

Állami önkorlátozás: az államadósság gyarapodásának akadályai*

I. BEVEZETÉS

Tekintve, hogy az állami kiadások fedezetét szolgáló legnagyobb bevételi források, az adók növelésének politikai és közgazdasági korlátai is vannak, már a középkorban sem volt ismeretlen, hogy az állam kölcsönt vett fel. Napjaink modern piacgazdaságaiban az államadósság az állami költségvetés standard módon jelen lévő tényezője, egyes országokban a deficietes gazdálkodást a gazdaságpolitika célul is tűzi.^[1] A tudomány számos érvet dolgozott már ki az államadósság létesítése mellett és ellen, ugyanakkor az állami hitelfelvételről való döntés mindig az aktuális közpolitikai döntéshozók kezében van. Hazánkban 2010 után – valószínűleg a 2008-as pénzügyi válság miatt – fokozott figyelmet kapott az államadósság, és kiemelt cél lett a fennálló adósságtömeg csökkentése, mely érdekében több, a költségvetési gazdálkodást érintő, a korábban ott meglévő döntéshozói és végrehajtói szabad mérlegelést korlátozó rendelkezés született.

Jelen tanulmány célja az államadósság fogalmának, jelentőségének vizsgálatát követően azon hazai jogszabályi előírások áttekintése, melyeket a jogalkotó a rendszerváltástól napjainkig az államadósság gyarapodásának megakadályozása, illetve csökkentése érdekében alkalmazott, illetve alkalmaz. Jó azonban tisztában lenni azzal, hogy nemcsak a felhalmozódó nagymértékű államadósság lehet káros a gazdaságra. A tartósan szufficités – költségvetési felesleget eredményező – gazdálkodás hatására az államkötvények kínálatának visszaesése figyelhető meg, mely kötvények kamatlába viszonyítási alapul szolgál más adósságok beárazására. Amennyiben államkötvények nincsenek, akkor az üzleti kamatszint instabillá válik,^[2] mely számos egyéb kedvezőtlen

[*] A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást meg-alapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Debreceni Egyetemen működő DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhely együttműködésével készült. A projektirány elhelyezésére l.: Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó (2016) Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In: uő. (szerk.) *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg Campus, 25–37.

[1] Földes, 2003, 177.

[2] Stiglitz, 2000, 692–693.

gazdasági következmény okozója. Ideális a költségvetési egyensúly elérése volna, ugyanakkor ennek megvalósítása igen nehéz feladat.

II. AZ ÁLLAMADÓSSÁG ÉS AZ ÁLLAMADÓSSÁG-KEZELÉS

A közgazdasági irodalom egy ország eladósodása kapcsán adósság alatt érti az állam magánszektorának és kormányzati szektorának adósságát is.^[3] A jogtudomány szerint – a tanulmány a továbbiakban ezt érti adósság alatt – az államadósság nem más, mint az állam pénzügyi instrumentumokban fennálló, hitelviszonyon alapuló tartozásainak összessége.^[4] Az államnak természetesen lehetnek egyéb fizetési kötelezettségei is, például szállítói felé fennálló tartozásai, ám azok, ha nem hitelviszonyon alapulnak, nem képezik az államadósság részét, állítja Zsugyel. Az előbbi fogalom Földes definíciójában is visszaköszön, aki azt mondja, hogy „államadósság az az összeg, amelyet az állam a pénz- és tőkepiacon vesz fel pénzügyi szükségletei fedezésére”.^[5] Az állam hitelviszonyon nyugvó tartozásai visszafizetését garantálja, ezért szokták szuverén adóssággként emlegetni az államadósságot. Ha az állam adósságának visszafizetésére képtelenné válik, államcsőd következik be.

A közbeszédben gyakran felbukkanó fogalmak még az államháztartás adóssága és a kormányzati szektor adóssága. Az államháztartás adóssága alatt az állam mint központi kormányzat és helyi önkormányzatainak együttes adósságát kell érteni. Ehhez képest a kormányzati szektor adóssága tágabb fogalom, hisz annak része az államháztartás adóssága mellett az állami (önkormányzati) tulajdonban álló profitorientált és nonprofit (gazdálkodó) szervezetek adósságát is.^[6] Akár azt is mondhatnánk, hogy szűkebb értelemben az államadósság alatt az államháztartás adósságát, még tágabb értelemben a kormányzati szektor adósságát kell érteni. Megkülönböztethető külföldi és belföldi adósság is. E csoportosítás a hitelezők személyére utal.^[7] Egy közgazdasági és pénzügytani felfogás az államadósság szűkebb értelmezése alatt csak a külső hitelezőkkel szemben fennálló adósságot érti, mivel az állam saját jegybankjával szemben meglévő tartozása^[8] az államgazdaság körén belül marad.^[9]

Az államadósságot bruttó értékben tartják nyilván, vagyis a hitelviszonyon alapuló fizetési kötelezettségek egészét veszik alapul, azt nem csökkentik az állam azonos pénzügyi instrumentumokban fennálló követeléseivel.

[3] Barcza, 2015, 444.

[4] Zsugyel, 2009, 271.

[5] Földes, i. m., 177–178.

[6] Zsugyel, i. m., 272.

[7] Földes, i. m., 178.

[8] A jegybanktörvény 1997 óta nem engedi, hogy az MNB hitelt nyújtson a központi költségvetésnek.

[9] Földes, i. m., 179.

Kérdés persze, hogy miért is alakul ki az államadósság? Általánosan azt mondhatjuk, hogy az állam azért halmoz fel adósságot, mert pénzgazdálkodása során (éves költségvetés végrehajtása) többet költ, mint amennyi bevétele keletkezik, illetve mint amennyi – a kiadások finanszírozására – mobilizálható pénzügyi eszköze van. A keletkező bevételeket, valamint mozgósítható tartalékokat meghaladó többletköltést, a költségvetési deficitet valahonnan finanszírozni kénytelen, ezért hitelt vesz fel. Az állam hitelezői lehetnek háztartások, vállalkozások, külföldi államok, de nemzetközi szervezetek is. Az államadósság kialakulásához előbbi feltételek egyidejű fennállására van szükség. Azonban a már meglévő adósság úgy is képes növekedni, ha az állam költségvetési gazdálkodása nem deficitese. Ennek oka az állam által felvett hitelhez kapcsolódó kamatfizetési kötelezettség, de ilyen indok lehet a különböző devizában fennálló adósságtömeg átértékelődése a bekövetkező árfolyamváltozások miatt.

Az államadósság-kezelés a deficit finanszírozásával, a lejáró államadósság megújításával és az államadósságot megtestesítő pénzügyi instrumentumokkal összefüggő költségek minimalizálásával kapcsolatos tevékenységek összessége. Az államadósság-kezelésre évente stratégia készül, melynek keretében a cél olyan portfólió összeállítása, amelynek a költségei és a kockázatai minimálisak. A stratégia elkészítése az államháztartásért felelős miniszter feladata, aki ezt az Államadósság Kezelő Központ Zrt. útján látja el.^[10] Az államadósság-kezelési stratégia kiterjed az államadósság forint-deviza arányának meghatározására. Ennek lényege, hogy az adósság meghatározott hányadának hazai fizetőeszközben kell lennie. Igaz, hogy a devizában való eladósodás alacsonyabb kamatszinten lehetséges, ám az árfolyamkockázatok miatt ez mégis nagyobb költséggel járhat. A stratégia kitér az adósság devizaszerkezetére is. A devizában fennálló adósságot olyan devizában célszerű tartani, amelyhez a hazai fizetőeszközünk árfolyamát is kötjük. Esetünkben ez az eurót jelenti. Ennek indoka szintén az árfolyamkockázatok redukálása. A stratégiában meghatározzák az államadósság kamatszerkezetét is, ami alatt a fix és változó kamatozású állampapírok arányát kell érteni. A fix kamatozású papírokat szokták preferálni, tekintve, hogy azok kamata a futamidő alatt nem változik, míg a változó kamatozású értékpapírok kamata követi a piaci kamatszintet, ezért kockázatosabb, illetve költségesebb (lehet). A stratégiában az adósság durációjáról is döntenek, mely alatt az államadósság fedezésére kibocsátott állampapírok átlagos lejáratú idejét kell érteni. Az értékpapírok lejáratú idejének növelése a hozamok növekedését eredményezi, épp ezért cél a lejáratú idő korlátozása. Továbbá rögzítenek egy likviditási célt is, ami a kincstári rendszer likviditását biztosítja.^[11]

[10] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 13. § (1) bek. b) pont.

[11] Zsugyel, i. m., 276–283.

III. A KÖLTSÉGVETÉSI HIÁNY FINANSZÍROZÁSÁVAL ÉS AZ ÁLLAMADÓSSÁGGAL ÖSSZEFÜGGŐ GAZDASÁGI KÉRDÉSEK

Amennyiben egy állam költségvetése deficitese, akkor azzal összefüggésben rögtön felmerül kérdésként, miből is történjen a fennálló hiány finanszírozása. Amennyiben rendelkezésre állnak rejtett tartalékok, állami megtakarítások, akkor legtöbbször eme összegekből történik a tartozások kiegyenlítése. Ám mi van akkor, ha nincsenek ilyen mozgósítható pénzügyi eszközök?

Egyik lehetőség például az adóemelés a hazai magánszektor megtakarításainak bevonására. Az adófizetési kötelezettségek növelése azonban a megtakarítások csökkenését eredményezi, ez növeli a kamatlábakat, ami visszaveti a beruházásokat, s mindez a gazdasági növekedést mérsékli.

A másik lehetőség az állampapírok forgalomba hozatala. Az adósságráta növekedésének hatására az állampapír-piac hozamai is növekedésnek indulnak, mivel a növekvő adósságráta a csődkockázatot is fokozza, így a hitelezők csak drágábban, magasabb kamatok mellett hajlandók finanszírozni az állam adósságát. Mindez az ily módon finanszírozott adósságtömeg kamatterheit is növeli.

Az adósságkezelés egy – a gazdasági szakemberek által legkevésbé ajánlott – módja lehet az infláció felpörgetése, például bankóprés útján. Azonban ekkor is számítani kell a beruházások és a gazdasági növekedés visszaesésére. Közös vonás a fenti eszközökben, hogy mindegyik csökkenti a befektetők számára a gazdasági környezet kiszámíthatóságát, s mivel kockázatonövelő faktoroknak számítanak, visszafogják a befektetéseket. Lehetőség van továbbá külföldi hitelek felvételére. Egy nyitott kis gazdaság eladósodása érdemben nincs hatással a nemzetközi pénzpiac kamatlábra. Ha a kamatláb változatlan, akkor a beruházások és a megtakarítások szintje sem változik. Az államnak nem kell a kamatláb-emelkedés miatt előálló GDP csökkenéstől tartania. Ugyanakkor a gazdasági kibocsátás korábbihoz képest nagyobb aránya kerül külföldre a felvett adósság fizetésére, így csökkentve a jövő nemzedék fogyasztásra fordítható forrásait.^[12]

Nem szabad továbbá megfélemlkezni arról a körülményről, hogy amennyiben az államadósság nő, akkor az tovább szűkíti az anticiklikus gazdaságpolitika mozgásterét, vagyis az állam kisebb mértékű gazdaságélénkítésre lesz képes fiskális politikai eszközei segítségével.^[13]

Az államadósságot érintően az elméleti közgazdasági irodalomban három irányzat létezik. A neoklasszikus iskola képviselői szerint az államadósság emelése negatívan hat a gazdasági növekedésre oly módon, hogy a laza fiskális politika (pl. az állami vásárlások, adócsökkentés, támogatások stb.) felpörgeti a fogyasztást és mérsékli a megtakarításokat, ami megemeli a kamatszintet, a megnövekedett kamatok pedig visszafogják a beruházásokat. A keynesi elmélet szerint gazdasági visszaesés idején az expanzív fiskális politika növeli az aggregált

[12] Stiglitz, i. m., 689–693.

[13] Szabó, 2013, 256–257.

keresletet, és a beruházások ösztönzése révén az aggregált kínálatot is. Előbbiek okán pedig gazdasági növekedés áll elő. A Ricardó-féle ekvivalencia modell értelmében azonban az adósság emelkedése nincs hatással a gazdasági növekedésre, semleges a viszonyuk. Ez annak tudható be, hogy a deficités költségvetési gazdálkodás, illetve az állam eladósodása idején a piaci szereplők beruházások helyett megtakarításokat halmoznak fel, készülve a későbbi megszorításokra, adóemelésekre. A piaci szereplők előbbi magatartása semlegesíti a keresletélénkítő fiskális politika hatását.^[14]

A kérdés a legtöbbször nem az, hogy vegyen-e fel hitelt az állam, hanem az, hogy kitől, mennyit és milyen feltételek mellett vegyen fel a saját forrásokból nem rendezhető deficit finanszírozására. A 2008-as pénzügyi válságot követően egyre többen vizsgálják az eladósodás és a gazdasági növekedés, valamint az eladósodás és a pénzügyi válságok közti kapcsolatot, ám máig nem sikerült a gazdaságtudományi szakembereknek megválaszolni azt a kérdést, hogy mi tekinthető fenntartható, illetve optimális adósságszintnek. Az feltételezhető, hogy az optimális adósságszint nem lehet nagyobb, mint a fenntartható. Továbbá abban is egyetértés van, hogy a fennálló államadósság értékelése során, illetve fenntarthatósága kapcsán nem csak az államadósság-ráta értéke, hanem az adósságállomány szerkezete, illetve kamatterhei is lényeges faktorok.^[15]

IV. AZ ÁLLAMADÓSSÁG SZABÁLYOZÁSA A RENDSZERVÁLTÁSTÓL 2011-IG

A rendszerváltást követően már az 1991. évi költségvetési törvény^[16] elfogadása is előrelépésnek számított, mely felsorolta az 1990 végéig keletkezett államadósság elemeit, ezzel megszüntetve az államadósságügy titkosságát.^[17] Az ekkor hatályban lévő, korábbi Alkotmányunk direkt rendelkezéseket nem tartalmazott az államadósságra, illetve annak kezelésére. A Országgyűlés feladatául jelölte meg, hogy az megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását. Az Országgyűlés mellett az Állami Számvevőszék hatásköre kapcsán tett említést az államadósságról, amikor kimondta, hogy az Állami Számvevőszék mint az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve feladatkörében eljárva ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ennek keretében pedig többek között ellenjegyzi a költségvetés hitelfelvételét.^[18] Ám kifejezetten közpénzügyi fejezetet, illetve olyan rendelkezéseket korábbi Alkotmányunk nem tartalmazott, melyek célja a fennálló adósságtömeg csökkentése, növekedésének megakadályozása lett volna.

[14] Szabó, 2013, 255–256.

[15] Barcza, i. m., 444–457.

[16] 1990. évi CIV. törvény 24–33. §.

[17] Földes, i. m., 183.

[18] 1949. évi XX. törvény Magyar Köztársaság Alkotmánya 19. § (2) bek. c) pont, 32/C. § (1) bek.

Az államadósságra vonatkozó hazai szabályozás gerincét sokáig a korábbi államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényünk (továbbiakban korábbi Áht.) jelentette. A korábbi Áht. szerint államadósság minden hitelviszonyon alapuló fizetési kötelezettség, amely valamely államháztartási alrendszer terhel. Az alrendszereket önálló felelősséggel ruházta fel az őket terhelő adósság kezelésére, teljesítésére és nyilvántartására. Kimondta, hogy az egyes alrendszereket terhelő államadósságot alrendszerenként elkülönítve kell nyilvántartani és kezelni. A korábbi Áht. elfogadását követően 2001. március 1-ig a pénzügyminiszter a Kincstár útján, 2001. március 1-jét követően pedig az Államadósság Kezelő Zrt. útján gondoskodott az éves költségvetés fizetőképességének fenntartásáról; a központi költségvetést terhelő adósság és hiány finanszírozásáról; az államadósság kezeléséről és az azzal való gazdálkodásról; a központi költségvetést terhelő adósság és az állam követelések nyilvántartásáról. 2001-ig a Kincstár 2001. március 1. után pedig az ÁKK Zrt. volt az, amely kidolgozta az államadósság finanszírozási stratégiáját, gondoskodott az államadósság törlesztéséről, szervezte az állampapír-kibocsátásokat, hitelfelveteleket, a másodlagos állampapírpiacot; elemezte az állami adósságszolgálatot és az állampapír-piaci folyamatokat, és tájékoztatott az államadósság alakulásáról és az állampapírpiac folyamatairól.^[19]

Az államadósság kezelés kapcsán komoly fordulat volt a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény 1997-ben hatályba lépő rendelkezése, amely megtiltotta, hogy az MNB hitelt nyújtson a központi költségvetés számára.^[20] Hazánk Európai Unióhoz való 2004-es csatlakozása is említésre érdemes lépés a vizsgált téma kapcsán, hisz az Unióhoz való csatlakozásunk miatt az Uniót alapító szerződések, azok módosításai, a másodlagos jogi normák, valamint a bennünk foglalt tagállamok gazdaságpolitikai együttműködésére vonatkozó rendelkezések^[21] is alkalmazandóvá, illetve alkalmazhatóvá váltak. Ezek részletezésére terjedelmi korlátok miatt azonban nem térnék most ki.

Az 1990 és 2011 között időszakban látott napvilágot a 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és költségvetési felelősségről. E 2008 novemberében hatályba lépő norma a felelős költségvetési politika segítségével kívánta az államadósság hosszú távú fenntarthatóságát biztosítani, a költségvetés tartósan egyensúlyközeli állapotban tartása révén.^[22] E felelős költségvetési gazdálkodást a középtávú központi költségvetési tervezés részletszabályainak kidolgozása és alkalmazása útján kívánta a gyakorlatban megvalósítani. A korábbi Áht. – ahogy a most hatályos is – előírta a központi költségvetés középtávú finanszírozási tervének kidolgozását, ám további instrukcióval nem szolgált. A 2008. évi LXXV. törvény a tárgyévet követő két évre írta elő az egyenlegcélok meghatározásának kötelezettségét, valamint arra is kitért, hogy a célzott egyenlegnek

[19] 1992. évi XXXVIII. törvény 110-113/A. §.

[20] 1996. évi CXXIX. törvény 2. § (1) bek.

[21] Csűrös, 2015, 183-202.

[22] 2008. évi LXXV. törvény 1. § (1) bek.

milyen viszonyban kell állnia a jövőbeli és múltbeli államadósság reálértékével.^[23] A 2008-as törvény az államadósság fenntarthatóságára, növekedésének megakadályozására törekedett. Csökkentési céljai nem voltak. A költségvetési fegyelem előmozdítása érdekében előírta a jogszabályok előkészítői számára, hogy előzetes költségvetési hatásvizsgálat révén mérjék fel a tervezet szabályozás költségvetésre gyakorolt várható hatásait. E hatásvizsgálatoknak a tervezett jogszabályok hatályba lépésétől legalább négy költségvetési évre kiterjedően kellett (volna) a szabályozás költségvetési bevételekre és kiadásokra várható hatásait becsléssel számszerűsíteniük. A 2008-as takarékos állami gazdálkodásról szóló törvény továbbá arról is nevezetes, hogy ez volt az a norma, mely felállította az Országgyűlés törvényhozási tevékenységét támogató, a Kormány által elkészített költségvetési törvény tervezetéről véleményt mondó Költségvetési Tanácsot. A 2008. évi LXXV. törvényt a 2012. január 1-jén hatályba lépett, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény helyezte hatályon kívül.

V. AZ ÁLLAMADÓSSÁG SZABÁLYOZÁSA 2012-TŐL – AZ ÁLLAMI ÖNKORLÁTOZÁS ESZKÖZEI

A 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvényünk korábbi Alkotmányunkhoz hasonlóan tartalmaz az államadósságot közvetett módon meghatározó rendelkezéseket. Így az 1. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy az Országgyűlés törvényt alkot, s mint ilyen elfogadja a központi költségvetést, és jóváhagyja annak végrehajtását. Továbbá alkotmányos szinten rögzítve van, hogy a Kormány a végrehajtás általános szerve, ebből következik, hogy eme intézmény tartozik felelősséggel a költségvetési törvény végrehajtásáért. Tevékenységéért az Országgyűlésnek felelős, annak beszámol.^[24] Az Állami Számvevőszék mint az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve pedig ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az onnan származó források felhasználását.^[25] A témához kapcsolódóan lényeges, hogy az országos népszavazás tárgyköréből a központi költségvetésről, annak végrehajtásáról szóló törvények, ahogy a központi adónemekről, illetékekről, járulékokról, vámokról és helyi adók központi feltételeiről szóló törvények ki vannak emelve.^[26] Azaz a központi költségvetés kiadásairól, bevételeiről, valamint a költségvetési egyenlegről döntési kompetenciája kizárólag az Országgyűlésnek van. A költségvetési törvény végrehajtásának mikéntjéről pedig a Kormány határoz, melyet az Országgyűlés a zárszámadási törvény elfogadásakor utóbb jóvá hagy. Amennyiben az Országgyűlés a tárgyév kezdetéig nem fogadja el a központi költségvetésről szóló

[23] 2008. évi LXXV. törvény 3. §.

[24] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 15. cikk.

[25] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 43. cikk (1) bek.

[26] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 8. cikk 3. bek. b) pont.

törvényt, a Kormány jogosult lesz a hatályban lévő jogszabályok alapján a bevételeket beszedni és korábbi évre vonatkozó költségvetési törvényben meghatározott kiadási előirányzatokat időarányosan teljesíteni.^[27] Vagyis a költségvetési hiányról (illetve többletről), valamint annak finanszírozásáról (illetve az esetleges többlet felhasználásáról), s így az államadósság alakulásáról szóló döntések az előbbi két intézmény hatáskörébe tartoznak. Alaptörvényünk nagy újítása a korábbi időszakhoz képest, hogy az Országgyűlés, illetve a Kormány döntési kompetenciái nem korlátlanok az államadóssággal összefüggésben. Alaptörvényünk 36. és 37. cikkében az államadósság csökkentése, illetve növekedésének megakadályozása érdekében az alkotmányozó hatalom korlátozza az Országgyűlést, a Kormányt, sőt egy olyan intézményt – az Alkotmánybíróságot – hatáskörét is, amely szerv feladatkörébe sem a költségvetési egyenlegről, sem a költségvetés végrehajtásáról, így az adósságot keletkeztető ügyletekről való döntések sem tartoznak bele. Előbbi három intézmény hatáskörét – az államadósság kezeléssel összefüggésben – korlátozó rendelkezéseket adósságszabályként, illetve adósságfékeként emlegeti a szakirodalom. Nézzük meg előbbi állami önkorlátozó rendelkezések tartalmát!

Vannak olyan hatáskör-korlátozó rendelkezések, melyek állandó jelleggel kerültek bevezetésre, s olyanok, melyek ideiglenes jellegűnek tekinthetők. Az állandó jellegű hatáskör-korlátozó előírások lényege, hogy azok alkalmazása mindig kötelező, míg az ideiglenes jellegű hatáskör-korlátozó rendelkezések addig alkalmazandók, míg az államadósság meghaladja a GDP 50%-át. Amint az államadósság szintje eléri a GDP 50%-át, vagy az alá süllyed, az ideiglenes hatáskör-korlátozó rendelkezések alkalmazási kötelezettsége megszűnik. Állandó jellegű hatáskör-korlátozással az Országgyűlés és a Kormány vonatkozásában találkozunk, ideiglenes jellegű hatáskör-korlátozó rendelkezések azonban mindhárom előbb említett intézményt: az Országgyűlést, a Kormányt és az Alkotmánybíróságot illetően is hatályban vannak.

Az Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdése értelmében az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek következtében az államadósság meghaladná a GDP 50%-át. Ez egy állandó jellegű hatásköri korlát, hisz az államadósság aktuális szintjétől függetlenül az Országgyűlés számára tiltott olyan költségvetési törvény elfogadása, amelynek eredményeként az államadósság a GDP 50%-a fölé emelkedne. A 36. cikk (5) bekezdése értelmében pedig addig, amíg az államadósság nagyobb, mint a GDP 50%-a, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkenését tartalmazza. A 36. cikk (5) bekezdése ideiglenes hatáskör-korlátozás, hisz az csak addig köti az Országgyűlést, míg az államadósság meghaladja a GDP 50%-át. Amint eléri, vagy az 50%-os küszöb alá csökken az adósság, az Országgyűlést nem köti az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdése.

[27] Magyarország Alaptörvény (2011. április 25.) 36. cikk (7) bekezdés szabályozza az ex lex állapotot. Indemnitásra 2012 óta hatályban lévő szabályok nem tartalmaznak rendelkezést.

A Kormány kapcsán állandó hatáskör-korlátozásként az Alaptörvény 37. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a Kormány a központi költségvetés végrehajtása során nem vehet fel olyan kölcsönt, illetve nem vállalhat más pénzügyi kötelezettséget, amelynek eredményeként az államadósság meghaladná a GDP 50%-át. Ideiglenes korlátként pedig az alkotmányozó rögzíti, hogy amíg az államadósság meghaladja a GDP 50%-át, a Kormány nem vállalhat olyan pénzügyi kötelezettséget, amely miatt az államadósság GDP-hez viszonyított aránya a korábbi évhez képest növekedést mutatna.^[28] Lényeges azonban, hogy az állam által megkötött pénzügyi kötelezettség vállalására irányuló szerződés érvényességét nem érinti, ha valamilyen a kötelezettségvállaláskor nem ismert okból a költségvetési év utolsó napján az államadósság meghaladná a viszonyítási év (megelőző költségvetési év) adósságtömegét.^[29]

Az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdése azonban az Országgyűlésre és a Kormányra vonatkozó állandó és ideiglenes hatáskör-korlátozó rendelkezésektől két esetben enged „a szükséges mértékben” eltérni: különleges jogrend idején, illetve a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésekor. A nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése alatt – a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény értelmében – azt kell érteni, amikor az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken,^[30] vagyis a hazai reál GDP csökkenése esetén valamennyi eddig említett hatáskör-korlátozó rendelkezéstől el lehet tekinteni.

Az alkotmányozó azonban nemcsak a fiskális politika alakítására (döntés és végrehajtás) hatáskörrel rendelkező intézmények mozgáskörét szűkítette, hanem egy attól független intézmény: az Alkotmánybíróság vonatkozásában is beiktatott ideiglenes hatáskör-korlátozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében addig, amíg az államadósság meghaladja a GDP 50%-át az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját főszabály szerint. Előbbi törvényeket csak az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadsághoz való joggal, valamint a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül és semmisítheti meg. A törvények megalkotásuk, kihirdetésük során elkövetett Alaptörvényben foglalt eljárási szabályok megsértése esetén, korlátozás nélkül megsemmisíthetők. Az Alaptörvény ezzel a pénzügyi tárgyú törvények alkotmányos kontrollját néhány alapjogra korlátozta abban az időszakban, amíg az államadósság a GDP 50%-át meghaladja. Talán említésre érdemes körülmény, hogy a pénzügyi tárgyú törvények az alkotmányossági kontroll tilalma alól kivételt képező alapjogokat ritkán sértik. Az Alkotmánybíróság hatáskör-korlátozásának indokoltsága megítélésem szerint

[28] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 37. cikk (3) bek.

[29] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 4. § (3b) bek.

[30] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 7. § (1) bek.

kérdéses, tekintve, hogy a költségvetési egyensúlyra, illetve az államadósság aktuális szintjére egy-egy pénzügyi tárgyú, a demokratikus jogállamiság feltételeinek eleget tevő jogi normával összefüggésben esetlegesen születő alkotmánybírósági határozat elhanyagolható hatást képest gyakorolni.

Az Alaptörvény államadósság csökkentése, illetve kívánt szinten tartására vonatkozó rendelkezéseit részletesebben a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Gst.) bontja ki. A Gst. az a sarkalatos törvény, amely tartalmazza az államadósság fogalmát, számítását; rendszerbe iktat államadósság csökkentésére irányuló, keletkezését és növekedését korlátozó rendelkezéseket; és rögzíti az államadósság kezelésével összefüggésben tevékenységet kifejtő két jelentős intézmény: az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK Zrt.) és a Költségvetési Tanácsra vonatkozó alapvető előírásokat. A terjedelmi korlátokra való tekintettel, ragaszkodva az eredeti célomhoz, a stabilitási törvényből az államadósságra vonatkozó fogalmi előírásokat, illetve az Alaptörvényben foglalt adósságcél elérése érdekében bevezetett, a törvényhozó és végrehajtó hatalom döntési és cselekvési autonómiájának korlátait jelentő rendelkezéseket tekintem át.

A Gst. az államadóssággal összefüggésben négy fogalommal operál: mindenkori államadósság, államháztartás központi alrendszerének adóssága, államháztartás önkormányzati alrendszerének adóssága és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adóssága. A *mindenkori államadósság* alatt, mondja a törvény, egy tizedesig kerekített hányadost kell érteni, amelynek számlálójában az államháztartás központi alrendszerének, az államháztartás önkormányzati alrendszerének és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adósságának kumulált értéke áll, előbbi szektorba sorolt szervezetek egymással szembeni kötelezettségei kiszűrésével (konszolidált adósság), nevezőjében pedig a bruttó hazai termék^[31] foglal helyet. Az *államháztartás központi alrendszerének adóssága* az államháztartás központi alrendszerébe tartozó^[32] jogi személyek konszolidált adósságát, azaz az általuk vállalat adósság-keletkeztető ügyletek értékét takarja az egymással szemben fennálló kötelezettségek szűrésével. Az államháztartás önkormányzati alrendszerének adóssága a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a térségi fejlesztési tanácsok, valamint az önkormányzati társulások által vállalt adósságot keletkeztető ügyletek konszolidált értéke. Kormányzati szektorba tartoznak azok a nem piaci termeléssel foglalkozó szervezetek, amelyek tevékenységének finanszírozása más szektorokhoz tartozó egységek kötelező befizetéseiből valósul meg. A kormányzati szektorba tartozó szervezetek alaptevékenysége a nemzeti jövedelem, illetve vagyon újraelosztása, így ide tartozik a köz, vagy közösség javát szolgáló termékek, szolgáltatások előállítás is.^[33]

[31] A bruttó hazai terméket az Európai Unió elvárásainak megfelelően, a vonatkozó tanácsi rendelet alapján kell számolni.

[32] Lásd őket 2011. évi CXCV. törvény Áht. 3. § (2) bek.

[33] ESA 95-Kézikönyv 8. o. <http://vmek.oszk.hu/06200/06256/06256.pdf> (2017.10.05.)

Mindez a hazai jogrendszerben értelmezve tehát azt jelenti, hogy a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek nem részei az államháztartásnak, de a 479/2009/EK rendelet szerint a kormányzati szektorba tartoznak, melyre való tekintettel gazdálkodásukkal összefüggő bevételek, illetve kiadások megjelennek a költségvetés főösszegeiben, így egyenlegében; deficitese gazdálkodásuk esetén pedig akár az államadósság-mutatóban is. A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adóssága így nem más, mint előbbi szervezetek által, saját nevükben vállalat adósságot keletkeztető ügyletek konszolidált értéke.^[34] A Gst. meghatározza, hogy mely ügyleteket kell adósság-keletkeztetőnek tekinteni, illetve, azok értéke miként számítandó ki. Adósság-keletkeztető ügyletnek számítanak a hitel, kölcsön felvétele; a hitelviszonyt megtestesítő értékpapír forgalomba hozatala; váltó kibocsátása; pénzügyi-lízing megkötése lízingbevevőként; adásvételi szerződés visszavásárlási kötelezettség kikötésével; a legalább 365 nap, vagy ennél hosszabb időtartamú halasztott fizetés, részletfizetés, valamint az ÁKK Zrt.-nél hitelintézetek által, származékos műveletek különbözeteként elhelyezett fedezeti betétek.^[35] Azonban a törvény későbbi szakasza két kivételt tartalmaz, mely tételeket nem kell a költségvetési törvényben az államadósság-mutató számítása során figyelembe venni. Egyrészt nem kell feltüntetni az adósságtömegben az államadósság ama növekedését, melyek az uniós források utólagos visszatérítésének időigényéből, az EU költségvetésének likviditáshiányából, vagy azért keletkezett, mert a felmerült kiadásra jutó uniós támogatás nem került elszámolásra. Másrészt figyelmen kívül kell hagyni a Magyarország területén székhellyel rendelkező hitelintézetnek nyújtott kölcsönt, annak visszafizetése kapcsán felmerülő többletfinanszírozási igényt, és a finanszírozási igény csökkenéséből fakadó adósságváltozást is.^[36]

A Gst. az államadósságra, illetve számítására vonatkozó általános rendelkezéseket követően azokat az előírásokat veszi sorra, amelyeket a jogalkotó a meglévő államadósság csökkentése érdekében fogadott el. Ilyen, a már meglévő adósságtömeg csökkentését célzó rendelkezés, hogy az Országgyűlés a központi költségvetési törvény elfogadása, a kormányzati szektor egyenlegéről való döntés során köteles az Alaptörvény és az Európai Unió vonatkozó szabályaival összhangban eljárni. Előbbi egyenlegnek összhangban kell állnia a Kormány által meghatározott középtávú költségvetési céllal,^[37] valamint a deficit nem lehet több, mint a GDP 3 %-a. A költségvetési törvényben meg kell határozni a tárgyévre tervezett államadósság költségvetési év utolsó napjára tervezett értékét, s amennyiben a költségvetési évre előre jelzett infláció és a reál GDP növekedési üteme is több volna 3%-nál, akkor módosítani kell az év végére tervezett államadósság összegét oly módon, hogy az államadósság megelőző évhez viszonyított növekedési üteme

[34] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 2. §.

[35] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 3. §.

[36] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 6. § (2) bek.

[37] 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 29. §.

ne legyen több, mint a költségvetési évre várható infláció és a GDP reál növekedési üteme felének különbsége. Ha az infláció, vagy a reál GDP növekedése közül az egyik nem haladja meg a 3%-ot, akkor oly módon kell módosítani a költségvetési évre tervezett adósság összegét, hogy az a megelőző évben fennálló adósságtömeghez képest legalább 0,1 százalékpontos csökkenést realizáljon.^[38] A Kormány feladata, hogy a költségvetés végrehajtása során, az év közepén, a féléves adatok alapján felülvizsgálja az adósság-szabály érvényesülését, és ha az adatok alapján az év végén várható államadósság több, mint a központi költségvetési törvényben tárgyévre tervezett érték, akkor a központi költségvetésről szóló törvény módosítására irányuló törvényjavaslatot nyújt be az Országgyűlésnek.

A már meglévő adósságállomány csökkentését célzó szabályokat követően a Gst. olyan előírásokat fogalmaz meg, melyek rendeltetése az államadósság keletkezésének, azaz újabb adósság-keletkeztető ügyletek aláírásának a korlátozása, s ezzel együtt a már meglévő adósságállomány növekedésének akadályozása. Előbbi céllal elfogadott rendelkezések közül az egyik legfontosabb, hogy főszabállyá vált az adósságot keletkeztető ügyletek engedélykötelessége. A Gst. kimondja egyrészt, hogy az állam nevében – a szöveg kontextusból arra következtethetünk, hogy az állam a központi kormányzatra utal – érvényesen adósság-keletkeztető ügylet csak törvényi felhatalmazással, azaz az Országgyűlés hozzájárulásával köthető. Kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adósságot keletkeztető ügyletéhez az államháztartásért felelős miniszter előzetes hozzájárulására van szükség. Az államháztartás helyi szintjén helyet foglaló helyi önkormányzatok pedig csak a Kormány előzetes hozzájárulásával írhatnak alá adósság-keletkeztető ügyletet.^[39] A helyi önkormányzatok vonatkozásában további korlátozásokkal is él a jogalkotó, ám mielőtt ezek áttekintésébe kezdenénk, nézzük meg, hogy a kormányzati szektorba sorolt szervezetek mikor mentesülnek a miniszteri hozzájárulás megszerzésének terhéért, illetve, milyen feltételek egyidejű fennállása esetén járul hozzá a felelős miniszter adósságot keletkeztető ügyleteikhez.

A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek számára nincs szükség előzetes miniszteri hozzájárulásra, ha az adósságot keletkeztető ügylet futamideje a naptári éven belül lejár, illetve ha az ügyletben jelen lévő valamennyi fél az államháztartás valamely alrendszerébe sorolt jogi személy, vagy kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet. Amennyiben előbbi feltételek egyike sem áll fent, akkor a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adósságot keletkeztető ügyleteihez szükség van a felelős miniszter előzetes hozzájárulásához, aki azt abban az esetben adja meg, ha három konjunktív feltétel egyidejűleg érvényesül: (1) az engedély megadása nem veszélyezteti a költségvetési törvényben év végére betervezett államadósság mértékének teljesítését; (2) az adósságot keletkeztető ügyletre a szervezet jogszabályban rögzített kötelező feladatának ellátásához van

[38] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 3/A. § és 4. §.

[39] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 8-10. §.

szükség^[40] és (3) hitelből finanszírozott fejlesztés esetén a fejlesztés kiadásai megtérülnek, s ez valószínűsíti a hitel visszafizetését.^[41]

A helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteihez a Kormány előzetes hozzájárulására van szükség néhány kivételtől eltekintve. Nincs szükség a Kormány hozzájárulására

- jogszabályon alapuló, kötelező kezesség- és/vagy garanciavállaláshoz;
- naptári éven belül lejáró adósságot keletkeztető ügylethez;
- olyan adósságot keletkeztető ügylethez:
 - amelyet a központi költségvetés nyújt európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől elnyert támogatás előfinanszírozására, vagy
 - amelyet adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség létrehozása végett reorganizációs hitelre vesznek igénybe, vagy
 - amely nem lép túl egy bizonyos összeghatárt^[42] és fejlesztési célt szolgál.^[43]

Helyi önkormányzatok esetén az adósság keletkeztető ügyletek aláírásához a Kormány előzetes hozzájárulása mellett arra is szükség van, hogy az önkormányzat éljen adókimutató jogával, s hatályos rendeletében vesse ki legalább az egyik vagyoni típusú helyi adót (építményadó, telekadó), vagy a helyi iparűzési adót, vagy a magánszemélyek kommunális adóját.^[44] A második követelmény alól az önkormányzat akkor mentesül, ha a megkötni kívánt adósság-keletkeztető ügylethez eleve nincs szükség a Kormány előzetes hozzájárulásához, vagy az ügylet célja a meglévő adósság visszafizetése.^[45]

A helyi önkormányzatoknak az eddig tárgyalt két követelményen (Kormány hozzájárulása, helyi adó kimutató) kívül egy harmadik feltételnek is eleget kell tenniük, ha adósságot keletkeztető ügyletet kívánnak aláírni. Az egyes önkormányzatoknak ugyanis az adósságot keletkeztető ügyleteikből származó tárgyévi fizetési kötelezettség^[46] az ügyletek futamideje alatt egyik évben sem lehet több mint a helyi önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-a.^[47] Az előírás célja, hogy a helyi önkormányzatok központi költségvetési segítség nélkül, önerőből, saját bevételszerző képességükre építve is képesek legyenek, illetve képesek maradjanak az ügylet futamideje alatt, az abból származó fizetési kötelezettségek teljesítésére.

[40] Az működési és/vagy fejlesztési kiadások fedezésére is fordíthatják.

[41] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 9. §.

[42] Fővárosi önkormányzat és megyei jogú város önkormányzata esetén a 100 millió forintot, országos nemzeti önkormányzat esetén a 20 millió forintot, más önkormányzat esetén az önkormányzat adott évi saját bevételeinek 20 %-át, de maximum 10 millió forintot.

[43] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 10. § (3) bek.

[44] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 10. § (2) bek.

[45] Ha az adósságot keletkeztető ügylet célja már fennálló adósság visszafizetése, akkor további kitétel, hogy az adósság-keletkeztető ügylet összege nem haladhatja meg a vele rendezni kívánt adósság mértékét.

[46] E fizetési kötelezettségekbe azonban bizonyos tételeket a Gst. szerint nem kell beszámítani. Ezeket lásd Gst. 10. § (6) bek.

[47] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 10. § (5) bek.

Kérdés maradt még az, hogy milyen feltételek egyidejű fennállása esetén adja a Kormány hozzájárulását a helyi önkormányzatok adósságot keletkeztető ügyleteihez? Főszabály szerint – ha a Gst. eltérően nem rendelkezik^[48] – akkor, ha (1) a helyi önkormányzat adósságot keletkeztető ügylete nem veszélyezteti a központi költségvetési törvényben év végére betervezett államadósság mértékének teljesítését és (2) az ügylet az önkormányzat törvényben meghatározott feladatának ellátásához szükséges kapacitás létrehozását eredményezi a működési kiadások folyamatos biztosítása mellett, valamint (3) az önkormányzat élt a helyi adó kivetés jogával, illetve (4) az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyleteiből származó tárgyévi fizetési kötelezettsége az ügyletek futamideje alatt egyik évben sem haladja meg az adott évi saját bevételeinek 50%-át.^[49] Nagyon fontos azonban, hogy a Kormányt mérlegelési jog illeti meg a Gst.-ben foglalt feltételek fennállása esetén is, azaz az egyes adósságot keletkeztető ügyletekhez részben is hozzájárulhat, de azokat el is utasíthatja.^[50]

Az adósságot keletkeztető ügyletek szerződéseinek módosításához (így az adósságmegújításhoz is), akkor van szükség a Kormány előzetes hozzájárulásához, ha az adósságot keletkeztető ügylet maga is engedélyköteles a szerződésmódosítás időpontjában. A Kormány hozzájárulására akkor is szükség van, ha a módosított szerződés az eredetihez képest hosszabb futamidejű, ha megváltozik az adósságot keletkeztető ügylet célja, ha az önkormányzatot terhelő fizetési kötelezettség a futamidő alatt akár egy évben is meghaladja az eredeti szerződés szerinti értéket, illetve akkor is, ha a módosított szerződés nagyobb ügyletértékű.^[51]

Sajátos helyzetben vannak azok az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok, amelyek nem minősülnek kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetnek. E társaságok nyeresége gazdagíthatja az önkormányzati költségvetést, vesztesége pedig kiadást jelenthet az önkormányzati költségvetés számára. Ugyanakkor az önkormányzatoknak mint tulajdonosoknak lehetőségük van arra, hogy e társaságok útján jussanak a pénzüpiacról hitelhez. Eme lehetőséget a jogalkotó korlátok közé kívánja szorítani, amikor is kimondja, hogy a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetnek nem minősülő 100%-os önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság, vagy ilyen gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság adósságot keletkeztető ügyletét is az önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletének kell tekinteni, s mint ilyen, eme ügyletek is a Kormány előzetes hozzájárulásához kötöttek. A hozzájárulás iránti kérelmet pedig az az önkormányzat nyújtja be, amely a gazdasági társaságban a legnagyobb tulajdoni részesedéssel (hányaddal) rendelkezik. Egyenlő tulajdoni részesedés (hányad) esetén az érintett önkormányzatok megállapodása szerinti önkormányzat nyújtja be. A Kormány pedig

[48] A főszabály alóli kivételeket a Gst. 10/B. § (2)-(6) bekezdések tartalmazzák.

[49] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 10/B. § (1) bek.

[50] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 10/B. § (4) bek.

[51] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 10/D. §.

akkor adja e társaságok által megkötött ügylethez hozzájárulását, ha fejlesztési célú ügylet esetén biztosított (akár az önkormányzat támogatásával is), működési célú ügylet esetén pedig a társaságot tulajdonló önkormányzat támogatása nélkül biztosított a keletkező kötelezettség visszafizetése.^[52] Felmerül kérdésként, hogy mi a helyzet azon kormányzati szektorba tartozó egyéb szervezetnek nem minősülő önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társasággal, amelyben az önkormányzatok részesedése vagy tulajdonosi hányada nem 100%, csupán többségi? Illetve kérdés, hogy az 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságokra nézve bevezetett korlátozás miért nem került rögzítésre azon kormányzati szektorba tartozó egyéb szervezetnek nem minősülő gazdasági társaságok vonatkozásában, amelyek a központi kormányzat (állam) 100%-os tulajdonában állnak?

A Gst. rendelkezéseit megerősíti az államháztartásról szóló törvény (továbbiakban Áht.) több szakasza is,^[53] s további részletszabályokat fogalmaz meg, mikor kimondja, hogy az államháztartás központi alrendszerében fennálló költségvetési hiány finanszírozásáért, valamint az államadósság kezeléséért az államháztartásért felelős miniszter, a helyi (önkormányzati) alrendszerben fennálló költségvetési hiány finanszírozásáról a költségvetési rendelet (határozat) útján a képviselő testület rendelkezik. Helyi államháztartási alrendszer vonatkozásában az adósságtömeg kezelésének felelősségét az Áht. nem jelöli meg direkt módon.^[54] A kiegyensúlyozott költségvetési gazdálkodás, így a deficit elkerülése és az államadósság keletkezésének megakadályozása vagy a meglévő adósság kezelése érdekében integrálta az Áht.-be a jogalkotó a középtávú költségvetési tervezés elvét. Mind központi, mind helyi szinten születő költségvetési döntésekben rögzíteni kell a következő három évre tervezett költségvetési bevételi, kiadási összegeket, ahogy a tervezett egyenleget és adósságállományt is.^[55]

VI. ZÁRÓ GONDOLATOK

Az államadósság kezelésére vonatkozó hazai jogi előírások vizsgálatát követően megállapítható, hogy a rendszerváltást követő, 2011-ig tartó időszakhoz képest 2012 után a vonatkozó szabályozás kiterjedtté, részletgazdagabbá vált. A jogalkotó több esetben élt az önkorlátozás lehetőségével a fiskális politika területén ama céltól vezérelten, hogy biztosítsa a fennálló adósságtömeg csökkenését, illetve megakadályozza annak növekedését. Ám csaknem ilyen tág körben lehetőséget ad az önkorlátozástól való eltérésre is: gondoljunk itt a „nemzetgazdaság

[52] 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 10/E. §.

[53] Lásd: Áht. 14. § (4) bek., 23. § (2) bek., 32. §, 41. § (4) bek., 84. § (4) bek., 90. § (3) bek., 91. § (2) bek.,

[54] 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 5. § (2) bek.

[55] 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 29. §.

tartós és jelentős” visszaesésének esetére. Mindez arra enged következtetni, hogy a gazdasági teljesítmény, s így a magyar állam gazdasági prosperitása elsőbbséget élvez az adósságcsökkentéshez képest. Vagyis nem az államadósság minden áron, s mindenek előtti csökkentése a cél, hanem annak a gazdasági növekedés biztosítása melletti redukálása. A célok előbbi sorrendisége gazdasági értelemben racionális. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság államadósság kezelése érdekében bevezetett hatáskör korlátozása kapcsán felmerül kérdésként: vajon a cél szentese-e a választott eszközt?

IRODALOM

- Barcza György (2015): Az államadósság szerepének változása a közgazdaságtanban és a magyar adósságkezelés alapelvei. *Pénzügyi Szemle* 60. évf. 4. sz. 444–457.
- Csűrös Gabriella (2015): *Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. Budapest, HVG-ORAC.
- Földes Gábor (2003): *Pénzügyi jog*. Budapest, Osiris.
- Stiglitz, E. Joseph (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK KERSZÖV.
- Szabó Zsolt (2013): Az államadósság gazdasági növekedésre és gazdasági fejlettségre gyakorolt hatása. *Pénzügyi Szemle* 58. évf. 3. sz. 255–273.
- Zsugyel János (szerk.) (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex.
- 1949. évi XX. törvény Magyar Köztársaság Alkotmánya
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról a Magyar Nemzeti Bankról szóló 1991. évi LX. törvény módosításáról
- 2008. évi LXXV. törvény a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről
- 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
- ESA 95–Kézikönyv Forrás: <http://vmek.oszk.hu/06200/06256/06256.pdf> (2017.10.05.)