

Az államadósság mint jogtudományi kérdés

Ráth Olivér Zoltán

*Doktorandusz, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola
Email: rath.oliver.zoltan@jak.ppke.hu*

1. Bevezetés

Tanulmányom az államadósság határterületi jellegét vizsgálja, hiszen e fogalom és a hozzá kapcsolódó kérdéskör a jogtudományon belül egyszerre kapcsolódik többek között a pénzügyi joghoz, az alkotmányjoghoz és az európai joghoz, mindamelllett, hogy gazdaságtudományi alapokkal rendelkezik.¹ Éppen emiatt az államadósság egyes aspektusait abból a szempontból vonom vizsgálat alá, hogy ezek mely tudományterülethez tartoznak szorosabban. Célom annak feltérképezése, hogy az egyes területek kapcsolódásai e témakörben milyen hatással vannak egymásra, kitérve arra a kérdésre is, hogy a hazai jogirodalom hogyan közelíti meg az államadósságra vonatkozó szabályozást. Kutatásom központi kérdése, hogy közgazdasági mutatók, módszerek Alaptörvényben vagy más jogszabályban való rögzítésén túl, ezen mutatók mennyiben és hogyan érintik a jogtudomány területét és milyen jogi kérdéseket vetnek fel és generálnak a hatályos szabályozás tükrében?

A kérdéskör az államadósság szuverenitásra gyakorolt hatása miatt is lényeges. *Bod Péter Ákos* tanulmánya alapján Magyarország eladósodása erősíti a külső hitelezőktől való függést, hiszen a külfölddel szemben a hazai össztermék több mint 80%-át kitevő bruttó tartozásból komoly piaci kitévőség fakad, mindamelllett, hogy az államadósság egyben súlyos kamat- és árfolyamkockázattal is jár.² *Kecső Gábor* is arra az álláspontra helyezkedik tanulmányában, hogy a magas magyar adósságarányból következő tőke újrafinanszírozási szükség miatt az államnak a pénzügyi piac elvárásokra is tekintettel kell lennie, ami álláspontja szerint korlátozza a pénzügyi szuverenitást. Mindamelllett hátrányként jelöli meg a költségvetési mozgástér kamatteher miatti csökkenését és a gazdasági növekedést lassító, gátló jellegét.³ A két idézett szerző által alátámasztott hátrányok okán a vizsgálat csak még időszerűbb és még nagyobb jelentőséggel bír.

2. Az államadósság fogalmi megközelítése

A gazdasági válság óta egyre nagyobb hangsúlyt kap az államadósság és a költségvetési hiány kérdésköre Magyarországon. Ezen fogalmak alapvetően a közgazdaságtudományhoz tartoznak, elemzésük és kiszámításuk önmagában nem képezik a jogtudomány vizsgálatának tárgyát.

Losoncz Miklós monográfiájában az államadósság fogalmának két gazdaságtudományi megközelítéséről olvashatunk. Ezek szerint az államadósság egyfelől „a múltban felhalmozott

¹ A határterületi jelleg tetten érhető az Alaptörvény önálló közpénzügyi fejezetében, amelynek meghatározó elemévé vált az államadósság orientált szabályozás, de ugyanígy nyomon követhető a vonatkozó uniós kötelezettségvállalásoknál, például az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban EUMSZ) 126. cikke kapcsán is és a példálózó jelleggel említett helyeken használt közgazdasági szakkifejezésekben.

² Bod Péter Ákos: Államháztartási hiány és társadalmi deficit. *Magyar Szemle*, XVI. (2007) 9-10. szám, 68.

³ Kecső Gábor: Adósságfék az államháztartásban: költségvetési politika rövid pórázon, 417-429. In: Fazekas Mariann (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2012. I-II. kötet: Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskoláinak III. konferenciája, 2012. április 20.* ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012. 420.

államháztartási hiány kumulált összege, amely a kormányzati hierarchia egyes (helyi, szövetségi, központi) szintjeinek a halmozódásától megtisztított (konszolidált) tartozásaiból adódik össze”, másfelől pedig „az állam jövőben rögzített kötelezettségeinek jelenértéke.”⁴ A közgazdasági irodalom különbséget tesz az államadósság nominális összege (államadósság, mint az állami adósság nagysága) és az államadósság relatív mértéke (adósságráta, mint az adósság bruttó nemzeti termékhez – közismert rövidítését használva – a GDP-hez viszonyított aránya) között. Ezen különbségtétel abból a szempontból is lényeges, hogy a szabályozás a nominális összeg vagy az arány csökkentésére vagy mindkettőre irányul.

Alapvetően államadósságról tehát akkor beszélhetünk, ha egy adott ország költségvetési egyenlegében több a kiadás, mint a bevétel (költségvetési hiány), s így a költségvetések évről-évre deficitet termelnek az országnak.⁵ A költségvetési egyenlegek, hiánymutatók meghatározása alapvetően közgazdasági és nem jogi kérdés. Ezek közül többek között ismeretes a pénzforgalmi szemléletű GFS-egyenleg, ugyanez a privatizációs bevételek nélkül, az elsődleges egyenleg, a korrigált egyenleg, az inflációsűrt egyenleg, a strukturális és ciklikus egyenleg és az Európai Unió előírásai szerinti egyenleg⁶ (ESA-2010), amely Bod Péter Ákos tanulmánya alapján eltéréseket mutathat a hivatalosan publikált magyar egyenleghez képest. Álláspontja szerint a kétféle mutatószám nagyságrendje akár a GDP 1-2%-át⁷ is megközelítheti, éppen ezért a jogalkotó döntése a hazai módszer tekintetében korántsem elhanyagolható. Az ESA-2010 a számláknak felülvizsgált – a hivatkozott uniós rendelettel létrehozott – európai rendszere, mely módszertanból és egy olyan továbbítási programból tevődik össze, amely meghatározza a tagállamok által adott határidőre benyújtandó számlákat és táblázatokat.⁸ A magyar megoldást a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Gst.) rögzíti, a két módszer közötti átváltást az ún. ESA-híd számítás biztosítja és az államháztartásról szóló törvény (továbbiakban: Áht.)⁹ 13/A. § (4) bekezdése biztosítja, hogy az Alaptörvényből és az Európai Unió jogából következő egyenleg számítási módját és az ahhoz szükséges paramétereket az államháztartásért felelős miniszter az általa vezetett minisztérium honlapján közzéteszi.¹⁰

Az államadósság fogalmának vizsgálatánál nem elhanyagolható, hogy az az államháztartási alrendszerek mely körét fogja át. A német jogirodalom, így *Wolfram Höfling Staatsschulden* című könyve szűken értelmezi az államadósság fogalmát, és csak a szövetségi kormány és a tartományok adósságát érti alatta. Alapvetően nem számol az állami tulajdonú jogi személyek és az önkormányzatok hiteleivel.¹¹ Éppen ezért az adósság fogalmának kapcsán két jogforrást emelnék ki. Az egyik – az európai jog területéről – az EUMSZ 12. jegyzőkönyvének 2. cikke, amely az adósság fogalmát a következőképpen rögzíti: „az év végén névértéken fennálló és az első francia bekezdésben meghatározott kormányzati ágazatok között és az azokon belül összevont teljes bruttó adósság.” A másik az adósságteher Gst.-ben található törvényi fogalmából és annak számításának módjából derül ki, melyben az adósságteher egy hányadosként kerül kifejezésre és ennek számlálója határozza meg az államadósság (számszerűsíthető) elemeit. A hányados számlálójában az államháztartás

⁴ Losoncz Miklós: *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban*. TRI-MESTER Bt., Tatabánya, 2014. 11.

⁵ Halustyik Anna (szerk.): *Pénzügyi jog II*. Pázmány Press, Budapest, 2013. 102.

⁶ *Az Európai Parlament és a Tanács 2013. május 21-i 549/2013/EU rendelete az Európai Unió-beli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről*

⁷ Bod: i. m. 39-72.

⁸ 549/2013/EU rendelet, *Preambulum (12)*.

⁹ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.).

¹⁰ Az ESA-híd a különböző szabályok alapján számított költségvetési egyenlegek (magyar és az Európai Unió statisztikai módszertana szerinti) közti különbségek feloldására szolgál, amely által a különböző mutatók összevethetővé válnak.

¹¹ Höfling, Wolfram: *Staatsschuldenrecht - Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*. Müller. 1993. 10.

központi alrendszerének, önkormányzati alrendszerének, és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek konszolidált (egymással szembeni tartozásaik kiszűrésével számolt) adóssága, a nevezőben a bruttó hazai termékek értéke található.¹² A magyar szabályozás egy olyan mutatót hozott létre, mely az állami szervek összességének adósságát a teljes hazai össztermék arányában láttatja.

3. Az államadósság szabályozása

Wolfram Höfling már idézett könyvének első fejezetében két lényeges fogalom között tesz különbséget *Staatschuldenniveaupolitik*, az államadósság mértékéhez kapcsolódó és *Staatsschuldenstrukturpolitik*, az államadósság struktúrához kapcsolódó politika között. Előbbi meghatározása és a csökkentés szorgalmazása a parlament, míg utóbbi a kormányzat hatásköre és beletartozik a struktúra (futamidő, hitelezői kör, időzítés stb.) kialakítása. Ezen határok és részlet szabályok kijelölése a német jogirodalom alapján a jog feladata.¹³ Ugyanígy a szabályozás, alapvetően jogtudományi (alkotmányjogi) kérdés, melynek kialakítására elméletileg sor kerülhet egységesen az alkotmányon belül, külön törvényben egységesen vagy osztozva (alkotmány – törvény, esetleg több törvény között). Az egy törvényen belüli szabályozásra példa a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló törvény,¹⁴ míg az osztozva a jelenleg is hatályos szabályozás, hiszen a közpénzügyek szempontjából releváns kérdéseket az Alaptörvényen belül egy önálló, külön rész¹⁵ tartalmazza, amelyet pénzügyi alkotmányként is aposztrofálhatunk. E pénzügyi alkotmány részletszabályait pedig a Gst. fejt ki elsősorban. A jogtudományi módszerek közötti releváns eltérés a szabályozás módosíthatóságában rejlik és ez által annak rugalmasságában keresendő. Az Alaptörvény közpénzügyi fejezetének módosításához ugyanis az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára van szükség, míg a Gst. vonatkozó rendelkezéseinek módosításához egyszerű többség is elegendő.¹⁶

Az Alaptörvény előtt az Alkotmány nem tartalmazott önálló közpénzügyi részt, a jogirodalomban megfogalmazódott igény tekinthető az alkotmányozó válaszában¹⁷ azon elvárásokra,¹⁸ hogy az Alaptörvény rendelkezzen önálló közpénzügyi fejezettel.¹⁹ Az Alaptörvény keletkezését megelőző tanulmányokban a szabályozást igénylő gócpontokra igyekeztek rávilágítani, ugyanakkor az államadósság központúság olyan hangsúllyal, mint az Alaptörvény esetében, nem merült fel. *Borsa Dominika* tanulmányában²⁰ az államadósság létesítés feltételeinek és mértékének előírását irányozta elő, hivatkozva a finn alkotmány azon cikkére, mely kimondja, hogy az államadósság keletkeztetésének a Parlament jóváhagyásán kell alapulnia. Ennek során a Parlament feladata megjelölni az új adósság vagy az összállamadósság legnagyobb mértékét.²¹ Ez azt jelenti, hogy minden a Parlament eseti döntésén múlik, anélkül, hogy azt az alkotmány előre átgondolt korlátokhoz kötné. Hasonló megállapításokat figyelhetünk meg *Hetei Tibor András*nak az alkotmányozó figyelmébe ajánlott szövegtervezetében, amelyik annyiban szabályozná a kérdést, hogy a magyar állam

¹² Gst. 2.§.

¹³ Höfling: *i. m.* 10.

¹⁴ 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről.

¹⁵ Alaptörvény 36-44. cikk.

¹⁶ A törvénynek csak a 6-8/A. alcímei és VI. Fejezete minősül az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősül.

¹⁷ Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers* 2012/33, 20.

¹⁸ Drinóczi Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus 2007. 90-92.

¹⁹ Borsa Dominika: Önálló közpénzügyi fejezet létjogosultsága a hatályos magyar alkotmányban. *Közjogi Szemle*, 2008/2. 48.

²⁰ Borsa: *i. m.* 49.

²¹ 82. cikk (1) bekezdés.

terhére kizárólag törvény vagy törvényben meghatározott esetben kormányhatározat alapján vehető fel kölcsön, hitel, vállalható kezesség, garancia, vagy adható egyéb pénzügyi biztosíték. Ez önmagában csak az államadósság növelésének jogforrási kereteit határozza meg, de nem köti azt semmilyen speciális feltételhez.²²

Az alkotmányozás során két másik tervezet is támpontul szolgált, mindkettő a jogtudomány neves képviselőitől érkezett és javaslatot tett az alapvetően gazdaságtudomány által eldöntendő kérdésekre vonatkozóan (is). *Simon István* tervezete egy költségvetési hiánykorlát és egy GDP-arányos adósságfék bevezetését irányozta elő. *Jakab András* tervezete²³ a *Grundgesetz* és a svájci alkotmány szabályait vette alapul, mert „*bonyolult alkotmányjogi megoldások esetében mindig érdemes más országokban már elfogadott eljárásokat átvenni, vagy legalábbis azokból kiindulni. Mintának pedig olyat érdemes választani, ahol a meglévő intellektuális erőforrások miatt megfelelően kifinomult és végiggondolt megoldást tudtak választani.*”²⁴ A téma határterületi jellegét és tudományterületek összefonódását, egymásra hagyatkozását, mi sem mutatja jobban annál, mint hogy a publikált és általam ismert tervezetek közül, mindegyik a jogtudomány területéről származik.

Kitekintve az Európai Unió tagállami alkotmányaira azt láthatjuk, hogy tizenöt alkotmány (Magyarországot is beleszámolva) tartalmaz szerkezetileg elkülönülő közpénzügyi fejezetet, további két tagállamban alfejezetként találkozhatunk a tárgykörbe tartozó szabályozásokkal.²⁵ Természetesen ezek a pénzügyi alkotmányok nem egyforma mélységűek és terjedelmükben sem egyformák. Hosszúság és kidolgozottság tekintetében mindenképpen a már említett német *Grundgesetz* pénzügyi alkotmánya áll az élen, ugyanakkor a szabályozás jelentős része a szövetség és tartományok közötti kompetenciák kiegyensúlyozására szolgál. Mindamellett, hogy részletesen szabályozza a hitelfelvétel korlátait.

A német szabályozással és annak változásával egy magyar szerzőpáros, *Benczes István és Váradi Szilvia* is foglalkozott. A *Grundgesetz* 1969 óta tiltotta a folyó kiadások hitelből történő finanszírozását. Ez a rendelkezés – az ún. aranyszabály – a deficitfinanszírozást kizárólag az állami tőkeberuházásokra engedte. Ugyanakkor a szabály nem volt problémamentes, hiszen a bevezetését követő negyven évben a GDP-arányos államadósság a négyszeresére emelkedett.²⁶ Ezt és a gazdasági válságot követően Németországban módosították a *Grundgesetz*et és az aranyszabályt felváltotta a strukturális egyenlegre vonatkozó hiányérték (az adósságfék).²⁷

A többi tagállam alkotmányaiban található pénzügyi vonatkozású normaanyag formailag nem ilyen egyértelműen tagolt, illetve tartalmilag is szűkebb kört fed le. Megfigyelhető általánosságban, hogy ilyenkor a közpénzügyi tárgyú szabályokat, vagy pénzügyi és nem pénzügyi tárgyú fejezetekben vagy címekben vegyesen helyezte el, pontosabban szórta szét az alkotmányozó. Amennyiben külön fejezetet is szenteltek bizonyos pénzügyi tárgyú szabályoknak az alkotmányokban, azok nagyon gyakran csak egy-egy pénzügyi hatáskört, illetve feladatkört betöltő szervezetről (személyről) tesznek említést. Az államadósság szabályozásának kérdése hangsúlyosan csak a német és a magyar Alaptörvényben, valamint a

²² Hetei Tibor András: Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához. *Pénzügyi Szemle*, 2011/1., 5-15.

²³ Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2011. 141.

²⁴ Simon István: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban – tervezet. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/6.

²⁵ Így: Belgium, Ciprus, Észtország, Finnország, Lengyelország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Németország, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia és Szlovénia; míg alfejezetként Görögország és Portugália.

²⁶ Benczes István – Váradi Szilvia: Aranyszabály helyett adósságfék: a német példa. *Közgazdaság*, 2011/2. 95.

²⁷ Szövetségi szinten a GDP 0,35%-a lehet, tartományi szinten a kiegyensúlyozottság követelményének kell megfelelni.

lengyel alkotmányban kerül elő. Ennek talán egyik oka az lehet, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés szabályozza az államadósságot keletkeztető költségvetési hiány kérdéskörét a tagállamokra nézve. A 126 cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok kerülnek a túlzott költségvetési hiányt. Emellett a Bizottság figyelemmel kíséri a tagállamok költségvetési helyzetének, államadósság-állományának alakulását a jelentős mértékű eltérések feltárása érdekében, melynek vonatkozó referenciaértékeit az EUMSZ 12. jegyzőkönyve határozza meg. A (2) bekezdés alapján a Bizottság a költségvetési fegyelem betartását különösen az alábbi két kritérium alapján vizsgálja:

- 1) a tervezett vagy tényleges költségvetési hiánynak a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllépi-e a 3%-ot,
- 2) az államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllépi-e a 60%-ot, kivéve ha az arány elegendő mértékben csökken, és kielégítő ütemben közelít a referenciaértékhez.

Amennyiben a követelmények nem teljesülnek, a Bizottság köteles erről jelentést készíteni, amelyben figyelembe kell venni az állami beruházások kiadásainak mértékét, összehasonlítva a költségvetési hiánnyal. Ezt követően a Tanács határoz arról, hogy fennáll-e túlzott hiány, döntésének alapját a Bizottság javaslata képezi, ugyanakkor köteles figyelembe venni az érintett tagállam esetleges észrevételeit. Túlzott hiány megállapításakor a Bizottság javaslata alapján a Tanács ajánlásokat fogad el az érintett tagállamra vonatkozóan, melynek célja, hogy az ezt az állapotot meghatározott időn belül szüntesse meg. Amennyiben az adott tagállam ezeknek nem tesz eleget, abban az esetben a Tanács felszólítja a tagállamot arra, hogy meghatározott időn belül hozzon intézkedéseket a hiány olyan mértékű csökkentésére, amely a helyzet orvoslásához szükséges. Mindaddig, amíg egy tagállam nem tesz eleget a határozatnak, a Tanács a következő intézkedések közül egynek vagy többnek az alkalmazásáról dönthet:

- kötvények és értékpapírok kibocsátását megelőzően a Tanács által meghatározandó további adatok nyilvánosságra hozatalának előírása;
- az Európai Beruházási Bankot (ERB) felkérése hitelezési politikájának felülvizsgálatára a tagállammal kapcsolatban;
- megfelelő mértékű, nem kamatozó letét elhelyezése az Uniónál mindaddig, amíg a Tanács megítélése szerint nem történt meg a túlzott hiány kiigazítása;
- megfelelő mértékű pénzbírságok kiszabása.²⁸

Hogy ez mennyire érinti a jogtudomány területét, az kiolvasható *Tóth Tihamér* tanulmányából, amelyben úgy foglal állást, hogy EU tagságunkból fakadóan, az EU gazdasági alkotmánya keretek közé szorítja a magyar állam gazdaságpolitikai mozgásterét, azaz nem lehet teljes mértékben szuverén nemzeti gazdasági alkotmányról beszélni.²⁹

4. Az államadósság és GDP-hez viszonyított mértékének korlátozása

Nagy Tibor nyomán „az államadósság a modern piacgazdaságokban az állami költségvetés állandó tényezője.”³⁰ Az államadósságot keletkeztető ügyleteknek van lejáratuk, amelyeket időről-időre szükséges megújítani. Éppen ezért jelentős probléma az államadósság mértéke és összetétele, ahogy azt a bevezetésnél Bod Péter Ákos és Kecő Gábor megállapításai kapcsán

²⁸ EUMSZ, 126. cikk.

²⁹ Tóth Tihamér: Gazdasági alkotmány – piac és a verseny védendő értékei. *Pázmány Law Working Papers* 2011/32., 2.

³⁰ Nagy Tibor: Az államadósságügy költségvetési joga. In: Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, Budapest, 2007. 202.

is szemléltettem. Az állam törlesztő részletei hatalmas összegeket ölelnek fel, a devizakitettségek magas, emiatt tudatos, hosszú távú koncepcióval lehet csak legyűrni és törleszteni őket. Ebben segíthet a jog a megfelelő eljárások biztosításával.

Szűcs Lajos tanulmányában az eladósodás korlátozásának két egymásra épülő modelljét vizsgálja: az intézményi és a szabályalapú modellt.³¹ Az intézményi modell vizsgálatánál hangsúlyt fektet a Költségvetési Tanácshoz kapcsolódó fontosabb részletek bemutatására, amelyet az alkotmányozó a 2008. évi LXXV. törvényhez képest jelentős eltérésekkel szabályozott. Álláspontom szerint ugyanakkor a Költségvetési Tanács Alaptörvényben³² és Gst.-ben szabályozott jogköre³³ (előzetes hozzájárulás szükségessége az elfogadás előtt álló költségvetési törvénynél) nem tekinthető vétőjognak, hiszen a vétőjog jogi megközelítésben egy már elfogadott költségvetési törvény ellenében lenne lehetséges, meggátolva annak hatálybalépését.³⁴

Szűcs Lajos a szabályalapú modellnél öt különböző típust sorol fel, melyeket külön-külön bemutat, ezeket alapul véve álláspontom szerint az államadóságra (és annak GDP-hez viszonyított mértékére) vonatkozó speciális (csökkentést előírányzó) szabályozási lehetőségeket érdemes két főbb pont mentén csoportosítani, azonosítani, majd a csoportosítást követően ennek tükrében vizsgálni a hatályos szabályozást:

- az egyik az államadóság keletkezésének korlátozása (kiadások, kötelezettségvállalások korlátozása, továbbá a költségvetési egyenleg szabályozása),
- a másik pedig a fennálló államadóság és/vagy annak GDP-hez viszonyított mértékének csökkentése.

Rátérve a hatályos megoldások vizsgálatára, elsőként említendő, hogy az Alaptörvény rendelkezésének értelmében az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetési törvényt, amelynek eredményeképpen az államadóság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Ehhez kapcsolódó átmeneti rendelkezés, hogy amíg az államadóság a teljes hazai össztermék felét meghaladja addig csak olyan központi költségvetés fogadható el, amelyik az államadóság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.³⁵

Az alkotmányozó azonban nemcsak a költségvetési törvény elfogadását szigorította, hanem a költségvetés végrehajtása során végrehajtott gazdasági akciókat is. Kiemelendő az Alaptörvény 37. cikkének (2) bekezdése: „*a központi költségvetés végrehajtása során (...) nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadóság meghaladja a teljes hazai össztermék felét.*” Halász Zsolt tanulmánya bemutatja, hogy a lengyel alkotmányban is található hasonló szabály.³⁶ A pénzügyi kötelezettségvállalás korlátozása is kiegészítésre került arra az esetre, amikor az államadóság a teljes hazai össztermék felét meghaladja (mint jelenleg is), ilyenkor ugyanis nem vehető fel olyan kölcsön, amely kapcsán ez az arány növekedne.

³¹ Szűcs Lajos: Az államadóság korlátozását szolgáló szabályok az Egyesült Államokban és Magyarországon, különös tekintettel az adósságlafonra és az államadóságfélekre. *De iurisprudencia et iure publico*, 2013/2. 8-10.

³² Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés.

³³ Gst. 23. § (1) b), eljárás a 25. § szabályai alapján.

³⁴ Korábbi tanulmányomban vizsgáltam a Költségvetési Tanács hatáskörét az Alaptörvény közpénzügyi fejezete alapján, akkor még P. Kiss Gábor tanulmánya és Várnay Ernő előadása alapján „kvázi vétőjogként” nevezve az előzetes hozzájárulás szükségességét: Ráth Olivér Zoltán: Az Alaptörvény közpénzkezeléséről szóló része, különös tekintettel az államadóságra. In: Kovács Péter (szerk.): *Religio et constitutio*. Pázmány Press, Budapest, 2014. 211-220.

³⁵ Alaptörvény 36. cikk (3) és (4) bekezdés.

³⁶ Halász Zsolt: Public Finances. In: Csink, Lóránt – Schanda, Balázs – Varga, Zs. András (szerk.): *The Basic Law of Hungary – A First Commentary*. Clarus Press, Budapest, 2012. 276.

Láthatjuk, hogy e két rendelkezés által egy gazdasági mutató hogyan válik a törvényalkotás, valamint a központi költségvetés kormány általi végrehajtásának korlátjává. Ugyanakkor a gazdaságtudomány szempontjából nem világos, hogy az alkotmányozó miért pont 50%-ban jelölte meg a kitűzött értéket. Ugyanígy kérdéses, hogy az EUMSZ miért 60% alatti referenciaértéket irányoz elő az államadósság bruttó hazai termékhez viszonyított aránya kapcsán, és miért 3% alatti értéket a költségvetési hiány bruttó hazai termékhez viszonyított aránya kapcsán. *Borkó Tamás* szerint a megjelölt referencia értékeket jogosan tekinthetjük önkényesnek, hiszen azok semmilyen ismert elméleti háttérrel nincsenek alátámasztva. Függetlenül attól, hogy a két érték – mármint a 3% deficit/GDP és a 60% adósság/GDP ráta – között felfedezhető közgazdaságtani összefüggés.³⁷

Mindazonáltal az államadósság ráta Alaptörvény által kitűzött 50%-os határvonalat a közgazdászok becslései alapján 10-20-30 évnél hamarabb várhatóan nem fogja a magyar gazdaság elérni, ami tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság e feltétel teljesüléséig csak szűk körben vizsgálhatja az Alaptörvényben nevesített³⁸ pénzügyi vonatkozású törvényeket, erőteljes hatásköri szűkítést rögzít hosszú távon. A két tudományterület eszköztárának ilyen jellegű kapcsolódását, a jogtudomány egyértelműen bírálta és kifogásolta.

Az Alaptörvény ismertetett két esetkör (államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentése, pénzügyi kötelezettségvállalás korlátozása) kapcsán két kivételt ismer: a különleges jogrendet és a nemzetgazdálkodás tartós és jelentős visszaesését. A különleges jogrend egyes eseteit (szükségállapot, rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet) az Alaptörvény tartalmazza, mint a társadalmat és a nemzetgazdaságot érintő olyan rendkívüli eseteket, melyek alkotmányjogi kategóriákként pontosan meghatározzák, hogy a különleges jogrend ideje alatt ki és milyen hatáskörben járhat el. Ilyenkor elfogadható olyan költségvetési törvény, felvehető olyan kölcsön, amely a kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges. A gazdasági mutatóhoz kötött törvényalkotás, kölcsönfelvétel rendelkezéseit speciális alkotmányjogi szabályok korlátozottan, de felülírhatják.

A különleges jogrend, mint kivétel nem kifogásolható, ugyanakkor az eltérés lehetősége a nemzetgazdálkodás tartós és jelentős visszaesése esetén felvet kérdéseket. A tartós és jelentős visszaesés jelentését³⁹ a Gst. meghatározza bár, ugyanakkor az Alaptörvényben foglalt kritérium, amely szerint „a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni” nyitva marad, és talán túlonként tág mozgásteret biztosít.

A Gst.-n kívül az Áht. is tartalmaz releváns szabályokat a témához kapcsolódóan. Az Áht. 13/A. § (1) bekezdése alapján a központi költségvetési tervezés során a kormányzati szektor egyenlegét az Alaptörvénnyel és az Európai Unió jogával összhangban az Áht. rendelkezéseinek megfelelően kell meghatározni (a jogtudomány különböző területei ehelyütt összeérnek). E 2013 decembere óta hatályos rendelkezések módosították a központi költségvetés tervezésekor alkalmazandó szabályokat, amellet, hogy a bevezetett új szabályok a kormányzati szektor egyenlegére vonatkozó szabályokon keresztül teljesítették az Alaptörvényből és az uniós jogi aktusokból következő komplex követelményeket. Az Áht. a kormányzati szektor egyenlegének meghatározására az alábbi követelményeket írja elő:

- 1) a Gst. 2.§-a szerinti államadósság-mutató csökkenését,
- 2) a kormányzati szektor legyen összhangban a középtávú költségvetési cél elérésével, és

³⁷ Borkó Tamás: *A Stabilitási és Növekedési Egyezmény relevanciája és gazdaságpolitikai jelentősége Magyarország számára*, 9-10. <http://mek.oszk.hu/05500/05577/05577.pdf> (2015. január 20.).

³⁸ Alaptörvény 37. cikk (4).

³⁹ Gst. 7.§ Az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdésében foglalt nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaeséseként kell értelmezni minden olyan esetet, amikor az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.

- 3) a kormányzati szektor hiánya ne haladja meg a bruttó hazai terméknek a Gst. 2.§ (1) bekezdés b) pontja szerint számított mértékének 3%-át.⁴⁰

A felsorolt három konjunktív feltétel előíranyozza egyrészt, hogy a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy a törvény szerinti államadósság-mutató csökkenjen. A kérdés ugyanakkor nyitva marad, hogy mekkora mértékű csökkenés megvalósítását szükséges elérni vagy egyáltalán kitűzni. Másrészt a kormányzati szektor egyenlegének összhangban kell lennie a strukturális egyenlegre középtávú költségvetési célként meghatározott célértékkel. Végül a rendelkezés számszerű költségvetési szabályként írja elő, hogy a kormányzati szektor egyenlegének hiánya nem lehet nagyobb, mint a bruttó hazai termék 3%-a. Ez utóbbi rendelkezés alkalmazásától átmenetileg kizárólag akkor lehet eltekinteni, amennyiben a gazdasági ciklus kedvezőtlen alakulása miatt az éves bruttó hazai termék csökkenést mutat, azonban ebben az esetben a költségvetési törvényben erről részletes indoklást kell adni.⁴¹

Az államadósság arányának csökkenése nem feltétlenül egyenlő a nominális államadósság csökkenésével, hiszen amennyiben mind az államadósság, mind a GDP növekszik, ez utóbbi pedig nagyobb mértékben, úgy maga az arányszám ugyan csökken, de az adósság halmozódhat tovább. Ez általában együtt jár az államadósság törlesztéséhez szükséges kiadások növekedésével is. Éppen ezért az államadósság mértékével kapcsolatosan is elengedhetetlen korlátokat beépíteni, melynek vizsgálata egyszerre a jogtudomány és a közgazdaságtudomány közös feladata.

2015. január 1-től hatályba lépett a Gst. 4.§ (2) bekezdése, melynek következtében a 2016. évi költségvetés tervezése során egy meghatározott szintet nem léphet át az adósságnövekmény. Ezt a szintet oly módon kell meghatározni, hogy az államadósság megelőző évhez viszonyított növekedési üteme nem haladhatja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott, a költségvetési évre várható infláció és bruttó hazai termék reál növekedési üteme felének a különbségét. Ez az új szabály a Magyar Nemzeti Bank elemzése szerint igen szigorú követelmények elé állítja az Országgyűlést a költségvetési törvény elfogadásakor. A korlát idei költségvetési számokra való vetítése azt mutatja, hogy a szabályok idei alkalmazása esetén azok a növekedési lendületet visszafogó hatást gerjesztettek volna, amelyet nagy mértékű fiskális szigorítás követne.⁴²

5. Az államadósság átütetése

Végezetül a határterületi jelleg vizsgálatához egy másik megközelítés is társul: az államadósság átütetése és annak jogi vonzata. *Jens Benninghofen* „*Die Staatsumschuldung*”, az államadósság átütetése című könyve bemutatja,⁴³ hogy miért is függ össze az államadósság kérdése egy állam szuverenitásával. A *Staatsumschuldung* kifejezés a tanulmány definíciója szerint nem más, mint egy szerződéses megállapodás a szuverén adós és hitelezői között, amely által az adós törlesztési kötelezettségeit utólagosan úgy módosítják, hogy az adós pénzügyi helyzete enyhül. Erre gyakran abban az esetben kerül sor, ha egy állam fizetéseképtelenné válik, államcsődöt jelent. Ekkor sorsa és gazdasági talpra állása másoktól függ, szuverenitása gyakran külső gazdaságpolitikai elvárások miatt – még ha érthető okok miatt is – sérül. A könyv a túlzott államadósság kérdését és helyzetét jogi

⁴⁰ Áht. 13.§ (2).

⁴¹ Áht. 13.§ indoklás.

⁴²

http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/kt-funkcio/Elemzes_a_2015_evi_kktgvetesrol_szolo_torvenyjavaslatrol.pdf (2015. január 20.).

⁴³ Benninghofen, Jens: *Die Staatsumschuldung*. Nomos, 2014.

perspektívából tanulmányozza. Ennek keretében vizsgálja az 1953-as londoni adósságegyezményt, ahogy a nemrégiben a gazdasági válság miatt reformok bevezetésére kényszerült Görögország, mint EU-s tagállam helyzetét is. Ez azért is lényeges, mert az államok fizetéseképtelenségének gondolata bár gyakran távolinak tűnhet, de alig van olyan állam, amelyik története során még nem küzdött ezzel a problémával. A szerző Argentína példájánál említi, hogy a jogirodalom elkezdett foglalkozni egy önálló állami csődjog gondolatával, amelynek következtében elkerülhetővé válna, hogy tömeges perek induljanak meg az állam ellen. Érdekes itt csak egy ügyet a sok közül megemlíteni, mégpedig az Abacat versus Argentin Köztársaság közötti pert a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja előtt, amelynek során több mint 60 000-en álltak a felperesi oldalon.

6. Összegzés

Tanulmányomban a bevezetőben előrevetített szűrőn keresztül, kitértem a magas adósság(-ráta) mutatójának veszélyeire, az államadósság fogalmi megközelítésére gazdaságtudományi és a hatályos joganyag szempontjából, az államadósság szabályozására, annak egységességére, szintjeire, a jogtudomány alkotmányozót segítő attitűdjére, az EU tagállami alkotmányainak trendjeire, különösen a német Alaptörvény vonatkozásában, ugyanakkor nem elfeledkezve az uniós jogból fakadó kötelezettségeinkről, mindezt elhelyezve gazdaságtani megközelítések és a gazdasági szuverenitás horizontján. Továbbá vizsgáltam a szabályozás és gazdasági mutatók összefüggéseit, vagy éppen ezeknek a hiányait, kitérve az Alaptörvény közpénzügyi fejezetére, a Gst. és az Áht. vonatkozó szabályaira, végezetül pedig kitérve az államadósság átütettségének jogi vonzatára.

Vitathatatlan, hogy az államadósság hosszú távú kezelése speciális odafigyelést kíván meg a döntéshozóktól. Az államadóssági jogviszonyban az állam jelenik meg adósként, míg hitelezői oldalon pedig belföldi vagy külföldi természetes személyekkel, jogi személyekkel, külföldi államokkal és nemzetközi szervezetekkel találkozhatunk.⁴⁴ *Daniel Patrick Moynihan*-nek tulajdonítják azt a mondást, amely szerint „*a történelem vastörvénye, hogy a hatalom az adóستól átvándorol a hitelezőhöz.*” Éppen ezért különösen lényeges, hogy a különböző államadósságot keletkeztető ügyleteket milyen jogi szabályozás kíséri, lehetőség szerint minél inkább őrizve az államnak, mint adósnak gazdasági szuverenitását.

Álláspontom szerint az államadósságra, annak csökkentésére és finanszírozására tekinthetünk jogi kérdésként, még akkor is, ha a jog önmagában nem tudja vizsgálni, hogy hosszútávon például melyik finanszírozási eszköz hatékonyabb. Ugyanakkor a jog segítségével a jogalkotó tulajdonképpen választ a különböző közgazdasági módszerek, elméletek közül, akár vegyítve azokat, továbbá a jog segítségével kijelölheti azt is, hogy mely finanszírozási eszközöket, milyen korlátozás mellett részesíti előnyben vagy hátrányban. Éppen ezért kulcskérdés lehet meghatározott esetekben, hogy milyen jogforrási szinten kerülnek kialakításra a különböző intézmények, szabályozások és ezek milyen keretek között és ellenőrzés mellett működhetnek, hiszen ezek visszahatnak majd a gazdaságtudomány által kidolgozott módszerek hatékonyságára.

⁴⁴ Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, Budapest, 2007. 203.