosem éri el az adósság, mivel minden esetben, amikor közelítenek felé, a plafont rendszerint megemelik.¹²⁸ Így az amerikai szabály elérhetetlen, csalóka délibábként lebeg a kongresszusi képviselők és az elnök szemei előtt, azt sosem alkalmazzák, az soha nem érvényesül. Figyelemmel erre, megállapítható, hogy az állandó módosítás miatt az adósságplafon nem válik szokássá és nem képes magatartás-befolyásoló feladatát betölteni. Egyszerűen fogalmazva: gyakorlatilag nincs is szabály.

A *kikényszeríthetőség* követelményét így csak *korlátozottan* lehet vizsgálni, a plafon *rugalmasságát* pedig *vizsgálni sem érdemes*, hiszen ha már a főszabály sem érvényesül, logikailag nem lehetséges attól eltérni.

Az adósságplafonnal kapcsolatos hipotézisem tehát igazolt. A plafon még további biztosítékok mellett sem ajánlott eszköz a fiskális politikai szabályok rendszerének kialakítása során, hiszen a Benjamin Franklin által felsorolt két bűn mindegyikét megvalósítja: elősegíti az eladósodást és közben ennek ellenkezőjét ígéri.

A *magyar szabályozással* összefüggésben megállapítható, hogy a jogalkotó évtizedes mulasztását pótolta az Alaptörvény közpénzügyi fejezetének beiktatásával. Az államadósság korlátozásának alkotmányba foglalására hitelességi szempontból, az adósságnövelő közpolitikai döntések kordában tartása miatt, illetve az Alaptörvény N) cikk

¹²⁷ Arisztotelész: *Politika*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1984. 120. o.

¹²⁸ A kivétel kapcsán lásd a IV.3. fejezetben leírtakat.

(1) bekezdésében található költségvetési gazdálkodási elvek¹²⁹ betartása érdekében szükség volt. E célok elérése érdekében az Alaptörvény *előrelépést jelent* a korábbi évtizedekhez képest. A magyar szabályozás érdemeként emelem ki továbbá a formaválasztást, mivel az osztott szabályozás biztosítékot jelent az alkotmányhoz kapcsolódó garanciákkal, de nem köti meg a jogalkotó kezét a részletszabályok alakításában.

A szabályozás egészét tekintve azonban az összkép nem ennyire bízató. Egyfelől *kérdéses a modellválasztás*, a GDP-arányos adósságkorlát alkalmazása. Megítélésem szerint az állam, a jogalkotó szempontjából ésszerűbb olyan tényezőkhez kötni a jogalanyok cselekvéseit, amelyekre hatni képes, hiszen így tud azokra befolyást gyakorolni. Ezért az eladósodás korlátozására alkalmasabb a kiadási korlát, a kiadásokkal ugyanis a kormányzat képes tervezni; illetve a kötelező egyenértékű ellentételezés elve is megfontolandó, ez garantálná, hogy a felmerült kiadásokhoz minden esetben bevételeket rendeljen a kormány.

A rendszert belső ellentmondások is terhelik. A Stabilitási törvény *kiterjeszti* a személyi kört, amelyre az adósságfékek alkalmazandók, ugyanakkor *kitolja* az adósságfékek alkalmazásának időpontját és a gazdasági sokkra vonatkozó kivétel tágabb körű meghatározásával *kioldja* a fékeket, szűkítve azok alkalmazási körét.

Összegezve, a Stabilitási törvény rendszere az Alaptörvényhez képest nagyobb rugalmasságot eredményez, amellet, hogy kis mértékben csökkenti a kikényszeríthetőséget, így hipotézisem második állítását is igazolta a kutatás. A rugalmasságot azonban a törvény sajnos részben helytelen eszközökkel – például a magasabb szintű jogszabály felülírásával – éri el. A fékek rendszere tehát kikényszeríthető és kellően rugalmas is, azonban a reform ellenére is további karbantartásra és olajozásra szorul.

129 Ezek közül is kiemelendő a fenntartható költségvetési gazdálkodás alapelve.

Alaptörvény

„N) cikk

(1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”

Irodalom

1. ÁKK Zrt.: *A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap vagyonának összetétele és értéke*
http://akk.hu//kepek/upload/2012/NYRA_pf_honlapra_20120831.pdf (2012. 11. 05.)
2. ÁKK Zrt.: *Adósságszerkezet, diagram, 2012. 03. 31.*
<http://akk.hu/index.ivy?public.lang=hu-HU> (2012.11. 05.)
3. ÁKK Zrt.: *Az államadósság alakulása 2010 folyamán*
<http://akk.hu//kepek/upload/2011/2010%20Eves%20Kiadvany%20final.pdf> (2012. 11. 05.)
4. Alan J. Auerbach: *Long-Term Objectives for Government Debt*, *FinanzArchiv*, vol. 65. no. 4.
5. *Alkotmánymódosítás folyamata az Egyesült Államokban.*
<http://www.usconstitution.net/constam.html> (2012. 11. 05.)
6. Állami Számvevőszék: *A közpénzügyek szabályozásának tézisei.* In *Pénzügyi szemle* 2007. 2. szám 314-323. o.
7. Amadeo, Kimberly: *Debt Ceiling* <http://useconomy.about.com/od/glossary/g/National-Debt-Ceiling.htm> (2012. 10. 19.)
8. Antal Attila: *Közpénzügyek az új Alaptörvényben.* In *Jogi Fórum* 2011. május 5.
<http://www.jogiforum.hu/hirek/25297#axzz1LVZQFpME> (2012. 10. 19.)
9. Arisztotelész: *Politika*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1984.
10. Benjamin Franklin: *The Way to Wealth.* In *Poor Richard's Almanac* 1758.
<http://www.swarthmore.edu/SocSci/bdorsey1/41docs/52-fra.html> (2012.10. 19.)
11. *Budget Control Act of 2011* <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW->

112publ25/html/PLAW-112publ25.htm (2012. 11. 05.)

12. CBO: *About our products* <http://www.cbo.gov/about/our-products> (2012. 11. 05.)
13. *Deficit Reduction Act of 1993.*
<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/clinton/cron/> (2012. 11. 05.)
14. Domokos László: Hitelesség és rugalmasság. A magyar közpénzügyi keretrendszer változásai. In *Pénzügyi szemle* 2011. 3. szám 285-296. o.
15. Gazdaságkutató Intézet: Az államadósságról – a GKI háttérelemzése 2011. március 2. <http://www.gki.hu/en/node/350> (2012. 10. 28.)
16. Hetei Tibor András: Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához. In *Pénzügyi szemle* 2011. 1. szám 5-15. o.
17. Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2011.
18. Jakab András: *Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából.* PPKE JÁK. 2011.
19. Kecő Gábor: Adósságfékek az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon In *Fazekas Marianna (szerk.): Jogi Tanulmányok 2012.* ELTE-ÁJK Budapest 2012. 417-429. o.
20. Kopits György: A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. In *Pénzügyi szemle* 2007. 2. szám 197-216. o.
21. Kopits György-Steven Symansky: Fiscal Policy Rules In *International Monetary Fund Occasional paper no. 162.* 1998.
22. Kovács Árpád: *Közpénzügyek.* ELTE Eötvös Kiadó Budapest 2007.

23. KSH: *A bruttó hazai termék (GDP) értéke és volumenindexei (1991–)*
http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt001.html (2012. 11. 05.)
24. KSH: *Az államháztartás hiánya (-) és többlete (+) (2000-2011)*
http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabla/teina200.html (2012. 11. 05.)
25. Magyar Köztársaság Kormánya: *Magyarország konvergencia programja 2011 – 2015 a Széll Kálmán Terv alapján* Budapest, 2011. április 28. o.
26. Magyar Nemzeti Bank: *IMF/EU pénzügyi segítségnyújtás.*
http://www.mnb.hu/A_jegybank/eu/hitelmegallapodas (2012. 11. 05.)
27. McCaffery, Edward J.: "Public Debt Acts." Major Acts of Congress. 2004. *Encyclopedia.com.* <http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3407400255.html> (2012. 10. 19.)
28. MNB: *Tájékoztató az államháztartás és a háztartások pénzügyi számláinak előzetes adatairól 2010. IV. negyedév*
http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/online/mnbhu_pressnews/mnbhu_hir_20071114/s13s14tajekoztato_hu.pdf (2012. 11. 05.)
29. Murse, Tom: *What is the Debt Ceiling?*
<http://usgovinfo.about.com/od/federalbudgetprocess/a/What-Is-the-US-Debt-Ceiling.htm> (2012. 10. 19.)
30. Nagy Tibor: Az államadósságügy költségvetési joga. In *Simon István (szerk.): Pénzügyi jog 1.* 199-210. o.
31. Neményi Judit – Oblath Gábor: Az alkotmánytervezet államadósság-szabályairól. *MTA-KTI blog* 2011. április 11.
http://blog.mtaki.hu/blog_cikk/?cikk%5bcikk%5d%5bkeyvalue%5d=82 (2012. 10. 19.)

32. Neményi Judit – Oblath Gábor: Az alkotmánytervezet államadósság-szabályairól – frissítés. *MTA-KTI blog* 2011. 10. 19.
[http://blog.mtaki.hu/blog_cikk/?cikk\[cikk\]\[keyvalue\]=85](http://blog.mtaki.hu/blog_cikk/?cikk[cikk][keyvalue]=85) (2012. 10. 19.)
33. Nemzetgazdasági Minisztérium: *Már idén jelentősen csökken az államadósság - 2014-re a GDP 70 százaléka alá süllyed a GDP-arányos mutató.*
<http://www.kormany.hu/download/5/ac/10000/Cs%C3%B6kken%C5%91%20%C3%A1llamad%C3%B3ss%C3%A1g.pdf> (2012. 11. 05.)
34. Niskanen. William A.: Reaganomics In *The Library of Economics and Liberty*
<http://www.econlib.org/library/Enc1/Reaganomics.html> (2012. 11. 05.)
35. P. Kiss Gábor: Distinkció és kikényszeríthetőség – a fiskális szabályrendszer alfája és ómegája In *Pázmány Law Working Papers* 2012. 39. szám
<http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-39-PKiss.pdf> (2012. 10. 19.)
36. Romhányi Balázs: Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály- és intézményrendszer reformjához In *Pénzügyi szemle* 2007. 2. szám 335-370.o.
37. Romsics Ignác: A Kádár-rendszer legitimitásvesztése az 1980-as években. In *Rubicon* 2009. 7-8., Budapest
http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/a_kadar_rendszer_legitimitasvesztese_az_1980_as_evekben/ (2012. 10. 19.)
38. Rueben, Kim and Carol Rosenberg: “What are rainy day funds and how do they work?” *The Tax Policy Briefing Book*, Tax Policy Center: Urban Institute and Brookings Institution, 2009. augusztus 12. <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/state-local/fiscal/rainy-day.cfm> (2012. 11. 05.)
39. Simon István: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet. In *Pázmány Law Working Papers* 2011. 16. szám.
<http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-16.pdf> (2012. 10. 19.)

40. Soós Károly Attila: *Kell-e nekünk új alkotmányos adósságkorlát?*
[http://blog.mtaki.hu/blog_cikk/?cikk\[cikk\]\[keyvalue\]=76](http://blog.mtaki.hu/blog_cikk/?cikk[cikk][keyvalue]=76) (2012. 10. 19.)
41. *The Budget for Fiscal Year 2009*, Historical Tables,
Table 7.1—Federal Debt at The End Of Year: 1940–2013 127-128. o.
<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2009/pdf/hist.pdf> (2012.
10. 19.)
Table 7.3—Statutory Limits on Federal Debt: 1940–current. 130-133.o.
www.whitehouse.gov/sites/.../hist07z3.xls (2012. 11. 05.)
42. *The budget process: what is PAYGO?* <http://www.taxpolicycenter.org/briefing-book/background/budget-process/paygo.cfm> (2012. 11. 05.)
43. *The Legislative Process of the Congress*
http://www.house.gov/content/learn/legislative_process/ (2012. 11. 05.)
44. *The Presidents* <http://www.whitehouse.gov/about/presidents> (2012. 11. 05.)