

Maastrichti kompromisszum: vele vagy nélküle?

A közvetlen válságon ugyan már túl van az euróövezet, ám az Európai Unió továbbra is kénytelen napirenden tartani a gazdasági kormányzás reformját. E reform – más és más intenzitással és eredménnyel – jelenleg négy területre koncentrál, ezek: 1. a fiskális politikai fegyelem numerikus szabályok által történő erősítése; 2. a hatékony válságrendezés mechanizmusainak lefektetése; 3. közös felelősségvállalás megteremtése a tagországok államadosságaira (vagy azok egy részére); valamint 4. a fiskális unió létrehozása.

A fiskális szabályok erősítését előbb az úgynevezett hatos törvénycsomag, majd pedig a fiskális paktum célozta meg. Utóbbi olyan kormányközi szerződés, amely 25 tagállam csatlakozása mellett rendelkezett – minden korábbinál szigorúbb módon – a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról. A válságrendezés kapcsán ismeretes, hogy a 2010 májusában életre hívott és több pilléren nyugvó kimentési mechanizmus nem volt képes érdemben megnyugtanni a nemzetközi pénzügyi piacokat. Ezért az Unió lecserélte az amúgy is csak átmenetinek szánt Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt a válságkezelés állandósított mechanizmusára, az Európai Stabilitási Mechanizmusra. A gazdasági kormányzás rendszerszintű reformjára azonban még várni kell. A közös felelősségvállalás intézményesítése eurókötvények formájában ugyan komoly vitákat váltott ki az EU-ban, konkrét elképzelések is születtek a megvalósítás módjáról, ám egyezség mind ez idáig nem született róla. A fiskális unió felállítása ügyében pedig egyelőre abban sincsen konszenzus a felek között, hogy pontosan mit is kellene érteniük a szereplőknek fiskális unió alatt.

A tanulmány e reformtervek két elemére, a fiskális szabályok szigorítására, valamint a fiskális unió lehetőségeire koncentrál. Habár a gazdasági kormányzás reformjának többszintű igénye, sőt konkrét ötletei is megfogalmazódtak 2010 után, Európa vezetői érzékelhetően és érdemben a szabályok erősítése mellett kötelezték el magukat. A hatos törvénycsomag, illetve különösen a fiskális paktum az úgynevezett maastrichti kompromisszum továbbélését jelenítik meg, azaz a nemzetek feletti (szupranacionális), illetve a nemzetállami szintek közötti kompetenciamegosztást erősítik.¹ Ugyanakkor abban talán egységesnek mondható az Unió, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió monetáris pillére kiegészítéseként szükségszerűen ki kellene építeni a most még hiányzó gazdasági pillért is. Ennek legfőbb eleme a fiskális unió lehetne, ami a maastrichti kompromisszum – legalább részleges – felmondását (is) jelentené a jövőben.²

¹ FABBRINI 2013.

² Magyar szerzők is feldolgozták e folyamatokat, lásd különösen: ANDOR 2013; BENCZES 2011; CSABA 2013; HALMAI 2017; JANKOVICS 2013; KOVÁCS–HALMOSI 2012; HALMAI 2013; LOSONCZ 2014; KUTASI 2017; VIGVÁRI 2016.

1. Fiskális szabályok alkalmazása

A második világháborút követő keynesiánus gazdaságpolitika kritikájaként az 1970-es évek végére mind szélesebb körben teret nyert az az álláspont, miszerint a gazdasági zavarok oka legtöbb esetben maga az elhibázott gazdaságpolitika.³ Az állam mindenhatóságával szemben megfogalmazott kritikus hozzáállás indította arra előbb a közgazdasági elmélet, majd később a gyakorlati gazdaságpolitika művelőit, hogy egyfelől a jegybanki politika alakítását nem ajánlatos politikusokra bízni, célszerűbb azt magas fokú szakmai kompetenciával bíró technokraták irányítása alá helyezni, illetve másfelől, hogy a gazdaságpolitika alakításában a diszkrecionális politika felől a szabályokhoz kötött közpolitika felé célszerű elmozdulni.⁴

E meggyőződés azonban csak majd két évtizedes késéssel, a 90-es évek elejére gyűrűzött át a költségvetési politika területére is.⁵ Az 1990-es évektől indulóan a fiskális fegyelem megteremtésében mind a fejlett, mind pedig a fejlődő országok csoportja jellemzően 1. vagy a fiskális eljárások (a költségvetés tervezése, elfogadása és kivitelezése) reformját valósították meg, az esetek legtöbbszörében megerősítve a pénzügyminiszter pozícióját az ágazati (ügynevezett költsékező) minisztériumok rovására, továbbá többéves makrogazdasági kiigazítási terveket készítettek, illetve költségvetési tanácsot állítottak fel; vagy 2. számszerű formában meghatározott korlátokat szabtak a fiskális politika mozgásterének behatárolására.⁶

A „szabály vagy intézményi reform” kérdésében állást foglalók többsége amellett érvelt, hogy valamely *nemzetgazdaságban* a fiskális fegyelem biztosításának legmegbízhatóbb eszköze a költségvetési intézmények, illetve döntési eljárások, mechanizmusok megfelelő alakítása.⁷ A numerikus formában definiált szabályokat e szerzők többsége arra való hivatkozással tartotta kevésbé hatásos eszköznek, hogy azok egyfajta kényszerzubbonyt jelentenek a mindenkori kormányok számára, illetve ha a rugalmasságnak engedve túl sok a kibúvó, akkor pedig a hitelességük sérül.⁸ Az intézményi reformok melletti kiállítás (a szabályokkal szemben) pedig arra a politikai gazdaságtani megfigyelésre vezethető vissza, amely szerint demokratikus berendezkedésű országokban a töredezett, túl sok szereplős döntési folyamat olyan externális hatásokra vezet, amelyek az éves államháztartási hiány politikailag motivált tartósítását okozzák, és ezáltal az adósságráta folyamatos emelkedését eredményezik.⁹ Az éves költségvetés tervezésének, elfogadásának és kivitelezésének folyamatát e szerzők alkusorozatként értelmezik, és rávilágítanak, hogy az alku szereplői rendre az ügynevezett közalapproblémával szembesülnek, ami állandósítja a hiányt, és magasan tartja az államadósságot. A költségvetési alkufolyamat racionalizálásának célja ezért nem is lehet más, mint a „deficitre való hajlam” feloldása, az externális hatások belsővé tétele.

³ FRIEDMAN 1959; LUCAS 1976.

⁴ BARRO–GORDON 1983; KYDLAND–PRESCOTT 1977.

⁵ E folyamat leírását lásd: BENCZES–KUTASI 2010; GALBÁCS 2012.

⁶ KOPITS 2001, 3. így foglalta össze a fiskális politikai szabályok célját: „Hitelességet kölcsönözni a makrogazdasági politikának azáltal, hogy megszűnik a diszkrecionális beavatkozás. Mivel alkalmazásuk révén biztosítható a makrogazdasági fundamentumok stabilitása és kiszámíthatósága – függetlenül attól, hogy éppen ki van kormányon – ezért használatuk révén megteremthető a bizalom.”

⁷ Lásd: ALESINA–PEROTTI 1996; HAGEN–HARDEN 1996; WYPLOSZ 2012.

⁸ KENNEDY–ROBBINS–DELORME 2001.

⁹ PERSSON–TABELLINI 2000.

Ennek módja lehet a költségvetési folyamatban szereplők körének korlátozása (és különösen erőskezü pénzügyminiszter kinevezése), a parlament vétó-, illetve módosítási jogának li-mitálása, a teljes alkufolyamat transzparenciájának biztosítása stb.¹⁰

Mindennek tudatában talán meglepő lehet, hogy az országok többsége mégis inkább a fiskális szabályok bevezetését választotta.¹¹ A tervezési folyamat racionalizálása az or-szágok viszonylag kisebb csoportjára volt jellemző, és inkább az angolszász országokban vált elterjedtté. Az okok természetesen sokrétűek lehetnek a fiskális szabályok alkalmazá-sára. Jellemzőek az alábbiak:¹²

- minimalizálni a negatív externália felléptének eshetőségét, amelyre leginkább fő-derális államokban vagy monetáris uniókban (mint a GMU) lehet számítani;
- biztosítani a makrogazdaság stabilitását;
- erősíteni a kormányzat fiskális politikai hitelességét és előmozdítani a költségvetési hiány lefaragását;
- a fiskális politika hosszú távú fenntarthatóságának megteremtése, különösen az idő-södő társadalom jelentette kihívások okán.

A fiskális politikai szabályok összefoglalását kínálja az 1. táblázat.

1. táblázat

A fiskális politikai szabályok típusai

Az alkalmazott szabály típusa	A szabály tartalma
Kiegyensúlyozott költségvetés szabálya	• a teljes bevétel és kiadás egyensúlya, azaz a deficitfinanszírozás ti-lalma • a folyó bevételek és kiadások egyensúlya, azaz deficitfinanszírozás csak a tökmérlegben megengedett (gyakorta használt elnevezése: arany szabály) • működési bevételek és kiadások egyensúlya • strukturális egyenleg egyensúlya • ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg egyensúlya
Deficitszabály	• a teljes hiány mértékére vonatkozó korlátozás • a strukturális deficit mértékére vonatkozó korlátozás

¹⁰ HAGEN–HARDEN 1996. Valójában két konkrét lehetőséget ajánlanak e szerzők (lásd például ALESINA–PEROTTI 1996). Az egypárti kormányok esetében (plurális választási rendszerekben) az úgynevezett delegációs eljárást javasolják, ahol a pénzügyminiszter vagy a miniszterelnök joga, hogy felügyelje a költségvetési folyamat egészét. A költséges miniszterek ebben a felállásban a pénzügyminiszter teljes kontrollja alatt működnek, világos hierarchiába szervezve. A másik megoldás koalíciós kormányok számára lehet kedvező, amely az arányos választási rendszerekre jellemző. A koalíciós pártok a kormányzat működését nem ad hoc módon szervezik, hanem szerződéses alapokra helyezik a jogok és kötelezettségek világos elhatárolása mellett. A szerződés explicit formában is rögzíthet valamilyen mennyiségi célt a fiskális politikára vonatkozóan, amelyet akár úgynevezett többéves program keretében fogadhatnak el az érdekeltek. A költségvetési folyamat kivitelezési szakaszában azután már ez esetben is a pénzügyminiszter felelőssége, hogy a felek betartsák a szerződéses vállalásokat. Kiadások átcsoportosítása vagy túlcsoordulása csak indokolt esetben és előre meghatározott sza-bályok szerint történhet.

¹¹ IMF 2009.

¹² KENNEDY–ROBBINS–DELORME 2001.

Az alkalmazott szabály típusa	A szabály tartalma
Adósságállomány-szabály	• az államadósság bruttó vagy nettó állományára kiszabott felső érték, illetve célérték • bruttó adósság reálértékének szinten tartása
Hitelfelvételi szabály	• belső forrásokból történő kormányzati hitelfelvétel tilalma • a jegybanki deficitfinanszírozás teljes tilalma vagy bizonyos korlátok között tartása (az előző évi kormányzati bevételek vagy kiadások arányában rögzítve)
Tartalékalap(ok)	• a jövőben felmerülő kötelezettségek fedezésére szolgáló felhalmozások (nagysága a jelenlegi kifizetések arányában van megadva)
Implicit szabály	• rögzített vagy csúszó árfolyamrendszer • valutatanács
Egyéb szabályok	• a kormányzati bevételek és kiadások bizonyos részeire, tételeire, illetve azok arányaira előírt limiték (például az elsődleges kiadások arányának rögzítése vagy a folyó és tőkekiadások egyensúlyának, esetleg arányának meghatározása)

Forrás: KOPITS–SYMANSKY 1998 alapján BENCZES–KUTASI 2010

A görög válság és annak fertőzése után reális lehetősége mutatkozott annak, hogy Európa vezetői szakítanak a korábbi megközelítéssel, amely szerint a szabályokat rendre az intézményi megoldások elé rangsorolták. Az euró születésének időszakában, a maastrichti folyamat részeként, azzal lehetett a numerikus szabályok előretörése (sőt kizárólagossá válása) mellett érvelni, hogy azok egyfajta politikai kompromisszum eredményei voltak, ha tetszik, legkisebb közös többszörösnek voltak tekinthetők. Egy korábbi tanulmányunkban¹³ amellett érveltünk, hogy a mélyebb intézményi reformok a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásának idején nem jelenthettek reális alternatívát. Mit jelentett volna ugyanis a költségvetési folyamat döntési eljárásainak átszabása, új intézményi formák kialakítása, esetleg közös költségvetés megvalósítása? Vagy delegálni kellett volna bizonyos nemzeti jogköröket és erőforrásokat nemzetek feletti szintre, ezáltal csorbítva a szuverenitást – például a közös költségvetés növelésével vagy valamely közösségi szerv (például az Európai Bizottság) erősítésével; vagy nem erősítve a szupranacionális szintet az egyes nemzetek szintjén kellett volna közelíteni, esetleg egységesíteni a költségvetés döntési folyamatait. A kora 90-es években egyikre sem volt nyitott az Európai Unió, pontosabban annak tagállamai. Az első megoldás ugyanis egyértelműen a politikai unió megvalósításának irányában tett lépés lett volna, ami akkor még nem volt napirenden az EU-ban.¹⁴ A realisabbnak tetsző és a hivatkozott szerzők többsége által igényelt második megoldás esetében pedig nem csupán arról (lett) volna szó, hogy a költségvetési folyamat eljárásait harmonizálják, egységesítik a felek. A nemzeti szintű költségvetés eljárási és döntési folyamata ugyanis nem tekinthető *exogénnek* abban az értelemben, hogy azt az adott ország történelmi sajátosságai, alkotmányos berendezkedése, úgymint választási (és párt-) stb. rendszere határozzák meg. Mindez tehát végső soron magának a nemzeti szintű alkotmánynak az újrafogalmazását is jelent(h)ette volna, amire szintén nem volt meg a fogadókészség.

¹³ Lásd: BENCZES 2004.

¹⁴ Habár tény, hogy német nyomásra a monetáris uniót megalapozó kormányközi konferencia mellett másik kormányközi egyeztetést is útjára bocsátott az Unió, amely a politikai unió kereteinek kidolgozását kapta feladatul, sikert inkább az előbbi könyvelhetett el.

Egyszerűbbnek tűnt tehát a Gazdasági és Monetáris Uniónak csak a monetáris pil-lérét megépíteni, amelyet ma a nemzetek felett álló Európai Központi Bank jelenít meg. A gazdasági pillért pedig igyekeztek a működéshez szükséges minimum szintjén tartani. E „szükséges minimum” sem volt kevés azonban. A felek megállapodtak, hogy kölcsönösen monitorozzák a fiskális politika tagállami teljesítményét, baj esetén nem nyúlnak sem a monetizálás, sem pedig a tagállami kimentés eszközéhez, illetve intézményesítették a túlzottdeficit-eljárást, amelynek eleme a hiányra és az államadósságra megállapított felső érték. Ezen túl nagymértékben számítottak a piac reális értékítéletére, különösen a tagállami költségvetési politikák minőségének megítélésében. E keretrendszer a válság előtt kielégítően működött, ezért hiba volna a válságot egyértelműen és kizárólag e rendszer fogyatékosságaihoz kötni.¹⁵

2. A szabályok új keretrendszere az EU-ban

A 2008-ban Európát is elérő pénzügyi és gazdasági válság visszavonhatatlanul megmutatta, hogy a tagállamok nem képesek elszigetelni magukat az esetleges fertőzéstől. Az egy-egy tagállamot sújtó negatív sokkok következményei átragadhatnak más tagállamokra is, alá-ásva a teljes eurózóna stabilitását. 2010. május 9-én döntés született arról, hogy az *ad hoc* kimentések helyett az EU három pilléren nyugvó pénzügyi infrastruktúrát helyez működésbe a jövőben.¹⁶ Az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz részvénytársasági formában alakult meg (ahol a részvényesek maguk az eurózóna tagállamai), míg az Európai Pénzügyi Stabilizációs Mechanizmus közvetlenül az EU hitelezési kapacitásainak növelésére jött létre rendelet útján.¹⁷ Ezenkívül harmadik pillérként a Nemzetközi Valutaalap is beszállt a kimentésbe.¹⁸ A pénzügyi támogatásért cserébe a bajba jutott államnak már a bejelentkezéskor jeleznie kellett, hogy milyen konkrét kiigazító lépéseket tervez. 2012. október 8-án azután ezen átmeneti intézkedések helyébe lépett az állandó kimentési mechanizmus, az Európai Stabilitási Mechanizmus. Sajátossága, hogy forrásai közvetetten a bankrendszer kimentésére is használhatók (konkrétan ez történt Spanyolország esetében).

A megelőzést (és elrettentést) is többpilléres rendszer támogatja az új kormányzási rendszerben. Előbb 2011. szeptember 7-én az Európai Tanács az úgynevezett európai szemeszterről állapodott meg. A fiskális politika területén mindmáig gyakorlatilag ez tekinthető az egyetlen olyan konkrét lépésnek, amelyben a „szabályok vagy intézmények” vitában az Unió egyértelműen a költségvetési intézmények és mechanizmusok összehangolása és erősítése mellett foglalt állást. A gazdaságpolitikai tervezés éves ciklusát áttekintő és értékelő szemeszter olyan koordinációs mechanizmus, amely lehetőséget biztosít a Bizottságnak arra, hogy folyamatosan figyelemmel kísérje a gazdaságpolitika tervezését és alakítását a tagállamokban. Bizonyos értelemben az európai szemeszter az egyetlen valóban olyan reformeredmény, amely a szupranacionalitást erősítette a kormányközi al-

¹⁵ CSABA 2013.

¹⁶ ECOFIN, 2010. Erre lehetőséget az EUMSz 122. cikke (2) adott, amely kimondja, hogy valamely tagállam uniós pénzügyi támogatásban részesülhet, amennyiben olyan rendkívüli események nehezítik működését, amelyekre nincs hatása.

¹⁷ A Tanács 407/2010/EU-rendelete.

¹⁸ E hárompilléres mechanizmus kínált pénzügyi segítségnyújtást Írországnak, Görögországnak és Portugáliának.

kukkal szemben. A szemeszter – céljai szerint – nem egyszerűen a költségvetési fegyelem megteremtésének sarkalatos eszköze. Legalább ennyire fontos szerep hárul rá a gazdasági növekedés alapjainak megteremtésében, illetve a makrogazdasági egyensúlytalanságok elkerülésében. Fontos eredmény, hogy a szemeszter által lehetővé vált az egyes gazdaságpolitikai területek együttes, átfogó és komplex elemzése, értékelése. Az európai szemeszter ráadásul azon strukturális politikákra is kiterjed, amelyek célzott reformja nélkül a versenyképességi dilemmák sem feloldhatók. Meghatározó jegye az európai szemeszternek, hogy az érdekeltek viszonylag széles körét vonja be a tervezési folyamatba. Szerephez jutnak a tagállamok törvényhozásai, a társadalmi partnerek, az Európai Parlament stb. A párbeszéd és együttműködés megerősítését sürgeti a Bizottság viszonylag friss vitaanyaga is.¹⁹

Az időrendileg sorban következő, a megelőzést szolgáló elemek ugyanakkor már egyértelműen a maastrichti kompromisszum szellemében fogantak, a szabályalapú gazdaságpolitika melletti kiállást erősítették minden korábban elképzelhető mértéken túl. 2011 decemberében lépett hatályba az úgynevezett hatos törvénycsomag, amely öt rendelet és egy irányelv összefoglaló neve. Célja kettős volt: a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciók és korrekciók pilléreinek jelentős megerősítése, valamint a versenyképesség erősítése céljából az uniós figyelemmel kíséresi, ellenőrzési, valamint büntetési mechanizmusoknak a közpénzügyeken túli területekre való kiterjesztése.²⁰

A hatos törvénycsomagot – szemben a fiskális paktummal – az EU minden tagállama elfogadta, az része az EU másodlagos joganyagának. Ugyanakkor bizonyos előírások csak a GMU-tagállamok számára bírnak kötelező érvénnyel. A megelőző és korrekciók eszközökben a hatos törvénycsomag három területen is felülírta a Stabilitási Egyezményt. Egyrészt jelentősen erősítette annak prevenciók pillérét. Másrészt valódi kényszerítő erővel ruházta fel a túlzottdeficit-eljárást. Harmadrészt a középtávú nemzeti költségvetési tervezést formalizálta.

A középtávú (fiskális) célhoz történő közelítést a korábbiaknál jóval szigorúbban ellenőrzi a Bizottság, főként a kiadási oldalra koncentrálna. Minden olyan többletköltséget, amely a gazdasági növekedés ütemén túl van, valamely más kiadási elem csökkentése kell kísérjen. A figyelmeztetések második körében (nem teljesítés esetére) bevezették a fordított többségi szavazás elvét. Ha a teljesítés ekkor sem teljesül, úgy az EUMSZ 136. cikke alapján a GDP 0,2%-ának megfelelő kamatozó letéttel büntethető az érintett állam. A GMU tagjai ezen túl továbbá 0,2%-os büntetésre számíthatnak (a GDP arányában), amennyiben a költségvetési hiányra és/vagy az államadósságra megadott statisztikák nem a valóságot tükrözik. Ezzel egy időben a nemzeti statisztikai hivatalok függetlenségének erősítésére szólít fel a törvénycsomag.

A hatos törvénycsomag arról is rendelkezett, hogy az államadósság jóval nagyobb szerepet kapjon a fenntarthatóság megítélésében. A cél, hogy minden tagállam az előírt 60%-os szintre szállítsa le az államháztartás adósságát. Éves szinten a 60% feletti érték 1/20 részével kell a jövőben mérsékelni az államadósság-állományt. Nem teljesítés esetére ez esetben is büntetést helyezhet kilátásba a Bizottság ajánlására a Tanács.

¹⁹ Lásd EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017a.

²⁰ Ez utóbbira makrogazdasági egyensúlytalansági mechanizmusként hivatkoznak.

2. táblázat

Kényszerítő mechanizmusok a Stabilitási Egyezmény erősítése céljából

Szankció hivatkozása	Szankció	Megvalósulása
Tanácsi döntés nem teljesítés esetére az EUMSZ 121(4) cikke alapján ^a	Kamatkozó letét (a GDP 0,2%-a)	Fordított minősített többségi szavazás
Tanácsi döntés az EUMSZ 126(6) cikke alapján (túlzott deficit esetére)	Nem kamatozó letét (a GDP 0,2%-a)	Fordított minősített többségi szavazás
Tanácsi döntés az EUMSZ 126(8) cikke alapján ^b (nem megfelelő kiigazító lépések esetére)	Büntetés (a GDP 0,2%-a)	Fordított minősített többségi szavazás
Tanácsi döntés az EUMSZ 126(11) cikke alapján (nem teljesítés esetére) ^c	Büntetés (a GDP 0,2%-a + változó nagyság)	Minősített többségi döntés

Megjegyzések: ^a Amennyiben a tagállami gazdaságpolitikák nincsenek összhangban a bizottsági ajánlásokkal, vagy veszélyeztetik a GMU megfelelő működését, a Bizottság figyelmeztetést adhat ki. A Tanács határozhat az ajánlások nyilvánosságra hozataláról. ^b Amennyiben nem történik megfelelő (hatékony) válasz lépés az ajánlásokra a megadott időhatáron belül, a Tanács határozhat az ajánlások nyilvánosságra hozataláról. ^c A Tanács többféle eszközt is mérlegelhet nem teljesítés esetére, úgymint további információk szolgáltatása kötvények kibocsátásakor, az Európai Beruházási Bankot hitelezési politikája felülvizsgálatára kérheti, nem kamatozó letét elhelyezését írhatja elő, büntetést szabhat ki.

Forrás: Europa 2011

De nem csak a Stabilitási Egyezmény korábbi előírásainak szigorítása mellett szállt síkra a hatos törvénycsomag. Egy új direktíva a nemzeti költségvetési tervezési folyamat újragondolását írta elő. Egyebek mellett minimum minőségi követelményeket szab a költségvetési tervezéssel szemben, megkívánja az EU költségvetési tervezésével kialakítandó összhangot, a teljes államháztartás lefedettségét írja elő stb. A költségvetés átláthatóságát célozza meg azáltal, hogy a különféle, költségvetésen kívüli extra tételekről is információadást kíván meg.

De talán még ennél is meglepőbb újítása volt a makrogazdasági egyensúlytalanság kiigazítására tett kísérlet új előírás formájában. Az EUMSZ 121(6) alapján a hatos csomag bevezette az úgynevezett túlzott (makrogazdasági) egyensúlytalansági eljárást. Az eljárás keretében a Bizottság és a Tanács prevenciós céllal ajánlásokat fogalmazhat meg a tagállamok számára, ha egyensúlytalanságot észlel. Ha pedig ezen ajánlásokat az érintett tagállam figyelmen kívül hagyja, akkor megindítható ellene a túlzott egyensúlytalansági eljárás, amelynek első lépéseként a tagállamnak tervet kell készítenie az egyensúlytalanság felszámolására. A nem teljesítés ez esetben is büntethető. Előbb csak kamatozó letét formájában jelenik meg a büntetés, amely második körben tényleges szankcióvá válik a GDP 0,1%-a erejéig. Itt is a fordított minősített többségi szavazás elve érvényesül. Később, az öt elnök jelentése²¹ kiterjesztette e mechanizmus hatókörét, amennyiben arra tett javaslatot, hogy ne egyszerűen csak az ingatlanbuborék felfújódását, a versenyképesség csökkenését, a magánberuházások elodázását stb. jelezze előre (és akadályozza) meg a mechanizmus, hanem az európai szemeszterbe ágyazva a strukturális reformokat is ösztönözze, illetve ne csak tagállami szinten, hanem a GMU egészére jelezze az esetleges egyensúlyhiányokat.²²

²¹ Lásd JUNCKER 2015, 9.

²² Arra is kitér a jelentés, hogy a folyófizetésimérleg-többletek sem kívánatosak, ha amögött például elégtelen belső kereslet áll.

A hatos csomagot követően 2013 májusában életbe lépett az úgynevezett kettős csomag is (lényegileg két uniós rendelet: 472/2013/EU és 473/2013/EU), amely előírja, hogy a bajba jutott államoknak a Bizottság útmutatásai alapján szigorú kiigazító programot kell elfogadniuk, hogy ne veszélyeztessék az eurózóna egészének stabilitását. Fontos kitétele volt a törvénycsomagnak, hogy pénzügyi támogatáshoz csak akkor juthat a bajba került tagállam, ha felvállalja a Bizottság által szükségesnek tartott fiskális, szerkezeti és pénzügyi reformokat.

A maastrichti kompromisszum továbbélésének legegységesebb példája azonban a 2012 márciusában elfogadott, majd 2013. január 1-jén életbe lépett Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról, pontosabban annak III. része, az úgynevezett költségvetési paktum.²³ A szerződés túllépett a hatos törvénycsomag által frissített Stabilitási és Növekedési Egyezményen, mivel immár a nemzeti szintű szabályalkalmazást is kötelezővé tette. Ám elfogadása nem egyszerűen még összetettebbé tette az új gazdasági kormányzást, hanem – mint megmutatjuk – jelentős ellentmondásokkal is terhelte azt.

Az egyezmény a következő szabályokat nevesíti: „a szerződő fél államháztartási egyenlegének egyensúlyban kell lennie vagy többletet kell mutatnia” [Szerződés 3. cikk (1a)]. Ez önmagában nem új, hiszen már a Stabilitási és Növekedési Egyezmény eredeti, 1997-es szövege is hasonlóképpen fogalmazott (1467/1997/EK rendelet). Ami új, az az egyensúlyi pozíció konkrét meghatározása: a „szabályt betartottnak kell tekinteni, ha az államháztartás éves strukturális egyenlege megfelel a felülvizsgált Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott ország-specifikus középtávú célkitűzésnek, ugyanakkor a strukturális hiány alsó határa a piaci áron számított bruttó hazai termék 0,5%-a” [Szerződés, 3. cikk (1b)]. Azon tagállamok esetében pedig, amelyekben a bruttó adósságállomány „jelentősen alacsonyabb, mint 60%, és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok alacsonyak”, a strukturális hiánycél 1% [Szerződés, 3. cikk (1d)]. A tagállamok vállalják a minden egyes tagország számára meghatározott középtávú célkitűzéshez történő gyors közelítést, amelynek tényleges sebességére a Bizottság tesz javaslatot, figyelembe véve az országspecifikus fenntarthatósági kockázatokat. A középtávú célkitűzéstől csak rendkívüli esetben [lásd: Szerződés, 3. cikk (3b)] és csak átmeneti időre térhetnek el az euróövezet tagállamai. Az egyenlegszabály mellett adósságsszabályt is tartalmaz a fiskális paktum, amely voltaképpen megismétli a megújított Stabilitási Egyezmény adósságcsökkentésre vonatkozó előírásait.

De nem egyszerűen szigorúbb és komplexebb szabályegyüttest fogantatosított a fiskális paktum. A szerződés arra szorítja a részes államokat, hogy a fiskális szabályokat kötelező érvénnyel és tartósan építsék be saját nemzeti joganyagukba, lehetőleg alkotmányban rögzítve azokat. A Szerződés 3. cikk (2) bekezdése: „Az (1) bekezdésben rögzített szabályok a szerződő felek nemzeti jogában e szerződés hatálybalépése után legkésőbb egy évvel hatályba lépnek kötelező erejű, állandó jellegű, lehetőség szerint alkotmányos vagy olyan más rendelkezések formájában, amelyeknek a nemzeti költségvetési folyamatban való maradéktalan betartása és teljesítése egyéb módon garantált.”

Újdonság, hogy nem teljesítés esetére a fiskális paktum a szupranacionális EU Bíróságát is bevonja a rendezésbe. A luxembourgi bírósághoz maga a Bizottság vagy bármely, a szerződésben részes tagállam fordulhat jogorvoslatért. A bíróság határozata pedig kötelező érvényű, és pénzbüntetést is kiroghat a vétkes tagállamra (a GDP 0,1%-a erejéig).

²³ Szerződés 2012.

Már a Stabilitási Egyezmény kapcsán is problémát jelentett a nemzeti birtokbavétel hiánya. A fiskális paktumra ez hatványozottan igaz (lehet). Föderális berendezkedésű országokat vizsgáló kutatások rendre azzal az eredménnyel zárnak, hogy a felülről kikényszerített szabályok nem hatásosak.²⁴ Az EU elé gyakorta példaként állított USA-ban például a tagállamok majd mindegyike alkalmaz valamilyen numerikus szabályt, ám erre semmiféle szövetségi szintű előírás nem kötelezi és nem is kötelezheti őket. Mindez nem jelenti azt, hogy korábban ne vezettek volna be EU-tagállamok saját hatáskörben nemzeti szintű fiskális szabályokat. A 2008. évi válságot megelőzően az EU-15-ökben az egyetlen Görögország kivételével minden állam alkalmazott valamilyen fiskális szabályt. De maga a pénzügyi és gazdasági válság kirobbanása sem szegte az európai országok szabálybevezetési kedvét. Miközben 2008-tól kezdődően Európa országai a válság negatív hatásainak tompításával voltak elfoglalva, szinte kivétel nélkül megpróbálták a kormányzati működés különféle szintjein fiskális szabályokat is bevezetni. A jelenleg is érvényben lévő szabályokról tájékoztat a 3. táblázat.

3. táblázat

Érvényben lévő fiskális szabályok a GMU országaiban (a bevezetés éve)

	Kiegyensúlyozott költségvetés szabálya	Adósságsszabály	Kiadási szabály	Bevételi szabály
Ausztria	2015		2015	
Belgium	2003, 2014		2016	
Ciprus	2014	2015		
Németország	1990, 2013			
Észtország	2014	2014		
Görögország	2014			
Spanyolország	2014	2014	2014	
Finnország	2013, 2014	2014	1999	
Franciaország	2013		2009	
Írország	2013	2015	2013	
Olaszország	2001, 2010, 2014	2014	2014, 2016	
Litvánia	2015, 2016	2012	2015	2015
Luxemburg	2014, 2015			
Lettország	2016	2014	2016	
Hollandia	2014	2014	2015	1998, 2016
Portugália	2014, 2015, 2016	2013		
Szlovénia	2015, 2016		2010	
Szlovákia	2014	2012	2016	
Málta	2014	2014		

Megjegyzés: A szabályok a szövetségi, a tagállami (tartományi, regionális), valamint a társadalombiztosítási alapokra vonatkoznak (a helyi önkormányzatokra fogatosított szabályok nem szerepelnek a táblázatban). A 2012 utániak már jellemzően a fiskális paktum által előírtak szerinti szabályokat rögzítik.

Forrás: saját válogatás és szerkesztés az Európai Bizottság 2017b alapján

²⁴ BORDO–MARKIEWICZ–JONUNG 2011; HENNING–KESSLER 2012.

A program- (vagy általánosabb nevükön periféria-) országok közül Írország hajtotta végre a legsikeresebb fiskális konszolidációt. A 2010-es 23,3%-ról 2017-re a GDP alig 0,5%-ára zsugorodott az államháztartás éves hiánya. Adósságállománya, amely néhány esztendő alatt a banki kimentések okán közel 100 százalékponttal emelkedett, és 2012-ben elérte a GDP 119,6%-át, 2017-ben már csak a GDP 69,9%-ára rúgott. A javulást a felívelő nemzetközi környezet mellett a növekvő bevételek, valamint a kiadások jelentős mértékű visszafogása okozta.²⁵ A konszolidációs program része volt, hogy Írország előbb 2012-ben fiskális felelősségi törvényt iktatott be (új fiskális szabályokkal, valamint egy új független ellenőrző tanáccsal), majd 2013-ban kiegészítette azt a középtávú költségvetési tervezéssel.²⁶ A szabályokat ugyanakkor nem az alkotmányban rögzítették, mivel ahhoz népszavazást kellett volna tartani, egyszerű törvénnyel rendelkeztek azok bevezetéséről.²⁷ Írország azon kevés országok egyike, amelyek egyenleg-, államadósság- és kiadásszabályt is bevezettek. Utóbbi betartását a fiskális tanács monitorozza. Külön egyenlegszabályt érvényesítenek az önkormányzatokra is már 2004-től.

Spanyolország jóval nehezebben kezelte az államháztartás megbomlott egyensúlyát. 2012-ben még 10% felett állt az éves hiány (10,5%), ami 2017-re megközelítette a 3%-ot. Államadóssága továbbra is jelentős (2017-ben 98,4% volt), alig marad el a 2014. évi csúcstól, 100,4%-tól. Spanyolország mindazonáltal már a válságot megelőzően is az egyik legszigorúbb nemzeti szabályrendszert alkalmazta, ám a 2011-ben és 2012-ben elfogadott szabályegyüttessel, amelyet azután 2014-ben megújított (egyenlegszabály, adósságsszabály és kiadási szabály), az ibériai ország kiemelkedően a legszigorúbbá vált. A szabályok mind a központi kormányzatra, mind pedig a régiókra kiterjednek, sőt a helyi önkormányzatokat is lefedik. Ezzel gyakorlatilag az államháztartás szinte egésze a szabályegyüttes hatálya alá tartozik. A strukturális egyenlegszabály érdekessége, hogy amennyiben a társadalombiztosítási rendszerekben hiány állna elő, úgy egyfelől a központi kormányzat mozgásterét kell a kormánynak hasonló mértékben csökkentenie, másfelől a társadalombiztosítási rendszer reformjára kell törekednie az ismétlődések elkerülése érdekében. A 60%-os adósságlimitet pedig három részre osztották: a központi kormányzat a GDP 44%-ára rúgó adósságot halmozhat fel, az autonóm régiók adóssága 13% lehet, míg az önkormányzati szektor teljes adóssága a GDP 3%-át érheti csak el. Az új szabályokat a spanyol alkotmány rögzíti, és a szankcionálás automatikusan történik. 2013-ban független fiskális tanácsot is felállítottak, ami az összes érvényben lévő szabály betartását ellenőrzi.

Olaszországban az éves hiány mértéke még a válsággal sújtott időszakban (2010-ben) sem kúszott magasabbra, mint a GDP 4,2%-a. 2017-ben már csak 2,1%-ot ért el a hiány. A stagnáló gazdaság azonban ezzel együtt sem volt képes érdemben mérsékelni az adósságállományt. Sőt a 2010. évi 115,4%-ról folyamatosan emelkedve mostanra már a GDP 132,1%-án áll. Olaszország saját hatáskörben, alkotmányban rögzítve szigorú egyenlegszabályt fogadott el még 2012-ben, azelőtt, hogy a fiskális paktumhoz csatlakozott volna. (Bár e szabályok – az egyenlegszabályt kiegészítve adósság- és kiadási szabállyal is – ténylegesen csak 2014-ben léptek életbe.) Az alkotmány mellett konkrét megvalósítási törvényt is életbe

²⁵ IMF 2015a.

²⁶ Lásd KOPITS 2014.

²⁷ Írország kapcsán ugyanakkor érdemes elmondani, hogy a szabályok vagy intézményi reformok vitában a szigetország az is-is megoldást választotta. A fiskális paktumból eredő kötelezettségeit az ország általánosabb keretprogramba foglalva valósította meg.

léptettek, amely a fiskális paktum igényeinek megfelelő alkotmányos adósság- és egyenleg-szabályt kiadási szabállyal is kiegészítette. Továbbá arany szabályt is tartalmaz az új olasz szabálygyűttes, amely kifejezetten a regionális és helyi önkormányzatokra vonatkozik. A szabályok betartását ez esetben is újonnan felállított fiskális tanács felügyeli.

Az adósságcsapdából Portugália sem tud kikeveredni az alacsony gazdasági növekedés miatt: a tavalyi esztendőben a GDP 126,4%-án zárta az évet a portugál gazdaság. Ezzel együtt az államháztartási hiányt sikerrel gyűrte le a 2010-es 11,2%-ról előbb 2016-ban 3% alá, majd 2017-ben már csak 1,4%-ra rúgott a hiány. Az országnak nem sikerült alkotmányos szinten rögzíteni az új szabályokat (nem volt meg az ehhez szükséges kétharmados politikai támogatás), ám ennek ellenére egyszerű törvénnyel elérték, hogy 2014-től komplex rendszerben korlátozzák a költségvetési politika mozgásterét az államháztartás minden szintjén. A helyi önkormányzatokra arany szabályt is fogadtatottak. Hasonlóan más országokhoz, Portugáliában is felállt a fiskális tanács (a portugál közpénzügyi tanács).

A legellentmondásosabb helyzet az eurózóna válságát kihozbantó Görögországban alakult ki.²⁸ Hiába zárt Görögország 2016-ban 0,5%-os többlettel, és még 2017-ben is csak 1,2%-os hiányt mutatott az államháztartása, mert az államadósság-ráta továbbra is 180% körül stabilizálódott. Azzal együtt is, hogy az éves kamatfizetési kötelezettsége a GDP „csupán” 3,2%-át éri el. (Ennél magasabb fizetési kötelezettség terheli például Olaszországot vagy Portugáliát is.) A déli állam volt az egyetlen, amely a válság előtt egyáltalán nem alkalmazott saját hatáskörben szabályokat. A kimentésért cserébe az akkori görög kormány már 2010-ben vállalta, hogy szigorú szabályokat vezet be. De végül csak annyi történt, hogy 2012 májusában ratifikálta a fiskális paktumot, majd 2014-ben bevezette – nem alkotmányban rögzítve – az egyenleg szabályt. Saját hatáskörben továbbra sem rendelkezett egyéb szabályok bevezetéséről. A görög vonatkozásra az egyik magyarázat az lehet, hogy a pénzügyi segítségnyújtásért cserébe az országnak amúgy is szigorú konszolidációs politikát kell vállalnia, így az feleslegessé teszi az önként vállalt további korlátozásokat, illetve az IMF–EU párosa erőteljesebb fegyelmező erőt jelenthet, mint bármilyen belső szabály.²⁹

Kérdésként merül fel, hogy a tagállamok és az EU szintjén bevezetett szabályok nem okoznak-e átláthatatlanságot, sőt inkonzisztenciát. A legutóbbi elemzések alapján³⁰ talán nem. A már korábban elfogadott szabályok és a Szerződés (2012) előírásai alapján újólag bevezetésre kerülő szabályok egyértelmű hierarchiába rendeződnek. A hierarchia csúcsán az új, tagállami szinten bevezetésre ajánlott strukturális egyenleg szabály áll. Az EU-s szabályok pedig (a Lisszaboni Szerződésben megfogalmazott szabályok vagy a hatos csomag fiskális szabályai) egyfajta védőhálóként szolgálnak. (Lásd a 4. táblázatot.) Ez a hierarchia is azt tükrözi, hogy az új kormányközi egyezmény szakítani kíván(t) a múlttal, a Maastrichti Szerződésből hiányzó valós szigor és kényszer kívánja megjeleníteni azáltal, hogy egyfelől drámai mértékben szűkíti a diszkrecionális fiskális politika mozgásterét, másfelől bevonja a rendezésbe az Európai Bíróságot is.

²⁸ A görög válság hátteréről lásd GYÖRFFY 2014.

²⁹ MARKETOU 2015. Marketou ennek tulajdonítja azt is, hogy érdemi vita sem alakult ki a görög parlamentben a fiskális paktumról. Azt a felek amúgy is a német érdekek kiszolgálásának, az országuk érdekeivel ellentétes neoliberális ideológia további térnyerésének tartották.

³⁰ BLIZKOVSKY 2012; VERHELST 2012.

4. táblázat
A fiskális szabályok hierarchiája az EU-ban

Rang-sor	Jogi alap	Instrumen-tumok	Paraméterek	Szankció	Döntés szankcióról	Részes államok
1	Szerződés (2012)	Kiegyensúlyozott egyenleg szabálya	Strukturális hiány a GDP 0,5%-a alatt	Büntetés a GDP 0,1%-áig	EU Bírósága	25
2*	Szerződés (2012)	Adósságsszabály	1/20 résszel csökkenti az adósságnak a GDP 60%-ánál nagyobb hányadát	N/A	N/A	25
3	EU másodlagos jogforrás	Hatos törvény-csomag	A középtávú cél (MTO) közelítése és a strukturális hiány a GDP 0,5%-a alatt	Kamatkozó le-tétől (a GDP 0,2%-a) a bír-ságig (szintén 0,2%)	Tanács (fordított minőségi többség)	27, szankciók csak GMU-tagokra
4	EU elsődleges jogforrás	Lisszaboni Szerződés 126. cikke, Protocol 12	Éves hiány a GDP 3%-a alatt	„Megfelelő” nagyságú büntetés	Tanács (m-nősített többség)	27, szankció csak GMU-tagokra

Megjegyzés: * hasonló adósságsszabály része a hatos csomagnak is.

Forrás: BLIZKOVSKY 2012

Kihívást jelenthet ugyanakkor a szabály betartatása, illetve a büntethetőség – lévén a szerződés kormányközi. A referenciapont az új hatos törvénycsomag, amely a büntetés automatikussá tételével jelentős mértékben szigorított a korábbi, 2011-et megelőző felálláson. Ennek megfelelően az új egyezmény is igyekezett nagy szigorral eljárni. Egyfelől egy automatikusan életbe lépő korrekciós mechanizmust fogantatott, amely lehetővé teszi, hogy az érintett tagállam „az eltérés korrekciója érdekében meghatározott időn keresztül intézkedéseket tegyen” [Szerződés, 3. cikk (3e)].

3. A magánszektor egyensúlytalansága és kezelésének intézményi lehetőségei

A fiskális paktum szinte axiómaként kezeli az elsősorban a válságok első generációs modelljeire jellemző oksági viszonyt: a torz makrogazdasági fundamentumok (így az államháztartás romló pozíciója) egyéb torzulásokra (mint infláció, külkereskedelmi mérleg hiánya, versenyképesség romlása) vezetnek, amelyek azután válságban kulminálnak. A fiskális paktum azt a meggyőződést rögzíti, hogy a gazdasági visszaesés nem oka, hanem következménye az államháztartás tartós hiányának. A második és harmadik generációs válságmagyarázatok ugyanakkor a kormányzati (leginkább a fiskális) politika felől elmozdulást jelentettek a magánszektor magatartásában beálló változások felé – azt indukálva, hogy akár a fiskális politika viszonylagos kiegyensúlyozottsága mellett is elképzelhető gazdasági válság. Közismert, hogy a mostani gazdasági válságot megelőzően az egyetlen Görögországon kívül a GMU-tagországok mindegyike viszonylag szigorú költségvetési

politikát folytatott.³¹ A hiányok elszaladása (akár extrém módon is, mint az történt Írországbán) a bankszektor kintlevőségeinek leírásából, a pénzügyi szektor állami pénzek általi feltőkésítésének a következményeként állt elő. A GMU speciális konstrukcióként jött ugyanis létre: úgy vezették be a közös pénzt az egységes piacon, hogy a pénzügyi közvetítőrendszerre nem vonatkozott az egységes szabályozás.

Az EU állam- és kormányfőinek a Lehman Brothers csődje utáni 2008. októberi döntése az egyes tagországok hatáskörébe utalta a banki kimentést. Visszatekintve megkockáztatható, hogy rossz döntés született, hiszen e bankok mind az EU egységes piacán működtek (egységes szabályozás nélkül), mérlegeikben külföldi eszközök és források tömegei jelentek meg. Írországbán a bankszektor összesített eszközállománya a válságot megelőzően az ír GDP majd nyolcszorosára nőtt. (Az arányok más tagállamokban: Spanyolországban háromszoros, Portugáliában két és félszeres, de például Ausztriában és Franciaországban is közel négyszeres volt.)³² A kimentések tagállami szintű kezelése ezért a pénzügyi válsággal érintett országok kormányait is nehéz helyzetbe hozta, mivel az államháztartási pozíciók drámai mértékben romlottak. A bankválság rövid időn belül közpénzügyi válsággá transzformálódott. Mivel a tagállami költségvetési pozíciók romlása többnyire csak következménye, nem pedig kiváltó oka volt az egyéb válságjelenségeknek, ezért a fiskális paktum elrettentő, visszatartó erővel rendelkezhet ugyan, de útját nem áll(hat)ja olyan válságnak, amelynek gyökerei nem a közszektorban erednek. A nyitott gazdaságok makroökonómiájából jól ismert egyszerű összefüggés alapján:

$$(X - M) = (S - I) + (T - G) \quad (1)$$

ahol: X az export, M az import, S és I a magánszektor megtakarítása, illetve beruházása, valamint T az adók, G pedig a kormányzati kiadások értéke.

Az (1) összefüggés rámutat, hogy hiába a fiskális szigor ($T = G$), a hazai megtakarításokat felülmúló beruházások miatt a külgazdasági pozíció romlik – ahogy történt az a perifériaországokban (lásd az 5. táblázatot). Nem véletlen, hogy a hatos törvénycsomag új elemként, külön rendeletben rendelkezett a makrogazdasági egyensúly megteremtésének igényéről.

5. táblázat

*Kumulált fizetési mérleg és államháztartási egyenlegek
államadósság-rátájának változása, 1999–2007*

	Kumulált folyófizetési- mérleg-egyenleg (GDP %-ában)	Kumulált államháztartási egyenleg (GDP %-ában)	Államadósság-rátá válto- zása (százalékpont)
Portugália	–96	–36	17,4
Görögország	–84	–47	4,2
Spanyolország	–60	2	–25,5
Írország	–21	14	–22,7
Olaszország	–8	–26	–9,9

³¹ LOSONCZ 2014.

³² Lásd ECB 2017.

	Kumulált folyófizetési- mérleg-egyenleg (GDP %-ában)	Kumulált államháztartási egyenleg (GDP %-ában)	Államadósság-ráta válto- zása (százalékpont)
Franciaország	6	-23	4,2
Ausztria	16	-19	-1,6
Németország	27	-19	3,5
Belgium	47	-5	27,4
Hollandia	48	-5	15,8
Finnország	61	33	-10,0
Luxemburg	98	23	1,0

Forrás: BALDWIN–GIAVAZZI 2015, 36. és AMECO

Ha tehát mind a külső pozíció, mind pedig az államháztartás egyensúlyban (vagy közel egyensúlyban) van, akkor a privát szektor (hazai) megtakarításai is egyensúlyba kerülnek a beruházásokkal. De mennyiben reális a köz- és a magánszektorra is kiterjedő általános egyensúlyi pozíciók feltételezése? Föderális államokban (megengedőbben: közös valutát használó monetáris alakulatokban) egyáltalán nem ritka, sőt inkább az a jellemző, hogy az egyes régiók (tartományok, tagállamok) rendre különböző pozíciókat mutatnak – már ha egyáltalán mérik azt – fejlettségbeli, képzettségbeli stb. eltérésekből fakadóan. Következésképpen vagy elfogadja az eurózóna, hogy az egyensúlytalanságok tartósan fennmaradnak, és ennek megfelelően a későbbi válságok elkerülése érdekében olyan állandó transzfermechanizmust valósít meg, amely a föderális berendezkedéssel bíró államokban evidencia, vagy pedig olyan intézményi megoldás(oka)t talál, amely az (1) összefüggés mindhárom tényezőjét érdemben képes befolyásolni, nem csak az államháztartás pozícióját.

E tekintetben a legfontosabb (gyakorlati) kérdés, hogy Németország, amely a legnagyobb hitelező, hajlandó-e szintén felvállalni, hogy külkereskedelmi mérlegének többletét leszorítva a monetáris unió más államainak pozícióját javítsa. Miközben e felvetés az (1) összefüggés alapján önmagában egyáltalán nem irreális (hiszen Németország – továbbá Hollandia, Ausztria vagy Finnország – hitelezői pozíciója más oldalról azt jelenti, hogy egyéb tagállamok, jelesül a válsággal sújtott perifériaállamok hitelfeltevői pozícióba szorulnak), vizsgálni célszerű, hogy milyen feltételek mellett volna hajlandó Németország rontani saját külgazdasági pozícióján. A válságban, illetve a válságrendezésben tanúsított német magatartás alapján egyértelműnek látszik, hogy a megoldás nem az önként vállalt és feltételek nélküli „rontás” volna (praktikusan: a németországi munkabéreknek a termelési szinthez viszonyított jelentős emelése), hanem a partnerországok strukturális adottságainak (elsősorban a munkapiacot értve ide) javítása.³³

Az eddigi gyakorlat a pénzügyi kimentéshez kapcsolt feltételelenség részeként próbálta kezelni e torzulásokat, ám a tényleges intézkedéseket a tagállamok hatáskörébe utalta. Ez a megközelítés – miközben kielégíti a szubszidiaritás elvét, és demokratikus legitimitással is bír (amennyiben a nemzeti törvényhozás és a végrehajtó hatalom együttműködésében jön létre a reformterv), az eddigi tapasztalatok birtokában nem vezetett eredményre. Ezért a fiskális paktum, valamint a hatos törvénycsomag mellett azokat kiegészítve (és így előbbieik érvényességét aláhúзва) olyan előírásokat is célszerű volna

³³ A német hozzáállásról bővebben lásd: BENCZES 2017.

foganatosítania az EU-nak, amelyek a strukturális reformok melletti egyértelmű(bb) kiállást juttatják érvényre.

A fiskális paktum egyensúlyt megcélzó előírása csak abban az esetben lehet eredményes, ha azt kiegészíti a magánszektorra vonatkozó hasonló előírás is. Ezért lehet indokolt olyan újabb paktum elfogadása, amely kifejezetten a versenyképesség javítását célozza meg. Mody³⁴ például a fiskális paktum mellett banki paktumot és versenyképességi paktumot is javasol. Ezzel voltaképpen az (1) összefüggés mindhárom tagjára vonatkozóan közös állásfoglalásra kényszerülnének a felek. Mára az eurózóna stabilitásának megteremtését és megtartását célzó elképzelések közül a bankunió megvalósításának lehetősége realitássá vált. A bankunió létrejöttéről 2012-ben állapodtak meg az állam- és kormányfők. A GMU megerősítésének szándékával létrejövő bankunió részeként jöhetett létre az EKB felügyelete alatt működő egységes felügyeleti mechanizmus, valamint a pénzügyi segítségnyújtásban aktívan szerepet vállaló egységes bankszanálási mechanizmus – utóbbi a következő 10 évben fog teljessé válni. A bankunió harmadik lába az európai betétbiztosítási rendszer lesz majd.³⁵

4. A maastrichti kompromisszumon túl: a fiskális unió esélyeiről

A GMU gazdasági kormányzásának átfogó reformja kapcsán a másik jelentős és figyelemre számot tartó elképzelés a költségvetési unió megvalósítása. 2011 tavaszán-nyarán rövid ideig úgy tűnt, hogy valóban lehet esélye a maastrichti kompromisszum meghaladásának, és az EU tagállamainak vezetői túllépnek a csak a szabályokra alapozott reformterveken. Németország kancellárja, Angela Merkel a német alsóházban tartott beszédében így fogalmazott: „Nemcsak beszélünk a fiskális unióról, hanem elkezdjük azt építeni.”³⁶

A fiskális unió (vagy legalábbis a nagyobb közös költségvetés) gondolata természetesen nem új keletű az Európai Unióban. Az 1977-es keltezésű MacDougall-jelentés éppen azon az alapon utasította el a monetáris unió felállításának ötletét, hogy az nem tudná megfelelően kezelni a „rövid távú és ciklikus fluktuációkat”.³⁷ A jelentés a közösségi transzferek hiányára vezette vissza a monetáris unió életképtelenségét. Mivel a politikai unió lehetősége akkor fel sem merült (sőt ebben az időszakban éppen hogy az európai integrációs folyamat teljes leállásától lehetett tartani), ezért az egységes valutát sem tekintették reális opciónak a felek. Egy évtizeddel később, az egységes európai piac lehetőségén felbuzdulva, Jacques Delors bizottsági elnök és csapata már egyértelműen kiállt az egységes valuta mellett, azt mintegy az európai egységesülő piac betetőzésének és egyben szimbólumának tekintették.³⁸ Az eredeti elképzelések az egységes piac dinamikájából következő erőteljes és intenzív makrogazdasági (gazdaságpolitikai) együttműködést is feltételeztek – ebbe nagyon is beleértve a költségvetési politikát. Ám mint ismert, végül szokatlan szervezeti-intézményi megoldást

³⁴ MODY 2013.

³⁵ JUNCKER 2015. A bankunió és a fiskális unió kapcsolatáról kritikai szemléletben lásd Csaba László tanulmányát a kötetben (*A költségvetési és bankunió: vízváltató a többsebességes EU-ban*). A versenyképességi kérdésekről lásd: HALMAI 2014, illetve KUTASI 2015.

³⁶ PIDD 2011.

³⁷ MacDougall Report 1977, 12.

³⁸ DELORS 1989.

fogadtak el. Az a gazdaságpolitika két ágát, a költségvetési és a monetáris politikát külön szintekre delegálta: előbbi a nemzetállamok hatáskörében hagyva, míg utóbbit az Európai Központi Bank felügyelete alá helyezve.³⁹

A válság hatására az első koherens elképzelések a fiskális unió létrehozására meglepő módon nem az Európai Bizottságtól származtak. A Bizottság akkori elnökét, Barrosót kritikák is érték amiatt, hogy nem volt proaktív a válság kitörését követően. Hagyta, hogy az állam- és kormányfők tegyenek javaslatokat a gazdasági kormányzás reformjára, és ezzel szándékosan vagy sem, de a még intenzívebb kormányköziség felé terelte az Európai Uniót.⁴⁰ Bizottsági kezdeményezések híján az EKB korábbi első embere, Jean-Claude Trichet volt az egyik olyan fajsúlyos véleményformáló az EU-ban, aki már viszonylag korán kiállt a GMU gazdasági pillérének tényleges megvalósítása mellett. Trichet egy 2010-es interjújában egyértelműen a föderális EU irányába történő elmozdulást proponálta. Kiemelte, hogy a föderalizmus erősítése hiányában „a gazdasági unióért – amely szerves része a GMU-nak – érzett felelősségvállalás egyértelműen tagállami szintű marad”, és mint ilyen veszélyezteti az euróövezet stabilitását.⁴¹ Egy évvel később pedig már olyan konkrét kétlépcsős válságrendezési tervet vezetett elő a jegybankvezér, amely feltételezte az aktív EU-szintű közreműködést. Elképzelései szerint első lépésként azok az államok, amelyek átmeneti fizetési problémákkal küzdenek, egy EU-alaphoz fordulhatnának kimentésért. A pénzügyi segítségnyújtás azonban – elkerülendő az erkölcsi kockázat beágyazódását – csak szigorú feltételek mellett (volna) lehetséges. Ha azonban a bajba jutott tagállam nem képes (vagy nem hajlandó) a vállalt kötelezettségeinek eleget tenni, akkor második körben „az euró-zóna hatóságai jóval mélyebb és erőteljesebb jogosultságokat szereznek az adott ország gazdaságpolitikájának meghatározásában”.⁴² E második szinten az EU-s szervek (különösen az Európai Tanács) a javaslat értelmében jelentős befolyásra tennének szert a tagállammal szemben. Az erőteljesebb befolyás intézményesítése érdekében Trichet javaslatot tett európai pénzügyminisztérium felállítására is, amely nem az egyes tagországok, hanem a közösség egészének érdekeit tartaná szem előtt, és szükség esetén döntést hozna tagállami szintű közpénzügyi kérdésekben.

Trichet gondolatai inspirációt jelentettek például a brüsszeli székhelyű Bruegel Intézet számára is. Munkatársai azon túl, hogy síkra szálltak a fiskális unió mellett, amely véleményük szerint az euróövezet stabilitásának záloga, részleteiben is kidolgozták egy közös pénzügyminisztérium működési kereteit.⁴³ Az új uniós intézmény elsősorban arra lenne hivatott, hogy folyamatosan monitorozza a tagállami gazdaságpolitikákat, és szükség esetén – ha a tag gazdaságpolitikája az övezet egészének stabilitását fenyegeti – meg is vétőzhatná a vitatott nemzeti döntéseket. Ez természetesen egyben azt is jelentené, hogy a pénzügyminisztérium képes annak megítélésére, hogy valamely tagállam likviditási vagy inkább fizetőképességi problémákkal küszködik-e, és ennek megfelelően kezeli a válságot. Fizetéseképtelenség esetén a felálló intézmény akár a kormányzati kinevezéseket is

³⁹ Lásd bővebben BENCZES–KUTASI 2010. Bod Péter Ákos (BOD 2015) megjegyzi, hogy Lámfalussy Sándor, mint a Delors-csapat tagja, irt ugyan a költségvetési politikák egységesítésének szükségességéről, ám e felvetése súlytalan maradt.

⁴⁰ WYPLOSZ 2012.

⁴¹ TRICHET 2010.

⁴² TRICHET 2011.

⁴³ Részletesen lásd MARZINOTTO–SAPIR–WOLFF 2011.

véleményezhetné, sőt vétóval is élhetne. Legalább ilyen fontos eleme az elképzelésnek, hogy a pénzügyminisztérium adókat szedhetne be, és azokból kifizetéseket teljesíthetne. A Bruegel munkatársai azonban még ennél is tovább mentek, és a betétbiztosítás megteremtésében, illetve a válságmenedzselésben is kiemelt szerepet szántak az intézménynek.

Az új intézmény hasznossága egyebek mellett annak (volna) tulajdonítható, hogy képes lenne gyorsan és rugalmasan reagálni. Az eredeti elképzelések szerint krízis esetén egyfajta végső hitelezőként is funkcionálna. (Ne feledjük, hogy 2011-ben, Trichet elnöksége alatt az EKB a szuverének számára még nem kínált ilyesfajta menedéket, ennek lehetősége igazán csak Mario Draghi hivatalba lépésével vált realitássá.) A szubszidiaritás elvével ellenkező hatalom- és erőforrás-centralizáció azonban ellenállást válthat ki a tagok részéről. Marzinotto és munkatársai ezért síkra szállnak a demokratikus felhatalmazás mellett, és a pénzügyminiszter Európai Parlament által történő megválasztását helyezik kilátásba.⁴⁴ Ezzel pedig egyértelműen az egyik legerősebb (ha nem a legerősebb) legitimációjú közösségi intézmény jöhetne létre az Európai Unióban (lásd az 1. ábrát).



1. ábra

Az euróövezet pénzügyminisztériumának illeszkedése az EU intézményrendszerébe

Forrás: MARZINOTTO–SAPIR–WOLFF 2011, 2. alapján saját szerkesztés

A Tommaso Padoa-Schioppa Group (TPSG) (nevét a néhai olasz EKB-alelnökről kapta) még élesebben fogalmaz, és nem hagy kétséget afelől, hogy az egyetlen járható út az EU számára a fiskális unió létrehozása.⁴⁵ A GMU kiteljesedése folyamatában „az egységes valuta legalább annyi fiskális föderalizmust igényel, amennyi a megfelelő működéshez elengedhetetlenül szükséges, ugyanakkor ennél nem is többet”.⁴⁶ A szerzők felismerik a megvalósítás előtt tornyosuló politikai akadályokat, amikor elismerik, hogy csak annyi föderalizmust célszerű vállalni, amennyi mindenképpen szükséges. Tervezetük üzenete,

⁴⁴ MARZINOTTO–SAPIR–WOLFF 2011.

⁴⁵ TPSG 2012.

⁴⁶ TPSG 2012, 5.

hogy az EU-nak képesnek kell lennie elmozdulni a válságrendezésben meghatározó kormányközi gyakorlattól a közösségi módszer felé. Hasonlóan a Bruegel Intézethez a TPSG csoport is önálló, nemzetek feletti intézmény felállítását mellett érvel, elismerve egyben azt is, hogy mindez a tagállami szuverenitás csorbulását jelenti majd. A szuverenitás korlátozása különösen abban az esetben válik érzékennyé, ha valamely tagállam nem képes magát a pénzügyi piacokról finanszírozni, és a kimentés igényével fordul a közös alapokhoz. A gyakorlatban mindez azt jelentené, hogy „a szuverenitás ott végződik, ahol a fizetőképesség véget ér”.⁴⁷ A Tommaso Padoa-Schioppa-csoport ugyan nem nevezi az EU-szintű intézetet pénzügyminisztériumnak, de gyakorlatilag hasonló jogosítványokkal ruházná azt fel, mint akár Trichet, akár Marzinotto.⁴⁸ Az általuk megálmodott Európai Adósság Ügynökség (*European Debt Agency*) élén is egy pénzügyminiszter állna, akinek feladatai közé tartozna egyebek mellett a tagállami teljesítmények felügyelete (különös tekintettel arra, hogy a tagok tiszteletben tartják-e a fiskális szabályokat), fizetéseképtelenség esetén pedig át is vehetné a közpénzügyek irányítását az érintett tagállamban.

Közös elem a fenti elképzelésekben, hogy az újonnan felállítandó – nevezzük így – pénzügyminisztérium kiemelt szerepet kapna a páneurópai bankfelügyelet létrehozásában és működtetésében is. A bankunió létrehozását a fiskális unió sikeres működése feltételül is szabják a felek arra való hivatkozással, hogy az európai pénzügyi piacok integráltak, és a bankok és államok között olyan mély kapcsolat feszül (messze túllépve az államok közvetett, adósságpapírok általi banki finanszírozásán), amelynek figyelmen kívül hagyása eredményezte részben a jelenlegi adósságválságot is.

A fiskális unió mint kifejezés az Európai Tanács elnökének egy 2012. évi jelentésében már *explicite* is megjelent.⁴⁹ A jelentést ugyan Herman van Rompuy jegyzi, de elkészítésében támogatta őt az Európai Bizottság, az EKB és az Euróacsoport is.⁵⁰ A jelentés kiemeli, hogy a valódi Gazdasági és Monetáris Uniónak négy pilléren kell nyugodnia: 1. integrált pénzügyi keretek; 2. integrált költségvetési keretek; 3. integrált gazdaságpolitikai keretek; valamint 4. megerősített demokratikus legitimitás és elszámoltathatóság. A dokumentum egyértelmű szóhasználatával így fogalmaz: „A GMU zavartalan működése nem egyszerűen a már meghozott intézkedések határozott kivitelezését igénylik [...], hanem egy minőségi lépést a fiskális unió irányába.”⁵¹ A jelentés kiáll a központi euróövezeti költségvetési és közös költségvetési intézmény mellett, amely az aszimmetrikus sokkok kezelésében vállalna részt.

A Rompuy-jelentést követően azonban érzékelhetően lassított a közösség a fiskális unió megvalósítása ügyében. Egy időre úgy tűnt, hogy ha a napirendről le nem is kerül(t), de érdemi előrelépés nem történt. Fordulatot Juncker mint a Bizottság elnökének színre lépése hozott, aki ötödmagával jegyezte azt a dokumentumot, amely minden korábbinál messzebbre ment a fiskális unió megvalósíthatóságának kérdésében.⁵² A gyakran csak *Őt elnök jelentéseként* hivatkozott anyag plasztikus képpel indít: a GMU „jelenleg leg-

⁴⁷ TPSG 2012, 7.

⁴⁸ TRICHET 2011; MARZINOTTO–SAPIR–WOLFF 2011.

⁴⁹ *Towards a Genuine Economic and Monetary Union* (2012).

⁵⁰ Érdekeség, hogy legelső nyilvános felszólalásában, 2009 novemberében, Van Rompuy a válságrendezés kapcsán még nem az EU gazdasági kormányzásának reformjában látta a megoldást, hanem a globális kormányzás átalakítását sürgette (VAN ROMPUY 2009).

⁵¹ *Towards a Genuine Economic and Monetary Union* (2012), 5.

⁵² Lásd JUNCKER 2015.

inkább egy évtizedek óta épülő, de csak részben elkészült házhoz hasonlít. Amikor a vihar lecsapott, a falakat és a tetőt gyorsan meg kellett erősíteni. Legfőbb ideje, hogy megerősítsük az alapjait, és azzá tegyük a GMU-t, aminek eredetileg szánták: kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen és árstabilitáson alapuló, sikeres helyé, a teljes foglalkoztatást és társadalmi haladást célzó, versenyképes szociális piacgazdasággá.”⁵³ E célok elérése elképzelhetetlen az Unió gazdasági pillérének elkészülte nélkül.

A jelentés elvárja, hogy jó időkből a tagállamok fegyelmezett költségvetési politikát vigyenek, illetve ügyeljenek nemzetgazdaságuk versenyképességének fenntartására. De ezzel együtt is explicit módon megfogalmazza, hogy sokkok kezelésében nem lehet és nem is célszerű csak a tagállamok – vélhetően hatékony, ám így is fájdalmas és akár elhúzódozó – beavatkozására támaszkodni.⁵⁴ Következésképpen szükség van a GMU-n belüli kockázatmegosztásra. E kockázatmegosztásnak a jelentés két területét nevesíti. Rövid távon a pénzügyi és tőkepiacok mélyebb integrációját tűzi ki célul (ezt nevezi a magánszektor kockázatmegosztásának), megerősítve e folyamatot a bankunióval. Középtávon pedig a költségvetési politika területére is kiterjesztené a kockázatmegosztást.⁵⁵

A jelentés természetesen nem vonja kétségbe a különféle költségvetési (és újabban már makrogazdasági) szabályok fontosságát, de szemléletváltást sürget: egészen konkrétan a maastrichti kompromisszum meghaladásáért áll ki. Olyan új intézményi struktúrák kifejlesztését hirdeti meg, amelyek a közös döntéshozatal révén a szuverenitás további (akár jelentős mértékű) elvonását és/vagy megosztását vetítik előre. Minimális lépésként a koordináció erősítésére tanácsadó funkcióval felruházott Európai Költségvetési Tanács felállítására szólít fel. A hatos törvénycsomag már megteremtette a lehetőséget (sőt valójában irányelv formájában elő is írta) a tagállami költségvetési keretrendszert és az azt felügyelő tagállami költségvetési tanácsokat. A jelentés most arra tett javaslatot, hogy ne csak tagállami szinten, hanem nemzetek felett álló és független költségvetési felügyeleti szervet (tanácsot) állítsanak fel. Így az uniós szintű költségvetési irányítási keretben meghatározott gazdasági célkitűzéseket és ajánlásokat (azok betartását) közvetlenül is ellenőrizni lehetne. Hagen egyébként már 20 esztendővel korábban is hasonlóra tett javaslatot, akkor még süket fülekre találva.⁵⁶

De nem áll meg a jelentés egy újabb tanácsadó szerv létrejötténél, hanem így fogalmaz: „minden kiforrott monetáris unióban bevezettek közös makrogazdasági stabilizációs funkciókat”,⁵⁷ vagyis síkra száll egy olyan mechanizmus kialakítása mellett, amely aszimmetrikus sokkok esetén konkrét segítséget kínál a bajba jutott államoknak, jelezve a fiskális unióba történő elmozdulás igényét. Azok azonban csalódhattak, akik a szolidaritás erősítését a föderális államokra jellemző transzferunióban látják. A jelentés ugyanis csak egy olyan automatikus stabilizációs mechanizmust pártol, amely nem az üzleti ciklusok kisimítását, hanem az egyszeri sokkok negatív hatásainak enyhítését szolgálja. Ez a funkció így a zóna sebezhetőségének mérséklését célozza meg, arról továbbra sincs szó, hogy a szegényebb,

⁵³ JUNCKER 2015, 4.

⁵⁴ A jelentés kiemeli, hogy a leértékelés lehetőségénél minden más eszköz költségesebb és időben is hosszabb lefutású. Hogy ne lehessen mérlegelés tárgya az *exit*, a GMU-nak igenis közös védőhálót kell fejlesztenie.

⁵⁵ A jelentés röviden szót emel a politikai unió létrehozása mellett is, ám erre a jelen tanulmány kereteiben nem térhetünk ki.

⁵⁶ HAGEN 1998.

⁵⁷ JUNCKER 2015, 17.

kevésbé versenyképes államok állandó transzfermechanizmus keretében jutnának támogatáshoz – különösen nehezebb időkben (a ciklus leszálló ágában): „Nem tekinthető [a mechanizmus] a tagállamok közötti jövedelemegyenlősítés eszközének.”⁵⁸

Következésképpen továbbra sincs napirenden, hogy a föderalizmus egyik alapvető fontosságú pillére, a közös adóztatás megvalósuljon. Így arról sincsen szó, hogy a fejlettektől állandósult transzfer áramolhatna a fejletlenebb, versenyképtelenebb régiókba – eltekintve természetesen a Kohéziós és a Strukturális Alapok pénzügyi forrásaitól.

A konkrét finanszírozási formát illetően egyelőre nincs megállapodás a felek között. Az Európai Bizottság vitaanyaga lehetőségként számol az Európai Stabilitási Mechanizmus további feltökésítésével, a közös költségvetés stabilizációs célú átalakításával, sőt új költségvetési források fellelésével (például a GDP-arányos hozzájárulások emelésével), vagy egy úgynevezett *rainy day fund* megteremtésével.⁵⁹ Sőt immáron *explicite* is megjelenik az euróövezeti kincstár megalapításának lehetősége is. A kincstár a jövőben a GMU-tagok gazdasági és költségvetési felügyeletét láthatná el, de a Bizottság elképzelhetőnek tartja, hogy ez az intézmény vállalná magára egy „biztonságos euróövezeti eszköz” (lásd még: eurókötvény) kibocsátását is.⁶⁰ A kincstárhoz hasonlóan az Európai Valutaalap ötlete sem teljesen új, és most már a vitaanyag is nevesítette azt mint valós lehetőséget.

A 2008-ban Európát is elérő adósságválság nyomán az Európai Unió most egyszerre kívánja korlátozni újabb szabályok által a fiskális politika mozgásterét és növelni annak rugalmasságát a közösségi szintű költségvetési politika határainak (és nagyságának) kiterjesztésével. Míg azonban a fiskális szabályok szigorításával, majd tagállami szintű kötelező érvényű birtokbavételével konkrét lépéseket is tett az Unió, addig az intézményi reformokat megjeleníteni hivatott fiskális unió jobbjára még mindig csak ötlet, jó esetben terv maradt. Ugyan az elmúlt 2-3 esztendőben újra felélénkület látszik a vita a valós közösségi szintű intézményi reformok keresztülviteléről, és egyben annak lehetősége is látszódnia kezd, hogy az intézményi integráció elmélyítése egyszersmind a túl bonyolulttá vált szabályrendszer egyszerűsítéséhez is teret biztosíthat, ám a tényleges tetteket továbbra is középtávrá teszi az EU.

E tanulmány ugyan nem vitatja a mostani lendület fontosságát, ám kritikusan szemléli a fiskális unió megteremtésének folyamatát. A fiskális unió – ha lesz is – nem valószínű, hogy nagyobb lenne, mint a tagok GDP-jének 1,5–2%-a, és mint ilyen nem lehet majd több alkalmi stabilizációs eszköznél, amelyet csak kivételes esetekben aktiválnak a felek. Ez pedig nyilván nagyon messze van attól, hogy általa egy későbbi politikai unió alapjait fektessék le a tagok. Ami 10 esztendővel a pénzügyi és gazdasági válság kirobbanása és 30 évvel a Delors-jelentés publikálása után továbbra is egyértelmű: a maastrichti kompromisszum meghaladása ugyan távlati cél lehet, de ennek teljesülése rövid távon nem valószínű.

⁵⁸ JUNCKER 2015, 17.

⁵⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017b.

⁶⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017b.

Irodalomjegyzék

- ALESINA, A. – PEROTTI, R. (1996): Budget Deficits and Budget Institutions. *International Monetary Fund Working Paper*, No. 52. DOI: <https://doi.org/10.3386/w5556>
- ANDOR L. (2013): Válságkezelés az Európai Unióban és a valutaunió reformja. *Köz-Gazdaság*, 8. évf. 3. sz. 5–20.
- BALDWIN, R. – GIAVAZZI, F. eds. (2015): *The Euro-Zone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*. London, CEPR.
- BARRO, R. J. – GORDON, D. B. (1983): Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 12, No. 1. 101–121. DOI: [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(83\)90051-X](https://doi.org/10.1016/0304-3932(83)90051-X)
- BENCZES I. (2004): Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban. *Külgazdaság*, 58. évf. 11. sz. 20–37.
- BENCZES I. (2011): Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf. 9. sz. 759–774.
- BENCZES I. (2017): Regionális hegemon-e Magyarország? *Külgazdaság*, 61. évf. 7–8. sz. 3–27.
- BENCZES I. – KUTASI G. (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Budapest, Akadémiai.
- BLIZKOVSKY, P. (2012): Does the Golden Rule Translate into a Golden EU Economic Governance? *Lee Kuan Yew School of Public Policy, Policy Brief Series*, No. 7.
- BOD P. Á. (2015): Lámfalussy Sándor (1929–2015). *Közgazdasági Szemle*, 62. évf. 7–8. sz. 713–716.
- BORDO, M. – MARKIEWICZ, A. – JONUNG, L. (2011): A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History. *NBER Working Paper Series*, No. 17380. DOI: <https://doi.org/10.3386/w17380>
- CSABA L. (2013): Európai Egyesült Államokat – de most rögtön? *Köz-Gazdaság*, 8. évf. 1. sz. 19–27.
- DELORS, J. (1989): *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. Brussels, Committee for the Study of Economic and Monetary Union.
- EUMSZ (2010): Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2010. március 30. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, C83/47.
- ECB (2014): *Statistic Pocket Book*. Frankfurt, ECB.
- EUROPA (2011): EU Economic governance “Six Pack” – State of Play. MEMO/11/627, Brussels, 22 September 2011. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-627_en.htm?locale=fr (A letöltés ideje: 2019. 08. 08.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017a): *Vitaanyag a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről*. COM(2017) 291, 2017. május 31., Brüsszel.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017b): *Numerical fiscal rules in the EU member states*. Brüsszel, Európai Bizottság. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en (A letöltés ideje: 2018. 02. 12.)
- FABBRINI, S. (2013): Intergovernmentalism and its Limits: Assessing the European Union’s Answers to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, Vol. 46, No. 9. 1003–1029. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414013489502>
- FRIEDMAN, M. (1959): *A Program for Monetary Stability*. New York, Fordham University Press.
- FUEST, C. – PEICHEL, A. (2012): European Fiscal Union. What is It? Does It Work? And are there Really No Alternatives? *IZA Policy Paper*, No. 39.
- GALBÁCS P. (2012): *Aktív szabályozás vagy gazdaságpolitikai nihilizmus?* Budapest, Akadémiai.
- GYÖRFFY D. (2014): Válság és válságkezelés Görögországban: A puha költségvetési korlát szerepe a gazdasági összeomlásban. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 1. sz. 27–52.

- HAGEN, J. VON (1998): *EMU Needs an Economic Policy Council. ZEI Report*. Bonn, Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- HAGEN, J. VON – HARDEN, I. (1996): Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. *International Monetary Fund, Working Paper*, No. 78.
- HALMAI P. (2013): Európai integráció és szuverenitás: A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174. évf. 4. sz. 411–421.
- HALMAI P. (2014): *Krízis és növekedés az Európai Unióban. Európai modell, strukturális reformok*. Budapest, Akadémiai.
- HALMAI P. (2017): Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 6–17.
- HENNING, C. R. – KESSLER, M. (2012): Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe’s Fiscal Union. *Peterson Institute for International Economics Working Paper Series*, 2012/1. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1982709>
- IMF (2009): *Fiscal Rules. Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. 2009. december 16. Washington, D. C., IMF.
- IMF (2015a): *Ireland. Country Report, No. 15/77*. Washington, D. C., IMF.
- IMF (2015b): *Spain. Country Report, No. 15/232*. Washington, D. C., IMF.
- JANKOVICS L. (2013): A nemzeti gazdaságpolitikák mozgástere az új európai keretrendszerben. In MURAKÖZY L. szerk.: *Minden Egész eltörött*. Budapest, Akadémiai. 198–226.
- JUNCKER, J-C. (2015): *Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása*. 2015. június 22., Brüsszel.
- KENNEDY, S. – ROBBINS, J. – DELORME, F. (2001): *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2094473>
- KOPITS, G. (2001): Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? *IMF Working Paper*, WP/01/145. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781451856545.001>
- KOPITS, G. (2014): Ireland’s Fiscal Framework: Options for the Future. *The Economic and Social Review*, Vol. 45, No. 1. 135–158.
- KOPITS, G. – SYMANSKY, S. (1998): Fiscal Policy Rules. *Occasional Paper*, No. 162. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781557757043.084>
- KOVÁCS Á. – HALMOSI P. (2012): Azonosságok és különbségek az európai válságkezelésben. *Pénzügyi Szemle*, 57. évf. 1. sz. 9–26.
- KUTASI, G. (2015): External Imbalances in the EU: A REER-based Explanation. *Intereconomics*, Vol. 50, No. 5. 301–308. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10272-015-0555-x>
- KUTASI, G. (2017): Unsustainable Public Debt in a European Fiscal Union? *Revista, Finanzas y Política Económica*, Vol. 9, No. 1. 25–39. DOI: <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.2017.9.1.2>
- KYDLAND, F. E. – PRESCOTT, E. C. (1977): Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3. 473–491. DOI: <https://doi.org/10.1086/260580>
- LOSONCZ, M. (2013): The Sovereign Debt Crisis and the Weakening of the Pillars of the Economic and Monetary Union. In FARKAS, B. ed.: *The Aftermath of the Global Crisis in the European Union*. Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing. 56–82.
- LOSONCZ M. (2014): *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban*. Tatabánya, Tri-Mester.
- LUCAS, R. E. (1976): Econometric Policy Evaluation: A Critique. *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, No. 1. 19–46. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0167-2231\(76\)80003-6](https://doi.org/10.1016/S0167-2231(76)80003-6)

- Macdougall Report (1977): *Report of the Study Group on the Role of Public Finances in European integration*. Brussels, Commission of the European Communities.
- MARKETOU, A. (2015): *Constitutional Change through Euro Crisis Law: Greece*. Elérhető: <https://eurocrisislaw.eu.europa/wp-content/uploads/sites/44/2019/05/Greece.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 02. 12.)
- MARZINOTTO, B. – SAPIR, A. – WOLFF, G. (2011): What Kind of Fiscal Union? *Bruegel Policy Brief Issue*, 2011/06, November.
- MODY, A. (2013): *A Schuman Compact for the Euro Area*. Brussels, Bruegel Essay and Lecture Series.
- PERSSON, T. – TABELLINI, G. (2000): *Political Economics*. Cambridge (MA), MIT Press.
- PIDD, H. (2011): Angela Merkel Vows to Create Fiscal Union Across Eurozone. *The Guardian*, 2 December 2011.
- Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról* (2012).
- TPSG (2012): *Completing the Euro: A Road Map towards Fiscal Union in Europe*. Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group, *Notre Europe*, June 2012.
- Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. European Council, The President, 25 July 2012, Brussels.
- TRICHET, J.-C. (2010): *Trichet: la BCE «n'est en aucun cas là pour réparer les erreurs des gouvernements»*. Elérhető: <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/2010/07/13/trichet-la-bce-nest-en-aucun-cas-la-pour-reparer-les-erreurs-des-gouvernements> (A letöltés ideje: 2019. 08. 08.)
- TRICHET, J.-C. (2011): *Tomorrow and the Day After Tomorrow: A Vision for Europe*. Elhangzott a berlini Humboldt Egyetemen, 2011. október 24.
- VAN ROMPUY, H. (2009): *Acceptance Speech by Herman van Rompuy*. 19 November 2009, Brussels.
- VERHELST, S. (2012): How EU Fiscal Norms Will Become a Safety Net for the Failure of National Golden Rules? *European Policy Brief*, No. 6.
- VIGVÁRI G. (2016): Trilemmából dilemmába: Politikai gazdaságtani gondolatok az Európai Unió jövőjéről az elmúlt évek válságai alapján. *Köz-Gazdaság*, 11. évf. 3. sz. 281–292.
- WYPLOSZ, Ch. (2012): Happy 2012? *Voxeu.org*, 3 January 2012. Elérhető: www.voxeu.org/index.php?q=node/7487 (A letöltés ideje: 2019. 08. 08.)