

FÖDERÁLIS EURÓPA, VAGY „NEMZETEK EURÓPÁJA”?

A pénzügyi válság kezelésének rendszerbeli következményeiről

Ez a cikk azt a feloldhatatlan ellentétet vizsgálja, ami az Európai Uniót mai formájában létrehozó Lisszaboni Szerződés és a 2009–2015 közti időszakban végbevitt válságkezelő intézkedések közt jött létre. Míg az előbbi határozottan a kormányköziség, utóbbiak a nemzetekfelettség talaján állnak. A feszültség rövid távon pragmatikus kompromisszumoknak látszó lépéseket jelent, amelyek jellegükben alapvetően módosítják az unió politikai lényegét.

*

A közgazdasági irodalomban aligha van népszerűbb kifejezés, mint a „válság haszna”. Ez a felismerés talán olyan régi, mint maga a gazdaságtudományoknak az állam működésével, annak zavaaraival és utóbbiak leküzdésével foglalkozó ága. Márpedig ez a közgazdaságtan lételeme, az államtudományoktól való elkülönülés oka és alapja, vagyis közel háromszáz éves. Tegyük hozzá, hogy az elmúlt évszázadban, amikor az állam a gazdaság egyik – korántsem meghatározó – szereplőjéből mindent átfogó, néha totális, néha csak minden ésszerű megfontoláson túlterjeszkedő vezénylő erővé vált, jelentős irodalom foglalkozott a reformok politikai gazdaságtanával. Ennek tárgya az, hogy miképp lehet – a forradalmat, vagy a legutóbb az arab tavaszban és Ukrajnában is átélt összeomlást megelőzően vagyis elő-

zetes – tervezett és rendezett úton a bajokon javító intézkedéseket foganatosítani.

A nyugati államokban a gazdaságpolitikai reformok – mai értelemben – csak a 80-as évtized konzervatív forradalma révén váltak érdekes és elméleti szinten is művelt témakörre. Ezt – és a fejlődő országok tapasztalatát – általánosítja sokat idézett művében Drazen és Grilli (1993), akik azt a felismerést fogalmazzák meg a modern főáramú közgazdasági formalizmus nyelvén, mely szerint érdemi és jelentős változásokra csak válság idején érdemes számítanunk. Ez a meglátás ellentétes a reformok politikatudományi irodalmában ma is uralkodó nézettel. Eszerint (Greskovits, 1998) a nagy átalakítások számára a gazdasági föllendülés a kedvező időszak. Ekkor van ugyanis mód és forrás arra, hogy a reformok által kedvezőtlenül érintett társadalmi rétegeket kellőképpen kárpótolják az elszenvedett veszteségeikért. Más szóval: ilyenkor lehet kifizetni, vagy lekenyerezni az ilyen-olyan okból – ideológiai alapon vagy érdekmeghatározottság okán – a gazdasági ésszerűség követelményeivel szembeállókat.

Megjegyzendő, hogy a „válság haszna” elméletet inkább befolyása, semmint elméleti ereje és újdonságértéke okán kell axiómaként kezelnünk a mai felfogás szerint. Arról van szó, hogy – a formális eszközök ellenére, vagy talán épp ezek okán – nem tudjuk megmondani, mekkora a válság optimális léptéke. Vagyis: milyen nagy válság az „épp elég nagy”? Melyik az, ami már ukrán típusú szétesést eredményez – merthogy a szovjet birodalom válsága például épp a történelmi közelmúltban szemléltette: amikor már nagyon elromlottak a dolgok, nincs min javítani. És fordítva: az EU felső szintű határozataiban az elmúlt másfél évtizedben sosem hiányzott a „strukturális reformok”, vagyis a jóléti modellt sem kímélő átfogó változások szorgalmazása. És mégis: jól

láthatóan, még a 2008–2015 közti időszakban is jellemző volt az, hogy az országok többségében a döntéshozók a status quo megőrzését, a társadalmi béke fenntartását fontosabbnak tartották, mint bármiféle – akár közösen meghirdetett – gazdaságpolitikai fogyókúra gyakorlatba ültetését. Vagyis: válság volt, van és lesz, de nem elég nagy ahhoz, hogy a korábbi évtizedekről örökölt modell érdemi vonásainak fölülvizsgálatára szorítana. És eközben – fölöttébb *paradox módon* – *közösségi szinten épp erre, a nemzeti szinten elvetett lépésre tesznek kísérletet*. Mégpedig épp a legérzékenyebb területen: a gazdaságban és főképp az állami pénzügyek és a nagy pénzügyek szabályozásának területén jött létre a nemzetek fölötti technokratikus irányítás játékszabályrendszere. Igaz, a jövő lesz a próbája annak, mennyi és miképp érvényesül eme újításokból a gyakorlatban.

Unió keynesianizmus és nemzeti különutak

Nincs se mód, se szükség arra, hogy az Európai Uniót is elérő globális pénzügyi válságot, különösen pedig annak eseménytörténetét fölvezoljuk. Ez reménytelen vállalkozás lenne, már csak terjedelmi okokból is, valamint azért, mert nyílt végű, lezáratlan folyamatról van szó. E sorok írásakor bizakodhatunk ugyan, de nem tudhatjuk, hogy mikor tér vissza Európába a növekedés. A Juncker-bizottság 315 milliárd eurósként emlegetett, valójában alig 21 milliárd eurós fedezettel bíró – és még formálódó – programja ehhez bizonyára kevés lesz. Azt sem tudjuk, hogy az állandó válságkezelő alap – az Európai Stabilitási Mechanizmus – fölállítása után az Unió tagállamai közül a belátható jövőben tényleg senki nem szorul többé az IMF mentőövére. Pedig az uniós csatlakozáskor – az óceán mindkét partján – általános volt a vélekedés: ha va-

laki belép az EU-ba, akkor Brüsszel lesz a gazda, és definíciószerűen többé nem szorul a Nemzetközi Valutaalap hitel- és segélyprogramjaira.

A válságot megelőzően az volt az alapvetés (deHaan és tsai, 2010), hogy az európai pénzügyi unió szuverén államok halmaza, ami az önkéntesen vállalt szabálykövető költségvetési politikákkal kiegészített közös pénzpolitikára épül. Ennek alapja kettős: egyfelől a három évtizedes tanulási folyamat, aminek hatására az EMU államai önként megtértek a pénzpolitikai ortodoxia karámjába. Másfelől: a valutaunió lényege a visszafordíthatatlanság, innen nincs kilépési záradék (csak ha magát az EU-t hagyná el egy állam, akkor vetődhetne föl e kérdés). Ebből – valamint a kézenfekvően túlsúlyos gazdasági előnyökből¹ – adódóan minden egyes állam önérdeke a közös pénz működőképességét biztosító – írott és íratlan – szabályok betartása. Épp ezért a valutaunió – úriemberek klubja. *Az alap az önkéntesen vállalt szabálykövető magatartás, nem a büntetésektől való rettegés*².

Ekképp – megjelenítve az unió politikai közösségének laza, kormányközi jellegét – a szankciók, a megtorlások, a kényszerítés egész eszköztára a jórészt jelképes, a tévedések/kisiklások megnevezésében kimerülő lépésekre korlátozódik. Az angolul *naming and shaming* kifejezéssel illetett megoldást nem szabad lebecsülni: például a pénzvilágban, de akár az ügyvédi vagy az orvosi pályán is, ha valakinek „rossz híre van”, az nem ugyanaz, mint ha az ökölvívócsarnokban vagy az ivóban lenne ugyanez a helyzet. Ráemeget ugyanis a teljes egzisztenciája, ha jó hírnevét – reputációját – okkal vagy oktalan vádaskodások alapján elveszíti. Ezért az unió összes gazdaságpolitikai egyeztetési eszköze – a gazdaságpolitikai irányelvek, a konvergencia- majd stabilitási programok, a stabilitási egyezmény és a többiek – rendre az önkéntes, jóhiszemű, szabálykövető magatartásra lettek kialakítva.

Ez a logika 1999–2008 közt sem működött maradéktalanul, hiszen kisiklások viszonylag rendszeresen előfordultak, nagy és kis tagállamoknál, újaknál – de inkább és gyakrabban –, régieknél is. A kisiklásoknak azonban nem volt operatív jelentősége: a piacok egyfajta bejáratási, működési veszteségként értelmezték. Amikor azonban egy valódi külső sokk érkezett – 2008-ban –, a rendszer konstrukciós hibái nyomban felszínre kerültek. Pontosabban: az derült ki, hogy a sajkát nem tájfunra tervezték.

Egyfelől kiderült: a valutaunió fölöttébb stabil alapokon áll. A külső – pénzügyi és reálgazdasági – sokkok nem rengették meg. Az euróövezet fizetési és tőkemérlege együttesen egyensúlyban maradt, a tőkemérleg enyhe többletet, a fizetési enyhe hiányt mutatott. A közös valuta árfolyama – a gyakori fölvetések ellenére – sem alul-, sem túlértékeltnek nem bizonyult tehát.

Másfelől: az euróövezetben sem infláció, sem defláció nem lépett föl. Az Európai Központi Bank a válságos években is biztosította, hogy az infláció – a harmonizált fogyasztói árindex – éves szinten 0,7 és 2,6 százalék között mozgott³. Nem szabadult el az infláció – pedig sokan pedzegették: milyen jó is lenne elinflálni a hegyé daga-dó közadósságokat⁴. És – a vészjósló híresztelések ellenében – nem került sor az általános árszínvonal rendszeres csökkenésére sem. Mint ismeretes, az EKB négy negyedévet vesz alapul annak megítélésére, hogy van-e defláció, van-e infláció, van-e recesszió, és hogy kell-e reagálnia.

Ezzel szemben kétségtelen, hogy a valutaövezet némely tagállama – de korántsem az összes és különösen nem a szegényebbek – igen rosszul élte meg a globális pénzügyi válság átgyűrűzését. A kérdéskört monografikusan elemző Vito Tanzi (2013) szerint a bajba került országok nem az uniós szabályrendszer okán vagy következtében kerültek nehéz helyzetbe. Esetükben a korábbi jó években elmulasztott államháztartási kiigazítás, a sérülé-

keny bankrendszer, a növekedést korlátozó intézmények és a túlszabályozás együttese volt a gondok gyökere. És – a pénzpiac természetének megfelelően – a pánikreakciók tovább mélyítették a szerkezeti alapú bajokat.

Az EU pénzügyi építménye két, egymással szemben álló tételre épült, amelyek egyidejűleg érvényesek. Egyfelől: a közös valuta létrehozása óta él a „ki nem mentési záradék”, amit német követelésre vettek be az EU alapszerződésébe Lisszabonban is. Eszerint minden állam maga felel költségvetése állapotáért. Másfelől: az unió politikai közösséggé válása – legalább implicit módon, de a döntésekből jól kiolvashatóan – arra épült, hogy senkit se hagynak magára. Ha a pénzügyi válság oka a piac „bolondériája”, a „spekulánsok támadása”, akkor eyesült erővel kell ennek gátat vetni.

Az uniós szintű válságkezelés – ami messze több, mint az egyes tagállamok önállóan megtett lépései – a tagállamok többségében gyakorolt spontán keynesianizmus és erőteljes állami szerepvállalás szellemében alakult. Egyfelől: gyors, egymást követő, és egyre nagyobb költséggel járó lépésekkel megakadályozták azt, hogy akár egyes tagállamok, akár azok egyes – kellően nagy – pénzügyi intézetei ellehetetlenüljenek. Másfelől: a válságot kezelő lépéseket – amelyek jellemzően rögtönzések és egyedi politikai alkuk révén jöttek létre – utóbb intézményesítették, és kivételből szabállyá tették.

Rövidre fogva: nemigen történtek intézkedések – a balti államok és Írország kivételével – a válság szerkezeti alapjainak orvoslására. Viszont megtörtént az, hogy az EKB – mandátumát messze túllépve – korlátlan kötvényvásárlások révén „bármekkora” likviditást biztosíthatott. Ez természetesen nem a hitelezés élénküléséhez, hanem a bankszektor profitszintjének szavatolásához vezetett – a kereskedelmi bankok e forrásokat az EKB-nál és a jegybankoknál helyezték el.

Nagyobb sajtónyilvánosság kísérte a 750 milliárd euróra felfutott állandó válságkezelő alap, az Európai Stabilitási Mechanizmus létrejöttét. Ez elégségesnek bizonyult a közösvaluta-övezet bankjai és kormánykötvényei elleni spekuláció megfékezésére. És e mértéktelen költsékezés ellensúlyozására – nem kis részben a német alkotmánybíróság és a közvélemény megnyugtatására – jött létre a „pénzért fegyelmet” logika több újítása: az európai szemeszter, a költségvetési paktum, valamint a keresztföltételeesség intézménye. Mindezek közös eleme, hogy a szabálykövető költségvetési politika kikényszerítését célozza – immár uniós szinten. Végül, de korántsem utolsósorban „bankunió” címén 2014 februárjában létrejött a megállapodás az Európai Parlament és a Bizottság között arról, hogy milyen feltételekkel és mechanizmussal működnek az Unió „rendszerszintű kockázatokat” hordozó pénzügyezeteinek közös felügyelete. A szabályok 2016 januárjától, az egységes európai bankmentési mechanizmus teljes körű felállításával lesznek alkalmazhatók.⁵

Spontán és csúszó, technokratikus föderalizálódás

Az eddigi gondolatmenetnek is visszatérő eleme volt már annak bemutatása, hogy a politikai és a gazdasági szempontok általában sem esnek egybe, de a válságkezelés ügyében rendre szembekerülnek egymással. Rövidre fogva: a Lisszaboni Szerződéssel az európai integráció olyan modellje került becikkelyezésre, amiben az alkotmányozásra – mint politikaiközösség-képző elemre – irányuló évtizedes törekvéseknek még a nyoma sem maradt meg, hanem tisztán pragmatikus, a működtetés és a kormányzatok szabad kezét meg nem kötő megoldások szempontjai uralkodtak el (Reh, 2009).

Ezzel szemben nehéz lenne elvitatni azt, hogy a gazdasági válságkezelés közösségi lépései egyértelműen a politikai unió irányába mutatnak. Az állami pénzügyek működtetésének szabályozása a nemzeti szuverenitás lényege: sem az adózás, sem a kiadási oldal kalibrálása nem vehető ki a törvényhozás kezéből, hiszen e területen nincsenek és nem is lehetnek ama technokratikus szabályok és elemi ésszerűségek, amik mentén a monetáris politikát közösségi szintre lehetett emelni. Hiszen a demokrácia – részben – épp arról szól, hogy „ki fizeti a révészt” és miből. Valódi költségvetési unió csak politikai unióban lehetséges: erről szólt az amerikai polgárháború és végső fokon 1848-49 is.

A politikai unió irányába mutat az, amikor nem választott bürokraták – kitűnő pénzügyi szakemberek – döntenek az uniós GDP 4 százalékára rúgó válságkezelő alap működtetéséről – ez több, mint az unió hétéves költségvetésének a fele (utóbbi részleteiről reggelig vitáztak 2013-ban is a kormányfők). És kétségtelenül politikai elem, ha az EKB – valódi közös központi bankként – minden korlátozás nélkül bocsáthat ki likviditást. Hisz a „ki áll helyt érte és milyen arányban” kérdés ekkor sem nyert megválaszolást.

A gazdasági kérdések tisztán technokratikus – bankszakmai alapon álló – megválaszolásának eddigi legmerészebb kísérlete a *bankunió létrehozása* volt. Természetesen itt sem lehetett szó arról, hogy 28 tagállam több mint hatezer pénzügyi egységbe foglalják. Arról azonban igen – különösen az első tervezetekben –, hogy az egységes felügyelet, egységes bankmentés, egységes szanálási elvek, egységes, határokon átnyúló szanálási eljárások érvényesüljenek. A 2015 februárjára kialakult változat ennél sokkal szerényebb. Nem utolsósorban azért, mert – megjelenítve a német, a holland, a szlovák és a finn szempontokat – az elrendezés központi elemé-

vé vált, hogy ne a közösség, hanem alapvetően a banki nagyrészvényesek köre, majd a nemzeti költségvetés állja a szanálás költségét.

Ennek érdekében csak a 120 legnagyobb pénzintézet részese a rendszernek – óvatosabb olvasatban ők számíthatnak biztos segítségre, már ha számos föltételnek, beleértve a rendszeres stresszteszteteket is, rendre megfelelnek. Nem meglepő, hogy többen ezt a hitelezési hajlandóságot pótlólagosan és jelentősen rontó lépésnek látják.

Ezt azonban a jelen szakaszban előadottak szerint sem meglepőnek, sem hátrányosnak nem tartjuk. A közös bankfelügyelet eredeti formájában ellenőrizetlen és ellensúlyozatlan hatalmat adott volna a szabályozó – konkrétan a szupranacionális jogállású EKB-ba telepített, és a bankelnökkel „perszónálunióban” lévő felügyeleti vezető – kezébe. Ez bizony elég messze esik a – ma még joghatályos – Lisszaboni Szerződés betűjétől és szellemétől. A felügyeletnek – hogy csak a legkényesebb részét említsük – *megelőző jelleggel is beavatkozási joga van* az általa törékeny helyzetűnek ítélt pénzintézet ügyeibe. Ez bizony a csődeljárás lényegének a megfordítása, hisz utóbbi esetében nem véletlenül beszélnek Amerikában a „11. cikkely nyújtotta védelemről”. Merthogy eszerint – amíg a bíróság ki nem mondta a vétkességet, vagy felszámolásba nem irányította az adóst – a hitelező nem juthat hozzá az adós tulajdonában lévő vagyonelemekhez és számlákhoz sem.

Az EU-ban kialakult adóssághegy – ami részben állami, de nagyobb részben magánadósság, cégek, pénzintézetek és háztartások kinnlevősége – igen sokrétű, természetét, eredetét és következményeit tekintve egyaránt⁶. Nehéz lenne amellettt érvelni, hogy ezeket „közösségesíteni” kellene, ahogy Jacques Delors évek óta szorgalmazza. Gazdasági értelemben végképp nem képviselhető, hogy mondjuk egy lett vagy egy szlovák állampolgár olyan adósságokért álljon helyt, amit a görög

kormány vagy az ír ingatlanfejlesztő tévedése okozott. Politikai értelemben egy konföderális, nem közös/föderális felépítményben az elszámoltathatósági, átláthatósági és ekképp a felelősségi viszonyok nem oszthatók vissza megnyugtatóan a közös kalapba/kalapból. És ezért a ki- és befizetések tekintetében nem mellőzhető az unióban szokásossá vált alkufolyamat sem.

Tanultunk-e valamit a bukducsolásból?

Közismert, hogy az emberiség egészében nem képes tanulni, és hogy a társadalmak sem tanulóképesek. Ugyanakkor az egyének – és az intelligens szervezetek – képesek és időnként hajlandóak is tanulni. Részint azért, mert ez szórakoztató, részint azért, mert ez – a műszaki fejlődés és a környezethez való állandó alkalmazkodás kényes szere okán – el sem kerülhető.

Az EU hagyományos tanulóképességének két fő forrása van. Egyfelől: a szereplők jelentős részének kellően erős érdeke fűződik ahhoz, hogy a kilépés és a szándékos bénítás visszahúzó stratégiái helyett és az intézményi tehetetlenség ellenében is életképes megoldásokat ötöljenek ki. Másfelől: az európai projekt mindig kellően érdekes és értékes volt és maradt ahhoz, hogy a szellem emberei, a pénzemberek és a közéleti szerepet vállalók egy kis, de lelkes csoportja leküzdje a témánk szakirodalmában is túltengő szellemi tunyaságot, és újító megoldásokkal mozdítsa elő a megújulást is.

Ennek szokásos kerete a mérlegkészítés és a kitekintés. A mérleg készítése viszonylag könnyű, mert a 2008–2015 közti időszak kellően hosszú ahhoz, hogy az egyes újítások működését megfigyeljük, másoknak pedig az uniós fórumokon és a tagállamok szabályozásában követhető átalakulását érzékelhessük. Természetesen – mint általá-

ban a folyamatban lévő ügyek esetében – értelmetlen lenne a véglegesség igényével fellépni, vagyis az előadottak a szokásosnál is inkább előzetes jellegűnek tekintendők.

Saját közelítésünknek épp az lenne a sajátossága, hogy elkerüli a tisztán politikatudományi, vagy a tisztán gazdaságtudományi közelítések jellemző egyoldalúságait. Mint főntebb már a vázlatos összegzésből is láthattuk, a gyakorlati döntésekben időről időre megfigyelhető, hogy hol az egyik, hol a másik oldal szempontja válik kizárólagossá. Ezt követően többnyire már a gyakorlati alkalmazásban „szól vissza” az az oldal, amit a döntéshozók elhanyagoltak, akár szándékosan, akár csak a háromnapos szakadatlan tárgyalásokat kísérő fizikai és szellemi kimerültség okán. Ha pedig a helyzet odáig fajul – mint az általunk tárgyalt témakörökben tapasztalható volt –, hogy akár a Tanács ülése lehet az első és egyben egyetlen alkalom arra, hogy az egyes kérdésekben nem föltétlen szakértő kormányfők a végleges előterjesztés szövegével megismerkedjenek, az utólagos vasalások jelentősége nyilván csak növekedni fog.

Az újítások közül elsőnek a *kereszt-föltételesség kérdését* említjük, hiszen 2012. január–június között Magyarország már megtapasztalhatta, hogy az egyik területen megfigyelt – vélt vagy valós – hiányosságok egy másik területen hozhatnak megtorlást. Konkrétan ekkor a költségvetés nem kellően fenntartható kiigazítása a kohéziós kifizetések felfüggesztését hozta magával.

Pusztán eme elszigetelt példánál maradva is jól látható, milyen kétélű fegyverről van szó. Egyfelől: a kiigazítás számszerűségei tekintetében a Bizottság álláspontja tévesnek bizonyult, a hiány mértéke rendre 3 százalék alatt maradt, 2011-ben – az inkriminált évben – 4 százalék fölötti többlet jelentkezett. Másodszor erőteljesen fölmerült az arányosság jogelvének kérdése. Végül nem kevésbé fontos volt az a mozzanat is, hogy a Bizottság – vagy

bármely közös szerv – mekkora szabadságot élvez saját mozgásterének kialakításában, és ezzel összefüggésben a szabályok értelmezésében és betartatásában.

A főttebb egy konkrét esetben megfogalmazottak azonban már általános érvényűek. Tanulmánykötetben tárgyalható (Falkner, szerk., 2011) az, hogy az uniós döntéshozatali mechanizmus – különösen az egyhangúság követelménye – milyen sokrétű és – különösen válsághelyzetekben – áthidalhatatlan nehézségek forrása volt és maradt már a válságkezelés e cikkben is taglalt újításait megelőző negyedszázadban is. És értelemszerűen igaz marad az, hogy – mint minden bürokráciában – az egyes döntésre jogosult szervek közt versenyhelyzet jön létre, a németül szellemesen „*Kompetenz Kompetenz*”-nek elkeresztelt hatásköri elhatárolás sosem lehet teljes, pontos és végleges. Ezért a legegyszerűbb esetben is versenyre kél a Bizottság, a Parlament és a nemzeti döntéshozó, valamint a Tanács, és egyre gyakrabban az EKB is. Épp ez magyarázza, hogy a kimenet sokszor átláthatatlan és semelyik résztvevő szempontjára nem vezethető vissza, még kevésbé értelmezhető előzetesen megkonstruált, valamiféle elvi törvényszerűséget követő titkos nagy haditerv megvalósulásaként.

Ezért a következőkben a szokásosnál is nagyobb kockázat mellett vállalkozhatunk az előrejelzési változatok fölvázolására. Egyfelől nem kérdéses, hogy az uniós szervek régóta meglehetősen határozottsággal képviselik azt a hagyományos nézetet, mely szerint „több Brüsszel egyenlő több Európával”. Ez a közelítés ismeretes módon az alapszerződések általános és teljes revízióját is napirendre vette már annak érdekében, hogy a válságkezelés során létrehozott nemzetekfölötti megoldások jogszerűsége és tartós volta ne válhassék vita tárgyává.⁷

Ugyanakkor a költségvetési politika területén az együtt menetelés kötelező előírása – az európai szemesz-

ter – és a fiskális mértékek és eljárások egységesítése – a költségvetési paktum – nem képesek a nemzeti kormányzás eltérő minőségi színvonalára visszavezethető (Benczes – Rezessy, 2014, 109–111.) rendszeres „elhajlások” kiküszöbölésére. Az újítások 2011-12. évi bevezetése óta szembeötlővé vált, hogy – különösen a nagy tagállamok esetében – az uniós kényszerzubbony nem képes fölülírni azt a belpolitikai erőviszonyrendszert, aminek hatására sem a gazdaságelméleti és -stratégiai szempontból perdöntő adósságállomány, sem pedig a politikailag fölöttébb kényes folyó hiány mutatója nem képes javulni, különösen fenntartható módon nem. Franciaország – történelmi rekordot jelentő 92,6 százalékot ért el és folytonosan növekvő adósságrátája miatt történt – leminősítése, vagy a német nagykoalíció költségvetési engedékenysége, az angol és a spanyol hiány 6 százalékot meghaladó mértéke mind intő jel lehet. És intő jel az is, hogy a magánvállalatok adóssága 2013 végére elérte a GDP 104,8 százalékát az euróövezetben, ami a szokás szerint megfigyelt közadóssági ráta 92,7 százalékánál is sokkal több. És ehhez jön még a háztartásoknak a GDP 97,9 százalékát kitevő adóssága – *vagyis a magánadósság több mint duplája a közadósságnak* (ECB: i. m. 7.).

Nem is meglepő ezért, hogy az adósságok közös kezelését és az eurókötvények kibocsátásának feltételeit vizsgáló szakértői bizottság (Expert Group, 2014) csak igen óvatos formában támogatta mindkét fölvetést, külön is kitérve a nemzeti erőfeszítések elsődleges voltára és a közös kötvénykibocsátással járó erkölcsi kockázatokra. A munkaadói szervezetekhez közel álló elemzők (Vihriala – Weder di Mauro, 2014) még ezt is túl messzire menőnek tekintik. Ehelyett javaslatuk kötelező jellegű adósságmérséklési programokat vezetne be a 80 és 90 százalék közti adósságrátájú országokra, mint amilyen a már említett nagy tagállamok mindegyike. Természetesen az adós-

ságválság tartós megoldását – mint azt a két évtizede még fölöttébb eladósodott skandináv államok példája is szemlélteti – a tartós gazdasági növekedés és a kiegyensúlyozott államháztartás kettőse biztosíthatja csupán. A valódi gondot itt nem egyszerűen az évente változó erejű fiskális eltökéltség jelenti, hanem inkább az, hogy a gazdasági növekedés várható üteme az euróvezetben 1, az EU egészében másfél százalék körül állandósul a következő évtizedben (Halmi, 2014). És emellett a társadalmi igények és a politikai alkuk nagy valószínűséggel feszítik szét a költségvetési kereteket, és megakasztyják vagy lelassítják az adósságráta mérséklését is. Utóbbira a latin országok jelentik a hihető és tartósan visszatérő példát.

Ha az egyes uniós tagállamokban – részint a politikai, részint a gazdasági folyamatok – eltérő költségvetési politikákat, eltérő kiigazítást, eltérő deficittúrést eredményeznek, akkor bármi szigorúak is a közösségi előírások, mint például az európai szemeszter, az együtt menetelést nem lesznek képesek kikényszeríteni. Intő példa e sorok lezárásakor az a francia kezdeményezés, ami az ország elmulasztott költségvetési konszolidációját az általuk a fiskális paktumban vállalt konkrét határidők megnyújtásával véli kezelhetőnek. Franciaország és Olaszország 2014 őszén felmentést kért és kapott a költségvetési egyezményben és az EMU-föltételekben szereplő hiánycsökkentési kötelezettség alól 2015 és 2016 tekintetében, annak ellenére, hogy a 3 százalék „felé közelítés” célját mindkét ország már a megelőző két esztendőben is elvétette.

Hasonlóképpen a *bankunió* tekintetében is – mint láttuk – a kezdeti, kimondottan nemzetek fölötti és mindent átfogó tervezet egy, a nemzeti kormányzatok és a részvénytulajdonosok közvetlen felelősségvállalását előtérbe helyező, készpénzkímélő és ekképp messzemenően földhözragadt javaslat formájában került elfogadásra 2014 februárjában. Vélemezhető, hogy békeidőben még ennek a

megoldásnak is csak a szűkített értelmezése valósul majd meg, miközben a felügyelet közösségi szintre helyezése bizonyára több, mint pusztán bizalomerősítő intézkedés. Ennek egyik legfontosabb tényezője az, hogy a londoni City – kétszázötven év óta a világ legfejlettebb pénzügyi központja – se nem igényli, se nem támogatja a nemzetek fölötti szabályozást, hisz maga nem részese a rosszul célzott, és a kormányzatok tehervállására építő hitelezési politikának, nem épít a dél-európai államokra és az amerikai jelzálogpiacra, sőt a kormányzatok finanszírozására sem.

A sajátos brit szempontokon túlmenően a bankunió tekintetében súlyos kérdések maradtak megválaszolatlanul. Ezek közül az első a potyautas-magatartás ösztönzése: amennyiben a korábbi felelőtlen döntésekért most más áll helyt, mint aki a hasznát élvezte a kockázatos befektetésnek, ez további felelőtlen pénzkölcsönzésre ösztökél. Annál is inkább, mert a rossz években – és a Bázel-III szabályozás miatt – tőkepótlásra és veszteség-leírásra már jelentős összegeket költöttek, és ezt valahonnan vissza kell nyerni. A közös költségvetési politikával szemben derűlátó, azt kimondottan szorgalmazó Martin Hellwig (2014, 178–179.) maga is elismeri, hogy a bankunió – tanulmányában részletesen bemutatott – eszközrendszere már jelenleg is erőteljes készletet jelent arra, hogy a bajba került bankok – főleg a nagyobbak – gondjait költségvetési pénzek útján oldják meg. Vagyis az államok közti jövedelem-újraelosztás nyílt formában és gazdasági felelősségvállalás híján történik meg. Ráadásul ennek politikai elszámoltathatósága sem adott – már a kérdéskör erőteljesen bonyolult technikai jellege és jogi összetettsége okán sem.

Másfelől a pénzintézetek szabályozása vélhetőleg a nemzeti kormányzás, a szuverenitás fontos eleme. Egyfelől nem kételkedünk abban, hogy a mai világban csak a transznacionális szabályozás lehet hatékony. Másfelől: az

bizonyára gondot jelent, ha a szabályozást a politikai folyamatban közvetlenül el nem számoltatható, belső eljárásokban és át nem látható alkuk révén kiemelkedett bürokraták végzik. Ekkor ugyanis megbillen a fékek és ellensúlyok rendszere. És amíg az uniós költségvetés a nemzeti termék 1 százalékában van maximálva, a révést mindig – végső fokon – a tagállamok adófizetőinek kell fizetniük. Ők pedig – mint számos országban már hangot is kapott – elvárják az elszámoltathatóságot, politikai és pénzügyi téren egyaránt. Az Európai Parlament politikai súlyú, stratégiai jelentőségű újítások legitimálására sem személyi összetételénél, sem szakmai alátámasztásának gyengéi miatt nem igazán alkalmas. Vagyis a gyakorlatban marad az egyes országokon belüli meggyőzés, meg a kísérlet és tévedés rendszere.

Mindez azt jelenti, hogy a költségvetési unió is és a bankunió is ma még kezdetleges, a fejlődés első szakaszában található fejlemény. Jelentőségét inkább az adja, hogy potenciálisan mekkora súlyú kérdésekről, mekkora összegekről, és milyen eljárásokban dönthetnek majd az EU-ban a korábban megszokottól jelentősen eltérő rendben. Épp azért, mert a döntések terhe nem triviális, az óvatos, lassú előrehaladás, a megfontoltság csak üdvözlendő.

A végkimenetel szempontjából bizonyára az lesz a perdöntő, hogy az egymást erősítő pozitív várakozások révén az EKB védőernyője, az Európai Stabilitási Mechanizmushoz és a már 2011 óta nagy lendülettel folyó kötvényvásárlásokhoz társulva elégségesnek bizonyul-e egy újabb pánikroham, egy számos nagy pénzintézetre kiterjedő támadás elhárításához. Vagy épp ellenkezőleg, mint ahogy azt a szkeptikusok vélik, ismét túl kevés és túl későn történik? A puding próbája, mint mindig, az lesz, ha megesszik. És a magánadósságoknak a közadósságokat is meghaladó halmozódása, a tartós megoldásokra való erőfeszítések gyengesége okán nem lehet kizárni a kedvezőtlen kimenetet sem.

Kinek és minek az uniója?

A költségvetési és bankunió tervezete nem az első és nem is az utolsó kezdeményezés az EU-ban, ahol a tartalom és a forma nem fedi egymást. Az EU sajátos lényege épp a kormányköziség és a föderalizmus kettőseben áll. Emellett az egyes országokban jelentősen változik – konkrétan csökken – az európai projekt iránti lelkesedés. Balázs Péter (2014, 361.), egykori uniós biztos ebben az összefüggésben egyfajta célvesztésről beszél, ami nemcsak az új tagállamokat jellemzi, hanem magát az uniót és annak közös szerveit is. 2014 júniusában az Európai Parlamentben új erőviszonyok jöttek létre, megjelenítve a főntieket. A képviselők közel negyede az Unió törekvéseit megkérdőjelező euroszkeptikus. A főáramú pártok képviselői szerint is a belpolitikai törésvonalak, nem pedig a valóban új minőséget is megjelenítő közösségi újítások a választás tárgyai. És ekképp az EU törvényhozásába gyakorlati, ha nem is mindig, nem egyszerűen csak az elhasznált politikusok, hanem a téma iránt kevésbé fogékony, a saját országuk közéletében jelentőségüket veszített, vagy eleve önsúlyal alig bíró személyiségek kerülnek.

Mindez a korábbi irányzatok továbbfolytatását vetíti előre. Még ha jelentősen megerősödnek is az euroszkeptikus erők, a folyamatot legföljebb lefékezik, de visszafordítani aligha lesznek képesek. Az európai integráció – különösen a közös piac, a közös pénz, az erősödő verseny, és nem utolsósorban a közösségi jogalkalmazás révén – külön ünnepi ígéretek és kormányfői nyilatkozatok vagy tanácsi határozatok nélkül is megy a maga útján. Erasmus-programban tanulnak az egyetemisták, és munkába állnak a szegényebb és gazdagabb tagállamok polgárai egymás országában.

Ebből adódóan egyfelől nem számolunk azzal, hogy az unióban a Barroso-bizottság meghatározó személyisé-

gei és a válságkezelésben jeleskedők szorgalmazta valódi föderalizmus nyerhetne teret. Erre már a 2014-ben lelépő, EU-barát törvényhozás mellett is lassú volt a haladás. Másfelől a valóságban – jórészt spontán módon és a korábbi reformlépésekkel létrehívott – horizontális, piaci és önerősítő folyamatok, a verseny és a szolgáltatások határokon átnyúló áramlása olyan egybefonódásokat hozott létre, amelyek tovább fognak erősödni. Aligha kérdéses például, hogy a termékpiacon követően a szolgáltatások piacát is fokozatosan meg kell nyitni, hisz mind a világhálós kereskedelem, mind pedig az emberek áramlása a „lengyel vízvezeték-szerelőket”, és persze az egészségügyi és más szolgáltató személyzetet egyre nélkülözhetetlenebbé teszi, különösen az unió gazdagabb országaiban. Igaz, hogy ezt az ellátások „röghöz kötése” ma még súlyosan gátolja, de az eme korlátokat lebontani szándékozó törekvések már hosszú évek óta törvényhozási folyamatban vannak. Mi több, a válság egyelőre nem akadályozta a szabad munkavállalást, a „stressztesztet” a közösség kiállta.⁸

Ugyanakkor az Európai Központi Bank működése a válságkezelés során és következtében minőségi változásokon ment keresztül. Ezt Mario Draghi elnökké választása és az ezt követő, 2012. szeptember óta folytatott „korlátlan likviditás biztosításával az eurót megmentő” politika állandósulásával új szakaszba lépett.

Egyfelől: amikor tagállamok és nagy bankjaik kimentésében vállalt szerepet, ez bizony akárhogy is veszszük, fiskális jellegű, vagyis politikai ellenőrzés tárgyát képező tevékenység. *Másfelől:* likviditást, különösen korlátlan likviditást csak olyan központi bank teremthet, amit a közhatalom ellenőriz és elszámoltat. Az Európai Központi Bank nem ilyen: alapszabálya kizárja a költségvetés-politikai szerepvállalást, és épp ennek fejében mentesíti a politikai elszámoltatás alól.

Az EKB az elmúlt évek során legalább két olyan területen vállalt szerepet, ami élesen eltér az 1997–99 közt még Lámfalussy Sándor által kialakított, depolitizált és kizárólag az árstabilitást megcélzó alapszabályától. Egyfelől a korlátlan likviditás teremtése klasszikus közös központi bankot föltételez, másfelől a pénzüzetek nemzetközi szabályozása kézzelfoghatóan közpolitikai funkció (hisz arról szól, ki állja a végső számlát). Mind ezért német elemzők (Weber – Forscher, 2014, 49–50.) teljes joggal vetik föl, hogy az efféle felelősségvállalás szinte kiköveteli a politikai választ, konkrétan az EKB eddig *féltve őrzött függetlenségének politikai ellensúlyok és korlátok közé történő szorítását*. Egyebek mellett a fékek és ellensúlyok elvéből következően, továbbá a közpénzügyek természetete által megkövetelt elszámoltathatóság biztosítása érdekében is. Az Európai Bíróság 2015. januári döntésével⁹ csak annyit mondott ki, hogy a jogszerűség – az EU alapszerződésével való összhang – fennáll, de mit sem mondott (mondhatott) a lépés gazdasági értelméről és politikai tartalmáról. Hiszen nem kétséges, hogy ezáltal az EKB – az amerikai FED-hez hasonló – valóságos és teljes értékű központi monetáris hatósággá vált, az ezt ellenőrző intézmények és eljárások híján. Ezzel pedig bizonyára átlépte azt a határt, ami eddig az adósságok közös vállalása és a teljes értékű – vagyis adottan a gazdaságélénkítéssel is foglalkozó – központi banki szereptől elválasztotta. Ezért joggal értékelik gazdasági oldalról az EMU elveinek eltemetéseként a havi 60 milliárd euróra – a magyar GDP felére – rúgó kötvényvásárlási programot, ami a negatív kamatok és a hitelességvesztés kettősét valószínűsítő veszéllyé teszi (Stelzer, H., 2015).

Ebben a folyamatban a költségvetési politikák szolid, fenntartható módon történő kiigazítása egyfajta axióma, a piacok által keresztülvert kényszer. Az, hogy a kiigazítás mikor tekinthető valóban fenntarthatónak,

mennyiségileg nem eldönthető, bár e témakörben különösen a központi bankok műhelyeiben nem csekély erőfeszítések történtek. Az ezeket bemutató legutóbbi alapos elemzés (Tóth, 2014, 556–557.) arra jutott, hogy a forgalomban lévő előrejelző módszerek találati pontossága az elmúlt évek során az 50 százalékot (sic!) sem érte el. Úgy tűnik, hogy e téren – a banki prudenciális működéshez hasonlóan – minőségi kategóriákra leszünk utalva a jövőben is, mint a korábbiakban bemutatott jó hírnév, szolid gazdálkodás, jogállami viselkedés kategóriái kapcsán sokoldalúan bemutatottuk.

Mindeme meglátásokból az is következik: a költségvetési politikákat kötelező erejű, azaz szankcionálható, számszerű előírásokat is tartalmazó közös európai kényszerzubbonyt szabni elvi és gyakorlati oktalanság. Ami egyik helyen lehetséges és keresztül is vihető, másutt messze nem biztos, hogy az lesz¹⁰. E politikák – ha egy logika mentén haladnak – nem is igényelnek egységesítést, csak a valutaunióhoz szükséges minimális önfegyelmet. A bankok tekintetében pedig aligha lesz megkerülhető az a kérdés, hogy a kapitalizmusban minden vállalkozás – a nagy pénztintézet is – maga viseli kockázatát. Ha elbukta, azt bizony a tulajdonosok – a részvényesek – és az ott dolgozók kénytelenek állni. A „túl nagy, hogy bukjon” érv inkább elterjedt, mint szilárd közgazdaság-tudományi alapokon álló.

Az előadottakból világosan kirajzolódik a jövő két meghatározó mozzanata. Egyfelől: *a föderalizálódásban a válságkezelő lépések olyan minőségi változásokat hoztak, amelyek nem következtek sem az integrációelmélet, sem az alapszerződések betűjéből és szelleméből.* Másrészt: a nemzetállam sokkal ellenállóbbnak bizonyult, mint ahogy azt a döntéshozók – pusztán a közgazdasági és az eljárási/közigazgatási racionalitás nyomvonalán haladva – föltételezték. A hagyományos tagállami fenntartá-

sok erősödnek, aminek a brit kilépési fenyegetés a legélesebb jele. Ezen túl – mint láttuk – 2014 nyarán olyan Európai Parlament alakult, amelynek a negyedét alkotó euroszeptikusok súlya a főáramú, *hagyományos pártok egyfajta nagykoalícióját* tette meg a siker, sőt az elemi működőképesség föltételének. Ebben a helyzetben pedig *fölöttébb valószínűtlen az, hogy – az eddig is főképp fű alatt előrehaladó – föderalizmus nyíltan intézményesülhetne*, és a közösségi szervek hatásköre formálisan is megerősödhetne. Úgy tűnik, az ezzel kapcsolatos félelmek túlzott és aránytalan mértékben terjedtek el a hazai közgondolkodásban és az EU-val kapcsolatos megnyilatkozásokban is.

És ezzel elérkeztünk az európai közgazdaságtan művelésének egyik legizgalmasabb eredményéhez. Ahhoz, hogy a „nemzetek Európájának” a túlélése – az elterjedt vélekedések ellenében – miért nem vezet a politikai uniós háttér nélkül létrehozott közös valutaövezet fölbomlásához. S mivel annak sikere sokoldalúan igazolt, aligha meglepő, hogy még a sokévi visszaesés után sem kívánnak belőle kilépni – sem a görögök, sem az olaszok, sem a portugálok, sem az írek. Lehet, hogy nem véletlenül?

CSABA LÁSZLÓ

Irodalom

- Balázs Péter: *Közeledés vagy távolodás? Közgazdasági Szemle*, 2014, 59. évf. 4. szám, 350–362.
- Benczes István – Rezessy Gergely: *National governance in Europe*. Megjelent: Benczes István, szerk.: *Crisis in the West and East: Economic Governance in Times of Challenge*. Wiener Verlag für Sozialforschung, 2014, Bécs. 96–113.
- Drazen, A. – Grilli, V.: *The benefit of crisis for economic reforms*. *American Economic Review*, 1993, 83. évf. 3. szám, 598–607.
- Expert Group on Debt Redemption Fund and Eurobligations:

- Final Report. Conclusions.* – submitted on 31 March, 2014. – le-
tölthető: [ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/
pdf/20140331_conclusion_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/pdf/20140331_conclusion_en.pdf)
- Falkner, G. szerk.: *The EU's Decision Traps – Comparing Policies.* Ox-
ford University Press, 2011, Oxford–New York
- Greskovits Béla: *The Political Economy of Protest and Patience: Eastern
European and Latin American Transformations Compared.* CEU
Press, 1998, Budapest–New York
- Gyórfy Dóra: *Bizalom és megszorítási spirálok: válságkezelés Görögor-
szágban és Lettorszáiban.* Megjelent: Katona Klára – Schlett And-
rás, szerk.: *Fejlesztési stratégiák – finanszírozási alternatívák.* Páz-
mány Press, 2014, Budapest, 105–129.
- de Haan, J. – Osterloo, S. – Schoenmaker, D.: *European Financial
markets and Institutions.* Cambridge University Press, 2009,
Cambridge–New York
- Halmi Péter: *Krisis és növekedés az Európai Unióban.* Akadémiai Ki-
adó, 2014, Budapest
- Hellwig, M. F.: *Yes, Virginia, there is a European banking union! But
it may not make your wishes come true.* Megjelent: ÖNB 42d
Economics Conference, 2014: *Towards a European Banking Union:
Taking Stock.* Az Osztrák Nemzeti Bank kiadása, 2014. decem-
ber, Bécs, 156–181.
- Kautto, P.: *Nokia as an environmental policy actor: evolution of colla-
borative corporate policy activity in a multinational company.* *Jour-
nal of Common Market Studies*, 2009, 47. évf. 1. szám, 103–125.
- Kopits, G.: *Can fiscal sovereignty be reconciled with fiscal responsibility?*
Acta Oeconomica, 2012, 62. évf. 2. szám, 141–160.
- Losoncz Miklós: *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban.* TRI-
MESTER Kiadó, 2014, Tatabánya
- Reh, C.: *The Lisbon Treaty – de-constitutionalizing the European Union?*
Journal of Common Market Studies, 2009, 47. évf. 3. szám, 625–650.
- Reinhart, C. – Rogoff, K.: *'This time is Different': Eight Centuries of
Financial Folly.* Princeton University Press, Princeton, 2009, New
Jersey
- Stelzer, H.: *Wie EZB Vertrauen zerstört.* *Frankfurter Allgemeine Zei-
tung*, 2015. január 23.
- Tanzi, V.: *Dollar, Euros and Crisis: How We Got There and How We Get
Out of It?* 2013, New York etc: Palgrave

- Tóth G. Csaba: *A költségvetés fenntarthatóságát mérő mutatók előrejelző képessége. Pénzügyi Szemle*, 2014, 59. évf. 4. szám, 544–561.
- Viriala, V. – Weder di Mauro, B.: *Orderly debt reduction, rather than permanent mutualisation is the way to go. VOXEU*, 2014, 2 April
- Weber, Ch. – Forschner, B.: *ECB: independence at risk? Intereconomics*, 2014, 49. évf. 1. szám, 45–51.

Jegyzetek

¹ A legfontosabbak: az árfolyam- és kamatkockázat kiesik, a tranzakciós – nemcsak a valutaváltási – költségek lecsökkennek, a verseny erősödik, az árak és a felárak csökkennek, a választék bővül, a szolgáltatások és a termékek árai közvetlenül egybevetethetők, a termelőtől közvetlen is érdemes beszerezni stb. És persze a stabilitási klubba tartozni is önérték – befektetőnek, megtakarítóknak, nyugdíjasnak egyként.

² Kopits György (2012) meggyőzően érvel amellett, hogy ha a belső elköteleződés hitelesen jelen van, akkor az Unió szabályrendszere egyáltalán nem érinti a tagállamok belső szuverenitását, sem a költségvetési politika, sem pedig a szociális modell tekintetében.

³ A legalacsonyabb érték a 2014. év előzetes adata. Figyeljünk fel rá: szó sincs deflációról, hisz az egyetlen hónapban – 2014 decemberében – volt megfigyelhető, a fogalom pedig kizárólag éves szinten értelmezhető.

⁴ Az ECB: *Statistics Pocket Book*, 2014. októberi adatai szerint az euróövezet adósságrátája a 2007. évi 67 százalékról 2013 végére 92,7 százalékra nőtt. Ez a gazdaságtörténeti adatsorok szerint a tartós növekedéslassulás tartománya, ld. Reinhart–Rogoff, 2009.

⁵ Bank resolution authority set for launch. *euractiv.com.*, 2014. dec.17/letöltve 2015.febr.14/ könnyen elérhetővé teszi az összes ezzel kapcsolatos dokumentumokat, döntéseket és részletszabályokat az EU összes hivatalos nyelvén.

⁶ A magyar szakirodalomban monografikus jelleggel tárgyalja ezt a kérdéskört Losonczi Miklós (2014).

⁷ Nagy kérdés az, hogy ezzel lelassítható-e, vagy épp új lendületet kap az ellenreakció, aminek csak legélesebb formája a brit kilépési népszavazás. A skandináv államok és számos kis tagor-

szág is gyakorlatilag ellenáll az efféle lépéseknek, a banktitok szabályozásától a kötelező megújulóenergia-arány előírásáig terjedően széles és változó körű az ellenkezők és kívül maradók csoportja.

⁸ E kérdésköréről részletes áttekintést ad a küldő és a fogadó országok oldaláról egyaránt az *Intereconomics* kéthavi lap 49. évf. 3. szám (2014), 116–158.

⁹ EZB darf Staatsanleihen kaufen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2015. január 14. Ezt bő egy hét múlva meg is tette, holott az ezt megalapozó feltételek – például a négy negyedéven át tartó defláció – egyáltalán nem álltak fenn. Hiszen 2014 egészében a pénzromlás üteme +0,7 százalék volt, ami alacsonyabb a célértéknél, ámde kétségekívül pozitív szám. Mi több, az EKB korábbi könnyítéseinek hatására a forgalomba került pénz jórészt állampapír-befektetésekbe került, nem pedig a gazdaságot élénkítette. Vagyis végső fokon – közvetve – az uniós alapszerződésbe ütköző adósságmonetizálásra mégiscsak sor került.

¹⁰ A „legeltérőbb esetek módszerének” iskolapéldájaként szemlélteti ezt (Gyórfy, 2014) a lett és a görög válságkezelés eredményeit szembeállító írásában.