

Végh Marcell Zoltán

A 2008-as válság hozadéka az EU számára: gazdaságpolitikai koordinációból gazdasági kormányzás

Yields of the Economic Crisis of 2008 for the EU: From Economic Policy Coordination to Economic Governance

A 2008-ban kitört pénz- és tőkepiaci válság felkészületlenül érte az Európai Unió gazdaságát, amelynek tagállamai nagyban eltérő módon reagáltak a világgazdasági hatásokból eredő aszimmetrikus gazdasági sokkokra. A korábbi gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmusok elégtelennek bizonyultak a válsághatások kezeléséhez és a stabil intézményrendszeri működés fenntartásához, így a válságfolyamatok hatására folyamatos intézményi reformok indultak meg, amelyek részben a Stabilitási és Növekedési Paktumot kívánták korszerűsíteni. A reformlépések azonban a tagállamok részleges vagy többségi ellenállásával szembesültek, így ratifikálásuk féloldalassá vált. Jelen tanulmány a válság hatására fogant, a gazdasági kormányzás előkészítését célzó reformlépéseket elemzi, rámutatva arra, hogy a válság enyhülésével a Bizottság reformlendülete alábbhagyott, így az a gazdaságpolitikai koordinációs rendszer megváltoztatása pedig csak részeredményeket hozott.

Kulcsszavak: európai integráció, gazdaságpolitikai koordináció, euróválság

The global financial crisis starting in 2008 found the economy of the EU unprepared. Member States reacted to the globally-rooted asymmetric economic shocks in a vastly differing way. Previously accepted coordination mechanisms were proven ineffective in mitigating crisis effects and upholding stable institutional functioning. Thus various institutional reforms were implemented due to the lasting consequences of the crisis, mostly focusing on modernising the Stability and Growth Pact. However, modernising attempts faced partial or general indifference of member states, rendering ratification

partial, as well. The present study analyses reform steps preparing for the introduction of economic governance, also pointing out that the modernisation of economic coordination only resulted in partial success as the Commission's modernising efforts feebled with the fading away of the crisis.

Keywords: economic integration, economic policy coordination, Eurozone crisis

Bevezetés

A 2007-ben kezdődött, majd 2008-ban globálissá vált pénz- és tőkepiaci válság folyamánaira és súlyosnak bizonyuló következményeire az Európai Unió intézményrendszerének is reagálnia kellett, hiszen a közös intézmények még nem állták ki a válságok és a komoly gazdasági visszaesések próbáját, és így a tagállamok és a közös intézmények számára nem jött még létre egységes válságkezelő eszköztár. A bankok tőke megfelelési helyzetének gyors romlása és az ennek következményében általánossá váló hitelezési passzivitás, a lassuló gazdasági növekedés, a megnövekedő államháztartási kiadások és a kezdetben dezinflációs, később deflációs folyamatok közvetve vagy közvetlenül valamennyi tagállamot veszélynek tették ki. Ennek következményeként 2010-től a gazdasági integráció egészét tekintve elhúzódó válságkezelési folyamatok elégtelen, a válságot megelőző szinthez képest alacsonynak mondható gazdasági növekedés és a magas munkanélküliség vált általánossá. A válság kitörésének évében, 2008-ban létrejövő, gazdaságélénkítésen, munkahelymegőrzésen és -teremtésen, valamint időszakos versenyszabályozási (állami támogatás) mentességek nyújtásán alapuló első válságkezelő törekvések egyrészt az elvárt gazdaságstabilizáló hatásukat tekintve elégtelennek bizonyultak, másrészt pedig katalizálták a költségvetési pozíciók romlásának folyamatát is. Mindezen történések az EU gazdaságpolitikai koordinációs rendszerét is folyamatos reformkényszer alatt tartották, aminek következtében 2010-re elkerülhetlenné vált a tagállamok fiskális fegyelmét, a gazdaságpolitikai kooperáció erősítését és a fiskális szabályok harmonizációját szolgáló reformjavaslatok folyamatos, lépésről lépésre történő megvalósítása. Ezen tanulmány a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseit megújító, valamint az azokon túl is mutató, gazdasági kormányzáshoz kapcsolódó reformokat és egyéb fiskális politikai változásokat mutatja be, azonban nem tér ki a közös európai pénzalapok létrejöttére, sem az uniós válságkezelésben leginkább meghatározó szupranacionális szerv, az Európai Központi Bank mandátumának, szerepének és eszközeinek változására. A gazdaságpolitikai koordináció változását vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a reformlépések implementálási sebessége a válság enyhülésével lassul, az EU döntéshozó szervei a tagállamok közti gazdasági kapcsolatok és a gazdaságpolitikai koordináció elmélyítésének történelmi esélyét pedig elszalasztják. A reformok fiskális fegyelmet kikényszerítő ereje pedig gyenge maradt, hiszen az újonnan létrejött eljárások hiába teszik lehetővé a makroökonómiai egyensúlytalanságok finomhangolását, rendre ugyanazon tagállamokat szankcionálják, mint a korábbiak.



A Stabilitási és Növekedési Paktum létrejötte

Az európai gazdaságirányítás elsődleges szabályrendszere, a Stabilitási és Növekedési Paktum (Stability and Growth Pact, a továbbiakban: SGP vagy Paktum) 1998. július 1-jén lépett hatályba, az 1996-os dublini csúcás és a 1992-es maastrichti szerződés (hivatalosan: Szerződés az Európai Unióról) folyományaként (CoEC, 1992). A megállapodás valamennyi EU-tagállamra érvényes, és feladata a tagállamok fiskális ellenőrzése annak érdekében, hogy azok az SGP céljait közép- és hosszú távon meg tudják valósítani. A Paktum korlátokat fogalmazott meg a tagállamok államadósság- és költségvetési hiány szintjeire vonatkozóan (60% és 3%-ban rögzítve azokat), ezenfelül felügyeleti mechanizmusokat definiált, valamint a normáktól eltérő fiskális magatartás gyakorlása esetén korrekciós mechanizmusokat is megfogalmazott, túlzottdeficit-eljárás (excessive deficit procedure, a továbbiakban: EDP) néven (Horváth–Szalai, 2004). A különböző tagországok gazdasági ciklusait koordináló fiskális szabályrendszer elméleti alapjait Theo Waigel német pénzügyminiszter fektette le, méghozzá az infláció ellen való hatékony fellépésnek eszközeként (Artis–Winkler, 1998). Ennek szellemében a német közgazdaságtani gondolkodás ezáltal nagyban pártolta az SGP létrejöttét, és általa a fiskális fegyelem megerősítését, méghozzá az infláció „importálásának”, határokon keresztül terjedésének elkerülése érdekében. Érvelésüket alátámasztja az az állítás, hogy a maastrichti kritériumrendszer teljesítésével és a közös valuta bevezetésével nem szűnik meg az adott tagállam fiskális értelemben vett felelőssége az integráció többi államával szemben, hanem az a gazdasági kooperáció további időszakában is fennáll (Stone–Gent, 2006).

Az SGP első komolyabb reformja 2005-ben német és francia politikai nyomásra történt meg, és sok szempontból a változások a korábbi előírások és feltételrendszer lazításaként értelmezhetők, ugyanakkor a megújult gazdasági keretrendszer számottevő flexibilitást is adott a tagállamok számára. Az új szabályok értelmében, az SGP megelőző ágára vonatkozóan vezették be az országspecifikus középtávú költségvetési célok (medium-term budgetary objectives, MTO) rendszerét, amely tekintetbe veszi az adott tagállam aktuális költségvetési pozícióját és fenntarthatósági kockázatait is, és ennek függvényében állapítja meg az egyes tagállamokra vonatkozó minimális éves költségvetési célokat. Ezenfelül 2005-től kezdve a korai figyelmeztetési rendszer keretében az Európai Bizottság önállóan is véleményt fogalmazhat meg, kifejtve azokat a lépéseket, amelyek teljesítésével a tagállamok elérhetik a deklarált középtávú költségvetési céljaikat. Másként megfogalmazva, kockázatos vagy a normáktól eltérő fiskális viselkedés észlelése esetén még abban az esetben is képes az Európai Bizottság (European Commission, a továbbiakban: Bizottság vagy EC) nyomást gyakorolni az érintett tagállamra, ha az államadósságra és a költségvetési hiányra vonatkozó sarokszámok teljesülése nem sérül, de a magatartás a többi tagállam fiskális stabilitására kockázatot jelent. Az SGP korrekciós ágát megújító lépések procedurálisan és összességében is pontosították a túlzottdeficit-eljárás során kiszabható büntetések nagyságát (European Commission, 2005). Összességében a reform az egyszerű szabályok irányából az összetett gazdasági szakértelem alkalmazásának irányába fordult, ugyanakkor a részletszabályok számossága az alapvető szabályok megkerülésére is használható, ezért az SGP sikerességét kizárólag a szabályok implementálásának következetessége teremtheti meg (González-Páramo, 2005). Mindez a folyamat úgy is tekinthető, hogy a tagállamok részleges felmentést kaptak a túlzottdeficit-eljárás



teljesítése alól: a deficitszámok következetes betartása sokkal kevésbé számított a reformcsomag életbelépését követően fontosnak, azaz a Waigel-féle koncepció kikényszerítő ereje jelentősen csökkent (Bagus, 2010).

A válságra adott első reakciók (Euró Plusz Paktum, Hatos Csomag)

Ahogy az EU válságát feldolgozó szakirodalom (Halmai, 2011; Krugman, 2012; Gyórfy, 2013; Pisani-Ferry, 2014) megállapítja, a fentiekben jellemzett gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmus a 2008-as válságfolyamatok kiéleződése idején az aszimmetrikus sokkok elnyelésében egyértelműen rosszul szerepelt. Ezt az támasztja alá, hogy a tagállamokat jelentősen eltérő mértékben érintették a gazdasági válság hatásai, a válságkezelésre fordítható tagállami forrásokban is számottevő különbségek mutatkoztak, és mindezek következményeként a tagállamok egy csoportja olyan tartós recesszióba esett, amelyet alacsony gazdasági növekedés, romló versenyképesség és magas munkanélküliség hármasa jellemzett. A helyzet orvoslására, a gazdasági növekedés beindítására, valamint a versenyképességi különbségek csökkentésére számos intézményrendszeri változás lépett életbe a válság éveitől, a fiskális keretrendszer szabályozása csupán az egyike ezeknek. 2011-ben lépett hatályba a Paktum soron következő reformtervezete is, amelynek fő célja a korábbi szabályok helyreállítása volt annak érdekében, hogy a gazdaságpolitikai koordináció visszaszerezze integrációt erősítő hatásait. A reformcsomag céljai közé tartozik a versenyképesség erősítése, a foglalkoztatás bővítése, a közpénzügyek fenntarthatóságának biztosítása és a pénzügyi stabilitás elérése, illetve ötödik javítandó területként célként tűzi ki az adópolitikák koordinációját is. Ezen változásokat számos más, azokat erősítő intézkedés is kísérte: ilyenek az Európai Unió növekedési stratégiáját megfogalmazó Európa 2020 stratégia vagy a gazdaságpolitikai koordináció színterül szolgáló koordinációs mechanizmus, az Európai Szemeszter (Holler–Reiss, 2011). A későbbiekben tárgyalt reformcsomagok valódi tartalmát áttekintve azonban láthatjuk, hogy a reformkonceptió eredeti céljai jelentősen csorbultak a tényleges hatálybalépésük során.

Az SGP reformja több lépésben valósult meg, ezek közé sorolható az Euró Plusz Paktum (Euro Plus Pact, EPP), a Hatos Csomag (Six-Pack) (lásd a jelen pontban) és a Kettes Csomag (Two-Pack), valamint a Költségvetési Kompakt (European Fiscal Compact, EFC) (amelyeket a következő pontban részletezek).

2011-ben lépett hatályba az Euró Plusz Paktum, amely csupán egy kormányközi megállapodást jelöl, azonban azt nem fogadta el az összes tagállam, hiszen Csehország, az Egyesült Királyság, Horvátország, Magyarország és Svédország nem ratifikálta ezt a megállapodást. Ugyanakkor számos, a közös valutát nem használó tagállam, mint Bulgária, Dánia, Lengyelország és Románia is a ratifikáló országok csoportjába tartozik. A részt vevő tagállamok arról döntöttek, hogy az újonnan lefektetett fiskális keretrendszeren belül megerősítik az együttműködésüket, ezenfelül strukturális reformokat hajtanak végre a versenyképesség erősítése, a fiskális stabilitás megőrzése, valamint a foglalkoztatás növelése érdekében. Az aláíró országok továbbá megerősítették azon szándékukat, hogy az SGP adópolitikai koordinációs javaslatait is implementálják. A Paktum a fenti területeken ajánlások széles körét fogalmazza meg, amelyből a részt vevő tagállamok kormányai önálló döntési jogkörük alapján ültethették át a közösen elfogadott javaslatokat



saját nemzeti joganyagukba. A teljességre nem törekedve, az Euró Plusz Paktum versenyképességet erősítő megállapításai között találunk:

- a bérek indexálására vonatkozó előírásokat,
- iparágak liberalizációját,
- infrastruktúra- és oktatásfejlesztési javaslatokat, valamint
- a K+F tevékenységek erősítését.

A foglalkoztatást fejlesztő elvek közé tartozik:

- a „flexicurity”-modell kiterjesztése,
- az élethosszig tartó tanulás támogatása és
- az élők munká terheinek csökkentése.

Ezenfelül a pénzügyi stabilitás és a közpénzügyek fenntarthatósága olyan intézkedésekkel biztosítható, mint:

- a nyugdíjkorhatár várható élettartamhoz való igazítása,
- a korai nyugdíjazási lehetőségek visszaszorítása vagy
- az egészségügyi ellátó rendszer költséghatékonyságának javítása.

Az adópolitikai koordinációs javaslatok fő fókusza pedig a vállalatok társasági adóalapjának egyeztetése annak érdekében, hogy visszaszorítsák az unión belüli adóversenyt, továbbá az adóelkerülési gyakorlatok ellen is javaslatokat fogalmazott meg az Euró Plusz Paktum (European Commission, 2011a).

Az Euró Plusz Paktum részletszabályai jelentősen messzebb kerültek az eredeti, Versenyképességi Paktum néven ismertté vált, elsősorban az európai bérszint általános csökkentésén alapuló versenyképesség-növelő koncepció főbb irányelveitől, hiszen egyrészt nem sikerült egyezségre jutni a tagállamok közti egységes társasági adóalapról, másrészt a német mintára az alkotmányba rögzített adósságfékelt rendszer is kimaradt a megállapodásból csakúgy, mint a bérindexálás teljes eltörlése (Loth, 2015). Más, kritikusabb értelmezésben (Gros, 2011) az Euró Plusz Paktum csupán látszatintézkedéseket jelent annak érdekében, hogy elterelje a figyelmet a görögországi fiskális katasztrófa kétes kezeléséről, hiszen csupán a kívánatos gazdaságpolitikai javaslatokról született megállapodás, de azok tényleges joganyagba való ültetésére a tagállami kormányok részéről mérsékelt fogékonyság mutatkozott. Ezt 2015-ös állásfoglalásában az Európai Bizottság is megerősítette, miszerint az Euró Plusz Paktum alvó, inaktív fázisba került, azaz elveit nem alkalmazzák aktívan a tagállamok. Az Euró Plusz Paktum előírásait az állásfoglalás az Európai Szemeszter részévé célozta volna tenni, ennek kezdő dátumát jelentő momentumot pedig 2017. júniusra becsülte (EPSC, 2015).

Hatos Csomag néven vált ismertté a Stabilitási és Növekedési Paktum következő megújítási kísérlete, amely közel egyéves egyeztetési folyamatot követően, 2011. decemberben került végleges és elfogadott formába. A hat szabályozási pontot összefoglaló csomag közös fő célja a tagállamok szabálykövető magatartásának erősítése az SGP meglévő előírásainak módosítása nélkül. Ezenfelül a Hatos Csomag makrogazdasági egyensúlytalanság miatti eljárások néven egy új gazdaságpolitikai előrejelző és monitoringrendszer alapjait is lefekteti, amely révén a közös intézmények a tagállamok fiskális szabálykövetésén kívül a makroökonomiai folyamatok felügyeletét is magukban foglalják. Az öt rendeletből



és egy irányelvből álló Hatos Csomag hatálybalépéséről szóló sajtótájékoztató (European Commission, 2011b) kiemeli, hogy 2011. decemberben a 27-ből 23 tagállam állt túlzottdeficit-eljárás alatt, ami mindenképp indokoltta teszi a tagállamok szabálykövető magatartásának erősítését. A Hatos Csomag elfogadását követően azonnali szankciók lépnek életbe abban az esetben, ha túlzottdeficit-eljárás esetén valamelyik tagállam nem hoz költségvetési hiányt javító intézkedéseket, vagy nem implementálja az ECOFIN által megfogalmazott előírásokat. A döntéshozók a szankcionálási rendszer szigorításától remélték a fiskális fegyelemre vonatkozó előírások betartatását: a szankciókról és a bírság megállapításáról az ECOFIN és a Bizottság együttesen rendelkezik, és azok automatikusan életbe lépnek minden esetben, kivéve, ha a tagállamok minősített többsége ez ellen szavaz. A költségvetési deficithez kapcsolódó szabályokat az államadósságra vonatkozó előírások követik: ezek legfontosabb eleme, hogy 60% feletti GDP-arányos államadósság esetén a túlzottdeficit-eljárás indítása automatikussá válik abban az esetben, ha a GDP-arányos államadósság 60%-ot meghaladó része évente legalább annak 1/20-ával nem csökken (European Commission, 2011b). Tekintve, hogy a tagállamok többsége a Hatos Csomag elfogadásakor is túlzottdeficit-eljárás alatt állt, ez a lépés komoly, azonnali hatályú adósságkezelési program elindítását, azaz széles körű fiskális konszolidációt írt elő a tagállamok számára, elzárva az utat a tagállami költségvetések által finanszírozott gazdaságösztönző politikák elől. Ugyanakkor elméleti közgazdaságtani nézőpontból nem egyértelmű, hogy az adósságfék intézményéből adódó piacnyugtató hatás erősebb-e, mint az állami intervenciók előírászerű elmaradásának destabilizáló ereje.

Az SGP preventív ágát érintő reformok a Hatos Csomag intézkedéseiben belül a makrogazdasági egyensúlytalanságok rendszeréhez kapcsolódtak. A korábbi években ugyanis nyilvánvalóvá vált, hogy nem csupán a csapongó fiskális politika képes veszélyeztetni a gazdasági integráció stabilitását, hanem egyéb egyensúlytalanságok is. A fiskális fegyelem megőrzése érdekében a Hatos Csomag automatikusan életbe lépő korlátokat definiál az állami kiadások növekedésére vonatkozóan azon tagállamoknak, amelyek nem érték el a középtávú költségvetési céljaikat, továbbá az előírások a túlzottdeficit-eljárás során maximálisan kiszabható büntetést is megállapítják, méghozzá a GDP 0,2%-ban. Ez az összeg a kiigazítás többszörös elmaradása esetén szabható ki, nem kamatozó betételhelyezés formájában, ami további, sorozatos nemteljesítés esetén bírsággá alakul át. A makrogazdasági egyensúlytalanságok kapcsán pedig egy új eljárás bevezetését határozza meg a jogszabálycsomag, túlzott egyensúlytalansági eljárás (excessive imbalance procedure, a továbbiakban: EIP) néven (European Commission, 2011a). A 2011-ben hatályba lépett, az SGP működését megreformáló jogszabályok a preventív ágat az Európai Szemeszter részévé tették annak érdekében, hogy a tagállami költségvetések egymásra való hatásainak monitorozása az Európai Bizottság jogkörébe kerüljön. A reformcsomagnak így kiemelkedő újítása, hogy ezáltal a Bizottság a tagállami költségvetésekre vonatkozóan direkt ajánlásokat fogalmazhat meg, a Stabilitási és Konvergencia Programok rendszerén belül. Ezenfelül az SGP korrekciós ágának intézkedései tovább szigorodtak, azaz a túlzottdeficit-eljárás automatikussá vált 3%-os meghaladó államháztartási hiány esetén. Abban az esetben, ha valamely tagállam költségvetési hiánya túlzottnak minősül, az ECOFIN azonnali ajánlásokat jogosult megfogalmazni, valamint a célként kitűzött eredményekre vonatkozó határidőket, az esetleges szankciókat definiálhatja (Holler–Reiss, 2011).



A túlzott egyensúlytalansági eljárásnak az a célja, hogy a későbbiekben gazdasági zavarokat, makroökonómiai sokkokat okozó olyan folyamatok, mint az ingatlanárak növekedése, a folyó fizetési mérleg túlzott hiánya vagy többlete, vagy a magánszektor eladósodottságának felgyorsulása esetén azokat a Bizottság és az ECOFIN időben azonosítsa és preventív intézkedések formájában fel tudjon lépni ellene. Ez a gyakorlatban úgy valósul meg, hogy egy tagállammal szemben az SGP korrekciós ága akkor is életbe tud lépni, ha az uniós intézmények túlzott egyensúlytalansági eljárást indítanak. Ilyen esetekben a Bizottság kötelezi az eljárással sújtott tagállamot egy korrekciós intézkedéstervezet bemutatására, amelyet annak megfelelősége esetén a Bizottság elfogad, és számon is kér a korábbiakban bemutatott logika szerint: a tervezet be nem tartása esetén elsőként kisebb összegű (maximálisan a GDP 0,1%-ban meghatározott) nem kamatozó betét elhelyezéséről vagy később ennek bírsággá való konvertálásáról dönthet az uniós intézmény. Az egyensúlytalanságot jelentő indikátorok közül tízet definiált a Bizottság, az egyensúlytalanságot jelölő határértéket is megjelölve, továbbá azt is hozzátéve, hogy az indikátorok köre és összetétele a jövőbeni gazdasági folyamatok függvényében változhat sőt, akár tovább bővíthet. Az indikátorokat és határértékeiket a következő lista (European Commission, 2011a) mutatja be:

- a GDP százalékában kifejezett folyó fizetési mérleg hároméves mozgó átlaga (6%-os és -4%-os határértékekkel);
- a GDP százalékában kifejezett nettó nemzetközi befektetői pozíció (-35%-os határértékekkel);
- az exportpiaci részesedés öt éves átlagos, százalékban kifejezett változása (-6%-os határértékekkel);
- az egységnyi munkaerőköltség hároméves, százalékban kifejezett változása (+9%-os határértékekkel az eurót használó tagállamok számára, +12%-os határértékekkel pedig az eurózónán kívüli tagállamok számára);
- a HICP/CPI deflátoron alapuló relatív reálkamatlábak hároméves átlagos változása 35 másik fejlett országhoz képest tekintve (-/+5%-os határértékekkel az eurót használó tagállamok számára, -/+11%-os határértékekkel pedig az eurózónán kívüli tagállamok számára);
- a magánszektor eladósodottsága a GDP százalékában kifejezve (160%-os határértékekkel);
- a magánszektorba való hitelkihelyezés változása a GDP százalékában kifejezve (15%-os határértékekkel);
- az ingatlanárindex éves változása az Eurostat fogyasztási deflátorához viszonyítva (6%-os határértékekkel);
- a központi költségvetés eladósodottsága a GDP százalékában kifejezve (60%-os határértékekkel);
- a munkanélküliségi ráta hároméves mozgó átlaga (10%-os határértékekkel).



További reformok (Kettes Csomag, Költségvetési Kompakt)

A Hatós Csomagot 2013-ban egy további kiegészítés, a Kettes Csomag követte, ugyancsak a fiskális fegyelem erősítését célzó fókusszal. Habár a javaslatokat már 2011-ben megfogalmazták, azok csupán 2013. május 30-án léptek hatályba. A Kettes Csomag annak érdekében jött létre, hogy további kiegészítést adjon a fiskális fegyelmet támogató eljárásoknak. A két rendelet csupán az eurót alkalmazó tagállamokra vonatkozik, és elsősorban azt célozzák meg, hogy a tagállami költségvetési döntések átláthatósága 2014-től növekedjen, továbbá erősebbé váljon a tagállamok közti fiskális koordináció, és növekedjen a gazdaságpolitikai kockázatok és felelősségek megosztása a tagállamok között. A Bizottság sajtótájékoztatója (European Commission, 2013) szerint továbbá a rendeletek megerősítik azon tagállamok fiskális ellenőrzését, amelyek fiskális stabilitásukat tekintve súlyos nehézségekkel néznek szembe, és emiatt pénzügyi asszisztenciában részesülnek.

A Kettes Csomag építette be a tagállamok költségvetéseinek monitorozását az Európai Szemeszter rendszerébe: valamennyi tagállam minden év április 30-ig Stabilitási Programokat és Nemzeti Reform Programokat köteles közzétenni, bemutatva azt, hogy hogyan tervezik teljesíteni a középtávú költségvetési céljaikat, illetve milyen lépéseket tesznek a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás ösztönzése érdekében. A tagállamok ezenfelül minden év október 15-ig kötelesek a következő évi költségvetési tervüket benyújtani, ezt pedig december 31-éig kell elfogadniuk. A Bizottságnak ezáltal lehetősége nyílik a költségvetések véleményezésére. Az intézmény ennek a kötelezettségnek pedig november 30-ig tesz eleget, és amennyiben az SGP elvárásaitól súlyosan eltérő költségvetési hatásokat észlel, módosított költségvetési javaslatot kérvényezhet a tagállamoktól. Mindez abból a szempontból tekinthető valódi innovációnak, hogy a tagállami költségvetések először váltak alanyaivá elfogadásuk előtt nemzetközi felülvizsgálati rendszernek, amely nemcsak az SGP céljainak, de a nemzeti fiskális rendszer előírásainak való megfelelésről is megbizonyosodik, továbbá a Bizottság időben képes értesülni a tagállami költségvetéseket érintő valamennyi kockázatról. Ezek kétségtől olyan kiegészítések, amelyek az SGP preventív ágát erősítik tovább anélkül, hogy hatályon kívül helyeznék a korábbi szabályozások előírásait. Végül a Kettes Csomag fontos folyamánya, hogy a közös nemzetközi alapokból pénzügyi segítséget kapott tagállamok monitoringját végző felügyeleti rendszer erőforrásait is biztosítja, meggyőződve arról, hogy ezeket a közös erőforrásokat az eredeti céljuknak megfelelően, maximális transzparencia és fiskális szakértelem mellett használják fel (European Commission, 2013).

Költségvetési Kompakt néven 2013. január 1-jétől lépett hatályba a gazdasági kormányzás soron következő reformmegállapodása (amelynek teljes megnevezése: Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unió Stabilitásáról, Koordinációjáról és Kormányzásáról), amely azonban az Euró Plusz Paktumhoz hasonlóan megmaradt kormányközi szerződés szinten. Aláírói közé tartozik valamennyi eurót használó tagállam, de az eurózónán kívüli tagállamok is vállalták a szerződésben foglalt kötelezettségek bizonyos részeinek átvételét (az Egyesült Királyság, Csehország és Horvátország kivételével, amelyek egyáltalán nem vették át a joganyagot). Az aláíró eurózónán kívüli tagállamok a közös valuta bevezetésével válnak kötelezetté a szerződés teljes joganyagának adaptálására. A megállapodás legnagyobb újdonsága, hogy eltérő hiánycélokat állapít meg a különböző tagállamoknak: az elérendő strukturális deficitet (amely a ciklikus hatásokat és az egyszeri kiadásokat



nem veszi figyelembe) a GDP 0,5%-ában maximalizálja, de magasabb, 1%-os korlátot állapít meg azon tagállamok számára, amelyek GDP-arányos államadósságszintje tartósan és szignifikánsan 60% alatti értéket vesz fel. A középtávú költségvetési célokat pedig a fenti sarokszámok elérésének érdekében köteles meghatározni a Bizottság. Az SGP korrekciós mechanizmusa abban az esetben lép életbe, ha a makrogazdasági mutatók eltérnek a középtávú költségvetési céloktól – feltéve, hogy az eltéréseket rendkívüli események nem indokolják. A fenti előírásokat a tagállamok a nemzeti joganyagukba kötelesek beépíteni, lehetőleg alkotmányos szintre, ellenkező esetben az Európai Unió Bírósága a GDP 0,1%-át elérő bírság kiszabásáról dönthet – ebben az esetben a ténylegesen kiszabott bírságot az Európai Stabilitási Mechanizmus (a továbbiakban: ESM) számára kell befizetni. További kitételként fogalmazza meg a Költségvetési Kompakt, hogy az ESM forrásaiból csak azon tagállamok részesülhetnek, amelyek már életbe léptették ezt a szigorítást (TSCG, 2013).

További szigorításként értelmezhető az, hogy abban az esetben, ha a Költségvetési Kompaktot elfogadó tagállam költségvetése mégis az adósságfék-szabályok ellenében kerülne elfogadásra, a költségvetés ezentúl az Európai Unió Bírósága előtt is támadható. A gazdasági koordináció továbbfejlesztésének fórumaként pedig évente két alkalommal megtartandó euróövezeti csúcstalálkozó tartását jelöli ki a Költségvetési Kompakt. Mindezek által a Hatós Csomag és a Költségvetési Kompakt egymásra épülő, párhuzamosan működő és közös fogalmakat (például középtávú költségvetési célok, szignifikáns eltérés, rendkívüli körülmények) használó megállapodás, amelyek kölcsönösen kiegészítik egymást. Fabbrini (2013) hozzáteszi, hogy a Költségvetési Kompakt lényegében tagállamoktól a fiskális politika aranyszabályának törvénybe foglalt implementálását várja el, aminek lényege, hogy a tagállamok csak abban az esetben élnek új kölcsönök felvételével, ha az így szerzett források olyan befektetési tevékenységeket finanszíroznak, amelyből a jelen és a jövő generációk egyaránt profitálnak, nem pedig folyó működésüket és az esedékes kiadásait finanszírozzák vele. Ez akkor tud megvalósulni, ha a költségvetés elsődleges egyenlege kiegyensúlyozottan, vagy többlettel működik, és az ezt lehetővé tevő adósságfék-szabályokat fixen rögzítik, lehetőleg alkotmányos szinten. Utóbbi Németországban már 2009-ben, Franciaországban, Olaszországban és Spanyolországban 2011-ben történt meg, azonban valamennyi rendelkezés csak egy közeli jövőben meghatározott hatálytól kezdve alkalmazza az adósságfék-rendeleteket.

Sikertelen reformkísérletek

A gazdasági kormányzáshoz tartozó intézményrendszer reformkísérletei közé nem csak sikeres kísérletek tartoznak. 2011. novemberben kapott formális tervezetet az eurókötvény, más néven Stabilitási Kötvény nevet viselő koncepció (European Commission, 2011c). Ekkor a Bizottság egy zöld könyvet (European Commission, 2011d) bocsátott ki, felvetve az eurókötvények lehetőségét, és felvázolva bevezetésük esetleges módjait, ezenfelül nyilvános konzultációt indítva a pénzügyi eszköz ötletének támogatottságáról. A kötvények lényegi újdonsága abban állt volna, hogy teljesítésükért valamennyi euróövezet-tagállam együttesen felel. Bár a tagállamok csak részben élhettek volna ilyen kötvények kibocsátásával, azaz a koncepció nem váltotta volna ki teljesen azon nemzeti kötvényeket, amelyek iránt a tagállamok kizárólagos felelősséget vállalnak (European Commission, 2011c).



Egy ilyen eszköz nyilvánvalóan hozzájárult volna a kockázatok tagállamok közti terítéséhez és az átlagos kamatszint csökkentéséhez, ugyanakkor jogosan vetette fel annak aggályát is, hogy az államadósság-finanszírozás egyik fontos szabályozóelemét, a kötvénykamatok alakulásának fiskális fegyelemre való késztetését venné ki a rendszerből, az eladósodás morális veszélyéről („moral hazard”) nem is beszélve (Claessens–Mody–Vallée, 2012).

Az eurókötvény koncepciójának egyik változata vörös és kék adósság néven vált ismertté, (Delpla – von Weizsäcker, 2011) amely úgy választotta volna az államadósságot két részre, hogy a 60%-os maastrichti korlát alatt a tagállamok számára közös, „kék” adósság jött volna létre, azon felül pedig egyéni, „vörös” adósság, amiért az érintett tagállam önállóan felel. Ezáltal a nemzeti felelősség is megmaradt volna, készítve a tagállamokat a közös szabályokat tiszteletben tartó gazdálkodásra, mégis elejét lehetett volna venni annak az államadósság-válságnak, amely 2010-ben kezdődve jelentős refinanszírozási kockázatokat rótt a válságállamokra. A fenti államadósság-finanszírozási gyakorlatokat közös irányba mozdító javaslatok azonban nem voltak képesek elegendő politikai támogatottságot szerezni: a lisszaboni szerződés más tagállamok finanszírozási tilalmára vonatkozó pontja („no bailout clause”) egyértelműen akadályt gördített a koncepciók elfogadása elé, amit csak egy új alkotmányozási folyamat, vagy akár új EU-s alapokmány meghozatala tett volna lehetővé. Ezt pedig az alacsony kamatkörnyezet kedvezményezettjei, főként Németország politikai döntéshozói, egyértelműen nem támogatták, főként a kibontakozó görögországi fiskális katasztrófa idején (Lauk, 2012). A fentiekből látható, hogy az államközösség döntéshozói az államkötvénypiac uniformizálásának kérdését is a fiskális fegyelem fenntartásának szolgálatába állították, még akkor is, ha ez elhúzódo adósságválsággal sújtotta a periféria tagállamainak többségét.

Távlati célok a gazdasági kormányzásban

Az Európai Unió intézményrendszeri fejlődésének jelenlegi kilátásait legjobban az Öt Elnök Jelentése (mely *Az Európai Gazdasági és Monetáris Unió megerősítésének ütemterve* címet kapta, a továbbiakban: Jelentés) foglalja össze, amelyet 2015-ben hozott nyilvánosságra a Bizottság, az Európai Parlament, az Európai Tanács, az Eurócsoport és az ECB elnökeiből álló csoport (European Commission, 2015). A dokumentum három fázisban foglalja össze az EU jogalkotása előtt álló feladatokat azzal a céllal, hogy a három szakasz teljesítésével helyreállítsa a monetáris unió kiegyensúlyozott működését, és lehetővé tegye azt, hogy a tagállamok nagyobb felkészültséggel tudjanak szembenézni a globális kihívásokkal. A három szakaszban konkrét, végrehajtható intézkedésekre tettek javaslatot: az első, elmélyítési szakaszt 2015. július 1. és 2017. június 30. közötti időszakra jelölték ki, és a Jelentés olyan célokat fogalmazott meg, mint a bankunió kiterjesztése, az egységes bankbiztosítási rendszer bevezetése, a megvalósítás előtt álló tőkepiaci unió. Szintén az első szakaszban elérendő célként jelölte meg a Jelentés a tagállamok közti konvergencia tovább erősítését, az Európai Fiskális Tanács felállítását, az eurócsoport szerepének erősítésével az Európai Szemeszter jelentőségének elmélyítését, valamint az eurózóna nemzetközi képviselőjének pontosítását is.

A Jelentés (European Commission, 2015) a második szakaszt (amelynek záró dátumát előre nem definiálta) a gazdasági és monetáris unió megvalósítása néven illeti, amelynek



két legfontosabb elvárása a konvergencia-folyamat kötelező jellegűvé tétele, előre meghatározott konvergenciamutatók tagállamok általi teljesítésével, valamint az euróövezeti kincstár bevezetése. Ezenfelül az ESM működését automatikussá tenné azáltal, hogy elsődleges uniós joganyag részévé tenné, és működésébe beépítene egy gazdasági sokkokat kezelő mechanizmust is. A harmadik szakasznak csupán a záró dátumát, 2025-öt jelöli meg a Jelentés: ekkorra kellene végbemennie a gazdasági és monetáris unió elmélyítési folyamatának, megvalósítva valamennyi, az elsődleges joganyagot és az alapító szerződéseket érintő változásokat. Az intézményrendszeri reform akkor fog sikert elérni, ha a változásoknak az integrációt érintő mind a négy (intézményrendszeri unióként definiált) dimenzió mentén megvalósulnak. Azaz a reformoknak létre kell hozniuk a jólétet, szociális kohéziót és konvergenciát biztosító gazdasági uniót, a közös bankrendszerre és tőkepiacra épülő pénzügyi uniót, a költségvetések összehangolt és integrált működését biztosító fiskális uniót és a demokratikusan elszámolható, legitim és megerősített intézményekkel rendelkező politikai uniót is.

Az EU jövőjéről szóló 2017. márciusi fehér könyv (European Commission, 2017a) az integráció jövőjeként ötféle lehetséges útvonalat vázol fel, amelyek közül a tagállamok politikai elitjeinek kell választaniuk – a dokumentum hiába indul az unió világpolitikai jelentősége csökkenésének aláhúzásával, valamint az integráció demográfiai problémáinak taglalásával, mégsem jelöl ki egységes, követendő utat a tagállamok számára, inkább az államközösség alapértékeinek megerősítésére hagyatkozik (Trócsányi, 2017). Ráadásul, a 2025-re elérendő öt scenárió közül három („minden megy tovább”, „kevesebbet együtt”, „néhányan többet tesznek”) nem az integráció meglévő formáinak további erősítésén alapul, hanem sokkal inkább a válság által kielezett különbségek alapján történő organikus, divergens továbbfejlődésen. Csupán kettő scenárió („gyökeres átalakulás” és „sokkal többet együtt”) nevezhető a korábban megnevezett integrációerősítő célok továbbvitelének. A fehér könyvet követő, a monetáris integráció jövőjéről szóló vitaanyag 2017. májusban jelent meg (European Commission, 2017b), és a gazdasági és monetáris unió kiteljesítésének forgatókönyvére fókuszál. A Jelentés ezen cél elérése előtt olyan akadályokat azonosít, mint a tagállamok közti szociális és gazdasági divergencia, a válság elmélyülését lehetővé tévő, de továbbra is jelenlévő pénzügyi sérülékenység és a továbbra is magas általános eladósodottsági szint. Az akadályok felszámolása részben köthető intézményrendszeri változásokhoz (bankunió, tőkepiaci unió), részben azonban a tagállamok reformkészségén alapszik (gazdaságok modernizációja, strukturális reformjai), amelyek előmozdítása érdekében a közös intézmények továbbra is viszonylag keveset tehetnek. A dokumentum szerint olyan (kétségtől fontos) területeken azonban várható előrelépés, mint a nemteljesítő hitelek kezelési stratégiájának kidolgozásánál, az általános bankmentési eljárások életbe léptetése, vagy az európai betétbiztosítási rendszer kidolgozása, ezen eszközök viszont csak közvetetten, és hosszú távon fogják a tagállamok reálgazdasági problémáit enyhíteni. A reálkonvergenciát a gazdasági kormányzás (és ezen belül az Európai Szemeszter) további erősítésével, valamint az EU támogatási politikájának reformjával képzelel el a dokumentum – ugyanakkor a tagállamok kohéziós támogatások reformálásával szembeni ellenállása évtizedek óta ismert. Utóbbi tényező kétségessé teszi a fiskális unió kiépítésének sikerességét, és az eredeti koncepció felvizezésével veszélyeztet. A fentiek akként is értelmezhetők, hogy a Jelentésben megfogalmazott eredeti integrációs koncepció szintén a korábban látott, féloldalas elfogadás sorsára jut, és a következő évtizedben



sem lesz meg a fiskális integráció mélyítéséhez szükséges reformlendület. Ezen tendenciák tartóssá válása pedig az EU-n belüli versenyképességi szakadékok tovább mélyülésével, illetve a periféria leszakadásával fenyeget (Pelle, 2018).

A fiskális fegyelem kialakításának dilemmái

A gazdasági kormányzás fejlődése során számos elméleti és gyakorlati aggály fogalmazható meg, amelyekre az EU döntéshozó szerveinek is reagálnia szükséges. Míg azt tapasztaljuk, hogy a tagállamok makrogazdaságilag kockázatosnak bizonyuló működésének monitoringja egyre részletesebb és átgondoltabb megfontolás alapján történik, addig a részletszabályok komplexitása a tagállamok gazdasági teljesítményét nehezebben és kevésbé átláthatóvá teszi (Kiss, 2010). A tagállami politikai szereplők ezáltal kevésbé elszámoltathatóvá válnak a választóik és a közvélemény előtt, továbbá a közös intézmények által előírt numerikus határértékek betartásának magatartása alapvetően nem reflektál a tagállamok közti fiskális szabálykövetési szokásokra, gyakorlatokra. A politikai opportunizmusra hajlamos politikai kultúrákban a numerikus fiskális szabályok automatikus követése megtörténhet a többi, nem szabályozott, ámde valós gyakorlati hasznokkal rendelkező indikátorok kárára is (Farkas, 2012; Bánfi, 2018): a hosszú távú versenyképességet meghatározó egyéb tényezők (mint az oktatás, egészségügy vagy a digitális írástudás) ilyen esetben kárt szenvedhetnek (Domonkos et al., 2017). A versenyképességi hátrányok pedig a következő évtizedek beruházás hiányában és folyó fizetési mérleg hiányában lesznek tetten érhetők. Más, kevésbé opportunistá szabálykövetési kultúrákban a numerikus előírások tisztelete megvalósulhat a versenyképességi indikátorok betartásával is. Másként megfogalmazva: az indikátorrendszerű előírások nem reflektálnak a gazdaságpolitikai döntéshozatal időinkonzisztencia problémájára, és nem felelős magatartású politikai elit regnálása alatt a rövid távú érdekkövetést helyezhetik előtérbe. Mindezekből adódóan a numerikus szabálykövetés kultúrája nem szolgálja a kohéziós politika mint közös politika céljait, azaz alapvetően nem segíti hozzá az országközösség tagjai közti reálkonvergenciához. Az EU közös intézményeinek ezáltal a konvergenciacélok elérése érdekében valahogy reflektálnia kellene a mennyiségi mutatók mellett a strukturális reformokra és a kvalitatív vizsgálatra is (Halmai, 2015; Kengyel, 2016; Boros, 2017), ez azonban alighanem nem valósulhat meg további, tagállami szintű jogkörök szuverenitásának feladása, vagy az aszimmetrikus információkon alapuló, demagóg politikai kultúra berekesztése nélkül (Halmai, 2018). Az is leszögezhető, hogy a tagállamok szabálykövető kultúrája alapvetően a politikai elit belső elköteleződésétől függ, azonban a közös fiskális és monetáris szabályok ratifikálásának alakulása az elköteleződés heterogenitásáról árulkodik (Csaba, 2018).

Előnye lehet az új gazdasági kormányzási gyakorlatnak, hogy egyre távolabb kerül az „egy méret mindenkinek” (one-size-fits-all) szemlélettől, hiszen habár numerikus korlátok betartására készlet, az egyensúlytalanságok felszámolása többszereplős és többlépcsős, a tagállam és a közös intézmények együttes bevonásával történő folyamat. A 2008-ban kezdődött gazdasági válságra adott reakciók egyik gyakori kritikáját jelentette ez a szemlélet (Blyth, 2013; Pisani-Ferry, 2014; Györffy, 2013), amely főként a pénzügyi kisegítésre szoruló tagállamok számára előírt strukturális reformokban jelent meg – ezek az elvárhatónál kevésbé reagáltak a tagállamok gazdaságszerkezeti, intézményi, infrastrukturális



és kulturális sajátosságaira, ebből adódóan a reformcsomagok elfogadási folyamata nehézkes volt számos tagállamban (például Görögországban vagy Portugáliában), és csak mérsékelten nyertek politikai legitimitást vagy társadalmi támogatást. Habár a makroökonómiai egyensúlytalanságok rendszere jóval cizelláltabb bánásmódot tesz lehetővé a fiskális fegyelmeztlenségek kezelésére, az ezen keresztül megvalósuló reformok társadalmi támogatottsága továbbra is kérdéses maradhat. Azonban a Költségvetési Kompakt adósságfék szabályai továbbra is az „egy méret mindenkinek”-elv jegyében működnek, azaz egységes adósság-leépítő folyamatot írnak elő a túlzottan eladósodott tagállamok számára, amelyek ezáltal mozgásteret veszítenek tagállam-specifikus gazdasági kérdéseik kezelésében (Kertész, 2014). További vizsgálati szempont lehet, hogy habár a „ki nem mentési záradék” a fiskális szabálykövetés elsődleges garanciája, az EU-szintű pénzügyi segítségnyújtó szervezetek, mint az ESM jelentősen bővítik a (saját felelőtlenségből vagy önhibájukon kívüli okokból adódóan) csődközeli helyzetbe kerülő tagállamok kimentési lehetőségeit, és az államcsőd kockázatát. Azonban a pénzügyi segítőcsomag igénylése a gazdaságpolitikai szuverenitás részleges feladásával jár együtt, ebből adódóan csökkenhet a fiskális fegyelmeztlenségre való hajlam. Aggasztó precedens lehet azonban, hogy a túlzottdeficit-eljárás 2005-ben történt első reformkísérlete során a meghatározó gazdasági erővel rendelkező tagállamok (Németország és Franciaország) együttes nyomására történt meg a szankciók fellazítása (Authers, 2013). A szabályozás fiskális fegyelmet kikényszerítő ereje egy hasonló, feltételrendszert lazító jogszabályalkotási folyamat során komoly ütetést kaphat. A lassú, megfontolt szabályalkotási folyamat azonban lehetőséget biztosít az ebben a témában folytatott viták, tapasztalatok, elméleti megfontolások beépítésére a fiskális fegyelmelemre vonatkozó szabályozási terület fejlesztése során.

Életbelépett eljárások vizsgálata

A fiskális fegyelmet szabályozó eljárások értékelése érdekében a túlzottdeficit-eljárások és a makrogazdasági egyensúlytalansági eljárások tanulságait érdemes összehasonlítani. A két eljárást elemezve elsőként kézenfekvő annak vizsgálata, hogy a fiskális szabálykövetés gyakorlata, mintázata azonosítható-e bizonyos országokra, vagy országcsoportokra vonatkozóan. Mivel a túlzottdeficit-eljárások általánossá váltak 2010-re, ezért csupán körülményesen vonható le a szabálykövetési magatartásról ebből a mutatóból következtetés. Így egyrészt a 2002-től 2018-ig tartó időszakban a tagállamok által EDP alatt töltött évek száma releváns indikátorként definiálható csakúgy, mint a válság előtt, 2002-től 2007-ig az EDP alatt töltött évek száma – azonban mindkét mutató arányszámként kifejezve értelmezhető helyesen, az EU-tagság alatt töltött évek számával elosztott hányadosként értelmezve. Megvizsgálva ezen mutatókat azt tapasztaljuk, hogy az EDP alatt töltött évek tekintetében a legrosszabbul teljesítő országok között találunk a (szakirodalomban elfogadottá vált magország-perifériális ország megkülönböztetés szerinti megkülönböztetéssel élve, lásd Mangone et al., 2016) magországok csoportjához tartozó tagállamokat (például Franciaországot, amely 2002 óta eltöltött 17 évében 15 alkalommal volt eljárás alatt, arányszámként kifejezve 88,24%-os értéket felvéve), a válság alatt csatlakozott országokat (Horvátországot és Lengyelországot, 83,88%-os, illetve 80%-os értéket mutatva), vagy a periféria országait, például Görögországot vagy Portugáliát,



amelyet 14, illetve 13 éven keresztül sújtott az EDP (arányszámként kifejezve: 82,35%-ban, illetve 76,47%-ban szerepelve az EDP alatt). A teljes időszakban (2002–2018) mindössze Észtországgal és Svédországgal szemben nem indult túlzottdeficit-eljárás, illetve Luxemburggal szemben indult csak egy alkalommal, 2010-ben, amely egy éven belül be is fejeződött. Az EDP-n keresztül vizsgált fiskális szabálykövetés talán relevánsabb mutatója a válságot megelőző időszak szabálykövetési magatartása: a legrosszabbul teljesítők között, amelyek EU-tagságuk teljes válságot megelőző időszakának (2002–2007) valamennyi évben az EDP-eljárás alatt voltak, szintén találunk a magországok országcsoportjába tartozó tagállamot (Németország), újonnan csatlakozottakat (Lengyelország, Málta, Magyarország és Szlovákia). Azon tagországok között, amelyeket a korábban jelölt időszakban nem sújtott az EDP, szintén vegyesen találunk perifériális országokat (Spanyolország, Írország), magországokat (Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Luxemburg és Svédország), valamint újonnan csatlakozókat (Szlovénia, Csehország, Lettország, Litvánia, Észtország). Ezen adatok alapján az EDP fiskális fegyelemre készítő hatása és a válságjelenség során kialakult országcsoportosítás között egyértelmű kapcsolódási pont nem lelhető fel.

Ezzel szemben, a 2012-től vizsgált egyensúlytalansági mutatótábla és a túlzott egyensúlytalanságokat jelölő eljárások természetesen már nagymértékben reflektálnak a válságjelenségekre, ami számszerűsítve is kimutatható. Ugyan túlzott egyensúlytalansági eljárás még egyik tagállam ellen sem indult, a 2012-től 2018-ig tartó időszak hét éve alatt valamennyi évben regisztráltak valamilyenfajta egyensúlytalanságot összesen kilenc tagállam esetében: a perifériális országcsoport valamennyi tagállamán kívül Bulgária, Franciaország és Svédország is ezen országok közé tartozik. Csupán nyolc tagállam körében nem tapasztalt a bizottsági eljárás egyensúlytalanságot, ezek közül vegyesen található magországok (például Ausztria, Luxemburg), illetve újonnan csatlakozott, közép-kelet-európai országok (például Csehország, Észtország). A túlzott egyensúlytalanságokra szorítkozva azonban már árnyaltabb az összkép: a számokat vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a perifériális országok körében maradtak tartósan fent túlzott egyensúlytalanságok, kivéve Írországot és Spanyolországot, ahol kettő, illetve egy év alatt ezek megszűntek. A magországok országcsoportján belül túlzott egyensúlytalanság csupán Franciaországban maradt fent, mindössze három évig. Az ESM segítségnyújtó programjaival kimentett tagországok gazdaságpolitikájába a Bizottság közvetlen beleszólási lehetőséggel rendelkezik, ettől függetlenül az egyensúlytalanságok tartósan fenn tudtak maradni. Beszédesebbnek tekinthető azonban az az adat, amely szerint azon tagállamokat, amelyeknél egyensúlytalanság nem lépett fel az MIP-eljárások vizsgálatai szerint, átlagosan csupán 36,81%-ban sújtotta a túlzottdeficit-eljárás. A hétéves időtartam alatt valamiféle egyensúlytalansággal rendelkező tagállamok esetén ez az arányszám 54,91%. Még szembetűnőbb a különbség a túlzott egyensúlytalanságokat vizsgálva: amíg az ilyen eljárás alá nem kerülő tagállamok (összesen 17) EU-tagságuk éveinek átlagosan 42,17%-át töltötték EDP-eljárás alatt, addig a túlzott egyensúlytalanságot tapasztaló tagállamoknál az arányszám átlagosan 61,44%-ra emelkedik.

A fenti szám adatok arra utalnak, hogy jelentős átfedés tapasztalható a túlzottdeficit-eljárással és a makroökonómiai egyensúlytalansági eljárással szabályozott országok között. Ez értelmezhető úgy, hogy a két eljárás főként hasonló országokat szankcionál, azaz a fiskális szabálykövetésre való ösztönző hatás – bár a válság éveit jelentős torzításként hatnak – alapvetően legfeljebb féloldalasnak minősíthető. Pozitívumként



kiemelhető azonban, hogy most már a Bizottság árnyaltabban tudja nyomon követni a makroökonómiai egyensúlytalanságokat, mint 2012-t megelőzően, továbbá az Európai Szemeszteren és az ESM-en keresztül pedig közvetett, illetve közvetlen hatással van a tagállami költségvetésekre. Mindez azonban csak árnyalja a tényt, hogy a válságot megelőzően, illetve a válságot követően a fiskális fegyelmetlenségre hajlamos tagállamok között kimutatható átfedés van, azaz a szabálykövetési magatartás elsősorban továbbra is a tagállami hajlandóságon múlik.

Összegzés

A fentieket elemezve elmondhatjuk, hogy kritikaként fogalmazható meg az intézményrendszeri reformokkal szemben a tagállamok fiskális szabálykövető magatartásának továbbra is fennálló kikényszeríthetlensége: bár egyre több lehetőség nyílik a közös szabályokat figyelembe nem vevő tagállamok szankcionálására, ezen lépések konkrét megvalósulására és a szabálykövető magatartás visszaállítására még nincs markáns precedens. Truger (2015) összegzésében az intézkedések helyességét nem vitatja, ugyanakkor leginkább csak időnyerésnek minősíti – a gazdasági növekedés helyreállításához további expanzióra van szükség, a megszorítások felfüggesztése és az elkölthető jövedelmek növekedése által. A reformcsomagok elfogadási nehézségei, részleges ratifikációs folyamatai az EU intézményi és jogi környezete komplexitásának további növekedésének veszélyét, sőt a „többsebességű integráció” megvalósulását hordozza magában (Palánkai, 2016). Afflatet (2016) pedig úgy látja, hogy a reformlépések csupán a Stabilitási és Növekedési Paktum folytatásai maradtak abban a tekintetben is, hogy meghatározó tagállamok (mint Olaszország és Franciaország) költségvetési pályái továbbra is folyamatosan feszegetik a megállapodás határait. Ezáltal a közös intézmények ereje továbbra is csak addig terjed, ameddig a közösséget alkotó nemzetállamok hajlandóak saját szuverenitásuk feladására és a szabálykövető magatartás követésére. Továbbá sokatmondó ellentmondás, hogy a miközben a 2015-ben hatályos költségvetési szabályok csupán $-0,5\%$ GDP-arányos elsődleges egyenleget engedtek meg, ezzel egyidejűleg jött létre a fizetéseképtelenségi csapdába esett tagállamokat kimentő mentőalap intézménye – ez az inkonzisztencia pedig egyértelműen feltételezi, hogy a fiskális szabálykövetésre való hajlandóság továbbra is mérsékelt maradt. A fentiek azt támasztják alá, hogy a Bizottság (European Commission, 2017a) által bemutatott integrációs fejlődési utak közül a „minden megy tovább” elv érvényesül, és ahogy Szemlér (2017) is aláhúzza, a fiskális föderalizmus kérdése vélhetően továbbra is megosztja majd a tagállamokat, szükségszerűen a többsebességű integrációt hozva létre. Az integráció további fragmentálódása egy következő aszimmetrikus sokk esetén pedig tovább erősítheti a tagállamok közti divergens gazdasági folyamatokat (Gál, 2015; Bánfi, 2017).

A korábbiak összegzéseként elmondható, hogy az Európai Unió gazdasági kormányzása a 2008-ban kitört globális gazdasági válság kezdete óta nagy léptékben fejlődött, ugyanakkor a válságkezelő keretrendszer csak részlegesen és lassan reagált. A reformok legnagyobb nyertese egyértelműen a Bizottság lett abban az értelemben, hogy számos új hatáskör került hozzá: felértékelődött a szerepe a tagállami költségvetések elfogadásában, az adósságfékek létrehozatalában és a fiskális koordináció egyéb módozataiban.



Ugyanakkor a 2014-ben hivatalba lépett Juncker-bizottság inkább a lassú intézményi változások mentén alakítja működését, és nem növelte a közös költségvetés nagyságrendjét, sem a gazdaságpolitikai relevanciáját. Az intézményrendszer változásának fő jellemzője, hogy a gazdasági növekedést beindító, inflációs veszélyek terjedését mérséklő, valamint a versenyképességi különbségeket csökkentő reformlépések nem tudták megakadályozni a válság elhúzódását. Mindezek mellett az ambiciózus reformtervezetek nagyrészt vesztettek kezdeti lendületükből, egy részük csak jóval szűkebb tartalommal valósult meg (mint az SGP reformja vagy a Versenyképességi Paktum), más részük pedig megrekedt kormányközi megállapodás szintjén (mint az Euró Plusz Paktum vagy a Költségvetési Kompakt). Továbbá azonosíthatunk olyan változástervezeteket is, aminek a megvalósítása kudarcba fulladt (ahogy az eurókötvények példájára mutatja), illetve olyanokat, amik nem voltak képesek valamennyi tagállam támogatását elnyerni (ahogy ezt legjobban az Euró Plusz Paktum elfogadási nehézségei példázzák). A lassú intézményrendszeri reformokat képviseli az Öt Elnök Jelentése, amely kezdetben a jövőben következő válságjelenségek megelőzésére és a pénzügyi egységesítésre fókuszál, nem adva kellő hangsúlyt a gazdasági töredezettség felszámolására. Ez akképpen is értelmezhető, hogy a 2015-től kezdődő gazdasági enyhülést követően a Bizottság lemondott történelmi esélyéről, hogy a gazdasági kormányzást az egységes belső piac következő hajtóerejévé emelje. Ezáltal sem az évszázados távlatban is egyedülállóan súlyos gazdasági visszaesés, sem az azt követő lassú kilábalás nem eredményezte az államközösség régóta tartó fiskális anomáliáinak felszámolását, amely komoly akadály lehet a globális versenyképességi térkép 21. századi átrajzolódása során. Mindezt a tanulmány statisztikai elemzése is alátámasztja, hiszen könnyen rámutathatunk, hogy a túlzottdeficit-eljárások és a makroökonómiai egyensúlytalanság miatti eljárások jellemzően a tagállamok hasonló körét sújtják. Azaz a fiskális szabálykövetés elsősorban továbbra is a tagállamok belső felelőssége, amelyet kulturális, történelmi, politikai és viselkedési normák formálnak: mindez az EU-n belüli versenyképességi különbségek tartós fennmaradását vetítik előre.

Felhasznált irodalom

- AFFLATET, Nicolas (2016): *Deficit Policy within the Framework of the Stability and Growth Pact: Empirical Results and Lessons for the Fiscal Compact*. Working Paper Series, Hamburg, Helmut Schmidt University Hamburg, Department of Economics, No. 168.
- ARTIS, Michael – WINKLER, Bernhard (1998): The Stability Pact: Safeguarding the Credibility of the European Central Bank. *National Institute Economic Review*, Vol. 163, No. 1. 87–98. DOI: <https://doi.org/10.1177/002795019816300110>
- AUTHERS, John (2012): *Europe's Financial Crisis: A Short Guide to How the Euro Fell into Crisis and the Consequences for the World*. New Jersey, PH Professional Business.
- BAGUS, Philipp (2012): *The Tragedy of the Euro*. Auburn, Ludwig von Mises Institute.
- BÁNYI Tamás (2018): Az euro (eurozóna) a hibás konstrukció, vagy a tagországok az alkalmatlan tagok?. *Hitelintézet Szemle*, 17. évf. 1. sz. 137–152. DOI: <https://doi.org/10.25201/hsz.17.1.137152>



- BLYTH, Mark (2013): *Austerity: History of a Dangerous Idea*. Oxford, Oxford University Press.
- BOROS Eszter (2017): Endogén egyensúlytalanságok egységes valutaövezetekben. *Hitelintézeti Szemle*, 16. évf. 2. sz. 86–116. DOI: <https://doi.org/10.25201/hsz.16.2.86116>
- CLAESSENS, Stijn – MODY, Ashoka – VALLÉE, Shahn (2012): *Paths to Eurobonds*. IMF Working Paper, WP/12/172, Washington. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781475505207.001>
- CoEC (1992): *Treaty on European Union*. Council of The European Communities, Brüsszel.
- CSABA László (2018): Tőkepiaci unió vagy szabadságharc?. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 5. sz. 484–498. DOI: <https://doi.org/10.18414/kszo.2018.5.484>
- DELPLA, Jacques – VON WEIZSÄCKER, Jakob (2011): *Eurobonds: The Blue Bond Concept and its Implications*. Brüsszel, Bruegel Policy Contribution, 2011/02.
- DOMONKOS, Tomáš – OSTRIHOŇ, Filip – ŠIKULOVÁ, Ivana – ŠIRAŇOVÁ, Mária (2017): Analysing the Relevance of the MIP Scoreboard's Indicators. *National Institute Economic Review*, Vol. 239, No. 1. 32–52. DOI: <https://doi.org/10.1177/002795011723900112>
- EPSC (2015): *The Euro Plus Pact: How Integration into the EU Framework can Give New Momentum for Structural Reforms in the Euro Area*. European Political Strategy Center, Brüsszel.
- European Commission (2005): *Public finances in EMU – 2005*. Brüsszel, Európai Bizottság.
- European Commission (2011a): *Conclusions – 24/25 March 2011*. Brüsszel, European Council.
- European Commission (2011b): *EU Economic Governance „Six-Pack” Enters into Force*. Brüsszel, Európai Bizottság.
- European Commission (2011c): *Green Paper on the Feasibility of Introducing Stability Bonds*. Brüsszel, Európai Bizottság.
- European Commission (2011d): *Green Paper – The EU Corporate Governance Framework*. Brüsszel, Európai Bizottság.
- European Commission (2013): *‘Two-Pack’ Enters into Force, Completing Budgetary Surveillance Cycle and Further Improving Economic Governance for the Euro Area*. Brüsszel, Európai Bizottság.
- European Commission (2015): *Five Presidents’ Report Sets out Plan for Strengthening Europe’s Economic and Monetary Union as of 1 July 2015*. Brüsszel, Európai Bizottság.
- European Commission (2017a): *White Paper on the Future of Europe*. Brüsszel, Európai Bizottság.
- European Commission (2017b): *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*. Brüsszel, Európai Bizottság.
- FABBRINI, Federico (2013): *The Fiscal Compact, the „Golden Rule,” and the Paradox of European Federalism*. Tilburg Law School Legal Studies Research Paper Series, No. 013/2013, Tilburg. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2096227>
- FARKAS Beáta (2012): A világgazdasági válság hatása az Európai Unió régi és új kohéziós tagállamaiban. *Pénzügyi Szemle*, 57. évf. 1. sz. 52–68.



- GÁL Zoltán (2015): A pénzügyi globalizáció és az eurózóna pénzügyi-monetáris integrációjának térbeli korlátai. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf. 1. sz. 105–124.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel (2005): *The Reform of the Stability and Growth Pact: An Assessment AT New Perspectives on Fiscal Sustainability Conference*. Frankfurt, 2005. 10. 13.
- GROS, Daniel (2011): *Can Austerity Be Self-defeating?*. CEPS Commentary, Brüsszel, 29 November. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10272-012-0418-7>
- GYÖRFFY Dóra (2013): Válságkezelés Európában, a gazdaságpolitika depolitizálásának kilátásai. *Pénzügyi Szemle*, 58. évf. 2. sz. 123–135.
- HALMAI Péter (2011): Válság és a potenciális növekedés az Európai Unióban. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf. 12. sz. 1059–1081.
- HALMAI Péter (2015): Strukturális reformok és növekedési potenciál az Európai Unióban. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf. 4. sz. 520–535. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789630597906>
- HALMAI Péter (2018): Az európai növekedési modell kifulladás. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 2. sz. 122–160. DOI: <https://doi.org/10.18414/ksz.2018.2.122>
- HOLLER, Johannes – REISS, Lukas (2011): *What to Expect from the Latest Reform of the Stability and Growth Pact*. *Monetary Policy & The Economy*, 11, Q4, 85–94.
- HORVÁTH Ágnes – SZALAI Zoltán (2004): *Gazdasági és Monetáris Unió*. MNB Műhelytanulmányok, 12., Budapest.
- KENGYEL Ákos (2016): Mennyiségi lazítás és költségvetési fegyelem, avagy a strukturális reformok és a beruházások ösztönzésének dilemmái az Európai Unióban. *Közgazdasági Szemle*, 63. évf. 6. sz. 715–722. DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2016.6.715>
- KERTÉSZ Krisztián (2014): Alternatívák a monetáris politika és a Stabilitási és Növekedési Egyezmény megújítására az eurózónában. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 386–402.
- KISS Gergely (2010): Az európai válságkezelés tapasztalatai: a gazdaságpolitikai koordináció megújítása. *MNB Szemle*, 2010. október. 40–46.
- KRUGMAN, Paul (2012): *Elég legyen a válságból! Most!*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- LAUK, Kurt J. (2012): Even Germany Faces Limits. *The International Economy*, Vol. 26, No. 1. 46–80. Forrás: www.international-economy.com/TIE_W12_Lauk.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 10.)
- LOTH, Wilfried (2015): *Building Europe: A History of European Unification*. München, De Gruyter Oldenbourg. DOI: <https://doi.org/10.1515/9783110424812>
- MANGONE, José M. – LAFFAN, Brigid – SCHWEIGER, Christian (2016): *Core-periphery Relations in the European Union: Power and Conflict in a Dualist Political Economy*. New York, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315712994>
- PALÁNKAI Tibor (2017): Javaslat az integrációelmélet újragondolására. *Európai Tükör*, 1. sz. 25–47.
- PELLE Anita (2018): Az Európai Unió belüli versenyképesség-problematikáról és annak lehetséges kezeléséről. *Európai Tükör*, 3. sz. 55–65.
- PISANI-FERRY, Jean (2014): *The Euro Crisis and its Aftermath*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199993338.001.0001>



- STONE, Randall W. – GENT, Stephen E. (2006): *Formalizing Informal Cooperation: Norm-Based Cooperation and the European Stability and Growth Pact*. University of Rochester Working Papers, 1 February 2016, New York.
- SZEMPLÉR Tamás (2017): Úton a fiskális föderalizmus felé? *Európai Tükör*, 1. sz. 49–61.
- TRÓCSÁNYI László (2017): Köszöntő. *Európai Tükör*, 1. sz. 5–7.
- TRUGER, Achim (2015): The Fiscal Compact, Cyclical Adjustment and the Remaining Leeway for Expansionary Fiscal Policies in the Euro Area. *Panoeconomicus*, Vol. 62, No. 2. 157–175. DOI: <https://doi.org/10.2298/PAN1502157T>
- TSCG (2013): *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*. Brüsszel, N/A.

