

Kovács Árpád – Halmosi Péter

Azonosságok és különbségek az európai válságkezelésben

ÖSSZEFOGLALÁS: A pénzügyi közvetítőrendszerek válsága nemcsak a világgazdasági fejlődés súlypontváltásának következményeit s vele az európai gazdaság szerkezetbeli gondjait hozta felszínre, hanem az államháztartási gazdálkodás – a fiskális politika – egyensúlyhiányait is minden korábbinál élesebb megvilágításba helyezte. A gondok elsősorban azokban az országokban törtek elő, ahol hosszabb ideje már hiányzott az összhang a gazdaság teljesítménye és a társadalmi szolgáltatások, jóléti rendszerek finanszírozása között, s a teljesítményhiány következményeit hitelekkel fedték el. A kialakult helyzetben nyilvánvalóvá vált, hogy a pénzügyi-gazdasági válság elleni küzdelem a fiskális politika alkalmazkodása nélkül reménytelen. A költségvetési gazdálkodás hatékonyságának javítása stratégiai kérdés. A gazdaság teljesítménye és az államháztartás által finanszírozott szolgáltatásokra fordított erőforrások közti harmóniák fenntartása, illetve megteremtése a társadalmi-gazdasági stabilitás feltétele. A válság körülményei között ez olyan új, bel- és külgazdasági adottságokhoz, társadalmi realitásokhoz igazodó finanszírozási „egyenletek” megoldását követeli, amelyek megoldása messze meghaladja a hagyományos „költségvetési számtan” világát. Munkánkban azt vizsgáljuk, milyen közös vonások, cselekvési sémák találhatók meg a válságkezelés államháztartásra irányított lépéseiben. Bemutatjuk a fiskális válságkezelés európai gyakorlatának jellemzőit, ennek tükrében igyekszünk elhelyezni a hazai költségvetési gyakorlat lépéseit.

KULCSSZAVAK: fiskális politika, válságkezelés, adósságkezelés

JEL-kód: E62, H12, H63,

AZ ÖSSZEFOGLALTAK MEGALAPOZÁSA

A 2008-ban kirobbant¹ gazdasági válság témakörének egyik sarkalatos pontja a különböző válságkezelési megoldások elemzése, értékelése. A válság problémájával számos elemző foglalkozik. E munkák többsége azonban a válság előzményeire, tüneteire, illetve az egyedi gaz-

daságpolitikai kiütkeresésekre koncentrál.² Cé-lunk rendszerezett és elemzett információkkal *a költségvetési szféra, az államháztartás területére koncentrálva a nemzetközi szinten tett lépések jellemzőinek, főbb tendenciáinak és következményeinek megismerését segíteni s hozzájárulni a honi fiskális döntések jobb megalapozottságához.*

Munkánkban* az Európai Unió országai államháztartásaira irányított figyelemmel, az adott területi korlátok között, *vázlatosan*, a tett lépések csoportosításával, úgynevezett „cselekvési mátrixokba” rendezésével mutatjuk be a válságkezeléssel összefüggő, a *gazdaságpolitika fiskális területén* alkalmazott kormányzati lépéseket.

Természetesen az egyes intézkedések, intézkedéscsomagok artikulálása egyszerűsítéseket, összevonásokat kívánt, amit a feldolgozott szakirodalomból kitűnő súlypontokat érvénye-

* A tanulmány a TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KONV-2010-0005 azonosító számú, „Kutatóegyetemi Kiválósági Központ létrehozása a Szegedi Tudományegyetemen” című projekt keretében készült, amely az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Levelezési e-cím: kovacs.arpad@eco.u-szeged.hu
halmosi@eco.u-szeged.hu

sítve, a táblázatban feltüntetett besorolásokkal oldottunk fel. Vállaltuk annak ódiúmat, hogy még a legtöbb tényezőre gondot fordító besorolás is esetleges lehet, s más határok, osztályozások kijelölése is lehetséges, mint ahogy az is, hogy egyik vagy másik intézkedésről (csomagról) úgy is lehet vélekedni, hogy az független a válságtól, s „csak” az államháztartásban érvényesülő általános modernizációs szándékot tükrözi. Úgy gondoljuk azonban, hogy az összefoglaltak – kényszerű, leegyszerűsítően mechanikus voltuk ellenére – tájékozódást adnak. A 2008-as válság kezdetén bevezetett lépéseket és a 2010–2011. évi jellemzőket összefoglaló táblázatok nemcsak a különböző lépések időhorizontját, belépését, esetleges kivezetését (életciklusát) és hatásait teszik követhetővé, hanem az azonosságok és különbségek sűrűsödése alkalmat ad az eltérő államháztartási pozíciók, modellek jellemzőinek azonosítására is.

Ennek megfelelően a cselekvési mátrixokban foglalt, a szakirodalom, az EU-besorolások figyelembevételével tett válságkezelő lépéseket nemcsak mint azonosságok és különbségek trendjeiként kíséreltük meg bemutatni, hanem abból a szempontból is, hogy:

- mennyiben tekinthetők proaktívoknak, megelőző jellegűnek, mennyiben voltak kapcsolatba hozhatók szilárd, elméleti megalapozottsággal;
- mennyiben alkalmasak elősegíteni a társadalmi, gazdasági szolgáltatások átstrukturálását, a nagy ellátórendszerek hatékony működtetését;
- képesek-e időtávlatot átfogni, olyan stabil, harmonizált szabályozó és vezénylési kereteket alkotni és érvényesíteni, amelyek hosszabb távon is megfelelő feltételeket és ösztönzést teremtenek a társadalom és a gazdaság harmonikus fejlődése számára.

Következtetéseinkben arra igyekszünk tehát választ adni, hogy az eddig tett, államháztartásra irányított intézkedések miképpen járulnak hozzá a válságból történő kilábaláshoz, s képe-

sek-e tartós, új fejlődési perspektívát adni vagy inkább csak arra alkalmasak – s azt is különböző eredményességgel –, hogy a gondok ne mélyüljenek annyira, hogy az európai integráció, a közös értékek és normák alapján működő társadalmi-gazdasági modell fenntarthatatlanná váljon.

ÁLLAMHÁZTARTÁSI HIÁNY, A POZÍCIÓK ALAKULÁSA AZ EURÓPAI UNIÓ ORSZÁGAIBAN, 2008–2011

A témával foglalkozó közgazdasági szakirodalomban egyetértés mutatkozik, hogy a kialakult adósságválság, a gazdasági teljesítmények visszaesése önmagában is nehéz helyzetet teremtett a költségvetési politikák számára, de ez csak ráadásaként jött a korábban említett, régóta érlelődő kihívások mellé.³ A válság által leginkább sújtott országokban az államháztartási kiadások szerkezetének s főleg megelőző, fedezet nélküli növekedésének alapvető szerepe volt az államháztartás-finanszírozási problémák eszkalációjában. (OECD, 2010; Inotai, 2011) [A magyar költségvetési hiány 9,2 százalékkal 2006-ban döntött csúcspontot, amikor a többi országban éppen a látványos (többnyire átmeneti) javulásnak lehettünk tanúi.]

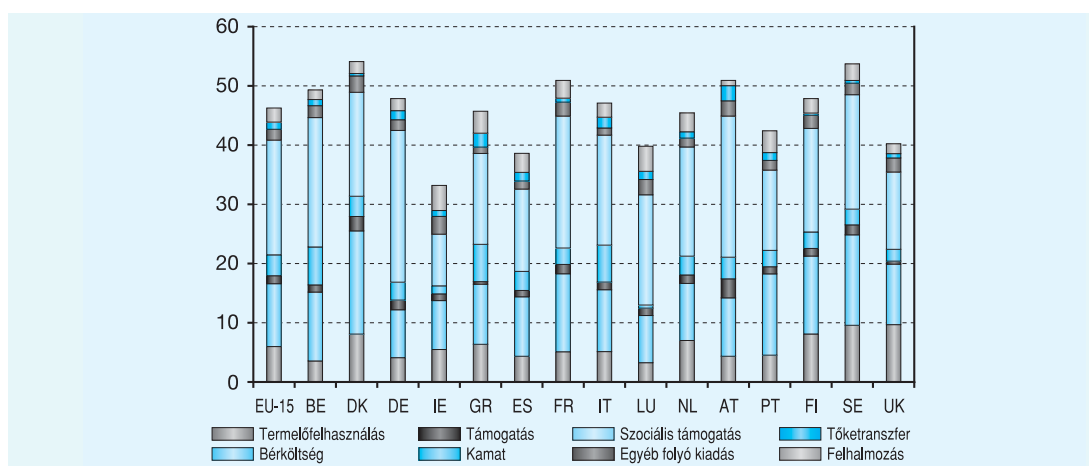
A gazdaság teljesítménye és az államháztartás működtetése mindenkor kölcsönösen meghatározza egymást. Az államháztartási (túl)költekezés nagymértékben növelte azoknak az országoknak a sérülékenységet, amelyek reál-gazdasági teljesítményeiktől – szerkezetileg és kiterjedtségben – elszakadó társadalmi szolgáltatásokat finanszíroztak. (Csaba, 2010) A krízis ezért jobban sújtotta a periférián elhelyezkedő kelet- és dél-európai államokat, mint az északiakat, annak ellenére, hogy a jóléti rendszereik számos azonosságot mutatnak, kérdésessé téve azokat a megközelítéseket, amelyek közvetlen összefüggést látnak az államháztartás mérete és válságra való hajlandósága között (Kovács,

2011a; Muraközi, 2012). Jól mutatja mindezt az államháztartások szerkezeti összetétele a válságot megelőző „békeévek” egyikében és 2010-ben. Az oszlopdiagrammokról (lásd 1., 2. ábra) kitűnik, hogy az államháztartási szerkezetátalakítás – strukturális reformok – kevés eredményt mutattak fel eddig, s hogy az államháztartási szerkezet mennyire merev, s jelentős változása csak rendkívül erős kényszerhelyzetben és/vagy társadalmi támogatás mellett, s akkor is óriási feszültségeket kiváltva, az állam egész működési modelljére kiható változtatásokat és megrázkódtatásokat vállalva halad előre.

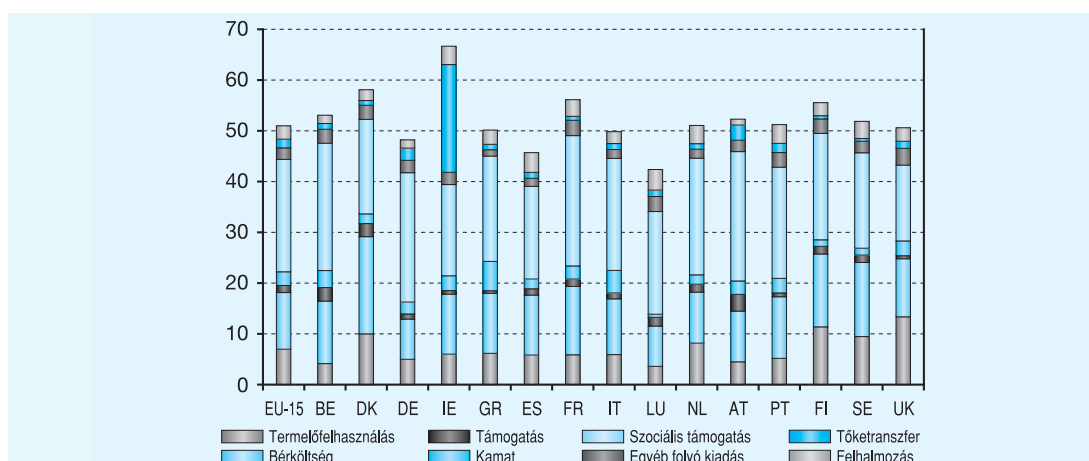
A korábbi évekhez képest 2009-ben a 27-ek költségvetési hiánya – 6,8 százalékos, GDP-arányos értékkel közel megháromszorozódott, s ugyanez történt az eurózónában is: a GDP-arányos költségvetési hiány mértéke elérte a 6,3 százalékot. A költségvetési többletek valamennyi országban eltűntek, a 3 százalékos hiányküszöb alatt csak Dánia, Finnország, Svédország, Luxemburg, Észtország és Németország teljesített. Az átlag körül volt a hiány olyan országokban, mint Franciaország, Olaszország, Hollandia, Szlovénia, Szlovákia és Lengyelország. Magyarországot a 4,4 százalékos

1. ábra

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK SZERKEZETE AZ EU-15 TAGÁLLAMÁBAN 2001. ÉVBEN

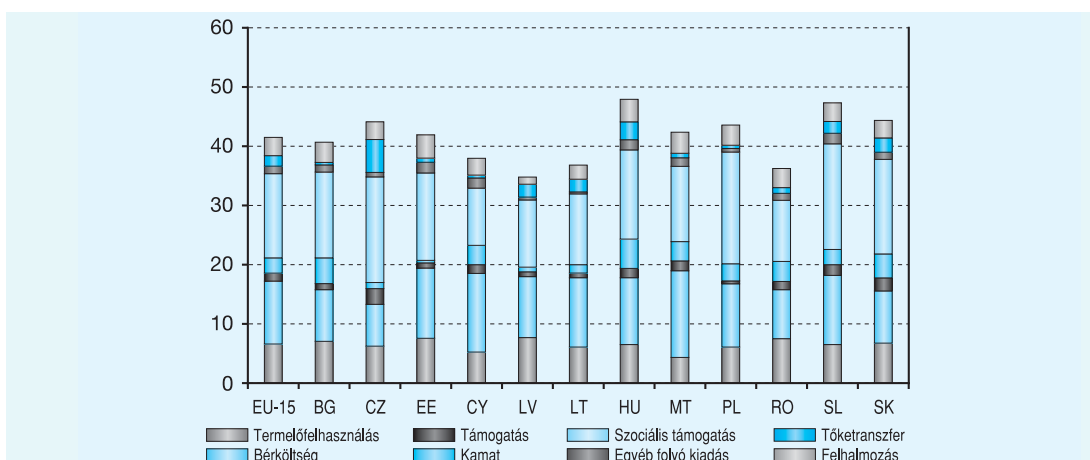


AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK SZERKEZETE AZ EU-15 TAGÁLLAMÁBAN 2010. ÉVBEN

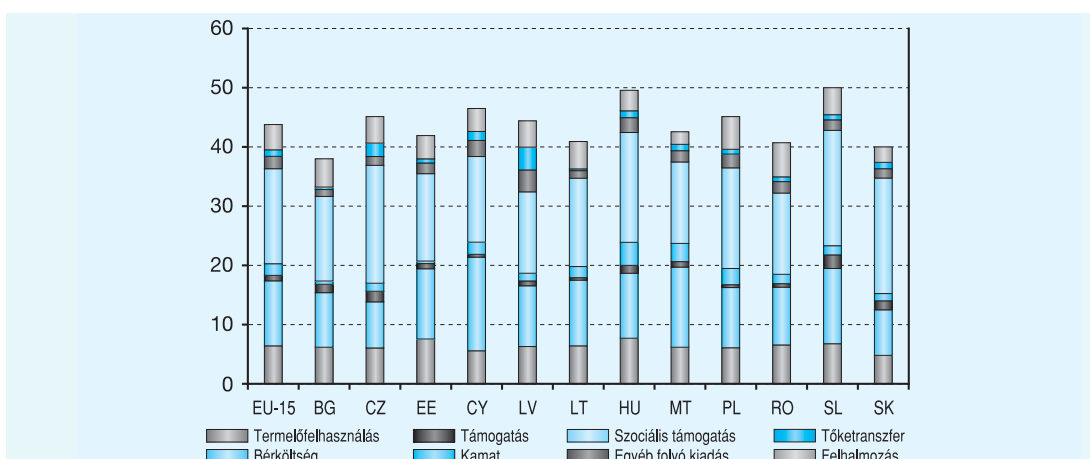


Forrás: saját számítás

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK SZERKEZETE AZ EU-12 TAGÁLLAMÁBAN 2001. ÉVBEN



AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK SZERKEZETE AZ EU-12 TAGÁLLAMÁBAN 2010. ÉVBEN



Forrás: saját számítás

hiánnyal az átlagnál jobbnak minősíthetjük. 2009-re több ország költségvetési hiánya megközelítette vagy éppen meghaladta a 10 százalékos, mondhatjuk válságszintet. Az eurózóna országai közül ebbe a helyzetbe került Görögország (15,4 százalékos hiánnyal), Írország (14,4 százalékkal), Spanyolország (11,1 százalékkal) és Portugália (9,2 százalékkal). Hasonlóan magas hiányokat produkált az Egyesült Királyság (11,4 százalékkal), Litvánia (10,2 százalékkal), Lettország (9,2 százalékkal) és Románia (8,6 százalékkal).

A költségvetési válság 2010–2011-ben is folytatódott, s a 27-ek átlaga tovább emelkedett 7,3 százalékra. 2011-ben egyedül Svédország produkált (0,9 százalék) költségvetési többletet, s a 3 százalékos szint alatt csak 6 ország (Bulgária, Észtország, Finnország, Luxemburg, Málta és Németország) volt képes hiányát tartani. Súlyos hiánytól szenvedett Írország (10,5 százalék), Görögország (9,5 százalék), az Egyesült Királyság (8,6 százalék) és Spanyolország (6,3 százalék). Figyelemre méltó még Portugália 5,9 százalékos, Franciaország, Lengyelország és

Szlovénia 5,8 százalékos hiánya. A magyar államháztartás 3–4 százalék közötti hiánnyal zárt a jelenlegi EU-szabályokat figyelembe véve.⁴

A 2007–2011 közötti időszakban az államadósság növekedésének okait kutatva az európai országok több csoportba sorolhatók. Svédország, Románia és Lengyelország GDP-hez viszonyított államadóssága 14,8 százalék pontos növekedése teljes mértékben, Csehországnál a 14,6 százalék pontos növekedésből 13,7 százalék, Ciprusnál pedig a 9,3 százalék pontos növekedésből 9,1 százalék volt magyarázható a költségvetés elsődleges egyenlegének romlásával. Írország, Görögország, Portugália, Szlovénia, Litvánia és az Egyesült Királyság államadósságának növekedése csak mintegy 50 százalékban magyarázható az elsődleges egyenleg romlásával. Ugyanakkor a finanszírozás kamatkondícióinak erőteljes romlása, a gazdasági teljesítmény visszaesése és a kiadáscsökkentések ettől elmaradó üteme⁵ is felelős volt az államadósság növekedéséért Olaszországban, Magyarországon, míg más országoknál az okok még szélesebb spektruma áll a háttérben. Mindez arra utal, hogy az államháztartási szerkezetek átalakítása nélkül aligha lehet előre jutni a finanszírozási feszültségek csökkentésében, noha ez a terület az, ahol – mint az ábrák mutatják, s mint utaltunk rá – szerényebb eredmények születtek.

A válságból való kilábalás lehetőségei azokban az országokban különösen borúsak, ahol a korábban felhalmozott hiány adósságszolgálati terhei – a költségvetés pozitív nettó egyenlege és eredményeket felmutató korrekciós mechanizmusok mellett is – rendre olyan mértékűek, hogy elviselhetetlen finanszírozási terhet jelentenek, rontva az adott ország csődkockázati besorolását, s abból adódóan a külső finanszírozás forrásbevonásának költségét, az úgynevezett CDS-felárat.⁶ Az árfolyamok a bajba jutott országokra nézve csak óriási kilengéseken keresztül tükrözik a pillanatnyilag valós vagy inkább csak annak tartott értékeket.⁷ (European Commission, 2011; European Parliament, 2011)

A FISKÁLIS BEAVATKOZÁSOK MÁTRIXAI, A BELŐLÜK LEVONHATÓ KÖVETKEZTETÉSEK

Már a görög válság első hullámának kirobbanását követően számos vezető közgazdász a gazdaságpolitikák harmonizálásának hiányára és a Stabilitási és Növekedési Paktum „puhaságára” hívták fel a figyelmet (Boefinger – Ried, 2010). Ez a körülmény előrevetítette, hogy várhatóan egyedileg fogják kezelni a tagállamok a gazdasági válság hatásait. Így is történt. Láthatóan inkább meglehetősen esetlegességekkel vezérelt, mint közgazdasági-társadalompolitikai tudományos megalapozottságra épülő „cselekvési mix” érvényesült, aminek azonban voltak hosszabb távon érvényesülő, meghatározó elemei. Noha az alkalmazott nemzetközi, illetve kormányzati lépésekben többé-kevésbé adózási, költségfelfaragási, szolgáltatáskurtítási, megszorítási, fogyasztáscsökkentési és persze gazdaságélénkítési eszközöknek az elegye érvényesült, az arányok és az ütemezés azonban eltért, illetve az „adagolás” dózisa is különbözött attól függően, hogy az adott ország mérete, gazdasági ereje, eladósodottsága, társadalmi tradíciói, állapota mit engedett meg, illetve, hogy mit gondolt erről az adott kormány. Természetesen az eredmény is különbözött. Ugyanaz az eszköz – például szerényebb jövedelemadó-kulcs alkalmazása – növelte a belföldi megtakarításokat, míg máshol ezt felélték vagy külföldre vitték. (Haan – Inklaar – Sleijpen, 2002)

A válság kirobbanása óta eltelt idő az elemzés tapasztalatai alapján két részre bontható: míg 2008–2010 között az első gazdaságpolitikai reakciók alapvetően hasonló képet mutattak az egyes országokban, a válságkezelés terén a legfontosabb teendőnek az adósságnövekedés megfékezését látták – amelyhez megfelelő ösztönzést (stimulusokat) is igyekeztek alkalmazni –, addig 2011-től az újbóli elmélyülés a válságkezelési stratégiák megújítását eredményezte, beleértve az ehhez használt eszköztárat is.

Ha a 27 EU-ország válságkezelésében meghatározó stabil jellemzőket, illetve a két szakasz között eltéréseket keresünk, akkor ezeket a következő hét területen, nevezetesen

- az államháztartási kiadások *mindkét szakaszban* (2008–2009, illetve 2010–2011) érvényesülő csökkentésében,
- az adók, vámok és járulékok általános, *mindkét periódusban* látható növelésében (2008–2010 és 2011),
- a munkaerőpiacra irányított, *mindkét szakaszban érvényesülő* intervenciókban (2008–2010 és 2011),
- az adók, vámok és járulékok meghatározott területekre irányított, elsősorban az *első szakaszra jellemző* szelektív csökkentésében (2008–2010),
- egyedi bankmentő akciókban az *első szakaszban* (2008–2010),
- az államháztartás működési szabályainak, intézményrendszerének, szerkezetének, *általánosan az első szakaszban érvényesülő*, változtatásában⁸ (2008–2010),
- a pénzügyi szektorra irányított, a *válságkezelés második időszakára jellemző*, különadókban (2011)

találjuk meg.

A további intézkedések meglehetősen vegyes képet mutatnak. A váratlan helyzetek megelőzésének legjobb eszközét jellemzően a pénzügyi, gazdasági folyamatok monitoringjának erősítésében, a nemzetek felett álló ellenőrzési és koordinációs intézmények megteremtésében, illetve ezen intézmények korai figyelmeztető rendszerként való működtetésében látták. A kiépítés alig halad. *Szembetűnő, hogy az egyébként szakmailag üdvözölt új, államháztartási, gazdaságpolitikai tanácsadó, illetve irányító, kontrollfunkciót betöltő testületek, szervek felállítása nem vált gyakorlattá.* (Moser, 2011)

Kitűnik, hogy a válságkezelés intenzív szakasza a 2008–2009 évekre esett mind az EU-15, mind az EU-12 országcsoportokban, kivéve Görögországot, Olaszországot, Portugáliát,

Spanyolországot és elsősorban Magyarországot kivételével, ahol a beavatkozások ellenére a válság eszkalálódását látjuk. A válságkezeléssel összefüggésbe hozható új, illetve fenntartott lépések, beavatkozáscsoportok száma – mátrixaink szerint – a közel 70-ről valamivel több, mint 50-re (EU-15), illetve 60-ról 40-re (EU-12), igen jelentősen csökkent.⁹ Ez azonban nem jelenti azt, hogy a válság megszűnt volna, hanem az EU államait igen nagy differenciáltsággal sújtja, ami az államháztartási pozícióban tükröződik.

A „cselekvési mátrixokban” foglalt beavatkozási megoldásoknak, ha indokaikat tekintjük, természetesen kapcsolata van az államháztartás egyenlegével, a termelési, jóléti rendszerekkel, a gondok mélységével. Az is nyilvánvaló, hogy ott „aktívabb” – mind mértékét, mind kiterjedtségét tekintve – a kormányzati cselekvés, ahol a jóléti rendszer strukturális átalakítása, az államháztartási kiadások mértékének csökkentése, szerkezeti átalakítása a finanszírozhatóság fenntarthatósága szorításában halaszthatatlan kulcskérdéssé vált.

Természetesen a hasonló cselekvési mixek alkalmazásának – társadalmi, stabilitási, politikai, gazdasági, igazgatási stb. – más és más az adott-ságbeli feltételrendszere és így természetesen hatásmechanizmusok is országonként eltérő. Mondhatjuk úgy is, hogy megoldásaikat, technikáikat illetően azonos vagy közeleső receptek és a „gyógyszeradagolás” eltérő eredményhez vezethet.¹⁰ Mindez az általánosítható következtetések levonását rendkívül megnehezíti. A vázolt korlátok között is megjegyezhető azonban annyi: a problémák mélysége és a válságkezelő lépésekben mutatkozó aktivitás ügyében *nem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy szignifikáns összefüggés van az államháztartás mérete, finanszírozása és a válságra való hajlandóság között.* Az észak-európai országok és (eddig) Szlovénia¹¹ sikeres válságkezelését – vagy inkább válságmentességét – látva és figyelembe véve ezen országok szolgáltatásainak

jelentős kiterjedtségét, inkább az a következtetés vonható le, hogy *nem az a kérdés, milyen modell (állami szerepvállalás) mentén működnek az ellátórendszerek, hanem az, hogy hatékonyan működnek-e, s finanszírozottságuk harmonizál-e a gazdaság teljesítményével.*

A mátrixok összevetése alapján kitűnt, hogy az adócsökkentés a gazdaság bizonyos, a termelő vállalkozások egyik vagy másik területén – mint ösztönző (stimulus) – differenciáltan, az adóterhelés általános növekedése s különadók alkalmazása mellett valósult meg. A Magyarországon bevezetett különadók és kedvezmények intézménye nem volt egyedülálló jelenség a válságkezelésben. A mérték (például a személyi jövedelemadó és a társasági adó igen jelentős csökkentése), az alkalmazási eszköztár (túl) sok színű palettája, s magának az adórendszernek a töredékessége lényegesen eltért, bonyolultabbá vált.¹²

A bankadók tekintetében lényeges, hogy magát a különadó intézményét nemcsak az euróövezeti országok (Ausztria, Franciaország és Németország) alkalmazták, hanem ezen kívül is (Egyesült Királyság, Magyarország és Svédország). Ugyanakkor az is tény, hogy a költségvetési egyensúly érdekében a bevételi oldalon forrástöbbletet (és részben teherelosztás-korrekción) így végrehajtó országok bankrendszerének teljesítményét, méretmutatóit, illetve államháztartásainak bevételi *főösszegét* tekintve *a Magyarországon alkalmazott megoldás a többinél összehasonlíthatatlanul radikálisabb, s olyan mértékű, ami a bankrendszer finanszírozási aktivitását s vele a gazdasági növekedés beindulását veszélyezteti.*¹³

A VÁLSÁGKEZELÉS ELSŐ IDŐSZAKA: 2008–2010

Ha az első időszak reakcióit megnézzük, alapvetően klasszikus módon történtek a válaszlépések. A reálgazdasági terhek csökkentésére, a

fejlődés motorjai beindítására helyeződött a kormányzati cselekvés. Általában mérsékeltebb lett a jövedelemkoncentráció. Az államháztartás jóléti kiadásainak növekedési dinamikája csökkent, sőt esetenként abszolút mértékében is kevesebbet költöttek e célokra. Általános kiinduló feltételezés volt, hogy a vállalkozókat terhelő adók szelektív csökkentése/növelése mellett/ellenére is több jut fejlesztésekre, innovációs támogatásokra, ami a növekedés megindulásához nélkülözhetetlen.

A teljesítmény visszaesése miatt is változás következett be az adók összetételében: a hangsúly a társadalombiztosítási járulék felé tolódott el a közvetett adóktól, a társadalombiztosítási járulékbévételek növekedésével párhuzamosan pedig csökkentek a személyijövedelemadó-bévételek. Ezek a hatások automatikusan magukkal hozták a legtöbb országban az állami kiadások visszafogását, illetve a gazdaságélénkítő ösztönzés (stimulus) bevetését (beleértve az adórendszeren keresztül nyújtott kedvezményeket és célzott állami kiadásnövelő intézkedéseket). Meg kell azonban jegyezni, hogy ezek mértéke és *hatása* szerény maradt.

A legnagyobb aktivitást a válságkezelésben az EU-15 tagállamainak meghatározó stabil gazdasági hatalmai (Egyesült Királyság, Franciaország és elsősorban Németország) tanúsították, illetve azok, amelyeket a válság a legsúlyosabban érintett (Görögország, Írország, Olaszország, Portugália, Spanyolország) a pénzügypolitika ismertetett, többé-kevésbé tipizálható területén. A bevételek és kiadások változtatása Írországban és Görögországban a többi országhoz képest komolyabb költségvetési átalakítást takart, mintegy visszatükrözte válságuk súlyosságát.

Ha a költségvetés bevételei és kiadásai összefüggésében a pénzügyi közvetítő szektorra tekintünk, akkor azzal az ellentmondással találkozunk, hogy míg az első reakciók a bankok állami, költségvetési eszközökből történő mentésére, feltőkésítésére irányultak, a második

szakaszban ennek ellenkezőjét tapasztaljuk, például rájuk hárítják a görög válság oldása terhének egy részét.¹⁴

Természetes, hogy minden válságban, ahol munkahelyek szűnnek meg, az állam igyekszik aktívan ösztönözni a munkavállalást, ehhez támogatást, képzést biztosítani, így megfigyelhetők voltak a különféle munkaerő-piaci programok. A válságkezelés során alkalmazott egyik lényeges lépés volt az olyan „kedvezmények” jelentős leépítése, megszüntetése is, amelyek jóléti jellegük miatt korlátozták az egyének munkaerő-piaci aktivitását (Dániában csak 2011-ben csökkentették a munkanélküli-segély folyósításának idejét 4 évről 2 évre, az Egyesült Királyságban pedig szintén ekkor mérsékeltek a munkanélküli-segélyt a jövedelem 95 százalékáról 70 százalékra).

2009–2010-ben kezdtek kimerülni az ösztönző programok a fiskális mozgástér beszűkülése miatt (European Commission, 2010a). Az eredménytelen munkaerő-piaci beavatkozások azonban arra is utalnak, hogy a kormányzatok nem megfelelően ismerték fel a válság elmélyülésének dinamikáját s ennek hatását a munkaerőpiacok szerkezeti módosulására. A cselekvés ellentmondásaiban azonban rövid távú, a társadalmi béke megőrzésével kapcsolatos kormányzati érdekek is közrejátszottak. (Lásd 1. táblázat)

NÉHÁNY JELLEMZŐ VÁLSÁGKEZELÉS A MÁSODIK SZAKASZBÓL

Bebizonyosodott, hogy a korábbi ösztönző tevékenységek a globális válság szorításában, a világpiac egyensúlyhiánya terhei alatt, érdemi növekedést nem tudnak indukálni. Így a reakciók, az intézkedések többnyire az események mögött kullognak, s a gazdaság élénkítésének államháztartási forrásokból történő segítése előidézte azt is, hogy a piaci kockázatok is a közszférába kerültek, s egy idő után az újabb és újabb megszorításokkal egyensúlyban tartott

államháztartás, a reálszféra tehercsökkentése igazából már nem indít be kedvező folyamatokat a reálgazdaságban. (Farkas, 2009, 2010) A legtöbb országban a GDP 0,1–0,5 százalékos közötti deficitnövekedéssel járt a gazdaság élénkítésével történő kísérletezés, ami ezért 2011-re szinte teljesen eltűnt a válságkezelés eszközpalletájáról. (European Commission 2010a; 2010b; 2010c; 2011)

Palánkai Tibor és más szerzők szerint a jelenlegi euróválság gyakorlatilag elsősorban mint költségvetési és államadósság-válság, vagy más szóval: mint *szuverén adósságválság* jelenik meg, de az is csak a zóna egyes (déli) országait érinti. (Carmoy – Combes, 2011; Palánkai, 2011)

A válságból kikeveredni nem képes mediterrán államok (Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország), valamint Románia és elsősorban Magyarország kivételével, ahol az államháztartásra irányítottan széles, közvetlen beavatkozásokkal operáló intézkedéssor tapasztalható, 2010–2011 között többnyire visszafogottabb kormányzati aktivitást mutató válságkezelést láthatunk. Három olyan állam is található (Málta, Svédország, Szlovénia), ahol lényegében nem került beavatkozásra sor. Egy-egy korábbi intézkedés fenntartásával ezek a gazdaságok – elsősorban Málta és Svédország – stabil, növekvő pályára léphettek.

Az Európai Unió más államai is képesek voltak helyzetük konszolidálására, amit az is mutat, hogy a korábbival szemben többnyire 2–3 válságkezeléssel összefüggésben tett lépést látnak, jellemzően megmaradtak az adóterhek, ezek általában az energiához, illetve általánosságban a fogyasztáshoz kapcsolódtak, változatlanul érvényesült a költségvetési szigor, illetve a munkaerőpiac védelme. (Lásd 2. táblázat) Példaértékű megszorítások történtek Észtországból, aminek eredményeként komoly fejlődés indulhatott meg 2010 után.

Az államháztartási kiadások megkurtítása terén a legjelentősebb lépések az Egyesült Királyságban, Spanyolországban, Romániában,

**A VÁLSÁGKEZELÉSBEN ALKALMAZOTT JELLEMZŐ LÉPÉSEK,
2008–2009**

Tett intézkedés/lépés													
Ország	Államháztartási kiadások jelentős megkurtítása	Adó-, vám-, járulékemelés	Adó-, vám-, járulékosökkentés	Jelentős, folyó finanszírozáshoz felhasznált pénzügyi hitefelvétel	Nemzetközi szervezetektől a válság kényszerrel nyomán szükséges hitefelvétel	Banki kölcsönadók bevezetése	Szolgáltatási szektorra irányított kölcsönadók	Egyéb bankmentő akciók	Új irányító és/vagy kontrollszervek az államháztartási gazdálkodásban	Munkaerő-piaci intervenciók	Gazdaság- (fogyasztás-) élénkítő programok	Egyéb, egyedi lépések (pl. privatizáció, magánnyugdíj-pénztári vagyon felhasználása)	Államháztartás működési szabályainak átalakítása
EU-15													
Ausztria			X							X			X
Belgium	X		X							X	X		X
Dánia			X							X			X
Egyesült Királyság	X	X	X					X		X			X
Görögország	X	X		X	X					X			X
Finnország		X	X					X		X			X
Franciaország	X	X						X		X	X	X	X
Hollandia		X								X			X
Írország	X	X						X		X			X
Luxemburg										X			
Németország	X		X					X		X			X
Olaszország	X			X		X	X	X		X			X
Portugália	X	X	X							X			X
Spanyolország	X		X					X		X			X
Svédország			X							X			
EU-12													
Bulgária	X	X	X		X					X			X
Ciprus		X	X							X	X		X
Csehország	X		X							X			X
Észtország		X								X			X
Magyarország	X	X	X	X	X				X	X	X		X
Málta		X								X	X		
Lengyelország		X	X		X					X			X
Lettország		X	X							X			X
Litvánia	X	X	X							X			X
Románia	X	X		X	X				X	X			X
Szlovákia		X	X							X			X
Szlovénia		X	X						X	X			X

Forrás: saját szerkesztés

**A VÁLSÁGKEZELÉSBEN ALKALMAZOTT JELLEMZŐ LÉPÉSEK,
2010–2011**

Ország	Tett intézkedés/lépés												
	Államháztartási kiadások jelentős megkurtítása	Adó-, vám-, járulékemelés	Adó-, vám-, járulékosökkentés	Jelentős, folyó finanszírozáshoz felhasznált pénzügyi hitelfelvétel	Nemzetközi szervezetektől a válság kényszerrel nyomán szükséges hitelfelvétel	Banki kölcsönök bevezetése	Szolgáltatási szektorra irányított kölcsönök	Egyéb bankmentő akciók	Új irányító és/vagy kontrollszervek az államháztartási gazdálkodásban	Munkaerő-piaci intervenciók	Gazdaság- (fogyasztás-) élénkítő programok	Egyéb, egyedi lépések (pl. privatizáció, magánnyugdíj-pénztári vagyon felhasználása)	Államháztartás működési szabályainak átalakítása
EU-15													
Ausztria	X	X				X				X			
Belgium	X	X				X	X			X			
Dánia	X									X			
Egyesült Királyság	X	X				X				X			
Görögország	X	X			X		X			X		X	X
Finnország		X								X			
Franciaország	X					X				X			
Hollandia	X									X			
Írország	X	X								X		X	
Luxemburg	X									X			
Németország	X					X				X			
Olaszország	X	X	X	X						X			X
Portugália	X	X								X		X	
Spanyolország	X	X						X		X	X		
Svédország	Nincs érdemi, válságkezeléssel összefüggésbe hozható intézkedés							X					
EU-12													
Bulgária	X	X								X			
Ciprus		X	X							X			
Csehország	X	X	X							X			
Észtország	X									X			
Magyarország	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	x	X
Málta	Nincs érdemi, válságkezeléssel összefüggésbe hozható intézkedés												
Lengyelország	X	X								X			
Lettország	X				X					X			
Litvánia	X	X								X			
Románia	X	X		X	X				X	X			
Szlovákia	X	X								X			
Szlovénia	Nincs érdemi, válságkezeléssel összefüggésbe hozható intézkedés							X	X				

Forrás: saját szerkesztés

Olaszországban, Görögországban és Ausztriában következtek be. Gyakori volt az állami alkalmazottak bérének befagyasztása, illetve csökkentése, a szolgáltatások finanszírozásának korlátozása. Szembetűnő a katonai kiadások igen jelentős visszafogása a nagy országoknál (Németország, Franciaország). (European Commission, 2010c)

AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLSÁGKEZELŐ MECHANIZMUSAI A TAGORSZÁGOK KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁSÁBAN

Az EU döntéshozó fórumai által hozott intézkedések előbb-utóbb a tagországok alkalmazkodásával konkrét nemzeti lépésekben öltenek testet, ezért érdemes külön is foglalkozni ezekkel az intézményrendszeri, közös kockázatkezelésre vonatkozó lépésekkel. Ezek a lépések két csoportba oszthatók: egy adott országra irányított lépések – nemzetközi „mentőprogramok” – és az EU egészére (és természetesen az EMU-országokra) vonatkozóak.

Mind az euróövezet és maga az Európai Unió kockázatközössége szolidaritása érvényesüléseként, mind az integráció egésze versenyképessége globális fenntarthatósága érdekében egy adott országra irányított „mentőprogramokra” volt, van és lesz szükség. Az elmúlt években az EU szintjén számos ilyen intézkedésre került sor először a görög, majd az ír és utóbb a portugál válság kapcsán. A mentő mechanizmusok sikere ma még nem ítéltető meg. Annyi azonban látszik, hogy az államháztartási finanszírozás fenntarthatóságát illetően még nem sikerült átütő eredményre jutni.

Nyilvánvaló, hogy a gazdasági válság az eddiginél erőteljesebb gazdasági kormányzást és gazdaságpolitikai koordinációt – normatív lépéseket – igényel, ami egyben az unió jövőképevel, fejlődési pályájával is kapcsolatban van.

Ennek a közös válságkezelési folyamatnak a részeként, meglehetősen késéssel, az EU gazdasá-

gi kormányzásának új építményéről a döntést a tagországok 2010. szeptember 7-én hozták meg, s az *Európai Szemeszter* nevet kapta.¹⁵ Ennek lényege, hogy hathónapos ütemezésben az EU és az eurózóna gazdasági és költségvetési politikáját, a Stabilitási és Növekedési Paktummal, valamint az Európa 2020 programmal összhangban már előzetesen koordinálni kell. A folyamat jelentősége, hogy mind a kormányok, mind a nemzeti parlamentek fontos információkhoz jutnak. Az eljárás úgynevezett kényszerítő mechanizmusokkal egészül ki: az EU pénzügyi szankciókat alkalmazhat a tagországokkal szemben (a strukturális és a kohéziós alapokból történő átutalások felfüggesztése), ha eltérnek az ajánlásoktól és vállalt kötelezettségeiket tartósan nem teljesítik.

Továbblépést jelent az *Euró Plusz Paktum*, amit az Európai Tanács 2011. március 24–25-i ülése hagyott jóvá. Előzményének az úgynevezett Versenyképességi Paktum (paktum) tekinthető. A paktum megerősíti és határozottabban fogalmazza meg az Európai Szemeszter, valamint az Európa 2020 céljait, s az európai kormányzás javítása mellett foglal állást. A paktumot az eurózóna tagjai, valamint hat másik tagország (Bulgária, Dánia, Lettország, Litvánia, Lengyelország és Románia) fogadták el, s abból mindössze négy ország (Csehország, Egyesült Királyság, Magyarország, és Svédország) maradt ki. Az aláírók kötelezettséget vállaltak, hogy a következő 12 hónapra intézkedéseket dolgoznak ki, főként versenyképességük javítása érdekében.¹⁶

Fontos döntés volt az adósságválság elleni közös fellépésben az *Európai Stabilitási Mechanizmus* (European Stability Mechanism – ESM) felállítása, amely állandó mentőalap a pénzügyileg bajba jutott kormányok számára. A mechanizmus váltaná fel az *European Financial Stability Facility* (EFSF-) egyezményt, hitelnyújtási kapacitását 500 milliárd euróra emelve. Az ESM-hez nem eurózónatagok is csatlakozhatnak. Az ESM szigorú feltételek mellett rö-

vid és középtávú támogatást biztosít az eurózóna pénzügyi nehézségekkel küzdő tagjai számára.¹⁷

Nemcsak a nemzeti költségvetési politikák érdemi (előzetes) ellenőrzése szempontjából fontosak a fiskális unió koncepciójával összefüggő döntések, hanem ezek messzebb mutató, az unió további sorsát érintő kérdésekre is előrevetítődnek. A 2011. december 8–9-i EU Tanácsülésen fontos döntések születtek a válság kezelése szempontjából. Ezek túllépnek az eddigi, gyakorlatilag nyomon követésnek tekinthető eljárásokon, s már vétőlehetőséget biztosítanak az uniónak (Bizottságnak) a tagországok költségvetési tervezeteivel szemben. Határozottabbá válnak az irányszámok, aminek alapján a strukturális hiány nem haladhatja meg a GDP 0,5 százalékát, s a tagországoknak döntéseket kell hozniuk az államadósság növelésének tilalmáról. A közös szabályok hatékony érvényesülése érdekében betartásukat az Európai Bíróság jogosult lesz ellenőrizni. Lényeges, hogy a korábbi lehetséges szankciók (amiket végül nem alkalmaztak) automatikussá válnak, s azoktól csak többségi döntéssel lehet eltekinteni.

A pénzügyi kritériumok szigorú körülhatárolása az EU meghatározó döntéshozóinak azt a szándékát tükrözi, hogy a tagországok költségvetés-politikai manőverezési terét úgy szűkítsék, hogy teljesítményjavulást lehessen elérni a reálszférában.¹⁸ A költségvetési fegyelem kikényszerítéséhez fontosnak tartották, hogy a kormányzatok ne számíthassanak semmiféle közösségi mentőövre, a közösségi versenypolitika akadályozza meg, hogy a nemzeti kormányok támogatásokkal siessenek vállalataik segítségére, s az Európai Központi Bank se segítse a költségvetési hiányok finanszírozását.

Az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) ugyan már 2012. július 1-jével életbe léphet, de alapjainak bővítéséről nem született döntés.¹⁹ A tervek érdemiek. Kérdés azonban, hogy mennyire öltének testet tényleges lépésekben.²⁰

KÖVETKEZTETÉSEK

Arról, hogy a válságkezelésben az azonosságok vagy a különbségek voltak inkább a jellemzők, egyértelműen ki lehet mondani, hogy *több volt az azonosság, mint a különbség*. Eltérések inkább a beavatkozások mértékében, a beavatkozási területek számában, „aktivista”, egyedi megoldásokkal operáló vagy inkább normatívabb, óvatosabb jellegében voltak és vannak. Az integráció építményének befejezetlensége kedvezőtlenül befolyásolta a válságkezelést, amelynek lényegében nem volt meg az intézményrendszere. (Carmoy – Combes, 2011) Az EU-27 országai és az EU maga, bár mint láttuk, nem volt képes megelőző jellegű, proaktív, elméletileg megalapozott válságkezelésre, s ha az események után kullogva is, a 2008–2011-es időszakban többségében képes volt stabilizálni helyzetét, s egyelőre érvényesül a szolidaritás a bajba jutott, társadalmi-gazdasági modelljeik megújítására nem képes, illetve adósságcsapdában vergődő országokra nézve.²¹

Egyetértés van abban, hogy a válság elmélyülésének egyik fő oka annak nem kielégítő kezelése volt. Úgy tűnik, a társadalmi-gazdasági fejlődést forgatókönyvekben kezelő kormányzati, globális és régiós intézményrendszeri gondolkodás ma szinte sehol sem jellemző. Hiányzik az EU „mediterrán” és a „kontinentális” csoportjában a problémák koncepcionális és stratégiai kezelése.²² Gyakran egymást kizáró lépésekre, olyan félmegoldásokra került sor, amelyek hosszabb távon inkább mélyítik, mint megoldják a válságot. A fenntartható növekedés és monetáris stabilitás nem lehetséges az államháztartás szerkezetét érintő reformok következetes végrehajtása nélkül. (Kovács, 2011c) Közfeladatokkal kapcsolatosan alapvető, koncepcionális kérdés az állami feladatok újragondolása. Erre mind nemzeti, mind uniós szinten szükség van. A költségvetési megtakarításoknak is fenntarthatónak, tartós hatásúknak kell lenniük.

Az Európai Unió, főként déli és keleti kibővítése következtében az integráció sokszínűsége

nagymértékben megnövekedett. Ez a fejlettségi szintek, a gazdasági és társadalmi szerkezetek vagy a hagyományok és értékrendek eltérésében egyaránt kifejeződik. A jelenlegi európai válság több szálon is kapcsolódik ezekhez a különbségekhez, s a megoldása ezért korántsem csak új intézményeken és politikákon múlik. (Kiss, 2011)

A reálgazdasági konvergencia, a regionalizáció nem jelentette, hogy az Európai Unió országai hasonló gazdasági vagy szociális politikát folytattak volna. Hiányzott a konvergencia a pénzügyi rendszerekben vagy a szociális modellekben. A különbségek kerültek túlsúlyba a krízis előtt. (Darvas, 2011) Mindez azonban nem jelenti azt, hogy egyenlően kívánatos lenne minden pénzügyi rendszer és modell, vagy ezek egyformán fenntarthatók lennének. Ugyanakkor hangsúlyozni kell: a válság körülményei nyilvánvaló tették, hogy a modellek egy része – itt most a költségvetési forrásoldalt helyezve előtérbe – fenntartható, másik részük viszont nem. Napjainkban a jövő fejlődésének fenntarthatósága a legkevésbé sem csak a megszorító és lazító intézkedések adózási és más (elvonási vagy éppen támogatási) számaival jellemezhető gazdasági-racionalizálási lépésektől függ, hanem a kevésbé számszerűsíthető külső és belső társa-

dalmi alkalmazkodási képességeket is magában foglalja. Nagy önfegyelemre, visszafogottságra, türelemre és konszenzuskészségre van szükség ahhoz, hogy a változásokhoz való alkalmazkodás törekvése, az azonnali beavatkozások reflexe ne vigye a választott megoldásokat a rögtönzés irányába. Nem lehetséges jó célokat akkor megvalósítani, ha az eszközök rosszak, egymásnak ellentmondanak, az adott társadalmi-gazdasági miliőben elfogadhatatlanok, esetleg nyíltan szembe mennek a gazdasági realitásokkal. Ugyanakkor az, hogy mi a megvalósíthatatlan, eredménytelen, destabilizáló és mi az, ami helyénvaló, biztonság-növelő és fenntartható értékteremtést jelent, az a pillanatról pillanatra változó, rendkívüli egyensúlyproblémákkal terhelt, s a pénzügyi-gazdasági válság megoldását a „sorok zárásában” kereső Európában korántsem egyszerű.

Az EU-tagság bizonyos (korlátozott) védelmet jelentett a válság közvetlen, rövid távú következményeivel szemben. A társadalmi-gazdasági működés fenntarthatóságát szolgálták a tett intézkedések, s megmaradt az esély, hogy a hatékonyság javítása, a fejlődés megindulása nemcsak az unió egyes országcsoportjaira, hanem egészére nézve valóság lesz.

JEGYZETEK

¹ Mint ismert, a Lehman Brothers Holdings Inc. a gazdaságtörténet legnagyobb csődjét 2008. szeptember 15-én jelentette be. Többnyire ezt a dátumot tekintik a pénzügyi közvetítőrendszerek válsága kezdetének.

² Összefoglaló szakirodalommal csak 2011 második felében találkoztunk, a tett lépések táblázatos, összehasonlító összefoglalását mellőzve. (Austerity measures, 2011)

³ A XXI. század második évtizedében négy, egymásból következő, egymásba kapcsolódó kihívás keresi a választ. (Muraközy, 2012) Nevezetesen

- az optimális méretű, finanszírozható állami szolgáltatások hiánya jelentős növekedési veszteségeket okozhat, ami
- nehezíti a társadalmi modellek és a globális gazdaság versenyében való helytállást. Ehhez párosul a következő évtizedekben
- a megváltozó demográfiai helyzet, valamint számos európai országban, köztük nálunk, az alkalmazkodás halogatása miatt bekövetkezett, a korábbi időszakok belső forrásokból nem finanszírozható, gazdasági teljesítményekkel nem arányos társadalmi fogyasztásához kapcsolódó hitel felvétel, s az ebből következő, differenciált
- adósságválság, amely azonban az Európai Unió

(Cipriani, 2010) kockázatközösségében nem csak a közvetlenül érintetteknek okoz súlyos, kiálalást nehezítő terheket.

Közülük az adósságválság kezelése és a demográfiai trendek által generált feladatok fogják a legnagyobb hangsúlyt kapni a következő évtizedekben. Így nyilvánvaló, hogy nincs lehetőség a közgazdasági szakirodalom hagyományos, gazdasági-fejlesztő, illetve társadalmi-kohézió megtartását előtérbe helyező cselekvési forgatókönyvek alkalmazására.

⁴ A kedvező magyar hiánymutatókat az elemzők többsége azért fogadta szkepticizmussal, mert a nyugdíjpénztári vagy 500 milliárd forintot meghaladó részének felhasználásával és más egyszeri intézkedésekkel teljesült. Jelenleg a strukturális egyenlegre vonatkozóan semmilyen szabály nincs, a maastrichti kritériumok csupán azt mondják ki, hogy a GDP arányában nem lehet 3 százaléknál nagyobb a hiány. A maastrichti hiány és a strukturális hiány között jelentős a különbség. Utóbbi ugyanis korrigálni kell az úgynevezett ciklikus és egyszeri tételekkel, s így esetünkben 6–7 százalék közötti hiány alakulna ki.

⁵ Természetesen a kiadáscsökkentés lehetőségei sem véglegesek és az államháztartási szerkezet átalakítása is kezdetben inkább kiadásnövekedést mutat. A cikk, már csak terjedelmi okokból sem vállalkozik arra, hogy ezeket a társadalmi összefüggéseket (cselekvési fékeket a kormányzásban), a költségvetés-politika mozgásterét elemezze.

⁶ 2012. január elején 670, miközben 2011. nyár elején még 255 bázispont körüli magyar CDS-árazásokat mértek. A megelőző csúcs 2009 márciusában – a Lehman Brothers amerikai nagybank 2008. őszi bukása után indult globális pénzügyi válság kiteljesedésének idején, az ország csődközeli helyzetében – volt, 630 bázisponttal.

⁷ Érvényesül a Soros György által propagált reflexivitás. Szerinte ugyanis a piaci egyensúly a piaci szereplők szubjektív döntései és a piaci fundamentumok egymást folyamatosan befolyásoló kölcsön-

hatása útján alakul ki, tagadva azt az elméleti és a nemzetközi pénzügyi rendszer irányítása során gyakran – hallgatólagosan – elfogadott tételt, amely szerint a pénzpiacok mindig az egyensúlyi helyzet felé tartanak. A válság során lelepleződtek a befektetők és piaci elemzők, mint önmaguk érdekeit szolgáló, a folyamatokat befolyásolni igyekvő kommentátorok. A világgazdaság sodródik, s ma még a társadalmi problémákra nem mer vagy nem tud választ adni, ugyanakkor az egész európai gazdaságvezénylési rendszer – a „mentsük, ami menthető” jelszavával – csendesen kúszik a centralizáció és a protekcionizmus irányába.

⁸ Az Európai Bizottság egy 21 tagállamra kiterjedő 2009-es felmérése a következőket emelte ki (European Commission, 2010b).

▶ A válaszadó országokból 19-ben a költségvetési eljárás – a kiadások általános megkurtítása, a nagyobb tartalékképzés és differenciált szerkezeti átalakítás – volt a leggyakrabban használt fiskális eszköz.

▶ Új numerikus fiskális szabályt 13 ország vezetett be, új fiskális keretéről 13 ország adott jelentést.

▶ Jellemző volt ebben az időszakban a költségvetési eljárás átalakításán belül a transzparencia növelése, a program és teljesítmény-költségvetés alkalmazása.

▶ A fiskális fegyelem erősítése (például költségvetés centralizálása, top-down költségvetés-készítés) alig jelent meg.

▶ A 21 válaszadó országból 19 teljesen új szabályt alkotott, két ország pedig a meglévő fiskális szabályok átalakítását végezte el.

▶ Nyolc új szabály foglalkozik a kiadások növekedésének korlátozásával, hat szabály a költségvetési egyensúllyal, öt szabály pedig az adósság-szinttel.

▶ A középtávú pénzügyi tervezés terén mind a meglévő szabályok átalakítására, mind pedig új szabályozások bevezetésére sor került, összesen tíz ország esetében.

▶ Három ország vezetett be a válságból való kilábalás érdekében elsőként középtávú pénzügyi ter-

vezési rendszert, így jelenleg az EU 25 tagállamában létezik ilyen.

▶ Bár több ország vezetett be új fiskális szabályt, az előző évi tanácsi ajánlások nagyrészt még nem köszöntek vissza; mindössze hét esetben történt előrelépés.

Az Európai Bizottság véleménye a témában az, hogy kiegészítő fiskális ösztönzőkre, kezdeményezésekre van szükség. Mindösszesen csak öt országban tűntek elég erősnek a fiskális szabályok, amiből az a következtetés is levonható, hogy az államháztartás strukturális átalakítását mindaddig halogatták, amíg a régi szerkezet finanszírozható.

⁹ Természetesen arról nincs használható információ, hogy a beavatkozási mixek végrehajtásával összefüggésben hány intézkedésre, közjogi, törvényalkotási, államigazgatási lépésre került sor. Óvatos becslés szerint is országonként valahol ezer és tízezer között lehet ez a szám.

¹⁰ Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása, vagyis, hogy az azonos államháztartás vezénylési megoldások, válságterápiák miért vezetnek más és más eredményre az EU különböző országiban, s a modellalkotásnak e tekintetben milyen korlátjai vannak, további, igen sok szálon futó, társtudományi: így jogtörténeti, hagyomány- és politikai tradíció elemzését, igazgatási tradíciókutatókat, nemzeti karaktervizsgálati stb. kutatásokat igényel. Messze túlmutat tanulmányunk keretein.

¹¹ Az utóbbi időben Szlovéniáról ellentmondásos információk láttak napvilágot, mondván sok megoldatlan problémát halmoztak fel, túlfűtött volt a gazdaság a válság előtt, most jön késleltetve egy korrekció, ami az „éltanuló” szerep ártértékelését is maga után vonhatja.

¹² Ez pedig a behajtás feltételrendszerét is nehezítve, a költségvetés bevételeinek alakulására előnytelen. A lakosság megcélzott középérégeinél marad nagyobb jövedelem pedig részben a súlyos eladósodottság terheinek csökkentése, részben biza-

lomhiány miatt nem jelentett érdemi megtakarítástöbbletet.

¹³ Magyarország – a bankmentő akciók kivételével – 2008–2011 között lényegében a fiskális politika mindegyik, néha száz százalékos fordulatot jelentő lépésével megpróbálkozott, nagy dózisosban, sokkolóan adagolva a beavatkozást. Nyilvánvaló az is, hogy a megszokottól, az általánosan elfogadottól (ortodoxtól) eltérő, kipróbálatlan, érdekarmonizációval keveset törődő, kreatív megoldások sorozatos választása esetén – különösen egy instabil környezetben – a kívánt eredmény megvalósulásának kockázata is nagyobb. Egyrészt, mert a válságkezelés nemzetközi terhet és felelősséget viselő intézményrendszer, tartva az ilyen innovációk együttműködést szétfeszítő elterjedésétől, bizalmatlan és szankcionál. Másrészt az igen gyorsan változó feltételek önmagukban is az alkalmazhatóság kockázatát vonják maguk után. A kreatív ötletek, ha nem állják ki az alkalmazhatóság próbáját, előbb utóbb kontraproduktívvá válnak, a választott forgatókönyvtől való eltérést, a célok elérhetetlenné válását von(hat)ják maguk után, annak minden társadalmi, gazdasági következményével együtt.

¹⁴ Az EU-15 országokban költségvetési források felhasználásával beindultak a pénzügyi szektort támogató intézkedések, amelyek minden várakozást meghaladtak, hiszen a globális GDP körülbelül 40 százalékának megfelelő tőkeinjekció 97 százaléka a bankrendszerek megerősítésére irányult. Más országok – s maga az EU is – a görög válság oldása érdekében ennek ellenkezőjét tették a terhek jó részének pénzügyi szektorra történő áthárításával.

¹⁵ Ezt megelőzően az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt (European Financial Stability Facility – EFSF) az eurózóna 16 országa 2010. május 9-én hozta létre, luxemburgi központtal. Az EFSF fő célja a monetáris unió pénzügyi stabilitásának biztosítása, átmeneti pénzügyi segítség nyújtásán keresztül az eurózóna bajba került tagjai számára.

Beavatkozási lehetősége van az elsődleges és másodlagos piacokon, de az utóbbi az EKB elemzése alapján lehetséges, amely elismeri a különleges piaci helyzetet és felméri a kockázati tényezőket. Az EFSF mögött a tagországok 780 milliárd eurós garanciavállalása áll, a hitelezési kapacitáit 440 milliárd euróban határozták meg. Az alap eszközeinek felhasználása túlkomplikált, s hosszadalmas egyhangú döntéshozási folyamatot igényel. Az EFSF átmeneti mentőalap, ami 2013-ig lenne érvényben. (Palánkai, 2011)

¹⁶ Magyarország a társaságiadó-harmonizálással egyet nem értve, a célokat támogatja. Mivel az általános adóharmonizálásnak nincsen különösebb relevanciája, csak a társaságiadó-alapok harmonizációjáról lenne szó (a rátákról nem, amitől igazából a versenyképesség függne), ezért ebből való kimaradásunknak nincsen különösebb jelentősége.

¹⁷ Az ESM hasonlít az IMF, valamint az amerikai kormány 2008-ban elfogadott 700 milliárd dollár pénzügyi kerettel rendelkező *Troubled Asset Relief Program* (TARP) programjához, aminek célja a pénzügyi rendszer összeomlásának megelőzése volt. Az Európai Unió 2013 közepére tervezi felállítani az ESM-t, felváltva a European Financial Stability Facility-t. Az ESM egyik feladata az adósság-fenntarthatósági elemzés (debt sustainability analysis) készítése lesz a likviditási és fizetéseképtelenségi válságok elkülönítése érdekében. A jövőben a likviditási eredetű válságokat maga az ESM fogja kezelni, elvárva a tagállamtól egy kiigazítási program végrehajtását. Amennyiben az elemzés a fizetéseképtelenség kialakulásának veszélyét valószínűk tartja, a tagországnak egy még átfogóbb tervet kell majd készítenie az IMF útmutatásaival összhangban, együttműködve hitelezőivel. Az ESM keretében bevezetésre kerülő Közös Cselekvési Klauszult (Collective Activity Clause) 2013 júniusától minden euróövezeti államkötvény-kibocsátás során alkalmazni kell. Ez a klauszula hivatott szabályozni az adós és hitelezők közötti egyeztetéseket, minősített többség esetén lehetővé téve a fizetések

feltételeinek minden hitelezőre kiterjedő kötelező érvényű megváltoztatását.

¹⁸ Az alapszerződés tervezett módosítása egyebek mellett azt is jelenti, hogy keményedne a fiskális szabályozás. A cél az, hogy szerte az unióban meginduljon az államadósságok leépítése. Az egyik legfontosabb változás az lehet, hogy minden államnak úgy kellene törekednie a költségvetés egyensúlyára, hogy strukturális hiány csak gazdasági visszaesés mellett alakulhasson ki. Ha tehát nő a gazdaság, akkor az eddig megengedett 3 százalékos hiány helyett egyensúlyban kellene tartani a nemzeti költségvetéseket, mert az adósság csak így csökkenhet. Brüsszel legújabb fiskális szabályozása kimondaná, hogy alapesetben az európai költségvetések strukturális egyenlegét nullszaldóval vagy többlettel kellene elfogadni. Az alapeset nyilván azt jelenti: a gazdaságok növekedési pályán vannak, recesszióban ugyanis nem nagyon lehet (és nem is érdemes) nagyon szigorú költségvetést készíteni.

¹⁹ A döntési mechanizmusokat nem javították, a döntéseket ugyan már meg lehet 85 százalékos „szupertöbbséggel” hozni, de az csak a kis országok (például Szlovákia) vétójának lehetőségét zárja ki. A mechanizmus nem működhet bankként, de még a „valutaalap” önállóságát is nélkülözi. Az eurózóna tagországai elkötelezték magukat az IMF alapjainak 200 milliárd eurós bővítése mellett (150 milliárd euró az eurózónatagok kölcsöneiből származik), de sokak szerint helyette inkább az Európai Valutaalap tervén kellene gondolkodni. Igaz, azt feltételezik, hogy az IMF-hez csatlakozhatnak más külső országok is (például Kína), de ugyanakkor nincsen garancia, hogy az alapot kizárólag csak az eurózóna bájba jutott országainak a megsegítésére lehet használni. (Palánkai, 2011)

²⁰ Az angol vétó miatt az EU-szerződések módosítása nagyrészt lehetetlenné vált, de nyitva maradt a kapu az eurózóna-tagországok válságkezelő döntései előtt, s ehhez a nem eurózónatagok is csatlakoz-

hatnak. Andor László szerint: „Maga a folyamat nem ideális, ezért érthető, ha káosznak hat. Nem tudom, hogy be lehet-e vezetni a fiskális paktumot alapszerződés-módosítás nélkül. Valószínűleg nem. A kérdés azonban az, hogy mit kell tenni az elhatalmasodott pénzügyi válság megfékezésére. Rövid távon – hiszen ez egy akut probléma – a szerződés-módosítás nem jelent megoldást. Hosszabb távon viszont a fiskális paktum önmagában nem lehet elegendő – hozzátéve: nem lehet önmagában legitim – megoldás. Ki kell egészíteniük a gazdasági növekedést minden tagországban lehetővé tevő, a kohéziót erősítő, a szolidaritást intézményesítő lépéseknek.” www.stop.hu, 2011. december 27.

²¹ A megsegített országok rendre az unió korábbi tagjai. S, hogy a kockázatközösség érvényre jut-

tatásában mennyi volt a politikai és a gazdasági érdek diktátuma, és mennyi az unió távlati fejlődését szem előtt tartó, perspektivikus megfontolás, arról alig van irodalom. Megjegyezzük, hogy ilyen körülmények között igen nagy eredmény – bár meglehet: ebben a társadalmi szolgáltatások relatíve alacsonyabb szintje is szerepet játszik –, hogy ilyen helyzetbe egyelőre az új tagállamok egyike sem került.

²² Az államháztartási túlköltekezés relatív fogalom: inkább úgy ragadható meg, hogy a kormányzás mennyire képes folyamatosan úgy fenntartani a harmóniát a rendelkezésre álló források és a finanszírozott szolgáltatások között, hogy a növekvő társadalmi igényeket kielégítve, illetve ki nem elégítve a szociális kohézió fennmaradjon.

IRODALOM

ARTNER A. (2011): Az európai jóléti modellek és fenntarthatóságuk. *MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Műhelytanulmányok* 89. szám. június

BÁGER G. (2011): *Magyarország integrációja a nemzetközi pénzügyi intézményekbe*, Akadémia, Budapest

BÁNFI T.– KÜRTHY G.– BÁNFI A., (2011): Szabályozás a pénzügyi válsá(ok) után (között): Kényszer és lehetőség. *Pénzügyi szemle*, 2011/2, pp. 191–210

BARRIOS, S. – FARGNOLI, R. (2010): Discretionary measures and tax revenues in the run up in the financial crisis. *Economic papers*, No. 419/July

BOEFINGER, P. – RIED, S. (2010): A new framework for fiscal policy consolidation in Europe. German Council of Economic Experts, *Working Paper*

CSABA L. (2010): Paradigmaváltás az európai gazdaságpolitikában? In: *Válságban és válság nélkül (A gazdaságpolitika rétegei)*. Szerk. Muraközy László, Budapest: Akadémiai Kiadó

DARVAS, ZS. (2011): The Impact of the Crisis on Budget Policy in Central and Eastern Europe. *OECD Journal on Budgeting*

CIPRIANI, G. (2011): Az Európai költségvetés. Felelősség elszámoltathatóság nélkül? *Centre For European Policy Studies*, Brussels, 2010

FARKAS, B. (2009): Perspectives of Convergence in the European Economic Performance and Institutional Systems In: VII. Nemzetközi Konferencia, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc-Lillafüred, II. kötet, pp. 103–109

FARKAS B. (2010) Válságkezelés és növekedési trendek 2008 közepétől 2010 közepéig. *VKI Műhelytanulmányok*, október

DE GRAUWE, P., (2011): *European Monetary Union: The New Palgrave Dictionary of Economics*, Online Edition

DE HAAN, J. – INKLAAR, R.– SLEIJPEN, O. (2002): Have Business Cycles Become More Synchronized?

Journal of Common Market Studies. Vol. 40. No. 1. March

CARMOY, H. D. – COMBES, P. (2011) Dealing with the next phase of financial crisis. *Trilateral Commission Hague*, november

INOTAI A. (2011): Válság után? *Pénzügyi Szemle*, 3, pp. 352–368

KISS K. (2011): A közgazdaságtan esendősége (és mihaszna a válság idején). *Stratégia kutató Intézet*, Budapest

KOVÁCS Á. (2011a): Az állam szerepe a versenyképesség fejlesztésében. In: Katona Klára (szerk.) *Vállalati versenyképesség és az állam szerepe*, Tanulmányok 9. Szent István Társulat/PPKE JÁK, 2011, ISBN 978-963-277-316-2, pp. 13–24

KOVÁCS Á. (2011b): A költségvetési Politika lehetőségei és szerepe. In: Kerekes Gy. (szerk.), *Magyar pénzügyi almanach, 2011–2012: 21. évfolyam = Hungarian financial almanach, 2011: 21th year of publication [CD-ROM]*, Budapest: Tas-11 Kft., 2011. pp. 52–54

KOVÁCS, Á. (2011c): An outline of the determinations of the past two decades of Hungarian public Finance, In: Beáta Farkas (szerk.) *Studies in International Economics and Finance*, Jatapress, Szeged, ISBN 978-963-315-055-9, pp. 105–124 <http://www2.u-szeged.hu/jatapress>

MOSER, J. (2011) The fallout of the Global Financial crisis – Lessons arising for government agencies and SAIs, INTOSAI/ACA dokument, Vienna

MURAKÖZY L. (2012): *Államok kora*, Akadémiai Kiadó, Budapest

PALÁNKAI, T. (2011): Megmenthető-e az euró-övezet? MKT konferenciája, december 16.

RAJAN, R. G. (2010): *Fault Lines*. Princeton University Press

European Commission (2010a): *European Economy 6/2010: Monitoring tax revenues and tax reforms in EU member states*

European Commission (2010b): *European Economy Occasional Papers 67 (2010): National fiscal governance reforms across EU member states*. August 2010

European Commission (2010c): *European Economy 4/2010: Public finances in the EU*

European Commission (2011): *European Economic Forecast 2011 Spring*

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Public_expenditure_on_labour_market_policy_measures_EU-27,2009_281_29_285,25_of_total29.png&filetimestamp=20111114170359 Letöltve: 2012. január 4.

European Institute (2011): *Austerity Measures in the EU – A Country by Country Table*

<http://www.europeaninstitute.org/Special-G-20-Issue-on-Financial-Reform/austerity-measures-in-the-eu.html> Letöltve: 2012. január 4.

European Parliament (2009): *Banking rescue measures in member states. Compilation of brief ing papers*. <http://www.bankarkepzo.hu/images/articles/378/file/ECON.pdf> Letöltve: 2012. január Boefinger – Ried: *A new framework for fiscal policy consolidation in Europe*

European Parliament (2011): *Eurobarometer on Europeans and the crisis (EB Parliament, 76.1. Summary)*

OECD (2010): *Fiscal consolidation: requirements, timing, instruments and institutional arrangements* OECD Economic Outlook 2010/2