
TANULMÁNY

Az államadósság-szabály alkalmazásának elvi és gyakorlati problémáiról

Jóváhagyom:



Olcsó László
Domokos László

BUDAPEST, 2013. SZEPTEMBER

Projektgazda: Dr. Pulay Gyula Zoltán számvevő igazgató, felügyeleti vezető

Készítette: Szilas István számvevő tanácsos

Császiné Murvai Emese Anita számvevő gyakornok

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	11
I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	13
II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK	20
1. AZ ÁLLAMADÓSSÁG-SZABÁLY HÁTTERE	20
2. AZ ÁLLAMADÓSSÁG-SZABÁLY ELŐÍRÁSAI	28
3. AZ ÁLLAMADÓSSÁG-SZABÁLY ÉRVÉNYESÜLÉSE	30
3.1. Az adósságmutató számításának módszertana	30
3.2. Az adósságszabály normativitása, rugalmassága	42
3.3. Az adósságszabály eljárásjogi előírásai	45

MELLÉKLET

Az árindexek és az adósságráta tervezett alakulása a Konvergencia Programok szerint

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Alaptörvény	Magyarország 2011. április 25-én elfogadott Alaptörvénye
ÁSZ	Állami Számvevőszék
CPI	Consumer Price Index – Fogyasztói árindex
EDP	Excessive Deficit Procedure - Európai Unió Túlzott Hiány Eljárása
EKB	Európai Központi Bank - European Central Bank
ESA 95	European System of National and Regional Accounts - az EU nemzeti számla statisztikai módszertana
GDP	Gross Domestic Product – Bruttó hazai termék
GDP mp	Piaci beszerzési áron számított bruttó hazai termék
Gst.	Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
HICP	Harmonised Index of Consumer Prices – Harmonizált fogyasztói árindex
IMF	International Monetary Fund – Nemzetközi Valutaalap
KESZ	Kincstári Egységes Számla
költségvetési keretirányelv	a Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről
KP	Konvergencia Program
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
KT	Költségvetési Tanács
MNB	Magyar Nemzeti Bank
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
OGY	Országgyűlés
Psztv.	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény
Unió vagy EU	Európai Unió

ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

Adósságképlet	<p>A Gst. 2015. január 1-jétől hatályba lépő előírása (4.§ (3) bekezdés) matematikai formában kifejezve:</p> $\frac{B_t - B_{t-1}}{B_{t-1}} \leq E[\pi] - 0,5E[g_t]$ <p>, ahol a nominális adósság mértéke B, az infláció π_t, a gazdasági növekedés rátája g_t, az E pedig a várhatóérték operátor, vagyis azt jelöli, hogy a $t-1$-edik időszakban mekkora az adott változó t-edik időszakra várható értéke.</p>
Államadósság mutató	<p>A kormányzati szektor – alszektoraik egymással szembeni kötelezettségei kiszűrésével számított (konszolidált) – adóssága és a piaci árakon számított bruttó nemzeti termék százalékban kifejezett, egy tizedesig kerekített hányadosa.</p>
Államadósság-szabály	<p>Az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdésében foglaltak alapján az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a GDP felét. Mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.</p>
Anticiklikus politika	<p>Az olyan fiskális politika, amely gazdasági fellendüléskor költségvetési többletet halmoz fel, leépíti az adósság szintjét, illetve visszaeséskor élénkíti a gazdaságot.</p>
Deficitmutató	<p>Átmeneti szabály, amely szerint a központi költségvetési törvényben a maastrichti hiány-mutató értéke nem lehet nagyobb, mint a GDP 3%-a.</p>
EDP jelentés	<p>A Tanács 2009. május 25-ei, az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról szóló 479/2009/EK rendelete (EDP rendelet) alapján az Unió Túlzott Hiány Eljárása (Excessive Deficit Procedure – EDP) keretében a tagországok évente kétszer (tavasszal és ősszel) adatszolgáltatásban (EDP jelentés) jelentik a kormányzati szektor két kiemelt (maastrichti) mutatójának: a kormányzati szektor hiányának és adósságának alakulását.</p>
ESA 95	<p>Az 1996. június 25-ei 2223/96 tanácsi rendelet szerint az EU-ban használatos Nemzeti és Regionális Számlák Európai Rendszere (European System of Accounts – ESA 95) nemzetközileg összehangolt elszámolási keretrendszerként szolgál a teljes gazdaság (vagyis egy régió, egy ország vagy egy országcsoport gazdaságának), összetevőinek és más gazdaságokkal való kap-</p>

Eurostat	<p>csolatának rendszerbe foglalt, részletes leírásához.</p> <p>Az Európai Unió statisztikai hivatala, az Európai Bizottság egyik főigazgatósága. Fő célja, megfelelő statisztikai információk biztosítása az intézményeinek, valamint a statisztikai módszerek harmonizációja a tagállamok, az EFTA országok és a tagjelöltek között. Felelős a tagállamok részéről az Uniónak az uniós jogszabályok alapján átadott statisztikai adatok megbízhatóságának felülvizsgálataért.</p>
GDP deflátor	<p>GDP éves implicit árindex; implicit, vagyis az értékindex és a volumenindex hányadosából számított (becsült) árindex a GDP egészére, szemben a fogyasztói árindexszel („infláció”) vagy a termelői árindexszel, amelyek a kosárban szereplő termékek konkrét árai alapján kerülnek meghatározásra.</p>
Harmonizált fogyasztói árindex (HICP)	<p>A nemzeti statisztikai hivatalok által megadott fogyasztási adatokból az Eurostat által számított (harmonizált) árindex az Unió tagországi inflációs mutatói összehasonlíthatóságának biztosítása érdekében.</p>
Kincstári Egységes Számla	<p>A Magyar Államkincstár Magyar Nemzeti Bank által vezetett pénzforgalmi számlája a pénzellátás és a pénzforgalom lebonyolítására.</p>
Konvergencia program	<p>Az 1997. június 16-án és június 17-én elfogadott Stabilitási és Növekedési Paktum egyik fő célja a Gazdasági és Monetáris Unió megteremtésének további lépéseihez szükséges költségvetési fegyelem biztosítása. Az euróövezeti tagállamok által készített stabilitási, illetve az egyéb tagállamok által beterjesztett konvergencia program a tagállamok középtávú költségvetési stratégiáját ismerteti, azaz azt, hogy az egyes tagállamok a Paktummal összhangban miként kívánják középtávon rendezett költségvetési egyenleget elérni vagy megőrizni.</p>
Kormányzati szektor	<p>Az uniós statisztika szerinti „kormányzati szektor” magában foglalja a "központi kormányzatot", a "tartományi kormányzatot", a "helyi önkormányzatot" és a "társadalombiztosítási alapokat". A magyar terminológia szerinti költségvetési szerveken kívül egyéb, meghatározott feltételeknek eleget tevő szervezetek is a kormányzati szektorhoz, azon belül meghatározott alszektorokba tartoznak.</p>
Maastrichti mutatók	<p>Az Európai Uniót létrehozó 1992-es maastrichti szerződés 121. §-a határozta meg azokat a konvergencia kritériumokat (maastrichti kritériumok/mutatók), amelyeket az EU-tagállamoknak teljesíteniük kell az Európai Gazdasági és Monetáris Unióba való belépéshez (azaz de facto az uniós tagsághoz). A kritériumok a következők: (1) az inflációs ráta egy éves referencia-időszakban nem haladhatja meg 1,5%-nál nagyobb mértékben a három legalacsonyabb mutatóval</p>

rendelkező tagállam inflációs rátájának átlagát; (2) az éves költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3%-át; (3) a bruttó államadósság nem haladhatja meg a GDP 60%-át; (4) a hosszú távú hitelek kamatlába az egyéves referencia-időszakban legfeljebb 2%-kal lehet több mint a három legalacsonyabb inflációs mutatóval rendelkező tagállam államkölcsoeinek átlagos kamatlába; (5) két évig biztosítani kell a nemzeti valuta stabilitását.

Prociklikus fiskális politika

Az a fiskális politika, amely a gazdasági fellendülés idején adósságot növelve fiskális expanziót, míg recessziónál fiskális megszorítást folytat.

TANULMÁNY

az államadósság-szabály alkalmazásának elvi és gyakorlati problémáiról

BEVEZETÉS

A **számszerű költségvetési szabályok** (numerical fiscal rules) **célja**, hogy a nem felelős költségvetési politika megjelenési formáit, a szisztematikus, a gazdasági ciklus minden szakaszában hiányt (és ezzel az államadósságot) növelő „hajlamot” (debt bias), illetve a prociklikus fiskális politikákat megakadályozza, vagy legalábbis korlátozza.

Az utóbbi bő másfél évtizedben a gazdasági-pénzügyi válságok idején mindig felmerül a költségvetési szabályok bevezetésének, kiterjesztésének vagy erősítésének kérdése. Ezért a 2008-as pénzügyi-, és különösen a következő évben ki-robbant európai adósságválság ismét előtérbe helyezte a költségvetési szabályok kérdéskörét. Az Európai Unió (Unió vagy EU) és a tagállamok erre a kihívásra **a jogi szabályozás újrafogalmazásával, kibővítésével, a korábbiaknál szélesebb szankcionálási lehetőségek megteremtésével** választottak. Az uniós törekvések egyik jellemzője, hogy a költségvetési hiánnyal szemben korábban elhanyagolt államadósság¹ nagyobb figyelmet kap.

A költségvetési szabályok **négy fiskális teljesítménymutatót** célozhatnak meg: a (strukturális) költségvetési egyenleget, a kiadásokat, a bevételeket, illetve az államadósságot². Ezek közül gyakran nem egy, hanem több költségvetési szabály is működik egy országban. Számunkra is fontos megállapítás, hogy az Unióban 2011-ben nem volt olyan ország³, ahol **egyedüli költségvetési szabályként** csak adósságszabály lett volna hatályban.

A költségvetési szabályok erősítésének sorába illeszkedik, hogy a korábbi Alkotmányhoz képest új elemként hazánk **Alaptörvényébe bekerült az államadósság-szabály**. Célja, hogy mindaddig, amíg az államadósság a GDP

¹ A tanulmány stílusztika okokból a továbbiakban az „államadósság”, „államadósság-szabály”, az „államadósság-mutató” helyett az „adósság”, illetve „adósságszabály” és „adósságmutató” kifejezéseket is használja.

² A költségvetési szabályok egyes típusain belül is vannak különbségek: a szabály vonatkozhat nominális, vagy valamilyen relatív értékre (például a GDP-hez vagy költségvetéshez, esetleg ezek változásához viszonyítva).

³ A kapcsolódó tanulmány címe: *Numerical fiscal rules in the EU Member States* (http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm)

felét meghaladja – a meghatározott kivételektől eltekintve – csak olyan költségvetési törvény fogadható el, amely az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza, illetve a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelyek következtében az államadósság aránya növekedne. Az adósságszabályra vonatkozó további előírásokat a sarkalatos törvények közé tartozó, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.⁴) részletezi. Az adósságszabály rendelkezéseit először a 2013. évben kell érvényesíteni, azaz **értékeléséhez még nem állnak rendelkezésre egy teljes költségvetési év tapasztalatai.**

Ugyanakkor az Unió közpénzügyek működését megújító szabályozásának egyik fontos eleme, a **költségvetési keretirányelv ez év végéig kötelező hazai adaptációja több ponton, közvetve és közvetlenül is érinti az adósságszabály alkalmazását.** Ez indokoltá teszi az adósságszabály eddigi tapasztalatainak áttekintését, a már látható, a továbbfejlesztése megalapozásához szükséges hiányosságok feltárását. Javaslatunkban jelezzük a keretirányelv egyes előírásaihoz való kapcsolódást.

A keretirányelv hangsúlyozza a költségvetési szabályok érvényesülését elősegítő, a kormányzattól független szervezet(ek) jelentőségét. A hazai jogban ez az Alaptörvény által létrehozott **Költségvetési Tanács**⁵ (KT). A KT jogállását, feladatait szabályozó Gst. szerint az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és a Magyar Nemzeti Bank (MNB), mint a KT két tagjának munkaszervezete a KT által tárgyalt kérdésekhez kapcsolódó elemzéseknek és megállapításoknak a KT rendelkezésére bocsátásával segíti a munkát (23. § (2) bekezdés).

Az ehhez illeszkedő tanulmányunk nem kívánja az adósságszabály átfogó, elméleti értékelését, nemzetközi összehasonlítását adni, csak – összhangban az ÁSZ alaptevékenységének irányultságával, illetve az elemzések és a szabályozás közötti elvi különbözőségekre vonatkozó álláspontunkkal – **a kormányzat gyakorlati működését, napi döntéseit irányító szabályozási hiányosságait** kívánja feltárni, megvizsgálva egyes, a 3. részben felsorolt probléma lehetséges kezelését, beépítését. Mindezek alapján az értékelés az Alaptörvény módosítása nélkül végrehajtható **javaslatokkal** kívánja segíteni az adósságszabály megújítását.

⁴ Egyes jogszabályok, szervezetek más rövidítést is használnak.

⁵ Létrehozásáról a 44. cikk rendelkezett.

I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Elvi kiindulópontként világosan különbséget kell tenni egyrésről az előzetes és utólagos elemzés, háttér információ, másrésről a napi kormányzati döntéseket meghatározó jogszabályi előírások között. Utóbbi esetében nem az elméleti teljességre törekvés, a matematikai kifejezés eleganciája, hanem a cél eléréséhez szükséges elégségessége és a szabály végrehajthatósága a feltétel. **Az adósság-szabály előírására – különösen mint egyedüli költségvetési szabályként – csak annyit szabad „ráterhelni” a felelős költségvetési politika kikényszerítésében, a fenntartható fiskális pálya kialakításában, amennyit az képes megbízhatóan, kiszámíthatóan ellátni.** Az adósság-szabály jellegéből fakadóan „durva” eszköz; csak az általános irány (csökkenés) meghatározására alkalmas, az azon belüli tényezők irányítására, a finomhangolásra csak korlátozottan használható.

Az elemzésektől, elméleti modellektől eltérően azt is figyelembe kell vennie a szabályozási szempontnak, hogy a beazonosított releváns tényezők nem egyszerűen a különböző képletekbe minden további nélkül behelyettesíthető változók. Arra az adósság-szabály szempontjából alapvető kérdésre például, hogy mekkora volt 2010-ben Magyarország piaci beszerzési áron számított GDP-je, a kisebb-nagyobb mértékben eltérő módszertanok, de különösen a folyamatos statisztikai revíziók⁶ miatt az a pontos válasz: mikor és ki szerint? A szabályozás szempontjából az összefüggések komplexitásának tudományos megragadására tett törekvéseknél fontosabb kérdések, hogy **miként kerülnek az összefüggések leírásához, méréséhez szükséges adatok kialakításra, aktualizálásra, ellenőrzésre.**

Az előbbi alapvetésekre építve álláspontunk szerint a költségvetési szabályokkal kapcsolatos hazai és nemzetközi – többek között az Európai Központi Bank (EKB), az EU, a Nemzetközi Valutaalap (IMF) és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) által készített – szakirodalom megállapításait, az uniós jogszabályok előírásait is hasznosítva **az adósság-szabály szabályozása akkor megfelelő, ha**

- a törvényhozók és a szélesebb közvélemény számára is könnyen követhetően megfelel a kitűzött célnak,
- kidolgozott és lehetőség szerint hosszabb időszak gyakorlatában alkalmazott módszertanon alapul,

⁶ A 2010. évi folyóáras GDP értéke a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) szerint 2011 áprilisában 27 119,8 Mrd Ft volt, míg két évvel később ettől 1,9%-kal (több mint 500 milliárd forinttal) eltérő adatot publikált: 26 607,3 Mrd Ft. A következő évben az ESA 2010 bevezetése miatt a GDP adatsorok visszamenőlegesen átszámolásra kerülnek: 2014. év végén várhatóan, bár még nem ismert mértékben nem annyi lesz a 2010-es GDP (és ezért az államadósság aránya sem), mint amit a jelenlegi adatok mutatnak.

- átlátható, azaz könnyen előállítható vagy egyébként is rendszeresen rendelkezésre álló/publikált, így ellenőrizhető adatokra épít,
- az előírások konzisztensek, jól definiált fogalmakat használnak,
- független szervezet(ek) által felülvizsgált, kontrollált a tervezés-végrehajtás-beszámolás/értékelés teljes folyamatában,
- a normativitása és rugalmassága egyenszilárd (kikényszeríthetősége korrekciós mechanizmusokkal is biztosított),
- anticiklikus, segíti a gazdaságpolitikai célok elérését vagy hatása legalábbis semleges.

Ezeket a kritériumokat érvényesítjük a tanulmányban az adósságszabály érvényesülésében azonosított elvi és gyakorlati problémák elemzése során⁷. (A „probléma” nem feltétlenül a szabályozás tényleges hiányosságát jelenti; esetenként csak megfontolást érdemlő felvetés vizsgálatáról van szó.) Az **elvi problémák** közé tartozik (a zárójelben lévő számok az azonosítást segítik):

- az „államadósság” fogalmának meghatározása (1.1.),
- az adósságszabály anticiklikus jellege (1.3.),
- az árfolyam-azonosság (1.4.),
- a nettó adósság-mutató használata (1.5.),
- az adósság trendszerű csökkentése a középtávú tervezésben (1.9. és 1.10.).

A gyakorlati problémák:

- a szektorfelosztás (1.2.),
- az adósságképlet és a deficitmutató (1.3.),
- a kivételek (1.6.),
- az adósságszabályhoz szükséges adatok (1.7.),
- a KT jogköre az adósságszabály év közbeni érvényesítésében (1.8.).

1.1. Magyarország számára az „**államadósság**” az ESA 95, illetve a maastrichti mutatók (EDP) által definiált államadósság. A törvényhozók és a szélesebb közvélemény mára alapvetően tisztában van azzal, hogy az „államadósság” csökkentése az Unió módszertana által meghatározott értékre irányul, amelyről

⁷ Az elemzés a tartalmi-logikai összefüggések alapján halad, ezért nem minden esetben tudja a problémák sorrendjét követni. Ebből adódik az is, hogy egy esetben két problémával szorosan összetartozó jellegük miatt azonos pont (1.3.) tartalmaz.

a „túlzott deficit-eljárásban” adunk számot, illetve az alapján (EDP-jelentés) mond véleményt, értékel a külvilág. A kormányok középtávú gazdasági terveinek alapját képező Konvergencia Programok (KP) is az uniós nomenklatúrát alkalmazzák. A Gst.-ben meghatározott „államadósság” kategória ettől – **alapos és érhető szakmai indoklás nélkül** – eltér, ezzel nehezíti a „jó kormányzás” egyik céljának megvalósulását is, a kormányzati cél megértését, elfogadását. Lemondunk arról az értékről is, hogy az uniós módszertan hosszú múltra tekint vissza, a tagállamok szakértői folyamatosan és közösen fejlesztik, értelmezik a gyakorlat által rendszeresen felvetett problémák, egyedi elszámolási kérdések rendszerbe illeszkedő megoldási lehetőségeit. Az uniós módszertan szerinti adósságra, összetevőire, tényezőire vonatkozó adatokat rendszeresen közléteszik a nemzetközi és a Kormánytól jogilag és/vagy szakmailag független szervezetek (az MNB és a KSH), kutató intézetek, illetve azokat az EU rendszerűen felülvizsgálja, kontrollálja.

1.2. Nehezíti az uniós adóssággal az összehasonlítást az is, hogy a Gst. szerinti adósságbontás nem felel meg az ESA 95 **szektorfelosztásának**. Az ESA 95-ben a kormányzati szektoron belül az egyes alszektorok tartalmazzák az oda tartozó nem államháztartási intézmények adatait is; a Gst.-ben külön „*kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek*” csoportot hoztak létre.

1.3. A szakirodalom és az uniós jogszabályok egyaránt kiemelik, hogy **kívánatos az anticiklikus gazdaság- vagy fiskális politika ösztönzése**. A hatályos szabályozásban erre szolgál az a kivétel, miszerint tartós és jelentős gazdasági visszaesés esetén el lehet tekinteni az adósságcsökkentéstől. Ezen túl anticiklikus célt szolgál a 2015. január 1-jétől hatályos adósságképlet is, amely az Alaptörvény adósságszabályához képest szigorúbb feltételeket támaszt. Az adósságszabály csak az adósság arányának csökkentését írja elő. Az adósságképlet viszont az adósságmutatón belül az adósság növekedésének nagyságát is korlátozza, általában kisebb növekedést engedélyezve, mint amit önmagában az adósságszabály érvényesülése lehetővé tenne. Az elemzésen túlmutató alkotmányjogi kérdés, hogy egy alacsonyabb jogszabály előírása ilyen módon szűkítheti-e a jogszabályi hierarchiában feljebb álló jogszabály rendelkezéseit. Ebben az esetben a Gst. elfogadásával az Országgyűlés (OGY) az Alaptörvényhez képest – a körülményekre való tekintet nélkül – szűkítette elvileg a saját, gyakorlatilag a Kormány mozgásterét.

Ezen túl az adósságképlet matematikailag és elvileg is helytelen: a „infláció”-t használja a közgazdaságilag helyes GDP deflátor helyett. Az **általunk javasolt megalapozottabb megközelítés** a nominális adósság összegének az adósságszabály szerint lehetséges növekedéséből csak az árindex (GDP deflátor) változása miatt bekövetkező részt ismeri el, azaz „reálértéken” tartja az államadósság összegét.

Az adósságképlet hatályba lépéséig – átmenetileg – a jogszabályba iktatott **deficitmutatónak** nincs közvetlen hatása az adósságszabályra. Jelentőségét az adja, hogy ezzel célszerűen kibővült a költségvetési szabályok köre.

1.4. Az **árfolyam-azonosság** célja az adósság összegének meghatározásában az árfolyamkockázat kiszűrése, azaz az árfolyamok változása ne befolyásolja az adósságmutató alakulását. Az előírást indokolatlannak tartjuk. Az árfolyamok

volatilitása nem befolyásolja a trendek alapján meghatározott várható értéket olyan mértékben, hogy alátámasztaná az árfolyam-azonosság szabály alkalmazásának szükségességét. Az árfolyam változása az adósság alakulásának fontos közgazdasági tényezője, amely egyaránt orientálja a magánszektor döntéseit és a kormányzati intézkedéseket. Az árfolyam-azonosság azonban arra ösztönözheti a kormányokat, hogy – az adósságszabály érvényesülése szempontjából – a rövidebb távon könnyebb, de hosszabb távon annál kockázatosabb megoldást preferálják, a devizaadósság (relatív) növelését. Magyarország esetében az adósság alakulásában megmutatkozó jelentőségére tekintettel még kevésbé célszerű kiszűrni az árfolyamváltozás hatását: az ÁSZ 2012-es megállapítása szerint 2006-2011 között az árfolyamok változása (a forint gyengülése) az államadósságot 1656,7 Mrd Ft-tal növelte.

Az árfolyam-azonosság szabálynak köszönhetően előfordulhat, hogy csökken a Gst. szerinti adósságmutató, miközben a mindenki más számára mérvadó uniós módszertan alapján nő. Ezzel a kormányzati intézkedések számára adott esetben ellentmondásos orientációt biztosít, illetve ez a „virtuális” eredmény a gazdaságpolitikai hitelességről felemás jelzést küld.

Az árfolyamok változásának az adósságszabályra gyakorolt hatása sem egyértelmű. Ha például a forint gyengül valamely devizával szemben, akkor az emeli az adott devizában denominált adósság forintban kifejezett összegét, azaz az adósság nagyságát. Ugyanakkor, a forint gyengülése általánosságban az árindex, és ezzel a folyó áras GDP növekedését eredményezi, ami viszont – ceteris paribus – az adósságmutató csökkenését jelenti. (A forint erősödése esetében fordított folyamatok jelentkezhetnek.) Az, hogy melyik hatás, milyen mértékben, mikor és milyen időtávon érvényesül, előre nem számítható.

- 1.5. Véleményünk szerint találhatók olyan szempontok, amelyek indokolják, hogy az elemzésekben, az államadósság értelmezéséhez szükséges háttér információként bemutatásra kerüljön a nettó mutató is, azaz a bruttó adósság értéke a likvid eszközökkel csökkentve. Az államadósság mérésére, összehasonlítására szolgáló különböző mutatók azonban módszertantól (szemlélettől) függetlenül bruttó jellegűek. Ennek oka, hogy az eszközök/követelések prudens értékelése több bizonytalanságot tartalmaz, mint a kötelezettségeké. Továbbá az adósságszolgálat alapját a bruttó adósság képezi. Ezen kívül esetenként eltérően orientálnák a kormányzati intézkedéseket: például a 2009-2013. I. negyedéve közötti 16 időszak felében a bruttó- és a nettó adósságmutatók ellentétesen változtak.
- 1.6. Az adósságszabály működése szempontjából a rugalmasság és a normativitás közötti egyensúly megteremtése fontos követelmény. A Kormány számára az **általános mozgásteret** az biztosítja, hogy az adósságszabály érvényesítéséhez adott esetben az államadósság tizedszázalékában kifejeződő, a húszmilliárd forintos nagyságrendű intézkedések szükségesek. A szabályozásnak viszont biztosítania kell, hogy adósságot jelentős mértékben növelő, nem előre eltervezett és indokolt kormányzati intézkedéseket a kivételek jogszabályban rögzített köre teljesen lefedje.

Ugyanakkor az **Alaptörvény megítélésünk szerint szűken határozza meg a kivételek körét.** Az Alaptörvény az adósságszabály érvényesítésében

két kivételt ismer el: a különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni. **Indokolt lenne a kivételek közé sorolni** a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását potenciálisan veszélyeztető helyzetet, illetve az államadósság csökkentésének vagy a költségvetési hiány finanszírozásának az adott időszak átlagánál jelentősen kedvezőbb feltételek mellett történő biztosítása érdekében szükséges, nagy összegű adósságot keletkeztető műveleteket is.

Az Alaptörvény, illetve a Gst. kivételekre vonatkozó előírásaiban **több következetlenség** is található. Ha a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése a költségvetési év során következik be, akkor a Gst. szerint a Kormány az adósságszabály „*felfüggesztés*”-ét kezdeményezi. Ez a megközelítés ellentétes az Alaptörvénnyel, hiszen a „*felfüggesztés*” nem azonos a „*szükséges mértékű*” eltéréssel. A Gst. nem rendelkezik egyértelműen arról, ha az adósságszabály érvényesülését **a különleges jogrendet kiváltó körülmények** okozta következmények enyhítéséhez szükséges intézkedések veszélyeztetik, akkor ez a helyzet – az Alaptörvénnyel egyezően – a kivételek közé tartozik-e. A jogszabályból hiányoznak a kivételekkel kapcsolatos tartalmi és eljárási, így a kivételek kimutatására, számszerűsítésére, ellenőrzésére, ezen belül a KT szerepére vonatkozó szabályok.

- 1.7. **Az adósságszabály független szervezetek (ÁSZ, KT) általi előzetes és év közbeni felülvizsgálata elvileg (jogszabályilag) biztosított, de az ehhez szükséges feltételek megléte tekintetében már hiányosságok tapasztalhatók.** A jelenlegi szabályozás alapján teljesen esetleges, hogy például a költségvetési törvényjavaslatban a megalapozó makropálya, ezen belül az adósságszabályhoz kapcsolódó információk alátámasztásához milyen adatokat mutat be a Kormány. Jogszabály arról sem rendelkezik, hogy mikor, milyen esetben kell a kormányzati makroszámításokat aktualizálni, hogyan kell biztosítani az indokolással ellátott hozzáférést a legszélesebb nyilvánosság számára. Jelenleg hiányoznak a kormányzati – beleértve az adósságszabállyal kapcsolatos – prognózisok számítási, becslési módszereire vonatkozó intézményesített szakmai kontrollok.

Az **utólagos kontrollt nehezíti** az a szabályozási következetlenség, hogy az adósságszabály, az adósságmutató teljesülésének bemutatásáról, különösen pedig a zárszámadási törvény norma szövegében történő rögzítésére nincs előírás.

- 1.8. A Gst. nem kapcsolja össze a Kormány adósságszabályra vonatkozó féléves felülvizsgálatát, illetve az erről szóló tájékoztatását és a **KT véleménynyilvánítását**. Olyan előírás sincs, hogy a Kormány tájékoztatásának időben meg kell előznie a KT véleménynyilvánítását⁸. Nincs olyan rendelkezés sem, hogy a KT kötelezettsége lenne a kormányzati felülvizsgálat értékelése. (Bár erre természetesen joga van a KT-nek.) Másrészt a Kormánynak nincs kötelezettsége arra, hogy érdemben válaszoljon a KT véleménynyilvánítására, beleértve az

⁸ A Kormány 2013 augusztusában még nem tett eleget tájékoztatási kötelezettségének, miközben a KT már július 16-án nyilvánosságra hozta a féléves véleményét.

adósságszabály érvényesülése érdekében szükséges kormányzati intézkedések KT általi kezdeményezését.

1.9. A szabályozás következetlensége, hogy miközben az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) előírja – a Kormány hatáskörébe tartozóan – **a középtávú tervezést**, erről az adósságszabály vonatkozásában nincs rendelkezés. Indokoltnak tartjuk, hogy a költségvetési törvény normaszövegébe kerüljenek be a középtávra vonatkozó adósságmutatók, amelyek aztán a KP-k alapjául szolgálnak. Ezzel az adósságszabály érvényesítése éves kötelezettségének változatlanul hagyása mellett a kormányok adósságcsökkentési feladata egy hosszabb időszakba ágyazva kerül bemutatásra, meghatározásra és értékelésre. Egyben összekapcsolódna a Kormány adósságra vonatkozó tervezésének megalapozottságával kapcsolatos az Unióval szembeni és a hazai törvényekben rögzített felelőssége is. (A középtávú tervezés megerősítése, törvényi megjelenítése egyébként az adósságszabálytól függetlenül is követelmény a költségvetési keretirányelv szerint.)

1.10. Az államadósság-szabály jelenleg az egyes évek között méri az államadósságmutató, illetve az államadósság változását, így **nem ösztönöz az adósság trendszerű csökkentésére**. A szakirodalom és az uniós szabályozás ennek az elkerülésére javasolja a több évre, esetleg a gazdasági ciklus egészére kiterjedő megközelítést (over the cycle). Ez a megközelítés, a ciklikusan igazított mutató előállítása azonban bonyolult szabályozást, a közvetlenül nem megfigyelhető és/vagy csak utólag becsülhető adatokat igényel. Ugyanakkor a középtáv éves adósságmutatóinak költségvetési törvénybe foglalása, valamint a kivételek számszerűsített hatásaival korrigált adósságmutató megállapítása megítélésünk szerint valamiféle „ciklikusan igazított adósság” nélkül is megfelelően kezeli a problémát.

Összességben **az adósságszabályt az általunk meghatározott kritériumok alapján értékelve megállapítható, hogy a célszerű működését több hiányosság jelentősen korlátozza**. Érthetőségét, nyomon követhetőségét gátolja, hogy a jól kimunkált és a gyakorlatban is alkalmazott uniós módszertannal nem teljesen azonos szabályokon alapul. Emiatt nem az egyébként is rendszeresen publikált és független hazai és nemzetközi szervezetek által felülvizsgált adatokra épül. A szabályozási hiányosságok, a szükséges adatok teljes körű rendelkezésre állása biztosítottságának, a határidők meghatározásának hiánya korlátozza a független kontroll-szervezetek tevékenységének hatékonyságát, beleértve az adósságszabály érvényesülését szolgáló év közbeni korrekciós intézkedések kezdeményezését. A kivételek köre a kívánatosnál szűkebb, hiányosan és ellentmondásosan szabályozott. Az előírások az anticiklikus költségvetési politikát a lehetségesnél kevésbé segítik elő.

Megállapításaink alapján az adósságszabály Alaptörvénnyel összhangban lévő továbbfejlesztéséhez **javasoljuk**

1. az államadósság kiszámítása az uniós módszertan alapján történjen, az államadósság megoszlása a kormányzati szektor alszektorai szerint kerüljön bemutatásra a költségvetési törvényben,
2. az árfolyam-azonosság szabály kerüljön eltörlésre,

3. jogszabály rögzítse az adósságszabály érvényesüléséhez, a Kormány azt megalapozó éves és középtávú makrogazdasági pályára vonatkozó prognózisaihoz szükséges mutatók minimális körét,
4. a mutatók módszertanai legyenek nyilvánosak, a szakmai megfelelőségük, nemzetközi harmonizációjuk intézményesen biztosított,
5. a Kormány költségvetési törvényjavaslatban szereplő mutatókat aktualizálja legalább a hazai és uniós jogszabályokban előírt dokumentumok (KT véleménye a költségvetési törvényjavaslat végszavazása előtt, a KP, az adósságszabály érvényesülésének féléves kormányzati felülvizsgálata) elkészítésekor a releváns adatok változásai indokolásával,
6. a Gst.-ben meghatározott adósságképlet helyett a nominális adósság összegének növekedését legfeljebb az árindex (GDP deflátor) tervezett változásának megfelelő mértékben engedélyező új előírás lépjen hatályba,
7. az adósságmutató – összhangban a hazai és uniós előírásokkal – középtávra, éves célokként meghatározva is kerüljön rögzítésre a költségvetési törvényben,
8. a jogszabályok tartalmazzák teljes körűen az adósságszabály érvényesülésében kivételt képező tényállások tartalmi és eljárási szabályait,
9. az adósságszabály érvényesülésnek év közbeni biztosítása érdekében jogszabály rögzítse, hogy
 - a Kormány tájékoztatja az adósságszabály érvényesülése féléves felülvizsgálata eredményéről az OGY illetékes bizottságát és a KT-t,
 - a Kormány meghatározott határidőn belül érdemben válaszol a KT féléves vagy egyéb nyilvános véleménynyilvánítására,
 - amennyiben a KT javasolja, a Kormány törvényben meghatározott határidőn belül intézkedéseket tesz, beleértve – szükség szerint – a központi költségvetésről szóló törvény módosításának kezdeményezését,
10. jogszabály rögzítse, hogy a zárszámadási törvény normaszövege tartalmazza az adósságszabály érvényesülését, az adósságmutatók alakulását, az erre vonatkozó folyamatokról szóló tájékoztatás bemutatásának kötelezettségét.

A javaslatok végrehajtása hozzájárul a költségvetési keretirányelv egyes rendelkezései megvalósításához: a költségvetési adatok átláthatóságának biztosítása (adatok rendszeres, nyilvános közzététele); a legfrissebb információkat felhasználó, reális makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseken alapuló, utólagosan is értékelt költségvetési tervezés; megbízható és független elemzéssel is kontrollált, jól meghatározott célokat tartalmazó költségvetési szabályok; a prociklikus fiskális politika elkerülésének biztosítása a költségvetési törvényben is rögzített költségvetési szabály révén; legalább hároméves költségvetés-tervezési időhorizont alkalmazása a költségvetési tervezésben, illetve a költségvetési szabályok összhangja a többéves költségvetési célokkal, a hiánnyal és adóssággal, vagy más összefoglaló költségvetési mutatószámmal.

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. AZ ÁLLAMADÓSSÁG-SZABÁLY HÁTTERE

Az uniós szabályok egy része csak az euró-övezet tagjaira vonatkozik, így Magyarországra nézve nem kötelezőek, de számunkra is jelzik, hogy az EU **milyen irányba keresi a kitörési pontokat a közös problémákra**, illetve egyes megoldásokat mi is hasznosíthatunk.

Az EU számításai⁹ szerint 2010-ben – növekvő tendenciát mutatva – 70 költségvetési szabály volt 24 tagországban (Ciprus, Görögország és Málta egyet sem alkalmazott). A szabályok közel 40%-a a költségvetési egyenlegre, 27%-a az adósságra, míg 24%-a a kiadásokra vonatkozott; más metszetben 30% csak az önkormányzatokra, 25% az önkormányzati és központi szintre egyaránt érvényes volt.

A számunkra is **kötelező uniós jogszabályok** közé tartozik a Tanács 2011. november 8-ai, a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU irányelve (költségvetési keretirányelv). Az irányelv előírása szerint az Unió tagállamai hatályba léptetik azokat a rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az irányelvnek 2013. december 31-éig megfeleljenek (15. cikk).

Magyarország Konvergencia Programja 2013-2016 (aktuális KP) szerint: „*Összhangban a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló, a Tanács 2011/85/EU irányelv átvételi határidejével, 2013 második félévében kerül sor az átültetésre. Az ezzel összefüggő törvénymódosítások, így az államháztartásról szóló törvény és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvényjavaslatok az előzetes tervek szerint októberben kerülnek az Országgyűlés elé, és így azok még 2013-ban elfogadásra kerülnének.*”

A **költségvetési keretirányelv** adósságszabályhoz kapcsolódó legfontosabb előírásai:

a) a nemzeti költségvetési keretrendszerben rögzített kötelezettségek és eljárások, illetve a teljes körű és megbízható állami számvitel alkalmazása, hatálya ki kell terjedjen a kormányzati szektor (general government) valamennyi alszektorára,

b) a költségvetési adatok minőségének biztosítása során alapvető követelmény az átláthatóság, aminek megvalósulásához ezen adatok rendszeres, nyilvános közzétételére van szükség, továbbá

c) az ESA 95 adatok hozzáférhetősége és megfelelő minősége létfontosságú az Unió költségvetési felügyeleti keretének megfelelő működéséhez,

⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/public-finance-in-emu-2012_en.htm

d) a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a költségvetési tervezés a legfrissebb információkat felhasználó, reális makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseken alapuljon, amelyeket objektív kritériumok alapján rendszeresen, elfogulatlanul és átfogóan értékelni kell, többek között utólagos értékeléssel is,

e) az erős számszerű költségvetési szabályoknak jól meghatározott célokat, valamint a hatékony és időben történő ellenőrzést lehetővé tevő mechanizmusokat kell tartalmazniuk, illetve független szervezetek által készített megbízható és független elemzésen kell alapulniuk,

f) kerülni kell a prociklikus költségvetési politikákat, és a gazdaságilag kedvező időszakokban nagyobb mértékű költségvetési konszolidációt kell végezni, amit elősegítenek a világosan meghatározott számszerű költségvetési szabályok (ezeknek a szabályoknak tükröződniük kell a tagállamok éves költségvetési jogszabályaiban),

g) a nemzeti költségvetési tervezésnek többéves megközelítést (legalább hároméves költségvetés-tervezési időhorizontot) kell alkalmaznia és különösen a középtávú költségvetési célkitűzések megvalósítására kell törekednie,

h) a számszerű költségvetési szabályokkal összhangot teremtő átfogó és átlátható többéves költségvetési célok, a kormányzati hiány és adósság, valamint bármely más összefoglaló költségvetési mutatószám kidolgozására eljárásokat kell kialakítani.

A **költségvetési szabályokkal kapcsolatos elemzéseiket** elkészítették a különböző szakértő szervezetek, például az OECD, az EKB és az IMF¹⁰. A magyar anyagok közül meg kell említeni a Századvég Gazdaságkutató Zrt. Műhelytanulmányok sorozatában (2012/2.) megjelent *Az új magyar adósságszabály értékelése* című, szakmailag magas színvonalú tanulmányát. Az anyag a nemzetközi szakirodalomban a fiskális fegyelmezetlenségre adott költségvetési szabályok céljai, típusai, illetve tapasztalatai áttekintésébe ágyazva elemzi az adósságszabályt, a később ismertetendő adósságképletre fókuszálva.

A hazai és nemzetközi **szakirodalomból levonható egyik legfontosabb következtetés**, hogy nem egyértelmű, az adott ország költségvetési politikájában, a fiskális állapota mutatóiban megfigyelhető kedvező változások a költségvetési szabályok bevezetésére vezethetők vissza, vagy a döntéshozók kedvező változásokra vezető elkötelezettségének, hitelességének kifejeződése a költségve-

¹⁰ *Europe's New Fiscal Rules*, OECD Economics Department Working Papers, No. 972, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9777md976b-en>; *The Size And Composition Of Government Debt In The Euro Area*. European Central Bank Occasional Paper Series (No 132/October 2011) www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp132.pdf; *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset* (IMF, WP/12/187, July 2012) www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf. A korábbi tapasztalatokról áttekintést ad az Európai Bizottság 2007 végén készült anyaga: *Fiscal rules in the EU at national level: experiences and lessons* (http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/51/Directorate.pdf).

tési szabályok megalkotása. Az ország(csoport)ok szerinti különbségeket is figyelembe véve, az utóbbi a valószínűbb: ha a döntéshozó nem elkötelezett a kiegyensúlyozott költségvetési politika folytatása mellett, semmiféle költségvetési szabály nem tudja ténylegesen erre rászorítani. (Az elkötelezettséget kiválthatja az is, hogy erre a külvilág részéről gyors és hatékony visszacsatolás kényszerít.) A kormányzat részére például rendelkezésre áll a „kreatív könyvelés” megannyi formája, amely lehetővé teszi a szabály(ok) kijátszását¹¹. A szabályok szigorítása, kiterjesztése, részletezése átvezet a szabályokkal kapcsolatos különböző kompromisszumok (trade-off) kérdéséhez.

A fiskális szabályokkal szemben támasztott követelmények egyszerűre nem érvényesíthetők teljes körűen. A különböző szempontok érvényesülése szembe kerülhetnek egymással, így különösen a rugalmasság a szabályok normativitásával. A kompromisszum (mértéke) nem szakmai kérdés. Magyarország esetében az adósság alakulásának „előélete”, a kormányok adósságnövelő költségvetési felelőtlensége inkább azt indokolná, hogy a normativitás érvényesüljön a rugalmassággal szemben. A magas adósságráta, az adósságon belül a devizaadósság jelentős aránya miatt nagyobb a gazdaság, illetve az államháztartás sérülékenysége a hirtelen külső hatásokra (például árfolyamok ingadozása), kisebb a kormányzati mozgástér. Emiatt viszont objektíve nagyobb az igény az adósságra is – akárcsak átmenetileg – ható konkrét helyzetek rugalmas kezelésére.

A szakirodalom – és az uniós jogszabályok – szerint a költségvetési szabályok érvényesülésének általános feltétele **a szabályok érvényesülését felügyelő kormányzattól független szervezet** megléte. Itt azonban abban kell kompromisszumra jutni, hogy a független szervezet jog- és feladatkörének gyakorlása ne csorbítsa a kormányzati felelősséget: például az adósságszabály megalapozásához szükséges makroszámítások megalapozottságának minősítése. A célszerű megoldás megítélésünk szerint, hogy a számításokat végző és előterjesztő kormányzat felel azok megalapozottságáért; független szervezet(ek) végzi(k) a minősítést. Az időben végzett szakszerű minősítéshez azonban biztosítani kell a szükséges jogszabályi és tartalmi feltételeket. A jelenlegi hazai gyakorlatban ezek a feltételek az alapvető szabályozás szintjén adóttak, de a részletes (tartalmi) szabályozásnak komoly hiányosságai vannak.

A magyar megoldás kétféle: egyrészt az ÁSZ törvényi feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetési javaslat (pótköltségvetési javaslat) megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét (az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (1) bekezdése). A megalapozottság sarkalatos pontja, hogy a tervjavaslat (ezen belül a bevételi előirányzatok tervezése) a legfrissebb információkat felhasználó, reális makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseken alapuljon, összhangban a költségvetési keretirányelv fentebb említett d) pontjával. Másik oldalról a KT a tervjavaslatot megalapozottságát az adósságszabály érvé-

¹¹ Lásd például az OECD *Fiscal gimmickry in Europe: one-off measures and creative accounting* (ECO/WKP(2005)4) című tanulmányát: http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,fr_33873108_33873325_34433934_1_1_1_1,00.html.

nyesülése szempontjából is értékeli¹². Az adósságszabály érvényesülésére vonatkozó értékelés tulajdonképpen ugyancsak kifejezi – egyes makroadat esetében közvetlenül, más adatnál áttételesen – a tervjavaslatot megalapozó makropálya egyfajta minősítését. A kockázatot mindkét esetben az jelenti, hogy a tervezés alapjául szolgáló adatok, feltevések, módszertanok nem ismertek teljes körűen a két külső kontroll-szervezet számára, illetve egyes adatok a törvény megszavazása idején már aktualizálást igényelnének.

Ugyancsak általános érvénnyel megállapítható, hogy a hivatkozott elemzések **nem gyakorlat-, illetve szabályozás orientáltak**. A téma tárgyalásának absztrakciós szintje miatt **evidensnek tekintenek olyan kategóriákat**, amelyek mihelyest nem változóként szerepelnek, hanem paraméterezve, konkrét értékkel kell behelyettesíteni, elveszítik evidenciájukat. Tekintsük például az egyik fontos fiskális mutatót: mennyi Magyarország államadóssága a GDP százalékában az elvileg már – a rendszeres revízióval is – lezárt 2010. évre? Milyen értéket kell behelyettesíteni egy a gyakorlat számára az adósságra vonatkozóan konkrét szabályozási értéket meghatározó képletbe?

Az OECD Magyarország esetében a központi kormányzat adósságára a GDP arányában 73,9%-ot¹³, a kormányzati szektorra 81,5%-ot, illetve – a maastrichti mutatóra – 87,3%-ot¹⁴ közöl. (Az OECD 2013. januári kiadványa szerint viszont a kormányzati szektor adósságmutatója 2010-ben 86,3% volt¹⁵.)

A Világbank szerint a központi kormányzat adósságmutatója 82,2%¹⁶, az IMF szerint a kormányzati szektor adósságmutatója 78,4% (20 421 Mrd Ft)¹⁷ volt. A nem szakmai közönség által gyakran hivatkozott *The World Factbook* szerint a magyar közszféra (public sector) adóssága 80,2%-ot tett ki¹⁸.

A 2013. évi tavaszi magyar EDP jelentés szerint a kormányzati szektor adóssága 2010-ben a GDP 81,8%-a (21 775 Mrd Ft) volt. (Tekintve, hogy a tagállamok adatszolgáltatásán alapul, ugyanez az érték található az EU statisztikai hivatala, az Eurostat honlapján is¹⁹.)

¹² Az Alaptörvény szerint a KT „az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja” (44. cikk (1) bekezdés).

¹³ http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=GOV_DEBT

¹⁴ <http://www.oecd.org/eco/outlook/economicoutlookannextables.htm> (32. és 61. táblák)

¹⁵ http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook_18147364

¹⁶ <http://data.worldbank.org/indicator/GC.DOD.TOTL.GD.ZS/countries?display=default>

¹⁷ http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weorept.aspx?sy=2008&ez=2015&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=75&pr1.y=12&c=944&ts=GGXWDN%2CGGXWDN_NGDP%2CGGXWDG%2CGGXWDG_NGDP&grp=0&a=

¹⁸ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

¹⁹ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1>

Az eltérések – részben – magyarázhatók a különböző szervezetek által alkalmazott módszertanok, illetve a különböző revíziós stádiumban lévő adatok használatából fakadó eltérésekkel²⁰. A kormányzati szektor adósságára vonatkozó adatok eltérése azonban még az IMF és EDP adatai között is 3,4 százalékpont, ami közel nyolcszáz milliárd forintot jelent. **Arra a kérdésre tehát, hogy mennyi volt a magyar államadósság 2010-ben, a válasz: mikor és ki szerint?**

A konkrét értékek meghatározásának problémáját általánosíthatjuk: alapvető kiindulópontnak tekintjük, hogy **az elemzés és a szabályozás követelményei eltérnek egymástól**. Ezért nem ad sok közvetlenül hasznosítható segítséget a gyakorlat számára az adósságra ható tényezők beazonosítása, az összefüggés dekomponálása nem elégséges az adósság alakulásának értékeléséhez, a hatások számszerűsítésére. Nem kapunk akkor sem használhatóbb megoldást, ha matematikai formában felírjuk, például

$$D = f(\text{GDP mp}, r/e_i, x_j + a)$$

ahol D = államadósság, GDP mp^{21} = a nominális vagy másként a folyóáras (pontos megfogalmazással: piaci beszerzési áron számított) GDP, r/e_i = releváns árfolyamok, x_j = a modell/képlet „szofisztikáltságától”, aggregáltságától függően figyelembe vett 1,2, ..., j számú változó, a = valamiféle állandó vagy maradvéktag (reziduum). A szakirodalomban az adóssággal kapcsolatban használt egyik képlet²² szerint

$$\Delta b_t \approx -pb_t^f - pb_t^m + \frac{r_t^{FX} + \eta_t}{1 + g_t} \cdot b_{t-1}^{FX} + \frac{r_t^{HUF}}{1 + g_t} \cdot b_{t-1}^{HUF} - \frac{g_t}{1 + g_t} \cdot b_{t-1} - p_t + da_t + o_t$$

ahol b = az adósságmutató változása, pb^f = az államháztartás seigniorage-jövedelem²³ és a tartaléktartás költségével korrigált elsődleges egyenlege, pb^m = a seigniorage-jövedelem és a tartaléktartás költsége, r = reálkamat, η = a reálárfolyam-változás, g = a reálnövekedés, p = privatizációs bevétel, da = az állam által átvállalt adósság, o = az egyéb, adósságra ható tényezők GDP-arányos összessége; az alsó indexek a t , illetve a $t-1$ időszakot jelölik, a felső indexek a

²⁰ A 2011 őszi EDP jelentés szerint az előző évi adósság 21 750 Mrd Ft, az adósságráta pedig 81,3% volt. A 2011-es tavaszi és a 2013-as tavaszi EDP jelentésekben a 2010. év GDP értéke között 1,9%-os különbség van. A következő évben az ESA 2010 bevezetése miatt a GDP adatsorok visszamenőlegesen átszámolásra kerülnek: 2014. év végén várhatóan, bár még nem ismert mértékben nem annyi lesz a 2010-es államadósság, mint amit a jelenlegi adatok mutatnak.

²¹ Ezt a rövidítést alkalmazza az EDP rendelet.

²² Lásd a Czeti Tamás–Hoffmann Mihály szerzőpáros *A magyar államadósság dinamikája: elemzés és szimulációk* című írását (MNB-tanulmányok 50., 2006. január).

²³ A seigniorage a jegybankoknak a nettó készpénzkibocsátásból és a hitelintézeteknek a központi banknál kamatmentesen, vagy a piaci kamatnál alacsonyabb kamat mellett elhelyezett kötelező tartalékaiból származó jövedelme.

megfelelő változók denominációjára utalnak (HUF: forint, FX: deviza). A képlet tökéletesen alkalmas arra, amire a tanulmány célja szerint szolgál: elemzés és szimuláció. És fordítva is igaz: *arra* alkalmas és nem a jogi szabályozás céljára.

Az elemzési szempontok gyakorlati (szabályozási) alkalmazását további tényezők is gátolják. A „köz” túlzott mértékű eladósodásának okai, illetve rövid- és hosszabb távú kedvezőtlen hatásai közismertek. Abban azonban már kevésbé van egyetértés, hogy az egyes tényezők pontosan milyen hatásmechanizmusokon keresztül, milyen időhorizonton és különösen milyen mértékben járulnak hozzá az eladósodás mértékéhez. Ennek oka az eltérő megközelítéseken kívül az is, hogy az **egyes tényezőknek egyaránt van adósság mértékét növelő, illetve csökkentő hatása**; a körülményektől függően erősebben vagy gyengébben érvényesül egyik vagy másik, változó időhorizont mellett. Az elemzések gazdasági ciklushoz igazodó időtartamra vonatkozó feltevései („rövid távon” vagy „hosszú távon”) **nem szabályozási kategóriák**: a hazai és uniós költségvetési gazdálkodás jogszabályokban előírt módon tagolja az időt és pontos időhorizontjai vannak (egy vagy három naptári év). Ami három éves időszakon túl van, mint „hosszú táv” az legfeljebb indikatív jellegű, de nem szabályozási előírás.

Az elméleti megközelítésre az időhorizont szempontjából jellemző példa: a Századvég Gazdaságkutató Zrt. idézett tanulmánya rámutat, hogy ha – a jelenleg egyébként még nem hatályos – adósságképlet „50 százalékos adóssággráta alatt is érvényben marad, akkor az jelentős túllövést eredményez hosszú távon az államadósság csökkentésének területén. Egy bizonyos szint alatt a GDP-arányos államadósság további lefaragása csak újabb társadalmi költségeket okozna, miközben az ebből származó hasznok mértéke elenyésző lenne.” Ez akár igaz is lehet, de ennek kezelése nem a közeljövő szabályozási feladata, mert középtávon bizonyára nem lesz ebből probléma. Ha az adósságmutató trendszerűen süllyedve, mondjuk másfél évtized múlva a maastrichti 60% alatt lesz, akkor sem lesz még késő az akkori helyzetnek megfelelő szabályozási megoldást találni²⁴.

Miközben általánosságban igaz, hogy az alacsonyabb bázisról induló, alacsony dinamikájú államadósság hosszabb távon kedvezőbb a gazdasági fejlődésre, ez az **összefüggés igen jelentős mértékben függ a konkrét helyzettől**. Ennek alátámasztására mélyebb elemzés helyett elegendő néhány példa (az adatok forrása az EU statisztikai hivatalának a honlapja²⁵):

	államadósság a GDP %-ában		különbség (2012-2008. év adatai)	GDP növekedése 2008-2012 (%)
	2008	2012		
Egyesült Királyság	52,7	90,0	37,3	-2,3
Szlovákia	27,9	52,1	24,2	4,5

²⁴ Az MNB által 2012 májusában készített kivetítés a költségvetési egyenleg és az államadósság alakulásáról (2012–2026) szerint az államadósság az időszak végére csökkenhet 59,4%-ra.

²⁵ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

	államadósság a GDP %-ában		különbség (2012-2008. év adatai)	GDP növekedése 2008-2012 (%)
	2008	2012		
Németország	66,8	81,9	15,1	2,6
Belgium	89,2	99,6	10,4	1,0
Ausztria	63,8	73,4	9,6	1,6
Magyarország	73,0	79,2	6,2	-5,7

Forrás: saját számítás az Eurostat adatai alapján

Az adósság arányának változása, és különösen a GDP alakulása és az adósságráta változásának mértéke között nincs statisztikailag releváns kapcsolat. Ezt még inkább igazolja, ha két, **a makro-mutatókat tekintve nagyon hasonló országot** vetünk össze. A következő táblázatból látható, hogy a közel azonos helyzetből indult két ország közül Románia az utóbbi évtizedben jobban teljesített, mint Bulgária, jóllehet az előbbi adósságának aránya ebben az időszakban közel felével nőtt, míg az utóbbié kevesebb, mint harmadára csökkent.

	gazdasági fejlettség*			államadósság a GDP %-ában		
	2001	2008	2012	2001	2008	2012
Bulgária	30	44	47	66,0	13,7	18,5
Románia	28	47	49	25,7	13,4	37,8

* egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson (EU 28 = 100)

Forrás: saját számítás az Eurostat adatai alapján

Mindkét ország gazdasági „növekedése” 2009-2012 között 0,99% volt. Hogyan lehet minősíteni ebben az időszakban a két ország fiskális politikáját: anticiklikus, hiszen a csökkenő GDP-vel ellentétesen változott az adósság aránya? Mindkét ország anticiklikus politikát folytatott, miközben a bolgár mutató csak harmadával nőtt és 20% alatt maradt, a román viszont háromszoros növekedés mellett 40% közelébe került. A „tiszta esetek”-től eltekintve²⁶ önmagában az adósság változása egy időszakban – vagy különösen egy évre vonatkozóan – nem sokat mond egy ország teljesítményéről, a gazdasága, növekedése „egészségességéről” (kiegyensúlyozott fenntarthatóságáról). Az adósságállomány nagysága – ugyancsak eltekintve a szélsőértékektől – sem mutatja meg az adósság tényleges jelentőségét az átlagos lejáratú idő, vagy éppen az összetétel figyelembe vétele nélkül.

A magyar adósság aránya 2006-2010 között 65,9%-ról 81,8%-ra nőtt. Ezen belül a forintadósság aránya 71,8%-ról 55,2%-ra esett; összege gyakorlatilag nem változott: 10 559 Mrd Ft és 11 063 Mrd Ft volt. Az államadósság-növekedés 80%-a

²⁶ Görögország 1999-2011 között 94,0%-ról 170,3%-ra, vagy Magyarország 2001 és 2010 között – évről-évre emelve – 52,7%-ról 81,8%-ra növelte adósságát.

devizában valósult meg 2006-2011 között. Ez alapján számszerű alátámasztás nélkül is belátható, hogy Magyarország akkor is kedvezőbb helyzetben lenne, ha az államadósságának aránya semmit sem változna, csak azon belül csökkenne a devizában denominált arány. Másként megfogalmazva, továbbra is komoly aggodalomra adna okot, ha az adósság csökkenése a devizaadósság folyamatos emelkedése, azaz az árfolyam-ingadozásnak való kitettség növekedése mellett következne be. (Természetesen itt is számítanak a konkrét arányok.)

Összegzésként ismételten hangsúlyozni szükséges, hogy világosan **különbséget kell tenni egyrészt az elemzés, háttér információ, másrészt a napi kormányzati döntéseket meghatározó jogszabályi előírások között**. Utóbbi esetében nem az elméleti teljességre törekvés, a matematikai kifejezés eleganciája, hanem a cél eléréséhez szükséges elégségessége és a szabály végrehajthatósága a feltétel. Ugyanúgy egy jó minőségű tervezés sokféle szempontot számításba vesz az adósságra vonatkozó ökonometria modelljeiben. Ezeknek az elméleti megalapozottságát, a paraméterezés, a megállapított összefüggések megfelelőségét a **konkrét körülmények között** vizsgálni kell. De ezt nem szabad beépíteni a természetszerűen merev(ebb) szabályozásba. Az adósságszabály előírására – különösen mint egyedüli költségvetési szabályként – csak annyit szabad „ráterhelni” a felelős költségvetési politika kikényszerítésében, a fenntartható fiskális pálya kialakításában, amennyit az képes megbízhatóan, kiszámíthatóan ellátni.

Az adósságszabály jellegéből fakadóan „durva” eszköz; csak az általános irány (csökkentés) meghatározására alkalmas, az azon belüli tényezők irányítására, a finomhangolásra nem. Ezért nem is szabad ilyen elvárást támasztani vele szemben; **az adósságszabály a sok közül csak az egyik eszköze a felelős költségvetési politika megvalósításának.**

Álláspontunk szerint tehát az **adósságszabály szabályozása** akkor megfelelő²⁷, ha

- a törvényhozók és a szélesebb közvélemény számára is könnyen követhetően megfelel a kitűzött célnak,
- kidolgozott és lehetőség szerint hosszabb időszak gyakorlatában alkalmazott módszertanon alapul,
- átlátható, azaz könnyen előállítható vagy egyébként is rendszeresen rendelkezésre álló/publikált, így ellenőrizhető adatokra épít,
- az előírások konzisztensek, jól definiált fogalmakat használnak,

²⁷ Kritériumaink kialakításánál figyelembe vettük a költségvetési szabályok szakirodalmában alapműnek számító, a Kopits György Steven Symanski, szerzőpáros Fiscal Policy Rules című tanulmányában (IMF Occasional Paper 162, 1998) a szabályok értékelésére kidolgozott rendszer nyolc szempontját is: (1) megfelelőség; (2) rugalmasság; (3) megfogalmazás; (4) átláthatóság; (5) következetesség; (6) egyszerűség; (7) kikényszeríthetőség; (8) hatékonyság.

- független szervezet(ek) által felülvizsgált, kontrollált a tervezés- végrehajtás-beszámolás/értékelés teljes folyamatában,
- a normativitása és rugalmassága egyenszilárd (kikényszeríthetősége korrekciós mechanizmusokkal is biztosított),
- anticiklikus, segíti a gazdaságpolitikai célok elérését vagy hatása legalábbis semleges.

2. AZ ÁLLAMADÓSSÁG-SZABÁLY ELŐÍRÁSAI

Hazánk **Alaptörvénye** a számszerű költségvetési szabályok uniós erősítésének keretébe illeszkedik. Az Alaptörvényben meghatározott államadósság-szabály célja, hogy mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja²⁸ – azaz a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) és az MNB kivetítési feltételezése szerint még legalább másfél-két évtizedig –, „az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza”. Ettől „csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni” (36. cikk (5)-(6) bekezdések). Az utóbbi esetek kivételével a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelyek következtében az államadósság aránya növekedne (37. cikk (3) bekezdés). Az Alaptörvény államadósság-szabálynak kiemelt jelentőséget tulajdonít, de **kikényszerítésére** csak ex ante rendelkezik: érvényesítése hiányában nem lehet a központi költségvetésről szóló törvényt elfogadni (44. cikk (3) bekezdés). Ugyanakkor hiányzik az év közbeni érvényesülését biztosító kényszerítő jellegű mechanizmus.

A **Gst. adósság-szabállyal összefüggő rendelkezései**²⁹ a következők (az elemzés a továbbiakban ezekre a pontokra hivatkozik):

- I. Az államháztartás alrendszerének és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek konszolidált adósságának (államadósság) és az ESA 95 szerint számított GDP százalékában kifejezett, egy tizedesig kerekített hányadosa az államadósság-mutató.
- II. Az adósságképlet³⁰ szerint a költségvetési év államadósság mutatójának növekedése az előző – azaz viszonyítási – évhez képest nem haladhatja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott, a költségvetési évre várható „infláció” és a reál GDP növekedési ütem felének a különbségét 2015. január 1-jétől (azaz a 2016. évi költségvetés tervezésétől); addig helyette 2013. január 1-jétől azt kell érvényesíteni, hogy

²⁸ Az uniós jogszabályokban a 60%-os benchmark használatos.

²⁹ Az Áht. a Gst. egyes előírásait megismétli, kiegészíti, a technikai lebonyolítás szempontjából szükséges konkrét előírásokról rendelkezik.

³⁰ A jogszabály nem matematikai formában, hanem szövegszerűen fogalmazza meg.

- III. a központi költségvetési törvény alapján a maastrichti hiány-mutató (deficitmutató) értéke nem lehet nagyobb, mint a GDP 3%-a.
- IV. A központi költségvetésről szóló törvényben összességében meg kell határozni az államháztartás alrendszerének és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adósságának a költségvetési év utolsó napjára tervezett értékét, a viszonyítási és a következő – azaz költségvetési – év államadósság-mutatóját, továbbá azokat az árfolyamokat, amelyeken a külföldi pénznemben fennálló adósságot keletkeztető ügyleteket az államadósság-mutató számításakor figyelembe kell venni (árfolyam-azonosság).
- V. A részleteiben is – az ESA 95 módszertanával nem teljesen azonos módon – meghatározott adósságot keletkeztető ügyleteknél nem kell figyelembe venni a költségvetési év első hat hónapjában lejáró adósság előző költségvetési évben történő előfinanszírozását, amelynek összege nem haladja meg a költségvetési év első hat hónapja során várható törlesztések összegét, továbbá
- VI. a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását potenciálisan veszélyeztető helyzetben az állam által Magyarország területén székhellyel rendelkező hitelintézetnek nyújtott kölcsön és annak visszafizetése miatt kialakuló többletfinanszírozási igény, illetve finanszírozási igény csökkenés következtében történő államadósságmutató-változást.
- VII. Adósságot keletkeztető ügylet – a jogszabályban felsorolt esetek kivételével – a IV. pont szerinti alrendszerekre, szektorokra vonatkozóan differenciáltan csak a Kormány, illetve az államháztartásért felelős miniszter hozzájárulásával köthető³¹.
- VIII. A nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaeséseként kell értelmezni minden olyan esetet, amikor az éves GDP reál értéke csökken.
- IX. A KT véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről, illetve végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról; a törvényjavaslat véleményezése során megvizsgálja az államadósság-szabály érvényesülését, és ennek alapján dönt a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához az Alaptörvény szerint szükséges előzetes hozzájárulás megadásáról.
- X. A Kormány a féléves adatok alapján felülvizsgálja az adósságszabály érvényesülését, melynek eredményéről tájékoztatja az OGY illetékes bizottságát és a KT-t, illetve kezdeményezi a központi költségvetésről szóló törvény módosítását, ha a viszonyítási év vagy – az államháztartási,

³¹ Az önkormányzatokra vonatkozóan erre a Kormánynak az Alaptörvény adta meg a szükséges felhatalmazást: „Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti” (34. cikk (5) bekezdés).

makrogazdasági folyamatok alapján – a költségvetési év vonatkozó adatai az államadósság-mutató növekedését eredményeznék.

3. AZ ÁLLAMADÓSSÁG-SZABÁLY ÉRVÉNYESÜLÉSE

Az elemzés során az adósságszabály érvényesülésének **elvi és gyakorlati problémáit** azonosítjuk. A „probléma” nem feltétlenül a szabályozás tényleges hiányosságát jelenti; esetenként csak megfontolást érdemlő felvetés vizsgálatáról van szó. Hangsúlyozni szükséges azt is, hogy több esetben a megkülönböztetés csak viszonylagos. Adott probléma ugyanolyan súlyú szakmai érvek szerint sorolható az egyik vagy másik csoportba, illetve lehet elvi és gyakorlati aspektusa egyaránt. Abban is összefüggés van egyes problémák között, hogy az egyikre adott választól függően automatikusan megoldásra kerül egy másik is. Ezért a tárgyalás nem azt a megoldást követi, hogy az egyik vagy másik csoportba sorolt problémák szekvenciálisan követik egymást. A megközelítés inkább funkcionális; az egyes problémák ennek megfelelő besorolásában ugyan csak lehetnek határesetek.

Az **elvi problémák** közé tartozik (a zárójelben lévő számok a következő fejezeteken belüli azonosítást segítik):

- az „államadósság” fogalmának meghatározása (3.1.1.),
- az adósságszabály anticiklikus jellege (3.1.3.),
- az árfolyam-azonosság (3.1.3.),
- a nettó adósság-mutató használata (3.1.6.),
- az adósság trendszerű csökkentése a középtávú tervezésben (3.3.3. és 3.3.4.).

A **gyakorlati problémák**:

- a szektorfelosztás (3.1.2.),
- az adósságképlet (3.1.3.) és a deficitmutató (3.1.4.),
- a kivételek (3.2.1.),
- az adósságszabályhoz szükséges adatok (3.3.1.),
- a KT jogköre az adósságszabály év közbeni érvényesítésében (3.3.2.).

3.1. Az adósságmutató számításának módszertana

Magyarország számára az „**államadósság**” az ESA 95³², illetve a maastrichti mutatók (EDP) által definiált „államadósság” (I. pont). Nemcsak azért, mert az

³² Várhatóan 2014-től – értelemszerűen – az ESA 2010

EU felé erről kell számot adnunk, ezt figyelik a hitelezőink, hanem a kormányok középtávú gazdasági terveinek alapját képező KP-k is az uniós nomenklaturát alkalmazzák.

Az ESA 95 és az EDP államadósság tartalma nem teljesen egyezik meg. Az egyik különbség, hogy az EDP névértékes adósságot számol, míg az ESA 95 piaci áron értékkel. Ebből (is) következik, hogy az ESA 95 kötelezettségei közül az EDP szerinti adósság nem tartalmazza a monetáris aranyat és a speciális lehívási jogokat (SDR), a derivatívákat (swapok, határidős kamatláb megállapodások), továbbá néhány egyéb instrumentumot (például a biztosítási technikai tartalékokat, kereskedelmi hiteleket stb.). Összefoglalóan úgy lehet fogalmazni, hogy az EDP adósság kategóriája – szemben az ESA 95 eredményszemléletével – inkább pénzforgalmi szemléletű, nem veszi tekintetbe azokat a tartozásokat, amelyek az eredményszemléletű megközelítéshez tartoznak.

3.1.1. Az adósságmutató nevezőjét (GDP mp) az ESA 95 szerint, a számlálóját („államadósság”) azonban attól eltérően határozza meg a Gst. (IV-VI. pontok). **Az eltérés indoka, nagyságrendje nem ismert.** Az EDP jól kidolgozott, nyilvános (jogszabályba foglalt) módszertan szerint kerül összeállításra. Ebben az államháztartásért felelős minisztériumon kívül részt vesz két – szakmailag – független szervezet, az MNB és a KSH is. Az adatokat az Unió statisztikai hivatala rendszerszerűen felülvizsgálja. A jelentések, illetve az EDP adatok 1995-től nyilvánosak, a KSH honlapján elérhetőek. Ezekkel szemben eddig nem kerültek elő olyan szempontok, amelyek **megalapoznák az eltérő adósságszámítás indokoltságát.**

Az eltérő adósságmutató bevezetése csak tovább nehezíti a kormányzati szektor az államháztartás központi alrendszerén kívüli elemei adósságának alakulására vonatkozó adatok – év közbeni – rendelkezésre állásának, megbízhatóságának problémáit. Ezeknek a szervezeteknek a súlya ugyan önmagában nem túl jelentős, de az adósságszabály érvényesülése szempontjából nem hagyható figyelmen kívül³³.

A KT törvényi kötelezettségének eleget téve 2013. július 16-án nyilvánosságra hozta Magyarország 2013. évi központi költségvetése végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról (az első félévi folyamatok jellemzői) szóló Véleményét (X. pont). Ebben megjegyzik, hogy a KT véleménye „kialakításában az ÁSZ és az MNB értékelését, elemzését vette alapul függetlenül a Kormány később elkészülő értékelésében foglaltaktól.” A hivatkozott két szervezet az adósságszabály értékelésekor nem a Gst. szerint számított adóssággal számolt³⁴. Ebből két dolog következik: a Gst. szerinti államadósság – ellentétben az ESA 95/EDP szerinti adósság adataival – nem hozzáférhető, nem számolható,

³³ A kormányzati szektor 2012-es adósságán belül az államháztartás központi alrendszerén kívüli elemei alig 3%-ot jelentettek. Ugyanakkor az államháztartás konszolidált adósságán belül az önkormányzati alrendszer 2012. év végén 4,8%-ot (1043,5 Mrd Ft) tett ki. (<http://www.akk.hu/object.D7D29115-F2F3-427E-935E-4E44E6746A45.ivy>)

³⁴ A három dokumentum megtalálható a KT honlapján: <http://www.parlament.hu/kt/dok/dok.htm>

még a pénzügyi számlákért felelős hazai szervezet, az MNB számára sem. A másik, hogy a három szervezet megítélése szerint, az ESA 95/EDP szerinti adósság adatai alapján érvényes megállapítást lehet tenni az adósságszabály érvényesüléséről.

Az MNB által a KT számára készített féléves értékelés kiemeli, hogy a prognózis „a maastrichti kritériumok között meghatározott államadósságra vonatkozik, nem pedig a magyar szabályozás által definiált államadósságra, mert a rendelkezésünkre álló adatokból nem állt módunkban meghatározni a különbséget. A két mutató közötti eltérés csekély, az adósság változására elhanyagolható (gyakorlatilag nulla körüli) hatást gyakorol.”

Az ESA 95/EDP szerinti „államadósság” kategória használata okafogyottá teszi például azt a problémát, miszerint a Gst. szerinti államadósság-szabály nem tartalmazza a **Public-Private Partnership** (PPP) konstrukciókhoz kapcsolódó, előre rögzített fizetési kötelezettségeket (például a rendelkezésre állási díj). Az ESA 95 ugyanis bár eredetileg nem ismerte a PPP kategóriát, jelenleg a magánbefektető és az állam között a kockázatok megosztása alapján, az operatív és a pénzügyi lízing analógiájára **elméletileg** pontosan el tudja helyezni a hiány, illetve az adósság számbavétele során³⁵.

Javasoljuk, hogy az „államadósság” meghatározása az uniós módszertannak feleljen meg.

3.1.2. Nehezíti az uniós adóssággal az összehasonlítást az is, hogy **a Gst. szerinti adósságbontás nem felel meg az ESA 95 szektorfelosztásának** (IV. pont). Az ESA 95 szerint a kormányzati szektoron (general government) belül az egyes alszektorok (Magyarország esetében a központi kormányzat, a helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítási alapok) tartalmazzák az oda tartozó nem államháztartási intézmények adatait is. Az adósságot keletkeztető ügyletek engedélyezését a Gst. különböző szintekhez köti (9-10. §-ok). Ezt a szabályozási megoldást nem befolyásolja, ha az adósság részletezése az ESA 95 szerinti szektoroknak felel meg.

Ennél a pontnál ismételten hangsúlyozni kell a fogalomhasználat következetességének szükségességét. Arra kell törekedni, hogy az „államháztartás” egyetlen kormányzati kiadványban, adatközlésben – és lehetőség szerint a tudományos munkákban és sajtóanyagban – se jelentsen mást, mint ami az Áht. hatálya alá tartozik. Ami ennél bővebb, az a „kormányzati szektor”. Ez azonban nem így van, mert például az MNB rendszeres sajtóközleményének³⁶ címe: „Az államháztartás és a háztartások pénzügyi számláinak előzetes adatairól”. A táblázatoktól derül csak ki, hogy az „államháztartás” az ESA 95 szerinti „kormányzati szektor”-t (S.

³⁵ Lásd ezzel kapcsolatban az Eurostat 2004. február 11-ei 18/2004 számú döntését a PPP kezeléséről, illetve bővebb kifejtését az European PPP Expertise Centre 2010-es kiadványában: *Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships Purposes, Methodology and Recent Trends* (<http://www.eib.org/epec/resources/epec-eurostat-statistical-treatment-of-ppps.pdf>)

³⁶ <http://www.mnb.hu/Statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/sajtokozlemenyek-STA/a-haztartasok-es-az-allamhaztartas-elozetes-penzgyi-szamlai>

13) jelenti. Hasonlóan a KSH honlapján található STADAT adatbázisban a 7.3.18. tábla³⁷ címe: „Az államháztartás bruttó adóssága”, miközben a „kormányzati szektor” bruttó adósságát mutatja be³⁸.

Az uniós módszertan előzőekben javasolt alkalmazása esetén a szektorfelosztás, a központi kormányzathoz tartozó szervezetek besorolása is megváltozik a Gst. jelen szabályozásához képest.

3.1.3. A szakirodalom és az uniós jogszabályok egyaránt kiemelik, hogy **kívánatos az anticiklikus gazdaság- vagy fiskális politika ösztönzése**. Kérdés, hogy erre önmagában, más intézkedések, illetve egyéb költségvetési szabályok hiányában alkalmas-e az adósságszabály általában, illetve az adósságképlet specifikusan.

Az aktuális KP rámutat arra, hogy az adósságszabály – legalábbis a gazdasági ciklus recessziós szakaszában – „*anticiklikus elemet is tartalmaz, mivel automatikusan kezeli az Alaptörvény azon kitételét, miszerint tartós és jelentős gazdasági visszaesés esetén el lehet tekinteni az adósságsökkentéstől*”. Ezen túl anticiklikus célt szolgál az **adósságképlet** is (II. pont).

A Századvég Gazdaságkutató Zrt. idézett tanulmánya is nagy jelentőséget tulajdonít az adósságképletnek, és kritikusan értékeli. Az adósságképlet az alábbiak szerint formalizálható³⁹:

$$\frac{B_t - B_{t-1}}{B_{t-1}} \leq E[\pi] - 0,5E[g^t],$$

ahol a nominális adósság mértéke B , az infláció π_t , a gazdasági növekedés rátája g , az E pedig a várhatóérték operátor, vagyis azt jelöli, hogy a $t-1$ -edik időszakban mekkora az adott változó t -edik időszakra várható értéke.

Az adósságképlet az Alaptörvény adósságszabályához képest szigorúbb feltételeket támaszt. Az adósságszabály csak az adósság arányának csökkentését írja elő. Az adósságképlet viszont az adósságmutatón belül az adósság növekedésének nagyságát is korlátozza, általában kisebb növekedést engedélyezve, mint amit önmagában az adósságszabály érvényesülése lehetővé tenne. Az elemzésen túlmutató alkotmányjogi kérdés, hogy egy alacsonyabb jogszabály előírása ilyen módon szűkítheti-e a jogszabályi hierarchiában feljebb álló jogszabály rendelkezéseit. Ebben az esetben a Gst. elfogadásával az OGY az Alaptörvényhez képest – a körülményekre való tekintet nélkül – szűkítette elvileg a saját, gyakorlatilag a Kormány mozgásterét. Nem az a probléma,

³⁷ http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_int040.html

³⁸ Ugyanez a probléma egyébként fennáll az uniós joganyag hivatalos magyar fordításában is; például a költségvetési keretirányelv is az „államháztartás” kifejezést használja, jóllehet a szabályozás tárgyából és az angol szövegből („*the government sub-sectors*”, „*the sub-sectors of general government*”) egyértelmű, hogy itt is a „kormányzati szektor”-ról van szó.

³⁹ A Századvég Gazdaságkutató Zrt. idézett tanulmánya alapján.

hogyan a Kormány nem juthat arra a következtetésre, hogy indokolt és lehetséges az adósságszabály által megengedettnél jobban csökkenteni az adósságmutatót, azaz kisebb mértékben növelni az adósság állományát. Célszerűen **ne automatikus (jogsabályi) kényszer**, hanem a semmiféle mutatóba be nem építhető komplex körülmények mérlegelése után kialakított döntés következménye legyen, ami aztán – az OGY jóváhagyásával – természetesen megjelenik a költségvetési törvényben is.

Az aktuális KP alapján 2016-ban (amikor először érvényesülne az adósságképlet) az adósságráta az előző évi 76,1%-ról 73,4%-ra csökken. Ez a 4,7 százalékpontos GDP mp növekedés mellett az adósság állományának csak 0,92%-os emelkedését – az adósságszabály alapján lehetséges maximális növekedés ötödét, illetve az adósságképlet által lehetséges 1,75%-os növekedésnek is alig felét – jelenti⁴⁰.

A GDP mp értéke felbontható a volumen változás és az árindex szorzatára. Ez a reál GDP változását és a GDP deflátort jelenti. A GDP deflátor általában (de nem kivétel nélkül) alacsonyabb szinten, de csak trendszerűen követi a fogyasztói árak (CPI) változását.

A Gst. előírásában szereplő „infláció” nem közgazdasági-statisztikai kategória. A hétköznapi jelentését alapul véve, valószínűleg a CPI-t jelenti. Feltételezhető továbbá, hogy árindexként a jogsabály a közgazdaságilag helyesebb GDP deflátor helyett használja.

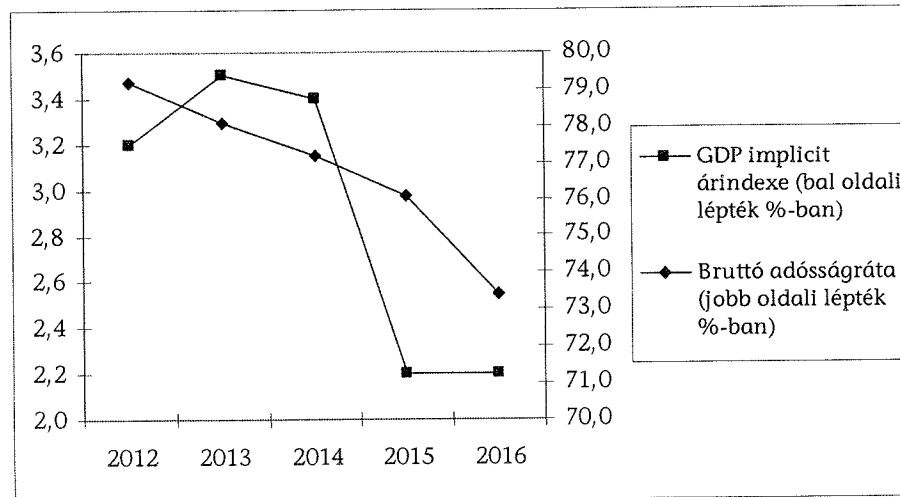
Az adósságképlet az anticiklikusság szempontját kívánja az adósságszabályban érvényesíteni, amennyiben az adósságállomány változását nemcsak a GDP mp-hez köti, hanem valamilyen módon a reál növekedéshez is. A képlet szerint azonos infláció mellett a reál növekedéstől függően lehet kisebb vagy nagyobb az adósság volumenének növekedése. **A cél helyes, de a képlet pontatlanul valósítja meg.** Nem azért mert a GDP deflátor helyett „infláció”-t használ, azt is rosszul⁴¹, hanem mert a reál GDP és a GDP mp, illetve az árindexek változása között nem determinisztikus a kapcsolat. Azonos reál növekedés valósulhat meg különböző inflációs pályák mentén.

Az eddigiekben a kormányok nem tekintették **összeegyeztethetetlennek az infláció és adósságmutató együttes (trendszerű) csökkentését.** A melléklet szerint három különböző kormány a gazdasági ciklus eltérő szakaszában is úgy tervezte az általuk benyújtott KP alapján, hogy deflációs politika mellett is lehetséges középtávon az adósságmutató mérséklése. Ki kell emelni, hogy – mint a következő grafikonon látható – a három időszak közül éppen az aktuális KP szerint a legerősebb a kapcsolat az árindexek és az adósságmutató csökkenése

⁴⁰ Tekintve, hogy az MNB középtávú inflációs célja erre az évre 3,0%, az előző évhez képest pedig a tervezett reál GDP növekedés 2,5%.

⁴¹ Erre a Századvég Gazdaságkutató Zrt. tanulmánya is utal: „Számításaink szerint a törvényben megfogalmazott nominális adósságképletben az infláció rossz előjellel szerepel, így a makrogazdasági sokkok hatását érdemben felerősíti az alkalmazása.”

között⁴², jóllehet ebben az időszakban – a korábbiaktól eltérően – már érvényesül az adósságszabály hatása is.



Forrás: Az aktuális KP alapján saját számítás

Az általunk javasolt **megalapozottabb megközelítés** a nominális adósság összege növekedéséből csak az árindex (GDP deflátor) változása miatt bekövetkező részt ismeri el, azaz „reálértéken” tartja az államadósság összegét. Szövegyszerűen: „a költségvetési év államadósságának növekedése nem haladhatja meg a viszonyítási év államadóssága, illetve a költségvetési év várható piaci árakon számított bruttó nemzeti terméke és ugyanezen év bruttó nemzeti termék volumen növekedése hányadosa szorzatának értékét.” (A költségvetési törvény ezek szerint a reál GDP-t az általános indokolás helyett a normaszövegben határozza meg.) A **javasolt új adósságképlet formája:**

$$D_t \leq D_{t-1} \times (\Delta GDP_{mp} / \Delta GDP),$$

ahol a D_t és D_{t-1} az adott időszak adósságának összege milliárd forintban egy tizedes jegy pontossággal kifejezve, ΔGDP_{mp} = folyó GDP változása, ΔGDP = reál GDP változása, mindkettő a t időszakban. A GDP változása úgy van kifejezve, hogy például 6,9%-os növekedés = 106,9; 1,7%-os csökkenés = 98,3.

A közgazdaságilag meghatározott határértéknél egy k koefficiens beiktatásával **a törvényalkotó szabhat szigorúbb feltételeket**, amennyiben erőteljesebben kívánja az adósságot leépíteni: a tényező értéke $0 < k \leq 1$ közötti tetszőleges értékű szám lehet, megválasztásával a csökkentés üteme szabályozható. (Ezt azonban a korábban elmondottak alapján úgy ítéljük meg, hogy túlságosan is korlátozná a Kormány, illetve az OGY mozgásterét.)

Az új adósságképlet **anticiklikus jellege** az elmúlt időszakra vonatkozó adatokkal tesztelhető („backtest”). Az alábbi táblázat a magyar GDP alakulását mutatja be⁴³:

⁴² A GDP implicit árindexe (GDP deflátor) és az adósságmutató változása közötti korreláció $r \approx 0,80$.

változás (%)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GDP mp	6,9	6,2	-2,3	4,1	4,8	1,4
reál GDP*	1,1	0,9	-6,7	1,2	1,6	-1,7

*előző évi árakon

Ez alapján tekintsünk néhány változatot a következők szerint:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GDP mp*	106,9	106,2	97,7	104,1	104,8	101,4
$\Delta D_t - D_{t-1}$ **	5,5	5,0	-1,8	3,3	3,8	1,1
$\Delta D_t - D_{t-1}$ maximális értéke a képlet szerint	4,6	4,2	3,8	2,3	2,5	2,5

* előző év = 100, ** változatlan adósságmutató (80%) mellett

Például 2007-ben az adósság összege változatlan adósságmutató mellett $106,9 \times 0,8 = 85,5$ egység, azaz az előző év adósságához (80 egység) képest 5,5 egységgel nőtt. A javasolt adósságképlet alapján viszont a növekmény legfeljebb csak 4,6 egység ($= 80 \times 106,9/101,1 - 80$) lehet.

Látható, ha növekszik a gazdaság (a 2007-2008. és 2010-2011. évek), akkor az **adósság kisebb összeggel növekedhet, mint amit önmagában az adósságszabály** (ennek határértékét a $\Delta D_t - D_{t-1}$ fejezi ki) **lehetővé tenne**. Ha recesszió következik be (a 2009. és a 2012. évek), akkor az adósságszabály felfüggesztése⁴⁴ és/vagy az adósságképlet határozza meg az adósság növekedésének lehetőségét. Mivel az új képletben – akárcsak a Gst. adósságképletében – az adósság növekedésének változása függ a reál GDP alakulásától, biztosított az anticiklikus jellege⁴⁵.

Javasoljuk, hogy a Gst. adósságképlete helyett az itt bemutatott képlet lépjen hatályba, feltéve, hogy nem tekintjük alkotmányjogi problémának a Gst. Alaptörvénynél szigorúbb előírását. A javaslat támogatja a költségvetési keretirányelv 1. pontban felsorolt pontjai közül az f) megvalósulását: a prociklikus fiská-

⁴³ Az adatok forrása a KSH STADAT 3.1.1. táblázata alapján, a 2013. augusztus 22-ei lekérdezésnek megfelelően: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpt001.html.

⁴⁴ A 4.2.1. pontban a „felfüggesztés” helyett a kivételek másféle kezelését javasoljuk, de ez nem befolyásolja az állítás lényegét.

⁴⁵ Ez független attól, hogy – legalábbis a 2007-2012 közötti időszakban – a nominális és a reál GDP változása erős korrelációt mutat ($r = 0,95$).

lis politika elkerülésének biztosítása a költségvetési törvényben is rögzített költségvetési szabály révén.

3.1.4. A deficitmutató használata az adósságképlet hatálybalépéséig önmagában nem érinti az adósságszabályt (III. pont). A maastrichti hiánymutató eddig is fontos szempont volt a költségvetési- és gazdasági tervezésben, alakulását is bemutatta a költségvetési- és a zárszámadási törvény általános indoklása, illetve a KP. A mutató normaszövegbe építésével a döntéshozó a tervezés feltételeit szigorította. Ugyanakkor ez nincs összefüggésben az adósságszabállyal. Az államháztartási hiány alakulása ugyan jelentősen hat az adósságállomány változására, de önmagában nemhogy függvényszerűen, de még csak sztochasztikusan sem határozza meg az adósságot. Ennek oka az adósságrátára ható egyéb tényezők (stock-flow adjustment – SFA) megléte. Az SFA egyaránt csökkentheti vagy növelheti a deficit értékét, mértéke pedig esetenként igen jelentős lehet: Magyarország esetében a GDP arányában az Eurostat adatai alapján⁴⁶ 2008-2011 között átlag 3,5% volt (2011-ben -7,6%). Az aktuális KP szerint ezek a tételek 2013 és 2016 között rendre -0,4, 0,5, 0,1 és -0,7 százalékponttal módosítják az adósságráta értékét.

Ezzel kapcsolatban nem látjuk szükségesnek javaslatot tenni. Megjegyezzük azonban, hogy a deficitmutató éves vagy akár három éves értékeinek rögzítése a költségvetési törvényben – az adósságszabálytól függetlenül – új költségvetési szabályként **erősíti a felelős költségvetési gazdálkodás célra tartottságát**, számszerűsített, tehát mérhető és értékelhető jellegét.

3.1.5. Az **árfolyam-azonosság** célja az árfolyamkockázat kiszűrése, azaz, hogy az árfolyamok változása ne befolyásolja az adósságmutató alakulását (IV. pont)⁴⁷. Tervezéskor azonban az árfolyam alakulás trendjét kell prognosztizálni a napi ingadozásoktól eltekintve. Ha olyan jelentős lenne éppen a számbavétel napján az adott árfolyam(ok) kilengése, hogy emiatt nem érvényesülne az adósságszabály, akkor ez nem ad alapot a Kormány adósságszabállyal kapcsolatos tervezési tevékenysége kedvezőtlen megítélésére⁴⁸.

Nem tartjuk indokoltnak az árfolyam-azonosság szabály alkalmazását. Az árfolyamok változása az adósság alakulásának fontos közgazdasági tényezői, amelyek egyaránt orientálják a magánszektor döntéseit és a kormányzati intézkedéseket. Az árfolyam-azonosság azonban arra ösztönözheti a kormányokat, hogy – az adósságszabály érvényesülése szempontjából – a rövidebb távon könnyebb, de hosszabb távon annál kockázatosabb megoldást pre-

⁴⁶ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/STOCK_FLOW_2012_OCT/EN/STOCK_FLOW_2012_OCT-EN.PDF.

⁴⁷ A szabály egy irányban érvényes: adott év költségvetési törvényében szereplő árfolyamokat csak a költségvetési év (201X+1) adósságot keletkeztető műveletei esetében kell alkalmazni, a viszonyítási év (201X) adósságmutatója számításakor nem. Ellenkező esetben a viszonyítási évre két különböző, a 201X. évben, illetve a 201X-1. évben elfogadott költségvetési törvény árfolyamai vonatkoznak.

⁴⁸ Mint ahogy a fordított eset (csak az árfolyam kedvező irányú, de váratlan és nagymértékű kilengése biztosította az adósságszabály érvényesülését) nem mentesíti a Kormányt, hogy részletesen kitérjen ennek bemutatására a zárszámadás során.

ferálják, a devizaadósság (relatív) növelését. Magyarország esetében annál kevésbé célszerű kiszűrni az árfolyamváltozás hatását, mivel az ÁSZ 2012-es megállapítása szerint 2006-2011 között az árfolyamok változása (a forint gyengülése) az államadósságot 1656,7 Mrd Ft-tal növelte⁴⁹.

Ezért **előfordulhat, hogy az árfolyam-azonosság szabálynak köszönhetően csökken a Gst. szerinti adósságmutató, miközben a mindenki más számára mérvadó uniós módszertan alapján nő.** Ezzel a kormányzati intézkedések számára adott esetben ellentmondásos orientációt biztosít, illetve ez a „virtuális” eredmény a gazdaságpolitikai hitelességéről felemás jelzést küld.

Az OGY-nek 2012. június 15-én benyújtott, Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló T/7655. számú törvényjavaslat szerint 2013. december 31-én 299,4 forint/euró és 243,8 forint/svájci frank árfolyam mellett az államadósság várható konszolidált összege 23 573,3 Mrd Ft (3. § (1)-(2) bekezdések). A költségvetési törvény szerint ez az összeg 5%-kal kevesebb (22 406,1 Mrd Ft), miközben a forint az euróval szemben 5,4%-ot (283,4 forint/euró), a svájci frankhoz képest pedig 3,4%-ot (235,4 forint/svájci frank) „erősödött”. A törvényjavaslatban és az elfogadott törvényben szereplő adósságállomány több mint ezermilliárd forintos csökkenésének mintegy negyedét (250-270 milliárd forint⁵⁰) „magyarázza” az árfolyamok „változása”.

Ezen kívül az árfolyam-azonosság alkalmazása is következtelenül történt, mert a jogszabály nem rögzítette valamennyi releváns deviza árfolyamát. A költségvetési törvény az euró, a svájci frank, az amerikai dollár és az SDR árfolyamát tartalmazza, miközben az NGM 2012. november 5-ei közleménye szerint⁵¹ a devizaadósság aránya a teljes adósságon belül eléri a 42%-ot. Ennek megoszlása 2012. II. negyedévben: 51% euróban, 19-19% amerikai dollárban, illetve SDR-ben, 1% pedig svájci frankban volt denominálva (a többi angol fontban és japán jenben).

Az árfolyamok változásának a **gyakorlati hatása sem egyértelmű.** Ha például a forint gyengül valamely devizával szemben, akkor az emeli az adott devizában denominált adósság forintban kifejezett összegét, azaz az adósság nagyságát. Ugyanakkor, a forint gyengülése általánosságban az árindex, és ezzel a GDP mp növekedését eredményezi, ami viszont – ceteris paribus – az adósságmutató csökkenését jelenti. Természetesen további szerteágazó, ugyancsak ellentétes irányú hatásokat generáló következmények is jelentkeznek, például az árszínvonal növekedése eredményezheti az összes adóbevétel emelkedését vagy csökkenését is. Ez viszont a költségvetési hiány nagyságára hat. A forint erősödése esetében fordított folyamatok jelentkezhetnek. Az, hogy melyik hatás, milyen mértékben, mikor és milyen időtávon érvényesül, előre nem számítható⁵².

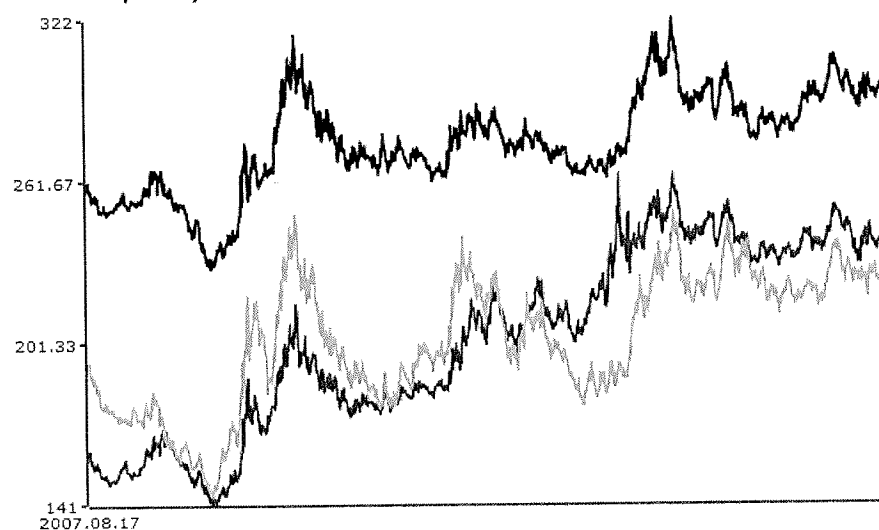
⁴⁹ Az államháztartás központi alrendszerének adóssága és éven túli kötelezettségvállalásának ellenőrzéséről szóló 1294 számú jelentés.

⁵⁰ A következő bekezdés adatai alapján számolva.

⁵¹ Magyarország éllavas az államadósság csökkentésében

⁵² Itt meg kell azonban jegyezni, hogy a tervezéskor az árfolyam alakulás trendjét kell prognosztizálni a napi ingadozásoktól eltekintve. Ha olyan jelentős lenne éppen a

MNB középárfolyam adatok alakulása



Forrás: MNB⁵³

Szabályozási szempontból a forint árfolyamának tartós és jelentős erősödésének hatása az adósságszabályra a korábbi trendek alapján jelenleg hipotetikus szabályozási problémának tűnik. Ez látható abból, hogy a forint folyamatosan, trendszerűen gyengült a legfontosabb külföldi fizetőeszközökhöz képest. (Ez nem zárja a forint árfolyamának esetenkénti ellenkező irányú mozgását.) A fenti grafikon – felülről lefelé – az euró, az amerikai dollár és a svájci frank árfolyamának alakulását mutatja be hat éves időszakban⁵⁴.

Az árfolyam-azonosság eltörlésével megoldódik az ÁSZ egy korábbi tanulmányában⁵⁵ már feltárt és elemzett kockázati tényező: a jogszabály ezen rendelkezése kezeli a forint árfolyamának gyengüléséből eredő kockázatot (a devizában denominált adósság forintértéke növekszik), de ugyanakkor a forintárfolyam erősödésével járó államadósság csökkentés lehetősége is elvész. Ez utóbbi jelen-

számbavétel napján az adott árfolyam(ok) kilengése, hogy emiatt nem érvényesülne az adósságszabály, akkor ez nem ad alapot a Kormány adósságszabállyal kapcsolatos tervezési tevékenysége kedvezőtlen megítélésére. Mint ahogy a fordított eset (csak az árfolyam kedvező irányú, de váratlan és nagymértékű kilengése biztosította az adósságszabály érvényesülését) nem mentesíti a Kormányt, hogy részletesen kitérjen ennek bemutatására a zárszámadás során.

⁵³ http://www.mkb.hu/friss_informaciok/arfolyamok/mnb_kozeparfolyamok/

⁵⁴ Az euró árfolyama 2007. augusztus 17-én 261,17 Ft volt, hat évvel később (2013. augusztus 16-án) 299,31 Ft. A dollár esetében az árfolyampárok 193,82 Ft és 224,40 Ft, a svájci franknál 160,94 Ft és 242,07 Ft.

⁵⁵ A monetáris politika költségvetési kockázata, különös tekintettel az adósságszabályra (2013. február)

tős kockázatot hordoz magában, mivel a forint árfolyamának tartós erősödése esetén az **MNB forintárfolyam-kiegyenlítési tartaléka negatívvá válik** és ezáltal a központi költségvetésnek fizetési kötelezettsége keletkezik; az ezt elmentélezni tudó árfolyamhatás azonban nem jelenik meg az adósság-mutató értékében.

Javasoljuk, az árfolyam-azonosság szabály eltörlését. (Ez ugyan az uniós módszertan következetes alkalmazására irányuló 3.1.1. pontnál tett javaslatunkból is következik, de jelentőségére tekintettel indokoltnak tartjuk külön is hangsúlyozni.)

3.1.6. Az **előtörlesztéssel** kapcsolatos előírás (V. pont) az egyébként bruttó szemléltető adósságmutatónak bizonyos nettó jelleget ad. Ennek kapcsán lehet azt megvizsgálni, hogy milyen érvek szólnak a nettó államadósság alkalmazása mellett. Az államadósság különböző mutatói a módszertantól (szemlélettől) függetlenül általában bruttó jellegűek. (Ilyenek a II. fejezet 1. pontjában szereplő adatok.) Vannak azonban olyan szervezetek, amelyek a bruttó mutatók mellett, **nettó adósságmutatókat** is számítanak és publikálnak (például IMF és OECD). Nem kétséges, találhatók olyan szempontok, amelyek indokolják, hogy az elemzésekben, az államadósság értelmezéséhez szükséges háttér információként bemutatásra kerüljön a nettó mutató is, azaz a bruttó adósság értéke a likvid eszközökkel (a monetáris arany és az SDR, továbbá a fizetőeszközök és betétek, valamint a részvényeken kívüli értékpapírok) csökkentve.

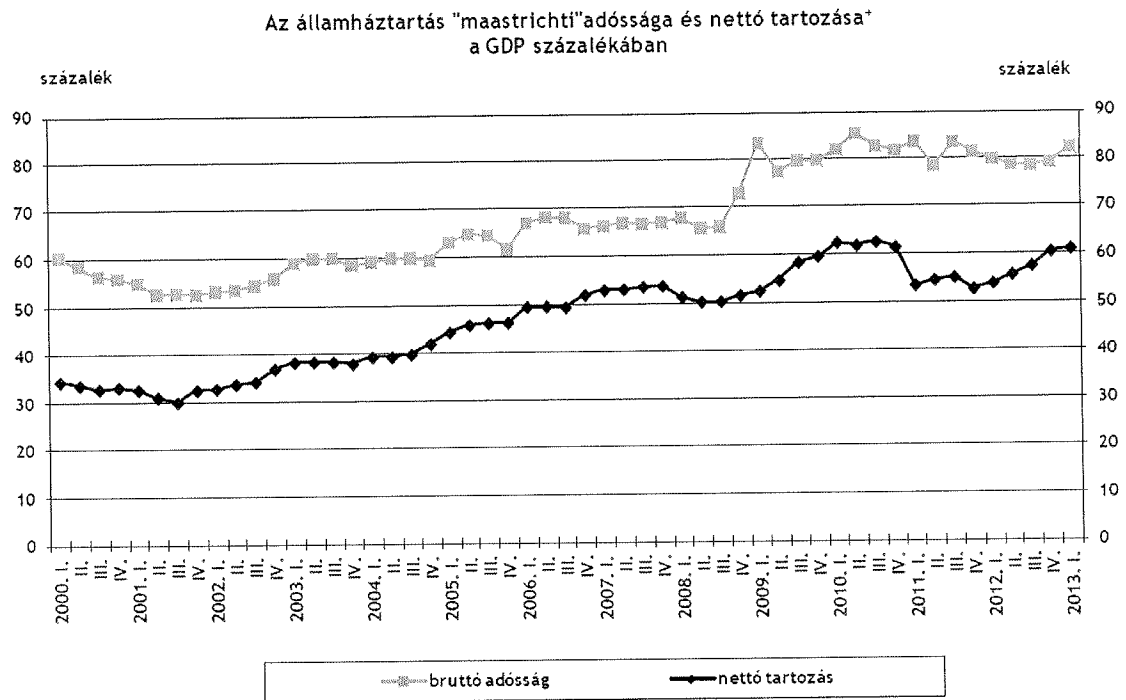
Az MNB 2013. februári elemzése az államháztartásról⁵⁶ megjegyzi, hogy a „likvid eszközök tartásának célja elsősorban az államadósság és a hiány folyamatos és biztonságos finanszírozásának biztosítása. Pénzügyi turbulenciák idején a finanszírozási kockázatok csökkentése érdekében az adósságkezelő dönthet a likvid pénzügyi tartalékok szintjének növeléséről. A pénzügyi eszközök növekedése következtében a bruttó adósság emelkedik. A likvid tartalékok leépítése pedig szerepet játszhat az adósságráta csökkentésében. Ezért egyes országokban a fiskális szabályrendszer a nettó államadósság rátára épül, amit általában a bruttó államadósság és az állam likvid eszközeinek különbségeként határoznak meg.”

Nem véletlen azonban, hogy **az adósság mérésére, összehasonlítására nem a nettó mutatót használják**. Általános probléma, hogy az eszközök/követelések prudens értékelése több bizonytalanságot tartalmaz, mint a kötelezettségeké. (Továbbá az adósságszolgálat alapját a bruttó adósság képezi.) Másrészt az adósságszabály szempontjából a bruttó mutató nem okoz olyan nehézséget, amelyek kiküszöbölése indokoltá tenné helyette a nettó mutató alkalmazását. Már csak azért sem, mert **esetenként eltérően orientálnák a kormányzati intézkedéseket**: a negyedéves bruttó- és nettó adósságmutatók, mint a lenti grafikonon⁵⁷ látható, közel sem azonosan mozogtak mértékü-

⁵⁶ http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/kt-funkcio/Elemzes_az_allamhaztartasrol_201302.pdf.

⁵⁷ A grafikon forrása az MNB 2013. május 17-ei sajtóközleménye: *Az államháztartás és a háztartások pénzügyi számláinak előzetes adatairól 2013. I. negyedév* http://www.mnb.hu/Statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/sajtokozlomenyek-STA/a-haztartasok-es-az-allamhaztartas-elozetes-penzgyi-szamlai/mnbhu_kozlomeny_20130517

ket vagy akár csak irányukat tekintve (például a 2009-2013. I. negyedéve közötti 16 időszak felében ellentétesen változtak).



Ezzel együtt helytálló az a megállapítás, hogy **a bruttó államadósság növekedését eredményező döntések nem feltétlenül negatívak**, ha céljuk az államadósság és a hiány folyamatos és biztonságos finanszírozásának biztosítása, vagy pénzügyi kilengések és gazdasági sokkok esetében a finanszírozási kockázatok csökkentése a likvid eszközök növelésével. A finanszírozási feltételek függvényében közgazdasági szempontból szintén reális döntés egy kedvező kötvény kibocsátási lehetőség kihasználása.

Ugyancsak lehetnek olyan tényezők, amelyek alakulása kedvező vagy kedvezőtlen módon befolyásolja az adósságmutatót, azaz az adósságszabály érvényesülését. Két ilyen tényezőt azonosítottunk, az egyik az uniós transzferek, a másik a KESZ alakulásával függ össze. Ezek nagyságrendje, előjele (növeli vagy csökkenti az adósságot) évente rendkívül eltérően alakul, mint az látható az államháztartás központi alrendszer adósságának változását bemutató következő táblázat alapján⁵⁸:

Mrd Ft

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Év eleji adósságállomány	12 765,6	14 705,7	15 585,5	18 103,9	18 964,9	20 041,0
MNB tartalékfeltöltés	14,8	20,6	2,8	0,0	0,0	29,1

⁵⁸ A negatív érték azt jelzi, ha az adott tétel az adósság csökkenéséhez járult hozzá.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU támogatások megelőlegezései	35,8	-370,7	10,6	-34,4	125,1	-406,6
KESZ és egyéb számla állományának változása	102,1	-95,1	-104,4	305,7	-9,6	240,5
Árfolyamhatás	-22,4	13,9	156,1	7,4	337,2	1 164,5
Év végi adósságállomány	14 705,7	15 585,5	18 103,9	18 964,9	20 041,0	20 955,6

Forrás: Az ÁSZ idézett jelentése

A probléma azonban – bár valóban megoldást kell találni (erre a 3.2.1. pontnál kitérünk) – nem olyan súlyú, hogy önmagában indokolná a nettó mutató használatát, ezért javasoljuk, hogy a bruttó adósság maradjon az adósságszabály alapja.

3.2. Az adósságszabály normativitása, rugalmassága

A Kormány számára az **általános mozgásteret** az biztosítja, hogy az adósságszabály érvényesítéséhez adott esetben az államadósság tizedszázalékában kifejeződő, a húszegynéhány milliárd forintos nagyságrendű intézkedések szükségesek. Amikor nem ez a helyzet, akkor azt általában olyan körülmények okozzák, amelyek a kivételek közé sorolandók.

3.2.1. Az adósságszabály több **kivételt** (escape clause) is (VI-VII. pontok)⁵⁹ tartalmaz. Ezzel összefüggésben megvizsgálandó, hogy lehet-e, illetve milyen okból lehetséges (1) a költségvetési törvényben rögzített adósságmutató értékét módosítani, valamint (2) az adósságszabálynak a költségvetés végrehajtása során is érvényesülnie kell?

Az Alaptörvény megítélésünk szerint **szűken határozza meg a kivételek körét, illetve a Gst. előírásaiban bizonyos inkonzisztencia található.**

Az Alaptörvény már hivatkozott 37. cikk (3) bekezdése szerint „a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne”, kivéve a különleges jogrenddel és a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésével összefüggésben. Ez – a nagyságrendtől függően – két lényeges esetet akár kizárhat teljesen vagy csak egyéb, nem tervezett adósságcsökkentő intézkedésekkel együttesen tesz lehetővé. Az egyik likvid eszközök állományának 3.1.6. pontban említett növelése a biztonságos finanszírozás elősegítése vagy a kedvező piaci feltételek kihasználása céljából. (Az egyéb, ott felsorolt esetektől

⁵⁹ A kivételek csak azokra az eseményekre vonatkoznak, amelyek a bruttó adósság összegét érintik.

most eltekintve.) A másik „**a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását potenciálisan veszélyeztető helyzet**” (VI. pont)⁶⁰, amely formailag nem, ténylegesen, hatását tekintve azonban – a Gst.-vel ellentétben – az adósságszabály alkalmazásának lehetséges kivételei közé tartozik.

Mit jelent ez a gyakorlatban? A kormányzatnak a költségvetés végrehajtása egész időszakában folyamatosan, de legalábbis a jelentős – bár jogszabályilag nem meghatározott – nagyságrendű adósságnövelő műveleteinél kontrollálnia kell, hogy a tervezett intézkedése következtében növekedik-e a várható adósságmutató az előző évi akkor ismert tényleges (tehát nem feltétlenül a költségvetési törvényben rögzített értékkel egyező) értékhez képest. Ha a közgazdasági-lag racionális, kedvező feltételekkel megvalósuló kötvénykibocsátás következtében az előző évit meghaladó szintre nőne az adósságmutató, akkor a bona fide eljáró kormányzatnak egyéb módon adósságot kell csökkentenie vagy lemondania a kibocsátásról. Ugyanez állhat elő „a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását potenciálisan veszélyeztető helyzet” kezelése esetében.

Nem jelent megoldást a költségvetési törvényben jóváhagyott adósságmutató(k) módosítása sem. A helyzetet csak kétféle, jogilag kifogástalanul vagy legalábbis technikailag megfelelő, de az adósságszabály lényegét kiforgató módon lehet feloldani. A kodifikációs szempontból egyértelmű megoldás az Alaptörvény vonatkozó szakaszának kiegészítése legalább „a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását potenciálisan veszélyeztető helyzet” vonatkozásában. A másik lehetséges, de nem támogatandó megoldás, hogy azokat az eseményeket, amelyeket tartalmilag kivételnek kellene minősíteni a Gst. megfelelő módosításával az adósságba be nem számítandó tételnek tekintjük, „a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását potenciálisan veszélyeztető helyzet” hatályos szabályozásához hasonlóan. Ez a „megoldás” azonban ellentétes az uniós módszertan alkalmazásával is.

Az Alaptörvény szerint az adósságszabály érvényesülése szempontjából a mutatók konkrét értékei érdektelenek, csak a szabály érvényesülésének technikai ellenőrzésére szolgálnak. A mutatók konkrét értékei csak abban az esetben relevánsak, ha a szabály érvényesítésétől az Alaptörvényben meghatározott két esetben el lehet térni. A jogszabályok azonban nem rendelkeznek arról, miként kell meghatározni az eltérést, azaz a különleges jogrendet kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez, illetve a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához „szükséges mértéket”.

A Gst. szerint, ha a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése a költségvetési év során következik be (VII. pont), akkor a Kormány az adósságszabály „felfüggesztés”-ét kezdeményezi (5. § (2) bekezdés). Ez a megközelítés módjában ellentétes az Alaptörvénnyel, hiszen a „felfüggesztés” nem azonos a „szükséges mértékű” eltéréssel.

⁶⁰ Itt érdemes emlékeztetni az ír pénzügyi válságra. Az ír bankrendszer megmentésére először saját forrásokat (2008. szeptember), majd EU-IMF segítséget vettek igénybe (2010. november). Ennek következményeként Írország államadósság mutatója 2007-ben még 25,1% volt, a következő évben már 44,5%, 2010-ben 92,1%, 2012-re pedig 117,6%-ra, azaz öt év alatt közel ötszörösére (!) nőtt.

A Gst. – ellentétben az Alaptörvénnyel – nem rendelkezik egyértelműen arról, ha az adósságszabály érvényesülését a **különleges jogrendet**⁶¹ kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges intézkedések veszélyeztetik, akkor ez a helyzet a kivételek közé tartozik-e.

A „*pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását potenciálisan veszélyeztető helyzet*” szabályozása is hiányos, mert nem rendelkezik megállapításának tartalmi és eljárási jogi szabályozásáról.

A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről szóló 2008. évi CIV. törvény módosítása alapján a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény (Psztv.) rendelkezik a Pénzügyi Stabilitási Tanács létrehozásáról (32.§ (1)-(2) bekezdései). A Psztv. azonban csak annyit rögzít ezzel kapcsolatban, hogy a Tanács „*számba veszi a [pénzügyi] rendszer egészét potenciálisan veszélyeztető, a pénzügyi folyamatok által generált kockázati tényezőket*” (33. § b) pont).

A kivételeknél a szabályozásnak **több kritikus kérdésről** kell rendelkeznie:

1. a kivételek megállapításához szükséges feltételek, továbbá
2. a kivételek közé tartozó helyzet megállapítása kezdeményezésére jogosult meghatározása, illetve
3. a kivételek megállapításához szükséges feltételek fennállásának megállapítása,
4. a kivételek adósságszabályra gyakorolt hatása számszerűsítése,
5. az adósságszabályra gyakorolt hatás számszerűsítése szabályszerűségének, megalapozottságának az ellenőrzése.

Itt is jelezni kell, hogy ezek megválaszolása (talán a 2. és 4. pontok kivételével) nem tisztán szakmai kérdés. (A 2. és 4. pontok esetében majdnem egyértelmű a válasz: a Kormány.) Az 1. pontnál a törvényalkotó döntésétől függ, hogy szűkebb vagy tágabb mozgásteret kíván biztosítani a kormánynak: milyen mértékű legyen az adott esemény (bruttó) adósságnövelő hatása, hogy már „kivételes”-nek minősüljön. A 3. pontnál ugyancsak többféle megoldás lehetséges: az OGY illetékes bizottsága vagy az OGY dönt, utóbbi határozatban, esetleg a költségvetési törvény módosításával. Ettől független kérdés, legyen-e szerepe a KT-nak: a Kormány előterjesztéséről véleményt nyilvánít vagy – a költségvetési törvényjavaslathoz hasonlóan – előzetes hozzájárulást ad. Hasonlóan kérdéses az 5. pontnál a KT szerepe, illetve a KT és az ÁSZ közötti célszerű „munkamegosztás”. A hatályos szabályozásunk megközelítési módjából, a költségvetési keretirányelv előírásaiból az következik, hogy a **KT szerepvállalására szükség van**. Tekintve, hogy a kivételek az adósságszabály érvényesülését alapjaiban érintik és már a költségvetési törvényjavaslatban is megjelen-

⁶¹ Az Alaptörvény 49-53. cikkei alapján öt különleges jogrendi tényállás van: a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet.

hetnek, megfontolásra javasoljuk, hogy a KT előzetes hozzájárulással kapcsolatos jogköre foglalja magába a végrehajtás szakaszában jelentkező kivételeket is.

A kivételek körének alkotmányos szabályozásának bővítését indokoltnak tartjuk „a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását potenciálisan veszélyeztető helyzet”-tel, esetleg kiegészítve „az államadósság csökkentésének vagy a költségvetési hiány finanszírozásának az adott időszak átlagánál jelentősen kedvezőbb feltételek mellett történő biztosítása érdekében szükséges, nagy összegű adósságot keletkeztető műveletek”-kel is. Amennyiben a KT költségvetési törvényhez kapcsolódó rendkívül erős jogosítványát (előzetes hozzájárulás) a döntéshozó ki kívánja terjeszteni az adósságszabály év közbeni érvényesülésére is, erről az Alaptörvényben kell rendelkezni. Az Alaptörvény hatályos rendelkezései változatlanul hagyása esetében is javasoljuk, a Gst. előírásai úgy módosuljanak, hogy

- a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetében sem kerül felfüggesztésre az adósságszabály, hanem a szabály a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben túlélhető,
- a kivételek tartalmi és eljárási szabályait teljes körűen tartalmazza,
- „a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását potenciálisan veszélyeztető helyzet” szabályozása eltörlésre kerül,
- a KT jogköre kiegészül az év közbeni kivételekre vonatkozó vélemény nyilvánítással.

3.3. Az adósságszabály eljárásjogi előírásai

3.3.1. Az adósságszabályhoz – az árfolyamoktól eltekintve – hat adatra van szükség (eltekintve az államadósság-mutató pusztán egyszerű osztással előállított hányadosaitól). A hat adat a viszonyítási- és a költségvetési évben a reál GDP, a GDP mp, valamint a konszolidált államadósság. (A reál GDP csak annak megállapításához szükséges, hogy nem következett be „a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése”.)

A várható reál GDP (pontosabban a növekedési üteme), illetve a GDP mp számítása régóta az államháztartásért felelős minisztérium feladata⁶². Számításaik a költségvetési törvényjavaslat általános indokolásában, a gazdasági fejlődés főbb jellemzői között jelennek meg, illetve a GDP mp az EDP jelentésekben is. **A számítások megalapozottságának, a vonatkozó belső szabályozás meglétének, megfeleléségének külső értékelése hiányzik.** (Ez érvényes az adósságállományra is.) Ide tartozik például annak bemutatása, hogy miben és miért térnek el az EDP-ben elfogadott kormányzati prognózistól a törvényja-

⁶² A pénzügyi számlákhoz kapcsolódóan az MNB is számol ilyen adatokat, amikor (még) nem állnak rendelkezésre a KSH adatai.

vaslat indokolásának egyes adatai. Ennek a hiányosságnak (kockázatnak) az egyik megjelenési formája, túlmutatva az adósságszabályon, hogy nem szabályozott, mikor és milyen formában kell bemutatni, indokolni, ha a makropályára vonatkozó prognózisnak a költségvetési tervjavaslat összeállításkor tételezett értékei a parlamenti szakaszra megváltoznak⁶³.

A KSH egyetemlegesen felel az EDP jelentésért. Mindazonáltal – a KSH és az MNB illetékes szakembereivel folytatott konzultációk alapján – az EU intézményei pontosan tudják, hogy három intézmény (KSH, NGM és MNB) közötti, a munkamegosztást és a felelősségi köröket rögzítő megállapodás alapján melyik táblát melyik szervezet és milyen időszakra vonatkozóan tölti ki. A másik két intézmény ismeri a KSH GDP számítási módszertanát, rendszeresen konzultálnak vele szakmai, módszertani kérdésekről. Ugyanakkor **a KSH-nak nincs rálátása a számítási, becslési metódusaira**, tehát a KSH „szakmai pecsétje” ténylegesen nincs rajta ezeken az adatokon. A jelenlegi munkamegosztásban a KSH-nak – más országok gyakorlatától eltérően – nincs előrejelzési, várható adatok becslési feladata, kötelezettsége. Ezeket az érintett szervezetek saját módszerrel a KSH tényadataira alapozva önállóan állítják elő.

A fentiek egy szélesebb kérdéskör részei. A jelenlegi szabályozás alapján teljesen esetleges, hogy például **a költségvetési törvényjavaslatban a megalapozó makropályát alátámasztásához milyen adatokat mutat be a Kormány**. A költségvetési törvényjavaslat általános indokolása egy-másfél tucat makrogazdasági mutatót közöl, miközben például a KP közel négyszer enyhit⁶⁴.

Hasonló nagyságrendű mutatót tartalmaz az Európai Bizottság 2013. június 27-ei közleménye euró-övezeti költségvetés-tervjavaslatokra és adósságkibocsátási jelentésekre vonatkozó harmonizált keretről (COM(2013) 490 final). A közlemény 2013. május 30-án hatályba lépett, a költségvetés-tervjavaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euró-övezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről szóló 473/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelethez kapcsolódik. (Magyarország értelemszerűen nem tartozik a rendelet hatálya alá.) A közlemény az érintett országok számára előírt kötelezően egységes költségvetési tervjavaslat tartalmát részletezi.

Jogszabály arról sem rendelkezik, hogy mikor, milyen esetben kell a kormányzati **makroszámításokat aktualizálni**, hogyan kell biztosítani az indokollással ellátott hozzáférést a legszélesebb nyilvánosság számára.

A kormányzat által betervezett, az Eurostattal egyeztetett 2012. október 24-ei EDP jelentésben a kormányzati szektor év végére várható adóssága 22 471 Mrd Ft volt, a 29 041 Mrd Ft GDP mp 78,3%-a. A december 18-án elfogadott költségveté-

⁶³ Például az árfolyamok már említett változása a 2013-as költségvetési törvényben a benyújtott (az ÁSZ által véleményezett) törvényjavaslathoz képest.

⁶⁴ Összhangban az Európai Bizottság 2012. szeptemberi „magatartási kódexével” (*Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*): http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf.

si törvény szerint a – Gst. szerinti – adósságmутató 74,6%. A 2013. április 15-ei EDP jelentés 2012-re 22 381 Mrd Ft adósság és 28 276 Mrd Ft GDP mp mellett 79,2% adósságmутatót jelentett. Mivel a költségvetési törvényhez kapcsolódóan a Kormány nem közölte a 2012. évi adósság és a GDP mp összegét, nem lehet tudni, hogy az adósság számításának eltérő módja, vagy esetleg az adósság, illetve GDP mp különbsége okozta a viszonyítási év adósságmутatója jelentős eltérését.

Az Áht. előírja, hogy a zárszámadáskor be kell mutatni (az indokolásban) a Gst.-ben megállapított szektorok szerint az adósságot, és kapcsolatát az EDP adóssággal (90. § (3) bekezdés c) pont). A szabályozás következetlen, mert az **adósságszabály, az adósságmутató bemutatásáról**, különösen pedig a normaszövegben történő rögzítésére nincs előírás.

Javasoljuk, hogy jogszabályi rögzítse

- az előírást, hogy a zárszámadási törvény normaszövege tartalmazza az adósságszabály érvényesülését, az adósságmутatók alakulását, az általános indokolás részletesen mutassa be, illetve
- a Kormány éves és középtávú makrogazdasági pályára (beleértve az adósságszabály érvényesülését) vonatkozó prognózisai megalapozásához szükséges mutatók minimális körét, továbbá
- a mutatók módszertanai legyenek nyilvánosak, a szakmai megfelelőségük, nemzetközi harmonizációjuk intézményesen biztosított. Ezenkívül
- a Kormány aktualizálja a mutatókat legalább a jogszabályokban előírt dokumentumok (költségvetési törvényjavaslat benyújtása, KT véleménye a költségvetési törvényjavaslat végszavazása előtt, a KP, az adósságszabály érvényesülésének féléves kormányzati felülvizsgálata) elkészítésekor a korábbi kormányzati dokumentumokban szereplő releváns adatok változásai indokolásával.

A javaslatok teljesülése hozzájárul az 1. pontban felsorolt költségvetési keretirányelv következő pontjai megvalósulásához:

- h) költségvetési szabályok összhangja a többéves költségvetési célokkal, a hiánnyal és adóssággal, vagy más összefoglaló költségvetési mutatószámmal,
- b) a költségvetési adatok átláthatóságának biztosítása (adatok rendszeres, nyilvános közzététele),
- d) a legfrissebb információkat felhasználó, reális makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseken alapuló, utólagosan is értékelt költségvetési tervezés.

3.3.2. Az adósságszabály várható értékeket határoz meg. A költségvetés végrehajtása során nyomon követése kulcsfontosságú az érvényesülést veszélyeztető kockázatok időben történő feltárása, a szükséges intézkedések kezdeményezése, végrehajtása szempontjából. A X. pontban említett esetekben (implicit módon beleértve a költségvetési törvényben rögzített árfolyamok eltérő alakulását) a Kormány a központi költségvetésről szóló törvény módosítására törvényjavaslatot nyújt be az OGY-nek.

Az eddigi tapasztalatok alapján szinte törvényszerű, hogy – még a legmondosabb tervezés mellett is – a viszonyítási év bő félévvel későbbi adatok alapján számított adósságmutatója eltér a költségvetési törvényben szereplő értéktől. (Ezen belül a statisztikai revíziók hatásáról később lesz szó.) Ezért bekövetkezhet, hogy a megváltozott (alacsonyabb) mutatóhoz képest a költségvetési évre elfogadott mutató nem jelent csökkenést. Ha a Kormány a féléves adatok alapján történt értékelése⁶⁵ szerint ugyanakkor a költségvetési év adósságmutatója minden további intézkedés nélkül is legalább a viszonyítási év újonnan számított mutatójával azonos mértékben csökken, akkor a költségvetési törvény megfelelő adatainak módosításával, más szinten esetleg más mértékben, de továbbra is érvényesül az adósságszabály. Ha azonban nem ez a helyzet, akkor a Kormánynak a költségvetési évre vonatkozó adósságmutató csökkentése mellett olyan intézkedésekről is dönteni kell (a költségvetési törvényben is utalva erre), aminek célja és várható eredménye a mutató csökkentése (X. pont).

Ilyen intézkedés lehet például a hiány csökkentése, illetve különböző adósságműveletek végrehajtása. Az előbbire vonatkozóan az Áht. kifejezetten felhatalmazást ad a Kormánynak, hogy az államháztartás alrendszerének és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adósságának a költségvetési év utolsó napjára tervezett értékei a tervezettől eltérő, kedvezőtlen alakulása esetén a központi költségvetés előirányzatait – bizonyos kivételekkel – zárolhatja, csökkentheti, törölheti azon előirányzatok kivételével, amelyek évközi módosításának, átcsoportosításának jogát az OGY magának tartotta fenn (40. § (1) bekezdés)⁶⁶.

Az adósságszabály érvényesítéséhez szükséges év közbeni korrekciók lehetőségét azonban a Gst. csak a Kormány oldaláról rendezi. Arról azonban nem rendelkezik, hogy van-e jogkövetkezménye annak, ha a Kormánnyal ellentétesen a KT jut a féléves vélemény nyilvánítása során, vagy bármikor az év közben a X. pontban foglalt eredményekre? A Kormány ebben az esetben köteles-e a számára fentiek szerint előírt módosítási javaslatot beterjeszteni, vagy egyáltalán érdemben reagálni a KT véleményére?

A Gst. nem kapcsolja össze a Kormány féléves felülvizsgálatát, illetve az erről szóló tájékoztatását és a KT véleménynyilvánítását. Olyan

⁶⁵ A jogszabály nem írja elő, hogy ennek az értékelésnek a félévet követően mennyi időn belül kell megtörténnie (2013. augusztusban még nem készült el).

⁶⁶ Nem vonatkozik azokra az előirányzatokra, amelyek évközi módosításának, átcsoportosításának jogát az OGY magának tartotta fenn, illetve nem lehet zárolni például az uniós források, az adományok, segélyek, valamint a felsőoktatási intézmények állami részösztöndíjas és önköltséges tanulmányokat folytató hallgatói által fizetett önköltség előirányzatait.

előírás sincs, hogy a Kormány tájékoztatásának időben meg kell előznie a KT véleménynyilvánítását⁶⁷. Nincs olyan rendelkezés sem, hogy a KT kötelezettsége lenne a kormányzati felülvizsgálat értékelése. (Bár erre természetesen joga van a KT-nek.)

A törvény féléves felülvizsgálatról, illetve véleménynyilvánításról szóló rendelkezése pontatlanul megfogalmazott. Szövegszerűen ugyanis azt jelenti, hogy a második félévet követően, azaz szinte közvetlenül a költségvetési törvény elfogadása után is el kell végezni a felülvizsgálatot, illetve a véleménynyilvánítást.

Javasoljuk a költségvetési irányelvben a költségvetési szabályok érvényesülésében a független szervezet(ek) erősítésének szándékával összhangban, hogy a jogszabály rögzítse, hogy

- milyen határidőn belül kell a Kormánynak tájékoztatni az adósságszabály érvényesülése féléves felülvizsgálata eredményéről az OGY illetékes bizottságát és a KT-t, illetve érdemben válaszolnia a KT féléves vagy egyéb nyilvános vélemény nyilvánítására,
- amennyiben a KT javasolja, a Kormány a törvényben meghatározott határidőn belül a X. pont szerint jár el.

3.3.3. A szabályozás abban sem következetes, hogy miközben az Áht. előírja – a Kormány hatáskörébe tartozóan – a **középtávú tervezést**, erről az adósságszabály vonatkozásában nincs rendelkezés.

„A Kormány egyedi határozatban állapítja meg a központi költségvetés – a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított fejezetek szerinti bontású – bevételeinek és kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét, amelyet az államháztartási és makrogazdasági folyamatok alakulása alapján szükség szerint aktualizál” (Áht. 29. § (1) bekezdés).

Az Áht. előírásához képest azonban **a kormányok ténylegesen jóval átfogóbb középtávú tervezést végeznek** a KP keretében. A KP részletesen bemutatja – számszakilag is – az államadósság és a kapcsolódó tényezők várható és tervezett alakulását. A KP ugyan nem jogszabály, de mint arra a költségvetési keretirányelv rámutat, *„a számszerű költségvetési szabályok akkor működnek hatékonyan, ha a szabályok teljesítésének elmulasztása következményekkel jár, még ha azok csupán a jó hírnév elvesztését jelentik is”* (kiemelés utólag). Ennél súlyosabb szankciót pedig a Gst. sem állapít meg az adósságszabály érvényesülésének a kormányzati felülvizsgálatot követő (év végi) elmaradása esetében⁶⁸. Jogszabály még azt sem írja elő, hogy a Kormánynak erről indokolással alátámasztva be kell számolnia.

⁶⁷ Mint fentebb említettük a Kormány 2013 augusztusában még nem tett eleget tájékoztatási kötelezettségének, miközben a KT már július 16-án nyilvánosságra hozta a féléves véleményét.

⁶⁸ A KT ugyan bármikor, azaz a féléves véleménynyilvánítását megelőzően vagy azt követően is „szignalizálhat” a Kormány felé, de ennek – mint a 3.3.1. pontban utaltunk rá – jogszabályilag nincs következménye.

Az adósságszabály középtávú kiterjesztése esetén is indokolatlannak tartanánk a KT előzetes hozzájárulás megadására vonatkozó jogosítványa hasonló kiterjesztését. A KT ebben az esetben véleményezi az adósságszabály érvényesülésének középtávú tervét, de továbbra is csak a következő évre vonatkozóan gyakorolja az előzetes hozzájárulás megadását.

Javasoljuk, hogy a költségvetési törvény normaszövegébe kerüljenek be a középtávra vonatkozó adósságmutatók, amelyek aztán a KP-k alapjául szolgálnak. Ezzel az adósságszabály érvényesítésének éves kötelezettségének változatlanul hagyása mellett a kormányok adósságcsökkentési feladata egy hosszabb időszakba ágyazva kerül bemutatásra, meghatározásra és értékelésre. Egyben összekapcsolódna a Kormány adósságra vonatkozó tervezésének megalapozottságával kapcsolatos az Unióval szembeni „morális” és a hazai törvényekben rögzített felelőssége is. (A **középtávú tervezés megerősítése, törvényi megjelenítése** egyébként az adósságszabálytól függetlenül is követelmény a költségvetési keretirányelv szerint.)

- 3.3.4.** A középtáv éves adósságmutatóinak költségvetési törvénybe foglalása önmagában nem tud azonban teljes megoldást adni arra a problémára, hogy az államadósság-szabályok az egyes évek között mérik az államadósság-mutató, illetve az államadósság változását, így **nem ösztönöznek az adósság trend-szerű csökkentésére.**

A költségvetési törvény előírhatja a viszonyítási év és a középtávú időszak (például 3 év) éves adósságmutatóit: D_{t+i} , ahol $t = 0$, és $i = 1, 2, 3$, valamint teljesül a $D_t > D_{t+1}$ feltétel. A következő évben a viszonyítási év (t_1) adósságmutatója esetében előfordulhat a statisztikai revíziók eredményeképpen vagy más okból, hogy $D_0 \leq D_1$. Ezért az új (aktualizált) adósságmutatók a t_1 és t_3 évekre meghaladhatják az eredeti D_1 és D_2 értékeket. Sőt, a konkrét adatoktól függően az is előfordulhat, hogy t_1 év adósságmutatója eredetileg magasabban került meghatározásra, mint a középtávú ciklus utolsó előtti évében D_3 ; végeredményben a hároméves időszakban – az adósságszabály sérelme nélkül – **az adósságmutató nem csökken** ($D_0 \leq D_3$).

A **statisztikai revíziók** általában, a kivételes esetektől és a nagy – módszertani – revízióktól eltekintve is okozhatnak az adósságmutatóban az alábbi táblázat szerint akár két százalékpontos eltérést is az adott év őszién becsült a tárgyévi adat és az egy évvel későbbi – előzetes – adat között.

EDP jelentés időpontja	adósságmutató értéke			
	2009	2010	2011	2012
2010. október	78,8**	79,8***	-	-
2011. október	79,7*	81,3**	79,3***	-
2012. október	79,8*	81,8*	81,4**	78,4***
2013. április	79,8*	81,8*	81,4*	79,2**

* végleges, **előzetes, *** terv

Látható, hogy ha az adósságszabály például 2011-ben már hatályos előírás lett volna, akkor a 2011. év, mint viszonyítási év adósságmutatójaként a 79,3% körüli érték szerepelt volna a költségvetési törvényben. Ehhez viszonyítva kellett volna a költségvetési év (2012) adósságmutatóját meghatározni. A következő évben azonban „kiderült”, hogy magasabb lehetett volna a 2012-es adósságmutató, hiszen a viszonyítási évben az nem a várt 79,3% volt, hanem 81,4%.

Az eltérések 2009-2012 között mindig olyan irányúak voltak, hogy növelték a becsült adósságmutató értékét. További elemzést igényel, hogy ez hosszabb időszakra is jellemző-e, illetve van-e valamiféle strukturális oka. Ugyanis ennek az a hatása, hogy a viszonyítási év adósságmutatójának a költségvetési törvényben meghatározott értékhez képest kimutatott növekedése növeli a kormányzat mozgásterét az adósságszabály érvényesülésében. Ha a revízió eredménye fordított, azaz a viszonyítási év adósságmutatója az év őszén becsült értékéhez képest csökken, akkor pusztán technikai ok miatt további kormányzati intézkedésekre lehet szükség az adósságszabály érvényesítéséhez. Ez akkor következhet be, ha a költségvetési évre meghatározott adósságmutató a viszonyítási évhez képest a törvény szerint csak kis mértékben csökken.

A szakirodalom ennek az elkerülésére javasolja a több évre, esetleg a gazdasági ciklus egészére kiterjedő megközelítést (over the cycle). Ez a megközelítés, **a ciklikusan igazított mutató előállítása** azonban bonyolult szabályozást, a közvetlenül nem megfigyelhető és/vagy csak utólag becsülhető adatokat igényel. Az uniós szabályozás a deficitmutató kapcsán alkalmazza ezt a megközelítést.

Az EU stabilitási és növekedési paktuma egyik központi indikátora a ciklikusan igazított költségvetési egyenleg. Az egyenlegen belül a strukturális- és a ciklikus komponens meghatározása a gazdaság ciklikus helyzetének beazonosításán, azaz a tényleges és potenciális kibocsátás (the output gap – a kibocsátási rés), illetve az egyenleg ehhez viszonyított ciklikus érzékenységének megállapításán alapul. A meg nem figyelhető kibocsátási rés és a ciklikus szenzitivitás számítása becsléseken, a historikus adatok statisztikai elemzésén nyugszik, a szokottnál is nagyobb bizonytalansággal és gyakoribb, jelentősebb revíziókkal⁶⁹. A jövő fogja megmutatni, hogy a neki szánt szabályozási szerepet a gyakorlatban mennyire lesz képes betölteni.

A gyakorlatban javasolható megoldás tehát nem valamiféle „ciklikusan igazított adósság”, hanem **a kivételek számszerűsített hatásaival korrigált adósságmutató** megállapítása. A törvényben megállapított kivételek esetében meg kell határozni adósságnövelő hatásukat a viszonyítási évben, illetve ha áthúzódik, akkor a következő évre/évekre. Ezt követően az adósságmutató(ka)t ezzel kell korrigálni. Egy fiktív példán keresztül bemutatva: adott évben különleges jogrend lépett életbe nagyon súlyos természeti katasztrófa miatt. Kimutatott hatása az adósságot 251 243,7 M Ft-tal emeli meg. Ezért az év végi

⁶⁹ Lásd például a rövid elméleti ismertető mellett az aktuális helyzetről áttekintést adó kiadványt: *The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework* (European Economy. Economic Papers. 478. March 2013): http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/ecp478_en.htm

adósságmutató, mint költségvetési év, illetve mint a következő költségvetés viszonyítási évének adósságmutatója kiszámításakor a ténylegesen kimutatott adósság ezzel az összeggel csökkentésre kerül. Ez feltételezi, hogy – mint erre a 3.2.1. pontban utaltunk – az **adósságszabály alkalmazását semmilyen esetben sem lehet „felfüggeszteni”**. A kivételek hatása – összhangban az Alaptörvénnyel – számszerűsítésre, és az összeg figyelembevételre kerül⁷⁰.

Javasoljuk kiegészíteni a 3.2.1. pontnak megfelelően a Gst.-t a kivételek hatásainak számszerűsítésére, kimutatására, ellenőrzésére vonatkozó előírásokkal.

⁷⁰ Az eljárás akkor lenne következetes, ha – az uniós szabályozás szellemével egyezően – az adósságot csökkentő kivételek (egyszeri tételek) viszont nem csökkentenék az adósságot az adósságmutató kiszámításakor.

Az árindexek és az adósságráta tervezett alakulása a Konvergencia Programok szerint

	2004	2005	2006	2007	2008
változás %-ban					
GDP implicit árindexe	4,6	2,5	2,7	2,9	2,7
Harmonizált fogyasztói árindex (HICP)	6,8	3,5	2,1	3,0	2,4
a GDP %-ában					
Bruttó adósságráta	57,2	57,7	58,4	57,9	56,2
Adósságráta változása	-	0,5	0,7	-0,5	-1,7

Forrás: Magyarország aktualizált Konvergencia Programja 2005-2008 (2005. december)

	2008	2009	2010	2011	2012
változás %-ban					
GDP implicit árindexe	3,8	4,7	2,3	1,8	2,6
Harmonizált fogyasztói árindex (HICP)	6,1	4,2	4,1	2,3	2,6
a GDP %-ában					
Bruttó adósságráta	72,9	78,0	79,0	76,9	73,6
Adósságráta változása	7,1	5,1	1,0	-2,1	-3,3

Forrás: Magyarország aktualizált Konvergencia Programja 2009-2012 (2010. január)

	2012	2013	2014	2015	2016
változás %-ban					
GDP implicit árindexe	3,2	3,5	3,4	2,2	2,2
Harmonizált fogyasztói árindex (HICP)	5,7	3,1	3,2	3,0	3,0
a GDP %-ában					
Bruttó adósságráta	79,2	78,1	77,2	76,1	73,4
Adósságráta változása	-1,7	-1,0	-1,0	-1,0	-2,7

Forrás: Magyarország Konvergencia Programja 2013-2016 (2013. április)

