

Kiss Gergely: Az európai válságkezelés tapasztalatai: a gazdaságpolitikai koordináció megújítása*

Jelen cikk célja, hogy az EU-ban központi szerepet betöltő gazdaságpolitikai koordináció új, (re)formálódó elemeit bemutassa. A válság egyik fontos tanulsága, hogy az EU-ban érvényesülő belső piac, különösen a tőke szabad áramlása, illetve az euroövezet egységes monetáris politikája mellett az EU csak hatékony és a piacok számára is hiteles koordináció mellett lehet stabil, dinamikusan növekvő gazdaság. A gazdaságpolitikai koordináció – a nemzeti fiskális politikák egymással, illetve az euroövezet esetében a közös monetáris politikával való összehangolása – kulcskérdés, megújításának szándéka szorosan kapcsolódik az elmúlt két év válságkezeléséhez.

Az eddig nyilvánosságra hozott javaslatok alapján megállapítható, hogy nagyon határozott az uniós döntéshozók szándéka, hogy a mainál sokkal hatékonyabb gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmusokat alakítsanak ki. Ennek keretében szigorúan fogják elbírálni mind a fiskális, mind a reálgazdasági egyensúlytalanságokat, és az egyensúlytalanságok azonosítását követően nem fognak késlekedni a korrekciós mechanizmusok életbe léptetésével, beleértve a mainál keményebb szankciókat is. A válságkezelés tekintetében bizonyára világosabbak lesznek a szabályok, de az erkölcsi kockázatok minimalizálása érdekében a közös európai mentőcsomagnak a jövőben is nagy ára lesz.

Figyelmeztető jel azonban, hogy a határozott gazdaságpolitikai szándék ellenére a piacok – amint arról a szeptember közepére a májusi elejei szint közelébe emelkedő szuverén kockázati felárak tanúskodnak – továbbra is igen szkeptikusak a szabályrendszer megújításával, a fiskális politikák fenntarthatóságának biztosításával kapcsolatban.

BEVEZETÉS

Az alábbi írás célja, hogy az Európai Unióban (EU) központi szerepet betöltő gazdaságpolitikai koordináció új, (re)formálódó elemeit bemutassa. A válság egyik fontos tanulsága, hogy az EU-ban érvényesülő belső piac, különösen a tőke szabad áramlása, illetve az euroövezet egységes monetáris politikája mellett az EU csak hatékony és a piacok számára is hiteles koordináció mellett lehet stabil, dinamikusan növekvő gazdaság. A gazdaságpolitikai koordináció – a nemzeti fiskális politikák egymással, illetve az euroövezet esetében a közös monetáris politikával való összehangolása – kulcskérdés, megújításának szándéka szorosan kapcsolódik az elmúlt két év válságkezeléséhez. Elemzésünkben egy szélesebb közgazdasági keretben mutatjuk be a javaslatokat, visszatekintve a pénzügyi világválságra adott rendkívüli gazdaságpolitikai lépésekre. A cikk elsődleges célja, hogy tájékoztatást adjon az európai intézményekben, a nagyobb tagországokban jelenleg is zajló gondolkodásról.

A cikk felépítése a következő: elsőként a 2008 ősztől meghozott rendkívüli gazdaságpolitikai intézkedéseket tekint-

jük át vázlatosan, majd az EU-ban a válság második hullámmával, a szuverén kockázatok felerősödésével foglalkozunk, és ehhez közvetlenül kapcsolódóan mutatjuk be a koordináció tervezett, új elemeit.

A FISKÁLIS ÉS MONETÁRIS LAZÍTÁS INDOKAI

2008 őszen a globális pénzügyi válság hatásai nagyon gyorsan elkezdtek áttérjedni a reálgazdaságra is. A kormányok és központi bankok világszerte rendkívüli intézkedésekkel igyekeztek megerősíteni a globális pénzügyi rendszer stabilitását, fiskális és monetáris lazítással ellensúlyozni az egyre mélyülő recessziót. A válságkezelés kezdetétől világos volt, hogy a globális válságból csak a főbb gazdaságok közötti összehangolt lépésekkel lehet kilábalni, e felismerésnek köszönhetően a világ legnagyobb gazdaságait tömörítő G20-as egyeztetések szerepe megnőtt, e körben születtek meg a legfontosabb válságkezelő lépések. A döntéshozók azzal is tisztában voltak, hogy a rendkívüli intézkedések akkor lehetnek igazán hatékonyak, ha a piacokon nem kérdőjeleződik meg a lazítás nyomán a főbb gazdaságok hosszú távú egyensúlya, a fenntarthatóság.

* Jelen cikk a szerző nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

Az EU-ban a fiskális lazítás az EERP (European Economy Recovery Plan) keretében valósult meg, és az unió egészének szintjén igen jelentős volt. Pontos számot nehéz mondani, de az automatikus stabilizátorok recesszió idején egyenleget rontó hatásait is magában foglaló – ESA-módszertan szerint számolt – költségvetési deficit 2009-ben 6,9 százalékra emelkedett az előző évi 2,8 százalékról az EU-ban, míg az adósságráta emelkedése 2007 és 2010 között mintegy 20 százalékpont.¹ Az EKB becslései szerint (EKB, 2010a) az EERP jelentette fiskális csomagok összességében két év alatt (2009–2010) az euroövezetben a GDP 2 százalékát tették ki.

Érdemes ezen a ponton megjegyezni, hogy ez a jelentős fiskális lazítás már önmagában is nagy feszültséget jelentett a Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) szabályainak betartásában. Jelenleg a 27 tagországból 25 áll ún. túlzott-hiány-eljárás (EDP) alatt. Ez azt jelenti, hogy Svéd- és Észtország kivételével egyik EU-tagállam sem teljesíti a költségvetési hiányra megszabott kritériumot, a hiány meghaladja a GDP 3 százalékát.

A válságkezelés akut szakaszának lezárulását követően a döntéshozók fókuszába az exit stratégiák, azaz a rendkívüli eszközök visszavonásának kérdése került. Az exit stratégia meghirdetése önmagában nem jelentette azt, hogy azonnal meg is kezdődött volna annak végrehajtása, hanem sokkal inkább a piacok számára akarták bemutatni, hogyan fog a gazdaságpolitika visszatérni a normális működéshez. Az exit stratégia minél korábbi meghirdetésének jó példája az Európai Központi Bank (EKB): Trichet elnök egy nagy érdeklődéssel várt beszédében már 2009 szeptemberében részletesen kifejtette az EKB exit stratégiáját, hangsúlyozva az árstabilitás iránti elkötelezettséget, a válságkezelő lépések átmeneti voltát. A monetáris likviditás fokozatos visszavonása azonban csak később kezdődött meg, és az EKB irányadó kamata még 2010 szeptemberében is történelmi minimumon, 1 százalékon áll.

A fiskális konszolidáció talán még fontosabb kérdés. Általánosságban is megállapítható, hogy a fiskális lazítás lehetősége csak akkor merül fel, ha az nem kérdőjelezi meg az államháztartás fenntarthatóságát. Ebben az esetben is csak akkor várható érdemi élénkítési hatás, ha a magánszektor nem kezdi azt el azonnal ellensúlyozni a megtakarításai növelésével, felkészülve egy jövőbeli fiskális szigorításra (Ricardói egyenlőség²). A válságkezelés kezdetén a legtöbb jel arra mutatott, hogy számos EU-országban a fiskális politika kellő hitelességet halmozott fel ahhoz, hogy rövid távon érvényesülhetett a fiskális élénkítés. Mindazonáltal világos

volt, hogy az egyes tagországokban a fiskális politikának a konszolidációval is el kell kezdenie foglalkozni, és ennek keretében minél hamarabb választ kellett találnia a következő két kérdésre: hosszabb távon milyen szinten kívánják az egyes tagországok stabilizálni adósságrátájukat, és e cél eléréséhez szükséges konszolidációnak mi lesz a forrása.

A SZUVERÉN KOCKÁZATOK FELELŐSÖDÉSE, A VÁLSÁG MÁSODIK HULLÁMA

A fiskális élénkítés első eredményei igen pozitívak voltak: az EU gazdasága negyedév/negyedév alapon már 2009 közepétől növekedést mutatott, a tőkepiacokra is fokozatosan tért vissza a bizalom, a kockázati felárak is markáns csökkenésnek indultak. A felszín alatt azonban az EU-ban újabb feszültségek kezdtek felhalmozódni. Míg globális szinten megfelelő volt a G20-as egyeztetés, az EU-n – és különösen az euroövezeten – belül nem sikerült megnyugtatóan összehangolni a fiskális politikákat a Stabilitási és Növekedési Egyezményre (SNE) épülő szabályrendszer alapján. A gyakorlatban ugyanis a korábbi évek túlfűtöttségét követően egyes tagországoknak olyan mély recesszióval kellett szembenéznük, hogy az nagyon határozott fiskális lépések hiányában az államadósság fenntarthatóságát is egyre nagyobb mértékben kérdőjelezte meg.

Az adósságpálya fenntarthatósága minden ország esetében alapvető fontosságú, az euroövezetben azonban két további szempontot is figyelembe kell venni ennek megítélésakor. Egyrészt a közös monetáris politika miatt nincs arra lehetőség, hogy egyetlen tagország problémáihoz igazítsák a monetáris kondíciókat – hiába indokolna egy adott országban további monetáris lazítást a mély gazdasági visszaesés. Másrészt a közös pénz közös gazdaságpolitikai felelősséget is jelent, így az euroövezet vezetői úgy ítélték meg, hogy nem engedhető meg egyetlen tagország esetében sem, hogy csődbe jusson, ugyanakkor az uniós segítségnyújtásból fakadó erkölcsi kockázatokat is kezelni kell(ett). Az SNE ugyanis tételesen kimondja, hogy az EU intézményeinek és az EKB-nak nincs lehetőség egyes tagországok kimentésére (no bail out).

Nemzeti keretek között a „segítségnyújtásnak” a korábbi évtizedekben az egyik gyakori formája volt az állam közvetlen jegybanki finanszírozása, azaz a bankóprés beindítása. Ez természetesen hosszú távon nem oldott meg semmilyen problémát, csak inflációt gerjesztett, rövid távon, átmenetileg azonban a kormányok számára kényelmes megoldást jelent-

¹ Az adósságráta emelkedésében a magas deficiteken túl jelentős szerepet játszanak a pénzügyi szektornak a válság során nyújtott állami támogatások is.

² A valóságban a Ricardói egyenlőség teljesülése bonyolultabb: ha kellően heterogének a gazdasági szereplők, akkor könnyen elképzelhető, hogy érdemi rövid távú hatással tud járni a fiskális élénkítés.

het. Ennek intézményi megakadályozása érdekében szerepel a modern jegybanktvényekben a monetáris finanszírozás tilalma. Az EU-ban ez konkrétan azt jelenti, hogy nem nyújthat hitelt állami intézménynek az EKB, illetve a többi nemzeti bank, és nem vásárolhatnak közvetlenül, az elsődleges piacon sem az egyes tagországok állampapírjaiból.³

Az uniós segítségnyújtás és a kimentés jelentette erkölcsi kockázat körüli vita 2010 elején – a görög válság elmélyülésének idején – több hónapra lekötötte az unió döntéshozóit.

Egyértelmű, határozott válasz csak 2010 májusában született, amikor a piaci feszültségek ismételt emelkedése miatt egy rendkívüli, hétvégi ülésen kellett számos válságkezelő intézkedést elfogadni. Ennek keretében döntött a Pénzügyminiszterek Tanácsa (Ecofin) egy hatalmas összegű (440 milliárd eurós) közös euroövezeti alap (*European Financial Stability Facility*, EFSF⁴) felállításáról, melyet az IMF-fel együttműködve a bajba jutott euroövezeti tagországok vehetnek igénybe, ha a piaci finanszírozásuk lehetetlenné válik. Az alap által nyújtott hiteletet az euroövezeti tagállamok garantálják. Ha egy tagállam jelzi, hogy igénybe kívánja venni ezt a lehetőséget, akkor arról minden esetben külön döntést kell hozniuk a hitelt nyújtó tagállamoknak a nemzeti jogszabályaiknak megfelelően.

Ezzel egyidőben az EKB is fontos döntéseket hozott: bejelentette, hogy a monetáris transzmissziós mechanizmus működésének normalizálása érdekében megkezdte a másodpiacon az állampapírok vásárlását (*Securities Market Program*, SMP) és további likviditásvédelmi eszközöket is bevezetett. Ezen túlmenően a tagországok nagyon világosan elkötelezték magukat a fegyelmezett fiskális politika mellett és ennek jegyében elhatározták, hogy megújítják a gazdaságpolitikai koordináció alapjait.

A javaslatok egyes elemeinek közgazdasági értékelése előtt érdemes vázlatosan áttekinteni a jelenleg hatályos szabályokat, azok gyakorlati gyengeségeit.

A GAZDASÁGPOLITIKAI EGYEZTETÉS JELENLEGI RENDSZERE

Az euroövezet hivatalos megnevezése, a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) jól kifejezi, hogy nem csak monetáris uniót alkot a jelenleg 16 tagország⁵, hanem a nemzeti gazda-

ságpolitikákat – és ennek részeként különösen a fiskális politikákat is – össze kell hangolni. Közgazdaságilag nagyon egyszerű a magyarázat: a közös monetáris politika csak akkor tudja teljesíteni elsődleges célját, az árstabilitást, ha azt fegyelmezett fiskális politika is támogatja. A gyakorlatban a szabályokat a Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) rögzíti.⁶ A szabályozásnak két különösen érzékeny pontja van. Egyrészt biztosítani kell, hogy minden tagországban folyamatosan fegyelmezett legyen a fiskális politika, elkerülendő, hogy egyes országok a belépést követően fegyelmeztelenné váljanak, azaz „potyautasként” élvezzék az övezet egészének stabilitását. Másrészt a szabályoknak egzakt módon kell meghatározni, hogy mit jelent a fegyelmezett fiskális politika és hogyan lehet ennek elérésére rákényszeríteni a tagországokat. Az SNE nemcsak az euroövezeti tagokra vonatkozik, hanem az ebben meghatározott szabályokat minden EU-tagnak be kell tartania. Fontos különbség azonban, hogy a csatlakozási folyamat során, a fiskális konvergenciakritériumok értékelésekor két konkrét értéket vizsgálnak: az államadósság nem lehet magasabb a GDP 60 százalékánál⁷, illetve a költségvetési hiány 3 százaléknál. Magyarország szempontjából is releváns további különbség, hogy az euroövezeten kívüli EU-tagok esetében eddig nem járt érdemi szankciókkal a fiskális szabályok megszegése. Habár az ún. túlzotthiány-eljárás (EDP) jelenlegi szabályai szerint a hiánycsökkentésre vonatkozó ajánlások elhúzódó nem teljesítése esetén az EU dönthet arról, hogy felfüggeszti az adott tagállam részére a kohéziós alaphoz történő kifizetéseket, ennek gyakorlati alkalmazására még soha nem került sor.

A szabályok megalkotásakor nem gondoltak arra, hogy alig több mint 10 évvel az euro bevezetését követően olyan súlyos válság bontakozhat ki, mint amit 2010 első félévében láttunk. Az év elején még „csak” egyes euroövezeti tagországok fiskális fenntarthatósága kérdőjeleződött meg, amint azt a szuverén kockázatot mérő CDS-felárak alakulása is mutatja. Ebben az időszakban egyértelműen Görögország volt a válság epicentrumában. A görög kockázati felár olyan magas szintekre – 1000 bázispont közelébe – emelkedett, amire az EU-ban még nem volt példa. A piaci szereplők nem bíztak abban, hogy Görögország képes lenne saját erejéből kilábalni a válságból, a nemzetközi segítség terve azonban csak lassan körvonalazódott. Mint azt már említettük, az uniós segítség erkölcsi kockázatai, a SNE-ben szereplő kimentési tilalom miatt az EU döntéshozói csak nagyon

³ Az EKB az állampapírok másodpiacon is csak akkor avatkozik be, ha azt a monetáris transzmissziós mechanizmus zavarai szükségessé teszik.

⁴ Az EFSF mellett létrehozták az ún. European Financial Stability Mechanismot (EFSM) is, mely maximum 60 milliárd euro értékig, EU-garanciával fedezve nyújthat hitelt, a keretet valamennyi EU-tagállam igénybe veheti. (A nem euroövezeti tagállamok által igénybe vehető ún. fizetésimérleg-hitelkeret (Balance of Payments assistance) az említett két forrás mellett továbbra is működik, jelenleg 50 milliárd eurós kerettel.)

⁵ 2011-től Észtországgal együtt 17 tagja lesz az euroövezetnek.

⁶ A szabályokról friss, részletes összefoglalót ad Bencés–Kutasi (2010).

⁷ A gyakorlatban ez a szabály is bizonyultabb: 60%-nál magasabb adósság esetén elegendő, ha az adósságráta tartósan csökken. Ennek köszönhetően felelhetett meg az euro bevezetésre a fiskális kritériumnak Belgium és Olaszország a GDP 100 százalékát meghaladó adósságrátájuk ellenére is.

későn döntöttek a Görögországnak az IMF-fel közösen nyújtandó támogatásról.

A görög helyzet azonban nemcsak precedens értéke miatt vált összeurópai kérdéssé, hanem a válság továbbterjedése is egyre fenyegetőbbé vált. Májusra a piaci szereplők már a teljes euroövezettel szemben kezdték elveszíteni a bizalmukat. Nem látták ugyanis, hogy milyen forrásból és milyen mechanizmussal fogja a bajba jutott tagországokat támogatni az euroövezet egésze. A piacokon nagy volt a félelem, hogy ha dominószerűen dőlnek be a sérülékenyebb tagországok, akkor az olyan nagy terhet fog jelenteni az euroövezet egészére, hogy azt már a stabilabb országok sem fogják tudni finanszírozni. Ez az aggodalom tükröződött egyrészt az euro jelentős gyengülésében, másrészt az állampapír-piaci zavarokban, illetve a stabilabbnak tartott tagországok kockázati felárának emelkedésében is.

Mindezek alapján 2010 őszén egyértelműen megállapítható, hogy az európai intézményrendszer nem tudta biztosítani a fiskális fegyelmet az euroövezetben és tágabban az EU-ban sem, illetve a válságkezelés során sem működött gördülékenyen az európai mechanizmus. A válság a döntéshozók számára is világossá tette, hogy a szabályokat jelentősen át kell alakítani és komolyabb reform nélkül nem biztosítható az euro jövője sem. A következőkben az egyes javaslatokat tekintjük át.

A GAZDASÁGPOLITIKAI KOORDINÁCIÓ MEGÚJÍTÁSÁRA VONATKOZÓ JAVASLATOK

A jövőre vonatkozó javaslatok tárgyalásakor időben 2010 márciusáig érdemes visszatekinteni. Tavasszal, a görög válság mélyülésének időszakában már világos volt, hogy uniós szintű választ kell adni az európai gazdaság hosszabb távú problémáira. Ekkor hirdette meg az EU-s állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács (EiT) Európa 2020 névvel az új munkahely-teremtési és növekedésserkentő stratégiát. A stratégia főbb elemei a foglalkoztatás növelése, az oktatás és a K+F feltételeinek javítása, az energiahatékonyság növelése és az üvegházhatású gázok kibocsátásának mérséklése, valamint a szegénység csökkentése. Ezen túlmenően döntöttek arról, hogy az EiT elnökének, Herman Van Rompuynak a vezetésével egy bizottságot (VRB) hoznak létre, melyben a tagországok pénzügyminiszterei, valamint az EKB és az Európai Bizottság képviselői egy hatékony válságkezelő keretrendszer felállítását és a nagyobb költségvetési fegyelem érdekében szükséges lépések kidolgozását kapták feladatul. A VRB a 2010. októberi EiT során ismerteti végleges jelentését és javaslatait. A részletek ismertetése előtt érdemes megemlíteni, hogy a VRB munkájával párhuzamosan – de attól intézmé-

nyileg függetlenül – zajlik több más, szintén nagyon releváns reform kidolgozása a pénzügyi stabilitás erősítése terén (pl. Basel III. irányelv kialakítása, Európai Rendszerkockázati Tanács felállítása).

A VAN ROMPUY VEZETTE BIZOTTSÁG (VRB) JAVASLATAI

A májusi eleji turbulenciákat követően tartotta első ülését a Van Rompuy Bizottság. Ekkor a résztvevők a munka kezdeteként négy fő célkitűzésben állapodtak meg:

1. Nagyobb fiskális fegyelem kikényszerítése, a SNE szabályainak megerősítése
2. A költségvetésihez hasonló makrogazdasági felügyelet kialakítása. Ennek keretében a tagállamok közötti versenyképességi különbségek mérséklése
3. Hatékony válságkezelő mechanizmus felállítása
4. Tágabban a gazdaságpolitikai intézményrendszer megerősítése

Második ülésén a VRB tovább részletezte az első két pontot, a költségvetési és a makrogazdasági felügyeletet. Ennek keretében több ponton kívánják módosítani a Stabilitási és Növekedési Egyezményt, azzal a céllal, hogy korábban és fokozatosan legyen lehetőség szankciókkal sújtani a fiskális szabályokat megszegő tagországokat. Ehhez kapcsolódó konkrét javaslatok:

- Az ún. „európai szemeszter” bevezetése 2011-től, mely gyakorlatilag minden naptári év első félévét ölelné fel, és ezalatt a következő évi költségvetés főbb irányairól egyeztetnének a tagországok az Európai Bizottsággal. Tekintve, hogy ez az egyeztetés a tagállami költségvetési viták előtt lezárulna, annak ismeretében tudnak majd dönteni a nemzeti parlamentekben.
- Az SNE korai szankcióinak kiterjesztése, például olyan esetben, ha már a 3 százalékos deficitkritérium megsértése nélkül is gyorsan emelkedik az adósságállomány. Azaz képletesen szólva, a közlekedési lámpákhoz hasonlóan már nemcsak a piros lámpán áthaladást szankcionálnák, hanem a sárgát is. A VRB egyben felhívja a figyelmet arra is, hogy nagyon fontos kérdés a konkrét szabályok, szankciók pontos definiálása.
- Az adósságállomány szintjének, fenntarthatóságának nagyobb szerepet kell játszania a költségvetési folyamatok elemzésében, különösen olyan esetben, ha az adósságráta gyorsan emelkedik.

- Biztosítani kell a nemzeti statisztikai hivatalok szakmai függetlenségét (távol tartva a politikai nyomást az adatkezeléstől) és a tagállami statisztikai adatok megfelelő és megbízható minőségét.

A makrogazdasági felügyeletet illetően a VRB fontos megállapítása volt a válság tapasztalatai alapján, hogy a fegyelmezett költségvetési politika szükséges, de nem elégséges a gazdaság versenyképességének biztosításához. Ez különösen az euroövezeten belül okozhat problémát, hiszen ott már nincs lehetőség a versenyképesség leértékelésen keresztül történő javítására. Ennek megfelelően a VRB javaslatot tett a versenyképesség és az egyensúlytalanságok alakulását nyomon követő jelzőrendszer (scoreboard) létrehozására, felkérve az Európai Bizottságot a konkrét részletek kidolgozására.

Az EiT a VRB első részjelentése alapján 2010. június közepén elfogadta a főbb irányokat, és 2010. októberre tűzte ki a végleges jelentés elkészítésének határidejét.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG JAVASLATAI

Az Európai Bizottság 2010 június végére készítette el előterjesztését, melyben részletesen foglalkozik a konkrét lépésekkel⁸, a következőkben ezek áttekintése olvasható.

A makrogazdasági felügyelet kapcsán az Európai Bizottság kétlépcsős javaslatot fogalmaz meg.

Első lépésben, az ún. megelőzést célzó szakaszban (prevenció) a tagországok gazdaságának külső és belső egyensúlytalanságait tekintenek át egy átfogó jelzőrendszer (scoreboard) alapján. A hangsúlyosan nem mechanikus értékelés alapján a Tanács országspecifikus javaslatokat fogalmazhat meg, melyben széles körű gazdaságpolitikai ajánlásokat tehet: a makrogazdasági politikától a munka- és árupiacon át a makroprudenciális kérdésekig. Különösen súlyos esetekben a Bizottság javaslatot tehet arra, hogy egy adott tagország esetében megállapítsák a túlzott egyensúlytalansági helyzet kialakulását (a túlzott hiány megállapításához hasonlóan).

A második lépcső (korrekció) célja, hogy biztosítsa az adott esetben szükségessé váló javaslatok betartását. A túlzott egyensúlytalansági eljárás minden EU-tagországra vonatkozni fog (konkrét működése várhatóan a túlzotthiány-eljáráshoz hasonlóan zajlik majd, azaz az érintett tagállam részére a Tanács ajánlásokat adhat ki, ezek nyomon követését pedig rendszeres időközönként ellenőrzik majd), de az euroövezeten belül még szigorúbbak lesznek az ajánlások nem teljesítésével járó szankciók, mivel ilyen esetben az egyensúlytalanság a teljes euroövezetet veszélyeztetheti.

A fiskális felügyelet területén a Bizottság elsőként a magas színvonalú, független statisztikák jelentőségét emeli ki és nemzeti fiskális szabályrendszer, valamint többéves költségvetési tervezés kialakítását javasolja a tagállamoknak. Külön fejezetet szentel a Bizottság a fenntartható adósság kérdésének. Ennek része, hogy – megelőzésként – a folyó hiány tekintetében szigorúbb követelményeket támasztana a jelentősen eladósodott országokkal szemben. Ehhez kapcsolódik, hogy a 60 százalékos adósságrátát túllépő országok esetében már a nem megfelelő ütemű adósságcsökkenés is elegendő lenne a túlzottdeficit-eljárás megindítására. A korrekciós intézkedések tekintetében egyszerű és világos szabály bevezetését javasol a túlzottdeficit-eljárásból való kikerülésre: a GDP 60 százalékát meghaladó adósság mellett a túlzottdeficit-eljárás megszüntetéséhez nem lenne elegendő önmagában a 3 százalék alatti deficit, hanem ehhez szükséges feltétel lenne a csökkenő adósságráta is.

A fenntartható adósságszint megítéléséhez számos további szempontot kíván majd figyelembe venni a Bizottság, mint pl. az államadósság lejáratát és devizaszerkezetét, az állami garanciákat, az implicit kötelezettségeket (pl. a társadalom előregedése miatt a jövőben felmerülő költségek).

A legrészletesebben a Bizottság a jövőbeni szankciókkal foglalkozik. Általánosságban megállapítja, hogy a múltban nem sikerült megakadályozni a szabályok megszegését, ezért szükséges, hogy a korábbinál sokkal inkább szabályalapúak és az adott helyzettől függően alkalmazandók, azaz az eddiginél szélesebb körűek legyenek a szankciók. További alapelv, hogy a szankcióknak már sokkal korábban működésbe kell lépniük, és alkalmazásuk során a hatékonyságra és az egyenlő elbánás elvére is figyelemmel kell lenni. Az arányosság érdekében a pénzügyi szankciókat például az érintett tagállam GDP-jének százalékában állapítanak meg (egy valamennyi tagországra vonatkozó felső határ kiszabása mellett).

A megelőzést célzó fázisban – ha egy tagország nem közelít a középtávú fiskális célhoz – az euroövezeti tagállamok esetén a javasolt szankció kamatozó letét kivetése, valamennyi tagállam esetén pedig a strukturális és intézményi reformok végrehajtásához javasolják kötni a kohéziós támogatások kifizetését.

A korrekciós fázisban – ha az adott országgal szemben túlzottdeficit-eljárás folyik – a Bizottság a pénzügyi szankciók új rendszerét javasolja bevezetni. Ennek lényege, hogy az EU költségvetését használnák fel a SNE-ben rögzített szabályok betartásának kikényszerítésére. A szankciók csak azokat a tételeket érintenék, melyeket nem közvetlenül utal az EU

⁸ Ezt megelőzően már készítette a Bizottság egy hasonló anyagot május elején, ezt azonban még nem a Van Rompuy Bizottság rendelte meg.

egyes kedvezményezetteknek, hanem amelyek a tagállamot illetik. Ennek alapján fel lehetne függeszteni vagy teljesen visszavonni a kohéziós támogatásokat és a közös agrárpolitika keretében kifizetett összegeket.

Végezetül az anyag részletezi az „európai szemeszterrel” kapcsolatos technikai részleteket, mivel azt már 2011-ben be kívánják vezetni.

TOVÁBBI JAVASLATOK

A VRB-ben folyó munkához eddig is számos kormányzat és intézmény fűzött véleményt, adott további javaslatokat. Tekintve, hogy az egyes országok véleményei általában nem kerülnek nyilvánosságra, azokat a VRB munkabizottságában (sherpa szint) vitatják meg, és a VRB munkája sem fejeződött még be, az alábbiakban csak két nagy horderejű javaslatot – az EKB, valamint a francia–német kormány közös álláspontját tekintjük át.

Az EKB Kormányzótanácsa 2010. június 10-én hozta nyilvánosságra saját álláspontját (EKB, 2010b). Három területen fogalmaznak meg javaslatokat – elsősorban az euroövezet számára: a költségvetési pozíciók felügyeletének megerősítését, a versenyképesség fokozottabb figyelembevételét, és ehhez kapcsolódóan az egyensúlytalanságok hatékonyabb kezelését és végül egy működőképes válságkezelő mechanizmus létrehozását javasolják. Az EKB véleménye szerint a közös felelősség alapján nagyon jelentős előrelépés kell ahhoz, hogy sikerüljön érdemben megerősíteni az euroövezet intézményrendszerét. A részletek közül érdemes új elemként kiemelni, hogy az EKB a fiskális szabályok szigorításaként létrehozna egy új intézményt – egy EU-szintű, független

fiskális hivatalt, valamint felvetik, hogy a szankciók közé a szavazati jogok felfüggesztése is bekerülhetne.

A német–francia közös álláspont 2010. július 21-én, vagyis a VRB harmadik ülése után született meg. Bevezetésként megerősítik elkötelezettségüket a közös európai gazdaságpolitikai intézményrendszer hatékonyabbá tétele mellett és ők is a három legfontosabb területnek a megelőzési és korrekciós szabályok megújítását, valamint egy válságkezelő mechanizmus felállítását tartják. A közös álláspont fontos eleme, hogy nagyon szigorú szankciókat javasolnak az SNE szabályait megszegő tagországokkal szemben: a kohéziós alaphól származó kifizetések felfüggesztése mellett – megfelelő jogi háttérrel – a szabályokat sorozatosan megszegő tagországokkal szemben – az EKB-hoz hasonlóan – a szavazati jogok felfüggesztését javasolják.

Konszenzus van abban a kérdésben, hogy a jövő válságkezelő mechanizmusnak kellő garanciákat kell tartalmaznia az erkölcsi kockázatok minimalizálása érdekében. Ezt úgy lehet elérni, ha előre biztosítják, hogy az uniós segítséget csak szigorú feltételek betartása esetén lehessen majd igénybe venni. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy a piacok a több hónapos munka ellenére nem bíznak a hatékony jövőbeli válságkezelésben. Ezt jelzi, hogy több euroövezeti tagország kockázati prémiuma szeptember közepén elérte, vagy megközelítette a május elejei szintet.

Az eddig áttekintett javaslatokat foglalja össze időrendben az 1. táblázat.

Ez a cikk döntően közgazdasági oldalról kívánta bemutatni a formálódó javaslatokat, de fel kell hívni a figyelmet a jogi

1. táblázat

Az egyes javaslatok időrendben

Dátum	Intézmény	Főbb javaslatok, újdonságok
2010. március 26.	Európai Tanács (EIT)	Európa 2020 program, Van Rompuy Bizottság felállítása
2010. május 10.	Ecofin	Közös európai mentőcsomag, nagyon határozott elkötelezettség a fegyelmezett fiskális politika mellett
2010. május 21.	Van Rompuy Bizottság	A reform 4 fő területének meghatározása: költségvetési fegyelem, versenyképességi felügyelet, válságkezelő mechanizmus, hatékonyabb koordináció
2010. június 7.	Van Rompuy Bizottság	Részletes javaslatok a költségvetési és a makrogazdasági egyensúllyal kapcsolatban
2010. június 10.	EKB	Nagyon határozott lépéseket sürget, független fiskális hatóság, kemény szankciók
2010. június 17.	Európai Tanács (EIT)	Támogatja a VRB eddigi irányait, elkötelezettség a koordináció javítása érdekében
2010. június 30.	Európai Bizottság	Konkrét javaslatok számos kérdésben (pl. európai szemeszter, szankciók, makrogazdasági egyensúlytalanság)
2010. július 12.	Van Rompuy Bizottság	Fókusz az adósság fenntarthatóságán, makrogazdasági felügyelet fokozatainak kidolgozása
2010. július 21.	Francia–német kormány közös javaslata	Szigorú szankciók a szabályokat megszegő tagállamokkal szemben
2010. szeptember 6.	Van Rompuy Bizottság	Költségvetési és makrogazdasági felügyelet, szankciók részletes áttekintése

megfontolások kiemelt szerepére is. Minden javaslattal kapcsolatban elmondható, hogy azokat olyan formában igyekeztek megfogalmazni, hogy bevezetésükhöz elegendő legyen a másodlagos joganyagok módosítása, az ne igényelje a Szerződés módosítását. Ezért csak azokból a javaslatokból lehet majd hatályos szabály, amelyek nem mondanak ellent a Szerződés rendelkezéseinek.

Érdemes még megemlíteni az EU-ban gyakran felmerülő egyenlő elbírálás elvét. Egyrészt a javaslatok kidolgozása során többször is konkrétan hivatkoznak erre az elvre, pl. amikor a Bizottság a GDP arányában azonos felső határt kíván bevezetni a szankciókra. Másrészt azonban a közgazdasági logika az egyenlő elbírálás tekintetében segít elkerülni azt, hogy az almát a körtével kelljen összehasonlítani. Az egyenlő elbírálással kapcsolatos közgazdasági megfontolásokra hívta fel a figyelmet az SNE korábbi reformjának idején Orbán Gábor és Szapáry György (2004): „Számos anyagban és nyilatkozatban hivatkoznak a tagországokkal szembeni »egyenlő bánásmódra«, amikor az SNE rendelkezéseinek egyöntetű alkalmazásáról beszélnek. Közgazdasági értelemben az egyenlő bánásmód azt jelenti, hogy a kiinduló feltételek és jövőbeli kötelezettségek szerint különbséget kell tenni...” Vagyis közgazdasági értelemben akkor beszélhetünk egyenlő elbírálásról, ha a jobban eladósodott tagállamnak szigorúbb fiskális politikát kell folytatnia, mint a kedvezőbb kiindulólé helyzetű, kisebb adósságú országoknak.

KÖVETKEZTETÉSEK

A bemutatott javaslatok összefoglalásakor érdemes ismét felhívni a figyelmet arra, hogy az új rendszerről végleges döntést majd csak októberben fog hozni az Európai Tanács, jelenleg csak különböző tervezeteket ismerünk. Mindazonáltal már elég nagy biztonsággal megjósolhatóak a változások fő irányai.

Nagyon határozott a döntéshozók azon szándéka, hogy a mainál sokkal hatékonyabb gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmusokat alakítsanak ki. Ennek keretében szigorúan fogják elbírálni mind a fiskális, mind a reálgazdasági egyensúlytalanságokat, és az egyensúlytalanságok azonosítását követően nem fognak késlekedni a korrekciós mechanizmusok életbe léptetésével, beleértve a mainál keményebb szankciókat is. A válságkezelés tekintetében bizonyára világosabbak lesznek a szabályok, de az erkölcsi kockázatok

minimalizálása érdekében a közös európai mentőcsomagnak a jövőben is nagy ára lesz.

Figyelmeztető jel azonban, hogy a határozott gazdaságpolitikai szándék ellenére a piacok – amint arról a szeptember közepére a májusi eleji szint közelébe emelkedő szuverén kockázati felárak tanúskodnak – továbbra is igen szkeptikusak a szabályrendszer megújításával, a fiskális politikák fenntarthatóságának biztosításával kapcsolatban.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BENCES ISTVÁN–KUTASI GÁBOR (2010): A Gazdasági és Monetáris Unió fiskális szabályrendszere – válság előtt és után. *Európai Tükör* 2010/7–8. szám.

EKB (2010a): The Effectiveness of Euro Area Fiscal Policies. *EKB Havi jelentés*, 2010. július.

EKB (2010b): *Reinforcing economic governance in the euro area*.

EURÓPAI BIZOTTSÁG (2010): *Communication from the Commission: Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance*. 2010 június 30.

ORBÁN GÁBOR–SZAPÁRY GYÖRGY (2004): A Stabilitási és Növekedési Paktum az új tagállamok szemszögéből. *MNB Füzetek* 2004/4.

TRICHET, J.-C. (2009): The Exit Strategy of the ECB Speech at the ECB Watchers Conference Frankfurt, 2009. szeptember 4.

VAN ROMPUY (2010): *Remarks following the first meeting of the Task Force on economic governance*. 2010. május 21.

VAN ROMPUY (2010): *Remarks following the second meeting of the Task Force on economic governance*. 2010. június 7.

VAN ROMPUY (2010): *Communiqué following the meeting of the Task Force on economic governance*. 2010. július 12.

VAN ROMPUY (2010): *Remarks following the meeting of the Task Force on economic governance*. 2010. szeptember 6.