

STABILITÁS HOSSZÚ TÁVON – SZABÁLYOK NÉLKÜL?

A Stabilitási és Növekedési Egyezmény föllazításának következményei/

CSABA László¹

Miközben az elméleti közgazdaságtanban végképp győzelemre jutott a szabályok alkalmazását a tartós és kiegyensúlyozott fejlődés előfeltételének tartó megközelítés, az Európai Unió számos tagországában a Keynesre/tévesen/ hivatkozó populista gazdaságpolitikai megközelítés nyert teret. Utóbbi megnyilvánulásaként egyre többen követelték, és a Bizottság 2004 szeptemberi fölvetését követve a 2005.márciusi brüsszeli Tanácson el is érték az euró értékállandóságának védelmére létrejött Stabilitási és Növekedési Egyezmény/SGP/ fölülvizsgálatát. Ez az ellentmondás – puzzle – a napi gazdaságpolitikai küzdelmeken túlmutató föloldást igényel. A fejezet első felében leíró, a másodikban normatív közelítést alkalmazva teszünk kísérletet a megoldásra, aminek érvénye nem függ a gazdaságpolitikai viták kimenetelétől, illetve az uniós szervek állásfoglalásának tartalmától.

* * * * *

A 2004.évi közgazdaságtani Nobel díj megítélésekor a stockholmi Riksbank ezúttal sem tudta, talán nem is akarta függetleníteni magát a kor legfontosabbnak tetsző kihívásaitól. Ahogy korábban például a világszegénység égetővé válásakor e kérdést kutatók, így Gunnar Myrdal, utóbb Amartya Sen kaptak elismerést, a pénzügyi válságokat követően az aszimmetrikus információk/és így az általános egyensúlyi közelítés korlátait/ kutató George Akerlof és Joseph Stiglitz , a szovjet rendszer összeomlását követően pedig az intézményi iskola frontembere, Douglass North érdemesült az elismerésre. És bár más területekről – így az irodalom, vagy épp a békedíjak területéről is – tudjuk, hogy a Nobel díj sem föltétlen esik egybe a történelem ítéletével, a viszonylag fiatal és önmeghatározási dilemmákkal is küzdő közgazdaságtudomány művelői számára bizonyos irányjelzőként szolgálnak a stockholmi döntések. Az, hogy mi számít főáramnak, irányadónak, mértékadónak, jobb híján ezen is mérhető/ha ez a mérce sem abszolút, mint ahogy más mércék sem azok/.

Szabálykövető gazdaságpolitika az EU-ban

Kydland és Prescott elismerésével, úgy tetszett, a közgazdasági Nobel Bizottság pontot tett egy több évtizede folyó, nagy gyakorlati jelentőségű módszertani és elméleti vita végére. Azt a kérdést ugyanis, amelyik a keynesianizmus áttörése óta foglalkoztatta a közgazdászokat, nevezetesen hogy mi a szerepe a szabályoknak, az ezeket megjelenítő eljárásoknak, a nekik keretet adó törvényeknek a gazdaság szabályozásában, illetve

¹ A fejezet a Lámfalussy Sándor díszdoktorrá avatása alkalmából rendezett "Az eurozóna keleti kibővítése és az európai monetáris politika" c. tanácskozáson elhangzott előadáson alapul/Debrecen, 2004.nov.26/. Köszönettel tartozom, a szokásos megszorításokkal, Kovács Álmos, Szapáry György és Jankovics László észrevételeiért.

mekkora tere marad/hat/ az egyedi körülményeket mérlegelő, diszkrecionális döntéseknek. Utóbbiak kapcsán aligha véletlen, hogy az elvszerűségéről nem különösebben ismert orosz forradalmár nyomán vált közkeletűvé a „konkrét helyzet konkrét elemzésének” normatívája, ami konkrétan azt jelentette esetében, hogy az elvek egyedi döntésekben semmire sem kötelezték. Ugyanakkor nehéz lenne elvitatni azt – és a gazdaságpolitikai reformok politikai gazdaságtanának elemzői ki is emelik – hogy a gyakorlati döntéshozatalban lehetetlen doktriner módon eljárni. Még a magas tudományból jött döntéshozók – a John Williamson/1994/ által *technopol*-ra keresztelt pályaváltók is rendre kiemelik: a legtökéletesebb modell, a legerősebb módszertani fegyverzet sem pótolhatja a személyi integritáson, a józan észen és az erőviszonyok megszába, „lehetséges művészetén”/Bismarck/ alapuló állásfoglalást.

Nem is erről szól a vita az elméletben. A vita eredendően arról szólt, hogy a gazdaság mennyire finomhangolható. A keynesi gondolkör gyakorlati alkalmazása főleg arra futott ki, hogy a kamatláb manipulálásával, az adók és a kiadások alkalmoszerű változtatása révén kisimíthatóvá válhat/-e/ a gazdaság konjunkturális ingadozása, szélső esetben megelőzhető-e a nagy válságok. Az 1930-as évek közepétől az 1970-es évek végéig a gazdaságpolitikai jó modor szerves részévé vált, egyszerűsített/azaz a Keynes által aprólékosan kimunkált föltételekre nem sokat adó/ felfogás a gazdaságot nagyjából a gépkocsihoz hasonló módon értelmezte. Hol az egyik, hol a másik gépelem működtetésével a vezető által kívánt változások – jó esetben – súrlódásmentesen és azonnal végbe is mennek.

Ismeretes módon e fölfogásnak mindig is volt ellentábor, első sorban a monetaristák, az osztrák iskola és az alkotmányos politikai gazdaságtan képviselői részéről/a legutóbbi célzott elmélettörténeti áttekintésről ld Jankovics, 2004/. Ezek az irányzatok kezdettől fogva, filozófiai és gazdaságtörténeti alapon kétségbe vonták a Keynes ihlette gazdaságpolitika alapföltevéseit, mindenek előtt a gazdaság finomhangolhatóságába vetett hitet. Ezek az iskolák a „végzets önhittség”/Hayek, 1992/ megnyilvánulását látták abban, hogy az állami aktivizmus helyettesíteni véli a sokmillió szereplő közt bonyolult információrendszer-áramlása végbemenő piaci koordinációt, hogy mennyiségi célokat vél kitűzhetőnek és számonkéhetőnek. Ismeretes, hogy Milton Friedman első sorban gazdaságtörténeti elemzéssel jutott a pénz semlegességének fölismerésére. Ebből pedig közvetlenül adódik, hogy a gazdasági kilengéseket főleg a központi monetáris hatóság tevékenysége erősíti föl, ha annak tevékenységét nem szorítják szabályok közé, hanem eseti mérlegelésére bízzák. Minél inkább függ a jegybank a politikai folyamattól, annál erősebb a késztetése a diszkrecionális, és szándékával ellentétesen kilengéseket erősítő politikára/ennek elméleti és empirikus igazolásáról ld Issing és szerzőtársai,2001, 1-3.fejezet/.

A 70-es évtized stagflációs tapasztalata ezért új késztetést adott az elméleti irodalomban mindig is erőteljesen képviselt kételkedőknek. A teljesség igénye nélkül két, Nobel díjjal jutalmazott műre hivatkozhatunk ebből a korszakból. Buchanan és Wagner/1977/ klaszikus érveléssel mutatta be, hogy a demokráciák hajlamosak a krónikus túlköltésre. Érvelésük lényege, hogy az átlagos választó nem látja át a kormányzati „jótétemények” valós költségét, közelebbről azt, hogy minden állami szolgáltatás pénzbe kerül, vagy

előbb-utóbb adóemeléshez és/vagy inflációra vezet. Ezért nem büntetik meg a magukat túligérő politikusokat, utóbbiaknak pedig épp az az érdekük, hogy ígéretésükkel bekerüljenek a hatalom sáncai mögé, vagy éppen megtarthassák azt. Ez magyarázza azt a tényt, hogy a keynesi anticiklikus politikát féloldalasan alkalmazzák, vagyis visszaeséskor költenek, föllendüléskor viszont nem fogják vissza a közkiadásokat, nem csökkentik az államadósságot. Ezért alkotmányos előírásokat javasolnak a fiskális egyensúly megőrzése érdekében. Ugyanezt a kérdést vizsgálta Kydland és Prescott/1977/ már a Nobel díjat megelőzően is már-már szertartásosan hivatkozott cikkükben. Ők „idő-inkonzisztenciaként” jellemzik azt a helyzetet, amikor a politikusok magánemberként ugyan tudják, hogy csak hosszú távú célokat érdemes követni, mint például az árstabilitás, vagy az államháztartási egyensúly. Rövid távú érdekeik alapján azonban „történetesen” mindig ezzel ellentétesen cselekednek. Ez a felismerés alapozza meg végső soron a központi bankoknak a demokratikus politikai folyamatától történő elszigetelésének az igényét. A cél ekkor a gazdasági reformok irodalmában „kollektív racionalitásnak” nevezett távlati célok védelme a napi politika ideológiai és érdekmotivált hullámozása ellenében. A lényeg tehát a hosszú távú racionalitás, a közérdek intézményesítése a rövid távú nyomások ellenében. Ez a felismerés végső fokon az Európai Központi Bankot illetve a legtöbb európai jegybankot és a FED-et jellemző intézményi függetlenség megalapozása.

E gondolkör kiterjesztéseként egyre szélesebb körben nyert polgárjogot az államháztartási politikát bizonyos eljárási szabályokba és mértékekbe terelő megközelítés az európai országok gyakorlatában. Mivel ennek bemutatására nemrég két tanulmányban is részletesen sor került/Benczes,2004, Györffy,2005/, talán elég azt az eredményt földézni, hogy a fiskális politika segítségével nélkül a monetáris politika sem lehet eredményes. Mint az Egyesült Államok gazdaságában a Reagan és az ifjabb Bush elnöksége alatt kiderült, még a legnagyobb gazdaságban is inflációs nyomást, valutaleértékelést és egy idő után növekedésslassulást vált ki a költségvetési expanzió tartós fennmaradása. Épp ezért – ezt megelőzendő – az Európai Unió országai a fent hivatkozott írásokban dokumentált módon megegyeztek abban, hogy a közösség fiskális politikáját, ami kisebb részben a közös alapokat, nagyobb részben a nemzeti államháztartási politikákat jelenti, szabályokon alapuló rendszerként működtetik majd. Ez a Stabilitási és Növekedési Egyezmény, amit 1997-ben, az Amszterdami szerződés részeként fogadtak el. A 2001-től hatályos Nizzai Szerződésbe, vagyis az Európai Unió Alapszerződésbe is bekerült. Amikor az új tagállamok 2002 decemberében Koppenhágában kialakították, majd 2003 áprilisában Athénban aláírták a csatlakozási szerződést, annak értelmében a monetáris uniót és a SGP-t is tartalmazó közösségi vívmányok átvételére vállaltak kötelezettséget. Vagyis a régi tagállamok némelyikétől eltérően nincs előzetes fölmentés/*opt-out*/, mert ezt a lehetőséget az Amszterdami szerződés már évekkel korábban kizárta az új tagokra nézve.

A szabályokon alapuló rendszer működtetésének a konkrét politikai viszonyok kompromisszumán túlmutató értelme és jelentősége van. Egyfelől megjeleníti azt a felismerést, hogy a demokratikus államokra az a jellemző, hogy mind az állami bevételeket, mind az állami kiadásokat túlnyomórészt és rendszerszerűen az országgyűlés által becikkelyezett törvények szabályozzák. Ez – a gazdasági jogállamiság – egyebek

mellett azt is jelenti, hogy a keynesi modellt alkalmazó gazdaságpolitikai javaslatok föltételezései közül az egyik leglényegesebb nem érvényesülhet, nevezetesen a bevételi és a kiadási tételek szabad változtathatósága, különösen év közben, és a konjunktúraciklus vagy a foglalkoztatás szempontjai szerint nem/Tanzi,2004, 66.o./.² Ez értelemszerűen még inkább igaz a közösségi kiadásokra, amelyeknek kereteit általában hétéves pénzügyi előirányzatok szabják meg, mind mértékében, mind arányaiban/amit az éves megegyezések csak kiigazítanak, de alapelveiben aligha módosíthatnak az adott időszakon belül/.

Az Egyezménynek további közgazdasági megalapozottságát legalább két mozzanat is erősíti. Egyfelől kézenfekvő, hogy a politikai/fiskális unió nélküli valutaunió modelljében nem lehet „belügy” az egyes tagállamok államháztartási politikája. Az Európai Központi Bank „ki nem mentési záradéka” ellenére egy tagállam felelőtlen költsége az egész közösségre kihat, például bizalomvesztés, kamatemelkedés és/vagy az általános árszínvonal közösségi szintű emelkedése miatt. Ennek az érvnek a kiegészítése az, hogy az EKB nem tud monetáris stabilitást biztosítani akkor, ha a nemzeti fiskális politikák rendszeresen ellenében hatnak. A közös, egyes országok konjunktúrájára tekintettel nem lévő vonás eképp mind a monetáris politikának, mind pedig a fiskális oldal ehhez rendelt egyensúlyát biztosító Egyezménynek kimondottan előnye, nem pedig hátránya, mint némelyek/Losoncz, 2004,74.o/ vélik. Ez biztosítja ugyanis a nem diszkrecionális, azaz szabálykövető magatartást.³ Az euró, mint egyedi pénztörténeti képződmény ugyanis az önkéntes szabálykövetésre, a 80-as évtizedben kialakult és megszilárdult közös, többnyire iratlan viselkedési szabályok betartására épül, amit a sokoldalú ellenőrzés és egybehangolás gyenge mechanizmusai csak kiegészítenek, de nem pótolhatnak/Braga de Macedo,2001/. Másfelől viszont átfogó modell-elemzéssel az is bizonyítható/részletesen in: Carlberg,2003/, hogy valutaunió esetén a teljes foglalkoztatottságot/és nem az EKB alapszabályában szereplő árstabilitást/ középpontba állító gazdaságpolitika esetén is az egybehangolt, nem pedig a nemzetileg elkülönülő, a többiekre tekintettel nem lévő, „öntörvényeit követő”, azaz a demokratikus játék napi fordulataihoz szolgálisan illeszkedő költségvetési politika a célravezető.

Az Egyezmény létrejöttét követő időszakot ellentmondásos fejlemények jellemezték. Egyfelől az Egyezmény egyfajta fegyelmező eszköznek bizonyult, a legtöbb tagállam államadósságát csökkentő, költségvetését rendező lépéseket tett, főként azért és addig, amíg és ameddig euró-zónabeli tagságuk nem volt biztosítva. A kimaradás akkora politikai szégyen lett volna, amit épp a gyengébben teljesítő, vagy hagyományosan fegyelmezetlen közpénzügyeikről ismert országok vezetése nem kockáztathatott meg/Papademos,2004/. Ezzel egyidőben azonban a gazdaságpolitika egyre messzebb került az elméleti irányzat főntebb vázolt fő vonalától. Az 1997-99-es ázsiai és latin-amerikai pénzügyi”fertőzés”/contagion/, az amerikai demokrata kormányzat „új

² Ezért bizonyára célt tévesztett a német kancellár/Schröder,2005/ amikor épp ezen elemek figyelembe vételét szorgalmazta a SGP korszerűsítését célzó fölvetésében.

³ Értelemszerűen fennmarad a nemzeti fiskális politikák szabadsága az összes, közösségi választást érintő kérdésben, így például a szolidaritás versus versenyszellem/öngondoskodás ügyben épp úgy, mint az adószervezetek kialakításában/ti. Mit és mennyivel adóztatnak/. Az SGP a lehetséges koordinációs formák közül a legenyhébb, hisz sem az eljárásokra, sem a közös döntésekre nem terjed ki, “kényszerzubony” jellegének túlhangsúlyozását a politikai érdekeltségen túl csak az alulinformáltság indokolhatja.

nemzetközi pénzügyi architektúra” kialakítását célzó törekvései jegyében és hátszelével új lendületet kapott a neokeynesiánus megközelítés/Krugman,1998/. Ez a divat-fordulat ha okot nem is, hivatkozási alapot szolgáltatott a költségvetési konszolidációba már az első körben belefáradni látszó kormányoknak.

Az EU tagállamainak költségvetési politikáját elemezve/Hughes-Hallett és szerzőtársai,2003/ arra a következtetésre juthatunk, hogy különösen a nagy tagállamoknál a konszolidációs lendület hamar kifulladt. Mint az 1. Táblázatból is látható, épp az EU GDP kétharmadát adó, és így az euró-övezet egészének makroökonómiai stabilitásáért leginkább felelős országok kormányai voltak képtelenek olyan strukturális reformokra, ami a tartós javulást megalapozhatta volna/érdekes módon a sokat szidott és kemény kritikákat hangoztató konzervatív olasz kormány a részleges kivétel/. Másfelől az euró-klub tagjaiként egyfajta „megengedhetjük magunknak” hangulat vett erőt a részvevők némelyikén. Természetesen nem mindegyiken, hiszen ahogy a 2. És a 3. Táblázatból látható, több tagállam, így Írország, Finnország vagy Spanyolország számára semmi gondot sem jelent az Egyezmény követelményeivel összhangban lévő, növekedésorientált politika fönntartása. Ezzel szemben a három mag-államban és az újonnan belépőknél a 2001-2004 közti fiskális lazítás növekedésllassulással társult. Vagyis nincs átváltás a növekedés és az infláció között, mint a keynesi ihletési gazdaságpolitikai közhely sugallná.

Miért lehet szinte szó nélkül elmenni a nagy államok felelőtlen, és az adott összefüggésben nyilván elvszerűtlen, szerződésszegő magatartása mellett? E kérdésre világos választ ad az Egyezmény politikai gazdaságtani elemzése/deHaan és szerzőtársai,2004/. Ebből kitűnik, hogy két hiányosága is van. Egyfelől, megjelenítve az EU kormányközi jellegének továbbra is uralkodó voltát, nincs mód arra, hogy a tévúton járókat jogi szankciókkal sújthassák. A „nemzeti szuverenitás védelme” okán sem a Nizzai szerződés, sem a legkorábban 2007-re ratifikálható Alkotmányos Szerződés nem ad módot arra, hogy például egyes polgárok, vagy állampolgári csoportok közvetlenül bíróság elé vihessék az ügyet, mint az USA tagállamaiban ez lehetséges. A „túlzott deficit eljárás” megindítása a kihágás esetén csak lehetséges, ámde a legfőbb döntéshozó szevre, a Tanácsra nézve nem kötelező. Így a diszkréció, az egyedi mérlegelés visszacsempésződött az eredetileg szabálykövetésre kiötlött rendszerbe. Másfelől az eljárás megindításáról vagy nem indításáról az ECOFIN dönt, ahol azok a pénzügyminiszterek ülnek, akik akár rövid időn belül hasonló cipőben járhatnak. Például a 2003-ben a SGP ügyében harcias Hollandia 2004-ben maga is a túlzott deficit eljárás alá esett. Így pedig nemigen várható, hogy a bűnelkövetők keményen ítékeznek más/potenciális vagy tényleges/ bűnelkövetők fölött. ez bizony az Egyezmény eróziójához és hitelvesztéséhez vezethet.Nem arról van szó, hogy a gyakorlat „megcáfolta az elméletet”, amire értelemszerűen sosem lehet képes, hanem hogy a gyakorlat más pályára állt, mint ami a normatív megközelítésből adódna. Vagyis pont fordított okság áll fenn ahhoz képest, mint amit az Egyezmény populista bírálói szertartásszerűen ismételtetnek. Nem a „kényszerubbony” korlátozza a hosszú távon fönntartható növekedés feltételein munkálkodó kormányzatok áldozatos munkáját, hanem - mint legutóbb Mayes és Virén/2004/ részletesen igazolta – az aszimmetria abból adódik, hogy egyes kormányok növekedésbarát politikát és intézményi reformokat

valósítottak meg 1999-2004 között, mások pedig nem. Ez az egybehangolatlanúság feszegeti az SGP megjelenítette intézményes kereteket, nem pedig fordítva. Ennek következményei pedig beláthatóak és kedvezőtlenek, amint alább még bemutatjuk.

Az Egyezmény felülvizsgálati törekvései

Az elmúlt években számtalan tanulmány és egyre több politikai megnyilatkozás is fölvetette az Egyezmény felülvizsgálatának szükségességét. Mivel az ezt övező, fordulatokban gazdag, már –már áttekinthetetlené terebélyesedő vita összegző értékelésére egy párhuzamos fejezetben teszünk kísérletet, ehelyütt csak az elméleti értelmezés szempontjából legjelentősebb fölvetésekre van mód kitérni. A vizsgálat tárgya az, hogy igaz-e az Egyezmény „fölfüggesztéséről”, sőt „haláláról”, főleg az angolszász sajtóban naponta olvasható vélekedés? Továbbá megvizsgáljuk, mit is oldának meg azok a javaslatok, amelyek az SGP felülvizsgálatát szorgalmazzák, vagy pedig az is lehet a helyzet, hogy – legalább némely esetben – a gyógyszer rosszabb lehet, mint maga a betegség? A kérdés időszerűségét mutatja, hogy a Bizottság új elnöke már első megnyilatkozásában/*Neue Zürcher Zeitung*, 2004.nov.24/ kétfrontos harcot hirdetett. Egyfelől ekkor még kizárta, hogy egész kiadási tételek – például a K+F, az oktatás, a magán-nyugdíjpénztárak, az infrastrukturális beruházások – kikerülhessenek az Egyezmény által lefedett, beszámoltatás és elszámolás/kimutatás tárgyát képező államháztartási tételek közül. Másfelől viszont ironikusan szólt azokról, akik az Egyezményt egyfajta „vallásos tisztelettel” övezik, és egy jótányit sem kívánnak engedni betűjéből.

Elemzésünk közgazdaságtani-normatív jellegéből adódóan eleve nem foglalkozunk a politikai opportunizmus mintapéldájának tekinthető taktikai jellegű fölvetések sorával, amelyek az elméleti-elvi keretben bizonyítottakat nyíltan figyelmen kívül hagyva, a hosszabb távú következményekre tekintet nélkül, pusztán rövid távú tárgyalási szempontokat jelenítenek meg. A fentiekben idézett kiadási tételek sora vég nélkül folytatható, s nyilvánvaló, hogy a hitelesség, a teljesség és az átláthatóság számviteli alapelveit a fősoroltak megvalósítása durván sértené. Ráadásul nemzetgazdasági szinten a cash-flow szemlélet megkerülése ingoványos talajra vezet, és bizonyára tévútra vinné mind a fiskális, mind a monetáris politikát. Nem lehetne megállapítani például azt, hogy epanzív-e a monetáris politika, vagy épp ellenkezőleg, hogyan alakul a potenciális kibocsátás, gerjesztett-e keresletet és így infláció makroszinten a költségvetés, mekkora a kockázati számításokban figyelembe veendő egyes tételek nagysága/például ha állampapírt veszünk vagy forgalmazunk/.Az is nyilvánvaló, hogy például több állami infrastruktúra-fejlesztéstől, vagy erőteljesebben működő magán-nyugdíjpénztári szerepvállalástól az Egyezményben intézményesített nemzetgazdasági célok, végső fokon az inflációmentes és fenntartható növekedés közvetlenül aligha valósul meg.⁴ A következőkben tehát csak az elvi szempontból lényeges fölvetésekre szorítkozunk.

⁴ Ha a “sivatagi katedrálisok” uniós példáira gondolunk, a lausitzi autópályára, a párkányi hídra, vagy a magánpénztárak 2004-ben a fedezeti pontot épp hogy közelítő eredményére, kézzelfoghatóvá válik a fő szöveg állítása.

Az első kérdés az, hogy „van-e harang”, egyáltalán érvényben van-e még az Egyezmény? Amikor a 200003 novemberi döntésével az Ecofin menlevelet adott a német és a francia kormánynak, a Bizottság az Európai Bírósághoz fordult. A luxemburgi testület jogerős ítéletében/*Handelsblatt*, 2004.jul.13/ fönntartotta a SGP érvényét, kiemelte, hogy az része az EU alapszerződésének, és szorgalmazta, hogy betartásán munkálkodjanak. Az éves konvergenciajelentésekben, a fiskális programokban és az EKB értékelésekben épp ezért 2004 őszétől folyamatosan megfigyelhető volt a SGP értékeinek számonkérése, még hozzá az új tagállamokon is/ami az előző részben vázolt jogi helyzet ismeretében kevésbé meglepő/. Abból tehát, hogy naponta idézik Prodi exelnököt az Egyezmény „ostobaságáról” még nem következik, hogy megalapozott lenne az a szakirodalmi vélemény/Rácz,2004, 970. old/, hogy a SGP-t felfüggesztették, sorsa bizonytalan lenne, és nem tudható, mi is következik belőle a tagállamok fiskális politikájára nézve.

A történet második része az, hogy ha létezik az SGP, akkor milyen állapotban és milyen következményekkel/követelményekkel létezik? A 2005 márciusi brüsszeli csúcson elhatározott fölpuhítás megalapozásában a Bizottság 2004 szeptemberi részletes javaslatai⁵ számítottak mérvadónak. A javaslat az elmúlt évek szakirodalmi vitáira építve, és főként az angolszász közgazdászok fölvetéseire reagálva három újdonságot tartalmaz. Ezek a konjunktúra, a struktúra és az egyediség kérdéseire vonatkoznak.

A konjunkturális helyzet figyelembe vétele önmagában véve nem újdonság. Az Egyezmény megfogalmazása idején, különösen a franciák szorgalmazására – akik a növekedést a SGP fő céljai közé emelték – teret adtak a recesszió idején szükségessé váló kiigazítási, kiadásnövelő lépéseknek. Ez a „különleges körülményekre” történő hivatkozás keretében lehetséges. Mint Issing és társai/2001/ hivatkozott művéből kiderül, az EKB megalakulása és politikájának megformálása kapcsán konkrét irányszámokra is lefordították ezt. Az EKB recesszióknak tekinti azt az eseményt, amikor négy féléven keresztül a nemzetgazdaság egészében/tehát nemcsak egy ágazatban/ a kibocsátás 0,75 százalékponttal csökken/ez az amerikaiánál szigorúbb értelmezés/.

Mekkora mozgásteret hagy ez a „válságellenes gazdaságpolitika” számára? A már idézett költségvetéspolitikai tekintély, Vito Tanzi /2004, 65-66.o/ számításai szerint a GDP inflációs rugalmassága –0,5százalék, vagyis ahhoz, hogy a recesszió idején maximálisan engedélyezett 3 százalékos deficitet egy SGP szellemben gazdálkodó kormány elérje, nem kevesebb, mint 6 százalékos!/ visszaesésre lenne szükség. Erre az elmúlt negyedszázadban az OECD országok közt egyetlen példa sincs/az ENSZ EGB *Economic Survey of Europe*,2004/2. 69. oldalon közölt táblázat adatai szerint/. Az Egyezmény „rugalmatlanságára” tehát nem érdemes hivatkozni.Ugyanígy téves az Egyezmény „féloldalasságára” és válságellenes lépéseket korlátozó voltára történő hivatkozás is/az ENSZ EGB-re egyetértőleg hivatkozva Losoncz, 2004, 75.old/. Ennek föloldása ugyanis a szabálykövető magatartást megelőző időszak valóban féloldalas, egyoldalúan keresletbővítő, a hosszabb távú szempontokat a jó években is mellőző politikájához való visszatérést jelentene, ami elméletileg beláthatóan a stagfláció receptje volt és maradt is.

⁵ European Commission/2004/: Communication of the Commission to the Council and the European Parliament: 'Strengthening the governance and clarifying the implementation of the SGP', 3 September. Elérhető az *EurActiv* honlapon, eredetileg aznap.

A Bizottság javasolta, hogy a deficit struktúrája is képezze mérlegelés tárgyát. Ez látszólag könnyítést jelent. De csak azon országok számára, ahol az állam valóban átlagon felül sokat költ beruházásra, jövőt megalapozó reformokra, K+F-re. Ezzel szemben a három „fő bűnös”, és persze az új tagállamok első sorban transzferekre, intézményfönntartásra, veszteségtérítésre költenek, vagyis jövőfelelő jellegű irányzat érvényesül.

Elméleti megközelítésben jogos és indokolt, hogy a „jó” és a „rossz” deficitet elválasszuk. Kézenfekvő, hogy például a magánfinanszírozás bevezetése, a reális költségstruktúra megjelenítése az egészségügyben és a nyugdíjrendszerben átmeneti hiánnyal jár. Kézenfekvő, hogy a környezetvédelmi kiadások – EU szabályok megkövetelte – szigorítása deficitet eredményezhet/bár nem kell minden fejlesztést száz százalékban állami forrásból fizetni/. Biztos, hogy a terrorizmus elleni védelmet megalapozó, balkáni béketeremtésre is alkalmas haderő fölépítése nem lesz olcsóbb a behívottak által működtetett kalasnyikov tüzérré épített tömeghadseregnél. A példák vég nélkül sorolhatók, és minél hosszabb ez a sor, annál lesújtóbb az új tagállamokra is, meg a három „fő bűnös” uniós tagállamra nézve is.⁶

Végül a beavatatlanok számára könnyítésnek tűnhet a Bizottság egyedi körülmények mérlegelésére vonatkozó fölvetése, ahogy azt felelős közéleti tényezőktől hazánkban is többször hallhattuk. Valójában az EU, mint nemzetközi szervezet nem választhatja meg tetszése szerint az értékelési kritériumokat. Az EKB például nem hagyhat fel a 2003. májusi átértelmezést követően a „2 százalék vagy annál kisebb” harmonizált fogyasztói árindex elérésének céljával pusztán azért, mert egyes közgazdászok és politikusok nem értenek egyet e céllal. Hasonlóképp a Bizottság és az Ecofin, valamint a Tanács sem tekinthet el az egyedi körülmények mérlegelésekor a SGP-ben megfogalmazott szemlélet- és értékrend számonkérésétől.

Az előadottak közelebbről azt jelentik, hogy a Bizottság, az EKB és az Ecofin csak azt mérlegelheti, volt-e az adott országban évi 0,75 százalékos vagy azt is meghaladó⁷ recesszió abban az évben, amikor az ország túllépte a deficit maximum 3 százalékos mértékét. Más oldalról azt vizsgálhatja csak, hogy például 4 százalék körüli gazdasági növekedés mellett elérték-e a „ciklus átlagában kiegyensúlyozott” értéket, vagyis többlete kellőképp nagy-e ahhoz, hogy recessziós időkben költekezni tudjon? Más oldalról: csökken-e az államadósság a jó időkben? Létrejön-e a fenntartható/távlatilag is finanszírozható államháztartás? Hiteles-e a középtávú gazdaságpolitikai program?⁸ Az ettől független költségvetési konvergenciaprogram konkrét és nem egyszeri intézkedésekkel „megágyaz”-e a következő évek növekedésbarát politikája számára,

⁶ Az egykor a Eurofighter kifejlesztésével büszkélkedő német hadsereg például Ukrajnától kényszerült hadi szállító gépeket bérelni, amikor Afganisztánban végül mégis elvállalták a bekefenntartó szerepet.

⁷ Eredetileg 2 százalékot meghaladó visszaesés esetén nem volt csak az ECOFIN-nek mérlegelési jogköre, akkor eleve adott volt a keynesi jellegű politika lehetősége a SGP-ben.

⁸ Súlyos kritikaként értelmezhető tehát a 2004.július 4-I elfogadó nyilatkozatnak az a része, ami szerint az Ecofin nem látja, milyen intézkedésekkel fogják a közép-európaiak 2008-ra elérni céljaikat. /*Világ gazdaság*, 2004.júl.5/.

vagy egyszeri intézkedésekkel, adóemeléssel, netán a privatizációs bevételek számvitelileg tilos föléllésével kozmetikázza csupán a parlamenti hiányt?

Az előadottakból világos, hogy nem doktrinárság, hanem a tartalomismeret mondatta az EKB alelnökével egy budapesti konferencián, hogy a bizottsági javaslat inkább a pontosítást és az ellenőrzés szigorítását szolgálja, semmint könnyítéseket tartalmaz/Papademos,2004/. Tegyük hozzá: az Egyezmény is és az unió többi, önkéntes szabálykövetésre szorító eljárásrendje is a nyilvánosság fegyverével él. Egy- egy országban lehet sajtókampányt folytatni a kormányzatnak nem tetsző szereplők ellen, de a nemzetközi tőkepiac figyelmesen olvassa az unió szervek értékelését, különösen az EKB és a Bizottság szakértőinek állásfoglalását. Beruházási döntéseik révén, azaz „lábukkal” szavaznak. Minél nagyobb tere van a lélektani tényezőknek e döntésekben, annál súlyosabb lehet a büntetés.

Érdemes fölidézni, hogy a „halott” Egyezmény és az ezt körülvevő eljárások hatására egy sor EU országban érdemi gazdaságpolitikai kigazítások kényszerültek ki. Írország fölhagyott prociklikus politikájával. Portugália, igaz átmenetileg, de 2002-2003-ban lezorította az államháztartás hiányát. Olaszország egyetlen évben sem lépte át a 3 százalékos deficitet, államadóssága 2000-2003 közt 5 százalékponttal csökkent/az összes adat forrása: ECB: *Statistics Pocket Book*, December,2004.Frankfurt/.Az „adósság bajnok” Belgium esetében ugyanebben az időszakban nem kevesebb, mint 9 százalékponttal mérséklődött az államadósság, miközben Magyarországon a 2001.évi 53,5 százalékról 2004 végére előzetes adatok szerint közel 60 százalékra nőtt. Németországban 2004 során a kormánypárt szétesése árán is átfogó reformokat vezettek be a foglalkoztatás, az egészségügy, a nyugelátás terén, jelentős társadalmi ellenállást is vállalva.⁹ Szó sincs tehát arról, hogy a kifinomultabb, közvetettebb eszközök és hatásmechanizmus okán az Egyezmény hatástalan, „egy darab fecni” lenne, amivel komoly elemzőnek és döntéshozónak fölösleges foglalkoznia.

A szakirodalomban számos javaslat fogalmazódott meg a SGP numerikus előírásainak átértelmezése érdekében. Fölmérült az operacionális deficit, a potenciális kibocsátáshoz szükséges pénzkereslet mérlegelése, az államháztartás pénzforgalmi szemléletű/*accrual based*/ bevételi-kiadási adatainak figyelembe vétele, a ciklikusan kiigazított deficit, és még sok ms javaslat. Ezek érdemének vitatása nélkül azonban ki kell emelnünk: az Egyezmény nem tudományos elaborátum, ahol a pontosság és az elegancia az érték. Az Egyezmény átlagosan/átlag alatt informált befektetőket és európai ügyekben EU átlag 35 százalékban aktív szavazókat hivatott eligazítani. Egyszerű és egyértemű volta a legfőbb erénye. Ha csak szakemberek által megérthető, és nem utolsó sorban hónapokkal megkésve előállítható mutatószámokra cserélnék, az a tudományos tartalmat javítaná, ámde üzleti szempontból hasznavehetetlenné tenné. Tegyük hozzá, hogy tartalmi oldalról is fölmérül/Hodson-Maher, 2004, Buti –Pench, 2004,1032.o/ az a szempont, hogy mind a puha/rugalmas értelmezések, mind pedig a testre szabott egyedi értékelések esetén elvileg is lehetetlen az előírások betartását vagy be nem tartását, mint a szándéknyilatkozatoktól eltérő teljesítést konkrétan megítélni. Ez pedig bizonyára nem

⁹ Ezért fogadta el 2004 decemberében, utolsó pillanatban el hitelesnek a német konvergenciaprogramot a Bizottság. *Handelsblatt*,2004.dec.17.

erősíti a szabálykövető magatartást, nem jelent készletet a kihágások megszüntetésére, vagyis inkább ront, semmint javítana a helyzeten.

E rész összegzéseként tehát érdemes leszögeznünk, hogy az Egyezmény felülvizsgálatát célzó ma ismert javaslatok három csoportba sorolhatók. Egy részük taktikai, napi politikai fölvetés lévén eleve nem az elmélet igényével lép föl, vagyis ezektől nyilván nem is várható el a hosszú távon fenntartható inflációmentes növekedés szempontjának érvényre juttatása, vagyis nem tudományos értékűek. A javaslatok másik része épp ellenkezőleg, a közgazdaságtan legdinamikusabban fejlődő, módszertani ágából ered. Épp ezért annak sajátos elvontsági szintjén, a formalizálás követelményei szerint haladva, főképp tudományos szempontokat érvényesít, míg a gyakorlati relevancia a kidolgozók esetében többnyire eleve nem is/lehet/ szempont. Végül harmadikként a Bizottság köztes jellegű javaslatait vizsgáltuk, amelyek a pontosítás mellett első sorban a végrehajtás szigorítását jelent. Ez az Európai Bíróság ítéletét követően a nyilvánosság előtti megmértetés – a szaknyelvben *peer pressure*, más esetekben *naming and shaming* – révén, a tőkepiacok érzékeny műszerét és ellenőrző szerepét is bekapcsolva az eddig sem csekély piaci ellenőrzés kényszerét jelentik az öntörvényei szerint szabadon szárnyaló nemzeti gazdaságpolitikai elképzelések számára.

Az Egyezmény átértelmezése

2005 március 22-23-án, az unió közép- és hosszú távú jövőképét és programját tartalmazó lisszaboni stratégia újraindításával egyidőben, szinte mellékes bevezetőként a Tanács állást foglalt az Egyezmény átértelmezéséről, és elfogadta az Ecofin előző napi viharos ülésén született kompromisszumos javaslatot. Mivel a lisszaboni stratégiával kapcsolatos kérdéseket egy másik friss írásunk tárgyalja/Csaba, 2005/, ehelyütt csak az Egyezmény átértelmezésének tartalmi elemeire térünk ki.

Formai oldalról értelemzerően nehézség forrása az, hogy az Egyezmény – változatlan formájában – része az Alkotmányos Szerződésnek, amit 2005 márciusára több tagország, így Litvánia és Magyarország törvényhozása már ratifikált, miközben más országokban még népszavazás tárgya. A döntés formája és eljárása értelemzerően ismét kiemeli az unió túlnyomóan kormányközi jellegét és a Bizottság meggyengített szerepét is. Felülbírálta a Tanács az EKB véleményét is, ami ellenzett bármiféle módosítást.

A változtatás épp a fenti jogállás miatt – és politikai okokból – nem jelenthette és nem is jelentette a számszerű előírások felülvizsgálatát, vagyis az irányadó sarokszámok érvényben maradtak. A Tanács helyt adott a közgazdasági irodalomban többségi vált nézetek némelyikének, mindenek előtt a két legfontosabb ellenvetésnek/ld legutóbb Corricelli, 2005/. Egyfelől a „jó” és a „rossz” deficit megkülönböztetését elfogadták, és a jövőt megalapozó változtatások miatt jelentkező, átmeneti folyó hiányokat el lehet ismertetni az Egyezménnyel konformként. Ide tartozik a K+F kiadás, a nyugdíjreform – igaz, csak 2007-ig, átmenetileg és degresszív mértékben -, a fejlesztési segélyek egy része. Másfelől elismerést nyert az, hogy a deficit, mint folyó mutató „emlékezet nélküli”, ezért indokolt az államadósság szintjének, és különösen dinamikájának erőteljesebb figyelembe vétele/lényegében elsődleges értékelési szempontként/.

Elfogadást nyert az a kézenfekvő tény is, hogy nem indokolt a folyó mutatók mechanikus és merev alkalmazása, hiszen például Hollandia a már privatizált magán-nyugdíjrendszer miatt, vagy Anglia a kisebb államadósság miatt nagyobb hiányt engedhet meg magának egy-egy évben.

Ugyanakkor a Tanácsban mélyen politikai döntés született, ahol a közgazdasági elemzéseknek csak a döntéshozók szempontjából közvetlenül kellemes részét hallották meg, a kevésbé kedves üzeneteket nem. Például az Egyezmény nagyvonalúbb értelmezését pártolóknak azt a központi érvét/Boonstra, 2005,6.és 9.old/, ami a politikai érzékenységek és a kizárólag taktikai alkuk kizárását, az ezt megalapozó áttekinthetőség erősítését, különösen pedig a „fő bűnrészes” pénzügyminiszterek mérlegelésének az Európai Számvevőszék vagy az Európai Statisztikai Hivatal kezébe történő áthelyezését célozta, nem fogadták el.Értelemszerűen még kisebb az esélye azon radikálisabb javaslatnak/Rostowski,2005,x.old/, ami szerint az Egyezményt megsértő ország automatikusan elveszítené szavazati jogát az Ecofinben és gazdasági-költségvetési ügyekben a Tanácsban is, amíg a többiek el nem fogadják kiigazító programját. Pedig épp az Egyezményt merevsége miatt bírálók emelték ki – már a Bizottság javaslata kapcsán – azt, hogy az Egyezménnyel a fő baj a pártos/részrehajló értelmezés és az ebből fakadó végre nem hajtás volt, aminek orvoslására semmiféle javaslatot nem tartalmazott a Bizottság előterjesztése/Eijfinger,2005,13.o/, pedig a politikai, atechnikai és a végrehajtási szint három jól elkülöníthető dimenziót jelent, amihez három eltérő mechanizmus rendelhető. Mint az Egyezményt bíráló Eijfinger a fenti helyen megjegyzi, a végrehajtás szigorítása nélkül a szabályok értelmezhetősége csak a fölpuhuláshoz vezethet/ez volt az EKB már e könyv bevezetőjében idézett ellenvetésének lényege is/.¹⁰

Közvetlenül az előzőekhez kötődik a „lanyha gazdasági növekedés” fogalmával tágra nyílt kapu is. Amikor a Tanács elfogadta ezt az álláspontot, nem fordított kellő figyelmet arra, hogy a potenciális output meghatározása igen sokféle módszertani bizonytalansággal terhes, bonyolult, és gyakorlati szempontból nem mindig eredményesen megoldható ökonometriai és értelmezési feladat, főképp kellő idejében nem az/Antal,2004, 211-235.old/. Valós veszélynek tűnik az is, hogy amikor a növekedési ütem – mint korábban az árfolyam szintje – a nemzeti büszkeség alapkövévé válik a közbeszédben, ráadásul az Egyezmény számszerű előírányzatait a legegyszerűbb – átmenetileg, de politikai döntések idején hatékony módon – a növekedés túltervezésével teljesíteni, az értelmezési lehetőség többnyire vagy kizárólag csak a felelőtlen, populista politika takargatására vezethet/Gros,2005,16-17.o/. Ezen aligha segít az az előírás, hogy a középtávú konvergencia-programokhoz a növekedési előrejelzést független intézményektől kell beszerezni. Ezek ugyanis – a fentebb idézett szakirodalmi javaslatoktól eltérően – nincsenek egyértelműen körülírva. Nem egy tagállamban –m nemcsak az újakban – az előrejelző intézetek legfőbb megrendelője maga a kormányzat. Másfelől, ha az összeférhetetlenség - kizártnak nem tekinthető – szempontjától el is

¹⁰ Ezt az ellenvetést az EKB a Tanács döntése után is fönntartotta. Egy előadásában Jean-Claude Trichet/2005/ úgy fogalmazott, hogy az EKB minden olyan változtatást támogat, ami a fiskális fegyelem helyreállítására és az Egyezmény hitelének/végrehajtásának megerősítésére irányul, hiszen e lépések a tagállamok önérdekét jelenítik meg. Ez – udvarias formában – épp a politikai természetű módosítások elutasításával egyenértékű.

tekintünk, a kutatók is általában részesei a saját országuk közéletének, többségüket magával sodorhatja az uralkodó diskurzus, az alacsony növekedési trendérték megjelölése ugyanis hazafiatlan, kedélyromboló, visszazamozdító cselekedetnek tűnhet, mind a közélet, mind a szakma jelentős része számára. A német gazdaság például az elmúlt években mindig épp a fellendülés küszöbén állt, s ha a kormányközeli előrejelzések teljesültek volna, ha az eredeti lisszaboni előirányzatokat megközelítették volna, akkor a németek sem kerülnének – elvszerű értelmezés mellett – a túlzott deficiteljárás alá. De más a jó szándék, más a valóság.

Az „egyedi körülmények mérlegelése”, ami az idézett elvi ellenvetések egy részében indokolt lehet, a gyakorlatban már az első pillanatban a politikai opportunizmus eszközévé silányult. Például az unió közös költségeihez való hozzájárulás, no meg az újraegyesítési költségek egyetlen elméleti igényű fölvetésben sem szerepeltek a beszámítható tételek közé, a Tanács mégis engedett a német törekvéseknek. Hasonlóképp vitatható – épp az endogén növekedésmélet alapján – az, hogy az állami kutatási kiadások minden további nélkül elismerést nyerhetnek – az egykori tervgazdaságokban ez kézenfekvően nincs így. Nem látható be, miért lenne a makrogazdasági egyensúly megőrzéséhez segítség a fejlesztési segélyek tétele, vagy a közös katonai fellépés fedezete. Ezek ugyan nemes célok, de a fönntarthatóság szempontjából közömbösek.

Mivel a Tanács a „fő bűnös” országok ellen a Bíróság, a Bizottság és az EKB javaslata ellenére sem lépett föl, a deficit évi fél százalékos csökkentésére vállalt kötelezettség enyhén szólva nem elég hiteles. Hasonlóképp a z elvek gyakorlathoz igazításának tűnik a mérlegelési lehetőség bevezetése a végrehajtás szigorítása és a pártatlan elenőrzés/kvázi automatikus kikényszerítés mechanizmusainak beépítése nélkül.

Mivel az Egyezmény és az árstabilitás/az euró vásárlóereje, illetve az Egyezmény és a fönntartható növekedés között csak közvetett kapcsolat van/ld Pisani-Ferry, 2005 is/, ezért nem érdemes messze menő következtetéseket levonni az átértelmezés tényéből. Mint az előzőekből és a párhuzamos fejezetből láhattuk, az Egyezmény – és az EKB is – számszerű céljainak elérése nélkül is jelentősen hozzájárult egy sor tagállam költségvetési helyzetének rendeződéséhez, a talpraállást segítő reformok elindításához, és nem utolsó sorban a gyakorlati szempontból értelmezett árstabilitáshoz is. Ezért félrevezető, ha az új tagállamokban a végrehajtás nehézségeire, nem pedig az Egyezmény logikájára helyezik a hangsúlyt. Kézenfekvő, hogy rövid távon ez könnyebbé teszi a politikai játszmákat, de már középtávon növekedési áldozatokkal járhat. Mint láttuk, az EU egyes országaiban - korántsem mindegyikben –nem az Egyezmény és az árstabilitás, a közös valuta miatt lassú a fejlődés üteme – ezt egyébként a lisszaboni stratégia újraindításával és annak indoklásával maga a Tanács is így értelmezte. A normatív következtetés nyilván az lehet, hogy az új tagállamoknak a régiekénél gyorsabb növekedési ütemet megalapozó, a fölzárkózási pálya fenntarthatóságát finanszírozni képes növekedés elérésére kell törekedniük, és a régi tagállamok némelyikének opportunizmusát csak az általuk elért gyenge teljesítménnyel együtt szabad értékelní – példaértékűnek semmi esetre sem.

Néhány gondolat az új tagállamok szempontjairól

Mivel e kérdésről nemrég átfogó elemzés látott napvilágot/Orbán-Szapáry,2004/, aminek főbb meglátásaival egyetértek, ehelyütt néhány kiegészítő megjegyzést tennék abból a szempontból, hogy az Egyezmény milyen szerepet játszhat a hosszú távon fönnttartható, inflációmentes növekedés kialakításában.

Bevezetésképp abból indulhatunk ki, hogy tudományos körökben egyetértés van atekintetben, hogy a SGP –nek való megfelelés alapvető követelmény, szükséges és teljesítendő/legutóbb ld Palánkai, szerk, 2005, összefoglaló, 5.pont/. Ez összhangban van azzal a felismeréssel, mely szerint a gazdasági növekedés lehetséges ütemét meghatározza az, hogy van-e stabil /állam/ pénzügyi környezet, árstabilitás és hogy korlátozzák-e az államháztartási deficit kiszorító hatását, ami a trendértéknél alacsonyabbra szabhatja a növekedés lehetséges ütemét közép- és hosszú távon egyaránt/Erdős,2004/. Más szóval az Egyezmény teljesítése voltaképp egyfajta politikai gazdaságtani keret, ami arra szolgál, hogy a dél-európai országok gyakorlatát megismételve végbeviessünk olyan gazdaságszerkezeti és intézményi reformokat, amire az új tagállamok társadalmának főképp önérdekből van szüksége. Nem a büntetéstől való félelem, a túlzott deficit-eljárás elrettentő hatása kell hogy motiválja a döntéshozókat. A fönnttartható növekedés pénzügyi és intézményi kereteinek megteremtése a cél, mert hogy a 2000-2004 közti időszak tapasztalata épp azt mutatja/Antal, 2004/, hogy pénzügyi stabilitás híján, pusztán az alacsonyabb fejlettségi szint okán konvergenciára nem számíthatunk. A felzárkózás az uniós átlaghoz semmiképp se automatikus, a „feltételes konvergencia” több premisszája, például a hatékony tőkeallokációs rendszer és a kiegyensúlyozott államháztartási pozíció nemcsak hogy nem adott, hanem – például az EBRD *Transition Report*, 2004 november-ben közölt szerkezeti és intézményi mutatószám-rendszer alapján – még romló irányzatot is mutatott.

Ezért elméletileg elhibázottnak, gyakorlatilag pedig félrevezetőnek kell tekintenünk azt a megközelítést, ami egyfelől megbukott elméleti tételekre hivatkozva, másfelől rövid távú kényszereknek engedve abba az irányba terelné a gondolkodást, hogy milyen érvekkel és technikákkal lehet kibújni az Egyezmény követelményei alól, magyarán hogy lehetne átfutni a lécs alatti. Igaz, az nem merül föl, hogy ily módon/sem/ lehet olimpiai aranyérmet nyerni. A valódi kérdés inkább az lehet, hogy a nyilvánvaló eljárási javításokon túl¹¹ mennyiben jeleníti meg az új tagállamok érdekét a SGP, továbbá milyen úton lehet reális ütemben, de határozottan elérni a célkitűzéseit?

Az első és perdöntő kérdés az, hogy vajon kevésbé fejlett, feltörekvő piacú országokra egyáltalán érvényesek-e a szabálykövető államháztartási magatartás célszerűségéről szóló elméleti tételek, vagy ellenkezőleg, a gyengénfejlettség önmagában is érv a fejlettektől eltérő megoldások szorgalmazására, ahogy ezt a régi fejlődésgazdaságtan és a neomarxista elméletek uralma idején vélték? A kérdéskörnek szentelt, közelmúltban

¹¹ Ilyen például a reális, tényszámokon és megalapozott adatokon alapuló előrejelzés, a számviteli elvek betartása, az IMF Good fiscal practices előírásainak alkalmazása, a politikai megrendelésre beírt számok gyakorlatának mellőzése, a tervszámokat megalapozó intézkedések konkrét beépítése a törvénykezési progamba, az éves költségvetés és a középtávú tervek integrálása, hogy csak néhányat említsünk.

napvilágot látott áttekintő és reprezentatív nemzetközi kötet szerzőgárdája szerint nem meggyőző, nem átütő erejű a korábban axiómaként kezelt tételek ismételtetése, különösen a megnőtt tőkemobilitás és a tőkeáramlásnak az áruáramlással szembeni megsokszorozódásának körülményei között nem. A témakört áttekintő összegzésében az új politikai gazdaságtan egyik vezéregyénisége, Allan Drazen/2004/ a klasszikus érvek – a hiányra hajló politikai nyomás – mellett a reputáció, a hihető elköteleződés perdöntő voltát, és így az említett szabályok alkotmány-erejű becikkelyezését javasolja. A fejlettség kérdésére kitérve/i.m.28.o/ külön is kiemeli, hogy a kevésbé fejlett országok számára a felsorolt – és a pénzügyi irodalomban közhelyszerűen ismert – tényezők jelentősége még nagyobb, az intézmények viszont sérülékenyebbek és így kevésbé hitelesek, működtetésük kevésbé hatásos. Épp ezért a kevésbé fejlettek számára, ha lehet, még jelentősebb a tartós, átlátható, és eredményes intézményi megalapozás, mint a fejletteknek, hiszen ez egyebek mellett a pénzügyi válságok pusztítóbb következményeivel szembeni egyfajta biztosításként is működik.

Az EU kibővülésével összefüggő elemzés/Coricelli – Ercolani,2004, különösen 159-160.old/ kiemeli, hogy az új tagállamokban aránytalan mértékű államadósság termelődik újra, ráadásul éveken át megfigyelhető volt a prociklikus gazdaságpolitika is. Ezért a főnálló irányzatok továbbvitele esetén nem is az lehet a legnagyobb gondjuk, hogy mikor és milyen könyvelési trükkök révén küzdik be magukat az euró- és a SGP rendszerébe, hanem az, hogy az államadósság dinamikája nem fenntartható. Ez enyhébb esetben növekedésslassulást, erőteljesebb esetben külső finanszírozási korlátot, azaz recesszió keretében kiigazítást és magasabb inflációs pályára való állást jelent/a valuta leértékelődése illetve az árfolyam folytatódó kilengései okozta befektetői bizonytalanságon és jóléti veszteségeken túl/. Emiatt a két olasz szerző- másokhoz társulva – azt javasolja, hogy az infláció és a deficit mutatóján túl/és részben helyett/ nagyobb jelentőséget kell tulajdonni az új tagállamok államadóssági mutatói alakulásának. Dinamikus szempontból ugyanis épp ez mutatja azt, hogy mennyire haladnak fenntartható pályán, vagyis egyfelől e mutatónak „emlékezte” van, másfelől viszont „előre tekint”, vagyis a jövő pénzügyi, egyensúlyi feszültségeinek híhozója. A 2. és a 3. Táblázat alapján például szembeötlő, hogy Csehország és Lengyelország esetében a maastrichti referenciaértéktől messze elmaradó adósságszint is aggodalomra ad okot, méghozzá épp dinamikája miatt.

Érdemes tehát ismételt kiemelni, hogy első sorban az új tagállamoknak a tartós és finanszírozható, inflációmentes növekedéshez fűződő saját nemzeti érdeke az, hogy az állampénzügyi rendszerük korábbi időszakból örökölt ziláltságát megszüntessék, hogy szabálykövető rendszerre térjenek át, s hogy az ennek érdekében szükséges, a nemzetközi gyakorlatból ismert megoldásokat bevezessék. Ezt követően merül fel – másodikként – az a szempont, hogy ezek az országok tudva és akarva léptek be egy monetáris jellegű integrációba, ahol az államháztartás alakítására is a szabálykövető intézmények és eljárások egy laza, önkéntes követésre építő rendszere érvényesül. Ezért nyilván közös EU integrációs érdek is az, hogy a kibővülés ne szolgálhasson hivatkozási alapul a szabálykövető megközelítés fölvezetésére, netán aláadására. A tárgyalóerő eltérésének ismeretében nehéz lenne elvitatni azt a megállapítást/Jonas, 2004, 26-27.o/, mely szerint minél inkább igénylik – például az ERM-2 merevsége, például az átfogó reformok

átmeneti fiskális költsége okán – az új tagok a rugalmas elbánást, annál fontosabb, hogy eredendő hitelességüket opportunizmussal és rövid távú taktikázással ne ássák alá. Épp fordítva: minél meggyőzőbb az új tagállamok szabálykövetése, emellett elkötelezettsége, annál erőteljesebben védhető az egyes kérdésekben igényelt rugalmasság, s annál nagyobb az esélye, hogy az EU többség hajlandó is lesz erre.

Mekkora lehet az új tagállamokban az államadósság fenntartható szintje? Ez a kérdés meghatározó a fiskális fenntarthatóság, vagyis a reálisan tervezhető államháztartási sarokszámok szempontjából. A közép-európai országokat áttekintő Orbán Gábor és Szapáry György/2004/ első sorban az implicit államadósság tételeit, a gazdasági aktivitás alacsony szintjéből és a lakosság előregedéséből adódó hosszú távú irányzatokat veszi górcső alá. Arra a meglepő, de megszívlelendő eredményre jutnak, hogy ez az érték Cseh- és Magyarország esetében 40 és 45 százalék körül lehet. Nyilván hasonló okok miatt került a 90-es évek lengyel alkotmányába az a paragrafus, ami az 50!/ százalékot közelítő államadósság esetére különféle védintézkedéseket, parlamenti vitát és hasonlókat ír elő. Az előadottakból az is belátható, hogy a fenntartható értékeket közelítő államháztartás elérésére a 2003.évi adatokhoz képest egy évtized távlatában 3,70-4,19 százalékgig terjedő, vagyis igen erőteljes javulásra lenne szükségü.m.826-827.o./.¹² Ez összhangban van a 2004 májusi konvergenciaprogramban előírányzott, azonban 2004-2005 során már el is vétett évi fél százalékpontos javulással.

A fenntartható államháztartás szakirodalma - jó összegzése a már idézett Hughes-Hallet és szerzőtársainak/2003/ forrásgazdag írása – úgy véli, hogy az EU-ban továbbra is érvényes az a hagyományos elv, mi szerint a fiskális egyensúlytalanság egyik legjobb ellenszere a gyors növekedés. Ez viszonylag kézenfekvő: ha a gazdaság „tortája” bővül, minden egyes szereplőnek több jut/hat/, beleértve az államháztartást is. Sőt, minél kisebb az informális szektor, és minél hatékonyabb az adóigazgatás, valamint minél inkább érvényesül az alacsony adókulesok-széles bázison elve, annál közvetlenebb és erősebb a növekedés jótékony költségvetési hatása. Ezért érthető – bár szakmailag aligha igazolható – az a gyakorlat, hogy az új tagállamok pénzügyminisztériumai rendre a növekedés túltervezésével és a kiadások reálisnál szűkösebb előírányzataival próbálnak magukon segíteni.

Elteltekintve most az e gyakorlatból adódó szavahihetőségi gondokból, amelyek azonnal magasabb kamat- és alacsonyabb beruházási szintet eredményeznek, kérdésesnek tűnik, hogy az új tagállamokban érvényesülhet-e lineáris összefüggé a növekedés és a közbevételek alakulása között. Nem pusztán arról van szó, hogy az informális gazdaság még mindig a GDP egyötödére tehető/Máltán és Cipruson nyilván nagyobb/, hanem arról is, hogy az új tagállamokban még hátra lévő strukturális reformok jelentős részben a növekedést korlátozó és/vagy az állami kiadásokat növelő természetűek. Erdős Tibor/2004/ elemzése részletesen sorolja azokat a területeket, a vidékfejlesztéstől az oktatásügyig, amelyek felfuttatására nem pusztán presztízs okokból van sürgetően szükség, hanem a növekedés peremfeltételeinek létrehozása céljából. Hasonlóképp a növekedési elmélet ismeretében nyilván tarthatatlan a K+F kiadások 2004-re ismét 1

¹² Más elemzések/P.Kiss és társai,2004, 33.o/ akár 8 százalékos kiigzaitást is szükségesnek látnak, ami a Bokros csomag 6,5 százalékos mértékét is meghaladná.

százalék alá szorult szintje, bár közismert, hogy főképp az alap kutatásoknak közvetlen haszna többnyire nincs. Ezt bizony egyáltalán nem pótolják a pályázati pénzek, és lesújtónak kell minősíteni azt az akadémiai gyakorlatot, amiben az uniós pályázatokkal vélik kitölteni az elemi közfeladatot jelentő finanszírozást. Mivel a K+F és a minőségi oktatás elhanyagolása jó két évtizedre tekinthet vissza, ezért nem kérdéses az, hogy az új tagállamok hosszabb távra várható növekedése el fog maradni a trendértékként adódó 2,7-3,2 százaléktól. Így az államháztartás helyzetének „automatikus” javulására nem érdemes számítani.

Valószínűleg a sorrend megfordítása vezethetne eredményre, ahol az állami kiadásoknak mind az összegét, mind a szerkezetét rendszerjelleggel és hosszabb távú fölzárkózási koncepció – hogy nem mondjuk konvergenciaprogram – keretében vizsgálnák át. Ez részletes műhelymunka mellett a főbb politikai erők – nem az önjelölt civil szervezetek – bevonását is igényelné. Törekedni lehetne egyfajta keretmegállapodásra, ami lehetővé tenné az előadottakból adódó főbb közgazdasági fölismerések intézményesítését, akár az alkotmány szintjén is.¹³ Ez keretet adhatna annak, hogy a természetes érdek- és értékülbségek megőrzése mellett szolidabb és kiszámíthatóbb, a minden közéleti erő érdekét jelentő tartós növekedést szolgáló államháztartási intézményrendszer és politika jöhessen létre. Az efféle átalakulásra számos példát ismerünk a modern demokráciákban, Dániától Spanyolországon át Írorszáig és Svédorszáig. Nem indokolt tehát, hogy a „politikai üzleti ciklusok” látványos, ámde Magyarországon és a többi EU tagállamban nem érvényesülő/Andrikopoulos és szerzőtársai, 2004/ elvére hivatkozva felelőtlen és gyermeket, kizárólag média szempontú pénzügyi kormányzás folytatódjék.

Elmélet és gyakorlat viszonyáról

E cikkben a szabálykövető gazdaságpolitika elveit a Stabilitási és Növekedési Egyezmény és az új tagállamok szempontjából vettük górcső alá, az újabb szakirodalom tükrében. Az elkerülhetetlenül polemikus, napi politikai és taktikai ihletésű fölvetéseket kerülve igazoltuk, hogy a tartós növekedés és a fenntartható államháztartás egy és ugyanazon érme két oldala. Ez a felismerés összhangban áll a hivatkozott szakirodalom ma nemzetközi fő áramának tekinthető felismeréseivel.¹⁴

A konkrét következtetés az, hogy az Egyezmény lényegi vonásait tekintve megfelel mind a régi, mind az új tagállamok érdekeinek. Értelmezésében bizonyos fajta rugalmasság elkerülhetetlen, de az Európai Bíróság 2004.július 13-I jogerős ítélete, valamint a tartós növekedéssel kapcsolatos közgazdasági megfontolások megőrzését és a korábbiaknál jobb betartását indokolják.

¹³ A nemzeti kerekasztalban megszületett alkotmány bizony feltűnően hallgat számos, a gazdasági jogállamiság szempontjából perdöntő kérdéstről, így a jegybanki függetlenségről, az államháztartás egyensúlyáról, vagy épp az állami kimutatások hitelességéért viselt személyi felelősségről, amit az Egyesült Államokban a Sarbanes bizottság hatására immár a magáncégek könyvelőinek és könyvvizsgálóinak is személyi felelősségét mondja ki.

¹⁴ A “mi a főáram”, az “ezt honnan tudjuk” és hogy e következtetések miként adódnak empirikus és elméleti megfontolásokból, itt nem tárgyalható, de a párhuzamosan megjelenő monográfiában/Csaba,2005/ kísérletet teszek ezek bemutatására és alátámasztására is.

A Bizottság 2004 szeptemberi javaslatai mentén az Egyezmény rugalmasabb, de nem elvtelen/parttalan/felfüggesztéssel egyenértékű átértelmezése lenne kívánatos. Ez valószínű is, hiszen az idézett szakirodalom egyetértésben szól arról, hogy 25 ország megegyezése kellene az átíráshoz, sőt a jelenleg ratifikálás alatt álló, 2007-től hatályos Alkotmányos szerződést is át kellene írni hozzá.

Az új tagállamok számára az Egyezmény és a hozzá kötődő eljárásrend és nyilvánosság, a vita – egykor *rule by persuasion*-ként ismert – demokratikus gyakorlata hozzásegítheti a közélet szereplőit, hogy a 2000 óta egyértelművé vált, kizárólag rövid távú érdekek és médiahatás szempontjaira építő politikai gyakorlatukat a piac és a növekedés igényelte hosszabb távú, közgazdaságilag értelmezhető megfontolásoknak vessék alá. Az új tagállamok sajátos helyzete sok tekintetben szigorúbb számszerűségek betartását követelné meg, egyfelől saját növekedésük, másfelől az EU szervektől elvárt rugalmasság érdekében.

A fejezet elején fölvetett kérdéshez visszatérve megállapítható, hogy az Egyesült Államok politikai és gazdasági tapasztalataiból leszűrt idő-inkonzisztencia és alkotmányos közgazdaságtani elmélet átütő erejűnek bizonyult. Egyfelől negyed század múltán mit sem veszített magyarázó erejéből: a rövid és a hosszú távú megfontolás ütközése és az átlagos választó és befektető tájékozatlansága magyarázza a növekedés szempontjából kedvezőtlen eredményeket. Másfelől az elmélet egy másik társadalmi és gazdasági közeg, kulturális és politikai értelemben teljesen másképp tételeződő fejleményeinek magyarázatára is alkalmas. Ezt szemléltettük a SGP fölpuhításának példáján. Végül a felismerés tudományos értékét mutatja annak prediktív és normatív ereje. Az adott szemléleti keretben a jövőre vonatkozó megalapozott, racionális várakozások alakíthatók ki. Az e fejezetben elért eredmények összhangban állnak a korábbi, hasonló esetekre kialakított felismerésekkel. Feltételes módon – ha-akkor szerűen – előre jelezhető, mi történik, ha megfogadják, ha nem fogadják meg, illetve ha elvetik a javaslatokat. Végül bizonyos általánossági szinten és keretek közt egyfajta fogódzót is nyújthat ahhoz, hogy milyen szemléleti keretben, milyen peremfeltételek kialakítása esetén várható a jólét szempontjából kedvező végeredmény. Azaz e felismeréseknek nemcsak igazságtartalmuk van, hanem relevanciájuk is – ami a közgazdaságtannak nem mindig és minden megközelítésben erőssége, bár hagyományosan az volt. Konkrétan megválaszolva a címben fölvetett kérdést: ahogy örökmozgót nem lehet alkotni, bár az emberiség régi vágya, úgy betartott szabályok híján stabil, hosszú távú fejlődést sem lehet megvalósítani, bár az meg a politikusok örök vágya volt és marad is.

HIVATKOZÁSOK

ANDRIKOPOULOS,A. – LOIZIDES,I. - PRODROMIDIS,K./2004/ : Fiscal policy and political business cycles in the European Union. *European Journal of Political Economy*,20.évf.1.szám, 125-152.old.

- ANTAL László/2004/: *Fenntartható-e a fenntartható fejlődés?* Budapest: a Közgazdasági Szemle Alapítvány kiadása.
- BENZES István/2004/: Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban. *Külgazdaság*, 48.évf.11.szám, 20-37.old.
- BOONSTRA,W./2005/: Proposals for a better Stability Pact. *Intereconomics*, 40.évf.1.szám, 4-9.old.
- BRAGA de MACEDO,J./2001/: The euro in the international financial architecture. *Acta oeconomica*, 51.évf.3.sz. 287-314.old.
- BUCHANAN,J. – WAGNER,R./1977/: *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. San Diego –London: Academic Press.
- BUTI,M. –PENCH,L./2004/: Why do large countries flout the Stability Pact? And what can be done about it? *Journal of Common Market Studies*, 42.évf.5.szám/dec/, 1025-1032.old.
- CARLBERG,M./2003/: *Policy Coordination in a Monetary Union*. Berlin stb: Springer Verlag.
- CORICELLI,F. – ERCOLANI,V./2004/: Fiscal rules on the road to an enlarged Union. In: KOPITS,Gy.szerk: *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets*. Houndmills/Anglia, stb: PalgraveMacMillan, 146-163.old.
- CORRICELLI,F./2005/: 'Fiscal policy and adjustment to the EMU' – a CASE intézet *Europe after Enlargement* c. nemzetközi tanácskozásán tartott előadás, Varsó, ápr 7-8.
- CSABA László./2005/: Poetry and reality about the future of the EU. *Intereconomics*,40.évf.2.szám.
- DRAZEN,A./2004/: Fiscal rules from a political economy perspective. In: KOPIS,Gy.szerk: *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets*. Houndmills stb: PalgraveMacmillan, 15-29.old.
- EIJFINGER,S./2005/: Reform of the SGP: evaluating the European Commission Communication of September,2004.*Intereconomics*, 40.évf.1.szám, 10-14.old.
- ERDŐS Yibor/2004/: mekkora lehet nálunk a fenntartható gazdasági növekedés üteme?I-II.rész. *Közgazdasági Szemle*, 51.évf.5.és 6.szám.
- GROS,D./2005/: Reforming the Stability Pact. *Intereconomics*, 40.évf.1.szám, 14-17.old.
- GYÖRFFY Dóra/2005/: Euró csatlakozás és fiskális konszolidáció Magyarországon: tanulságok a globális tőkepiacok történetéből. *Külgazdaság*, 49.évf.1.sz/megj alatt/.

De HAAN,J. –BERGER,H. –JENSEN,D.-J./2003/: The end of the SGP. München: CES/IFO *Working Paper*, 1093.szám.

HODSON,D. –MAHER,I./2004/: Soft law and sanctions: economic policy coordination and reform of the SGP. *Journal of European Public Policy*, 11.évf.5.szám, 789-813.old.

HAYEK,F.A./1992/: *A végzetes önhittség. A szocializmus tévedései*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.

HUGHES-HALLETT,A. – LEWIS,J. – von HAGEN,J./2003/: *Fiscal Policy in Europe, 1991-2003: an Evidence-Based Analysis*. London: Centre for Economic Policy Research.

ISSING,O. – GASPAR, V. – ANGELONI,I./2001/: *Mnetary Policy in the Euro Area: Strategy and Decision-Making at the European Central Bank*. Cambridge and New York: Cambridge University Press – a kötet bővített és átdolgozott kiadása 2004-ben újra megjelent.

JANKOVICS László/2004/: A modern pénzügypolitika elméleti háttéréről. *Competitio*, 3.évf.3.szám, 139-156.old.

JONAS,J./2004/: Euro adoption and Maastricht criteria: rules or discretion? Bonn, Rheinische-Friedrich-Wilhelms-Universitaet , Zentrum für Europaeische Integrationsforschung, *Working Paper* B 14.szám.

KRUGMAN,P./1998/: Depression economics returns. *Foreign Affairs*, 78.évf.1.sz.56-74.old.

KYDLAND,F. – PRESCOTT,E./1977/: Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, 85.évf.3.szám, 473-492.old.

LOSONCZ Miklós/2004/: A Stabilitási és Növekedési Paktum kérdőjelei. *Európai Tükör*, 9.évf.2.szám, 61-78.old.

MAYES,D. – VIRÉN,M./2004/: Pressures on the SGP from asymmetry in policy. *Journal of European Public Policy*, 11.évf.5.szám, 781-797.old.

ORBÁN Gábor – SZAPÁRY György/2004/: A Stabilitási és Növekedési Egyezmény az új tagállamok szemszögéből. *Közgazdasági szemle*, 51.évf.9.szám, 810-830.old.

PALÁNKAI Tibor/koord és szerk/: *Integrációérettség – csatlakozási kritériumok* – a nemzeti Kutatási és fejlesztési program keretében végzett munkák összefoglaló zárótanulmánya, Budapesti Corvinus Egyetem, január, 96 oldal.

PAPADEMOS,L./2004/: *The Exchange Rate Mechanism and the EMU* - a Magyar Nemzeti Bank, a Center for Economic Policy Research és az Európai Központi Bank közös nemzetközi konferenciájának plenáris előadása, Budapest, szeptember 25./a szöveg

elérhető az MNB honlapján és megjelenés alatt a konferencia előadásaiból válogatott kötetben/.

PISANY-FERRI,J./2005/: 'Comments on Corricelli.' – a CASE intézet *Europe after Enlargement* c. nemzetközi konferenciáján tartott koreferátum/megj. Alatt a konferenciakötetben, A.Aslund szerkesztésében a Cambridge University Press-nél/.

P.KISS Gábor – KARÁDI Péter – KREKÓ Judit/2004/: Az euró bevezetésével járó strukturális politikai kihívások: költségvetési politika. Budapest: magyar Nemzeti bank, december/sokszorosítás.

RÁCZ Margit/2004/: A Stabilitási és Növekedési Paktum érvényesítésének problémái és a lehetséges megoldás körvonalai. *Közgazdasági szemle*, 51.évf.1o.szám, 97o986.old.

ROSTOWSKI,J./2005/: How to reform the Stability and Growth pact. In:
DABROWSKI,M. – ROSTOWSKI,J.szek: *The Eastward Enlargement of the Eurozone*. Heidelberg stb: Springer, 147 – 158. old.

SCHRÖDER,G./2005/: A framework for a stable Europe. *Financial Times*, január 17.

TANZI,V./2004/: The SGP: its role and future. *CATO Journal*, 24.évf./1-2/.szám, 57-70.old.

TRICHET,J.-C./2005/: 'Economic and financial integration in Europe' – a CASE intézet *Europe after Enlargement* című nemzetközi konferenciáján tartott előadás, Varsó, április 8. – elérhető az EKB és a CASE honlapján.

WILLIAMSON,J./1994/: In search of a manual for technopols. In:
WILLIAMSON,J.szerk: *The Political Economy of Economic Policy Reform*. Washington: Institute of International Economics, 7-41.old.