



Közzszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Az Európai Unió gazdaságpolitikai reformja
és a válságkezelés politikai következményei

Dr. Marján Attila

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közzszolgálati Egyetem 2013.



TARTALOM

I. Rész: Gazdasági válság és válságkezelés általános megállapítások	3.
A gazdasági válságok és válságkezelések történelmi tapasztalatai	3.
A válság hosszabb távú gazdasági és politikai következményei	4.
II. Rész: Euróválág és válságkezelés	6.
Általános megállapítások	11.
A Gazdasági és Monetáris Unió intézményrendszere és működése	13.
A GMU gazdaságpolitikai koordinációs és felügyeleti eszközeinek áttekintése	13.
Integrált iránymutatások	15.
Az Európa 2020 stratégia	15.
A gazdaságirányítás átalakított keretrendszere	17.
A Stabilitási és Növekedési Paktum reformja	18.
A makrogazdasági felügyeleti keretrendszer	18.
Az európai szemeszter	20.
Az Euro Plusz Paktum	21.
A gazdaságpolitikai koordináció euroövezeti dimenziója	22.
Az Európai Stabilitási Mechanizmus	23.
A válságkezelés fontosabb országspecifikus eseményei	25.

I. Rész: gazdasági válság és válságkezelés általános megállapítások

A gazdasági válságok és válságkezelések történelmi tapasztalatai

Ha visszatekintünk a történelembe, azt látjuk, hogy a világ megélte már egyszer a globális kapitalizmus korszakát a 19. század második felétől az első világháborúig tartó időszakban. Ebben az időben a tőke, az áruk, a személyek, az információk mozgása teljesen szabad volt a kapitalista világban. Ráadásul globális aranypénzrendszer működött, amelyben a századfordulón – Kína és Perzsia kivételével – minden ország részt vett. A növekedés üteme hatalmas volt, az emberek egyre jobban éltek, a szegény országok rohamlépekben zárkóztak fel az élvonalhoz, kialakultak a modern vállalatok, sőt a modern multik elődjei is – mindenki úgy vélte, hogy a fellendülés megállíthatatlan.

De mindeközben jelentős politikai feszültségek halmozódtak fel a világrendben: a Balkán puskaporos hordó volt, kiéleződött a német–francia ellentét, és az egyesítés után öntudatra ébredő és egyre erősebb Németország helyet kért magának a nagyhatalmak és gyarmattartók asztalánál. De voltak kevésbé látványos okai is a bukásnak, amelyek tanulságként szolgálhatnak a jelenkornak is. Az első liberális világrend idején a globalizáció egyik pillanatról a másikra hálózta be a világot, azaz a gazdasági viszonyok egyik-pillanatról a másikra teljesen szabadok lettek: az áruk szabad áramlását semmi sem állította meg. Igaz volt ez például az agrártermékekre is, amelyek elárasztották Európát az Új Világból, ami rendkívüli egzisztenciális bajokat okozott a drágábban termelő európai parasztoknak. A globalizáció-ellenesség abban az időben is egyre erősebb lett, de a kormányoknak – a még alig létező munkásmozgalom, a korlátozott demokratikus jogok miatt, illetve az erős lobbierővel rendelkező multinacionális vállalatok hiányában – könnyű dolguk volt a helyzet kezelésében, hiszen globális versenyben való alkalmazkodáshoz szükséges bércsökkentés vagy létszámleépítés nem jelentett komoly politikai veszteséget.

A munkások és földművesek túrték, hiszen ez volt a globális verseny rendje – legalábbis ez volt a politika álláspontja. Aztán a politikai és társadalmi feszültségek miatt kirobbanó háború után megerősödött a képviseleti demokrácia, az európai szociáldemokrácia, és megtörténtek az első lépések a jóléti állam irányába, éppen a társadalmi feszültségek csökkentése érdekében. De, mint utólag tudjuk, ez sikertelen volt, de a jóléti fékekkel megszűnt a politika

lehetősége a globális liberalizmus negatív hatásainak ignorálására. Nem a globális kapitalizmus okozta a bajokat: az elszegényedést, a diktatúrát és a háborúkat, de belobbantotta a világgazdaságot, viharos gyorsassággal kötött össze egymással gazdaságokat a különböző kontinenseken, ezáltal pedig rendkívül gyors társadalmi folyamatokat indukált. A baj gyökere – leszámítva a kor geopolitikai szituációját – az volt, hogy a kormányok nem ismerték fel a társadalmi folyamatok kezelésének szükségességét. A globalizáció második modernkori hullámának korát éljük. Számptalan tényező gyökeresen megváltozott, de egy tanulság leszűrhető a történetből: gyors változásokat hozó korban nagyon fontos, hogy a politika gyorsan és megfelelő intézkedésekkel reagáljon.

Az Anglia vezette globális kapitalizmus tehát megbukott, eljött a globális háborúk ideje, de a világ kapott még egy esélyt Amerika felemelkedésével. A kérdés, hogy az amerikai globális kapitalizmus nem jut-e ugyanarra a sorsra 21. században, mint az angol a 20-ban? Ebben fontos szerepe van Európának is mind gazdasági, mind politikai, mind intellektuális értelemben. Hiszen nincs olyan fenyegetés, amely a jelenlegi gazdasági világtrend felbomlásához hasonló negatív következményekkel járna, ha bekövetkezne.

A globalizáció második modernkori hullámának korát, illetve annak nagy válságát éljük. Számptalan tényező gyökeresen megváltozott, de egy tanulság leszűrhető a történetből: gyors változásokat hozó korban nagyon fontos, hogy a politika gyorsan és megfelelő intézkedésekkel reagáljon. Ez igaz ma is, de a sikerhez több kell, mint a napi fenyegetések kivédésének képessége: ehhez hosszú távra tekintő és összeurópai érdekeket megjelenítő stratégia kell. Ez egyelőre csak nyomokban látható az európai politikai vezetés részéről. Az európai politikai elit a 21. század elején még mindig nem tudja, hogy mit szeretne kezdeni saját Uniójával, ahogy azt sem, hogy hol húzódnak a határai. Mint láttuk, ez a két kérdés ráadásul össze is függ egymással. Van, aki úgy gondolja, hogy az Unió menti meg a nemzetállamokat, más úgy véli, hogy a nemzetállamok menthetik meg az Uniót. Akárhogy is van, ma egyetlen hiteles alternatívája sincs az európai integrációnak az európaiak jólétének és biztonságának garantálására.

A válság hosszabb távú gazdasági és politikai következményei

Igaz-e, hogy ez európai integráció eddigi története során a krízisek voltak a legfontosabb politikai és intézményi változások előidézői? Ez nagyon gyakran valóban így volt. Mint láttuk, az EU tagállamok és maga az is EU számos külső és belső eredetű kihívással áll szemben, amik az elmúlt évtizedben felerősödtek (nemzetközi verseny felgyorsulása, demográfiai, társadalmi és költségvetési problémák halmaza), amikre nagyon gyakran

erélytelen és megkésett válaszokat adtak a tagállamok (reformok elodázása, bevándorlás és a demográfiai trendek rossz kezelése). De nem csak a tagállamok, hanem az Európai Unió maga is gyakorta ebbe a hibába esett (betarthatatlan és formális víziók és tervek, lásd Lisszaboni Program, az EU egységes fellépésének hiánya miatti erővesztés a diplomáciában, a sodródó évek az intézményrendszerben az Alkotmány elfogadása előtt és után, stb.)

A kérdés az, hogy a jelenlegi válság, ami az európai integráció legfontosabb vívmányának, a közös pénznek is a létét veszélyezteti, képes-e kiváltani a „kvantumlépést”, vagyis a nagy ugrást egy szorosabb politikai integráció, esetleg egy többsebességű Európa feléⁱ. A kétsebességű fejlődési modell és a politikai unió létrejötte nagy valószínűséggel csak együtt jöhet létre: vagyis, ha valaha is lesz egy szoros politikai integráció Európában, az nem foglalja majd magában az összes jelenlegi tagállamot.

Vizsgáljuk meg, mit is érthetünk politikai unió az EU továbbfejlődésének kontextusában. Az esetleges politikai unió nem egy regionális kormány kialakulását vagy az európai nemzetállamok megszűnését jelenti. A nemzetállam éppen európai találmány, és az európai nemzetek sosem fognak feloldódni egy totális páneurópai politikai egységben. Már csak azért sem, mert az európaiak számára alig létezik európai identitás-érzés és nem létezik közös nyelv, mint az Egyesült Államokban. A politikai unió szorosabb politikai integrációt, valóban közös külpolitikát, valódi európai elnököt, valódi európai parlamenti választásokat, valódi költségvetést, valóban közös gazdaságpolitikát jelenthet. Jelenthet még egységes európai képviselőket a nemzetközi szervezetekben, erősebb páneurópai szimbolikát a mindennapokban. Ha megvalósul Hollande 2013-as víziója, akkor számolhatunk egy Eurozóna-parlamenttel, egy Eurózóna-kormányral, amit egy főmunkaidőben ezzel dolgozó, valósi Eurózóna kormányfő vezet, aki egy az Eurózóna GDP-jének mintegy 5 százalékát kitevő közös költségvetés felett diszponál és akinek a munkáját egy Eurózóna-pénzügyminiszter segíti. Valójában még ekkor sem lenne egy igazi ország az euró mögött, de egy sokkal erősebb politikai profillal rendelkező regionális integráció igen.

Az európai integráció sorsának kulcskérdése jelenleg az, hogy életképes-e egy ország nélküli pénz. Az Európai Unió megpróbálta a politikai unió nélküli monetáris uniót létrehozni, de egyre világosabb, hogy vagy mindkettő kell, vagy egyik sem. Voltak, akik úgy gondolták, hogy ez a felemás helyzet elvezet egy hatalmas krízishez, ami rákényszeríti az EU-t a szorosabb politikai integrációra. Vagyis, ami nem megy szépszerével, az majd menni fog a kényszer hatása alatt – mint eddig is történt már néhányszor. Igaza van Angela Merkelnek, amikor azt állítja, hogy ha az euró válsága elvezet annak megszűnéséhez, az az egész európai integráció felbomlását eredményezi majd, legalábbis annak a mai formájában.

III. Rész: Euróválág és válságkezelés

Általános megállapítások

A világgazdaság az elmúlt hatvan év legsúlyosabb válságát élte 2009-ben. A világgazdaság egy teljes évi össztermékének megfelelő összeggel (50 ezer milliárd dollár) zuhant, vagyis egy teljes év munkája eltűnt az emberi történelemből a válság miatt. Egy másik becslés szerint csak 2008 harmadik negyedévében az amerikai háztartások vagyona összesen 2800 milliárd dollárral, 4,7 százalékkal csökkent az előző negyedévhez képest. és ha mindez nem lenne elég a Bank of England kimutatása szerint a bankoknak 2800 milliárd dollárnyi behajthatatlan adósságot kellett leírniuk a válság miatt.

A válság egyik következménye a kormányok eladósodásának megugrása, részben a bankmentő akciók, részben a recesszió idején lecsökkenő adóbevételek miatt. A másik a munkahelyek megszűnése. Még soha nem fordult elő az amerikai foglalkoztatási statisztikák vezetésének 1939-es kezdete óta, ami 2009-ben: az Egyesült Államok három egymást követő hónapban is 600 ezernél több munkahelyet veszített. Ezzel a munkanélküliség rátája 8,1 százalékra emelkedett (az elmúlt negyedszázad rekordjára). Már 2008-ban is 2,6 millió munkahely szűnt meg, és a munkanélküliek száma 11 millió fölé emelkedett.

Európában, ha lehet, még rosszabb a helyzet, és eleinte mindenki Amerikára mutogatott. Peer Steinbrück, német pénzügyminiszter keserűen gúnyolódott az amerikai pénzpiacokon kialakult áldatlan állapotokon, ami aztán az egész világot recesszióba sodorta. A német miniszter NINJA papíroknak nevezte az amerikai jelzálog-kötvényeket (No Income No Job or Assets, vagyis az amerikai bankok felelőtlensége folytán olyanoknak is adott hitelt, akiknek nincs bevétele, se munkája, se vagyona). Merkel és Sarkozy szintén rendszeresen kikelt az amerikai felelőtlensége és inkompetenciája ellen. Amerika számára ritka tapasztalat volt, hogy az ingerült európaiak rendszeresen kioktatják, ráadásul éppen azon a területen, ahol a hadviselés mellett hagyományosan domináns szerepe volt: a pénzügyekben. Meg kell jegyeznünk, hogy koránt sincs arról szó, hogy az ingatlan lufi csak Amerikában fújódott volna fel. Az angolok például átlagban több jelzáloghitelt vettek fel mint az amerikaiak, és az ingatlanárak egyes európai országokban – ilyen például Spanyolország – jobban elszálltak

mint a tengerentúlon. A válság kétségtelenül Amerikából indult el, de Európa számára járt igazán drámai következményekkel.

Sokan párhuzamot vonnak a mostani és az 1929-hez válság között. Igaz, hogy akkor is fontos szerepet játszott a felelőtlen és mindet elárasztó hitelezés és hitelfelvétel a gazdasági buborék kialakulásában, de az akkori valójában túltermelési válság volt. Vagyis a probléma a termelésből, vagy más szóval a reálgazdaságból indult, a 2008-as viszont a pénzügyi szektorból. A reálgazdasági alapokkal nem voltak akkora bajok (de ez nem igaz minden EU-tagország esetében, lásd pl. Görögország), amíg azokat meg nem rogyasztotta a pénzügyi világ összeomlása. Gazdaságilag az a korszak jelentősen különbözött a maitól: az akkori Európa éppen csak, hogy kilábalt a háború utáni sokkból, és a társadalom legnagyobb részét kitevő munkások nyomorúságos viszonyok között éltek és még sokáig lehetne sorolni a különbségeket. A nyolcvan évvel ezelőtti válság három évig tartott, az amerikai tőzsdeindex az ötödére zuhant, de gyárak ezrei zártak be, munkahelyek milliói szűntek meg és világszerte tömegek váltak nincstelenné. Ezt megelőzendő a kormányok nagyszabású élénkítő csomagokat vezettek be összesen világszerte, ami jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a gazdasági válság átalakult költségvetési és államadóssági válsággá.

Van néhány fontos specifikuma a 2008-as válságnak. Ilyen egyrészt a gyors szétterjedése a fejlett világ pénzügyi szektorában, ami annak köszönhető, hogy a világ pénzpiacai sosem voltak még ilyen mértékben összekötve egymással. De a legfontosabb ismérve ennek a válságnak az, hogy ez most – ellentétben a 20. század második felének legtöbb válságával – a Nyugat válsága. Nem arról van szó, hogy a világ felzárkózó részeinek valamelyikén (Argentína, Mexikó, Oroszország, Távol-Kelet) összeroppan a gazdaság, mert nem képes a nyugati liberális kapitalizmus működési elveit sikeresen alkalmazni. Hanem éppen ellenkezőleg: a világ többi része viszonylag jól van, most éppen a Nyugat gazdasága látszik megroppanni. A globális felbolydulás forrása a kapitalista gazdaság legjelentősebb és legtipikusabb képviselője, az Egyesült Államok.

A korábbi válságok idején a világot az amerikai kereslet mentette meg, de most az a kérdés, ki menti meg az amerikai gazdaságot. Erre senki más nem képes csak az amerikai kormány. Obama elnök 2008 májusában azt mondta, hogy "Biztonsággal kijelenthetjük: visszaléptünk a szakadék szélétől", mert az Egyesült Államok gazdasága a stabilizálódás jeleit mutatja és az amerikaiak már kevésbé aggódtak jövőjük miatt. És szerénytelenül még hozzátette, hogy

kormányának legalább annyit vagy még többet ért el az első négy hónapban, mint bármelyik kormány Franklin Delano Roosevelttől 1930-as évekből elnöksége óta. Az optimista politikai nyilatkozatok ellenére a válság mind Amerikában, mind Európában elhúzódik, sőt Európában – mint láttuk – az integráció komoly próbakövévé válik. Ázsiában erősödnek azok a hangok, hogy az egész nyugati kapitalista modell komoly átgondolásra szorul.

Fontos látnunk, hogy a 21. század elején Európában nemcsak pénzügyi vagy gazdasági válságról beszélhetünk, hanem részben az azok hatására kialakult politikai válságról is – a szónak abban az értelmében, hogy a választópolgárok bizalma megingott a második világháború után létrejött politikai intézményekben, ideértve magát az EU-t is. A társadalom és a gazdaság egyaránt rendkívül gyors változáson esik át. Sokan lehetőséget, de még többen veszélyt látnak mindebben, aminek eredménye a társadalmi bizalom megingása, a politikai intézmények krónikus elutasítottsága, az elit és a társadalom közötti szakadék folyamatos szélesedése. A két világháború közötti szörnyű társadalmi folyamatok megismétlődésének elkerülése érdekében kiépített jóléti modell válságba került, és vele együtt válságba került a középosztály elégedettségére alapozott társadalmi béke is, amit felerősítettek a bevándorlás okozta gazdasági és társadalmi feszültségek, valamint a globalizációtól és legújabban a válság hatásaitól való félelem. Mindez pedig jelentős politikai átrendeződést eredményezhet. Ha az európai politikai közép elveszíti a társadalomnak a jövőtől féltő részét, komoly politikai klímaváltozásnak nézhetünk elébe Európában. Aggasztó jelek már most mutatkoznak a legtöbb nyugati kontinentális országban: a társadalom fellázadt a politikai elit ellen, és ez minden bizonnyal így is marad, ha a közép nem tud hiteles és meggyőző 21. századi víziót adni a társadalomnak.

Korunkban a társadalmak és a világ gazdasága is rendkívül gyors változáson mennek át, sokan lehetőséget, de még többen veszélyt látnak mindebben, aminek eredménye a társadalmi bizalom megingása, a politikai intézmények krónikus elutasítottsága, az elit és a társadalom közötti szakadék folyamatos szélesedése, a válság okozta lecsúszás. A két világháború közötti szörnyű társadalmi folyamatok megismétlődésének elkerülése érdekében kiépített jóléti modell válságba került, és vele együtt válságba került a középosztály elégedettségére alapozott társadalmi béke is, amit felerősítettek a bevándorlás okozta gazdasági és társadalmi feszültségek és a globalizációtól való hisztérikus félelem Európában. Nem véletlen tehát az európai integráció növekvő elutasítása sem, ami a politikai mainstream általános

elutasításával párosul. A biztonságot – és jólétet - jelentő nemzeti identitást felső politikai akaratra fel kellett adni „Brüsszel” hatalmának megerősítése érdekében, sőt még azt is tűrni kellett, hogy szegényebb európai népeket finanszíroztasson a „saját” nemzeti költségvetés kárára. Amúgy is nehezen emészti meg a társadalom, ha hosszú évtizedek óta először az ő generációja él rosszabbul, mint az előző, ha egyre gyakrabban szembesül az iszlám hitű bevándorlók okozta problémákkal és az állandó terrorfenyegetettséggel. Ráadásul „Brüsszel” elveszi tőlük a nacionalizmus édes gyógyszerét is, nem beszélve arról, hogy egyre szegényebb és eltérő tradíciókkal, kulturális háttérrel rendelkező országokat vesz fel az Unóba, ahonnan millió számra érkezik az olcsó munkaerő, ami a gazdasági válság idején rendkívül érzékeny társadalmi problémává nőheti ki magát.

Bármilyen nehéz is a csalódott társadalmat meggyőzni a reformok szükségességéről, meg kell kísérelniük, ha pedig nem sikerül, akkor is meg kell tenniük. Jean-Claude Juncker, luxemburgi miniszterelnök mondta egyszer, hogy minden európai politikus tudja, hogy mit kellene tenni, de azt nem, hogy a reformok bevezetése után miként lehetne megnyerni a következő választást. Úgy tűnhet, hogy ma még van idő a vacillálásra, de attól tartok ez nem lesz sokáig így. Európa felelős szociáldemokrata, kereszténydemokrata és liberális pártjai nem nézhetik tétlenül, ahogy a választópolgárok a szélekre rohannak. A politikai közép kiürülése komoly veszélye egy elhúzódó válságidőszaknak. Ha a közép elveszíti a társadalom jövőtől féltő részét, komoly politikai klímaváltozásnak nézhetünk elébe Európában. Aggasztó jelek már most mutatkoznak. Az eddig toleráns baloldali alsó középosztály a szélsőbal, a toleráns jobboldali felső középosztály és a bevándorlástól rettegők a szélsőjobb táborába menekül Európa-szerte. A társadalom fellázadt a politikai elit ellen, és ez minden bizonnyal így is marad, ha a közép nem tud hiteles és meggyőző 21. századi víziót adni. Mindez sajnos egy ördögi kör, mivel a reformok iránt elkötelezett középpártoknak egyre kisebb mozgástere marad a reformok végrehajtására, a reformok elmaradása pedig a helyzet és a közhangulat további romlását eredményezi.

Hamis lenne azonban azt állítani, hogy nem történnek reformok. Néhány tagállam – a legjobb példa erre Németország - már évek óta folyamatosan korszerűsíti nyugdíjrendszerét, építi le a munkavállalásra vonatkozó szigorú védelmi szabályokat, magyarul lassan, de biztosan bontja le a hagyományos jóléti állam védőfalait. Még a gyakran „megreformálhatatlannak” kikiáltott Franciaországban is elindultak a változások Sarkozy alatt. És az öt váltó szocialista elnöknek, Hollandnak is be kellett látnia, hogy a jóléti rendszer bőkezűségét csökkenteni kell, az államigazgatást pedig karcsúsítani és modernizálni a versenyképesség visszaszerzése érdekében.

Egy közös gazdasági térben és egy közös pénzügyi övezetben a közösen végrehajtott reformok teljesen ésszerűnek számítanak, de mivel a gazdaságpolitika még a mai napig tagállami funkció, ez korántsem ilyen evidens. Még az euróövezetben sem beszélhetünk koordinált reformfolyamatokról, sőt a tagállamok saját modernizációs és reformprogramjukban is gyakran átfogó reformvízió nélkül operálnak, általában azokkal a lépésekkel kezdenek, amelyek várhatóan a legkisebb társadalmi ellenállást váltják ki. És nem egyszer itt meg is állnak. A nagyszabású gazdasági reformok végig vitele kétségtelenül rendkívül nehéz és általában számtalan társadalmi érdeket sértenek, nem egyszer széleskörű - akár erőszakos - ellenállást váltanak ki. A negatív hatások és a veszteségek rendszerint gyorsan és könnyen azonosíthatók, a nyertesek meghatározása nehezebb, a pozitív hatások mindig jelentős időeltolódással jelentkeznek. Amikor fut a gazdaság, a kormányok költekezni kezdenek, hogy biztosítsák a következő választási sikert is, ha pedig rosszra fordul a gazdasági helyzet, már túl késő megkezdeni a reformokat. A tagállamoknak ebben a csapdahelyzetben olyan nagy szükségük van Brüsszelre, mint egy falat kenyérre, akire egyrészt rá lehet fogni a reformokat, másrészt, aki segít koordinálni a különböző országok reformintézkedéseit. Nem csak arról van szó, hogy a tagországok tanulhatnak egymástól, de a közösen - vagy inkább - párhuzamosan végrehajtott reformok fel is erősíthetik egymás pozitív hatásait, különösen az eurózónában.

Az Európai Unió maga is reformra szorul, mind az intézmények, mind szellemisége és tevékenységének fókusza szempontjából. A Lisszaboni Szerződés elfogadása csak egy nehezen elfogadott, de bátortalan lépés ebbe az irányba. Az euró megmentésére irányuló és sok szempontból forradalminak számító EU-szintű reformokról a gazdasági kormányzás, a gazdaságpolitikai koordináció, az adózás, sőt a nyugdíjrendszer területén jelenleg vitáznak és döntenek a tagállamok. Az eurókrízis generálta kényszer kikényszerítette a markáns és gyors intézkedéseket. Ezeket az intézkedéseket ráadásul az eurózóna tagjai fogják végig vinni, vagyis nem a teljes EU-tagság, ami szakítást jelez az eddig alapvetően egysebséges, lineáris fejlődési modellel. A kétsebséges Unió már nem tűnik fantazmagóriának, ma már ennek tagadása számít annak. Az történelmi visszatekintésből pedig az látszik, hogy az EU intézmények bénultsága, a társadalom igényekre és félelmekre, illetve a gazdasági kihívásokra adott helyes politikai és integrációfejlesztési válaszok elodázása, elmaradása súlyos társadalmi és politikai következményekkel járhat Európában.

A Gazdasági és Monetáris Unió intézményrendszere és működése

Egy közös gazdasági térben és egy közös pénzügyi övezetben a közösen végrehajtott reformok teljesen ésszerűnek számítanak, de mivel a gazdaságpolitika még a mai napig tagállami funkció, ez korántsem volt evidens az euró bevezetése után évekig. A válságig még az euróövezetben sem beszélhettünk koordinált reformfolyamatokról, sőt a tagállamok saját modernizációs és reformprogramjukban is gyakran átfogó reformvízió nélkül operálnak, általában azokkal a lépésekkel kezdenek, amelyek várhatóan a legkisebb társadalmi ellenállást váltják ki. És nem egyszer itt meg is állnak. A nagyszabású gazdasági reformok végig vitele kétségtelenül rendkívül nehéz és általában számtalan társadalmi érdeket sértenek, nem egyszer széleskörű - akár erőszakos – ellenállást váltanak ki. A negatív hatások és a vesztesek rendszerint gyorsan és könnyen azonosíthatók, a nyertesek meghatározása nehezebb, a pozitív hatások mindig jelentős időeltolódással jelentkeznek. Amikor növekszik a gazdaság, a kormányok gyakran laza költségvetési politikát folytatnak, hogy biztosítsák a következő választási sikert is, ha pedig rosszra fordul a gazdasági helyzet, már túl késő megkezdeni a reformokat. A tagállamoknak ebben a csapdahelyzetben igen nagy szükségük van a gazdaságpolitika koordinációra, az EU keretében működtetett rendszerre, amire a kormányzati kommunikációban egyrészt rá lehet fogni a gyakorta megszorításokkal járó, de megkerülhetetlen reformokat, másrészt, és alapvetően abban, hogy ez segít koordinálni a különböző országok reformintézkedéseit. Nem csak arról van szó, hogy a tagországok tanulhatnak egymástól, de a közösen párhuzamosan végrehajtott reformok fel is erősíthetik egymás pozitív hatásait, különösen az Eurózónában. Az elmúlt két évtized történeti vizsgálata azt mutatja, hogy a többé-kevésbé önkéntes koordináció nem működött megfelelően, sőt a tagországok igen gyakran a kötelező előírásokat sem tartották be. Ennek pedig nagy szerepe volt a tagországok költségvetési túlköltekezésében és végeredményben az euróválság kialakulásában is.

Az Európai Unió két makrogazdasági alapkritérium betartását követeli meg a tagállamoktól: 1) a költségvetési hiány bruttó hazai termékhez viszonyított arányát; 2) Az államadósság bruttó hazai termékhez viszonyított arányát.¹ A teljesítendő deficitcél a Gazdasági és monetáris unióról szóló jegyzőkönyv tartalmazza, a részletszabályokat a Stabilitási és Növekedési Egyezményben rögzíti az Unió².

¹ EUMSZ. 126. cikk 2) a. és b. pontok.

² EUMSZ. 126. cikkben és a Stabilitási és növekedési egyezményben (1466/97/EK és 1477/97/EK) szerepelnek az eljárás szabályai.

A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) intézményrendszere kettős struktúrán alapul. A monetáris politikai és árfolyam-politikai hatáskör az euro bevezetésével euroövezeti szintre emelkedett, míg a gazdaságpolitika javarészt a tagállami döntéshozók hatáskörén belül maradt.

Ennek a Maastrichti Szerződés óta fennálló berendezkedésnek az oka abban keresendő, hogy (i) a gazdaságpolitika (pl. költségvetési, strukturális politika) kialakítása során rendszerint figyelembe kell venni a nemzeti sajátosságokat és intézményrendszert is; (ii) a gazdaságpolitika gyakran áll tagállami szintű társadalmi és politikai viták középpontjában. Az illetékesek arra számítottak, hogy ez a szisztéma bizonyos mértékű gazdaságpolitikai versenyt indít majd el a tagállamok döntéshozói között, elősegítve a legjobb módszerek kialakítását, amelyeket a tagállamok kormányai vagy megosztanak egymással vagy magukévá tesznek

Az Unió egységes piaca ugyanakkor nagymértékű kölcsönös függőséget alakított ki Európa gazdaságai között. Az euroövezet gazdasági és pénzügyi integrációja a közös valuta bevezetésével még tovább fokozódott. A kölcsönös függőség (különösen az átgyűrűző hatások, azaz az egyik tagállam gazdaságpolitikai döntéseinek a többi tagállamot érintő hatásai) miatt a gazdaságpolitikát európai szintű koordinációs és felügyeleti keretrendszer alá kell rendelni. További szempont, hogy amennyiben a legtöbb vagy az összes európai országot lényegében hasonló, komoly közös sokk éri (pl. a gazdasági és pénzügyi válság), az összehangolatlan tagállami gazdaságpolitikai válaszlépések hatékonysága nagy valószínűséggel alacsonyabb lesz. Az európai keretrendszerre továbbá azért is szükség van, mert a tagállamok gazdaságpolitikájának a Szerződés értelmében a stabilitásra kell törekednie, hogy összhangban maradjon a közös monetáris politikával, beleértve annak elsődleges célját, vagyis az árstabilitást.

A gazdasági és pénzügyi válság azonban alapvető gyengeségeket tárt fel a gazdasági kormányzási keretrendszerben. A gazdaságirányítás arra a feltevésre épült, hogy az országok elegendő ösztönzést kapnak ahhoz, hogy „rendben tartsák a házuk tájékát”, és ezzel kvázi automatikusan euroövezeti közjót szolgálják. A gazdaságpolitikai döntésekre a gyakorlatban uniós szinten csak „puha” megkötések voltak érvényesek, még azokon a területeken is, amelyekre elviekben szigorú szabályoknak kellett volna vonatkozniuk (alapvetően a fiskális politika terén). A fegyelmezett gazdaságpolitika folytatására irányuló csoportnyomás, azaz a tagállamok egymásra kifejtett pressziója jóformán hiányzott az európai gazdaságpolitikai vitákból, ráadásul a pénzügyi piacok sem töltötték be megfelelően a fegyelmező szerepüket.

Az euró bevezetése óta szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy amit „puha” politikai koordinációval el lehet érni, már elérték, mind az uniós jogszabályok és ajánlások megalkotása, mind a végrehajtása terén. Az euroövezeti országok közötti számottevő átgyűrűző hatások megjelenése egyértelműen alátámasztja a költségvetési, strukturális és pénzügyi politika mélyebb integrációját, amely végül a GMU zökkenőmentes működése érdekében végső soron teljes körű gazdasági unióhoz vezet. Mindezeket figyelembe véve az EKB „kvantumugrást” szorgalmaz a GMU intézményi alapjainak megerősítése, s ezzel együtt a gazdasági unió mélyítése érdekében, összhangban a monetáris unió révén már elért gazdasági integráció és egymásrautaltság szintjével.

A GMU gazdaságpolitikai koordinációs és felügyeleti eszközeinek áttekintése

Integrált iránymutatások

Az Európai Unió, és különösen az euroövezet gazdaságainak fokozott összefonódása miatt a Szerződés előírja, hogy a tagállamok közös érdekű ügynek tekintsék és összehangolják gazdaságpolitikájukat az EU Tanácsában (EUMSZ, 121. cikk). A konkrétumok szintjén a Szerződés (EUMSZ, 120. cikk) átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások elfogadását irányozza elő, amelyek a makrogazdasági és strukturális politikai ajánlásokat fogalmazzák meg a döntéshozók számára. A GMU fennállásának első évtizedében ezek az EU tanácsa által a Bizottság ajánlása alapján elfogadott iránymutatások voltak a gazdaságpolitikai koordináció fő eszközei.

2005-ben ezeket összevonták az úgynevezett foglalkoztatási iránymutatásokkal (EUMSZ, 148. cikk), és azóta integrált iránymutatások néven a legmagasabb uniós politikai szinten, az Európai Tanács tavaszi ülésén hagyják jóvá, illetve szükség szerint módosítják őket.

Az Európa 2020 stratégia

A piaci rugalmasságot javító és a versenyt élénkítő termék- és munkaerő-piaci gazdasági reformok kulcsfontosságúak a GMU zökkenőmentes működése szempontjából. A tagállamok ezen reformok segítségével javíthatják növekedési potenciáljukat és foglalkoztatottsági helyzetüket. A reformok révén továbbá növelhetik termelékenységüket és versenyképességüket, ugyanakkor ellenállóbbá tehetik gazdaságukat a sokkokkal szemben. A strukturális reformok a közös valutaövezetben fokozott hangsúlyt kapnak, hiszen a tagállamok elveszítik az önálló monetáris és az árfolyam-politikát mint gazdaságpolitikai eszközt. A

strukturális reformok éppen ezért az euroövezeten belül felmerülő egyensúlyi zavarok elkerülésének szempontjából is döntő fontosságúak.

Az EU vezetői ennek fényében az Európai Tanács 2010. júniusi ülésén elfogadták az „Európa 2020” stratégiát. Az uniós szintű stratégia gazdasági és szociális reformok révén kívánja támogatni a növekedést és új munkahelyeket létrehozni a környezetvédelmi szempontok kellő tiszteletben tartása mellett. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés hármásával fémjelzett stratégia az európai lakosság jólétét javítani szándékozó tagállami és uniós szintű szakpolitikai intézkedéseket tartalmaz. Az Európa 2020 stratégia ambícióit öt uniós szintű kiemelt cél mutatja: foglalkoztatás, kutatás-fejlesztés, éghajlatváltozás, oktatás és szegénység.

A stratégia keretében a tagállamok az integrált iránymutatásokkal összhangban lévő éves nemzeti reformprogramot mutatnak be, amelynek célja, hogy megszüntesse a növekedés és a foglalkoztatás terén egyes országokra jellemző szűk keresztmetszeteket. A tagállamok erőfeszítéseit uniós szinten „kiemelt kezdeményezések” és kapcsolódó szakpolitikák támogatják, amelyek például az egységes piac kiépítésére, a kutatás és innováció finanszírozására, valamint az uniós vállalatok globális piacra jutási lehetőségeinek javítására irányulnak.

Az Európa 2020 stratégia a főként a nem megfelelő irányítási intézkedések, az egyértelmű célok hiánya és a kommunikációs problémák miatt csak szerény sikert elért lisszaboni stratégiát váltja fel. Az Európa 2020 stratégia megpróbálja orvosolni ezeket a hiányosságokat, elsősorban azáltal, hogy a reformprogram végrehajtásában határozott irányítói szereppel ruházza fel az Európai Tanácsot, továbbá megerősíti a tagállami reformpolitikák felügyeletét.

A gazdaságirányítás átalakított keretrendszere

A Tanács és az Európai Parlament a gazdasági és pénzügyi válságra adott válaszként 2011-ben az EU gazdaságirányítási keretrendszerének erősítését célzó jogszabálycsomagot fogadott el.

A Stabilitási és Növekedési Paktum reformja

A kiegyensúlyozott államháztartás elősegíti más lényeges gazdaságpolitikai célkitűzések, például az erőteljes és fenntartható növekedés elérését, s ezzel támogatja a

munkahelyteremtést. A költségvetési fegyelem a központi bank árstabilitás fenntartására irányuló feladatát is megkönnyíti cikkét.

A *Stabilitási és növekedési egyezmény* a gazdasági és monetáris unió belüli tagállamok pénzügyi politikáit hangolja össze. A paktum célja a hatékony tagállami államháztartások biztosítása. A paktum két pilléren nyugszik, egy prevenciós és egy kiigazító ágon. A prevenciós ágon belül a tagállamoknak éves stabilitási (euróövezeti tagok), illetve konvergencia (nem euróövezeti tagállamok) programokat nyújtanak be, amelyben meghatározzák a középtávú költségvetési pályájukat. A Bizottság értékeli a programokat és a Tanács véleményt fogalmaz meg. A túlzott hiány kialakulásának megakadályozására két lehetősége van a Bizottságnak, illetve a Tanácsnak. A Tanács korai figyelmeztetést küldhet az adott tagállam számára, amelyben felhívja intézkedések elfogadására a túlzott hiány elkerülése érdekében. A Bizottság korai előrejelzésben figyelmeztetést küldhet egy tagállamnak, hogy tartsa tiszteletben a stabilitási és növekedési paktumban foglalt kötelezettségeit.

Az egyezmény kiigazító ága az ún. túlzott deficit eljárás kereteit határozza meg. Erre az eljárásra akkor kerül sor, amikor egy tagállam államháztartásának hiánya meghaladja a GDP 3%-át. Ilyen esetben a Tanács az érintett tagállam számára ajánlásokat küld, melyekben felszólítja a túlzott hiány kiigazítására, és határidőt állapít meg a korrekció végrehajtására. Amennyiben a tagállam nem felel meg az ajánlásokban foglaltaknak, az eljárás keretében az euróövezeti tagállamokra bírság is kiszabható³.

³ A közösségi alapszerződés felhatalmazza a Bizottságot, hogy a GDP 3 százalékánál nagyobb államháztartási hiányt felhalmozó, illetve annak veszélyesen közelébe sodródó országokkal szemben deficiteljárást kezdeményezzen. Az Európai Bizottság első lépcsőben jelentést készít, amelyben megvizsgálja az érintett ország költségvetési hiányának a GDP 3 százalékos referenciaértékéhez való viszonyát. A jelentésnek figyelembe kell vennie, hogy a költségvetési hiány meghaladja-e a kormányzat által beruházásokra fordított kiadásokat és más tényezőket, köztük a tagállam középtávú gazdasági és költségvetési helyzetét. A Gazdasági és Pénzügyi Bizottságnak (a kormányok képviselőiből álló szerv) véleményt kell nyilvánítania a bizottsági jelentésről. Ha a Bizottság szerint a túlzott mértékű hiány fennáll, vagy fennállhat, ajánlással fordul a Tanácshoz. A Tanács a Bizottság ajánlására minősített többséggel és az érintett ország észrevételeinek meghallgatása után döntést hoz arról, hogy a túlzott mértékű deficit fennáll-e. Ha a túlzott mértékű hiány fennáll, a Tanács ajánlásokkal fordul az érintett tagállamhoz, hogy az meghatározott időn belül hozza meg a szükséges intézkedéseket a deficit leszorítására. (Szerződés 104(7) cikk) Ha a Tanács megállapítja, hogy az érintett ország nem tett elege határidőre a neki tett ajánlásoknak, nyilvánosságra hozhatja az ajánlásait. Ha az érintett ország folytatólagosan elmulasztja a tanácsi ajánlások végrehajtását, a Tanács egy döntéssel felhívhatja az ország figyelmét, hogy egy kijelölt határidőn belül a Tanács által szükségesnek ítélt hiánycsökkentő intézkedéseket hozzon a probléma orvoslására. Ilyen esetben a Tanács felkérheti az érintett országot, hogy meghatározott időrend szerint beszámolót készítsen a kiigazítások végrehajtásáról. (szerződés 104(9) cikk). Ha egy tagállam nem tesz eleget a 104/9-es cikkelyben hozott döntésnek, a Tanács a következő intézkedések alkalmazásáról határozhat: Kérheti az érintett tagállamtól, hogy kötvények és értékpapírok kibocsátása előtt a Tanács által pontosított speciális információkat közöljön. Felkérheti az Európai Beruházási Bankot (EIB), hogy vizsgálja felül az érintett országgal szemben alkalmazott

A maastrichti szabályok (államadósság a GDP legfeljebb 60%-a, legfeljebb 3%-os költségvetési deficit) betartása magának a szabályokat inspiráló Németországnak is problémát okozott. Ezáltal Németország szembekerült a saját maga által kivívott gazdaságpolitikai eszközrendszer szellemével és betűjével a 2000-es évek közepén, amivel jelentősen hozzájárult annak hitelromlásához⁴.

2005-ben a német-francia fiaskó (miután Németország és Franciaország megtagadta a stabilitási egyezmény előírásainak a betartását) megreformálták azt, rugalmasabbá, valójában gyengébbé téve azt. Ez a gyakorlati beismerése volt annak, hogy a paktumot nem lehet betartatni.

A 2005-ös „reform” során a tagállamoknak kötelezettséget kell vállalniuk arra, hogy kedvező időkben mindent megtesznek az államháztartás konszolidálásáért és a nem várt extrabevételeket a deficit és az államadósság csökkentésére fordítják. A kiigazításoknak pedig erőteljesebbnek kell lennie gazdaságilag kedvező időkben, és kisebb lehet kedvezőtlen időszakban. Az eurózóna tagjai számára a GDP 0,5 százalékának megfelelő éves kiigazítás a referenciaérték. Kedvező időnek az számít, amikor a gazdaság teljesítménye meghaladja a potenciális kibocsátás szintjét.

A paktum növekedésorientált jellegének az erősítése érdekében a strukturális reformokat figyelembe veszik, amikor az egyes országok számára meghatározzák a kiigazítási pályát a középtávú cél elérése érdekében. Kizárólag olyan nagy horderejű reformokat lehet majd figyelembe venni, amelyek közvetlen hosszú távú költségmegtakarítási hatással járnak, a növekedési potenciál javítását is ideértve, és így igazolhatóan pozitív hatást gyakorolnak az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára.

A Bizottság kivételt tehet, és szemet hunyhat a 3 százalékos deficithatár átlépése esetében, ha az csak kivételes, ideiglenes és a hiány a referenciaérték közelében marad. Ahhoz, hogy kivételesnek lehessen tekinteni, a túllépésnek a tagállam ellenőrzésén kívüli szokatlan

kölcsönpolitikáját. Egy meghatározott (kamatmentes) összeg letétbe helyezésére kérheti fel a szóban forgó tagállamot, amíg a túlzott mértékű deficit a Tanács megítélése szerint meg nem szűnik. Megfelelő nagyságú (GDP 0,2-0,5%-át elérő) pénzbüntetést szabhat ki a tagállamra. A Tanácsnak hatályon kívül kell helyeznie a vonatkozó paragrafusokra hivatkozó döntések egy részét vagy egészét, ha megítélése szerint az érintett tagország korrigálta a túlzott mértékű hiányt.

⁴ Németország és Franciaország 2003-ban nyíltan megtagadta a Bizottság deficitcsökkentésre vonatkozó előírásainak betartását, amiért az az Európai Bírósághoz fordult.

eseményeredményének kell lennie, és jelentős hatást kell gyakorolnia a kormány pénzügyi helyzetére, vagy súlyos gazdasági recesszió következményének kell lennie. A súlyos gazdasági recesszió definíciója a reform bevezetéséig éves szinten 2 százalékos reál GDP-csökkenést jelentett, de ezt a definíciója túlságosan megszorítónak találták a tagállamok ezért úgy határoztak, hogy bármilyen visszaesés, vagy hosszú ideig tartó lanyha növekedés hatására bekövetkező halmozott teljesítmény visszaesés is felmentést adhat már a túlzott deficit eljárás elindítása alól. Jelentősen enyhült tehát az eljárás szigora. Ráadásul a „reform” arról is rendelkezik, hogy túlzott deficiteljárás végrehajtása során világos különbséget kell tenni a politikai hibák és az előrejelzési hibák (például a növekedés helytelen megítélése) között egy tagország gazdasági megítélése során.

Ezek után nem csoda, hogy sokan az Eurózána az fiskális alapszabályának totális széteséséről beszéltek és súlyos hosszú távú következményektől tartottak. 2010-ben kiderült, hogy nekik lett igazuk

De az adósságválság kirobbanása a fiskális szigorhoz való visszatérést eredményezte Németországban: takarékosági csomagot vezettek be, alkotmányos szinten rögzítették az eladósodás felső plafonját, illetve az eladósodás lehetséges mértékét. És a németek Merkel alatt az európai szinte újra a takarékosági politika legfontosabb szószólói lettek. Ennek eredményeként a Stabilitási és növekedési egyezmény 2010 óta több fontos új eszközzel egészült ki, az egyezmény reformja azért volt elengedhetetlen, mert eredeti formájában nem volt képes biztosítani az euróövezet hosszú távú fenntarthatóságát. Egyrészt erősödött a költségvetési fegyelemre vonatkozó követelményrendszer kikényszeríthetősége, új szankcionálási lehetőségek jöttek létre azokkal az országokkal szemben, amelyek nem teljesítik az egyezményben szereplő szabályokat. Az új lehetőségek egy részét már nem ex post, hanem megelőző jelleggel ex ante is lehet alkalmazni. A preventív megközelítést szolgálja az az új eljárás is, amely a makroegyensúlytalansági folyamatokat kíséri figyelemmel, és lehetőséget kínál a beavatkozásra az ún. makroegyensúlytalansági eljárás keretében olyan esetekben, amikor egy tagállam makrogazdasági folyamatai olyan irányba fejlődnek, amelyek egyensúlytalansági állapotot, illetve költségvetési hiányt hoznak létre. (Ódor, 35)

A költségvetési fegyelemre vonatkozó szankciós eszközrendszer tehát gyengének bizonyult, egyetlen alkalommal sem történt meg túlzott deficit eljárás alatt lévő ország pénzügyi

szankcionálása. A válság kezdete óta bővült a fiskális fegyelem eszköztára. Az ún. 6-os gazdaságirányítási csomag, amely részben módosítja a Stabilitási és növekedési egyezményt, egyfelől szigorítja a már meglévő ex post szankcionálási lehetőségeket. A gazdaságirányítási csomag emellett bevezeti a preventív ágat, és ennek keretében új eljárásként létrehozta a makrogazdasági egyensúlytalansági eljárást, amely 11 makromutatót vizsgál folyamatosan a tagállamokban, és lehetőséget biztosít a tagállami folyamatokba történő beavatkozásokra, amennyiben a Bizottság és a Tanács úgy ítélik meg, hogy az egyensúlytalanságok tartós megléte veszélyeztetheti a költségvetési fegyelmet az adott országban. Számos egyéb eszközt is bevezettek, a Fiskális Paktum (lásd később részletesen) a strukturális hiány eltörlésének előírásával tovább szigorítja a költségvetési fegyelmet.

A makrogazdasági felügyeleti keretrendszer

A Tanács és az Európai Parlament a gazdaságirányítás erősítését célzó 2011-es reform részeként új makrogazdasági felügyeleti keretrendszert hozott létre. Az új felügyeleti eljárás célja a makrogazdaság egyensúlyi zavarok és a versenyképesség gyengülésének felismerése és orvoslása. A keretrendszer tehát mintegy kiegészíti azt az országfelügyeleti eljárást, amely a fenntartható és szociálisan inkluzív növekedést és foglalkoztatást erősítő Európa 2020 stratégia keretében eddig is működött. A preventív és korrekciós ággal rendelkező új mechanizmus az EU mind a 27 tagállamára vonatkozik.

A preventív ág az egyensúlyi problémákat korai szakaszban felismerni hivatott figyelmeztető mechanizmuson alapul. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Bizottság minden egyes európai szemeszter kezdetén egy makrogazdasági mutatókat tartalmazó eredménytáblán értékeli a tagállamok teljesítményét annak érdekében, hogy felderítse az esetleges makrogazdasági zavarokat vagy ezek kialakulásának kockázatát. Az értékelés eredményeiről és az elemzésről a Bizottság beszámolót tesz közzé. Amennyiben megállapítja, hogy egyes tagállamokban jelentős makrogazdasági egyensúlyi zavarok jelei mutatkoznak, elvégzi az érintett tagállamok gazdasági, pénzügyi és államháztartási folyamatainak mélyreható vizsgálatát. A Tanács ennek alapján megteszi a szükséges ajánlásokat az érintett tagállam részére.

Ha a vizsgálat során a Bizottság túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányt fedez fel, úgynevezett „makrogazdasági egyensúlytalanságok esetén követendő eljárás” (MIP) indítására tehet javaslatot a makrogazdasági felügyeleti eljárás korrekciós ágának keretében.

A Tanács szakpolitikai ajánlást intéz a gazdasági egyensúlytalanságok esetén követendő eljárásban érintett országhoz, amelynek korrekciós cselekvési tervet kell benyújtania, amelyben kifejti a Tanács ajánlásaira adott gazdaságpolitikai válaszlépéseit. A Bizottság és a Tanács ezt követően szoros figyelemmel kíséri a szóban forgó tagállam korrekciós cselekvési tervének végrehajtását, amelynek helyzetjelentések és megfigyelő missziók is részét képezik. Amennyiben a tagállam nem teljesíti az ajánlásokat, a túlzott hiány esetén követendő fiskális felügyeleti eljáráshoz hasonló szankciós mechanizmus lép életbe.

Az új mechanizmus hatékonyságát azonban nem gyengítheti (az alkalmazott mutatók tekintetében is) széles hatóköre, hogy már a korai szakaszban korrigálhassa az egyensúlyi zavarokat, és orvosolhassa a sérülékeny pontokat.

A makroegyensúlytalansági eljárás keretében tehát az Európai Bizottság évente közzé teszi a figyelmeztető mechanizmusról szóló jelentését, melyben értékeli a tagállamokat tizenegy makrogazdasági és pénzügyi mutató alapján. A mutatók jelzik a belső egyensúlyhiányokat (állami és magán eladósodottság; pénzügyi és eszközpiazi fejlemények; magánszektori hiteláramlások; munkanélküliség), valamint a külső egyensúlyhiányokat (folyó fizetési mérleg és nettó befektetési pozíció; tényleges reálárfolyam, exportpiaci részesedés; árak és költségek; nem áron alapuló versenyképesség). A kockázatnak kitett tagállamok esetében mélyreható felülvizsgálatot indíthat a Bizottság a háttérben álló problémák feltárására. Az eljárásnak van egy preventív és egy korrektív ága. Az előbbi alapján a Tanács még az egyensúlyhiány túlzottá válása előtt ajánlásokat fogadhat el. A súlyos egyensúlyhiányú tagállamokra az utóbbi, korrektív ágat lehet alkalmazni, ekkor beszélünk túlzott egyensúlytalansági eljárás elindításáról. Az eljárás alá vont tagállamnak egy részletes, intézkedéseket és azok végrehajtási ütemtervét tartalmazó ún. korrekciós programot elkészítenie. A kiigazító intézkedési terv tartalmazza az érintett tagállam által végrehajtott vagy végrehajtani szándékozott egyedi szakpolitikai intézkedéseket, valamint azok ütemtervét. A szakpolitikai válaszlépéseknek ki kell terjedniük a főbb gazdaságpolitikai területekre, adott esetben a költségvetési- és bérpolitikára, a munkaerőpiacokra, a termékek és szolgáltatások piacaira, valamint a pénzügyi ágazat szabályozására. A Tanács két hónappal a korrekciós program benyújtása után értékeli annak végrehajtását. A Bizottság a program végrehajtásának áttekintése érdekében ellátogathat az érintett tagállamba. Látható tehát, hogy az érintett tagállamnak szoros felügyelet alatt kell végrehajtania a Tanács ajánlásai alapján készített korrekciós programot. Amennyiben a korrekciós program végrehajtása nem az előírt feltételek

alapján zajlik több szankcionálási lehetőség is kínálkozik. Amennyiben a Tanács úgy ítéli meg, hogy az előírt határidőre nem történtek meg a szükséges intézkedések, akkor ezt határozatban állapítja meg fordított minősített többségi szavazással, és a végrehajtásra új határidőket megszabó ajánlásokat ad ki. Ezt követően 10 nappal később a Bizottság ajánlása alapján a Tanács a GDP 0,1 %-ának megfelelő kamatozó letét elhelyezéséről dönthet, szintén a fordított minősített többségi szavazást alkalmazva. Ha az érintett tagállam másodjára is elégtelen korrekciós programot készít el vagy a Tanács második alkalommal is úgy ítéli meg, hogy nem történtek meg a szükséges intézkedések, akkor a Tanács szintén fordított minősített többségi szavazással a GDP 0,1 %-ának megfelelő bírságot szab ki.

Az európai szemeszter

2011 óta az EU-tagállamok gazdaságpolitikájának uniós felügyelete éves szinten, az európai szemeszter keretében történik. A minden év első félévében zajló folyamat célja, hogy jobban összehangolja az EU költségvetési és gazdaságpolitikai felügyeletét, amelyek jogilag továbbra is el vannak különítve egymástól. Lehetővé teszi a fiskális és a makrogazdasági politika egyidejű értékelését az integrált iránymutatások fényében, és ezzel várhatóan jobb összhangot biztosít a különböző felügyeleti eljárások között a szakpolitikák irányultsága és a beszámolás terén. Az európai szemeszter során az országok felügyeletét tematikus felügyelet is kiegészíti, amely az Európa 2020 stratégia keretében elfogadott átfogóbb strukturális reformok terén tett előrelépést vizsgálja.

Az úgynevezett „nemzeti szemeszterre” a második félévben kerül sor. A tagállamok ekkor véglegesítik költségvetésüket, és ekkor hajtják végre az európai szemeszter során elfogadott gazdaságpolitikai intézkedéseket.

Azt, hogy az európai szemeszternek mennyiben sikerült megalapozottabbá tennie a tagállamok költségvetési és strukturális politikáját, még korai lenne teljes körűen értékelni, az azonban már kijelenthető, hogy egységesebb és összehangoltabb gazdaságpolitikai megközelítést eredményezhet.

Az Euro Plusz Paktum

2011. március 11-i csúcstalálkozójukon az euroövezet vezetői paktumot fogadtak el az euróról. A megállapodás célja a GMU gazdasági pillérének megerősítése a gazdaságpolitikai koordináció jelenleg tagállami hatáskörbe tartozó területekre történő kiterjesztésével, különös

tekintettel a versenyképességre, a foglalkoztatásra és az állami pénzügyek hosszú távú fenntarthatóságára. A paktumhoz az euroövezeten kívüli tagállamok is szabadon csatlakozhatnak, amelyet Bulgária, Dánia, Lengyelország, Lettország, Litvánia és Románia meg is tett, ezért lett a neve „Euro Plusz Paktum”.

Az egységes piaccal összhangban lévő paktum a gazdaságpolitika összehangolásának meglévő eszközeire épít, különös tekintettel az Európa 2020 stratégiára. A részt vevő tagállamok elkötelezettek az iránt, hogy fokozott erőfeszítéseket tesznek, és a már elfogadottaknál nagyratörőbb, konkrét intézkedéseket hoznak. A paktum az európai szemeszter részét képezi. Az állam-, illetve kormányfők évente áttekintik a nemzeti kötelezettségvállalásokat.

A gazdaságpolitikai koordináció euroövezeti dimenziója

A monetáris unióban előforduló jelentős átgyűrűző hatások következtében az euroövezet országainak szorosan össze kell hangolniuk gazdaságpolitikájukat. Ezt a speciális euroövezeti dimenziót „Azon tagállamokra vonatkozó különös rendelkezések, amelyek pénzneme az euro” című új fejezetében a Lisszaboni Szerződés is elismeri. A Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv az eurocsoportról kifejezetten hivatkozik arra az igényre, hogy „elősegítsék az euroövezetben a gazdaságpolitikák egyre szorosabb összehangolását”, és így az EU egészében javítsák a fokozottabb gazdasági növekedés feltételeit.

A Lisszaboni Szerződés az euroövezeti dimenzióhoz kapcsolódóan az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások és a Stabilitási és Növekedési Paktum terén alkalmazott döntéshozatal szavazási eljárásait is felülvizsgálta. Mint említettük, a Tanács euroövezeti országokat érintő döntéseiről szóló szavazáson kizárólag az euroövezeti országok vesznek részt. Az, hogy mennyire lényeges, hogy az euroövezeti tagok különösen szigorúan betartsák az elfogadott szabályokat, a Stabilitási és Növekedési Paktum és a gazdasági egyensúlytalanságok esetén követendő eljárás kiigazító ágaiban is tükröződik, amelyek kizárólag az euroövezeti országok számára pénzügyi szankciókat helyeznek kilátásba.

A költségvetési politikák terén további példa található a gazdaságpolitikai koordináció euroövezeti dimenziójára: itt az euroövezet tagjai elfogadták, hogy az eurocsoport keretében szigorítják a felügyeletüket. Ez konkrétan azt vonja maga után, hogy az eurocsoport minden év közepén, a nemzeti költségvetések tervezetének parlamenti vitája előtt felülvizsgálja, hogy megfelelő-e az adott ország költségvetési politikája.

Az euro első évtizedének egyik fő tanulságaként az ECOFIN Tanács 2008 októberében úgy ítélte meg, hogy az euroövezetben átfogóbban szem előtt kell tartani a versenyképességet. Az eurocsoport rendszeresen áttekinti az euroövezeti munkaerőpiacokat és a versenyképesség alakulását, valamint a makrogazdasági egyensúlyi zavarokat. Az Európa 2020 stratégia keretében elfogadott új integrált iránymutatások a makrogazdasági egyensúlyi zavarokra összpontosító, részletes iránymutatást is tartalmaznak az euroövezeti tagok számára.

A gazdaságpolitikai koordináció euroövezeti dimenziójának erősítésében további előrelépés történt a 2011. október 26-i csúcstalálkozón, ahol az euroövezet vezetői megállapodtak abban, hogy évente legalább kétszer „euro csúcstalálkozó” keretében meghatározzák az euroövezet gazdasági és fiskális politikájának stratégiai irányvonalát, hogy a tagországok gazdaságpolitikájában jobban figyelembe lehessen venni az euroövezeti dimenziót. Ezenkívül számos további, a jelenlegi követelményeken túlmutató intézkedés is született: például (i) a Stabilitási és Növekedési Paktumot (strukturális értelemben) kiegyensúlyozott költségvetési szabályok formájában át kell ültetni a nemzeti jogszabályokba, lehetőleg alkotmányos vagy azzal egyenértékű szinten; (ii) olyan reformtervek elfogadása előtt, amelyeknek potenciálisan átgyűrűző hatást generálhatnak, az érintett tagországnak egyeztetnie kell a Bizottsággal és a többi euroövezeti tagországgal.

Mivel az eurocsoport, a Bizottság és az Európai Központi Bank alapvető szerepet játszik az euroövezet napi ügyeinek vitelében, ezért az euro csúcstalálkozó elnöke, a Bizottság elnöke és az eurocsoport elnöke legalább havi rendszerességgel tanácskozást tart, amelyen az EKB elnöke is részt vehet. A három felügyeleti hatóság elnöke.

A Lisszaboni Szerződés által bevezetett új rendelkezés értelmében (EUMSZ 136. cikk, 1. bekezdés) az euroövezeti országok a Gazdasági és Monetáris Unió megfelelő működésének biztosítása érdekében intézkedéseket fogadhatnak el a költségvetési fegyelem felügyeletének és összehangolásának megerősítésére, valamint a gazdaságpolitikai iránymutatások megállapítására. Ezeknek az euroövezet országaira nézve jogilag kötelező érvényű

intézkedéseknek összhangban kell állniuk a többi gazdaságpolitikai eszközzel (például az integrált iránymutatásokkal és a Stabilitási és Növekedési Paktummal). Az euroövezet vezetői felkérték a Bizottságot, hogy tegyen javaslatot, miként lehetne a Szerződés ezen cikkét a gyakorlatba átültetni.

Az Európai Stabilitási Mechanizmus

2010. október 28–29-én az Európai Tanács döntést hozott az euroövezeti szintű pénzügyi stabilitás megőrzését célzó állandó válságkezelési mechanizmus létrehozásáról. A későbbi Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) létrehozását hivatalosan az Európai Tanács 2011. március 24–25-i ülésén, a válságra adott válaszként hozott átfogó intézkedéscsomag részeként fogadták el. Ezt a Szerződés 136. cikkének kismértékű módosítása előzte meg, amely lehetővé teszi az euroövezeti országok számára, hogy stabilitási mechanizmust hozzanak létre, amely szükség esetén az euroövezet egészének stabilitása megőrzése érdekében aktiválódik, és szigorú feltételek mellett pénzügyi segítséget nyújt.

Az ESM várhatóan legkésőbb 2012. júliusában lép hatályba, 500 milliárd € finanszírozási kapacitással, és várhatóan felváltja az ideiglenes intézkedéseket: az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt és az Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmust (EFSM), amelyeket az ECOFIN 2010. május 9-i döntéseit követően hoztak létre azzal a céllal, hogy pénzügyi támogatást nyújtsanak a pénzügyi nehézségekkel küzdő tagállamok részére.

Az EFSM mint uniós mechanizmus jogi alapjául a Szerződés 122. cikke, míg az EFSF mint euroövezeti mechanizmus alapjául a Szerződés 122. cikke és az euroövezet tagállamainak kormányközi megállapodása szolgál. A két mechanizmus összesen 500 milliárd € hitelezési kapacitással rendelkezik.

Az euroövezet vezetői 2011. március 11-i és 2011. július 21-i csúcstalálkozójukon döntést hoztak arról, hogy fokozzák az EFSF és a majdani ESM rugalmasságát: lehetővé teszik, hogy elővigyázatossági program keretében is felléphessenek, finanszírozhassák a pénzügyi intézetek újratőkésítését, valamint intervenciót hajthassanak végre az elsődleges és a másodlagos kötvénypiacon.

Október 26-án az euroövezet állam-, illetve kormányfői döntést hoztak arról, hogy a stabilitási eszköz mögött álló garanciák összegének növelése nélkül maximalizálják az EFSF rendelkezésére álló erőforrásokat, (i) a tagállamok által kibocsátandó új állampapírok

hitelminőségének a javítása; és/vagy (ii) a magán és állami pénzügyi intézmények és befektetők erőforrásainak ötvözése révén, amit különleges célú gazdasági egységek létrehozásával lehet megvalósítani. Emellett az EFSF további növelése érhető el az IMF-fel való még szorosabb együttműködés révén.

Az Európai Központi Bank közreműködik az EFSM, EFSF és a későbbi ESM műveleteinek egyes részeiben.

Először is az Európai Bizottsággal és az IMF-fel együttműködésben felméri, hogy az euroövezet egészét fenyegeti-e valamilyen pénzügyi stabilitási kockázat, az EKB szakértői pedig mélyrehatóan elemzik az adósságállomány fenntarthatóságát. Az EFSF és az ESM másodlagos kötvénypiaci intervencióit az EKB jelentése alapján végzi.

Az EKB szakértői az Európai Bizottság és az IMF szakértőinek is segítséget nyújtanak a pénzügyi segítséget igénylő tagállammal a makrogazdasági kiigazítási programról folytatott tanácskozás során, valamint a program megvalósításának felügyeletéhez. Továbbá az EKB 2011 decemberében beleegyezett, hogy az EFSF másodlagos piaci tevékenységének során mint megbízott lépjen fel.

A válságkezelés fontosabb országspecifikus eseményei

A jövőre vonatkozó ambíciózus tervek felállítása mellett az Európai Uniónak napi szinten menedzselnie kell az akut válságot, amibe beletartozik a tagországok költségvetési fegyelmének fenntartása és betartatása, illetve a bajba jutott („program-”) országok helyzetének (Írország, Görögország, Portugália, Ciprus, stb.) monitorozása, stabilizálása és ezen országok pénzügyi megsegítése. 2013 elejére az adósságpiacokon tapasztalt normalizálódás nem javított a rendkívül szűk hitelkondíciókon, amelyek elsősorban a déli periférikus országokban akadályozzák a gazdaság kibontakozását, de az úgynevezett programországokban a versenyképesség helyreállítását célzó reformok meghozták az első gyümölcsüket. Írországban például majdnem 20 százalékkal csökkentek a munkaerő fajlagos költségei a válság kitörése óta és az ország növekedési pályára állt. A spanyol export pedig 20 százalékkal bővült 2009 óta. A növekedés beindítása a strukturális reformok mellett – amelyet a tagországok nagy része a válság kényszerítő ereje nélkül nem hajtana végre - olyan tényezők is szerepet játszanak, mint a globális gazdasági talpra állás, a szabadkereskedelmi

megállapodások megkötése például az Egyesült Államokkal, de Európa gyengélkedő ipari bázisának a megújítása is.

A Bizottság folyamatosan monitorozza a válságtól sújtott tagországok költségvetési helyzetének alakulását, amely során differenciált megközelítést alkalmaz a tagállamok speciális helyzetének figyelembe vételével a hiányok elbírálásában. A strukturális hiány csökkentésére helyezi a hangsúlyt, vagyis nem veszi figyelembe az egyszeri intézkedéseket és azok hatásait. A Bizottság a nominális hiánycélok teljesítése helyett a költségvetés középtávú fenntarthatóságát tartja szem előtt, adott esetben haladékot adva azoknak a tagállamoknak, amelyek végrehajtják a vállalt strukturális deficitcsökkentési erőfeszítéseket. Példaként említette a spanyoloknak, a portugáloknak és a franciáknak 2012-ben adott haladékokat a költségvetési hiány előírt szintre való leszorítására.

A konkrét tagállami válságkezelésben is testreszabott megközelítést alkalmaz az EU, illetve a Bizottságból, az EKB-ből és az IMF-ből álló trojka. Mások a feltételei a görög, az ír vagy a ciprusi segítségnek.

Az erősen kritizált ciprusi mentőakció a korábbiakhoz annyiban hasonlít, hogy a ciprusi program is három pilléren alapul majd. Az első a bankszektor talpra állítására vonatkozik. A második az államháztartás egyensúlyba hozására, a harmadik pedig a gazdasági növekedés elindítására. Az Európai Bizottság görög mintára egy munkacsoport létrehozásáról is döntött a ciprusi hatóságok szakmai támogatása érdekében. Ciprus két év haladékot kapott az államháztartási hiány 3 százalékos referenciaszint alá történő leszorítására. A csomag része lett a társasági adó 10-ről 12,5 százalékra való felemelése. 2018-ig 4500 köztisztviselőt bocsátanak majd el. A 10 milliárd eurós kölcsön kamata 2,5 százalékos, de csak egy tízéves átmeneti időszak után kell megkezdeni az adósság törlesztését. Az IMF szerint a szociális rendszert is felül kell vizsgálni, és csökkenteni kell az adminisztratív terheket, költségeket is az országban.

A ciprusi mentőakció azonban a hasonlóságok mellett különlegesnek is számít, mert sokak szerint az EU itt átlépett egy politikai határvonalat a magánbetétek bizonyos összeghatár feletti konfiskálásával. A CEPS (Centre for European Policy Studies) Paul De Grauwe tollából

2013. április 2-án kommentárt⁵ jelentetett meg, amely éles kritikát fogalmaz meg az új EU válságkezelési doktrínával szemben. Az új doktrína lényege, hogy a bankválságok okozta pénzügyi hiányokat részben a betétesek vagyonának elvételével (megadóztatásával) finanszírozzák.

De Grauwe szerint a német és IMF nyomásra kialakított megoldás azt jelenti, hogy a 100 ezer euró feletti betéttel rendelkezők tudni fogják, hogy ha az országuk bajba kerül, akkor ráteheti a kezét a vagyonukra. Ez a rendszer két szempontból problémás: egyrészt mert növeli a rendszerkockázatot és ezáltal a jövőbeli bankválságok kockázatát, azáltal, hogy növeli a betétesek félelmét és hajlandóságát arra, hogy baj esetén megrohanják a bankokat a betéteikért. A baj jelenthet bankszektorbeli és nemzetgazdasági problémát egyaránt, mivel világosan kiderült, hogy ez a kettő szervesen összefügghet egy olyan EU-ban, ahol nincs valódi bankuniós rendszer. Másrészt a körvonalazódó rezsím hatalmas gazdasági terhet ró a megsegítésre szoruló országokra. Mivel a pénzügyi szektor szereplői rendkívüli mértékben összefonódtak egymással, egy bankszék gyorsan tovaterjed akár egészséges intézményekre is, ha pedig a rendszer leáll a teljes reálgazdaság finanszírozása fagy meg azonnal – ezt látjuk éppen Cipruson is. A betétek nem minősíthetők befektetésnek, mint mondjuk egy kötvényportfólió – érvel az anyag – mert a betét az üzleti élet napi mozgásának szerves része, ha biztonsága sérül, az üzleti korforgás napi menete sérül.

De Grauwe szerint az az érv sem állja meg a helyét, hogy a betétek megcsapolása az adófizetők védelmében szükséges, mert ha mindez komoly és teljes körű gazdasági okoz, azt végül úgyis az adófizetők lesznek kénytelenek finanszírozni, ráadásul immár jóval nagyobb volumenben. Valójában ez a megoldás a gazdag országok (elsősorban Németország) adófizetőinek védelmét szolgálja. De valószínűtlen, hogy, ha a gazdag északon kerülne bajba a bankszektor egy része, akkor bevetnék a betétek lefölezését.

Világos tehát, hogy a válság kényszerítő ereje egyedi és radikális lépésekre készíti az országmentő akciókban résztvevő szereplőket, beleértve Németországot és az Európai Unió intézményeit is.

⁵ <http://www.ceps.eu/book/new-bail-doctrine-recipe-banking-crises-and-depression-eurozone>

A ciprusi pénzügyi mentőöv összegének egy részét, kb. 6 milliárd eurót az ország eladósodását korlátozandó közvetlenül a betétesektől gyűjtöttek össze egy egyszeri különadó formájában. A veszteségeket tehát nem a részvényesek vagy a kötvényesek hanem a nagy összegű, biztosítatlan betétek tulajdonosai szenvedik el. A különadó mellett szólt többek közt, hogy a ciprusi bankszektor hírhedten sok orosz oligarcha megtakarításainak ad otthont, így kevésbé igazolható, hogy az unió számos saját problémája közepette az ő pénzüket is EU-segítséggel tartsák biztonságban. A bankok által tartott 68 milliárd euróból becslések szerint 38 milliárd van százezer euró feletti betétekben, elsősorban külföldi tulajdonosok kezében. Aggodalomra adott okot, hogy a nemzetközi pénzpiacok precedensértékűnek vélelmezhetik-e egy esetleges spanyol vagy olasz mentésre nézve. Azonban a javaslat támogatói, így Wolfgang Schäuble német pénzügyminiszter is, siettek leszögezni, hogy Ciprus egyedi eset.

Az Európai Központi Bank, mely mindez ideig létfontosságú likviditási csatornával látta el az ország bankjait, ultimátumot adott: legkésőbb március 25-éig, Ciprusnak megoldást kellett találnia arra, miből kívánja finanszírozni a mentőöv feltételül szabott 5,8 milliárd eurós „önrészt”, máskülönben az EKB felhagy a rendkívüli likviditás biztosításával. A nagyjából 9 milliárd eurót jelentő fizetőképességi keret nélkül a bankszektor szinte azonnal megbénult volna.

A végső megállapodás értelmében a százezer euró alatti betétek érintetlenül maradnak. Az e fölötti betéteket azonban akár 40-50% körüli „hajvágás” sújthatja. Az offshore-üzlet hanyatlása egy korszak végét jelentheti az országban, ahol a bankok mérlegfőösszege a GDP nyolcszorosát teszi ki, ami teljesen egyedülálló a világon.

A válság intézményi szinten is számos kérdést vet fel az eurózóna jövőjére vonatkozóan: az ügy kapcsán vezető lapok a trojkán belüli ellentétek kiéleződéséről írnak. Mint ismert, már az egy héttel ezelőtti tárgyalásokra is közös álláspont nélkül érkeztek a Bizottság és a Valutaalap képviselői, mely jelentősen megnehezítette a tárgyalások menetét. Sokszor világossá vált, hogy nehézkes az egységes fellépés a trojka számára. A ciprusi eset kiemelése nem csak azért fontos, mert az EU válságkezelési gyakorlatának egy rendkívüli elemeket felvonultató mérföldköve, de azért is, mert komoly negatív hatással járt a Bizottság és az IMF együttműködésére vonatkozóan is.

2012-ben a gazdaságpolitikai inga elkezdett visszalendülni, ahogy a déli országok belátták: a kemény német megszorító politika nem alkalmas arra, hogy gyorsan visszatérjen a növekedés és csökkenjen az államadósság. Mario Monti vezetésével és Franciaország erős támogatása mellett a déli tagországok a megszorító (német) válságkezelő politika helyett a növekedésösztönzési megközelítésre összpontosító gazdaságpolitika mellett tették le a voksukat. Németországot a belső kereslete növelésére, és a szigorú monetáris politikai álláspontjának enyhítésére szólították fel. A csúcs legfontosabb eseménye azonban az volt, hogy Herman Van Rompuy, az Európai Tanács elnöke ismertette az európai gazdasági integráció további föderalizálásának vízióját.

Az eddigi válságkezelési intézkedések alapvetően a gazdasági krízisre (elsősorban a bankok likviditási, illetve egyes tagországok fizetőképességi problémáira) irányultak. A jelenlegi válság gazdasági oldalának is több formája van: Görögországban a túlköltekező állam csődjéről, Írországon a túlhitelező bankszektor csődjéről, Olaszországban a hatalmas államadósság miatti fenyegetettségéről beszélhetünk.

Világos az is, hogy a jelenlegi az európai integráció legsúlyosabb válsága, amely alapvetően politikai, nem tisztán gazdasági, illetve a politikai és gazdasági problémák egymást erősítő negatív spiráljának következménye. Középpontjában az EU, illetve az eurózóna politikai irányításának gyengesége áll. (Gazdasági értelemben Európa jobb helyzetben van az USA-nál, mégis az eurózóna lett a válság epicentruma.) A történelem megmutatta, hogy a politikai koordináció, fiskális unió nélküli monetáris uniók nem fenntarthatók: egy komolyabb gazdasági válság ezt most az eurózóna számára is világossá tette, és az euróövezet válsága az egész világgazdaságot feszültségben tartja.

Az Európai Bizottság mellett a piaci elemzők, közgazdászok és tagállami politikusok, a Tanács és az EKB elnöke, sőt Európán kívüli politikusok is számtalan akcióttervet javasoltak az euróválság megoldására az elmúlt időszakban. Annak kulcsa azonban a német politikai álláspont, illetve a Németország és Franciaország közötti végső megállapodás lesz majd.

Az azonnali feladatok között kiemelendő Görögország (átmeneti) megmentése, az uniós válságkezelő eszközök megerősítése (a pénzügyi tűzerő növelése), a pénzügyi fertőzésveszély továbbterjedésének megállítása, az európai bankrendszer összehangolt és célzott újratökésítése, valamint átmenetileg magasabb tőke megfelelési követelmények előírása. Szintén ide sorolandó a gazdasági kormányzás területén már elfogadott szabályok érvényre

juttatása (az ún. hatos csomag, az euro plusz paktum és az európai szemeszter – ezekről lásd később részletesebben) a tagállami költségvetési túlköltségek azonnali megállítása érdekében.

Államadóssága jelentős részének leírásával Görögország tervezett csődbe vitele gyakorlatilag megtörtént, de ennek ára a kormány elmozdítása volt; helyette szakértői kabinet vette át a stafétát, csakúgy, mint Olaszországban. Itt nyilvánvalóan a *pro forma* demokratikus rend teljes kudarcáról beszélhetünk, hiszen a megválasztott képviselők helyett kijelölt ügyvivők mentik a nemzetgazdaságot.

2011. december közepére elkészült a pénzügyi fegyvelemről szóló megállapodásban (Fiskális Paktum) az aláírók vállalják, hogy strukturális (vagyis az adósságszolgálatot és a konjunktúra hatásait nem tartalmazó) államháztartási hiányuk nem haladja meg a GDP fél százalékát, az adósságot pedig hatvan százalék alatt igyekeznek tartani. A pénzügyi fegyvelem vállalása az aláíró tagországok alkotmányába vagy megfelelő törvényébe is beépülne. A megállapodás azt is lehetővé tenné, hogy a tartósan szabályt szegő tagállamok az EU Bírósága előtt felelősségre vonhatók legyenek. A tárgyalásokon részt vesz valamennyi EU-tagállam, de az új szerződéstől már előre elzárkózó Nagy-Britannia csak megfigyelőként. Az egyezmény már akkor életbe lép, ha a közösen elfogadott és aláírt szöveget az euróövezet országainak több mint fele, azaz legalább kilenc tagállam ratifikálja. De a politikai feszültségek korán elkezdődtek: Írország adóssága átütemezéséhez kötötte a csatlakozást, míg korábban Finnország jelezte, hogy ragaszkodik az egyhangú döntéshozatalhoz, a javasolt többségi szavazás helyett. Az EU működőképességét mutatja, hogy a rendelkezések mégis hatályba léptek 2013-ban.

Egy új rendszer is életbe lépett 2011-én az új gazdasági kormányzási rendszerről, amelynek értelmében a bizottsági ajánlásoknak megfelelni nem képes euróövezeti tagok esetében a mulasztás pénzügyi szankciókat von maga után. A valutaövezeten kívüli országok esetében ugyanez nem szankciókhoz, hanem újabb ajánlások megfogalmazásához vezet; a teljesítésükben tapasztalható mulasztás a kohéziós alapok (legalábbis egy részük) kifizetésének felfüggesztését vonhatja maga után. Ez eddig is így volt. Az öt rendeletből és egy irányelvből álló hatos jogszabályi csomag több ponton szigorítja az EU huszonhét tagállamának gazdasági és költségvetési felügyeletét, de ennek magvalósítása még a kezdeteknél tart.

A válság elhúzódó jelenség Európában. Ennek az alapvető oka az, hogy egyszerre van jelen a pénzügyi szektor, az államháztartások válsága, és Európát megkülönböztetve a világ többi részétől egy mély politikai válsággal is szembe kell nézni az eurózóna és az egész integráció jövőjével, stabilitásával kapcsolatos bizonytalanság miatt. Erre a válaszra tehát nem elegendők a gazdaságpolitikai válaszok. Politikai, integrációpolitikai reformok is szükségesek a problémahalmaz kezelésére. Éppen ez az oka annak, hogy az utóbbi időben egyre több szó esik az európai föderalizmusról. Mindeközben a szinte minden tagállamra kiterjedő megszorítások régen nem látott mértékben szembeállították az állampolgárokat az európai eszmével, az EU-intézményekkel. Ez pedig azzal jár, hogy az európai politikai eliteknek nem csak a gazdasági visszaeséssel, a történelmi csúcson lévő munkanélküliséggel, a feszült piacok pánikreakcióival kell megküzdeniük, de a válságkezelés eszközeinek társadalmi elutasításával, sőt gyakran utcai demonstrációkkal is. A mit kellene, és a mit lehet tenni egyre szélesebb körben tárgyalt polémia. A német indíttatású takarékosági (megszorítási) válságkezelési hozzáállás teljes elutasításra talál a kontinens déli részén, ahol a közletről meg nem határozott forrású növekedésösztönzést helyeznék a válságkezelési politika középpontjába. Az, hogy ennek a realitását az új francia elnök, Hollande első évének teljes kudarca erősen és kézzelfoghatóan megkérdőjelezi, mit sem változtat azon a tényen, hogy nem csak a déli tagországok állampolgárai elégették meg a kemény fiskális politikát, de kialakult egy észak-dél konfliktus és ellenállás is a kontinensen. Az eurózónában tehát rendkívül éles észak-dél diszkrepancia alakult ki: a válság felszínre hozta a sokáig elfedett valós és mély különbségeket az északi és déli országok versenyképességében. De még ennél is fontosabb, hogy döntési helyzet elé állítja a politikai elitet, az európai integráció szorosabbra fűzésével kapcsolatban.

i. A témához tanulságos és hasznos információk és vélemények találhatóak a Financial Times euró-válsággal kapcsolatos külön rovatában.

ii. Lásd Jean-Claude Trichet „kvantumlépéssel” kapcsolatos nyilatkozatát:
<http://www.reuters.com/article/2010/05/15/us-ecb-trichet-spiegel-idUSTRE64E0RO20100515>

iii. OECD és EU forrásokból származó statisztikák.

iv. FORRÁSOK:

- <http://www.ceps.eu/book/new-bail-doctrine-recipe-banking-crises-and-depression-eurozone>
- Ódor Bálint: A kettős többség bevezetésének hatásai. Corvinus, PhD dolgozat, 2013.
- Európai Bizottság: adatok