

CSABA LÁSZLÓ*

A költségvetési és a bankunió dilemmái az EU-ban

~
Kivonat

N

Ez az írás azt a feloldhatatlan dilemmát vizsgálja, ami az Európai Uniót mai formájában létrehozó Lisszaboni Szerződés és a 2009-től 2013-ig terjedő időszakban végbevitt válságkezelő intézkedések közt jött létre. Míg az előbbi határozottan a kormányköziség, utóbbiak a nemzetek felettség talaján állnak. A feszültségek vélhetően az Uniót hagyományosan jellemző pragmatikus kompromisszumok révén oldódnak föl a gyakorlatban.

* * *

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

Ennek az irodalomnak nem csekély része a parancsgazdasági rendszerek megváltoztatását a gyakorlatban – többnyire rögtönzött módon – megkísérlő intézkedések tanulmányozására alapult. Ennek az irodalomnak olyan, tartós értékű darabjai ismeretesek, mint a sok évtizeden át sikeres német szociális piacgazdaság elméletét és gyakorlatát kidolgozó Walter Eucken¹ alapműve, vagy hazánkban Antal László² – gazdaságpolitikai botladozásainkat elméleti igényekkel elemző – kötete.

* Az MTA és az Academia Europaea rendes tagja, egyetemi tanár, Közép-Európai Egyetem, Budapest; Corvinus Egyetem Közgazdaságtudományi Kar, Budapest.

Ez az írás Vörös Imre akadémikus 70. születésnapját ünneplő kötet számára készült.

¹ Walter EUCKEN: *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* (Tübingen: J.C.B. Mohr – Paul Siebeck 1924).

² ANTAL László: *Gazdaságirányítási és pénzügyi rendszerünk a reform útján* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1985).

A nyugati államokban a gazdaságpolitikai reformok – mai értelemben – csak a '80-as évtized konzervatív forradalma révén vált érdekes és elméleti szinten is művelt témakörre. Ezt – és a fejlődő országok – tapasztalatát általánosítja sokat idézett művében Drazen és Grilli,³ akik azt a felismerést fogalmazták meg a modern főáramú közgazdasági formalizmus nyelvén, mely szerint érdemi és jelentős változásokra csak válság idején érdemes számítanunk. Ez a meglátás ellentétes a reformok politikatudományi irodalmában ma is uralkodó nézettel. Eszerint⁴ a nagy átalakítások számára a gazdasági föllendülés a kedvező időszak. Ekkor van ugyanis mód és forrás arra, hogy a reformok által kedvezőtlenül érintett társadalmi rétegeket kellőképpen ellentételezzék az elszenvedett veszteségeikért. Más szóval: ilyenkor lehet kifizetni, vagy lekenyerezni az ilyen-olyan okból – ideológiai alapon vagy érdekmeghatározottság okán – a gazdasági ésszerűség követelményeivel szembeszállókat.

Megjegyzendő, hogy a „válság haszna” elméletet inkább befolyása, semmint elméleti ereje és újdonságértéke okán kell axiómaként kezelnünk a mai felfogás szerint. Arról van szó, hogy – a formális eszközök ellenére, vagy talán épp ezek okán – nem tudjuk megmondani, mekkora a válság optimális léptéke. Vagyis: milyen nagy válság az „épp elég nagy”? Melyik az, ami már ukrán típusú szétesést eredményez – merthogy a szovjet birodalom válsága például épp a történelmi közelmúltban szemléltette: amikor már nagyon elromlottak a dolgok, nincs min javítani. És fordítva: az EU felső szintű határozataiban az elmúlt másfél évtizedben sosem hiányzott a „strukturális reformok”, vagyis a jóléti modellt sem kímélő átfogó változások szorgalmazása. És mégis: jól láthatóan, még a 2008–2014 közti időszakban is jellemző volt az, hogy az országok többségében a döntéshozók a *status quo* megőrzését, a társadalmi béke fenntartását fontosabbnak tartották, mint bármiféle – akár közösen meghirdetett – gazdaságpolitikai fogyókúra gyakorlatba ültetését. Vagyis válság volt, van és lesz, de – talán Görögország és Írország kivételével – nem elég nagy ahhoz, hogy a korábbi évtizedek¹ örökölt modell érdemi vonásainak fölülvizsgálatára szorítana, mármint az intézkedések, és nem pusztán a szövegek szintjén. És eközben – fölöttébb paradox módon – közösségi szinten épp erre – a nemzeti szinten elvetett – lépésre tesznek kísérletet. Mégpedig épp a legérzékenyebb területen: a gazdaságban és főképp az állami pénzügyek és a nagy pénzintézetek szabályozásának területén jött létre a nemzetek fölötti technokratikus irányítás játékszabály rendszere. Igaz, a jövő lesz a próbája annak, mennyi és miképp érvényesül eme újításokból a gyakorlatban.

³ Allan DRAZEN – Vittorio GRILLI: „The benefit of crisis for economic reforms” *American Economic Review* 1993/3. 598–607.

⁴ GRESKOVITS Béla: *The Political Economy of Protest and Patience: Eastern European and Latin American Transformations Compared* (Budapest – New York: CEU Press 1998).

Az uniós válságkezelés logikája

Nincs se mód, se szükség arra, hogy az Európai Uniót is elérő globális pénzügyi válságot, különösen pedig annak eseménytörténetét fölvezöljük. Ez reménytelen vállalkozás lenne, már csak terjedelmi okokból is, valamint azért, mert nyílt végű, lezáratlan folyamatról van szó. E sorok írásakor bizakodhatunk ugyan, de nem tudhatjuk, hogy Görögország és Portugália valóban növekedési pályára kerül-e? Hogy Olaszország, Spanyolország és Írország valóban tartósan visszatért-e a globális tőkepiacokra? Vagy hogy az unió tagállamai közül a belátható jövőben tényleg senki nem szorul többé az IMF mentőövére... Pedig nem is olyan rég – az uniós csatlakozáskor – az Óceán mindkét partján általános volt a vélekedés: ha valaki belép az EU-ba, akkor Brüsszel lesz a gazda, és definíciószerűen többé nem szorulhat – és nem is szorul – a Nemzetközi Valutaalap – feltételeességéről ismert – hitel- és segélyprogramjaira.

A válságot megelőzően az volt az alapvetés,⁵ hogy az európai pénzügyi unió szuverén államok halmaza, ami az önkéntesen vállalt szabálykövető költségvetési politikákkal kiegészített közös pénzpolitikára épül. Ennek alapja kettős: egyfelől a három évtizedes tanulási folyamat, aminek hatására az EMU államai önként megtértek a pénzpolitikai ortodoxia karámbájába.⁶ Másfelől a valutaunió lényege a visszafordíthatatlanság, innen nincs kilépési záradék (csak ha magát az EU-t hagyná el egy állam, akkor vetődhetne föl e kérdés). Ebből – valamint a kézenfekvően túlsúlyos gazdasági előnyökből⁷ – adódóan minden egyes állam önérdeke – mint ahogy a társadalmaknak is önérdeke – a közös pénz működőképességét biztosító – írott és íratlan – szabályok betartása. Épp ezért a valutaunió – úriemberek klubja. Az alap az önkéntesen vállalt szabálykövető magatartás, nem a büntetések súlyától való rettegés.

Ekképp – megjelenítve az unió politikai közösségének laza, kormányközi jellegét – a szankciók, a megtorlások, a kényszerítés egész eszköztára a jórészt jelképes, a tévedések/kisiklások megnevezésében kimerülő lépésekre korlátozódik. Az angolul *namings and shaming* kifejezéssel illetett megoldást nem szabad lebecsülni: például a pénzvilágban, de akár az ügyvédi vagy az orvosi pályán is, ha valakinek „rossz híre van”, az nem ugyanaz, mint ha az ökol-

⁵ Jakob de HAAN – Sander OSTERLOO – Dirk SCHOENMAKER: *European Financial Markets and Institutions* (Cambridge – New York: Cambridge University Press 2009).

⁶ Ez nyilván nem érvényes minden egyes szerzőre vagy politikai irányzatra, de föltétlen igaz minden kormányzás közelébe kerülő erőre, a radikális jobboldali pártoktól a zöldekig bezárólag.

⁷ A legfontosabbak: az árfolyam- és kamatkockázat kiesik, a tranzakciós – nemcsak a valutaváltási – költségek lecsökkennek, a verseny erősödik, az árak és a felárak csökkennek, a választék bővül, a szolgáltatások és a termékek árai közvetlen egybevethetőek, a termelőtől közvetlen is érdemes beszerezni stb. És persze a stabilitási klubba tartozni is önérték – befektetőnek, megtakarítónak, nyugdíjasnak egyként.

vívócsarnokban vagy az ívóban lenne ugyanez a helyzet. Rámehet ugyanis a teljes egzisztenciája arra, ha jó hírnevét – reputációját – okkal vagy oktalan vádaskodások alapján elveszíti. Ezért az unió összes gazdaságpolitikai egyeztetési eszköze – a gazdaságpolitikai irányelvek, a konvergencia – majd stabilitási programok, a stabilitási egyezmény és a többiek – rendre az önkéntes, jóhiszemű, szabálykövető magatartásra lettek kalibrálva. Immár tagként sokunknak eszébe juthat G. B. Shaw egykor sokat idézett mondása: „megvan a véleményem arról a klubról, ami engem is fölvesz tagjai közé.”

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

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

Másfelől: az euróövezetben sem infláció, sem defláció nem lépett föl. Az Európai Központi Bank (EKB) a válságos években is biztosította, hogy az infláció – a harmonizált fogyasztói árindex – éves szinten 1 és 2,6% között mozgott. Nem szabadult el az infláció – pedig sokan pedzegették: milyen jó is lenne elinflálni a hegyé dagadó közadósságokat⁸. És – a vészjósló híresztelések ellenében – nem került sor az általános árszínvonal rendszeres csökkenésére sem. Mint ismeretes, az EKB négy negyedévet vesz alapul annak megítélésére, hogy van-e defláció, van-e infláció, van-e recesszió, és hogy kell-e reagálnia.

Ezzel szemben kétségtelen, hogy a közös valutaövezet némely tagállama – de korántsem az összes és különösen nem a szegényebbek – igen rosszul élték meg a globális pénzügyi válság átgyűrűzését. Mint a kérdéskört monografikusan elemző Vito Tanzi,⁹ a bajba került országok nem az uniós szabályrendszer okán vagy következtében kerültek nehéz helyzetbe. Esetükben a korábbi – jó években – elmulasztott államháztartási kiigazítás, a sérülékeny

⁸ Az ECB: *Statistics Pocket Book* 2014. márciusi adatai szerint az euróövezet adósságrátája a 2007. évi 67%-ról 2013 végére 92,7%-ra nőtt. Ez a gazdaságtörténeti adatsorok szerint a tartós növekedés-lassulás tartománya, lásd Carmen M. REINHART – Kenneth ROGOFF: *'This time is Different': Eight Centuries of Financial Folly* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press 2009).

⁹ VITO TANZI: *Dollar, Euros and Crisis: How We Got There and How We Get Out of It?* (New York etc.: Palgrave 2013).

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

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

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

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

Nagyobb sajtónyilvánosság kísérte a 750 milliárd euróra felfutott állandó válságkezelő alap, az Európai Stabilitási Mechanizmus létrejöttét. Ez elégségesnek bizonyult a közös valutaövezet bankjai és kormánykötvényei elleni spekuláció megfékezésére. És e mértéktelen költekezés ellensúlyozására – nem kis részben a német alkotmánybíróság és a közvélemény megnyugtatósára – jött létre a „pénzért fegyelmet” logika több újítása: az európai szemeszter, a költségvetési paktum, valamint a keresztföltételeesség intézménye. Mindezek közös eleme, hogy a szabálykövető költségvetési politika kikényszerítését célozza – immár uniós szinten. Végül, de koránt sem utolsó sorban „bankunió” címén 2014 februárjában létrejött a megállapodás az Európai Parlament és a Bizottság között arról, hogy milyen feltételekkel és mechanizmussal működjen az unió „rendszerszintű kockázatok” hordozó pénzügyi intézményeinek közös felügyelete.

A politika és a gazdaság iszapbirkózása

Az eddigi gondolatmenetnek is visszatérő eleme volt már annak bemutatása, hogy a politikai és a gazdasági szempontok általában sem esnek egybe, de a válságkezelés ügyében rendre szembekerülnek egymással. Rövidre fogva: a Lisszaboni Szerződéssel az európai integráció olyan modellje került becikkelyezésre, amiben az alkotmányozásra – mint politikai közösségképző elemre – irányuló évtizedes törekvéseknek még a nyoma sem maradt meg, hanem tisztán pragmatikus, a működtetés és a kormányzatok szabad kezét meg nem kötő megoldások szempontjai uralkodtak el.¹⁰

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

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

A „gazdaság depolitizálásának”¹¹ talán legmerészebb kísérlete a bankunió létrehozása volt. Természetesen itt sem lehetett szó arról, hogy 28 tagállam több mint hatezer pénzügyi intézményét egységbe foglalják. Arról azonban igen – különösen az első tervezetekben – hogy az egységes felügyelet, egységes bankmentés, egységes szanálási elvek, egységes határokon átnyúló szanálási eljárások érvényesüljenek. A 2014 februárjára kialakult változat ennél sokkal szerényebb. Nem utolsó sorban azért, mert – megjelenítve a német, a holland, a szlovák és a finn szempontokat – az elrendezés központi elemévé vált, hogy

¹⁰ Christine REH: „The Lisbon Treaty – de-constitutionalizing the European Union?” *Journal of Common Market Studies* 2009/3. 625–650.

¹¹ GYÖRFFY Dóra: „Válságkezelés Európában – a gazdaságpolitika depolitizálásának kilátásai” *Pénzügyi Szemle* 2013/2. 123–135.

ne a közösség, hanem alapvetően a banki nagyrésztvényesek köre, majd a nemzeti költségvetés állja a szanálás költségét.

Ennek érdekében csak a 120 legnagyobb pénzintézet részese a rendszernek – óvatosabb olvasatban ők számíthatnak biztos segítségre, már ha számos föltételnek, beleértve a rendszeres stressz-teszteket is, rendre megfelelnek. Nem meglepő, hogy többen ezt a hitelezési hajlandóságot pótlólagosan és jelentősen rontó lépésnek látják. Sőt, eszerint a megvalósult változat – épp a föntiek okán, a nemzeti széttagoaltságot erősítve – az eredeti ellentéte, mintegy az orwelli „újbeszél” megnyilvánulása lehet.¹² S ha a megfogalmazást túlzónak is vélhetjük, az kétségtelen, hogy a közös helytállás és a közös menetelés szempontja meglehetősen háttérbe szorult.

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

Az EU-ban kialakult adóssághegy – ami részben állami, de nagyobb részben magánadósság, cégek, pénzintézetek és háztartások kinnlevősége – igen sokrétű, természetét, eredetét és következményeit tekintve egyaránt. Nehéz lenne amellet érvelni, hogy ezeket „közösségesíteni” kellene, ahogy Jacques Delors évek óta szorgalmazza. Gazdasági értelemben végképp nem képviselhető, hogy mondjuk egy lett vagy egy szlovák állampolgár olyan adósságokért álljon helyt, amit a görög kormány vagy az ír ingatlanfejlesztő tévedése okozott. Politikai értelemben egy konföderális, nem közös/föderális felépítményben az elszámoltathatósági, átláthatósági és ekképp a felelősségi viszonyok nem oszthatók vissza megnyugtatóan a közös kalapba/kalapból. És ezért a ki- és befizetések tekintetében nem mellőzhető az unióban szokásossá vált alkufolyamat sem.

¹² George SOROS: „The future of Europe – an interview to G. P. Schmitz” *New York Review of Books* 2014. április 24.

Tanultunk-e valamit a bukácsolásból?

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

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

Ennek szokásos kerete a mérlegkészítés és a kitekintés. A mérleg készítése viszonylag könnyű, mert a 2008–2014 közti időszak kellően hosszú ahhoz, hogy az egyes újítások működést megfigyeljük, másoknak pedig az uniós fórumokon és a tagállamok szabályozásában követhető átalakulását érzékelhessük. Természetesen – mint általában a folyamatban lévő ügyek esetében – értelmetlen lenne a véglegesség igényével fellépni, vagyis az előadottak a szokásosnál is inkább előzetes jellegűnek tekintendők.

Saját – új politikai gazdaságtani – közelítésünknek épp az lenne a sajátossága, hogy elkerüli a tisztán politikatudományi, vagy a tisztán gazdaságtudományi közelítések jellemző egyoldalúságait. Mint föntebb már a vázlatos összegzésből is láthattuk, a gyakorlati döntésekben időről-időre megfigyelhető, hogy hol az egyik, hol a másik oldal szempontja válik kizárólagossá. Ezt követően többnyire már a gyakorlati alkalmazásban „szól vissza” az az oldal, amit a döntéshozók elhanyagoltak, akár szándékosan, akár csak a három napi szakadatlan tárgyalásokat kísérő fizikai és szellemi kimerültség okán¹³. Ha pedig a helyzet odáig fajul – mint az általunk tárgyalt témakörökben tapasztalható volt –, hogy akár a Tanács ülése lehet az első és egyben egyetlen alkalom arra, hogy az egyes kérdésekben nem föltétlen szakértő kormányfők a végleges előterjesztés szövegével megismerkedjenek, az utólagos vasalások jelentősége nyilván csak növekedni fog.

Az újítások közül elsőnek a keresztföltételeesség kérdését említjük, hiszen 2012. január–június között Magyarország már megtapasztalhatta, hogy az

¹³ Nem a Nizzai Szerződés volt az egyetlen eset, amikor a különböző nyelveken kiadott szövegek nem egyeztek, vagy épp a hivatalos szövegben ismétlések és önellentmondások maradtak, amiket utólagos szövegszerkesztéssel kellett kigyomlálni.

egyik területen megfigyelt – vélt vagy valós – hiányosságok egy másik területen hozhatnak megtorlást. Konkrétan ekkor a költségvetés nem kellően fenntartható kiigazítása a kohéziós kifizetések felfüggesztését hozta magával¹⁴

Pusztán eme elszigetelt példánál maradva is jól látható, milyen kétélű fegyverről van szó. Egyfelől a kiigazítás számszerűségei tekintetében a Bizottság álláspontja tévesnek bizonyult, a hiány mértéke rendre 3% alatt maradt, 2011-ben – az inkriminált évben – 4% fölötti többlet jelentkezett. Másodszor erőteljesen fölmerült az arányosság jogelvének kérdése. Végül nem kevésbé fontos volt az a mozzanat sem, hogy a Bizottság – vagy bármely közös szerv – mekkora szabadságot élvez saját mozgásterének kialakításában, és ezzel összefüggésben a szabályok értelmezésében és betartatásában.¹⁵

A főtebb egy konkrét esetben megfogalmazottak azonban már általános érvényűek. Tanulmánykötetben tárgyalható¹⁶ az, hogy az uniós döntéshozatali mechanizmus – különösen az egyhangúság követelménye – milyen sokrétű és – különösen válsághelyzetekben – áthidalhatatlan nehézségek forrása volt és maradt már a válságkezelés e cikkben is taglalt újításait megelőző negyedszázadban is. És értelemszerűen igaz marad az, hogy – mint minden bürokráciában – az egyes döntésre jogosult szervek közt versenyhelyzet jön létre, a németül szellemesen „Kompetenz-Kompetenz”-nek becézett hatásköri elhatárolás sosem lehet teljes, pontos és végleges. Ezért a legegyszerűbb esetben is versenyre kél a Bizottság, a Parlament és a nemzeti döntéshozó, valamint a Tanács és egyre gyakrabban az EKB is. Épp ez magyarázza, hogy a kimenet sokszor átláthatatlan és semelyik részvevő szempontjára nem vezethető vissza, még kevésbé értelmezhető előzetesen megkonstruált, valamiféle elvi törvényszerűséget követő titkos nagy haditerv megvalósulásaként.

Ezért a következőkben a szokásosnál is nagyobb kockázat mellett vállalkozhatunk az előrejelzési változatok fölvázolására. Egyfelől nem kérdéses, hogy az uniós szervek képviselői¹⁷ meglehetősen határozottsággal képviselik azt a hagyományos nézetet, mely szerint „több Brüsszel egyenlő több Európával”. Ez a közelítés ismeretes módon az alapszerződések általános és teljes revízióját is a napirendre vette már annak érdekében, hogy a válságkezelés

¹⁴ Hogy mennyire példaértékű a lépés, jól mutatja, hogy e cikk lezárásakor az Európai Parlament hasonló szankciókat helyezett kilátásba Bulgária és Románia számára a rendőrségi reform (sic!) elhúzódsára hivatkozva. Lásd „MEPs cry foul at Schulz’ stunt to avoid resignation” *EurActiv* 2014. április 5.

<http://www.euractiv.com/sections/eu-elections-2014/meps-cry-foul-schulz-stunt-to-avoid-resignation-301371>

¹⁵ Jankovics László tanulmánya jól példázza az uniós szervek önértelmezését e szerepek tekintetében, lásd JANKOVICS László: „A nemzeti gazdaságpolitikák mozgásterének az új európai keretrendszerben” in MURAKÖZY László (szerk.): *Minden egész eltörött* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2013) 198–225.

¹⁶ Gerda FALKNER: *The EU’s Decision Traps – Comparing Policies* (Oxford – New York: Oxford University Press 2011).

¹⁷ AMBRUS Dániel – SZÜCS Tamás: „A hiteltelenségtől egy hiteles Európa felé” *Köz-Gazdaság* 2014/1. 5–19.

L [apont
a 14. lg.
elő'kenijön

során létrehozott nemzetek fölötti megoldások jogszerűsége és tartós volta ne válhassék vita tárgyává.¹⁸

Ugyanakkor a költségvetési politika területén az együtt menetelés kötelező előírása – az európai szemeszter – és a fiskális mértékek és eljárások egységesítése – a költségvetési paktum – nem képesek a nemzeti kormányzás eltérő minőségi színvonalára visszavezethető¹⁹ rendszeres „elhajlások” kiküszöbölésére. Az újítások 2011–12. évi bevezetése óta szembeötlővé vált, hogy – különösen a nagy tagállamok esetében – az uniós kényszerzubbony nem képes fölülírni azt a belpolitikai erőviszonyrendszert, aminek hatására sem a gazdaságelméleti és -stratégiai szempontból perdöntő adósságállomány, sem pedig a politikailag fölöttébb kényes folyó hiány mutatója nem képes javulni, különösen fenntartható módon nem. Franciaország – történelmi rekordot jelentő 92,6%-ot elért és folytonosan növekvő adósságrátája miatt történt – leminősítése, vagy a német nagykoalíció költségvetési engedékenysége, az angol és a spanyol hiány 6%-ot meghaladó mértéke mind intő jel lehet. És intő jel az is, hogy a magánszektor adóssága 2013 végére elérte a GDP 169,3%-át az euróövezetben, ami a szokás szerint megfigyelt közadóssági ráta 92,7%-ánál is sokkal több.²⁰

Nem is meglepő ezért, hogy az adósságok közös kezelését és az eurókötvények kibocsátásának feltételeit vizsgáló szakértői bizottság²¹ csak igen óvatos formában támogatta mindkét fölvetést, külön is kitérve a nemzeti erőfeszítések elsődleges voltára és a közös kötvénykibocsátással járó erkölcsi kockázatokra. A munkaadói szervezetekhez közel álló elemzők²² még ezt is túl messzire menőnek tekintik. Ehelyett javaslatuk kötelező jellegű adósságmérséklési programokat vezetne be a 80 és 90% közötti adósságrátájú országokra, mint amilyen a már említett nagy tagállamok mindegyike. Természetesen az adósságválság tartós megoldását – mint azt a két évtizede még fölöttébb eladósodott skandináv államok példája is szemlélteti – a tartós gazdasági növekedés és a kiegyensúlyozott államháztartás kettőse biztosíthatja csupán. A valódi gondot itt nem egyszerűen az évente változó erejű fiskális eltökéltség jelenti. Hanem inkább az, hogy a gazdasági növekedés várható üteme az

¹⁸ Nagy kérdés az, hogy ezzel lelassítható-e, vagy épp új lendületet kap az ellenreakció, aminek csak legélesebb formája a brit kilépési népszavazás. A skandináv államok és számos kis tagország is gyakorlatilag ellenáll az efféle lépéseknek, a banktitok szabályozásától a kötelező megújuló energia-arány előírásáig terjedően széles és változó körű az ellenkezők és kívül maradók csoportja.

¹⁹ BENCZES István – REZESSY Gergely: „Felzárkózás és lemaradás Európában” in MURAKÖZY (17. l.) 152–197.

²⁰ Az adatok forrása, ha másképp nem jelöljük: ECB: *Statistics Pocket Book* 2014. március, online elérhető: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/stapobo/spb201403en.pdf>.

²¹ Expert Group on Debt Redemption Fund and Eurobonds: Final Report. Conclusions. (Submitted on 31 March 2014). Letölthető: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/pdf/20140331_conclusion_en.pdf.

²² Vesa VIHRIÄLÄ – Beatrice Weder di MAURO: „Orderly debt reduction, rather than permanent mutualisation is the way to go” *VoxEU*, 2 April 2014. <http://www.voxeu.org/article/orderly-debt-reduction-rather-permanent-mutualisation-way-go>.

euróövezetben 1, az EU egészében másfél százalék körül állandósul a következő évtizedben.²³ És emellett a társadalmi igények és a politikai alkuk nagy valószínűséggel feszítik szét a költségvetési kereteket és megakasztják vagy lelassítják az adósságráta mérséklését is. Utóbbira a latin országok jelentik a hihető és tartósan visszatérő példát.

Ha az egyes uniós tagállamokban – részint a politikai, részint a gazdasági folyamatok – eltérő költségvetési politikákat, eltérő kiigazítást, eltérő deficit-tűrést eredményeznek, akkor bármi szigorúak is a közösségi előírások, mint például az európai szemeszter, az együttmenetelést nem lesznek képesek kikényszeríteni. Intő példa e sorok lezárásakor az a francia kezdeményezés, ami az ország elmulasztott költségvetési konszolidációját az általuk a fiskális paktumban vállalt konkrét határidők megnyújtásával véli kezelhetőnek. Mi több, ennek érdekében nyíltan politikai lépést tettek: az illetékes uniós pénzügyi biztos helyett a Bizottság elnökéhez fordultak kimentésért.²⁴

Hasonlóképpen a bankunió tekintetében is – mint láttuk – a kezdeti, kimondottan nemzetek fölötti és mindent átfogó tervezetek egy, a nemzeti kormányzatok és a részvénytulajdonosok közvetlen felelősségvállalását előtérbe helyező, készpénzkímélő és ekképp messzemenően földhöz ragadt javaslat formájában került elfogadásra 2014 februárjában. Vélelmezhető, hogy békeidőben még ennek a megoldásnak is csak a szűkített értelmezése valósul majd meg, miközben a felügyelet közösségi szintre helyezése bizonyára több, mint pusztán bizalomerosztó intézkedés. Ennek egyik legfontosabb tényezője az, hogy a londoni City – kétszázötven év óta a világ legfejlettebb pénzügyi központja – se nem igényli, se nem támogatja a nemzetek fölötti szabályozást, hisz maga nem részese a rosszul célzott, és a kormányzatok tehervállalására építő hitelezési politikának, nem épít a dél-európai államokra és az amerikai jelzálogpiacra, sőt a kormányzatok finanszírozására sem.

A sajátos brit szempontokon túlmenően a bankunió tekintetében súlyos kérdések maradtak megválaszolatlanul. Ezek közül az első a potyautas-magatartás ösztönzése: amennyiben a korábbi felelőtlen döntésekért most más áll helyt, mint aki a hasznát élvezte a kockázatos befektetésnek, ez további felelőtlen pénzkölcsönzésre ösztökél. Annál is inkább, mert a rossz években – és a Bázeli-III szabályozás miatt – tőkepótlásra és veszteségleírásra már jelentős összegeket költöttek, és ezt valahonnan vissza kell nyerni.

Másfelől a pénzintézetek szabályozása vélhetőleg a nemzeti kormányzás, a szuverenitás fontos eleme. Egyfelől nem kételkedünk abban, hogy a mai világban csak a transznacionális szabályozás lehet hatékony. Másfelől az bizonyára gondot jelent, ha a szabályozást a politikai folyamatban közvetlenül el

²³ HALMAI Péter: *Krisis és növekedés az Európai Unióban* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2014).

²⁴ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2014. április 11.

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

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

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

Kitekintés és mérleg

A költségvetési és bankunió tervezete nem az első, és nem is az utolsó kezdeményezés az EU-ban, ahol a tartalom és a forma nem fedi egymást. Az EU sajátos lényege épp a kormányköziség és a föderalizmus kettőssében áll. Emellett az egyes országokban jelentősen változik az európai projekt iránti lelkesedés. Az előzetes felmérésekkel összhangban az európai parlamenti választásokra a szavazásra jogosultak nem sokkal több mint egyharmada – 42,54%-a – ment el,²⁵ és ott is a belpolitikai törésvonalak, nem pedig a valóban új mi-

²⁵ Lásd Európai Parlament: A 2014-es európai választások eredményei. <http://www.eredmenyek-valasztasok2014.eu/hu/election-results-2014.html>. A hazai részvételi arány az európai átlaghoz képest lényegesen alacsonyabb, 28,97% volt. Lásd uo.

nőséget is megjelenítő közösségi újítások voltak a választás tárgyai. És ekképp az EU törvényhozásába gyakorta, ha nem is mindig, nem egyszerűen csak az elhasznált politikusok, hanem a téma iránt kevésbé fogékony, a saját országuk közéletében jelentőségüket veszített, vagy eleve önsúllyal alig bíró személyiségek kerülnek.

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

Ebből adódóan egyfelől nem számolunk azzal, hogy az unióban a Barroso-bizottság meghatározó személyiségei és a válságkezelésben jeleskedők szorgalmazta valódi föderalizmus nyerhetne teret. Erre már a 2014-ben lelépő, EU-pártibb törvényhozás mellett is lassú volt a haladás. Másfelől a valóságban – jórészt spontán módon és a korábbi reformlépésekkel létre hívott – horizontális, piaci és önerősítő folyamatok, a verseny és a szolgáltatások határon átnyúló áramlása, olyan egybefonódásokat hozott létre, amelyek tovább fognak erősödni. Aligha kérdéses például, hogy a termékpiacokat követően a szolgáltatások piacát is fokozatosan meg kell nyitni, hisz mind a világhálós kereskedelem, mind pedig az emberek áramlása a „lengyel vízvezeték-szerelőket”, és persze az egészségügyi és más szolgáltató személyzetet egyre nélkülözhetetlenebbé teszi, különösen az unió gazdagabb országaiban. Igaz, hogy ezt az ellátások „röghöz kötése” ma még súlyosan gátolja²⁶, de az eme korlátokat lebontani szándékozó törekvések már hosszú évek óta törvényhozási folyamatban vannak.

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

Egyfelől amikor tagállamok és nagy bankjaik kimentésében vállalt szerepet, ez bizony akárhogy is vesszük, fiskális jellegű, vagyis politikai ellenőrzés tárgyát képező tevékenység. Másfelől likviditást, különösen korlátlan likviditást csak olyan központi bank teremthet, amit a közhatalom ellenőriz és elszámoltat. Az Európai Központi Bank nem ilyen: alapszabálya kizárja a

²⁶ Anna BLUJ: „The influence of retirement systems on the free movement of persons in the EU” *Intereconomics* 2008/6. 371–376.

költségvetés-politikai szerepvállalást, és épp ennek fejében mentesíti a politikai elszámoltatás alól.

Az EKB az elmúlt évek során legalább két olyan területen vállalt szerepet, ami élesen eltér az 1997–99 közt még Lámfalussy Sándor által kialakított, depolitizált és kizárólag az árstabilitást megcélzó alapszabályától. Egyfelől a korlátlan likviditás teremtése klasszikus közös központi bankot föltételez, másfelől a pénzintézetek nemzetközi szabályozása kézzel foghatóan közpolitikai funkció (hisz arról szól, ki állja a végső számlát). Mindezért német elemzők²⁷ teljes joggal vetik föl, hogy az efféle felelősségvállalás szinte kiköveteli a politikai választ, konkrétan az EKB eleddig féltve őrzött függetlenségének politikai ellensúlyok és korlátok közé történő szorítását. Egyebek mellett a fékek és ellensúlyok elvéből következően, továbbá a közpénzügyek természete által megkövetelt elszámoltathatóság biztosítása érdekében is. Nem lehet kétségünk afelől, hogy a nettó befizető országok – Németország és Finnország vezetésével – ezt a kimenetet el fogják érni.

Ebben a folyamatban a költségvetési politikák szolid, fenntartható módon történő kiigazítása egyfajta axióma, a piacok által keresztülvert kényszer. E politikák – ha egy logika mentén haladnak – nem igényelnek egységesítést, csak a valutaunióhoz szükséges minimális önfegyelmet. A bankok tekintetében pedig aligha lesz megkerülhető az a kérdés, hogy a kapitalizmusban minden vállalkozás – a nagy pénzintézet is – maga viseli kockázatát. Ha elbukta, azt bizony a tulajdonosok – a részvényesek – és az ott dolgozók kénytelenek állni. A „túl nagy, hogy bukjon” érv inkább elterjedt, mint szilárd alapokon álló. A közös kassza e téren is igen szűkös, és az abból történő kifizetéseken erős szabályok és ezek betartásáért díjazott felügyelők őrködnek a jövőben is. A görög, a spanyol, a portugál mentőcsomagok – sikertelenségük okán – aligha ismételtethők meg.

²⁷ Christoph S. WEBER – Benedikt FORSCHNER: „ECB: Independence at risk?” *Intereconomics* 2014/1. 45–51.