

OTDK-DOLGOZAT

TAKÁCS VERA

MA

2013

**AZ EURÓPAI UNIÓBAN ALKALMAZOTT FISKÁLIS SZABÁLYOZÁS
ÉRTÉKELÉSE POLITIKAI GAZDASÁGTANI SZEMPONTBÓL**

*AJÁNLÁS AZ ALESINA-TABELLINI-MODELL KERETEINEK
KIBŐVÍTÉSÉHEZ*

**THE POLITICAL ECONOMIC EVALUATION OF THE EUROPEAN
UNION'S FISCAL RULING**

*RECOMMENDATION FOR THE AMENDMENT OF THE ALESINA-
TABELLINI-MODEL'S FRAMEWORK*

Takács Vera

Kézirat lezárva: 2011. március 28.

TARTALOMJEGYZÉK

1.BEVEZETÉS	1
2.ELMÉLETI ALAPOK.....	4
2.1AZ ÚJ POLITIKAI-GAZDASÁGTANI MAGYARÁZATOK.....	4
2.2AZ ALESINA-TABELLINI-MODELL	5
3.A FISKÁLIS POLITIKA SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN	9
3.1A SZABÁLY ALAPÚ KOORDINÁCIÓ EVOLÚCIÓJA	9
3.2A SZABÁLY ALAPÚ KOORDINÁCIÓ HATÉKONYSÁGA A GYAKORLATBAN	12
3.3A FISKÁLIS SZABÁLYOZÁS ÉRTÉKELÉSE: „KÉNYSZERZUBBONY”, „KIRAKAT-SZABÁLYOZÁS”, VAGY A “MÁSODIK LEGJOBB MEGOLDÁS”	16
3.4A VILÁGGAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSA AZ UNIÓ TAGÁLLAMAINAK KÖLTSÉGVETÉSI TELJESÍTMÉNYÉRE	19
3.5A FISKÁLIS SZABÁLYOZÁS TENDENCIÁJA NAPJAINKBAN.....	22
4.AZ ALESINA-TABELLINI-MODELL KIBŐVÍTÉSÉNEK EGY LEHETSÉGES IRÁNYVONALA	25
5.ÖSSZEFOGLALÁS	27
IRODALOMJEGYZÉK	29
MELLÉKLET	32

TÁBLÁZAT- ÉS ÁBRAJEGYZÉK

1. táblázat: A költségvetési deficit mértéke az EU12-ben (2001-2005).....	14
2. táblázat: A költségvetési deficit és az államadósság mértéke az EU27-ben (2008-2009).....	20
1. ábra: Kamatkonvergencia az EU 16-ban (Tízéves állampapírok hozamának alakulása, 1993-2012)	32
2. ábra: Kamatkonvergencia az eurózónán kívül (Tízéves állampapírok hozamának alakulása, 1993-2012)	33
3. ábra: A költségvetési deficit mértéke az EU27-ben (2009)	34
4. ábra: A költségvetési deficit átlaga az EU 16-ban (2000-2009)	34
5. ábra: A költségvetési deficit átlaga az EU 27-ben (2000-2009)	35
6. ábra: Az államadósság mértéke az EU 27-ben (2009).....	35
7. ábra: Az államadósság átlaga az EU 16-ban (2000-2009).....	36
8. ábra: Az államadósság átlaga az EU 27-ben (2000-2009).....	36

1. BEVEZETÉS

A tanulmány kiindulópontja az Alesina-Tabelli (Alesina-Tabelli, 1990) szerzőpáros által megalkotott modell, amely az új politikai gazdaságtan eszközeivel, politikai-gazdasági szempontból ad magyarázatot a fiskális gazdaságpolitikai döntések meghozatalának mechanizmusára. Állításuk szerint a fiskális politikák stratégiai eszközként állnak a politikusok rendelkezésére, akik képesek a gazdaságilag racionális döntések meghozatalára, ugyanakkor sokkal inkább saját érdekeiket követve teszik ezt, mintsem a társadalmi jólét maximalizálására törekedve. A modell ugyanakkor zárt gazdaságot feltételez, továbbá a végkimenetel eredményét meghatározó érdekellentét döntően az aktuális és a potenciális jövőbeli kormányzópárt között feszül.

A dolgozat célja kettős. A vizsgálódás során egyrészt az Európai Unió fiskális szabályozásának értékelésére törekszünk, majd az így kapott eredmények alapján a kiinduló modellt kibővítésére teszünk néhány javaslatot. Ennek során bemutatjuk, hogy – a jelenlegi, globalizálódó világban, amelyben a regionális integrációs folyamatok felerősödése tapasztalható – már nem elég egy olyan modellt alkalmazni a fenti problémára, amelyben a nemzetállami költségvetési politikai döntések pusztán a belpolitikai eseményeken, szereplőkön és érdekeken keresztül elemezhetőek, kizárva minden egyéb külső tényezőt. Éppen ezt a korábban be nem épített tényezőt, azaz az integrációs szintű szabályozást emeljük be úgy a modellbe, hogy azt felhasználva mindinkább magyarázhatóvá váljanak egy nemzetállam által alkalmazott költségvetési politikák.

A dolgozat első részében a relevánsnak vélt tudományos eredményeket és az Alesina-Tabellini-modellt mutatjuk be röviden, kiemelve azokat az alapvető feltételezéseket, amelyekre az utóbbi épül. Ezt követően pedig a modell kibővítésére helyezzük a fókuszot. Ennek érdekében az Európai Unióban alkalmazott szabályalapú fiskális koordinációval és azokkal a piaci mechanizmusokkal foglalkozunk, amelyekbe ágyazva a szabályozás alkalmazása értelmezhető. Ez alapján tehát igyekszünk a modell azon elemeit meghagyni, amelyek ezen vizsgálódásnak során továbbra is magyarázó változóként szerepelhetnek. Mivel azonban a régi elemzési keret kiterjesztése a célunk, új változót is bevonunk. Arra törekszünk, hogy egészében tárjuk fel azt a dinamikát, amely egy tagállamot eleinte a maastrichti kritériumok teljesítésére, majd a Stabilitási és Növekedési Egyezmény szigorú betartására ösztönöz (ha egyáltalán létezik ilyen automatikus ösztönző a rendszerben), majd a gyenge

szabályozási keretnek köszönhetően lehetőséget ad azok megszegésére. A fókusz tehát a pusztán belpolitikai érdekellentétek dimenziójából kiemeljük és a nemzeti, illetve integrációs érdekek szintjére helyezzük át.

A dolgozat hipotézise a fentiek alapján tehát az, hogy egy regionális integrációban részt vevő tagállam költségvetési politikájának alakítása döntően továbbra is a tagállami érdekeket képviseli, ám ennek határt szabhat az integrációs szintű fiskális szabályrendszer. Az eddigi politikai gazdaságtani keretek tehát alkalmatlanok arra, hogy kizárólag a választói – politikusi – ellenzéki érdekellentétek törésvonalai mentén haladva magyarázzák a deficitfinanszírozás tendenciájának előretörését egy integráción belül. Éppen ezért végezzük el annak a mechanizmusnak a teljes körű bemutatását, amely egy tagállam integrációba történő felvétele során fiskális fegyelmet indukál, majd a kritériumok teljesítése után egyfajta fegyelmezetlenséget okozhat a szabályrendszer gyengése esetén, ami viszont fenyegeti magának az integrációnak, ezen belül is az egész Európai Uniónak a működését, illetve pluszköltséget okoz a többi tagállam számára. Ennek keretében főként az Európai Unió belüli fiskális szabályozás intézményrendszerét tekintjük a modellbe beépítendő új változónak, noha hipotézisünk szerint ez egyes tagállamok esetében endogén, másokéban exogén tényezőt jelent annak függvényében, hogy az adott ország mennyiben alakítója maga is a szabályrendszernek.

A dolgozat során részben azt vizsgáljuk meg, hogy a tagállamok magatartása mennyiben alakítható hatékonyan fiskális szabályok használatán keresztül, illetve, hogy az eddigi fiskális szabályozás jelenlegi átalakításai milyen irányba mutatnak, mennyiben jelentenek majd korlátozó tényezőt arra nézve, hogy egy tagállam a költségvetési politikát stratégiai eszközként alkalmazza, azaz mennyire alkalmas annak depolitizálására – főként kisebb gazdasági erővel bíró tagországok esetében. Másrészt arra keressük a választ, hogy a gazdaságilag domináns szereplők esetében mennyire jelenik meg az intézményi procedúra „korlátként”, ha feltételezzük az empirikus tapasztalatok alapján, hogy saját maguk képesek alakítani a szabályokat.

A napjainkban az Európai Unióban zajló, a szigorúbb gazdasági kormányzást megcélzó, főként francia-német törekvések természetesen nem vonatkoztathatóak el a 2007-ben kibontakozó világgazdasági válságnak az eurózónára gyakorolt hatásaitól, ám annyiban biztosítja a válság dolgozatunk aktualitását, amennyiben feltételezzük, hogy a világgazdasági rendszer működési rendellenességeit és – esetünkben – egy regionális integráción belüli szerkezeti és intézményi visszasságokat, illetve tendenciákat a korábbinál is jobban kielezi a

világgazdasági válság, ahogyan arra Szentes Tamás is utal (Szentes, 2010) –, és ezáltal az intézményi keretek megváltoztatására való törekvést indukál az érintett felekben.

2. ELMÉLETI ALAPOK

A következőkben a deficitfinanszírozásra magyarázatot adó elméletek mutatjuk be. Megvizsgáljuk, hogy milyen körülmények okozták az új politikai gazdaságtani elméletek létrejöttét és melyek a főbb irányvonalak. Ezután az Alesina–Tabellini-modellt mutatjuk be, majd az integrációk esetében alkalmazott magyarázatokra térünk ki röviden.

2.1 AZ ÚJ POLITIKAI GAZDASÁGTANI MAGYARÁZATOK

Az 1970-es években a fejlett ipari országok jelentős mértékű deficitfinanszírozásba kezdtek, amely jelenségre a hagyományos magyarázatok – azaz, hogy a növekvő költségvetési deficit és államadósság célja egyrészt a jövedelmek újraelosztása, másrészt az adósság okozta holtteher-veszteségnek a minimalizálása közjóságok létrehozásán keresztül – és a keynesi gazdaságpolitikai iránymutatás sem tudott megfelelő elméleti keretet biztosítani (Alesina–Tabellini, 1990). A nyolcvanas évek második felében kezdtek népszerűvé válni azok a politikai gazdaságtani magyarázatok, amelyek a politikai és intézményi változókra fektettek nagyobb hangsúlyt.

A kezdeti irányvonalat azok az elméletek jelentették, amelyek ahelyett, hogy a választói racionalitást fogadták volna el alapvetésként, sokkal inkább a választópolgárok szűklátókörűségére alapozták azon felvetéseiket, amelyek szerint a „fiskális illúzió” tétele lehet a magyarázat a költségvetési kihágások fokozódó tendenciára (Buchanan–Wagner, 1977). A későbbi tézisek ettől a feltevéstől elrugaszkodtak, azt állítván, hogy a választók és a politikusok egyaránt racionális magatartású egyének. A feltevések tehát változtak, ugyanakkor a költségvetési hiány tartósságát bizonyító politikai gazdaságtani magyarázatok továbbra is a szűk nemzeti keretek között mozogtak.

A politikai gazdaságtani magyarázatoknak többféle csoportosítása ismert, a következőkben Benczes István (Benczes, 2008) nyomán mi három csoportot különítünk el. Az elsőbe tartozik a jelen dolgozat vázát biztosító Alesina–Tabellini-modell és a Persson–Svensson-féle elmélet, amely úgy kezeli a deficitfinanszírozást, mint a kormányzó párt számára rendelkezésre álló stratégiai változót, és amelyekben a fő érdekellentét a jelenlegi és jövőbeni kormányzópárt, vagy éppen a konzervatív és szocialista pártok között feszül arra vonatkozóan, hogy mely közjavakba történő beruházás valósuljon meg. Míg az előző a

közjóság összetételének kérdésére helyezi a hangsúlyt, addig utóbbi a kiadások mértékére. A második csoport a költségvetés kiegyensúlyozását egy elodázott stratégiai játékként kezeli („kivárási játék”), amely során a koalíciós pártok heterogenitása és érdekellentéte okozza a stabilizációs lépések megtételének elhalasztását, míg a harmadik csoportba tartozó elméletek a választási rendszerek eltéréséből vezetik le a költségvetési hiány nagyságának és a deficitfinanszírozás mértékének eltéréseit.

2.2 AZ ALESINA-TABELLINI-MODELL

A tanulmányunk kiindulópontjának a fenti elméletek közül az Alesina-Tabellini modellt választottuk, amely tehát politikai gazdaságtani magyarázattal szolgál a költségvetési hiány növekvő mértékére. A hagyományos elméletek a költségvetési hiányt úgy kezelik, mint az adóráták folyamatos változtatásán keresztül okozott holtteher-veszteség minimalizálására alkalmas eszközt, azáltal, hogy a deficit kvázi automatikusan igazodik a gazdaság igényeihez, míg az adóráták változatlanok maradnak (Barro-féle adókisimítás-elv). Ennek az elméletnek a gyakorlati igazolását adja Robert J. Barro egy 1979-ben közzétett tanulmánya alapján, amelyben az Egyesült Államok első világháború utáni adatait vizsgálja (Barro, 1979). A szerzőpáros azonban azt hiányolja ebből a modelltől, hogy az nem ad magyarázatot arra, miért növekedett a jó gazdasági teljesítményt felmutató iparosodott országoknak az államadóssága a nyolcvanas években, illetve, hogy mi magyarázza a hasonló gazdasági teljesítményt nyújtó, hasonló gazdasági szerkezetű országok költségvetési kondícióinak jelentős eltérését.

Az Alesina-Tabellini-féle modell abból indul ki, hogy egy zárt gazdaságban olyan egyének vannak, akik fogyasztóként, választóként és munkaerőként (adófizetőként) vannak jelen. Az egyének haszonmaximalizálásuk során rendelkeznek magánfogyasztásukról, a szabadidőre fordított idejükről – amelyet azonban az adók és közkiadások mértéke közvetetten korlátoz – és meghatározott preferenciával rendelkeznek a közjavakról. A közjavak halmaza ebben az esetben kételemű, ami igazodik ahhoz, hogy a modell az átláthatóság érdekében két párttal kalkulál. Az egyik a kormányzópárt, a másik az ellenzék, avagy a következő időszaki potenciális kormányzópárt. Az ő preferenciáik eltérőek a közjavak tekintetében, és ezáltal feltételezzük azt, hogy a két párt két különböző társadalmi érdekcsoportot reprezentál, akik tehát egyik részről fogyasztók és adófizetők, másrészt

viszont szavazók. A modellben részt vevő egyének és pártok az adott periódusban feltételezhetőek és mindegyik periódus esetén sor kerül a választásokra, amelynek kimenetele előre nem meghatározható. Az egyik párt „ p ” valószínűséggel, a másik párt „ $1-p$ ” valószínűséggel nyeri meg a választásokat.

A kormányzópárt feladata a kiinduló időszakban (t_0), hogy az adók és a közfogyasztás mértékét meghatározza, a költségdeficit méretére vonatkozó döntésének kimenetele azonban a következő időperiódusban is érezteti hatását, így lehetősége nyílik arra, hogy az őt követő kormányzópártra hárítsa át a t_0 időszakban általa preferált közjóság megvalósításából fakadó költségeket. A kormányzópárt hivatali időszakában tehát egy intratemporális és egy intertemporális döntést is meghoz (időinkonzisztencia-probléma). A két pártot feltételező modell kimenetelét a szerzők összehasonlítják azzal az esettel, amikor a „társadalmi tervező” – akit minden periódusban $p=1$ valószínűséggel választanak meg, és akinek közjavakra vonatkozó preferenciája megegyezik az állampolgárok preferenciáinak súlyozott átlagával – hozza meg a deficit nagyságára vonatkozó döntést, amely minden periódusban a költségvetés kiegyensúlyozását eredményezi. A két pártot feltételező modell azonban minden esetben a társadalmilag optimálistól eltérő költségvetési deficitet eredményez, mivel a modell integráns része a választások kimenetelére, illetve a mediánszavazó által preferált közjóságra vonatkozó bizonytalanság. Ha egy kormányzópárt biztos lenne abban, hogy a következő periódusban újra választják, vonakodna a költségvetési deficit optimális szintjétől eltérni.

Az Alesina-Tabellini-modell tehát egy olyan jelenséget magyaráz meg az új politikai gazdaságtan eszközeivel – politikai és intézményi kondíciók figyelembevételével –, amelynek elméleti megalapozásában a korábbi teóriák kudarcot vallottak. Modelljük – mint ahogyan fentebb említettük – az egyének racionális magatartására épít, vagyis szakít a Buchanan-féle irányzattal. A szerzők feltételezik azt, hogy a „jóságos társadalmi tervező” hiányában a deficitfinanszírozás pusztán egy stratégiai eszköz a jelenlegi és a potenciálisan a jövőben megválasztott kormányzópárt kezében. A jelenlegi kormányzópárt érdeke tehát az, hogy költségeit ne internalizálja kormányzati ciklusa alatt, hanem hárítsa azt az őt követő pártra. Ez alapján minél nagyobb a valószínűsége annak, hogy egy párt a következő ciklusban képtelen megőrizni pozícióját, annál nagyobb ösztönzést érez arra, hogy az általa preferált közjóságból többet állítson elő az őt követő párt kontójára a t_0 időszakban, meghaladva ezáltal a társadalmilag optimális költségvetési hiányszintet. A hiány és az ebből következő államadósság szintjének nagysága nem csak a jelenlegi kormányzópárt bukási esélyeivel és így a politikai instabilitás mértékével mutat pozitív korrelációt, hanem a pártok közjavakra

vonatkozó terveinek eltéréseivel és a közöttük lévő polarizáció nagyságával, illetve demokratikus berendezkedést feltételezve a választópolgároknak a közkiadásokra vonatkozó véleménykülönbségével is. Leegyszerűsítve tehát azt mondhatjuk, hogy a szerzőpáros szerint a fiskális deficit tulajdonképpen a társadalom különböző csoportjainak politikai konfliktusából adódó aggregát kimenet (Alesina–Tabellini, 1990).

A modell tehát döntően nemzetállami keretek között érvényes, noha a teljesség kedvéért muszáj említést tenni arról, hogy Alesina más-más szerzőtársakkal nagy figyelmet fordított tudományos munkája során az Európai Uniónak és az integráció intézményi, illetve politikai mechanizmusainak. Ezen a kutatási területen belül vizsgálta a tagállamoknak egy szupranacionális, illetve nemzetállami alapokon nyugvó integráció megteremtésére vonatkozó érdekeit és az Unió ebből fakadó érzékeny dinamikáját (Alesina–Perotti, 2004), az intézmények működését és tevékenységük kiterjedését (Alesina–Angeloni, 2005), illetve számba vette Perotti segítségével egy esetleges fiskális unió kockázatait politikai gazdaságtani szempontból (Alesina–Perotti, 1998). Ez utóbbi kapcsán arra a következtetésre jutott szerzőtársával, hogy noha a főáram hatásosabbnak ítéli a fiskális uniót az externáliák internalizálása, illetve az esetleges gazdasági sokkok esetén meglévő biztos adóalap és a közjavak előállítása során alkalmazható méretgazdaságosság miatt, mégis túl sok az ellenérv annak kivitelezésével szemben. Ezek között szerepel az indok, amely szerint a megnövekedett létszámú, így egyre diverzifikáltabb érdekekkel fellépő országok a döntéshozatali procedúra költségét növelik, illetve hogy éppen emiatt a gazdasági szereplőknek a fiskális eszközökre vonatkozó bizonytalansága fokozódik. Emellett bekapcsolódott a fiskális politika „kívánatos” intézményi struktúrájának vitájába is, amely során alapvetően azt elemezte, hogy – az 1990-es években porondon lévő – fiskális konszolidációs hullámra milyen hatással vannak az intézményes eljárások bizonyos típusai (Alesina – Perotti, 1996). Ennek vizsgálata során talán az a legfontosabb megállapítása, illetve kutatási eredménye, hogy a költségvetési politika kialakításának a normatív vizsgálatokor rövid, illetve középtávon exogén változónak tekinthetőek az intézményi keretek.

A dolgozat szempontjából relevánsnak tartott tudományos eredmények áttekintése után elérkeztünk oda, ahol a referenciapontként szolgáló Alesina-Tabellini-modell kibővítése indokolttá válik. Ennek során olyan új elemek vizsgálata szükséges, amely az Európai Unió belüli költségvetési politikai trendek mélyebb megértésére szolgálhat, ezáltal kijelölve vizsgálódásunk irányvonalát a tanulmány hátralevő részében. A modellnek az egyéni szereplők racionális döntéseire, illetve a költségvetési deficitet stratégiai eszközként történő

felhasználására vonatkozó előfeltevéseit érintetlenül hagyjuk. Feltételezzük továbbá, hogy a közjóságra – és ebben az értelemben a monetáris és fiskális politikai egyensúly megőrzése esetén elérhető, egyre kedvezőbb feltételek melletti hitelfelvételi lehetőséget is az integráción belüli közjósággént kezeljük – vonatkozó belpolitikai döntéseket befolyásolják olyan tényezők, amelyek kizárólag az integráción belül vannak jelen az országok döntési folyamatában mérlegelendő tényezőként. Ennek elérése érdekében az autonóm nemzetállamok bizonyos ideig hajlandóak, illetve kénytelenek a fiskális konszolidációt középpontba állítva lemondani rövid távú személetükről. Ezáltal válik exogén korlátozó tényezővé a fiskális politikai eszközök alkalmazására vonatkozó intézményi keret, ám nem az összes tagállam számára.

A kiinduló modell magyarázatot ad arra, hogy a hetvenes években miért vált általánossá az iparosodott országok körében a deficitfinanszírozás tendenciája, ám arra kevésbé alkalmazható, hogy – nem kizárólag – az akkor még csak leendő eurózóna tagállamok körében miért vált a kilencvenes években meghatározóvá a költségvetési konszolidáció tendenciája, majd pedig a csatakozás után miért éledt fel a régi „magatartási minta”. Az alábbiakban döntően ez utóbbi a folyamatokra fókuszálunk. Megvizsgáljuk továbbá azt is, hogy az utóbbi trend visszaszorítására miért volt alkalmatlan a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP), mint az Unió szabály alapú költségvetési politikai összehangolásának fenntartását célzó törekvés a diszkrecionális beavatkozások visszaszorítására, illetve, hogy milyen külső piaci mechanizmusok idézték elő azt, hogy a zónabeli tagállamok számára egyre olcsóbbá váljon a deficitfinanszírozás. Rávilágítunk továbbá arra, hogy – főként a világgazdasági válság hatására – az integráción belül a megfelelő szankcionálás hiányában lehetővé váló deficitfinanszírozás miért vált fenntarthatatlanná, és ez milyen válaszlépéseket, illetve szabálmódosító törekvéseket idézett elő a döntési folyamatok kimenetelét meghatározó tagállamokban.

3. A FISKÁLIS POLITIKA SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A következő öt alfejezetben az Európai Unióban, illetve a Gazdasági és Monetáris Unióban érvényes, a fiskális politikai fegyelmet célzó szabályokat, azok előnyeit, illetve hátrányait, a külső gazdasági sokkok okozta változásait és az átalakításukra vonatkozó jelenlegi tendenciákat mutatjuk be annak érdekében, hogy ezeknek az intézményi tényezőknek az alapján végül képessé váljunk ajánlásokat megfogalmazni az Alesina-Tabellini modell kibővítésére.

3.1 A SZABÁLY ALAPÚ KOORDINÁCIÓ EVOLÚCIÓJA

Mint fentebb említettük, a fiskális politika Európai Unión belüli szabályozása kardinális kérdés abban a tekintetben, hogy az hogyan fosztja meg a tagállamokat ideiglenesen, vagy akár megfelelő szankcionálási keret esetén, hosszú távon egy saját autonóm fiskális irányvonal kijelölésében, illetve abban, hogy a monetáris politikai egyensúlyt hogyan támogatja. Noha a pénzügypolitika monetáris- és árfolyampolitika melletti harmadik területeként a fiskális politika továbbra is decentralizált – amely ellenkező esetben egyes vélemények szerint már a politikai unióvá válás kezdeményezésével lenne ekvivalens – mégis közel két évtizedre tekint vissza a közösségi szabályozás.

Döntően a stabil, kiegyensúlyozott és legfőképp fenntartható államháztartás gondolata és jogi kereteinek rögzítése annak a paradigmaváltásnak a gyökereihez nyúlik vissza, amely során a Phillips-görbének a megvalósíthatósága és a keynesiánus, nemzetállami szinten történő keresletszabályozás eszközének hatékonysága kérdésessé vált. Ehelyett egy olyan koncepció térnyerése lett a meghatározó az Európai Unióban, amely a kiegyensúlyozott árszínvonalat (az alacsony inflációt), a szélsőséges árfolyam-ingadozásoktól mentes, stabil nemzeti valutát és a strukturálisan kiegyensúlyozott költségvetést egyszerre tartotta fontosnak annak érdekében, hogy a nemzetgazdaságok folyamatos gazdasági növekedése biztosítva legyen. Utóbbi pedig pozitívan hat vissza a foglalkoztatottság szintjére és a szociális mutatók alakulására (Benczes–Kutasi, 2010). Összességében tehát egy olyan paradigma vált irányadóvá – a fiskális politikára vonatkoztatva – amely a diszkrecionális, ad hoc beavatkozások helyett a hosszú távon konzisztens és a strukturális szerkezete által a fenntarthatóságot biztosító fiskális politikát részesíti előnyben.

A cél az volt, hogy megvalósuljon a költségvetési politika depolitizálása, gátat szabva ezáltal a politikai indíttatású túlköltekezéseknek, és így az államadósság fokozódó felhalmozódásának, illetve, hogy a fiskális politika szavahihetősége növekedjen (Benczes, 2004). Ennek érdekében az Unió fiskális szabályokat¹ vezetett be. Az 1991-1999-ig² terjedő időszakban a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés jegyében került sor a fiskális konszolidációra, a maastrichti kritériumok számszerűen megadott, az államadósságra és költségvetési hiányra vonatkozó célértékei mentén. 1999-től az európai integrációban továbbra is a fiskális szabályok alkalmazása jelentette a fő irányvonalat – elmélyítve azt az intézményesülési folyamatot –, amelyet a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) 1997-es elfogadása³ tükrözött és amelybe a maastrichti kritériumok közül a költségvetési deficit 3 százalékos célértéke átöröklődött. Ez utóbbi joganyag létrehozásának célja az volt, hogy a tagállamok az EMU-hoz való csatlakozás után is betartsák a célértékeket, illetve, hogy a maastrichti szabályozás által nem konkretizált területeket kiegészítse. Ilyennek bizonyult például a többoldalú felügyeleti eljárás pontosítása, a korai figyelmeztető rendszer bevezetése, vagy a szankcionálás alóli menteséget jelentő kitételek konkretizálása⁴. Az SNP emellett rendelkezik a szankcionálás formájáról is, illetve a büntetés mértékéről, a szankció alóli felmentést biztosító kivételekről és az átmeneti körülmények pontos definiálásáról. Az eljárás egy új eleme a fentebb említett korai figyelmeztető rendszer kialakítása lett, amelynek a szerepe az országok számára kidolgozott középtávú konvergencia- és stabilitási programok monitoringjának hatékonyabbá tétele. Az eurózóna tagállamainak büntetése pénzbeli bírság lehet, ám ez különböző fokozatokon keresztül valósulhat meg. Először egy kamatmentes letét elhelyezésére kényszerítik a szabálysértő tagállamot, ám ha az teljesíti a pénzügyminiszterek tanácsának (ECOFIN) kitételeit, maradéktalanul visszakerül a birtokába a letétbe helyezett

¹ A 90-es években a fiskális konszolidáció érdekében történő intézményi átalakítások másik iránya – a szabályok alkalmazása mellett – a fiskális eljárások intézményi kereteinek átalakítása volt, ahogyan az számos OECD-országban történt (Benczes – Vigvári, 2007).

² 1999. 01. 01-én kezdődött meg a GMU létrehozásának 3. szakasza a Római Szerződés Nizzai Szerződéssel módosított változata (121. cikk) alapján (Számadó, 2003).

³ A Stabilitási és Növekedés Paktumot az 1997-ben Amszterdamban megrendezésre kerülő csúcstalálkozón hagyták jóvá.

⁴ Egy tagállam felmenthető az eljárás alól, hogyha a költségvetési deficit túlzott hiányát nem a folyó kiadások, hanem állami beruházások jelentik, illetve ha az államadósság mértéke megfelelő mértékű, csökkenő tendenciáról tesz tanúbizonyságot (104. cikk; számozás a Lisszaboni Szerződés szerint).

összeg, amely maximálisan az érintett nemzetgazdaság GDP-jének 0,5 százaléka lehet. A nem eurózóna tagállamok ugyanakkor uniós források megvonásával szembesülhetnek abban az esetben, ha nem teljesítik a célértékeket és semmilyen átmeneti/kivételes körülményre nem tudnak hivatkozni (Számadó, 2003).

2004 szeptemberében az Európai Bizottság javaslatot fogadott el a SNP reformjára vonatkozóan. Az egyezményt ugyanis már korábban több kritikai érte, főként rugalmatlansága miatt. Ahogyan Benczes írja, a Paktum egyik nagy előnye – az egyszerűségéből fakadó transzparencia – az, ami egyfajta trade-off kapcsolatban van a rugalmassággal. Minél egyszerűbb a rendszer, annál kevesebb lehetőség van arra, hogy eseti, diszkrecionális beavatkozásokat alkalmazzanak a tagállamok. Emellett a szabályokat ellenzők legfőbb érve az, hogy a célértékek akadályokat jelentenek abban az esetben, ha például egy tagállam szerkezeti átalakítást kíván implementálni (például adórendszer átalakítása), amely átmenetileg nagyobb deficitszinttel fenyeget, ám hosszú távon éppen ennek az értéknek a leszorításához járulhat hozzá (Benczes – Kutasi, 2010). A reform mellett szólt emellett az az érv is, hogy a szabályok kikényszerítése a 2000-es évek elején sorozatban kudarcot vallott, ráadásul a fejlett ipari eurózóna tagok körében is, akik közül Németország és Franciaország sem került felelősségre vonásra az ECOFIN által, noha a németek a fiskális konszolidáció érdekében alkotott szabályok támogatói közül az egyik leglelkesebb csoportot képviselték.

A reform eredményeképpen a megelőző és kiigazító szabályozás került előtérbe, illetve a rugalmasságnak nagyobb teret biztosító középtávú, országspecifikus célkitűzések. A módosítás értelmében a tagállamoknak arra is lehetőségük nyílik, hogy átmenetileg eltérjenek a rájuk vonatkozó célkitűzésektől abban az esetben, ha strukturális átalakítások végrehajtását szeretnék megvalósítani. Véleményünk szerint azonban ezek az intézkedések a szankcionálás alóli felmentési lehetőségek számát növelik, noha valóban realisabb és nagyobb valószínűséggel teljesíthető célok vállalását teszik lehetővé az országokra szabott középtávú tervek miatt. A szabályozási mechanizmus átláthatósága így azonban – a már fentebb említett trade-off kapcsolat következtében – csökken.

A Stabilitási és Növekedés Paktum a Lisszaboni Stratégiát helyettesítő Európa 2020 gazdasági-stratégiai tervezetben is kiemelt helyet kapott a gazdasági válságból való kilábalási stratégia mellett, pontosabban fogalmazva, inkább azzal összhangban. Nagy hangsúly került a fiskális konszolidációra: az adósságállomány és a költségvetési deficit szintjének csökkentésére. A 2010-es Bizottsági kiadvány szerint az SNP-re továbbra is a fiskális konszolidáció alkalmazandó keretszabályozásaként tekintenek. Emellett azonban a régió

versenyképességének növelésére irányuló szándék összhangban kell, hogy álljon a költségvetési kiadások szerkezetével, vagyis ez utóbbinak tükröznie kell azokat (K+F kiadások, oktatás, stb.). A bevételi oldalra vonatkozó instrukciók egyik eleme továbbra is a fenntartható költségvetési szerkezet megteremtése (adórendszer, nyugdíjrendszer átalakítása), amely hosszú távú megoldásként szolgáltatathat (Európai Bizottság, 2010a). Az SNP 2005-ös reformjának köszönhetően – mint ahogyan fentebb ismertettük – lehetősége nyílik a tagállamoknak az országspecifikus középtávú célokhoz való alkalmazkodásra és akár a referenciaértékektől való ideiglenes eltérésre a költségvetés szerkezeti átalakítása esetén.

Az egyes tagországok gazdaságához igazodó célorientáltság az Európa 2020 esetében tehát továbbra is érvényben marad, ugyanakkor az intézményi procedúra az úgynevezett „európai szemeszter” keretében kerül lebonyolításra. Ahogyan a bizottsági kiadványok megállapítják, a fiskális konszolidáció az Európai Unión belül mindezidáig sikertelenül zajlott (Európai Bizottság, 2010c), amely tény a világgazdasági válság egyértelművé tette. A következőkben a szabályozási keretrendszer értékelésére térünk ki, és arra vállalkozunk, hogy az intézményi folyamatok, illetve a tőkepiaci tényezők és mechanizmusok vizsgálatán keresztül megállapítsuk azt, milyen módon bővíthető ki az Alesina-Tabellini-modell a fentiekben bemutatott intézményi tényezőkkel.

3.2 A SZABÁLY ALAPÚ KOORDINÁCIÓ HATÉKONYSÁGA A GYAKORLATBAN

Bár a következőkben nem az integrációhoz vagy azon belül az eurózónához való csatlakozás összes várható hasznát kívánjuk bemutatni, hanem a szabály alapú koordinálás erősségeire és gyengeségeire, illetve ezen keresztül az intézményesített folyamatok hatékonyságára keressük a választ, mégis szükséges ismertetni azokat az előnyöket is, amelyeket az integrációhoz való tartozás biztosít, illetve azokat a tőkepiaci mechanizmusokat, amelyek támogató, vagy éppen hátráltató ösztönzőként jelennek meg a rendszerben.

Amikor egy tagállam kormánya döntést hoz arról, hogy a betartsa-e a konvergencia kritériumokat, illetve a Stabilitási és Növekedési Paktum célértékeit vagy vállalja a szabályszegéssel járó következményeket, egyrészt a referenciaértékek túllépéséből következő szankciók okozta költségeket, másrészt a szabálykövetésből fakadó hasznokat (ez esetben döntően a kamatkonvergencia és így az olcsóbbá váló államadósság előnyeire gondolunk) kell

figyelembe vennie, ha továbbra is kitartunk a racionális döntéshozatalra vonatkozó alapfeltevésünk mellett.

A szankciók értékelésekor létezik azonban egy nem elhanyagolható tényező is: a mérlegelés során az Európai Unióban valóban a büntetés mértéke jelenti a fegyelmezetlenség okozta költségeket, vagy sokkal inkább a piac visszajelzései jelennek meg fenyegető tényezőként a rendszerben? Továbbá, ha a piaci visszajelzések is meghatározóak a túlzott deficit-felhalmozás eszközének alkalmazásakor, az államadósság és a költségvetési deficit esetében mi az a határ – már amennyiben létezik ilyen limit –, amelyet átlépve a tagállamok már nem részesülhetnek a kamatkonvergencia, vagyis az olcsóbbá váló államadósságok jelentette előnyökből, illetve egybeesik-e ez a határ a SNP által meghatározott három százalékos referenciaértékkel?

Az Amsterdami EK-szerződés tiltja az egyes tagállamoknak az Európai Központi Bank és más tagállamok általi kisegítését, azaz másképpen fogalmazva, kizárólag az államadósságot felhalmozó ország viseli az adósságszolgálat esetleges megtagadásából fakadó kockázatokat, amelyet elvileg a kamatnagyságok tükröznek – legalábbis abban az esetben, ha tökéletesen informált és megfelelően diverzifikált tőkepiacokat feltételezünk. Ez azonban általában nem jellemző a gyakorlatban. Ugyanakkor alig valószínűsíthető, hogy egy eurózóna tagállam államcsődjét tétlenül nézze végig az Unió, hiszen az az egész monetáris unió hitelességét rombolná, nem beszélve a gazdasági következményekről. Ez azonban egy rendszer szintű erkölcsi kockázat jelenlétére utal, ami a jelenlegi válság során is egyértelművé vált. Ráadásul, ahogyan azt Benczes írja, egy tagállam túlzott eladósodása az integráción belüli többi tagállam kamatlábait is emelné (pontosan a tőkepiaci tökéletlenségek miatt), éppen ezért született meg a fiskális szabályozás ötlete a 90-es évek második felében (Benczes, 1999).

Az eurózónához való csatlakozás egyik legnagyobb előnye kétségtelenül az, hogy a tagállamok számára olcsóbbá válik az adósságfelhalmozás a kamatkonvergenciának köszönhetően, s ez a zóna nyújtotta biztonság miatt alacsonyabb kamatlábakat eredményez. Az EMU 16 országának kamatkonvergenciáját bemutató ábra (Melléklet, 1. ábra) egyértelműen jelzi azt, hogy már az 1998-as években erőteljes igazodás állt be az akkori tagok tízéves lejáratú állampapírjainak kamatában. A konvergencia után annak csökkenő trendje is megfigyelhető (ECB, 2011). A később az EMU-hoz csatlakozó Málta, Ciprus, Szlovákia, Szlovénia már a valutaunióhoz való felkészülés során részesülhetett a valutaunió előnyeiből, természetesen nem „ingyen”. A nem eurózóna tagállamok esetében a kamatkonvergencia

ennél kevésbé diagnosztizálható (Melléklet, 2. ábra), így érthető az egyes tagállamok eurózóna tagságba való felvételének igénye. Érdekes azonban megvizsgálni az eurózóna tagállamaiban a költségvetési hiány a szintjét a 2001 és 2005 közötti recessziós periódusban.

1.Táblázat: A költségvetési deficit mértéke az EU12-ben (2001-2005)
(% of GDP)

	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Eurozóna 12</i>	-1,8	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5
<i>Ausztria</i>	0	-0,7	-1,4	-4,4	-1,7
<i>Belgium</i>	0,4	-0,1	-0,1	-0,3	-2,8
<i>Finnország</i>	5	4	2,4	2,3	2,7
<i>Franciaország</i>	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9
<i>Görögország</i>	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2
<i>Hollandia</i>	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3
<i>Írország</i>	0,9	-0,3	0,4	1,4	1,6
<i>Luxembourg</i>	6,1	2,1	0,5	-1,1	0
<i>Németország</i>	-2,8	-3,7	-4	-3,8	-3,3
<i>Olaszország</i>	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3
<i>Portugália</i>	-4,3	-2,9	-3	-3,4	-5,9
<i>Spanyolország</i>	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1

Forrás: Eurostat (2011); Megjegyzés: saját szerkesztés

A tíz éves lejáratú állampapírok kamatai továbbra is együttmozgást mutattak az adott időszakban – enyhébb növekvő vagy csökkenő tendenciát mutatva –, bár az eurózónán belül közel sem mindegyik tagállam teljesítménye romlott olyan mértékben, amellyel sértették volna a Stabilitási és Növekedési Paktum célértékét. Ez két tényre világít rá. Egyrészt arra, hogy a tőkepiacok képtelenek a megfelelő diverzifikálásra befektetési döntések során, vagy legalább is nem kizárólag az uniós szabályokban meghatározott referenciaértékek játszanak szerepet kockázatértékelésük során, másrészt pedig arra, hogy az fiskális referenciaértékek nem esnek egybe a piac által veszélyesnek vélt határokkal, amely ezáltal nagyobb mozgásteret biztosít a potyautas taktikát kedvelő tagországok számára.

Németország 2003-ban 3,7 százalékos, 2004-ben pedig 4 százalékos költségvetési hiányt realizált, míg Franciaországban ugyan ezek az értékek 3,1 és 4,1 százalékot tettek ki az említett két évben. 2003 novemberében az ECOFIN ennek ellenére határozatot hozott arról, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum három százalékos költségvetési hiánycélját túllépő

Franciaországgal és Németországgal szemben nem indít túlzott deficit eljárást, bár utólag a Bizottság ezt a döntést semmissé tette. A SNP legfőbb kritikájára mutat rá ez az eset, mert ahogyan írja Orbán Gábor és Szapáry György, a Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa egy politikusokból álló testület, amelynek döntéseiben elsősorban nem a gazdasági megfontolások játszanak szerepet (Orbán-Szapáry, 2004). Az is fontos megállapítás a fenti eset értékelése során, hogy ha Németország és Franciaország megteszi azt, hogy eltekint a szabályok betartásától, akkor azt az információt közvetíti a piac számára, hogy az Európai Unióban alkalmazott fiskális konszolidáció nem megbízható (még akkor sem, ha a SNP egyszerű célértéke éppen a befektetők bizalmának növelését segíti a transzparencián keresztül), illetve megfontolandó az is, hogy milyen magatartásra ösztönzi ez a többi tagállamot.

A fent bemutatott adatok arra engednek tehát következtetni, hogy a piaci visszajelzések nem konzisztensek az Unió fiskális politikai szabályainak legfőbb célértékeivel. A tőkepiacok tökéletes működése feltételezi a teljes információellátottságot és a racionális döntéshozatalt az állampapírokba befektetők részéről, noha egyértelműen rajzolódik ki a tőkepiacok elégtelen deficit-értékelési és kockázat-felmérési mechanizmusa. Az eurózónához való tartozás egyfajta garancia a befektetők számára, csökkentve így kockázati prémium mértékét.

Ahogyan arra az adatok utalnak, a közel sem tökéletesen működő tőkepiacokról érkező visszajelzések fegyelmezetlenségre adnak okot az eurózóna tagjainak körében, legalábbis abban az esetben, ha a konkrét referenciaértékeket vesszük alapul. A piacok számára a nem-teljesítéstől sokkal fontosabb az, hogy egy célértéket átlépő tagállam közeledése mennyire hiteles a szabályok követelményeihez (Csaba, 2006), ami miatt a túlzott deficit eljárásnak maga a ténye, illetve a nyilvános figyelmeztetés az integráció általi büntetés egy sokkal hathatósabb eszköze lehet. A piaci visszajelzéseket kiváltó „potyautas” magtartás megfékezésére szolgálhatna emellett egy olyan szabályrendszer, amely szankcionálási mechanizmusa megfelelő mértékben rettent el a tagállamokat a felelőtlen fiskális politika alkalmazásától. A szankcionálás azonban mindig is az SNP egyik leggyengébb pontja volt.

3.3 A FISKÁLIS SZABÁLYOZÁS ÉRTÉKELÉSE: „KÉNYSZERZUBBONY”, „KIRAKAT-SZABÁLYOZÁS”, VAGY A „MÁSODIK LEGJOBB MEGOLDÁS”?

Kopits és Symansky a fiskális szabályok alkalmazásának hatékonyságáról írt tanulmányában kifejti, hogy azok alkalmazásának legfőbb céljai általában a makroökonómiai stabilitás megteremtése, a hosszú távú fenntarthatóság biztosítása, a negatív „spill over” (tovagyűrűző) hatások kiszűrése és a költségvetési politikákkal szembeni bizalom megteremtése. Ezeknek a céloknak a legtöbbje ugyanakkor diszkrecionális politikákon keresztül is megteremthető, ám a szabályok is tökéletes „second best” megoldást jelenthetnek erre abból az okból kifolyólag, hogy a fiskális politikát megszabadítják a politikai nyomástól. A szerzőpáros kiemeli, hogy a szabályok alkalmazásának legfőbb előnye politikai gazdaságtani alapon magyarázható, amennyiben azok képesek kiszűrni a demokratikus úton megválasztott kormányok azon törekvését, hogy a politikai céljaik érdekében adósság- és költségvetési hiány felhalmozásán keresztül szolgálják saját érdekeiket, áthárítva így a terheket a következő generációra (Kopits – Symansky, 1998). A fenti megállapítás tehát a rövid távú szemléleten alapuló politikai döntések és a társadalmi jólét szempontjából a hosszú távón hathatós lépések között feszülő időinkonzisztencia kiküszöbölésére tartja a legalkalmasabbnak a fiskális politikai szabályok alkalmazását. Ehhez azonban megfelelő eszközök alkalmazása és hathatós szankcionálás szükséges.

A Stabilitási és Növekedési Paktum politikai gazdaságtani értékelésekor Csaba László arra keresi a választ a szabálykövető fiskális intézményi keretekkel kapcsolatban, hogy lehetséges-e az, hogy ez a célértékek betartására kényszerítő mechanizmus akadályozza az országok növekedési potenciálját (a „kényszerzubbony” kifejezése éppen erre utal). „Az a tény, hogy a felsorolt országok rendre összeütközésbe kerültek az egyezmény általuk önként vállalt előírásaival, pusztán annak a jele, hogy az államháztartási politika túlzott szigorúságát biztosan nem lehet kárhóztatni az elégtelen növekedési teljesítményért.” – írja Csaba László. (Csaba, 2006:10). Ezek szerint az említett tagállamok gazdasági növekedésének lassulását közel sem a szabályok betartására való törekvés okozta, hiszen az említett időszakban átlépték ezeket a célértékeket, hanem egy általános versenyképesség-romlást volt diagnosztizálható az említett időszakban, amely a gazdasági növekedés lassulását eredményezte.

Losoncz Miklós szintén felhívja a figyelmet a gazdasági recesszió esetén szigorúan vett fiskális szabályok alkalmazásával kapcsolatos aggályokra (Losoncz, 2003). Ezzel kapcsolatban az egyezmény egyik gyenge pontját emeli ki, mégpedig azt, hogy gazdasági

recesszió idején az automatikus stabilizátorok (adók automatikus csökkenése és jóléti kiadások növekedése) érvényesülésének szabhat gátat a rendszer, hiszen ezek érvényre jutása esetén a célérték megsértésére kerülne sor.

Rácz Margit ennek kapcsán teszi fel azt a kérdést, hogy a három százalékos célérték dekonjunkturális időszakban egyáltalán teljesíthető-e, vagyis reális-e a maastrichti kritériumokból átöröklött deficithatár (Rácz, 2004). Ennek a kérdésnek a mérlegelése során tehát már nem a célérték, vagy egyáltalán a fiskális szabály használatának létjogosultsága a kérdés, hanem a referenciaszámok gyakorlati alkalmazhatóságára tolódik el a hangsúly. A 2000-es évek elejétől kezdve ugyanis egyre több eurózóna tagállam lépte át az SNP-ben meghatározott költségvetési keretet a gazdaságilag dominánsabb tagállamok mellett. A már korábban használt táblázat (1. Táblázat) a 2001-ben 12 tagot számláló valutaunió országaiban realizált költségvetési deficit szintjét mutatja meg a GDP százalékos arányában. Ahogyan az adatok mutatják, míg 2002-ben három, addig 2003-ban már öt, 2004-ben pedig hat tagország mulasztotta el a célérték betartását. A helyzet a 2004-2005-ös évektől kezdett konszolidálódni.

Benczes István arra a következtetésre jut az integrációs szintű, szabályalapú költségvetési korlátozás értékelésekor, hogy az Európai Unióban ez a diszkrecionális költségvetési eszközök visszaszorítására alkalmazható legmegfelelőbb eszköz a jelen körülmények között – hasonlóan Kopits véleményéhez –, bár közel sem az optimális megoldás (Benczes, 2004). A célértékek kijelölése nem sok mindent tartalmaz a konkrét megvalósítás lépéseiről vagy az arra vonatkozó szigorú rendelkezésekről, illetve az áthágás esetén alkalmazandó mentesség nélküli szankciókról⁵. A főként a célértékekre kiterjedő szabályozás egyik kétségtelen előnye azonban az, hogy a gazdaság szereplői által könnyen átlátható a rendszer, és hogy a szubszidiaritás elvének alkalmazása és a transzparencia növekedése által fokozódik a költségvetési politika megbízhatóságába vetett hit. A 2005-ös reform utáni szabályok az országspecifikus ajánlásokon keresztül ugyan rugalmasabbá tették a rendszert, az átláthatóságot azonban csökkentették a már korábban említett trade-off kapcsolat miatt. A reform ugyanakkor az integráción kívüli és belüli szereplők számára egyaránt hordozhatja azt az információt, hogy a megelőző években pontosan a szabályalkotás

⁵ Ha ezt az érvet elfogadjuk, rá kell jönnünk, hogy a SNP reformjának legfőbb érveként alkalmazott rugalmatlanság ebből a nézőpontból ítélve közel sem jogos megállapítás.

mellett lándzsát törő gazdaságilag és politikailag domináns országok hajlandóak ismét visszatérni a felelős fiskális politika alkalmazásához.

Általánosságban elmondható, hogy a szabály alapú költségvetési politika hatékonysága a szankcionálás függvényében változik. Amennyiben – ahogyan a Stabilitási és Növekedési Paktum esetében is – a túlzott deficit eljárásra vonatkozó döntés meghozatala egy politikailag nem független szerv hatáskörébe van utalva, nagyobb mozgástér adódik arra, hogy a költségvetést politikai célokra használják. Ebben az esetben a döntéshozók időszemléletbeli eltéréséből adódó kockázat nagyon magas. Ráadásul, amennyiben maguk a szabályok alkalmazását legintenzívebben sürgető országok szegik meg az önmaguk által szorgalmazott és fogantatosított szabályokat – mint ahogyan azt Németország tette –, a jogbiztonság hiányában az erkölcsi kockázat a rendszer integráns részévé válik, amelyet azonban tökéletlen működésük ellenére a piaci mechanizmusok képesek enyhíteni.

Visszaulva a dolgozat kiindulópontját jelentő modellre, az Alesina-Tabellini kooperáció produktumára, az integrációs szintű fiskális szabályozás annyiban alkalmazható magyarázó tényezőként egy kibővített modellben, amennyiben korlátot jelent a nemzetállamok számára az állami költségvetési politika eszközeinek alkalmazásakor azok politikai-stratégiai célú felhasználásának során. Ez véleményünk szerint kétféleképpen történhet. Egy tagállam az unióhoz, később pedig az eurózónához való csatlakozás során explicit korlátként kerül szembe a maastrichti kritériumokkal, majd ezt követően a Stabilitási és Növekedési Paktum célértékével. Mivel azonban bizonyításunk szerint a szabályok mindezülig nem társultak megfelelő szankciókkal, ezen referenciaszámok megszeghetőek, bizonyos szintig. A piaci visszajelzések ezt a hiányosságot kiküszöbölhetik abban az esetben, ha megfelelően diverzifikálnak. Noha a tőkepiacok konkrét célértékek tekintetében – mint ahogyan láttuk – nem képesek hatékony visszacsatolásra, ám a hiteles költségvetési politika számukra kardinális információt hordoz.

A modell szempontjából a szabályozás hiányosságait így a tőkepiacok mechanizmusai is kiegészíthetik. Ebben az esetben a fiskális fegyelem betartását célzó koordináció exogén, azaz külső változóként jelenik meg egy olyan nemzetállam szempontjából, amely elfogadta a csatlakozási feltételeket. Az intézményi tényező megítélése a modellben azonban nem ennyire egyértelmű. A gazdaságilag és politikailag egyaránt domináns tagállamok (Franciaország, Olaszország, de legfőképpen Németország) szempontjából a szabályrendszer endogén tényezővé válik, amennyiben képesek saját akaratukat érvényesítve meghatározni azt. Németország a Stabilitási és Növekedési Paktum létrehozásakor képes volt saját érdekének

érvényesítésére. Arra, hogy továbbra is birtokában van korábbi alkuerejének, mi sem utal jobban, mint a közelmúlt eseményei (lásd 5. alfejezet) a fiskális koordináció átalakítása során. Németország ugyanis a válság hatására érzékenyebben reagáló tőkepiacok jelentette kockázatnövekedés terheit és a tagállamok eladósodásából fakadó többletköltségeket nem kívánja egyedül viselni, ezért egy szigorúbb irányvonal mellett kötelezte el magát, amely szándéknak a jelei már 2010-ben megmutatkoztak. Vagyis a piaci események a döntéshozók számára is exogén tényezőt jelentenek, ám hozzájuk nagymértékben képesek alkalmazkodni azáltal, hogy az Unión belüli fiskális koordináció irányvonalát képesek meghatározni.

3.4 A VILÁGGAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSA AZ UNIÓ TAGÁLLAMAINAK KÖLTSÉGVETÉSI TELJESÍTMÉNYÉRE

A 2007-ben kibontakozó és 2008-ban kirobbanó világgazdasági válság azt a helyzetet eredményezte az Európai Unióban, hogy az eddigi szabály alapú fiskális koordináció „használhatósága” megkérdőjeleződött. A tagállamok a válság eredményeképpen az önálló gazdaságélénkítő csomagok alkalmazásának gyakorlatához tértek vissza (azaz a keynesi gazdaságpolitikai recepthoz), a maastrichti kritériumok és a Stabilitási és Növekedési Paktumok referenciaértékeitől pedig hatalmas távolságra kerültek. Az alábbi táblázat mutatja meg a válság elmélyülésének időszakában az Unió tagországaiban az államadósság mértékét és költségvetési deficit szintjét.

**2. Táblázat: A költségvetési deficit és az államadósság mértéke az EU27-ben
(2008-2009)**

Ország/Év	Költségvetési hiány (% of GDP)		Államadósság (% of GDP)	
	2009	2008	2009	2008
Belgium	-6,0	-1,3	96,2	89,6
Bulgária	-4,7	1,7	14,7	13,7
Csehország	-5,8	-2,7	35,3	30,0
Dánia	-2,7	3,4	41,4	34,2
Németország	-3,0	0,1	73,4	66,3
Észtország	-1,7	-2,8	7,2	4,6
Írország	-14,4	-7,3	65,5	44,3
Görögország	-15,4	-9,4	126,8	110,3
Spanyolország	-11,1	-4,2	53,2	39,8
Franciaország	-7,5	-3,3	78,1	67,5
Olaszország	-5,3	-2,7	116,0	106,3
Ciprus	-6,0	0,9	58,0	48,3
Lettország	-10,2	-4,2	36,7	19,7
Litvánia	-9,2	-3,3	29,5	15,6
Luxemburg	-0,7	3,0	14,5	13,6
Magyarország	-4,4	-3,7	78,4	72,3
Málta	-3,8	-4,8	68,6	63,1
Hollandia	-5,4	0,6	60,8	58,2
Ausztria	-3,5	-0,5	67,5	62,5
Lengyelország	-7,2	-3,7	50,9	47,1
Portugália	-9,3	-2,9	76,1	65,3
Románia	-8,6	-5,7	23,9	13,4
Szlovénia	-5,8	-1,8	35,4	22,5
Szlovákia	-7,9	-2,1	35,4	27,8
Finnország	-2,5	4,2	43,8	34,1
Svédország	-0,9	2,2	41,9	38,2
Egyesült Királyság	-11,4	-5,0	68,2	52,1

Forrás: Eurostat (2011)

2008-ban Írország, Görögország, Franciaország, Spanyolország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Románia és az Egyesült Királyság lépte át a három százalékos költségvetési deficit célértékét. A 2009-es évre a tizenegyről huszonegyre bővült azon tagállamok száma, akik megsértették a fenti referenciaértéket, így ebben az évben az EU27 közül Dánia, Németország, Észtország, Luxemburg, Finnország és Svédország volt az a tagállam, amelyik eleget tett a Stabilitási és Növekedési Paktum célértékének (Melléklet, 3.

ábra). Ezek közül összességében három⁶ ország tagja az eurózónának. A költségvetési deficit átlagos értéke az EU16-ban a 2000-es évi 0 százalékról 2009-re -6,3 százalékra változott, míg az EU27 esetében ugyan ez az érték a vizsgált években 0,6 és -6,8 százalék (Melléklet, 4-5. Ábra).

Az államadósság mértékét illetően 2008-ban az EU27-ből Belgium, Németország, Görögország, Franciaország, Olaszország, Magyarország, Málta, Ausztria és Portugália, azaz kilenc tagállam lépte át a 60 százalékos GDP-arányos határt. 2009-ben tizenkettőre emelkedett ezeknek az országoknak a száma (Melléklet, 6. ábra). Összességében elmondható, hogy a vizsgált két évben öt ország volt képes eleget tenni mindkét költségvetési referenciaértéknek⁷: Dánia, Észtország, Luxemburg, Finnország és Svédország. Csak a 2009-es év folyamán kilenc új tagországgal szemben (Belgium, Csehország, Németország, Olaszország, Hollandia, Ausztria, Portugália, Szlovákia és Szlovénia) indult túlzott deficit eljárást (Tanács, 2009), noha 2009-ben határozat született arról, hogy a 2009-es év folyamán 1,5-2 százalékos többletdeficitet okozó ráfordítással élénkíthető a gazdaság. Az EU16 és EU27 államadósságának átlagát a 2000 és 2009 közötti időperiódusban a melléklet 7-8. ábrái mutatják.

Az eurózónabeli kamatkonvergenciák alakulását mutató ábra (Melléklet, 1. ábra), amely a 2011-re vonatkozó előrejelzéseket is tartalmazza, szemléletesen mutatja meg, hogyan kezdenek 2009-ben a tíz éves lejáratú állampapírok kamatai elválni egymástól. 2010. harmadik negyedévében a szuverén adósságválságban szenvedő Görögország GDP-arányos államadóssága 140,1 százalék (Eurostat, 2011). Kamatai jelenleg jóval eltérnek a többi tagállamétól, noha 2007-ban még együttmozgást tapasztalhattunk, amely évben államadósságának szintje szintén meghaladta a 60 százalékos határt. A tőkepiacok ugyanis a válság hatására érzékenyebben reagálnak, jobban diverzifikálnak.

Mint ahogyan a dolgozatban már korábban is utaltunk arra, a három százalékos deficitathár átlépése nem egyedül a világgazdasági válság következménye, hiszen korábban is volt már jó néhány precedens rá. Ebben az értelemben a válság csupán még élesebben rajzolta ki a már korábban bemutatott kételyeket a maastrichti kritériumok és főleg az SNP vonatkozásában, vagyis a referenciaértékek teljesítése által felvetett problémákat. Ráadásul –

⁶ Észtország 2011 januárjától csatlakozott az eurózónához, így a vizsgált évben még nem tagország.

⁷ A két referenciaérték közül csak a deficitkritérium szankcionálható a túlzott deficit eljárás keretében, ám ez valószínűsíthetően változni fog (lásd: 5. alfejezet).

nyilván a válság hatásaitól nem elvonatkoztatva – az a tendencia rajzolódott ki, hogy a tagállamok az egyezmények kritériumait „kollektíve” nem teljesítik, azaz negligálják azokat. Mindannak ellenére, hogy a Bizottság rendre kezdeményezte az elmúlt időszakban a szabálysértők elleni túlzott deficit eljárást.

Mindezek a tények járultak hozzá ahhoz, hogy az Unió eljusson arra fordulópontra, amikor is döntést kell hozni arról, hogy a decentralizált fiskális politika szabályalapú koordinálásának politikája folytatódjon tovább, vagy térjenek vissza a tagállamok a keynesi gyökerű egyéni gazdaságpolitikák folytatásához, aláásva ezáltal a gazdasági kormányzás erősítésére vonatkozó terveket és az EMU-n belül eddig uralkodó – a kiegyensúlyozott költségvetési és makrogazdasági politikára épülő – paradigmát.

3.5 A FISKÁLIS SZABÁLYOZÁS TENDENCIÁJA NAPJAINKBAN

Az Európai Bizottság 2010. szeptember 29-én egy hat kiemelt pontot tartalmazó reformcsomagot⁸ nyújtott be az Európai Unión belüli gazdasági kormányzás megreformálásának érdekében (Bizottság, 2010b). A dokumentum célja egy összehangoltabb gazdaságpolitikai koordináció megteremtésének előrevetítésére irányult, amelyben kiemelt szerephez jutott a fiskális politika közösségi koordinációnak elmélyítése és a makrogazdasági egyensúly megreformálása úgy, hogy a tervezet igazodik a Lisszaboni Szerződés kereteihez, illetve szem előtt tartja az Európa 2020 tíz évre szóló gazdasági stratégiájának fő irányvonalait is.

A hat pontból négy költségvetési kérdéseket érintett. A Stabilitási és Növekedési Paktum a javaslat értelmében még inkább szabály alapúvá válna, továbbá a szankcionálási keret alóli kikapuk száma csökkenne. A négy pont közül az első a SNP preventív, azaz megelőző szerepét szeretné növelni azáltal, hogy az eurózóna tagállamait recessziómentes időszakban olyan tartalékok képzésére szólítja fel, amelyet válság sújtotta időkben a költségvetés kiegyensúlyozására lehet majd felhasználni. A második pont az egyezmény kiigazító szerepét igyekszik növelni azáltal, hogy a deficientszint mellett a tagállamok GDP-arányos államadósságának mértéke is szigorú felügyelet alá kerül és a túlzott deficit eljárás

⁸ A Bizottsági kiadvány egy 2010. május 12-i (IP/10/561) és egy június 30-i (IP/10/859) kiadvány tartalmához igazodik.

keretében ezen értéknek a visszaszorítása is szerepel. A harmadik javaslat a referenciaértékektől való eltérés szabályozására vonatkozik az eurózóna tagállamaira vonatkozóan. Amennyibe egy tagállam a preventív szakaszban eltér a kiegyensúlyozott fiskális politika alkalmazásától, kamatozó betét elhelyezésére van kötelezve. Amennyiben a korrekciós periódusban történik mindez, a GDP 0,2 százalékát kitevő kamatmentes összeg befizetésére van kötelezve, amely a kiigazító tervezetek nem teljesítése esetén nem térítendő vissza a szabálysértő tagállamnak. Emellett a „fordított szavazási mechanizmus” („reverse voting mechanism”) is bevezetésre kerülne. Ez azt jelenti, hogy automatikusan érvényesítendő a szankciók egy tagállam esetében, hacsak a Tanács tagjai minősített többséggel meg nem szavazzák a szankcionálástól való eltekintést⁹. Emellett a büntetés összegéből származó kamatbevételek az kiegyensúlyozott államadósságot és államháztartást felmutató tagállamokhoz kerülnének. A negyedik fiskális célkitűzés tartalma pedig azt irányozza elő, hogy a tagállamok nemzeti költségvetési szabályaikba ágyazzák be az SNP rendelkezéseit.

Anélkül, hogy az aktuális és a még teljes mértékben le nem zárult jogszabály alkotási folyamatok részleteibe bocsátkoznánk, szükséges említést tennünk a közelmúlt eseményeiről, amelyek kapcsán a fiskális szabályozás új irányvonalára vonatkozóan vonhatunk le következtetéseket. A fentiekben ismertetett reformcsomag több pontját is tartalmazó hatos jogszabály tervezetéről kötött megállapodást a 17 eurózónatag, amely lépést korábban német és francia kezdeményezés¹⁰ előzte meg. A hat jogszabályt tartalmazó javaslatcsomagot az ECOFIN elfogadta (Tanács, 2011a), ám az Európai Parlamentnek is jóvá kell hagynia azt. A jogszabályok a Stabilitási és Növekedési Paktum átalakítását (egy ún. „Euró Plusz Paktum”¹¹ kiegészítésével) célozzák úgy, hogy a szankciók a már fentebb kifejtett, az eddiginél nagyobb mértékű büntetést vonjanak maguk után, ráadásul már az államadósság mértékére vonatkozóan is.

⁹ Korábban a Tanácsban arról kellett szavazni, hogy érvényesítsék-e a szankciót. Erre utal a jelenlegi szavazási procedura elnevezésében a „reverse” (fordított) kifejezés.

¹⁰ A reformcsomag benyújtása ellenére egészen 2011. februárjáig nem lehetett előre vetíteni azt, hogy az Európai Unió, illetve a GMU-n belül milyen változások várhatóak a fiskális szabályozást illetően, azaz a maastrichti és a Stabilitási és Növekedési Paktumra nézve. Február 4-én Németország és Franciaország az egyezmény megreformálásának tervével hozakodott elő. 2011. március 11-én kizárólag az eurózóna-tagok Németország vezetésével összeültek egy informális csúcsértekezlet keretében, hogy egyeztessenek a gazdasági kormányzásról szóló új jogszabály-javaslatok értelmezéséről (Tanács, 2011b).

¹¹ A kiegészítő paktumhoz (angol elnevezése: „Pact for the Euro”) elvileg bármelyik tagállam csatlakozhat.

Mivel a végleges jogszabály elfogadására nem került még sor, összegezzük a számunkra relevánsnak tartott információkat, majd továbbra is a politikai gazdaságtani modellbe történő bevonásra törekszünk. A világgazdasági válság hatására számos tagállam lépte túl a maastrichti kritérium, illetve a Stabilitási és Növekedési Paktum célértékeit. A 2011-es év első negyedében történt események arra engednek következtetni, hogy Németország – ahogyan 1997-ben is, úgy most is magához ragadva az irányítást – továbbra is a szabály alapú („rule based”) fiskális koordináció mellett áll ki. A jelen döntési folyamatok irányvonalát tehát újból Németország jelölte ki, noha az eurózóna többi tagja is részt vett a szabályok értelmezéséről folytatott diskurzusban, ám már kész tények elé állítva. A szigorított fiskális politika várhatóan tehát az Európai Unió tagjai számára még inkább korlátozó tényezőt jelent majd a deficitfinanszírozás gyakorlatában, illetve a költségvetési politikai eszközök stratégiai felhasználásában.

4. AZ ALESINA-TABELLINI-MODELL KIBŐVÍTÉSÉNEK EGY LEHETSÉGES IRÁNYVONALA

Tanulmányunk célja kettős volt: egyrészt az Európai Unió, illetve a Gazdasági és Monetáris Unió fiskális szabályozásának értékelése, másrészt viszont az, hogy miközben annak gyenge pontjait, vagy éppen erős vonatkozását vizsgáljuk, megértsük azt, hogy egy tagállam számára mit jelent az integrációhoz való tartozás fiskális politikai autonómiáját tekintve. Vagyis hogy ha alapvetően egy autonóm, zárt gazdaságból indulunk ki – mint ahogyan a referenciapontunkat jelentő modell is –, amelyen belül a fiskális politika a politikai pártok stratégiai eszköze egymás ellen, milyen új elemek vizsgálata szükséges, ha a zárt nemzetgazdaságunkat egy regionális integrációba ágyazva vizsgáljuk, azaz végső soron feloldjuk a gazdasági-politikai izolációra vonatkozó alapfeltevést.

Az Alesina-Tabellini-modell azon feltevését elfogadjuk, amely szerint egy nemzetgazdaságon belül a deficitfinanszírozás eszköze stratégiai célokat szolgál, ám állításunk szerint ennek az alkalmazásnak korlátot szab egy olyan szabály alapú költségvetési koordináció, amely ellenére alapvetően ugyan decentralizált a fiskális politika, a tagállamok mégis kötelezve vannak bizonyos célértékek teljesítésére. A legtöbb tagállam számára ez a modellben egy exogén, azaz külső tényezőt jelent, mivel a szabályokkal vagy „késztermékként” szembesültek, vagy az azokat létrehozó politikai alkuk folyamatában nem bizonyultak elég erősnek. Azon tagállamok esetében azonban, amelyek közvetlenül is beleszólhatnak a jogalkotásba (főként a politikai alkuk folyamataiba), ez egy endogén tényezőként értelmezendő a modellben.

Tehát ha feltételezzük azt, hogy a t_0 időszakban egy kormány döntést hozhat az adók és a közkiadások szintjéről, illetve meghatározhatja a költségvetési deficit mértékét úgy, hogy a jelen időperiódusban az általa preferált közjavakra történő kiadások terheit – azaz a generált költségvetési deficit mértékét – átháríthassa az őt potenciálisan követő kormányzópártra, akkor állításunk szerint egy integráción belüli fiskális szabályok határt szabhatnak ennek. Minél erőteljesebb egy szabályhoz tartozó szankcionálási mechanizmus, illetve a t_0 perióduson belüli monitoring rendszer, az annál jobban csökkenti a jelenlegi kormányzópárt mozgásterét abban, hogy a jelenlegi időperiódusban a deficitfinanszírozás eszközét alkalmazza.

A dolgozat során ugyanakkor azt is vizsgáltuk, hogy sok esetben a tőkepiaci mechanizmusok egészíthetik ki a hiányos szankcionálási keretet, éppen azáltal, hogy

értékelésükben megjelenik a magas államháztartási deficit, illetve államadósság jelentette kockázat. Amennyiben a tőkepiac negatív várakozásait az integráció egészére kiterjeszti tökéletlen működése miatt, még nagyobb valószínűséggel szigorodnak a szabályok az azokat alkotó országok kezdeményezésére.

A fiskális szabályok alkalmazásának legfőbb célja a költségvetési döntések depolitizálása. Állításunk szerint ez a törekvés a szankciók eredményességének függvényében járhat sikerrel, azaz korlátozhatja egy nemzetgazdaságon belül a politikai pártoknak azt a mozgásterét, amelyen belül a kiinduló periódusban döntést hozhatnak a deficitfinanszírozásról. A kiinduló modellben az állam kizárólag rögzített kamatozású államkötvényeket bocsáthat ki egy perióduson belüli lejáratúval. Amennyiben a zárt gazdaságra vonatkozó feltételezést feloldjuk, azt kell állítanunk, hogy a kormányok hosszú lejáratú állampapírok kibocsátására is képesek, amelyek kamatrátája a piaci megítélések függvényében változik. Minél erősebb a szankcionálási mechanizmus, minél hitelesebb egy integráción belül a kiegyensúlyozott fiskális költségvetés melletti elköteleződés kommunikálása – még ha a szabályok által meghatározott célértékek nem is esnek egybe a tőkepiacok által veszélyesnek tartott mértékkel –, annál alacsonyabb a kamatrátája. Ez elviekben lehetőséget adna a nagyobb mértékű államadósság felhalmozására, de valójában – éppen a szankciók miatt – ez nem járható út. A szigorított fiskális szabályok ugyanakkor azáltal is csökkentik a kamatrátákat, hogy a többieket azok betartására ösztönzik. Ezáltal csökkentik a potyautas magatartás lehetőségét és a többi tagállam fiskális fegyelmezetlenségéből adódó pluszköltségeket.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

A kiinduló hipotézis feltevése az, hogy noha az Európai Unióban a fiskális politika decentralizált, a szabályok alkalmazása (még azok megszegése esetén is), korlátot jelent egy tagállam számára az önálló költségvetési eszközök politikai-stratégiai célú alkalmazása során. Ezt a hipotézist bizonyítottunk véljük, vagyis a kiinduló modellünkbe beilleszthetőnek, ám a külső korlátnak a mértéke a szankcionálás, illetve a piaci reakciók hatékonyságának függvénye. Ezen feltevés bizonyítása mögött rejlett az a szándék, hogy a költségvetési politikára, mint stratégiai eszközre tekintő, politikai gazdaságtani alapokon nyugvó Alesina-Tabellini-modell alkalmazását ki tudjuk terjeszteni az Unió tagországainak esetére is.

A tanulmány első részében a relevánsnak vélt és a költségvetési politikával foglalkozó politikai gazdaságtani magyarázatok és modellek rövid bemutatására törekedtünk, majd a referenciapontunkként szolgáló Alesina-Tabellini-modell részletesebb ismertetésére vállalkoztunk. A dolgozat következő vizsgálódási területe az Európai Unión belüli fiskális szabályok alkalmazásának gyakorlati megvalósulása volt, mint egy olyan mechanizmusé, amelynek a tőkepiaci beágyazottságától nem lehet eltekinteni. Ennek során igyekeztünk utalni annak gyengeségeire, erősségeire, potenciális kikényszerítő hatásaira. Ezt követően a világgazdasági válság hatását elemeztük a szabályokban foglalt referenciaértékek betartásának, illetve megszegésének szempontjából. Azok „tömeges” negligálása a 2009-es év során alapvetően felvetette azt a problémát, hogy a tagállamok visszatérnek-e önálló keynesi típusú gazdaságpolitikák alkalmazásához (ami azt az eredményt implikálta volna, hogy modellünkben a szabályok nem feltétlenül jelennek meg külső korlátozó tényezőként), vagy a szabály alapú közösségi szintű szabályozás erősödik fel újra, még komolyabb szankcionálási mechanizmusok beiktatásával.

A jelenlegi jogszabály-alkotási folyamatok kezdeményezése arra a tendenciára utal, hogy az eurózóna tagállamai – a többi tagállam önálló döntésen alapuló bevonásával – Németország vezetésével az utóbbi törekvés mellett állnak ki. Ez azt jelenti, hogyha elfogadjuk a költségvetési szabályok beillesztését a nemzetállami fiskális politika politikai gazdaságtani modelljébe, akkor azok exogén korlátot jelentenek. A szankciók ugyanis már a modell által vizsgált kiindulási periódusban is a költségvetési kiadásokra vonatkozó megszorító intézkedésekkel járnak. Vizsgálódásunk során ugyanakkor azt is megállapítottuk, hogy az integráció domináns szereplőjének – Németországnak – a szempontjából ez a korlát

endogén tényezőként jelenik meg, ugyanis gazdasági-politikai súlyánál fogva képes meghatározni az integrációban alkalmazott fiskális irányvonalat, ahogyan azt már 1997-ben bizonyította a Stabilitási és Növekedési Paktum kikényszerítései.

A dolgozat befejező részének keretében tehát megfogalmaztuk ajánlásainkat az Alesina-Tabellini-modell kibővítésére. Ha a fiskális politikai szabályozás képes lenne teljes mértékben a tagállami költségvetési politikák depolitizálására, azaz centralizált lenne, valószínűleg egy teljesen új modell használata válna szükségessé. Mi azonban feltételezzük, hogy egy tagállamnak a közösségi koordinálás ellenére is marad döntési jogköre a fiskális eszközök alkalmazására vonatkozóan. Ezért döntöttünk az Európai Unió belüli szabályozás, mint exogén tényező, alkalmazása mellett. A szabályokról való közösségi döntéshozatal szintjén azonban ugyan úgy diagnosztizálható egyfajta politikai hatalomjátcsma, mint ahogyan nemzetállami szinten a kormányok között. Éppen ezért jelent Németország számára endogén tényezőt az intézményi keret. A modell így nem kizárólag a pártok közötti konfliktus eredménye, hanem a tagállamok közötti érdekek kifejeződése is egyben azáltal, hogy egy ország a szabályok betartásán keresztül pozitív hatást gyakorolhat az egész integrációra, míg fordított esetben plusz költség indukálására képes.

IRODALOMJEGYZÉK

Alesina, A. – Tabellini, G. (1990): *A positive theory of fiscal deficits and government debt*. In: The Review of Economic Studies, 57. évf., 3. szám, pp. 403-414.

Alesina, A. – Perotti, R. (1996): *Fiscal discipline and the budget process*. In: The American Economic Review, 6. évf., 2. szám, pp. 401-407.

Alesina, A. – Perotti, R. (1998): *Economic risks and political risk in fiscal union*. In: The Economic Journal, 10. évf., 449. szám, pp. 989-1008.

Alesina, A. – Angeloni, I. – Schuknecht, L. (2005): *What does the European Union do?* In: Public Choice, 123. évf., 3-4. szám, pp. 275-319.

Alesina, A. – Perotti, R. (2004): *The European Union: A politically incorrect view*. In: The Journal of Economic Perspectives, 18. évf., 4. szám, pp. 27-48.

Barro, R. J. (1979): *On the determination of the public debt*. In: The Journal of Political Economy, 87. évf., 5. szám, pp. 940-971.

Benczes István (1999): *Fiskális politika a Gazdasági és Monetáris Unióban*. In: Közgazdasági Szemle, 46. évf., 4. szám, pp. 362-379.

Benczes István (2004): *Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban*. In: Külgazdaság, 48. évf., 11. szám, pp. 20-37.

Benczes István – Vigvári Gábor (2007): *A diszkrecionális költségvetési politika intézményi és szabályalapú korlátai*. In: Fejlesztés és Finanszírozás, 2007/2. szám, pp. 25-35.

Benczes István (2008): *A költségvetési hiány politikai gazdaságtana*. In: Közgazdasági Szemle, 55. évf., 3. szám, pp. 231-232.

Benczes István – Kutasi Gábor (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Akadémia Kiadó, Budapest.

Buchanan, J. M. – Wagner, R. (1977): *Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes*. Academic Press, New York.

Csaba László (2006): *A stabilitási és növekedési egyezmény új politikai gazdaságtanáról*. In: *Közgazdasági Szemle*. 53. évf., 1. szám, pp. 1-30.

Council of the European Union (2009): *Press release. Economic and financial affairs*. 2981st Council meeting, Brüsszel. Internetes elérhetőség: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16838.en09.pdf> Letöltés ideje: 2011. 03. 15.

Council of the European Union (2011a): *Press release. Economic and financial affairs*. 3076th Council meeting, Brüsszel. Internetes elérhetőség: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/119938.pdf Letöltés ideje: 2011. 03. 20.

Council of the European Union (2011b): *Conclusion of the heads of states or government of the Euro Area of 11 March 2011*. Internetes elérhetőség: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/119810.pdf Letöltés ideje: 2011. 03. 20.

Európai Bizottság (2010a): *Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. Internetes elérhetőség: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_HU_ACT_part1_v1.pdf Letöltés ideje: 2011.01.05.

Európai Bizottság (2010b): *EU economic governance*. Internetes elérhetőség: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm Letöltés ideje: 2011. 02. 11.

Európai Bizottság (2010c): *Reinforcing economic policy coordination*. Internetes elérhetőség: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com%282010%29250_final.pdf Letöltés ideje: 2011. 02.03.

Kopits, G. – Symansky, S. (1998): *Fiscal policy rules*. International Monetary Fund, Washington.

Losoncz Miklós (2003): *Monetáris és fiskális politika – néhány feszültségforrás az EMU-ban*. In: Európai Tükör. 8. évf., 1. szám, 82-99.

Orbán Gábor – Szapáry György (2004): *A Stabilitási és Növekedési Paktum az új tagállamok szemszögéből*. In: MNB Füzetek. Internetes elérhetőség: http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/ENMNB/Kiadvanyok/mnben_mnbfuzetek/mnben_wp0404/mf2004_4.pdf Letöltés ideje: 2011. március. 10.

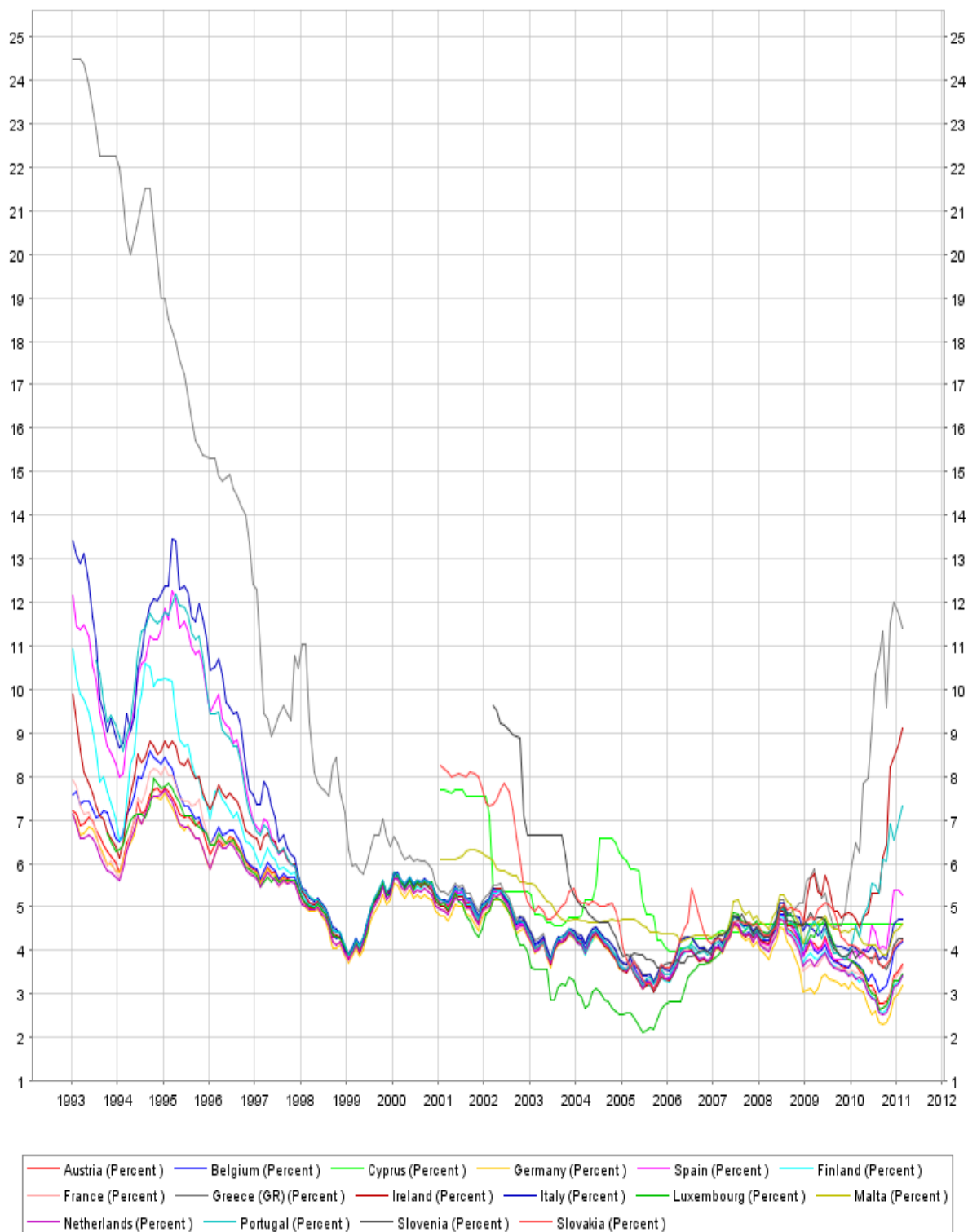
Rácz Margit (2004): *A stabilitási és növekedési paktum érvényesítésének problémái és a lehetséges megoldás körvonalai*. In: Közgazdasági Szemle. 51. évf., 10. szám, pp. 970-986.

Számadó Tamás (2003): *Az európai integráció alapszerződése*. Európai Jogi Füzetek. HVG-ORAC, Budapest.

Szentes Tamás (2009): *Ki, mi és miért van válságban? A leegyszerűsítő nézetek és szemléletmód kritikája*. Napvilág Kiadó, Budapest.

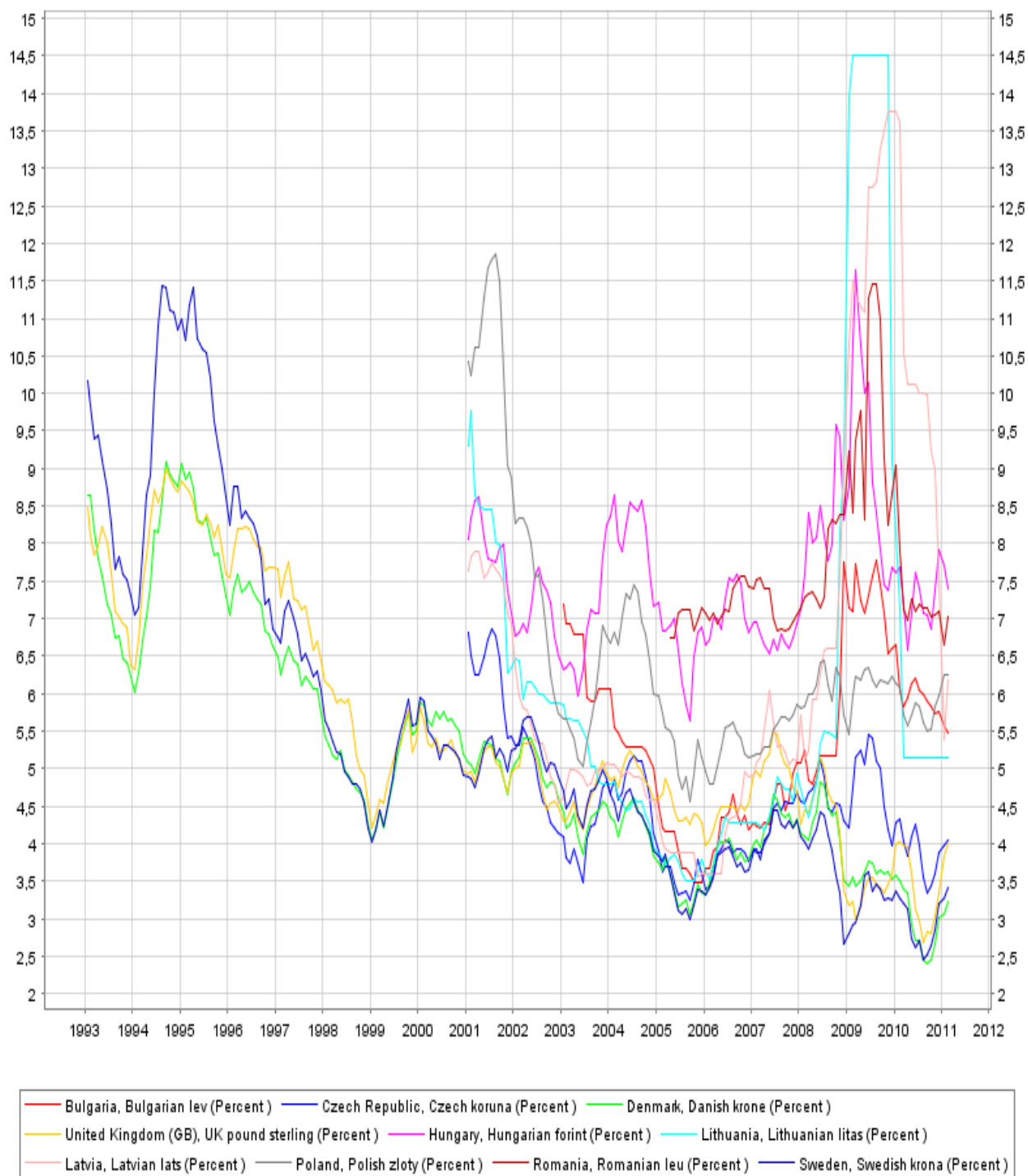
MELLÉKLET

1. Ábra: Kamatkonvergencia az EU16-ban (Tízéves állampapírok hozamának alakulása, 1993-2012)



Forrás: ECB (2011)

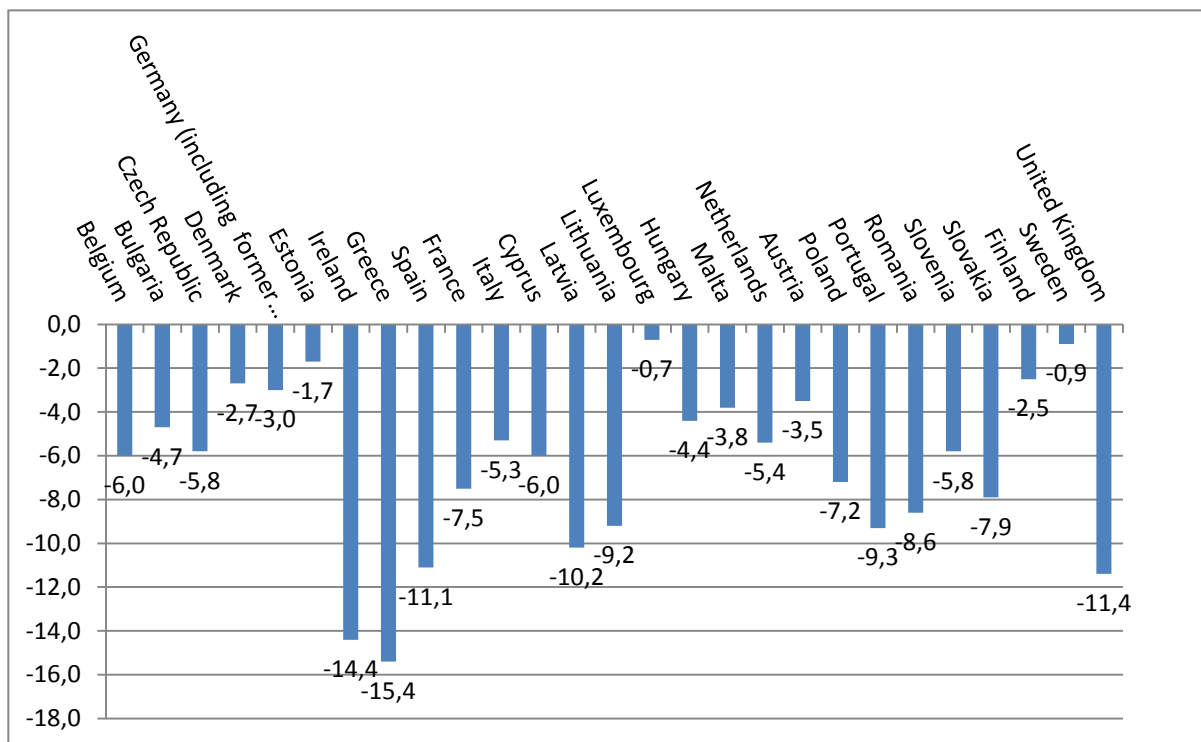
2. Ábra: Kamatkonvergencia az eurózónán kívül
(Tízéves állampapírok hozamának alakulása, 1993-2012)



Forrás: ECB (2011)

3. Ábra: A költségvetési deficit mértéke az EU27-ben (2009)

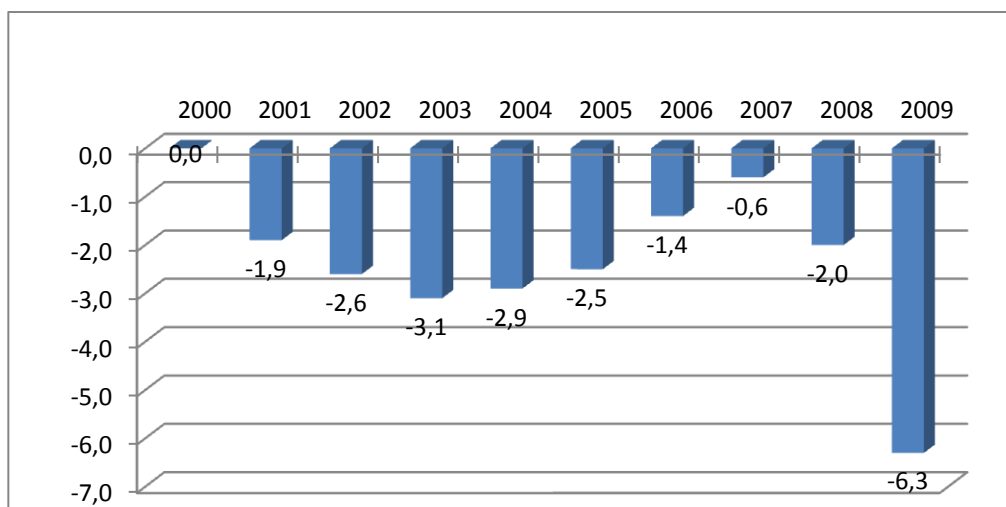
(% of GDP)



Forrás: Eurostat (2011)

4. Ábra: A költségvetési deficit átlaga az EU16-ban (2000-2009)

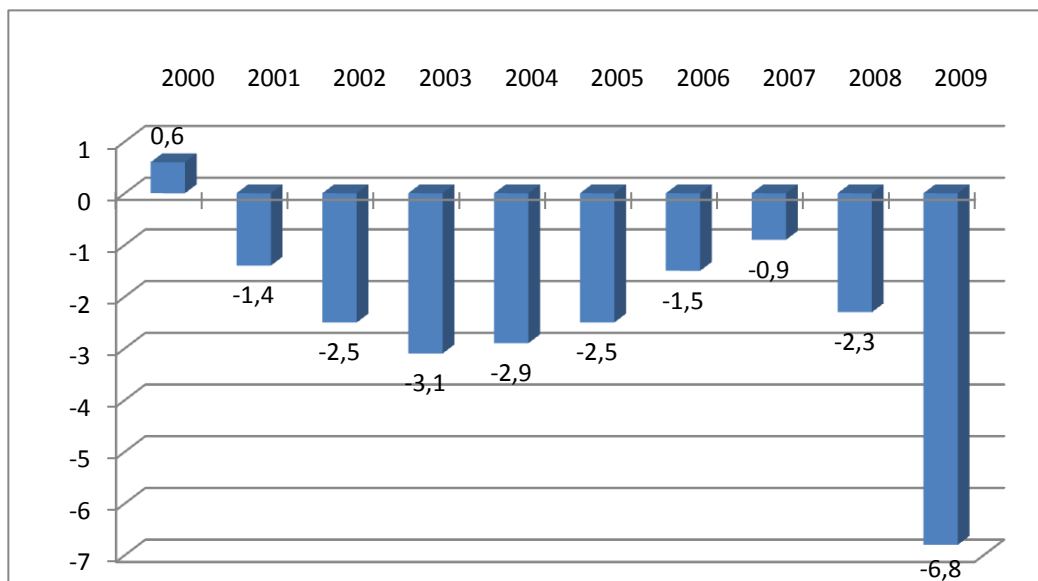
(% of GDP)



Forrás: Eurostat (2011)

5. *Ábra: A költségvetési deficit átlaga az EU27-ben (2000-2009)*

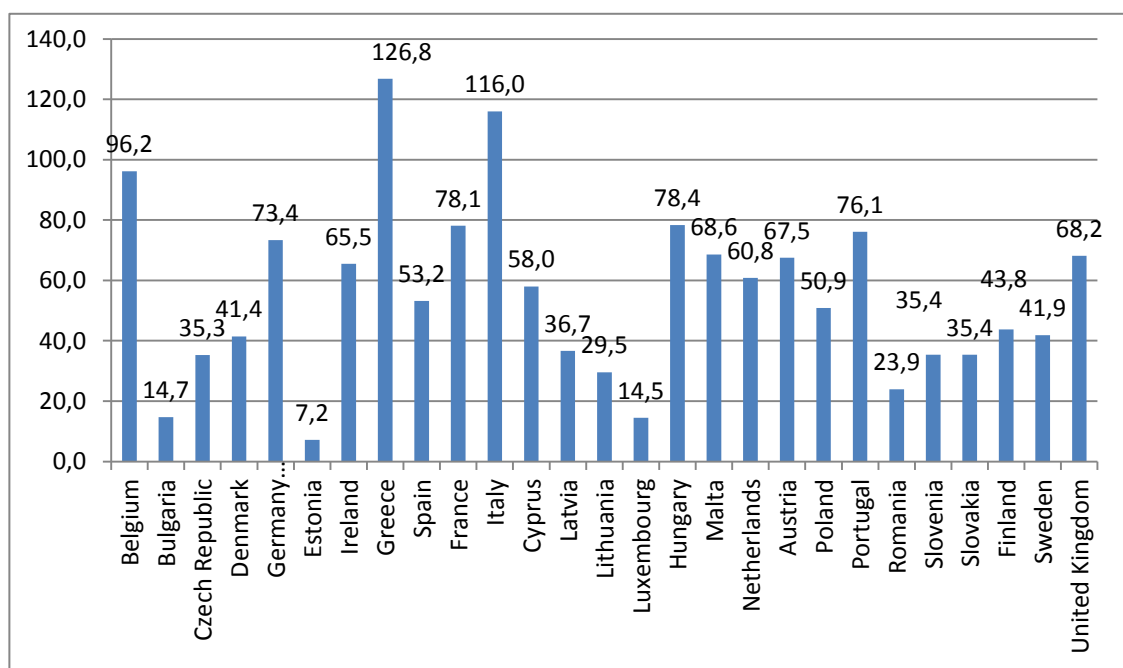
(% of GDP)



Forrás: Eurostat (2011)

6. *Ábra: Az államadósság mértéke az EU27-ben (2009)*

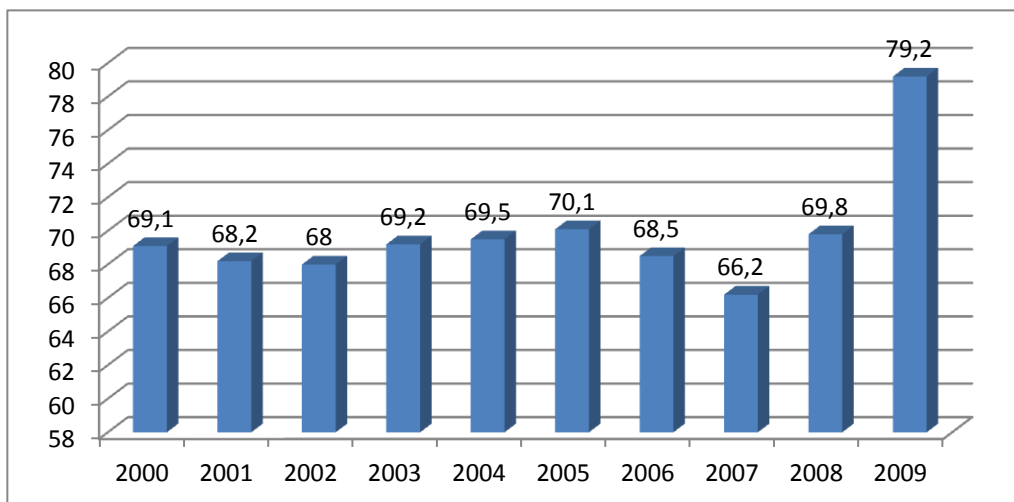
(% of GDP)



Forrás: Eurostat (2011)

7. Ábra: Az államadósság átlaga az EU16-ban (2000-2009)

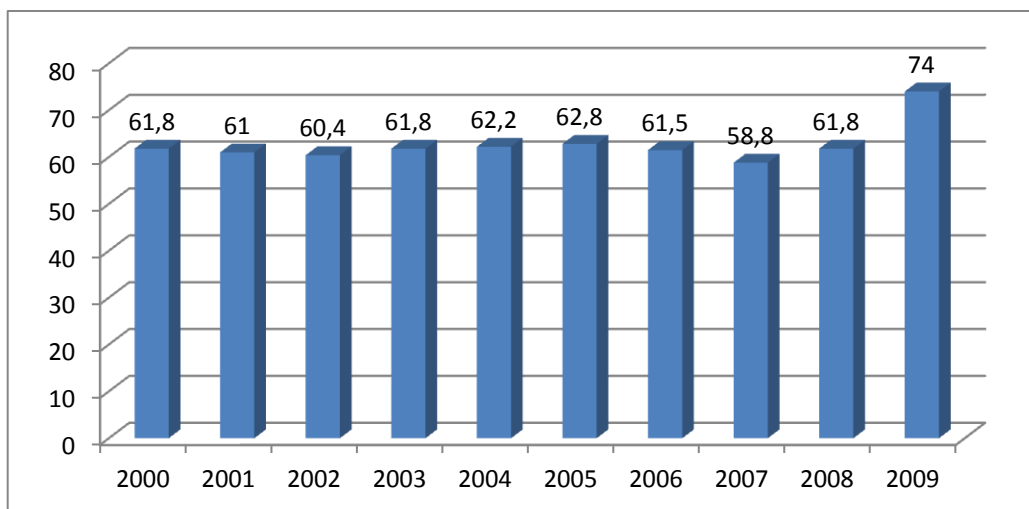
(% of GDP)



Forrás: Eurostat (2011)

8. Ábra: Az államadósság átlaga az EU27-ben (2000-2009)

(% of GDP)



Forrás: Eurostat (2011)