

BENCZES ISTVÁN

KORMÁNYKÖZI SZERZŐDÉSSEL A KÖLTSÉGVETÉSI STABILITÁSÉRT?

Az EU fiskális szabályai bevezetésük óta az akadémiai kutatások homlokterében állnak. A nemzeti szintű fiskális szabályok vizsgálata ugyanakkor egy jobbra negligált területe maradt a nemzetközi kutatásoknak. Az idén életbe lépett új költségvetési paktum éppen ezen nemzeti szintű, a költségvetés egyensúlyát előíró szabályok bevezetésétől várja a fiskális fegyelem meghonosítását az EU országokban. A tanulmány megmutatja, hogy az olyan nemzeti szabályok, mint a német aranyszabály, nem tekinthetők a fiskális fegyelem egyedüli letéteményeseinek. Ezek ugyanis többnyire egy átfogó reformcsomag részei voltak csupán. Amire szükség van ezért, az egy átfogó és átgondolt államháztartási reform, valamint a szabályok nemzeti birtokbavétele. Az új paktumot is ezen pontokon volna szükséges erősíteni.

1. BEVEZETÉS

A nemzeti valutáknak közös valutával való lecserélése önmagában politikai elhatározás, akarat és döntés kérdése.

Palánkai [2011:63]

Ma a költségvetés a potyautazás ördögi körében vergődik.

Palánkai [2007:219]

A 2008 második felében Európát is elérő pénzügyi és gazdasági válság első körben ugyan kizárólag csak a válság következményeinek rendezésére korlátozódott (különösképpen a görög szuverénadósság-válság externális hatásainak mérséklésére), ám Európa döntéshozói 2010-re belátták, hogy az eurózóna stabilitásának megőrzése céljából szükséges az európai gazdasági kormányzás keretrendszerének teljes felülvizsgálata is, kiterjesztve azt a fiskális politikán túl a makrogazdaság-politikára és a strukturális reformokra is, utóbbiba nagyon is beleértve a pénzügyi rendszer megerősítését.

Az Európai Unió megújuló gazdasági kormányzási rendszerének egyik meghatározó pillére továbbra is a számszerű formában megadott, a költségvetési politika mozgásterét korlátok közé szorítani igyekvő fiskális szabályok együttese lesz. Ebbe az irányba mutat mind a megújított és jelentős mértékben megszigorított *Stabilitási és növekedési egyezmény*, mind pedig a német kezdeményezésre tető alá hozott és 2012 tavaszán 25 tagállam által elfogadott *kormányközi szerződés* a „Gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról”. Németország azután kezdeményezte a fiskális szabályok egy merőben új rendszerének kidolgozását és nemzeti szintű megerősítését, miután ő maga 2009-ben már bevezette a korábbi aranyszabályt felváltó ún. *adósságfékelt*.

A Stabilitási és növekedési egyezmény korábban kizárólag a költségvetési hiányra koncentrált, ezért azt most kiegészítenék az államadósság alakulásának vizsgálatával. A jövőben tehát a hiány és az államadósság kettősének viszonya kerül mérlegelésre egy-egy ország fiskális politikai teljesítményének megítélésekor, illetve annak eldöntésekor, hogy megindítható-e egy állam ellen a túlzottdeficit-eljárás. Az államadósság vizsgálatának erősödését az a meggyőződés sugallta, hogy nem önmagában a költségvetési hiány az, ami lassítja a gazdasági növekedést, aláássa a pénzügyi stabilitást, valamint az anticiklikus politika ellenében hat, hanem a tartósan magas szinten álló államadósság.¹

A körvonalazódó elképzelések egyik legfőbb célja a kormányzás hatékonyságának, vagy másként a szabályok betartásának és kikényszeríthetőségének megteremtése. A szokásos politikai nyomásgyakorlás eszközeinek használata mellett a szankcionálásban jóval erősebb szerepet fognak játszani a különféle pénzügyi büntetések is (kamatozó, illetve nem kamatozó letétek elhelyezése, majd szélsőséges esetben elvonása). Fontos újítás lehet, hogy a büntetés automatikusan jár majd, és nem a politikai döntéshozók (így elsősorban az ECOFIN-ban helyet foglaló gazdasági- és pénzügyminiszterek) pillanatnyi érdekei szerint kerül alkalmazásra a jövőben.

További igényként jelenik meg az Európai Unió fiskális szabályrendszerének nemzeti szintű birtokbavétele. Ez egyfelől nemzeti szintű költségvetési politikai keretrendszerek kidolgozását jelenti, amelyek harmonizálnak az EU szupranacionális szabályaival is. Így erőteljesebb hangsúlyt kaphatnak a nemzeti szintű fiskális szabályok (mint például a német adósságfék bevezetése). Másfelől nagyobb hangsúlyt kap a jövőben a nemzeti statisztikai rendszerek egységesítése (pontosabban egységesített módszertanok kidolgozása), az előrejelző rendszerek transzparenciája, illetve az államháztartás fogalmának tisztázása (vagyis, hogy mi kerül a könyvekbe és mi marad ki onnan). A nemzeti fiskális tanácsok szerepe is felértékelődhet. Ebbe az új irányba illeszkedik a már 2011-től működő „európai szemeszter” gyakorlata is, amely a nemzeti költségvetések és a szerkezeti reformok együttes vizsgálatát teszi lehetővé.

A bevezetés után a dolgozat előbb a nemzetközi irodalom által az elmúlt évtizedekben kínált, a költségvetési hiánnyal kapcsolatos magyarázatokat tekinti át azzal a céllal, hogy megmutassa: demokratikus viszonyok között állandó a kísértés a túlzott költségek és hiányra. A következő részben a túlzott és állandóvá váló hiányok legyűrésének egyik lehetséges módozatáról, a fiskális szabályokról és az általuk teremtett lehetőségekről esik szó: előbb a német aranyszabály, majd az adósságfék értékelésére kerül sor. Ezt követi a szabályok egy általános értékelése. A záró részben pedig az EU által megálmodott és a *Gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról* szóló kormányközi szerződésben megfogalmazott szabályrendszer értékelése történik, felvillantva az új szabály-együttes kapcsán megfogalmazható kérdéseket és kételyeket.

¹ Mindezek tudatában valamelyest meglepő lehet, hogy a gazdasági kormányzás reformjának állomása-ként az eurózóna egészében kötelezővé váló új adósságfék – nevével ellentétben – nem is az adósság-állomány nagyságára, hanem a költségvetési hiány mértékére ír majd elő felső korlátot.

2. A KÖLTSÉGVETÉSI HIÁNY POLITIKAI GAZDASÁGTANA

Demokratikus viszonyok között tendencia van a költségvetési hiány tartóssá válására, illetve az államadósság akkumulációjára, ezt hívja az irodalom *túlzotthiány-hajlammak* (deficit bias). A hiány állandósulását elsősorban az okozza, hogy a politikai döntéshozók olyan ösztönzőkkel szembesülnek, amelyek hatására túl sokat költenek, vagy túl keveset adóztatnak. Egy korai magyarázat szerint a választópolgárok különféle szerkezeti, intézményi torzítások okán nem értik vagy nem érzékelik az állam intertemporális költségvetési korlátját, vagyis nem képesek felmérni a közszolgáltatások valós adóárát, egyfajta fiskális illúziótól szenvednek tehát a választók [Buchanan és Wagner 1977].

A többletkiadások költségei és hasznai nem egyenletesen oszlanak meg a társadalom tagjai között. A célzott kifizetések (transzferek) ugyanis egy (vagy több) jól definiált csoporthoz jutnak, míg a költségek (adóbefizetések formájában) a társadalom egészét terhelik. A hasznok és a költségek között ezért *nem megfelelés* lép fel, ami túlzott költsékezésben és növekvő költségvetési hiányban csapódik le. Ez a fajta aszimmetria a közalapok problémájaként vált ismertté [Hagen 1992]. Elosztási konfliktus azonban nemcsak választói kerületek [Weingast et al. 1981] vagy minisztériumok [Velasco 1999] között léphet fel. Generációk között is előállhat ilyen helyzet: a jövő generációk terhére a jelen generáció tagjai vállalhatnak adósságot, korlátozva a következő nemzedékek költségvetési politikai mozgásterét [Cukierman és Meltzer 1989].

Az adósságot a hatalomban egymást váltó kormányok is használhatják stratégiai módon azért, hogy korlátozzák az újonnan kormányra kerülők fiskális politikai autonómiáját. E magatartás annál erősebben jelentkezik, minél nagyobb jelentőséget tulajdonít a hatalomban lévő párt a jelenbeli fogyasztásnak, illetve minél valószínűbb a közelgő választásokon bukása – emiatt ugyanis a leköszönő kormány nem, vagy nem megfelelő mértékben internalizálja pótlólagos költsékezésének többletköltségeit [Alesina és Tabellini 1990].

Választások közeledtével azonban a kormányok gyakran azért éreznek erős késztetést a gazdasági változók manipulálására, hogy javítsák saját újraválasztási esélyüket. Míg azonban a politikai üzleti ciklusok hagyományos modelljeiben a választók rövidlátók és adaptív várakozásokkal bírnak [Nordhaus 1975], addig a racionális várakozásokra építő választási modellekben az aszimmetrikus informáltság idéz elő politikai üzleti, illetve fiskális ciklusokat [Rogoff 1990].

Az európai államok egy csoportja által életre hívott Gazdasági és Monetáris Unióban további koordinációs kihívás, hogy míg a monetáris politika alakítására szupranacionális szinten kerül sor, addig a költségvetési politika nemzeti hatáskörben maradt. Az érdekek egymásnak feszülése ezért az eurózónában is életre kelti, sőt tartóssá teszi a közalap-problémát. Önálló valutákat és rugalmas árfolyamrendszert feltételezve a fiskális expanzió hatására a nemzeti valuta leértékelődne és megindulna a tőkekivonás. Rögzített árfolyam, vagy még inkább valutaunió esetén azonban ilyen korlátozó mechanizmus nem létezik. Egységes valuta használatakor ráadásul a megszűnő árfolyam- és likviditáskockázat miatt kamatkonvergencia érvényesül, amit az egyes kormányok az olcsóbb finanszírozás lehetőségének engedve igyekeznek kihasználni; remélve, hogy a közalap-problémának megfelelően a költségek egy részét a többi tagállamra háríthatják át.

3. AZ ARANYSZABÁLYTÓL AZ ADÓSSÁGFÉK FELE

Németország vezető szerepe nem csak a válságrendezésben (mint legnagyobb befizető), hanem a válságmegelőzésben is elvitathatatlan. A költségvetési hiány mellett az államadósság nagyságának vizsgálatát követelő, illetve a fenntarthatóság szempontjait egy explicit nemzeti (adósság)szabályban is rögzíteni kívánó német óhaj azonban nem új keletű abban az értelemben, hogy Németország még a német csoda éveiben – 1969-ben – vezette be első önálló költségvetési szabályát, amelyet éppen a világgazdasági válság idején, 2009-ben cserélt fel egy új, az adósságmérséklésre nagyobb hangsúlyt fektető előírással.

A német alkotmány 1969-ben intézményesítette a bruttó beruházások szintjéhez kötött ún. *aranyszabályt*. Az alkotmány 115. (1) cikke kimondta, hogy a készülő éves költségvetésben a kormányzó erők csak akkora hitelfelvételt tervezhetnek, ami fedezi a bruttó közberuházásokat. Kivételt csak az jelenthetett, ha a makrogazdasági egyensúlyt megzavaró körülmények léptek fel.

Az aranyszabály tehát a deficitfinanszírozást az állami tőkeberuházások tekintetében engedi csak meg, tiltva ezáltal a folyó kiadások hitelből történő fedezését. A folyó kiadások adósság útján való finanszírozásának tilalma egyebek mellett azzal indokolható, hogy a kormányzati hitelfelvétel kiszorítja a magánberuházásokat és végső soron veszélyezteti a gazdaság hosszú távú növekedési kilátásait. A közberuházások (infrastruktúra fejlesztése, alapkutatások támogatása stb.) hitelből való finanszírozása ugyanakkor akár a gazdasági növekedést támogató pozitív externális hatásokkal is járhat [Benczes és Kutasi 2010].

Az aranyszabály használata melletti leggyakoribb érv, hogy a közberuházások – mivel nem folyó kiadások – az érintett ország eszközállományának (vagyonának) gyarapodását teszik lehetővé. Hasznait nem csak a jelen, hanem a jövő generációi is élvezik. A hasznok a jövőben nem pusztán azért állnak elő, mert a jövő generációi maguk is közvetlenül használhatják az adott beruházást, hanem mert a gazdasági növekedés potenciáljának nagysága is nő, illetve az ország versenyképessége javul. A szabály ekképpen a generációk közötti teherelosztást szolgálja. Az aranyszabály használata – szemben a teljes hiány tilalmával – különösen kedvező lehet akkor, ha a közberuházások mértéke a társadalmilag kívánatos mértéktől elmarad.

Meglepő módon azonban a német aranyszabály nem működött különösebben hatásosan. Az esetek több mint felében a mindenkori kormányzat áthágta a folyó költségek hitelből történő finanszírozásának tilalmát [Wendorff 2000]. 2006-ban ezért a német nagykoalíció a pénzügyminisztérium vezetésével megkezdte egy új költségvetési szabályrendszer kidolgozását. Cél az államadósság-ráta mérséklése lett, elkerülve a korábbi években gyakorta megtapasztalt prociklikusságot. Ennek mikéntjét azonban nem egy új adósságszabályban rögzítették, hanem egy olyan hiányszabályt vezettek be, amivel végső soron magát az államadósságrátát is mérsékelni lehet.

2009 nyarán Németország áttért egy új fiskális szabály alkalmazására, amely a korábbinál jóval szigorúbb magatartást vár el a politikacsinálóktól. A korábbi aranyszabályt az alkotmányban felváltotta egy, a strukturális egyenlegre meghatározott hiányérték, ami szövetségi szinten a GDP 0,35 százaléka lehet, míg az egyes tartományok szintjén kiegyensúlyozottnak kell lennie. A kivételek köre is jelentősen szű-

kült. Kizárólag olyan természeti katasztrófák vagy sürgősségi helyzetek esetében lehet eltérni attól, amelyek túl vannak az állami befolyásolás hatókörén.

A rendszer része egy olyan számla, amely váratlan események esetén is elkerülhetővé teszi a szabály megsértését. Amennyiben a strukturális hiány eltér a megadott 0,35 százalékos hiányértéktől, a pozitív vagy negatív különbséget egy fiktív számlára helyezik el. Amennyiben a kontrollszámlán lévő hiány meghaladja a GDP 1,5 százalékát, a kormánynak kiigazítást kell eszközölnie. Mivel azonban a „visszafizetési” kötelezettséget időben jobban szétnyújtották, a kormányzatnak már a GDP 1 százalékát meghaladó felhalmozódott hiánynál meg kell kezdenie a korrekciót. Az 1 százalékot meghaladó rész korrigálása a következő évi költségvetés hiányértékének csökkentésével kell, hogy végbemenjen, de nem haladhatja meg a 0,35 százalékot. Megelőzve azt, hogy a korrigálás prociklikus megszorításba forduljon, a kiigazításnak csak azokban az években kell elkezdődnie, amelyekben a pozitív kibocsátási rés növekszik, vagy ha negatív előjelű, akkor csökken. [Benczes és Váradi 2010]²

Az új szabálytól elvben azt is várják megalkotói, hogy megszűnik a korábbi prociklikus gyakorlat, vagyis jó időkben végre valóban visszavonulást hirdet az állami költségvetési politika, míg rossz időkben lehetősége lesz – anticiklikus politika folytatása révén – nagyobb eladósodást vállalni. A ciklikus paramétert továbbra is az Európai Bizottság módszertana alapján számolják a kibocsátási rés és a költségvetési érzékenységi mutatók felhasználásával.

4. SZABÁLYOK ÉS KORLÁTAIK

Míg az 1990-es évek elejéig a fiskális szabályokat csak néhány és meghatározóan fejlett országban vezették be, addig az elmúlt két évtizedben egyre több állam döntött a fiskális politikai szabályok alkalmazásáról. Az IMF nyilvántartásai szerint 1990-ben csupán hét állam vett figyelembe szabályokat költségvetési politikája alakítása során. A válságot közvetlenül megelőzően azonban számuk elérte a nyolcvanat [IMF 2009].³ Ahogy korábban a monetáris politika alakításában jutott mind nagyobb befolyáshoz a szabálykövető gazdaságpolitika, úgy a válságot megelőző másfél évtizedben a fiskális politika formálásában nyert mind erőteljesebben teret a szabályok általi korlátozás.

A fiskális szabályok elvi jelentősége abban áll, hogy erősítik a gazdaságpolitika számon kérhetőségét, ellenőrizhetőségét, valamint biztosítják annak nagyfokú depolitizálhatóságát. Mint ilyen, a szabály úgy is értelmezhető, mint egy hasznos elköteleződési technika, amely lényege szerint a kormányzati politika hitelességét hivatott megteremteni [Debrun, 2007]. A fiskális politikai szabályok alkalmazásának célját *Kopits* [2001:3] a következőképpen foglalta össze: „Hitelességet kölcsönözni a makrogazdasági politikának azáltal, hogy megszűnik a diszkrecionális

2 A hiányszabály ugyan már 2011-től életbe lép, de a 2008 őszi Európát is elérő világgazdasági válság okán 2015 végéig (szövetségi szinten), illetve 2019 végéig (tartományok esetében) ún. átmeneti időszak van érvényben, amikor csak közelíteni kell a referenciaértékeket.

3 Az országok megoszlása a következő: 21 fejlett, 33 feltörekvő piacú és 26 alacsony jövedelmű ország.

beavatkozás. Mivel alkalmazásuk révén biztosítható a makrogazdasági fundamentumok stabilitása és kiszámíthatósága – függetlenül attól, hogy éppen ki van kormányon – ezért használatuk révén megteremthető a bizalom.”

A szabály bevezetésének motivációi is számosak. *Kennedy* és *Robbins* [2001] szerint például fiskális szabályokat a következő esetekben vezetnek be államok: (1) minimalizálni kívánják a negatív externália lehetőségét, amire különösen föderális berendezkedésű államokban (mint az USA) vagy nemzetek egy csoportjában (mint az európai Gazdasági és Monetáris Unió) lehet számítani; (2) biztosítani szeretnék a makrogazdaság stabilitását (a háború utáni Japánban például); (3) a kormányzat fiskális politikájának hitelességét próbálják erősíteni és megpróbálják előmozdítani a költségvetési hiány lefaragását is (a kanadai tartományokban például egyértelműen ez volt a meghatározó indíték); (4) a fiskális politika hosszú távú fenntarthatóságát szeretnék megteremteni, különösen az idősödő társadalom okán (lásd Új-Zélandot a kilencvenes években).

Általánosságban elmondható, hogy egy szabály csak akkor tekinthető hitelesnek, ha a gazdasági szereplők valóban elhiszik, hogy annak betartása lehetséges, azaz megvalósítható, illetve ha az ismételt akciók megerősítik a szereplőket abban, hogy a normakövetés kifizetődő (a vétkeseket például megfelelő mértékben büntetik). A fiskális politikai szabály tehát csak akkor tekinthető hitelesnek, ha egyfelől állandó, azaz gazdasági és politikai ciklusokon átívelő. Másfelől pedig annak megváltoztatása költséges – például ha alkotmányban rögzítik, mint ahogy azt az új adósságfék bevezetése most kilátásba is helyezi.

A hitelességnek az is elengedhetetlen feltétele, hogy a szabálytól való eltérés költséges legyen, máskülönben a politikai folyamatos készletet érez a szabály áthágására [Debrun és Kumar 2007]. A büntetés jellege és mértéke pedig elvben olyan kell, hogy legyen, amit a gazdasági élet szereplői reálisnak és ésszerűnek is tartanak. Természetesen a szabályok pontosan annyit érnek, amennyit betartanak belőlük. Ha a politikai akarat nem elégséges a fiskális fegyelem fenntartására (mert a túlzott költségek határhaszna rövid távon magasabb, mint annak költsége), akkor a szabálykövetés torzul, sérül. Mindazonáltal a szabályok képesek lehetnek a rövidlátó politikusai magatartás bizonyos mértékű kordában tartására azáltal, hogy nagyban növelik a deviáns magatartás költségeit. Olyan egyéb intézményi megoldásokra van ezért szükség, amik biztosítják, hogy a szabálytól való eltérés költsége rendre magasabb legyen, mint a szabály megszegéséből származtatható előnyök összessége [Schick, 2004]. A német adósságfékhez rendelt kontrollszámla elvben épp ezen költségeket teszi elvitathatatlanná azáltal, hogy folyamatosan kényszeríti a kormányt a szükséges kiigazítások megtételére, illetve a GMU viszonylatában az új és szigorú szankcionálást lehetővé tevő *Stabilitási egyezmény* is ebbe az irányba mutat.

A számszerű formában megadott fiskális szabályokkal szemben támasztott legfőbb kifogás azonban az, hogy még indokolt esetben sem bocsátkozhat a kormány diszkrecionális alapú döntésekbe, mert azzal áthágná az adott szabályt. Célszerű ezért a viszonylagos egyszerűség és egyértelműség mellett a szabályok rugalmasságát is megteremteni. Így külső sokkok esetén is biztosítható, hogy a kormány stabilizációs politikájával tompítani lesz képes a gazdasági sokk okozta negatív hatásokat. A kihívás természetesen abban rejlik, hogy a rugalmasság igénye nem jelentheti egyszermind a szabály felpuhítását is. A szabályt ugyanis olyan módon célszerű

definiálni, amely mellett értelmezése és így alkalmazása, illetve az alkalmazás ellenőrzése világos és egyértelmű. E kívánalmaknak a konjunkturális, illetve az egyszeri hatásoktól megtisztított, ciklikusan kiigazított, illetve strukturális egyenlegekre vonatkozó fiskális szabályok felelnek meg leginkább, amelyek lehetővé teszik a kínálati sokkokra való reagálást. Tipikusan ilyen a német vagy a svájci adóssághfék, amely engedi ugyan az automatikus stabilizátorok érvényesülését, de igyekszik korábban tartani a diszkrecionális intézkedéseket. Hátránya ugyanakkor, hogy számítása nem egyszerű.

5. ADÓSSÁGFÉK AZ EURÓZÓNÁBAN: KÉRDÉSEK ÉS KÉTELYEK

Az EU (pontosabban az EU országainak egy jelentős többsége) olyan időszakban határozott új fiskális szabályok bevezetéséről, amikor a világban ennek épp az ellenkezője történik. Országok sora döntött a válság hatására a korábbi szabályrendszerek felfüggesztése mellett [IMF 2009]. Az Európai Bizottság már 2010-ben egyértelművé tette, hogy a GMU kormányzati struktúrájának egyik alappillére lesz a fiskális szabályok alkalmazása [European Commission 2010a]. A kormányközi szerződés a „Gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról” (továbbiakban TSCG) gyakorlatilag ezt az igényt teljesíti be. A TSCG átfogó értékelése – valós tapasztalatok híján – talán még korai, de tekintettel arra, hogy a szabályozás aláírása 2012 márciusában megtörtént és a csatlakozó országok vállalják, hogy a rendelkezéseket átültetik a nemzeti szabályozásba is, érdemes röviden megvizsgálni a szerződést.

A TSCG – legalábbis jelenlegi formájában – nem része az EU jogi keretrendszerének, az csupán az aláíró felek nemzetközi egyezménye (intergovernmental treaty), mivel sem Nagy-Britannia, sem pedig Csehország nem kívánta kötelező érvényűvé tenni az egyezmény előírásait. Mint ilyen, ezért egyértelműen erősíti a már most is igen erősnek (akár túlzóan is erősnek) tekinthető kormányköziséget az EU-ban. Mindazonáltal a szerződés így is összhangban van a hatályos uniós szabályozással, különösen a megújított *Stabilitási és növekedési egyezmény* rendelkezéseivel.

Mint kormányközi szerződés, a szerződő felek, pontosabban azok kormányai a meghatározó és döntési jogkörrel rendelkező aktorok. Az Európai Bizottság következképpen látszólag háttérbe szorul. Csakhogy sem az ECOFIN, sem pedig az Európai Tanács nem rendelkezik akkora kapacitással és rálátással, hogy érdemben felügyelni vagy betartatni tudná a költségvetési fegyelem erősítését célzó új szabályokat. Nem meglepő ezért, hogy a szerződés maga nevesíti az Európai Bizottságot és felhatalmazza mindezen feladatok végrehajtására. Ez azonban összességében a kormányköziség és a közösségi módszer furcsa elegyét, keverését (vagy talán keveredését is) adja, ami könnyen vezethet nem egyértelmű vagy nem transzparens döntési helyzetekhez. Márpedig a rendkívül szigorú szabályok nyilván erőteljes politikai csatározásokat indukálnak majd, amiben rendre állást kell foglalniuk a feleknek. Az új szerződés, illetve a teljes kormányzati reform egyik legnagyobb kihívása éppen az átláthatóság és az egyértelműség erősítése.

A szerződés további sajátossága, hogy a nem teljesítés esetére az EU bíróságát is bevonja a rendezésbe. A luxemburgi bírósághoz maga a Bizottság vagy bármely, a

szerződésben részes tagállam fordulhat jogorvoslatért. A bíróság határozata pedig kötelező érvényű és pénzbüntetést is kiróhat a vétkes tagállamra (a GDP 0,1 százaléka erejéig). Mivel a szerződés ilyen erőteljesen támaszkodik mind a Bizottság, mind pedig a bíróság részvételére, ajánlatos lenne azt mielőbb az uniós joganyag részévé tenni.

A szabályokat érő legnagyobb kihívás a nemzeti birtokbavétel (illetve annak hiánya) lehet. Föderális berendezkedésű országokat tanulmányozva *Bordo* [et al. 2011] arra jutott, hogy a felülről kikényszerített szabályok nem hatásosak. Az új szabályozás egyik leggyengébb pontja azonban éppen a birtokbavétel. A szerződés arra szórtja a részes államokat, hogy a fiskális szabályokat építsék be saját nemzeti joganyagukba kötelező érvénnyel és tartósan, lehetőleg alkotmányban [TSCG 2012: 3 (2) cikk]. Nemzeti birtokbavétel nélkül ráadásul éppen a korábbiakban már tárgyalt kikényszeríthetőség, illetve betartathatóság válik kérdésessé. Márpedig politikai akarat híján egyetlen szabály sem vezethet valós eredményre.

További kérdés, hogy a mostanra már meglehetősen összetett fiskális szabályrendszerben nem okoz-e mindez inkonzisztenciát és átláthatatlanságot. A legutóbbi elemzések alapján [Blizkovsky 2012, Marzinotto and Sapir 2012, vagy Verhelst 2012] talán nem. Az új szabályrendszer ugyanis nem az átláthatatlanságot erősíti, mivel a már meglévő és a most elfogadott szabályok egyértelmű hierarchiába rendeződnek. A hierarchia csúcán az új strukturális egyenleg szabály áll. Az uniós szabályok pedig (úgy mint maga a Lisszaboni Szerződésben megfogalmazott szabályok vagy a hatos csomag fiskális szabályai) egyfajta védőhálóként szolgálnak majd (lásd az 1. táblázatot).

1. táblázat A fiskális instrumentumok hierarchiája

Rangsor	Jogi alap	Instrumentumok	Paraméterek	Szankció	Döntés szankcióról	Részes államok
1	TSCG	Kiegyensúlyozott egyenleg szabálya	Strukturális hiány a GDP 0,5 százaléka alatt	Büntetés a GDP 0,1 százalékáig	EU bírósága	25
2*	TSCG	Adósság-szabály	1/20 résszel csökkenteni az adósságnak a GDP 60 százalékánál nagyobb hányadát	N/A	N/A	25
3	EU másodlagos jogforrás	Hatos törvény-csomag	A középtávú cél (MTO) közelítése és a strukturális hiány a GDP 0,5 százaléka alatt	Kamatkozó letétől (a GDP 0,2 százaléka) a bíróságig (szintén 0,2 százalék)	Tanács (fordított minősített többség)	27, szankciók csak GMU-tagokra
4	EU elsődleges jogforrás	Lisszaboni Szerződés 126. cikke, Protocol 12	Éves hiány a GDP 3 százaléka alatt	„Megfelelő” nagyságú büntetés	Tanács (minősített többség)	27, szankció csak GMU-tagokra

* hasonló adósság-szabály része a hatos csomagnak is.

Forrás: Blizkovsky [2012].

De kritika tárgya lehet az időzítés is. Európa még nincs túl a gazdasági és pénzügyi válságon, a szuverének adósságproblémája nem megoldott. Ugyan a 2010 tavaszán felállított hárompilléres pénzügyi mentőöv a felszínen tartja Görögországot és Portugáliát, valamint stabilizálni volt képes Írországot, kérdés, hogy mi történne akkor, ha például az olasz állam volna kénytelen kimentésért folyamodni. A 2013-ban indítandó *Európai stabilitási mechanizmus* (egyfajta EU kimentési alapként) ugyan állandó státusszal létesülne, ám az is a kormányköziség elvei szerint működne, döntéseket a gazdasági és pénzügyminiszterek hoznának. Az ESM kínálta szolidaritással azonban csak azon államok élhetnek, amelyek csatlakoznak a Stabilitási, együttműködési és kormányzási szerződéshez – vagyis amelyek vállalják, hogy saját jogrendszerükbe ültetik a német gyakorlatot, az új adósságfékét.



Az EU tagállamainak legtöbbje jelenleg is túlzottdeficit-eljárás alatt áll. Kérdés ezért, hogy mennyiben képesek (vagy lehetnek képesek) alkalmazni az új adósság-szabályt. Egyáltalán nem világos ma még, hogy Európa gazdasági képesek lesznek-e megtalálni az utat a növekedéshez és munkahelyteremtéshez, miközben az új szerződés szellemében alakítják majd költségvetési politikájukat. A válságmenedzsment az országok legtöbbjében nem az adók mérséklését, hanem a kiadások növekedését jelentette. A fenntartható finanszírozáshoz való visszatérésben ezért kevésbé az adók emelése, mint inkább a kiadási oldal visszavágása volna célravezető. Csakhogy ez politikailag kockázatos – különösen a válság okozta szociális problémák okán. Nem tisztázott ezért, hogy az adósságfék miként is fog működni, miként működtethető a valóságban.

IRODALOM

- Alesina, A. és G. Tabellini (1990): A positive theory of fiscal deficits and government debt. *Review of Economic Studies* 57(3): 403–414.
- Baumann, E. és Kastrop, C. (2008): *A new budget rule for Germany*. Bundesministerium der Finanzen, Germany.
- Benczes I. és Kutasi G. (2010): *Költségvetési pénzügyek*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Benczes I. és Váradi Sz. (2011): Aranyszabály helyett adósságfék – a német példa. *Köz-Gazdaság* 6(2): 91–104.
- Blizkovsky, P. (2012): Does the golden rule translate into a golden EU economic governance? Lee Kuan Yew School of Public Policy, *Policy Brief Series Issue 7*.
- Buchanan, J. M. és R. Wagner (1977): *Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes*. Academic Press, New York.
- Cukierman, A. és A. Meltzer (1989): A political theory of government debt and deficits in a neo-Ricardian framework. *American Economic Review* 79(4): 353–398.
- Debrun, X. (2007): Tying hands is not commitment: Can fiscal rules and institutions really enhance fiscal discipline? *Bruegel Working Papers* 2007/01. szám.

- EC (2010d): *Statistical annex. European Economy*. Európai Bizottság, tavasz, Brüsszel.
- EC (2009): *Public Finances in EMU. European Economy*. Európai Bizottság, 5. szám, Brüsszel.
- EC (2000): *Public Finances in EMU. European Economy*. Európai Bizottság, 3. szám, Brüsszel.
- Európai Unió működéséről szóló szerződés (2010) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2010. március 30. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja* C83/47.
- Hagen, J. von (1992): Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. *Economic Paper* 96. szám, Brüsszel.
- IMF (2009): *Fiscal rules. Anchoring expectations for sustainable public finances*. 2009. december 16, Washington D.C.
- Kennedy, S.-Robbins, J. (2001): The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Megjelent: *Fiscal Rules*, Banca d'Italia.
- Kopits, G. és S. Symansky (1998) Fiscal policy rules. *IMF Occasional Paper* 162. szám.
- Kydland, F. E. és E. C. Prescott (1977): Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy* 85(3): 473–491.
- Marzinotto, B. és A. Sapir (2012) Fiscal rules: Timing is everything. *Bruegel Policy Brief* Issue 2012/03. September.
- Nordhaus, W. (1975): The political business cycle. *Review of Economic Studies*, 42: 169–190.
- Palánkai T. (2011): Az európai integráció fél évszázados fejlődése. In: Palánkai T. et al.: *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó, 49–72.o.
- Palánkai T. (2007): A globális átalakulás kihívásai – Elkerülhetőek-e a kataklizmák? *Magyar Tudomány* 2. szám, 204–225.
- Rogoff, K. (1990): Equilibrium political business cycles. *American Economic Review* 80(1): 21–36.
- Schick, A. (2004): Fiscal institutions versus political will. In: Kopits G. (szerk.): *Rules-based fiscal policy in emerging markets*. Houndmill, Palgrave Macmillan. 81–95.o.
- TSCG (2012): *Treaty on the Stability, Coordination and Governance in the EMU*.
- Velasco, A. (1999): A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms. In: Poterba, J. és J. von Hagen (szerk.) *Fiscal institutions and fiscal performance*. University Press of Chicago.
- Verhelst, S. (2012) How EU fiscal norms will become a safety net for the failure of national golden rules? *European Policy Brief* No. 6.
- Wendorff, K. (2000): *The discussion of a national stability pact in Germany*. Deutsche Bundesbank