



Jankovics László

A rugalmasság változatai az európai fiskális szabályrendszerben

Az európai gazdasági kormányzási rendszer és kiemelten a szupranacionális fiskális szabályok (hivatalos elnevezéssel: a Stabilitási és Növekedési Egyezmény, SNE) elmúlt évtizedeinek teljesítményével, illetve több hullámban végbement átalakításaival kapcsolatban mára már szinte könyvtárnyi, kulcspontokon néhol egymásnak is ellentmondó értékelés jelent meg a nemzetközi és a hazai szakirodalomban egyaránt. A vita az elmúlt években felpetreződött, amelynek egyfajta formális keretet legutóbb 2011–2013 közötti reformok jogszabályi kötelezettséggé nyilvánították, 2020 elején elindított felülvizsgálati folyamata (*economic governance review*) adott. A pandémia miatt szinte rögtön felfüggesztett, majd 2021 őszén újraindult többéves konzultációs sorozat záróakkordjaként 2022 novemberében a Bizottság viszonylag radikális SNE-reformkonceptiót publikált.¹ Ez az eddigi uniform számszerű előírások helyett országspecifikus módon, illetve a strukturális egyenleg helyett a korrigált kiadási aggregátumra vonatkozóan fogalmazza meg operatív kiigazítási követelményeket.²

Jelen dolgozat részben terjedelmi korlátok, részben a gyors elavulás kockázata miatt nem vállalkozik arra, hogy a jogszabályalkotási folyamat elején részletes elemzést adjon a várhatóan megvalósuló új fiskális felvigyázási rendszerről, még kevésbé annak illeszkedéséről a gazdasági és monetáris unió további részterületeihez (bankunió, tőkepiaci unió, fiskális unió).³ Sokkal szűkebb témára kívánunk fókuszálni, amely a szabályalapú fiskális keretrendszerek egyik örökzöld dilemmájának tekinthető: hogyan lehetséges a költségvetési fegyelmet úgy biztosítani, hogy ne fizessünk

¹ European Commission 2022.

² A tanulmány kizárólag a szerző véleményét tükrözi, amely nem feltétlenül esik egybe az Európai Költségvetési Tanács hivatalos álláspontjával.

³ A tágabb értelemben vett uniós gazdasági kormányzási rendszer jelenlegi problémáiról, reformkísérleteiről, illetve további mélyüléséről a hazai szakirodalomból lásd CSABA 2019; valamint HALMAI 2020, 2021.

túl nagy árat a gazdaságpolitika rugalmasságában, illetve minőségi jellemzőiben? Konkrétabban: a fiskális szabályrendszerekkel szemben támasztott egyik egyre gyakoribb elvárás, hogy a szabályok betartása lehetőleg ne rongálja a közpénzügyek minőségét (ez alatt leegyszerűsítve a közösségi beruházási szint megóvását szokás érteni), illetve hogy lehetőség szerint ne akadályozza a gazdasági növekedési potenciált erősítő szerkezeti reformok végrehajtását (amelyek, még ha hosszabb távon javítják is az államadósság fenntarthatóságát, sok esetben rövid távon többletköltséggel/bevételekieséssel járnak az államháztartás számára). Ezek a megfontolások különféle súllyal és intenzitással jelentkeztek az SNE 1990-es évek vége óta íródó történetében. A következőkben áttekintjük a kérdéskört megvilágító stilizált tényeket, valamint a kapcsolódó uniós gazdaságpolitikai vitákat. Bemutatjuk azt is, hogy milyen konkrét megoldások szolgáltak a közpénzügyek rugalmasságának elősegítésére az elmúlt bő két évtizedben. Végezetül kitekintünk röviden arra is, hogy milyen intézményes mechanizmusok szolgálhatják majd ezeket a célokat a napirenden lévő reform után.

Állami beruházások

Sztenderd elméleti modellkeretben nincs feltétlen feszültség a szigorú fiskális keretrendszer és a beruházások ösztönzése között, ugyanis a szabályalapú politika csökkenti a ciklikus kilengéseket és a makroökonómiai bizonytalanságot, amely *ceteris paribus* kedvező környezetet teremt mind az állami, mind a magánberuházások számára. A gyakorlatban ugyanakkor ez a hatás nem feltétlenül érvényesül, ezért már a maastrichti szerződésben⁴ megjelent a területet szabályozó paragrafusban egy olyan rendelkezés, amely elrendeli, hogy az Európai Bizottságnak tekintettel kell lennie az állami beruházások trendjeire, amikor túlzott hiányt vagy adósságot felmutató tagországgal kapcsolatos jelentéseket készít, vagy eljárást indít.

Az SNE első éveiben még nem jelent meg problémaként az állami beruházások alakulása az uniós gazdaságokban, sőt a GDP-hez viszonyítva enyhe növekedés volt megfigyelhető a 2008-ban kirobbant pénzügyi válságig. Az ezt követő költségvetési konszolidáció, majd lassú gazdasági helyreállítás időszaka ugyanakkor már azt hozta magával, hogy a válság előtti időszakra jellemző, a GDP 3,3–3,4%-os sávjában hullámzó értékekről 3%-ig, vagy egyes években még ez alá is lecsökkent az állami beruházások súlyozott átlaga az EU-ban a 2010-es évtizedre (részletesen lásd az 1. ábrán). Az eurózónában a visszaesés még hangsúlyosabb volt, amely a finanszírozási gondokkal

⁴ Lásd az EU alkotmányos bázisát jelentő, a ma használandó hivatalos elnevezéssel Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126(3)-as bekezdését!

küszködő, részben az EU és az IMF pénzügyi mentőcsomagjaira szorult déli tagországok markánsabb beruházási visszaeséséhez kötődik a tárgyalta időhorizonton. A történetek magyarázatául leggyakrabban politikai gazdaságtani megfontolásokat szoktak felhozni.⁵ Először, a politikai döntéshozók számára gyakran vonzóbb és szinte mindig gyorsabban begyűjthető népszerűség-növekedést jelenthet a folyó kiadások előnyben részesítése; ez az összefüggés ráadásul a népesség öregedésével párhuzamosan várhatóan tovább is fog erősödni. Ezenfelül a beruházási tevékenység fokozása egyre gyakrabban ütközik a fejlett országokban különféle adminisztratív, eljárási és lebonyolítási korlátokba; gondoljunk csak arra, hogy mondjuk 30-40 évvel ezelőtt mennyi idő kellett egy új közúti csomópont építésének engedélyeztetéséhez és a kapcsolódó társadalmi egyeztetésekhez, és mennyi kell jelenleg!⁶

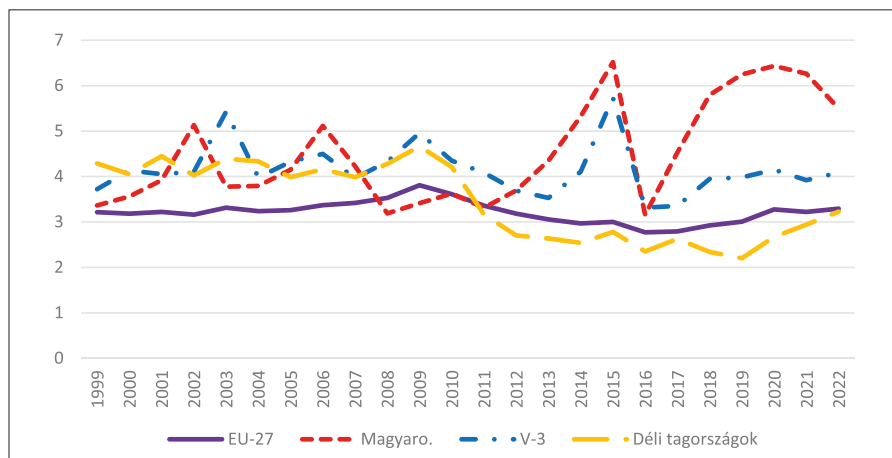
A pénzügyi válságot követő időszakban az uniós átlagot ráadásul felfelé húzta az a jelenség, hogy a kelet-közép-európai gazdaságok többségében csúcsra járt az EU strukturális támogatásainak lehívása 2010 után, amelyek markáns része állami beruházásként jelenik meg a nemzeti számlákban (lásd az 1. ábrán a visegrádi országok mutatóit). Például Magyarország esetében a 2011–2019 közötti időszak átlagos állami beruházási rátája (4,2%) még enyhén meg is haladta a válság kirobbanása előtti évekeit (a 1999–2008-ra vonatkozó átlag 4%).

Hasonlóan enyhén romló trendeket tapasztalhatunk, ha összehasonlítjuk a kiadási súlyok alakulását az uniós tagországokban a kormányzati ráfordítások funkciók szerinti osztályozása alapján (*Classification of the functions of government*, COFOG). A tagországoknak kiadott uniós ajánlások, a többi nemzetközi szervezettel összhangban, mindig felhívják a figyelmet a növekedésbarát kiadások prioritizálására⁷ (habár ennek pontos lehatárolását sok vita övezi a szakirodalomban, a legtöbb terület besorolása azért konszenzusosnak tekinthető). Pontosabban arra kéri a tagállamokat, hogy kiigazítási szükséglet esetén ne a növekedésbarát tételeket vágják meg a költségvetésben, illetve fiskális mozgástér megnyílásakor lehetőség szerint ezekre a területekre irányítsák a többletforrásokat. A 2. ábra azt mutatja, hogy 2007 és 2016 között az uniós kiadási szerkezet romlott, amennyiben a növekedésbarátnak tekinthető ráfordítások aránya majdnem 4 százalékponttal csökkent a teljes kiadásokon belül. Eközben az EU-tagállamok aggregált kiadási

⁵ Európai Költségvetési Tanács 2020.

⁶ Ez természetesen lehet teljesen indokolt jogszabályi változások (például a szigorúbb környezetvédelmi és építésbiztonsági előírások érvényesítése), illetve más szempontból üdvözlendő megközelítések (érdemi konzultációk az érintett lakosokkal és civil szervezetekkel) eredménye is.

⁷ Az országspecifikus ajánlásokon túlmenően a 2011-ben bevezetett európai szemeszter irányadó stratégiai dokumentumai, az éves növekedési jelentések is visszatérően a legfontosabb horizontális gazdaságpolitikai célok között azonosították a tagországi fiskális politikák összetételének javítását.



1. ábra. Az állami beruházási ráták alakulása a GDP arányában 1999–2022 között

Megjegyzések: V-3: Csehország, Lengyelország, Szlovákia. Déli tagországok:

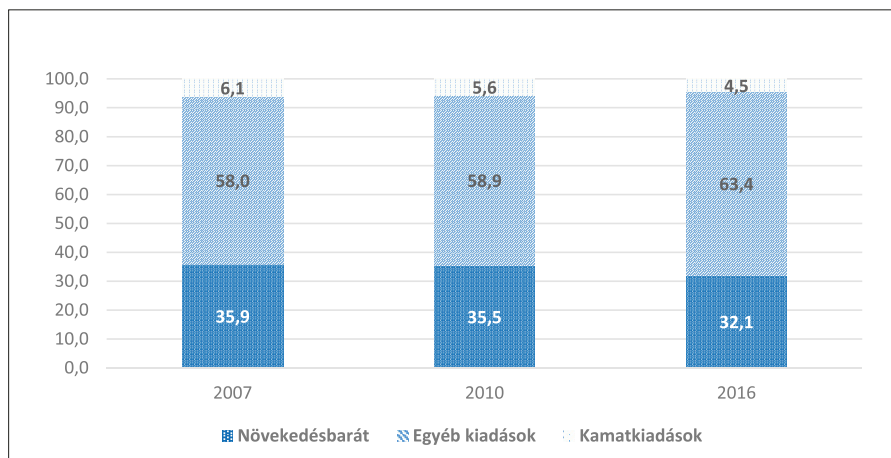
Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország. Az országcsoportokhoz tartozó értékek a GDP-vel súlyozott átlagok. Az időszak végi értékek tartalmazzák a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (*Recovery and Resilience Fund*) forrásait is.

Forrás: 1999–2021: Eurostat; 2022: Európai Bizottság

2022 őszi előrejelzés; a szerző számításai

rátája közel 2 százalékponttal nőtt, vagyis az újraelosztás növekedése a kevésbé növekedésbarát területeket kedvezményezte. Sőt, ahogy az ábráról leolvasható, a kamatkiadások csökkenése is bő 1,5 százalékpontos többlet-fiskálismozgásteret teremtett, de ezt is az előbbi irányba használták fel. Természetesen az elmondottak inkább csak egyfajta illusztrációként tekinthetők a közösségi pénzügyek alakulására, egyrészt mivel a közpénzek felhasználásának hatékonyságát önmagában nem méri a funkcionális osztályozás, másrészt a bevételi oldal szerkezete is érdemben befolyásolja a fiskális politika minőségét.

A fentebb vázolt, nem túl fényes trendek hatására 2012 után hangsúlyosan megjelent a politikai-szakmai vitákban egy régóta ismert eszköz, az úgynevezett arany szabály (*golden rule*) bevezetése az SNE rendszerébe. Általánosan megközelítve ez olyan mechanizmus, amely biztosítja, hogy a bruttó állóeszköz-felhalmozás mértéke valamilyen kedvezményes elbírálásban részesüljön a fiskális szabályrendszerben. A javaslat támogatói rendszerint azzal érvelnek a közösségi beruházások kitüntetett kezelése mellett, hogy enélkül a társadalmilag optimálisnál kevesebb fejlesztés valósul meg. A korábban már felidézett politikai gazdaságtani argumentáció szerint



2. ábra. A kiadási oldal szerkezetének változása az EU-ban
2007–2016 között (a teljes kiadások arányában, %)

Megjegyzés: Növekedésbarát kiadások: A COFOG 10 főcsoportjából 2 van teljes egészében idesorolva (oktatási és egészségügyi), valamint a kutatási-fejlesztési tevékenység minden területéről, illetve a szállítási és távközlési ügyek. Kamatkiadások: az általános közszolgáltatások főcsoportján belül elszámolt adósságszolgálati terhek. *Kevésbé növekedésbarát* kiadások: az összes többi, az előbbieken nem nevesített elem az alábbi 8 főcsoportból: általános közszolgáltatások; védelem; közrend és közbiztonság; gazdasági ügyek; környezetvédelem; lakásügyek és településfejlesztés; szabadidő, kultúra és vallásügyek; szociális védelem.

A módszertant bővebben ismerteti MOURRE–CEPPARULO 2020

Forrás: Eurostat; a szerző számításai

a numerikus szabály korlátjába ütközve a döntéshozók a folyó kiadásokat fogják preferálni, mivel az ezekből fakadó nyereségek tipikusan azonnal jelentkeznek a releváns választói csoportoknál, míg például egy infrastrukturális projekt előnyei akár több évtizedre elnyújtva, fokozatosan érvényesülnek. A gyakorlati tapasztalatok ugyanakkor legjobb esetben is ellentmondásosak: habár az elmúlt évtizedekben több európai tagországban is érvényben volt az aranyszabály valamiféle variánsa (többek között Belgiumban és Hollandiában, majd már a monetáris unió időszakát is érintve Németországban és az Egyesült Királyságban), mégis előbb-utóbb lecserélték ezeket valamilyen átfogóbb numerikus egyenleg- vagy adósságszabályra.⁸

⁸ European Commission 2003: 123–128.

Az arany szabály leggyakrabban javasolt formája elég nagy fiskális lazítással járna, mert olyan rendszerre való átállást biztosítana, amelyben a bruttó eszközfelhalmozás (vagy annak egy része) nem számít bele az egyenleg számba a számszerű fiskális kritériumoknak való megfelelés értékelésekor (ez a megoldás azzal a praktikus előnnyel is jár, hogy nem igényelné az Alapszerződésben meghatározott 3%-os referenciaérték megváltoztatását annak minden politikai-eljárási ódiumával együtt, hanem csak a vonatkozó tanácsi rendeletek módosítását). Ez legtisztább formájában *ceteris paribus* a GDP akár több százalékpontjára rúgó beruházási stimulus elindítását tehetné lehetővé.

Ugyanakkor komoly ellenérvek is felhozhatók egészében véve az arany szabály, illetve specifikusan az utóbb említett formájában való bevezetése ellen. Elsőként általánosan felvethető, hogy bármely kiadási kategória kedvezményes kezelése valószínűsíthetően egyfajta erkölcsi kockázatot von maga után. A beruházási döntéseknél a politikusok optimális esetben a pozitív nettó jelenértékű projektek közül válogatnak (a hozamok tartományát szélesen értelmezve, például közlekedésfejlesztések esetén beleszámítva az állampolgárok időnyereségét is). Arany szabály mellett erős kísértés nyílna meg a „túlberuházás” jelenségére, vagyis akár negatív nettó jelenértékű programok megszavazására rövid távú (újra)választási szempontok szerint. További megfontolás, hogy az arany szabály bármely formája erőteljes ösztönzést adhat a szabályok kijátszására, a „kreatív könyvelésre”, például azzal, hogy megváltoztatják a közpolitikai feladatok finanszírozását annak érdekében, hogy minél több állami funkció ellátása beruházásként kerüljön be a gazdaságstatisztika rendszerébe. Ennek eszközei lehetnek például olyan szabályozási változások, amelyek révén minden közpénzből finanszírozott, érdemi fejlesztési profillal rendelkező intézmény (gazdasági társaságok, nonprofit szervezetek) bekerülne az államháztartási körbe,⁹ függetlenül attól, hogy az adott funkció ellátásához milyen szervezeti forma lenne az optimális konstrukció. Előbb-utóbb azt tapasztalnánk, hogy a beruházásstatisztika hordozta tartalmi információk egyre inkább elpárolognak, vagyis érvényesülne az úgynevezett „Goodhart-törvény”, miszerint ha egy statisztikai mutató közpolitikai célkitűzéssé válik, vagy alakulásához valamilyen politikai-anyagi érdek fűződik, akkor hamar elveszti objektív jellegét.

A beruházások teljes (vagy annak nagyobb részét érintő) kivonása a 3%-os deficitplafon alól felvet természetesen fenntarthatósági kérdéseket is. Bármilyen célból is

⁹ Példának okáért Magyarország esetében a többségi közösségi (állami és önkormányzati) tulajdonban lévő gazdasági társaságoknak csak kis része (a 2010-es években nagyságrendileg 70 darab cég) tartozik bele elszámolási szempontból az államháztartásba az európai statisztikai szabályok alapján. Ennek megfelelően az elmúlt évek kiemelt tömegközlekedési projektjeinek jelentékeny része (például az M4-es metró, vidéki nagyvárosok villamosfejlesztései) a nemzeti számlarendszerben a magánberuházások között jelent meg, mert a lebonyolítók nem a kormányzati szektorba besorolt önkormányzati cégek voltak.

történik a többletkiadás, ez az adott évben teljes összegében pótlólagos állampapír-kibocsátást és adósságnövekedést jelent. Jelen helyzetben a pandémia után a bruttó nemzeti termék 90%-ára rúgó EU-27-állami adósság-ráta széles körben prognosztizált lassú csökkenő trendjét valószínűleg vissza is fordíthatná, ha a jelzett mértékben meg-növekedne a szuverének finanszírozási igénye. Az ugyanakkor erősen kétséges lenne, többek között a fentebb jelzett túlberuházási hajlam jelentkezése miatt, hogy egy állami fejlesztési *boom* olyan mértékben megemeli-e a növekedési potenciált (és a folyó áras bruttó hazai terméket), hogy ily módon közép-, illetve hosszabb távon a nevező emelkedése miatt újra csökkenésnek induljon az adósság/GDP-hányados.

A 2010-es évek első felében elinduló állami beruházási ráta csökkenésére egyfajta válaszul az SNE-t alkotó tanácsi rendeletekben biztosított jogi mozgástér kiaknázását javasolta a Bizottság 2015 elején.¹⁰ A rugalmasság növelése érdekében interpretatív minireform¹¹ keretében bevezették az úgynevezett beruházási záradékot (*investment clause*) a szerkezeti reformokra adott hasonló záradékkal együtt (ez utóbbihoz lásd a következő alfejezetet). Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy az SNE-szabályokból következő éves kiigazítási követelményt hároméves időkeretben csökkenteni lehet bizonyos beruházási kiadások összegével, amelynek plafonját a GDP 0,5%-ában határozták meg. A 2015 végére elfogadott részletszabályok alapján az igénybevétel feltételei viszont nagyon szigorúnak mondhatók. Egyrészt az adott országnak rossz konjunkturális helyzetben kellett lennie, amit számszerűen úgy definiáltak, hogy vagy effektíve recesszióban van, vagy a becsült kibocsátási rése nagyobb, mint a GDP 1,5%-a. Másrészt a feljogosító beruházási kiadások körébe csak a különböző uniós szerepvállalással¹² megvalósuló fejlesztési projektekhez biztosított, az adott költségvetésből származó nemzeti társfinanszírozás tartozott bele. Ez a kedvezmény tehát gyakorlatilag arra irányult, hogy az uniós források ütemes lehívásához szükséges nemzeti önrészek biztosítása ne ütközzön a fiskális szabályokból esetlegesen adódó takarékoskodási kényszer korlátjába. A feltételrendszer bevezetése óta végül csak két tagország tudott élni a beruházási záradékkal: Olaszország 2016-ban, míg Finnország 2017-ben aktiválta

¹⁰ European Commission 2015.

¹¹ A reform tehát jogszabályi változtatás nélkül, a meglévő keretek között zajlott le, konkrétan az SNE végrehajtási rendjét és eljárásait összefoglaló praktikus szabálykönyvben (*Code of Conduct*) rögzítették írásban az új előírásokat. Ennek az elfogadása a Gazdasági és Pénzügyminiszeri Tanács legfőbb előkészítő szerve, a tipikusan a tagállami (szak)államtitkárokat tömörítő Gazdasági és Pénzügyi Bizottság (*Economic and Financial Committee*) kompetenciája. A végül elfogadott dokumentumot lásd Economic and Financial Committee 2015.

¹² Konkrétabban a jogosult körbe a regionális és kohéziós támogatásokat biztosító európai strukturális és beruházási alapok, valamint a privát szereplőkkel együttesen finanszírozott stratégiai beruházásokra meghirdetett program (*European Fund for Strategic Investment*) fejlesztései tartoznak.

ezt az opciót, és összességében a GDP arányában néhány tizedszázalékpontnyival kisebb deficitcsökkentési terveket engedélyezett a két tagállam számára.¹³

Szerkezeti reformok

Egy numerikus szabályrendszer rugalmasságának további mércéje lehet, hogy mennyire tudja ösztönözni, de legalábbis nem gátolni a gazdaság növekedési potenciálját javító szerkezeti reformok végrehajtását. Ez a kérdés az eurózónatagok esetében kiemelten releváns, tudniillik az euró-zóna-országok elvesztették annak lehetőségét, hogy növekvő külkereskedelmi mérleghiány esetén árfolyam-leértékeléssel állítsák helyre versenyképességüket, ezért más eszköz híján „kénytelenek” az intézményi tökéletlenségek és a piaci súrlódások enyhítésével (felszámolásával) javítani exportképes vállalati szektoruk pozícióját. Az SNE-vel szemben már az 1990-es évek végi elfogadásakor megfogalmazódott az a kritika, hogy a nominális fiskális mutatókra meghatározott referenciaértékek (3 és 60%) miatt rugalmatlan keretrendszer, amely lelassítja majd az egyébként is növekedési problémákkal küszködő nyugat-európai országok termék- és munkaerőpiacainak, illetve adózásának átalakítását.¹⁴ Az idézett érvelés egyrészt azon alapult, hogy a reformok gyakran többlethiánnyal járnak rövid távon, még akkor is, ha hosszú távon javítják a közpénzügyek fenntarthatóságát (például költségvetési többletkiadással járhat ideiglenesen még egy objektíve hatékonyabb közigazgatási vagy egészségügyi modellre való áttérés is, illetve a piaci liberalizációs reformok társadalmi elfogadtatását nagyban segítheti, ha a vesztes érdekcsoportok valamiféle kompenzációban részesülnek). Ezt a gondolatmenetet erősítette az a politikai gazdaságtani megfontolás is, amely szerint a kormányzó pártnak vagy pártkoalíciónak adott a politikai tőkéje, és ha ezt a fiskális szabályok betartása érdekében kiigazító intézkedésekre fordítja, akkor arányosan kevesebb óhatatlanul érdeksérelmekkel járó modernizációs lépés fér bele a politikai programjába. A mai tömegdemokráciákban a korlátos népszerűséggel való gazdálkodás dilemmájára „Juncker-átokként” is szokás hivatkozni az Európai Bizottság volt elnökének még luxemburgi miniszterelnökként tett emlékezetes megszólalása nyomán.¹⁵ Habár az irodalom egy része szerint a szerkezeti reformoknak akár már rövid távon is lehet politikai sikerekre konvertálható hozadéka,¹⁶

¹³ European Commission 2020.

¹⁴ A tétel egyik legtöbbet hivatkozott kifejtését lásd EICHENGREEN–WYPLOSZ 1998.

¹⁵ Az egy 2007-es interjúban elhangzott *bonmot* így szól (a szerző fordításában): „Mindannyian tudjuk, hogy mit kellene tennünk, csak nem tudjuk, hogy ha ezt meg tesszük, akkor utána hogyan fognak minket újráválasztani.”

¹⁶ BUTI et al. 2009 például egy 21 OECD-országból képzett panelt vizsgáló empirikus cikkében azt találták, hogy fejlett pénzügyi piacok és/vagy az automatikus stabilizátorokként viselkedő

a döntéshozók fejében gyakran egymást kizáró törekvésekként jelennek meg a megszorító csomagok, illetve az átfogó reformprogramok.

Az SNE indulása utáni első évtizedben egyetlen konkrét intézkedéstípus esetén vezettek be explicit engedményt: ez olyan paradigmaticus nyugdíjreformokat érintett, amelyek az aktív munkavállalók számára kötelező és tökefedezeti elven működő magánpillér létrehozását is tartalmazták.¹⁷ A kivételes elbánás indoka az volt, hogy ilyen reform esetén teljesen kézzelfogható, hogy a deficitnövelő hatás már rövid távon (az egyéni nyugdíj-járulék jelentős része vagy egésze kiesik a költségvetési bevételek közül), míg a kedvező kiadáscsökkentő hatás (a nyugdíjba menő magánpénztári tagok járandóságának egy részét már nem az államháztartás fizeti) csak hosszú távon jelentkezik. Természetesen a más területeket érintő átfogó változtatási tervek hívei is hasonlóképpen festik le a várt költségvetési hatásokat, de talán sehol nem olyan egyértelmű és közvetlen a rövid és hosszabb távú hatások divergálása, mint a tökefedezeti elveken alapuló nyugdíjpillér bevezetési szakaszában. A 2005-ben hatályba lépett változtatás az SNE eljárásrendszerének döntési pontjain (különös tekintettel a túlzottdeficit-eljárás megindítására, illetve annak megszüntetésére) lehetővé tette egy öt éves időszakban az átállás költségeinek figyelembevételét lineáris degresszív skála szerint (az első évben még a költségek teljes egészét, míg az utolsó, ötödik évben már csak 20%-át lehetett elfogadtatni). A válság kirobbanása előtti időszakban ez praktikusán némileg lazább fiskális stratégia meghirdetését tette lehetővé, például Lengyelország és Magyarország is néhány tizedponttal 3% feletti deficitcél megvalósításával tervezte lezárni a 2004-es csatlakozásuk után megindított túlzottdeficit-eljárást.¹⁸ A rendszerek felfutása miatt az éves költségvetési többletteleher több országban is elérte már ezekben az években a 1,5-2%-os nagyságrendet a GDP arányában.

A globális pénzügyi válság első hulláma számottevő negatív hatást gyakorolt a közpénzügyi pozíciókra, és 2009-től kezdődően szinte futótűszerűen fogadtak el olyan magánnyugdíj-rendszerbeli intézkedéseket az érintett tagállamok, amelyek legalább

fiskális politikai mechanizmusok átlagosnál magasabb szintje esetén az ambiciózus reformok végrehajtása éppen, hogy növeli a hatalmon lévő erők újraválasztási esélyeit. A szerzők magyarázata szerint a jól működő pénzügyi közvetítőrendszer képes időben előrébb hozni a reformok nyereségeit a kockázati prémiumok azonnali csökkentésével, illetve az automatikus stabilizátorok számottevően tompítják az átalakítások jövedelemáttrendező hatásait, és így mérsékelhetik a változásokat megszenvedő társadalmi csoportok ellenállását.

¹⁷ A 2000-es évek közepén a következő uniós tagországokban működtek ilyen rendszerek: Észtország, Magyarország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Svédország, Szlovákia, illetve a később csatlakozó Bulgária és Románia. A kötelező jelleg több esetben is a munkaerőpiacra először belépő állampolgároknál jelent meg (míg a már aktív csoportok számára opcionális volt a csatlakozás).

¹⁸ Végül Lengyelország 2007-ben olyan mértékben túlteljesítette deficitcélját, hogy nem volt szükség a kedvezmény igénybevételére az EDP megszüntetéséhez, míg Magyarország esetében a 2008 őszén lecsapó válság felborította a korábbi költségvetési terveket.

átmeneti könnyebbséget jelentettek a költségvetés finanszírozása szempontjából. A balti országok ideiglenesen áttérték a magánkasszába fizetendő nyugdíjjárulék egy részét az államháztartásba, Bulgária és Románia későbbre halasztotta a magánpillérbe érkező járulék részarányának eredetileg tervezett emelését, míg Magyarország végül több lépésben gyakorlatilag teljesen lebontotta a tőkefedezeti elemet.¹⁹ Ezen visszarendeződési folyamat közben került sor a gazdasági kormányzási rendszer átfogó reformjára (az úgynevezett „hatos csomag”²⁰ tárgyalásaira), amelynek értelemszerűen egyik vitatott pontjává vált, hogy milyen mértékű kedvezményben részesítse a tőkefedezeti elvet bevezető országokat az SNE. Olyan vélemények is megfogalmazódtak, hogy a szabályrendszer érdemi segítségével nélkül (szélső esetben a költségek teljes levonhatóságának megteremtése a hiány- és adósságszámokból) teljesen vissza fogják fordítani a reformfolyamatot az érintett országokban.

Az elfogadott kompromisszum végül a részleges kompenzáció elvére épült, amely megalapozó érvrendszere nagyon hasonló a korábban az arányszabályra való áttérést ellenző logikával: bármilyen költségvetési tétel kiemelése az SNE hatálya alól morális és fenntarthatósági kockázatokkal jár. A végső kompromisszum így gyakorlatilag három pótlólagos engedménnyel járt: 1. a reform költségeinek figyelembe vehetősége nem korlátozódik le 5 évre (vagyis egészen addig alkalmazható, amíg az átállás hiánynövelő hatással bír); 2. a degresszív skálát eltörölték; 3. a részleges beszámítás lehetővé vált a preventív ágban is. A szabályozás alapján ugyanakkor ezzel a tényezővel csak kisebb (tipikusan a GDP fél százalékpontját el nem érő) eltérést lehet mentesíteni a következmények alól az SNE döntéshozatala során (például ha egy ország hiánymutatója az átállási költségeknek is köszönhetően némileg haladja csak meg a 3%-os referenciaértéket, akkor a Bizottság nem fogja javasolni az EDP megindítását). Bő 10 évvel a reform hatálybalépése után elmondható, hogy az összességében mérsékelt kedvezmények nem jelentettek különösebb ösztönzést, mert egyetlen újabb tőkefedezeti jellegű nyugdíjreform sem indult az uniós tagállamokban (persze nyilván sok más, a költségvetési elszámolási szabályoknál akár perdöntőbb megfontolás is meghúzódik egy ilyen súlyos közpolitikai döntés mögött).

A szerkezeti reformokat támogató szabályozási lépésként is lehet értelmezni az európai szemeszter létrehozását 2011-től. Ennek keretében a makrofiskális terveket tartalmazó stabilitási és konvergenciaprogramokat (SKP), illetve a gazdasági növekedést és a foglalkoztatás bővülését célzó mikroökonómiai elképzeléseket magába foglaló nemzeti reformprogramokat (NRP) egy időben és összehangoltan kell benyújtani az uniós

¹⁹ Részletekért lásd például ÉGERT 2012.

²⁰ Az elnevezés arra utal, hogy a reform hat jogszabályból állt össze: öt rendeletből (amelyből kettő az SNE eredeti rendeleteit módosította) és egy, a tagállami közpénzügyi szabályrendszereknek minimumfeltételeket előíró irányelvből. A reform részletes elemzéséhez lásd például LARCH et al. 2010; illetve JANKOVICS 2011.

szerveknek minden év áprilisának végéig.²¹ Ezt követően az integrált gazdaságpolitikai felügyelet jegyében az EU Tanácsa egységes szerkezetben fogad el országspecifikus ajánlásokat. A költségvetési stratégia és a szerkezeti reformlépések konzisztens bekérése egyfajta ösztönzést teremt arra, hogy az egyes szakterületek esetében már a tervezés fázisában is alaposan megvizsgálják a tagállami adminisztrációk, hogy a fontolgatás alatt álló középtávú közpolitikai programok teljes egészében beleférnek-e a várhatóan rendelkezésre álló finanszírozási lehetőségekbe.²² Érdemes hangsúlyozni, hogy az SKP-k és az NRP-k összehangolására ösztönző menetrend elviekben nemcsak a fiskális hiány-célok betartását segíti, hanem a hatékonyabb és takarékosabb állami gazdálkodást is. Sokkal kevésbé fordulhatna elő például, hogy új közösségi beruházásokat nem használnak ki (példa lehet itt egy nemrégén épült, de máris bezárt tanuszoda, amelynek az üzemeltetésére már nincs pénz), vagy hogy túl korán hagynak félbe forráshiány miatt közpolitikai programokat (például ha egy, a diplomások karrierkövetését végző programot leállítanak, akkor az addig befektetett erőforrások is nagyjából értelmüket veszítik). Az elmúlt évtized tapasztalatai ugyanakkor óvatosságra intenek, ugyanis egyre rosszabb teljesítési arányt mutat az uniós ajánlások tagállami végrehajtása.²³

Az előző alfejezetben bemutatott beruházási klauzulával együtt vezettek be egy másik, a gazdasági peremfeltételek javítását ösztönözni hivatott szerkezetireform-záradékot is (*structural reform clause*, lásd a korábban megadott hivatkozásokat). A beruházási záradékhoz hasonlóan ezzel az eszközzel is a GDP maximum 0,5%-áig terjedő mértékben lehetett könnyítést kérni a kiigazítási követelmények alól egy érdemi mértékű reformterv finanszírozásához. A kérvény beadásakor a tagállamoknak részletes számításokkal, tételes dokumentációval kell alátámasztaniuk, hogy az általuk hitelesen kidolgozott

²¹ Habár a két középtávú tagállami program közötti konzisztencia korábban is elvárás volt, illetve a 2011 előtt érvényben lévő beadási határidők között sem volt óriási a különbség (az NRP-k esetében október 15-e, míg az SKP-k esetében december 1-je volt a korábbi dátum), a tartalmi harmonizáció csak néhány elem esetében volt általánosan jellemző.

²² Nézzük meg a tervezési megfontolásokat a szemeszter keretei között az aktív foglalkoztatás-politikai eszközök példáján keresztül (messze nem a teljességre törekedve a felsorolt opciókkal)! Az álláskeresők számára indított kedvezményes nyelvtanfolyamok, ágazati állásbörzék, a nők szülés utáni mihamarabbi munkaerőpiaci visszaintegrálódását elősegítő járulékkedvezmények mind-mind olyan programok, amelyeket tipikusan legalább 3–5 éves időhorizonton célszerű üzemeltetni. Az ilyen esetekben a társadalmi hasznosságot is növeli, hogy az adott program kidolgozói és végrehajtói (utóbbiak gyakran nem költségvetési intézmények, hanem az állami szervekkel szerződő magáncégek, alapítványok, illetve egyéb nem kormányzati szervezetek stb.) nagy valószínűséggel számíthatnak a finanszírozás folyamatos biztosítására. Ez akkor teljesül nagyobb valószínűséggel, ha a döntéshozók már a tervezési fázisban kialakították prioritásait, letisztázták a (politikailag mindig fájdalmas) rangsorokat arról, hogy a számtalan versengő elképzelés közül melyik megvalósítása mellé rendelnek költségvetési előirányzatokat.

²³ Részletesen lásd EFSTATHIOU–WOLFF 2022.

(vagy már megkezdett), konkrét végrehajtási menetrenddel rendelkező szerkezeti reformok hosszabb távon kedvező hatást gyakorolnak a közpénzügyi pozícióra. Ezt az előre jelzett kiadások csökkentésével (bevételek növelésével) vagy a potenciális növekedési ütem emelésével lehet elérni, illetve ezek valamilyen kombinációjával. Tekintve, hogy a kétféle záradék egy időben is igénybe vehető, együttes plafont is megállapítottak a GDP 0,75%-ában. A szerkezetireform-záradék végül népszerűbbnek bizonyult, mint beruházási válfaja, valószínűleg annak köszönhetően, hogy lehívásának nem volt előfeltétele a rossz konjunkturális helyzet. Öt tagország vette ez idáig igénybe: Olaszország 2016-ban, Finnország, Lettország és Litvánia 2017-ben, míg Belgium 2019-ben.²⁴ A támogatásra megjelölt intézkedések meglehetősen eltérő jellegűek és mélységűek voltak: míg például Olaszország szerteágazó, egyebek mellett a közigazgatást, a munkaerőpiaci viszonyokat és a csődeljárást is modernizáló reformcsomagot jelentett be, addig Lettország fókuszált egészségügyi modernizációs program finanszírozása érdekében kapott átmeneti könnyítést az SNE költségvetési szabályainak teljesítéséhez.

Kitekintés és következtetések

Az európai fiskális szabályrendszer koncepcióját és eredményeit, valamint az Európai Bizottság végrehajtói szerepkörét már a 2010-es évek második felében élénk viták övezték, az érintettek és a megfigyelők egy része már akkor is sürgette a rendszer további átalakítását. Amikor az Európai Bizottság jogszabályi kötelezettségként 2020 februárjában értékelést adott ki a 2011–2013 között elfogadott változtatásokról, a szakértői várakozás a reformfolyamat újraindítása volt. A pandémia miatt végül ez néhány éves késéssel következett be, az időközben lezajlott adósságnövekedés²⁵ még relevánsabbá is tette az SNE-reform kérdéskörét.

A klímaváltozás elleni harc, illetve specifikusabban az EU hivatalos céljaként 2050-re kitűzött nettó zero karbonkibocsátás különféle szakértői becslések szerint gigantikus beruházási igénnyel fog járni. A vonatkozó számításokat szemlélő cikkében Darvas és Wolff ezt a pótlólagos éves beruházási összeget a GDP 2%-ára teszi, és a tagállami stratégiák alapján úgy számol, hogy ennek nagyságrendileg egyharmadát kell majd a közszféra forrásaiból biztosítani.²⁶ Még ha ennek egy részét lehet is majd uniós támogatásokból, illetve a fejlesztési prioritások átrendezésével fedezni,

²⁴ European Commission 2020.

²⁵ 2020–2023 között az általános mentesítési záradék (*general escape clause*) életbe léptetése kikapcsolta az SNE számszerű korlátait, az utolsó évben már az orosz agresszió kiváltotta energiakrízis miatt.

²⁶ DARVAS–WOLFF 2022.

várhatóan így is makrogazdaságilag érdemi összegeket kell oly módon folyamatosan előteremteni a tagállami költségvetéseknek évtizedeken keresztül, hogy az beleférjen az adósságnövelési mozgástérbe és a fiskális szabályokba. Ez a többletfinanszírozási igény hozzáadódik a már korábban is azonosított jelentékeny költségvetési kihívásokhoz (kiemelten a társadalom előregedése, illetve a digitális átállás levezénylése).

A fentiekre tekintettel az SNE-reformvita keretében az akadémiai szereplők, a kutatóintézetek és a nemzetközi intézmények megfogalmazta javaslatok többsége tartalmazott valamilyen kedvezményes mechanizmust a beruházások, illetve a szerkezeti reformok végrehajtásához. Abban gyakorlatilag közmegegyezés uralkodott a szakirodalomban, hogy az SNE-ben eddig alkalmazott eszközök, és különösen a beruházási és szerkezetireform-záradékok nem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. A felkínált megoldások ugyanakkor széles spektrumon szóródnak: például a „zöld” arany szabály (*green golden rule*) bevezetése, központosított pénzalap létrehozása a kiemelt, határokon átvelő beruházások finanszírozására vagy a közös uniós költségvetés kibővítése kifejezetten a környezetvédelmi beruházások finanszírozására. A Bizottság végül 2022 novemberében publikálta reformtervezete főbb vonalait, amely bár változatlanul hagyja az uniós alapszerződésben rögzített 3 és 60%-os referenciaértéket, koncepcionálisan új felügyeleti rendszer irányába mutat.²⁷ A tagállamokat adósságfenntarthatósági elemzések alapján sorolnák kockázati kategóriákba, majd ezt figyelembe véve operatív szabályként a költségvetési kiadások alakulására vonatkozó előírásokat állítanának fel középtávú keretben (négy- vagy hétéves horizonton a kockázati szint függvényében); a kiadási oldal növekedési ütemének kalibrálása biztosítaná az SNE céljainak teljesülését. Ebben az új rezsimben a rugalmasság úgy érvényesülhetne, hogy a tagállamok az alkalmasan összerakott beruházásokból és szerkezeti reformokból álló tervcsomagért cserébe maximum három évvel megnyújthatnák a kiigazítási időszakot, ami egyes évekre arányosan kisebb deficitcsökkentési kötelezettséget eredményezne.

A bizottsági tervek szerint 2023 késő tavaszán (kéziratunk lezárása után) indulna el a kodifikációs folyamat a meghirdetett változtatásokat részletszabályokba öntő, tanácsi rendeleteket és irányelveket felölelő jogszabályi csomag publikálásával, és a legvalószínűbb forgatókönyv szerint valamikor 2024–2025 folyamán zárulna, már a 2024 nyarán megalakuló európai parlamenti mandátum alatt. A közösen elfogadott végrehajtási szabályrend ismeretében megalapozottabban lehet majd előrejelzést tenni arra nézvést, hogy az integrált reform- és beruházási tervek aktiválásának opciójával mennyire tudják majd a tagállamok sikeres(ebb)en összehangolni a rugalmasság

²⁷ European Commission 2022.

és az adósságfenntarthatóság megkerülhetetlen gazdaságpolitikai *trade-off*át. De a puding végső próbája, mint oly sok más esetben, itt is az evés lesz.

Felhasznált irodalom

- BUTI, M. – TURRINI, A. – VAN DEN NOORD, P. – BIROLI, P. (2009): Defying the „Juncker Curse”: Can Reformist Governments be Re-Elected? *Empirica*, 36, 65–100. Online: <https://doi.org/10.1007/s10663-008-9093-0>
- CSABA L. (2019): A költségvetési és bankunió: vízvázlatzó a többsebességes EU-ban. In HALMAI P. (szerk.): *Tagállami integrációs modellek: A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Budapest: Ludovika, 167–181.
- DARVAS, Zs. – WOLFF, G. B. (2022): A Green Fiscal Pact for the EU: Increasing Climate Investments While Consolidating Budgets. *Climate Policy*, 23(4), 409–417. Online: <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2147893>
- Economic and Financial Committee (2015): *Commonly Agreed Position on Flexibility in the Stability and Growth Pact*. Online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>
- EFSTATHIOU, K. – WOLFF, G. (2022): What Drives Implementation of the European Union’s Policy Recommendations to Its Member Countries? *Journal of Economic Policy Reform*, 26(2), 177–198. Online: <https://doi.org/10.1080/17487870.2022.2056461>
- ÉGERT, B. (2012): The Impact of Changes in Second Pension Pillars on Public Finances in Central and Eastern Europe. *CESifo Working Paper Series*, 3801. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2050335>
- EICHENGREEN, B. – WYPLOSZ, Ch. (1998): The Stability Pact: More Than a Minor Nuisance? *Economic Policy*, 13(26), 65–113. Online: <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00029>
- European Commission (2003): Public Investment and Its Interactions with the EU’s Budgetary Rules. *Public Finances in EMU 2003. European Economy*, (3), 102–131. Online: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication473_en.pdf
- European Commission (2012): *The Quality of Public Expenditures in the EU. Occasional Papers*, no. 125. Brussels: EC Economic and Financial Affairs. Online: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp125_en.pdf
- European Commission (2015): *Making the Best Use of the Flexibility Within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact. COM(2015) 12 final*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012>
- European Commission (2020): *Commission Staff Working Document – Report on the application of Regulations (EU) no. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and Council Directive 2011/85/EU*.
- European Commission (2022): *Communication on Orientations for a Reform of the EU Economic Governance Framework. COM(2022) 583 final*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0583>
- European Fiscal Board (2020): *Assessment of the Fiscal Stance Appropriate for the Euro Area in 2021*. Online: https://commission.europa.eu/system/files/2020-06/2020_06_25_cfb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf
- HALMAI P. (2020): GMU 2.0: felelősség versus szolidaritás? *Külgazdaság*, 64(9–10), 3–34. Online: <https://doi.org/10.47630/KULG.2020.64.9-10.3>
- HALMAI P. (2021): GMU 2.0? Teljes GMU felé. In HALMAI P. (szerk.): *A Gazdasági és Monetáris Unió jövője: Európai perspektívák*. Budapest: Ludovika, 21–62.
- JANKOVICS L. (2011): Esély a válságban. A gazdasági kormányzás makroökonomiai háttere. *Európai Tükör*, 16(2), 38–53.
- LARCH, M. – VAN DEN NOORD, P. – JONUNG, L. (2010): *The Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession. Economic Papers*, no. 419. Brussels: European Union. Online: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2010/pdf/ecp429_en.pdf
- MOURRE, G. – CEPPARULO, A. (2020): *How & How Much? The Growth-Friendliness of Public Spending Through the Lens. Discussion Papers*, no. 312. Brussels: European Union. Online: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2020-10/dp132_en.pdf