

## A fiskális paktum helye és szerepe az európai válságrendezésben\*

BENCZES ISTVÁN

*A szabályalapú gazdaságpolitika és az intenzív kormánykozás az Európai Unió elmúlt negyedszázados fejlődésének meghatározó építőelemei voltak. Nem véletlen ezért, hogy a 2008-ban Európát is elérő gazdasági és pénzügyi válságra adott válaszok jelentős részben maguk is a tagállami politikai vezetőkől érkeztek és elsősorban a költségvetési politika mozgásterét kívánták korlátozni. A cikk bemutatja, hogy a 2012-ben német nyomásra elfogadott fiskális paktum mint kormányközi szerződés minden korábbinál szigorúbb peremfeltételek között elsősorban a már meglévő minimalista kormányzási rendszer tökéletlenségeinek kivédésére, a már elért eredmények konszolidálására törekszik. A széles értelemben vett politikai szolidaritás igényét felváltotta egyfajta eszköz- és hatékonyságközpontú szemlélet, amely az igazodás és alkalmazkodás terhére a tagállamokra hárítja úgy, hogy közben jelentősen korlátozza a nemzeti szuverenitást.\**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: E02, E62, H60.

Az európai szuverén adósságválság mélypontján, 2011 tavaszán–nyarán úgy tűnt, hogy az EU tagállamainak vezetői végre tartalommal töltik meg az alapszerződés „egyre szorosabb egység” (*ever closer union*) kitételét és valós elmozdulás történik a közös felelősségvállalásra építő Európa irányába. Az elképzelések széles tárháza kapott akkor figyelmet: méretes közös költségvetés, közös adók, kimentési alap, eurókötvények stb. (*Andor, 2013, Beetsma és Gradus, 2012, Csaba, 2013, Fuest*

\* A cikk korábbi változatai elhangzottak az Aston University Aston Centre for Europe intézeti előadásán (2015. október 29.), valamint a Tagállami integrációs modellek konferencián (MTA, Budapest, 2015. november 23.). A szerző köszöni az előadásokon kapott hasznos észrevételeket, megjegyzéseket.

---

*Benczes István*, a Budapesti Corvinus Egyetem Világgazdasági Intézetének egyetemi tanára.  
E-mail cím: [istvan.benczes@uni-corvinus.hu](mailto:istvan.benczes@uni-corvinus.hu)

és Peichel, 2012, Losoncz, 2014, Marzinotto, Sapir és Wolff, 2011).<sup>1</sup> Konszenzus látszott kirajzolódni abban, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) monetáris pillére kiegészítéseként – a neofunkcionalista integrációs elméletek tovagyűrűző hatásainak megfelelően (Haas, 1958) – szükségszerűen ki kell építeni a most még hiányzó és az 1989-es Delors-jelentésben gyakorlatilag figyelmen kívül hagyott gazdasági pillért is (Delors, 1989).<sup>2</sup> A GMU egészét átfogó kormányzási rend és az ahhoz illeszkedő, nagyságrendjében is erőteljes elköteleződést mutató transzfer-mechanizmus a válság árnyékában mind kedvezőbb fényben tűnt fel – annak ellenére, hogy mindez nyilvánvalóan együtt járt volna a gazdasági és politikai szuverenitás bizonyos fokú feladásával is.

A válság intenzitásának mérséklődésével azonban a lelkesedés is alábbhagyott, és ma már nem fogalmazódnak meg egyértelmű kiállások nemhogy a politikai, de igazán még csak a gazdasági unió mellett sem. Még a közös kimentési alapként funkcionáló európai stabilitási mechanizmus (ESM) is, ami normál esetben a nemzetekfelettséget erősítő intézményi megoldás lehetett volna, az EU-n kívül jött létre egy kormányközi szerződéssel. A hatos törvénycsomag és az európaktum sem igazolták vissza a korábbi optimizmust, sokkal inkább tükrözték az ún. maas-trichti kompromisszum továbbélését, vagyis a kompetenciák határozott megosztását a nemzetek feletti és a nemzetek közötti szinteken (Fabbrini, 2013).

Meglepő – és talán megkockáztatható, hogy paradox – módon azonban éppen egy (újabb) kormányközi egyezmény, a *Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról* (továbbiakban: Szerződés) csökkentette minden korábbinál erőteljesebb mértékben a nemzeti szuverenitást. Mint megmutatjuk, a Szerződés sokkal inkább a német igények kiszolgálását jelentette, mint a 2011 nyarán megfogalmazott ideák valós megformálását. Az új egyezmény olyan megoldások sorozatával gazdagította az uniós közpolitika-formálás eszköztárát, amelyek elsősorban a már meglévő (minimalista) kormányzási rendszer tökéletlenségeinek kiküszöbölésére, illetve a már elért eredmények konszolidálására törekednek. A gyakorlatban mindez a már bevált formulák és mechanizmusok tökéletesítését jelentette, minden korábbinál szigorúbb peremfeltételek között. A széles értelemben vett politikai szolidaritás igényét felváltotta egyfajta eszköz- és hatékonyságközpontú szemlélet.

<sup>1</sup> De nem csak az akadémiai irodalomban bontakozott ki konszenzus. *Angela Merkel* [2011] a német alsóházban tartott beszédében így fogalmazott: „Nemcsak beszélünk a fiskális unióról, hanem elkezdjük azt építeni.”

<sup>2</sup> *Bod Péter Ákos* [2015] jegyzi meg, hogy *Lámfalussy Sándor* mint a Delors-csapat tagja írt ugyan ennek szükségességéről, de mint ismert, súlytalan maradt e felvetés.

Mindez tökéletesen illeszkedik abba a 25 évvel ezelőtt indult folyamatba, amely a legkisebb közös többszörös elvén nyugszik. A Delors-jelentés napvilágra kerülésekor, illetve a maastrichti felkészülési folyamat (az euróra történő átállás) éveiben már komoly szakmai vita folyt arról, hogy milyen módon lehetséges és célszerű korlátozni a diszkrecionális költségvetési politika mozgásterét.<sup>3</sup> Az 1990-es évektől indulóan a fiskális fegyelem megeremtésére az országok vagy 1. a fiskális eljárások (a költségvetés tervezése, elfogadása és kivitelezése) reformja mellett köteleződtek el, az esetek legtöbbszörében megerősítve a pénzügyminiszter pozícióját az ágazati (ún. költséges) minisztériumok rovására, továbbá többéves makrogazdasági kiigazítási terveket készítettek, illetve költségvetési tanácsot állítottak fel; vagy 2. számszerű formában meghatározott korlátokat fogantatosítottak.

Azt ugyan nem lehet állítani, hogy egyértelmű szakmai konszenzus alakult volna ki a „szabály- vagy intézményi reform” vitában, ám a véleményformálók legtöbbször a költségvetési intézmények, illetve döntési eljárások, mechanizmusok átalakításában látta a fiskális fegyelem megeremtésének hatékony és távlatos módját (lásd: *Hagen*, 1992 vagy *Wyplosz*, 2002). Érvelésük szerint demokratikus viszonyok között a töredezett, sokszereplős döntési folyamat externális hatásokra vezet, az éves államháztartási hiány politikailag motivált tartósítását, az adósságráta folyamatos emelkedését eredményezve (*Drazen*, 2000, *Persson* és *Tabellini*, 2000). Az éves költségvetés tervezésének, elfogadásának és kivitelezésének folyamatát alkusorozatként értelmezik e szerzők, és arra vizsgálódnak rá, hogy az alku szereplői rendre az ún. közalapproblémával szembesülnek, ami állandósítja a hiányt és magasan tartja az államadósságot. A költségvetési alkufolyamat racionalizálásának célja a „deficitre való hajlam” feloldása, az externális hatások belsővé tétele (*Alesina* és *Perotti*, 1996, *Hagen* és *Harden*, 1996). A numerikus formában definiált fiskális szabályokat pedig e szerzők legtöbbször azért is csak második (harmadik) legjobb megoldásnak tekintette, mert azok jellegükénél fogva kényszerzubbonyt jelentenek a mindenkori kormányok számára. Ha pedig a rugalmasságnak engedve túl sok a kibívó, akkor a szabály hitelessége sérül (*Kennedy*, *Robbins* és *Delorme*, 2001).

A fejlett és fejlődő világ államainak többsége mindezek ellenére az egyszerűbben kivitelezhető és (rövid távon) kevesebb konfliktust generáló fiskális szabályok alkalmazását választotta a költségvetési politika korlátok közé szorítására (IMF, 2009). A tervezési folyamat racionalizálása csak az országok viszonylag kisebb csoportjára

<sup>3</sup> Az indulás éveiben a nemzeti szinten maradó fiskális politikával szembeni bizalmatlanságot elsősorban az táplálta, hogy az indokolatlan mértékű deficitfinanszírozás és adósságvállalás inflációhoz vezet, ami a közös valutát használók egészére áterjedve a zóna stabilitását ássa majd alá.

(az angolszász országokra) volt jellemző. A javasolt intézményi megoldások (azaz a tagállami költségvetési alkufolyamat reformja) a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásának idején az Európai Unió országai számára nem jelenthettek reális alternatívát. A költségvetési folyamat döntési eljárásainak átszabása, új intézményi formák kialakítása ugyanis jelentős kihívás elé állították volna mind a tagállamokat, mind pedig az európai uniós szervezeteket. Vagy delegálni kellett volna ugyanis bizonyos nemzeti jogköröket nemzetek feletti szintre, ezáltal (tovább) csorbítva a tagállami szuverenitást – például a közös költségvetés növelésével vagy valamely közösségi szerv (például az Európai Bizottság) erősítésével –, vagy nem erősítve a szupranacionális szintet, az egyes nemzetek szintjén kellett volna közelíteni, esetleg egységesíteni a költségvetés tervezési, döntési és kivitelezési folyamatait (Benczes, 2004).

A kora kilencvenes években azonban sem az első (szupranacionális szint erősítése), sem pedig a második (átfogó tagállami szintű reformok) lehetőségre nem volt nyitott az Európai Unió – pontosabban annak tagállamai. A közös költségvetés növelése, vagy a bizottság szerepének további erősítése a politikai unió irányába mutató lépés lett volna, ami akkor nem volt napirenden az EU-ban, sőt az akkor még csak 12, majd 15 tagú EU kilátásba helyezett bővítése csak még nagyobb bizonytalanságot hozott e tekintetben. A reálisabbnak tetsző és a hivatkozott szerzők többsége által igényelt második megoldás esetében pedig nem csupán arról (lett) volna szó, hogy a költségvetési folyamat eljárásait harmonizálják, egységesítik a felek. A nemzeti szintű költségvetés eljárási és döntési folyamatai ugyanis nem tekinthetők exogénnek abban az értelemben, hogy azt az adott ország történelmi sajátosságai, alkotmányos berendezkedése, úgy mint választási és párt- stb. rendszere határozzák meg.<sup>4</sup> Az intézményi szintű reformok ezért az országok jelentős részében – bizonyos korlátok között – felérték volna egy alkotmányozási folyamattal. Erre azonban szintén nem volt fogadókészség (elég csak a néhány ezer szavazaton múló francia népszavazásra gondolni a maastrichti szerződésről). Egyszerűbbnek tűnt ezért a Gazdasági és Monetáris Uniónak csak a monetáris pillérét megépíteni, amelyet ma

<sup>4</sup> Nem véletlen ezért, hogy jellemzően két különböző reformmegoldást kínálnak e szerzők (lásd különösen: *Alesina és Perotti*, 1996). Az egypárti kormányok esetében (plurális választási rendszerekben) az ún. delegációs eljárást javasolják, ahol a pénzügyminiszter vagy a miniszterelnök joga, hogy felügyelje a költségvetési folyamat egészét. A költséges miniszterek ebben a felállásban a pénzügyminiszter teljes kontrollja alatt működnek, világos hierarchiába szervezve. A másik megoldás koalíciós kormányok számára lehet kedvező, amely az arányos választási rendszerekre jellemző. A koalíciós pártok a kormányzat működését nem ad hoc módon szervezik, hanem szerződéses alapokra helyezik a jogok és kötelezettségek világos elhatárolása mellett. A szerződés explicit formában is rögzíthet valamilyen mennyiségi célt a fiskális politikára vonatkozóan, amelyet akár egy ún. többéves program keretében fogadhatnak el az érdekeltek.

a nemzetek felett álló Európai Központi Bank jelenít meg. A gazdasági pillért pedig igyekeztek a működéshez szükséges minimum szintjén tartani.<sup>5</sup>

### Válságkezelés és fiskális szigor: a fiskális paktum

A 2008-ban Európát is elérő pénzügyi és gazdasági válság visszavonhatatlanul megmutatta, hogy a tagállamok nem képesek elszigetelni magukat egy esetleges fertőzéstől. Az egy-egy tagállamot sújtó sokk negatív következményei átragadhatnak más tagállamokra is, aláásva a teljes eurózóna stabilitását. 2010. május 9-én döntés született arról, hogy az ad hoc kimentések helyett az EU három pilléren nyugvó pénzügyi infrastruktúrát helyez működésbe a jövőben (ECOFIN, 2010).<sup>6</sup> Az európai pénzügyi stabilitási eszköz részvénytársasági formában alakult meg (ahol a részvényesek maguk az eurózóna tagállamai), míg az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus közvetlenül az EU hitelezési kapacitásainak növelésére jött létre rendelet útján (Tanács, 407/2010/EU-rendelete). Ezenkívül harmadik pilléreként a Nemzetközi Valutaalap is beszállt a kimentésbe.<sup>7</sup> A pénzügyi támogatásért cserében a bajba jutott államnak már a jelentkezéskor jeleznie kellett, hogy milyen konkrét kiigazító lépéseket tervez. 2012. október 8-án azután ezen átmeneti intézkedések helyébe lépett az állandó kimentési mechanizmus, az európai stabilitási mechanizmus. Sajátossága, hogy forrásai közvetlenül a bankrendszer kimentésére is használhatók (konkrétan ez történt Spanyolország esetében).

A megelőzést (és elrettentést) is többpilléres rendszer támogatja az új kormányzási rendszerben. Előbb 2011. szeptember 7-én az Európai Tanács az ún. európai szemeszterről állapodott meg. Mindmáig gyakorlatilag ez tekinthető az egyetlen olyan konkrét lépésnek, amelyben a „szabályok vagy intézmények” vitában az unió egyértelműen a költségvetési intézmények és mechanizmusok összehangolása és erősítése mellett foglalt állást. A sorban következő, a megelőzést szolgáló elemek ugyanakkor

<sup>5</sup> E „szükséges minimum” sem volt azonban kevés. A felek megállapodtak, hogy kölcsönösen monitorozzák a fiskális politika tagállami teljesítményét, baj esetén nem nyúlnak sem a monetizálás, sem pedig a tagállami kisegítés eszközeihez (a híres-hírhedt ki nem mentési záradék), illetve intézményesítették a túlzottdeficit-eljárást, amelynek eleme a hiányra és az államadósságra megállapított felső érték.

<sup>6</sup> Erre lehetőséget az EUMSZ 122. cikke (2) adott, amely kimondja, hogy egy tagállam uniós pénzügyi támogatásban részesülhet, amennyiben olyan rendkívüli események nehezítik működését, amelyekre nincs hatása.

<sup>7</sup> E hárompilléres mechanizmus kínált pénzügyi segítségnyújtást Írországnak, Görögországnak és Portugáliának.

már egyértelműen a korábbi tradíció, a szabályalapú gazdaságpolitika melletti kiálást erősítik minden korábban elképzelhető mértéken túl. 2011 decemberében lépett hatályba az ún. hatos törvénycsomag, amely öt rendelet és egy direktíva összefoglaló neve. Célja kettős: a stabilitási és növekedési paktum prevenció és elrettentő pilléreinek jelentős megerősítése, valamint a versenyképesség erősítése céljából az uniós figyelemmel kíséresi, ellenőrzési, valamint büntetési mechanizmusoknak a közpénzügyeken túli területekre való kiterjesztése.<sup>8</sup> 2013 májusától él az ún. kettős csomag (lényegileg két uniós rendelet: 472/2013/EU és 473/2013/EU), amely előírja, hogy a bajba jutott államoknak a bizottság útmutatásai alapján szigorú kiigazító programot kell elfogadniuk, hogy ne veszélyeztessék az eurózána egészének stabilitását. Pénzügyi támogatáshoz csak akkor juthat a tagállam, ha felvállalja a bizottság által szükségesnek tartott fiskális, szerkezeti és pénzügyi reformokat.

A szabályalapú gazdaságpolitikai koordináció legerőteljesebben a 2012 márciusában elfogadott, majd 2013. január 1-jén életbe lépett Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unióbéli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló egyezményben, pontosabban annak III. címében, a költségvetési paktum részben köszönt vissza (Szerződés, 2012).<sup>9</sup> A szerződés túllépett a hatos törvénycsomag által frissített stabilitási és növekedési egyezményen, hiszen immár a nemzeti szintű szabályalkalmazást is kötelezővé tette. Ám elfogadása nem egyszerűen még összetettebbé tette az új gazdasági kormányzást, hanem – mint megmutatjuk – jelentős ellentmondásokkal is terhelte azt.

### *A fiskális paktum rendelkezései*

Az új egyezmény egyszerre három fronton is újat hozott: egyrészt minden korábbinál szigorúbb, a kiegyensúlyozott költségvetést megcélzó fiskális szabályt alkotott meg, másrészt a szabályt magas szintű nemzeti jogforrásokba ülteti, harmadrészt nem teljesítés esetére bevonja az Európai Bíróságot is.

Az egyezmény a következő szabályokat nevesíti: „a szerződő fél államháztartási egyensúlyának egyensúlyban kell lennie vagy többletet kell mutatnia” [Szerződés, 3. cikk (1a)]. Ez önmagában nem új, hiszen már a stabilitási és növekedési egyezmény eredeti, 1997-es verziója is hasonlóképpen fogalmazott (1467/1997/EK rendelet). Ami új, az az egyensúlyi pozíció konkrét meghatározása: a „szabályt betartottnak kell tekinteni, ha az államháztartás éves strukturális egyenlege megfelel a felülvizs-

<sup>8</sup> Ez utóbbira makrogazdasági egyensúlytalansági mechanizmusként hivatkoznak.

<sup>9</sup> A továbbiakban közismertebb nevén, fiskális paktumként utalunk az egyezményre.

gált stabilitási és növekedési paktumban meghatározott országspecifikus középtávú célkitűzésnek, ugyanakkor a strukturális hiány alsó határa a piaci áron számított bruttó hazai termék 0,5%-a” [Szerződés, 3. cikk (1b)].<sup>10</sup> A tagállamok vállalják a minden egyes tagország számára meghatározott középtávú célkitűzéshez való gyors közelítést, amelynek tényleges sebességére a bizottság tesz javaslatot, figyelembe véve az országspecifikus fenntarthatósági kockázatokat. A középtávú célkitűzéstől csak rendkívüli esetben [lásd: Szerződés, 3. cikk (3b)] és csak átmeneti időre térhetnek el az eurózóna tagországai.

Az egyenlegszabály mellett adósságszabályt is tartalmaz a fiskális paktum, ami voltaképpen megismétli a megújított stabilitási egyezmény adósságcsökkentésre vonatkozó előírásait. A 2011. évi reform egyik legnagyobb erejű döntése éppen ahhoz kapcsolódott, hogy míg korábban a fiskális szigor szinte kizárólag az éves egyenleg alakulása alapján ítélte meg az EU, addig a hatos törvénycsomag részeként megvalósított, a stabilitási paktum rendelkezéseit szigorítani hivatott előírások már a közpénzügyi fenntarthatóságra koncentráltak és az adósságállomány stabilizálását követelték meg. Ennek megfelelően a szerződés is a 60% feletti rész évenként egyhuzaddal történő mérséklését kívánja meg a felektől.<sup>11</sup>

De nem egyszerűen szigorúbb és komplexebb szabályegyüttest foganatosított a fiskális paktum. A szerződés arra szorítja a részes államokat, hogy a fiskális szabályokat kötelező érvénnyel és tartósan építsék be saját nemzeti joganyagukba, lehetőleg alkotmányban rögzítve azokat [Szerződés 3 cikk (2)]: „Az (1) bekezdésben rögzített szabályok a szerződő felek nemzeti jogában e szerződés hatálybalépése után legkésőbb egy évvel hatályba lépnek kötelező erejű, állandó jellegű, lehetőség szerint alkotmányos vagy olyan más rendelkezések formájában, amelyeknek a nemzeti költségvetési folyamatban való maradéktalan betartása és teljesítése egyéb módon garantált.” Így megszűnik az a korábbi gyakorlat, amely szerint csak nemzetek feletti, azaz uniós szintű szabályok – a stabilitási és növekedési paktum előírásai – szorították fegyelemre a tagállamokat. Mostantól minden részes tagállam köteles saját jogrendszerébe közvetlenül is átültetni a költségvetési szabályokat.

<sup>10</sup> Azon tagállamok esetében, ahol a bruttó adósságállomány „jelentősen alacsonyabb, mint 60%, és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok alacsonyak”, a strukturális hiánycél 1%. [Szerződés, 3 cikk (1d)]

<sup>11</sup> „Amennyiben valamely szerződő fél államadósságának a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya meghaladja a [...] 60%-os referenciaértéket, azt a szerződő fél főszabály szerint évente átlagosan egyhuzad résszel csökkenti, a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló, a 2011. november 8-i 1177/2011/EU tanácsi rendelettel módosított 1997. július 7-i 1467/97/EK tanácsi rendelet 2. cikkében előírtak szerint” (Szerződés, 4. cikk).

Korábban említettük, hogy az intézményi reformokat a kilencvenes évek elején az akkori tagok éppen azért nem pártolták, mert azok nagy valószínűség szerint alkotmányozási kérdéseket vetettek volna fel, amit a felek egész egyszerűen nem kívántak felvállalni. Sokkal egyszerűbbnek és kevésbé konfliktusos megoldásnak tűnt numerikus szabályok formájában korlátokat szabni a költségvetési politikára vonatkozóan, annak betartatását egyfelől a piacokra (amelyek a várakozások szerint az eltérést magasabb felárral büntették volna), másfelől a gazdasági és pénzügyminisztereket tömörítő tanácsra, az ECOFIN-re bízni. Most azonban egy kormányközi szerződés (tehát nem is EU-s jogforrás) kényszeríti a részes tagállamokat arra, hogy az intézményi reformoknál nyilván kevésbé rugalmas költségvetési szabályokat rögzítsék a tagok alkotmányban vagy egyéb kötelező erejű rendelkezésekben.

A szerződés további sajátossága, hogy nem teljesítés esetére (vagyis ha a szabályt nem ültetik át a nemzeti joganyagba) a szupranacionális EU Bíróságát (EUB) is bevonja a rendezésbe. A luxemburgi bírósághoz bármely, a szerződésben részes tagállam fordulhat jogorvoslatért. A bíróság határozata pedig kötelező érvényű, és pénzbüntetést is kiróhat a vétkes tagállamra a GDP 0,1%-a erejéig. Az EUB bevonása egyértelműen jelzi a múlttal való szakítás igényét (*Dehousse*, 2012). A korábbi, a maastrichti szerződésben meghonosított szabályalapú gazdaságpolitika célja kifejezetten a tagországi hatáskörök meghagyása volt, a költségvetési politika korlátozásában a szupranacionális intézményeknek, mechanizmusoknak nem hagyott helyet. (Ezért is pártolták a tagállamok a szabályokat az intézményi átalakítások helyett.) A túlzottdeficit-eljárásban az Európai Unió Bírósága semmilyen feladathoz nem jut(ott) az alapító szerződés értelmében. De az Európai Bizottság mozgástere is jelentősen korlátozott volt, alapvetően a figyelemmel kísérésre, a jelentéstételre és ajánlások megfogalmazására korlátozódott (EUMSz 126). Így történhetett, hogy a túlzottdeficit-eljárás például teljesen átpolitizálódott az ECOFIN-ben, és 2003-tól gyakorlatilag értelmetlenné, haszontalanná vált a stabilitási paktum.<sup>12</sup>

Az új kormányközi egyezmény tehát szakítani kíván(t) a múlttal, a maastrichti szerződésből hiányzó valós szigort és kényszert kívánja most megjeleníteni azáltal, hogy egyfelől drámai mértékben szűkíti a diszkrecionális fiskális politika mozgásterét, másfelől felértékeli olyan nemzetek feletti intézmények szerepét, mint az Európai Bizottság vagy az Európai Bíróság.<sup>13</sup> A fiskális paktum nyílt beismerése annak

<sup>12</sup> Ismert, hogy Németország és Franciaország az ECOFIN közbenjárásával kivonhatta magát az eljárás alól 2003-ban.

<sup>13</sup> Az eredeti tervekben ugyan még nem szerepelt, de az Európai Parlament is szerephez jut azáltal, hogy az eurózóna vezetőinek tanácskozására meghív(hat)ják az EP elnökét, illetve az eurócsoport vezetője maga is beszámolhat a parlamentnek.



is, hogy sem az ECOFIN, sem pedig az Európai Tanács nem rendelkezik akkora és olyasfajta kapacitással és rálátással, hogy érdemben felügyelni vagy betartatni tudnák a költségvetési fegyelem erősítését célzó új szabályokat. A kormányköziség és a közösségi módszer illetően keverése (vagy keveredése) azonban könnyen vezethet nem egyértelmű, nem transzparens döntési helyzetekhez a jövőben. Márpedig a rendkívül szigorú szabályok nyilván erőteljes politikai csatározásokat indukálnak majd, ezekben a feleknek rendre állást kell foglalniuk.

### **A fiskális paktum értékelése öt szempont alapján**

*Kinek az érdeke?*

Ahogy az 1997-ben elfogadott stabilitási és növekedési paktum esetében, úgy most a fiskális paktum kapcsán is megfogalmazódott az a kritika, hogy nem az euró-zóna egészének érdekeit szolgálja, hanem kifejezetten a német érdekek érvényesítésének eszköze. De valóban érdemi kritika-e ez, és ha igen, mi is ennek a német érdekeknek a tartalma?

Az európai adósságválság kirobbanásának kezdetétől világos volt, hogy annak megoldásában Németországnak vezető szerepet kell játszania. A válságrendezésben vonakodó Németország rendre csak azzal a feltétellel volt hajlandó a ki nem mentési záradék szellemének ellentmondva saját adófizetőinek pénzét a bajba jutott tagállamok (így különösen Görögország) megsegítésére felhasználni, ha azt súlyos feltételekhez köthette. „Feltételek” alatt azonban nemcsak a pénzügyi segítségnyújtásra rászorult tagállamok szigorú kiigazítási politikáját értve, hanem (sőt, sokkal inkább) a válságmegelőzés intézményi garanciáinak kiépítését. Az európai gazdasági kormányzati reform ugyanis legalább annyira szól a válságkezelés megfelelő módozatainak, formáinak kimunkálásáról, mint a hatékony prevenciós és elrettentő mechanizmusok megalkotásáról.

Sajátos módon elégtí ki a német igényeknek e kettős jellegét a fiskális paktum, amely úgy vezet be most még szigorúbb szabályokat a megelőzés céljából, hogy a paktumhoz való csatlakozást egyben a későbbi kimentés feltételül is szabja (az ESM pénzeiből csak az a bajba jutott tagállam részesedhet, amely ratifikálja a Szerződést is). Meglepő lehet, de e két feltétel összekötésének gondolatát nem az Európai Uniót sújtó szuverén adósságválság hatására tette magáévá Németország. Az unió motorjának számító tagállam ugyanis hosszú időn keresztül, közel négy évtizeden át

használt fiskális szabályt (a német aranszabályt) áldozta be azért, hogy előbb saját hatáskörben valósítsa meg mindazt, amit azután később tagtársaitól is megkövetelt az EU-ban.

A fiskális paktum egyenlegszabályával gyakorlatilag teljesen egybevágó német adósságfék 2009-ben – kétharmados támogatottság mellett – széles körű és átfogó alkotmányozási folyamat eredményeként vált a német költségvetési politika mozgásterének korlátjává. A német alkotmánybíróság korábban több alkalommal felszólította a német pártokat, hogy változtassanak a korábbi aranszabályon, illetve a fiskális alkotmány bizonyos kitételein, mivel azok mind többször vezettek jogvitákra. Az alapot az újraszabályozásra az kínálta, hogy több tartomány, így különösen a Saar-vidék, Bréma, illetve Berlin is a szövetségi forrásokból remélt pénzügyi kimentést. E vitákban rendre az alkotmánybíróság feladata volt, hogy eldöntse, melyik tartomány részesülhet fiskális transzferben és melyik nem (Berlin például nem juthatott pénzhez). 2006-ban a CDU/CSU és az SPD együtt kezdeményezték az alkotmány felülvizsgálatát, amire azután két körben került sor. Németországban tehát az átfogó alkotmányozásra az alapot a tagállamok túlköltekezése, illetve kimentési igénye, illetve ezen magatartás és vele az erkölcsi kockázat beágyazódásának veszélye jelentette (*Feld és Baskaran, 2010*).<sup>14</sup>

Érdemi vitát folytattak a felek arról, hogy a korábban is alkalmazott aranszabály valamilyen továbbfejlesztett változatát alkalmazzák-e, vagy inkább térjenek át a Svájcban bevezetett adósságfékre. Mivel utóbbi koncepciójában és tartalmában is közelebb van az EU-ban használt fiskális szabályokhoz, ezért végül emellett a szigorúbb szabály mellett döntöttek. Az elhúzódó alkotmányozási folyamatban fordulatot a 2008-ban Európát is elérő válság hozott. Németország elkötelezte magát a deficitfinanszírozás mellett, de az új szabály alkotmányban történő rögzítésével egyben jelezte is a piacok felé, hogy a pénzszerzés csak átmeneti. A válságrendezés összekötése a 2009-ben megszületett új szabály bevezetésével ily módon tehát azt volt hivatott demonstrálni, hogy Németország rendelkezik exit stratégiával.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Eredetileg a németek az államok közötti transzfermechanizmus egészét kívánták átalakítani, de ez végül elmaradt és várhatóan 2019-ben kerül újra elő a kérdés.

<sup>15</sup> A német adósságfék szövetségi szinten 0,35 százalékos strukturális hiányt engedélyez, szemben a fiskális paktum 0,5 százalékaival. Eredetileg a német tartományokra nem vonatkozott volna az új szabály, csak szövetségi szinten lett volna érvényben. A válság miatt azonban a tartományokra is kiterjesztették a kényszerzubbonyt (esetükben egyensúlyt írva elő). Különbség ugyanakkor, hogy míg szövetségi szinten 2016 lett az induló év, addig tagállami szinten csak 2020-tól kell élesíteni az új szabályt. Németországban a teljes adósság megoszlása a szövetségi, illetve a tagállami (és helyi) szintek között: kétharmad – egyharmad.

Németországban ugyanakkor az alkotmányreform eredményeként felállt egy ún. Stabilitási Tanács is (a korábbi nem túl hatékonynak bizonyuló Pénzügyi Tanács helyett), amely voltaképpen a német pénzügyminiszterek tanácsának tekinthető, feladata a megelőzés. Ez a tanács a felelős egyben azért is, hogy ha szükséges, büntessen, vagyis megvonjon transzfereket azon tagállamoktól, amelyek nem tesznek eleget az alkotmányban rögzített feltételeknek.

Németország gyakorlatilag ugyanezt kívánta érvényesíteni az EU-ban is. 2011-re már a spanyol, portugál és ír kockázati prémiumok is olyan magas szinten álltak, hogy az az eurózána egészének stabilitását veszélyeztette. A restriktív politikára és szerkezeti reformokra épülő stabilizációs politika, amit mind az EU, mind az IMF támogatott, ugyan elvárás volt a válsággal sújtott országokkal szemben, de a magas hozamfelárak nyilvánvalóvá tették, hogy a pénzpiacok rendszerszintű válaszokat igényelnek. 2011-re Németország is belátóbbá vált és nem ellenezte tovább egy állandó kimentési alap felállítását (Beach, 2013). A megoldást a fiskális paktum jelentette, amely a gazdasági kormányzás szempontjából fontos két pillért köt össze: szigorú szabályokat vezet be, valamint megteremti a lehetőséget a transzfermechanizmus alapjainak lefektetésére. Kétségtelen tény, hogy az egyezmény a fiskális szabályok szigorításáról szól, de német szempontból legalább ennyire lényeges kérdés volt, hogy a felek az egyezményhez való csatlakozást egyben a pénzügyi segítségnyújtás feltételéül is szabták. Az európai stabilitási mechanizmusból, az eurózána kimentési alapjából csak az a tagállam részesedhet, amely ratifikálta a Szerződést. A németek ezzel kívánták kikényszeríteni, hogy mindazon tagállamok, amelyek esetleg szeretnék volna kivonni magukat a kormányközi szerződésből, önként csatlakozzanak. Az alkotmányokban rögzített német (illetve svájci) típusú fűkek természetesen az esetleges jövőbeli kimentések politikai eladhatóságát is szolgálták Németországban. Az egyezmény üzenete ugyanis a német szándékoknak megfelelően az lehetett így, hogy a kimentés, illetve annak lehetősége semmilyen körülmények között nem táplálja az erkölcsi kockázat beágyazódását.

#### *A nemzeti birtokbavétel hiánya*

Ami egyik oldalról a német érdekek érvényesítését jelenti, az a másik oldalról – a többi tagállam szempontjából – a nemzeti birtokbavétel hiányának lehetőségét veti fel. Föderális berendezkedésű országokat vizsgáló kutatások rendre azzal az eredménnyel zárnak, hogy a felülről kikényszerített szabályok nem hatásosak (Bordo et al, 2011, Henning–Kessler, 2012). Az EU elé gyakorta példaként állított USA-ban

például a tagállamok majd mindegyike alkalmaz valamilyen numerikus szabályt, ám erre semmiféle szövetségi szintű előírás nem kötelezi és nem is kötelezheti őket.

Mint korábban említettük, Németországban is hosszas alkotmányozási folyamat eredményeként, széles körű politikai-társadalmi támogatottság mellett váltotta fel a korábbi arany szabályt az adósságfék. A többi tagállamban viszont a belülről kiérlelt döntést egy kormányközi szerződés rendelkezéseinek a nemzeti joganyagba való átültetése helyettesíti. Ez pedig azért nem szerencsés, mert a szabályok soha nem önmagukban teremtenek fegyelmező erőt. Ennél jóval valószínűbb, hogy a közpénzügyi fenntarthatóság mellett elkötelezett kormányok egy szélesebb reformprogram vagy -csomag részeként alkalmaznak szabályokat, mintegy jelezve, hogy elköteleződésük az adott politikai cikluson túlmutat (*Benczes, 2011*).

Az EU tagországaiban egyáltalán nem ritka, hogy önálló kezdeményezésként vezetnek be fiskális szabályokat. A válságot megelőzően például az EU-15-ökben az egyetlen Görögország kivételével minden állam alkalmazott valamilyen fiskális szabályt (többnyire egyenlegszabályt és/vagy a kiadási szabályt – lásd például: Európai Bizottság, 2008). De maga a pénzügyi és gazdasági válság kirobbanása sem szegte az európai országok szabálybevezetési kedvét. Miközben 2008-tól kezdődően Európa országai a válság negatív hatásainak tompításával voltak elfoglalva, szinte kivétel nélkül megpróbálták a kormányzati működés különféle szintjein fiskális szabályokat is bevezetni, amelyek a későbbiekben a kivonulási stratégia részei lehettek vagy lehetnek majd. Az *1. táblázat* erről a folyamatról tudósít a GMU tagállamaiban.

*1. táblázat*

**Fiskális szabályok a GMU országaiban (a bevezetés éve)**

	Kiegyensúlyozott költségvetés szabálya	Adósságsszabály	Kiadási szabály	Bevételi szabály
Ausztria	2008, 2011, <b>2012</b>		<b>2009</b>	
Belgium	<b>2012, 2014</b>			
Ciprus	<b>2013</b>			
Németország	<b>2009, 2011, 2013</b>		2008	
Észtország		<b>2010</b>		
Görögország	<b>2012</b>			

## A fiskális paktum helye és szerepe az európai válságrendezésben

	Kiegyensúlyozott költségvetés szabálya	Adósságszabály	Kiadási szabály	Bevételi szabály
Spanyolország	<b>2012</b>	<b>2012</b>	2011, <b>2012</b>	
Finnország		<b>2011</b>	<b>2012</b>	
Franciaország	<b>2013</b>	<b>2008</b>	<b>2011</b>	<b>2009, 2011</b>
Írország	<b>2013</b>	<b>2013</b>	<b>2012, 2013</b>	
Olaszország	<b>2010, 2014</b>	<b>2014</b>	2008, 2011, 2012, <b>2013, 2014</b>	
Litvánia		<b>2012</b>	<b>2008</b>	2008, 2012
Luxemburg	<b>2012, 2013</b>		2010, 2012	
Lettország	<b>2013</b>	<b>2013</b>	2014	
Hollandia			<b>2012</b>	
Portugália	<b>2012, 2015</b>	<b>2013</b>		
Szlovénia			2010	
Szlovákia	<b>2014</b>	<b>2012</b>	<b>2012</b>	

*Megjegyzés:* Vastag betűvel jelölve a jelenleg is érvényben lévő szabályokat. A szabályok a szövetségi, a tagállami (tartományi, regionális), valamint a társadalombiztosítási alapokra vonatkoznak (a helyi önkormányzatokra foganatosított szabályok nem szerepelnek a táblázatban). A 2012 utániak már jellemzően a fiskális paktum által előírtak szerinti szabályokat rögzítik.

*Forrás:* Saját válogatás és szerkesztés Európai Bizottság [2015] alapján.

A program- (vagy általánosabb nevükön periféria-) országok közül Írország hajtott végre a legsikeresebb konszolidációt. A 2010-es 23,3 százalékról 2014-re 3,9 százalékra mérséklődött az államháztartás éves hiánya, 2015-ben pedig várhatóan 3 százalék alá esik. Adósságállománya, amely néhány esztendő alatt a banki kimentések okán közel 100 százalékponttal emelkedett, 2014-re 110 százalékra mérséklődött. A javulást a felívelő nemzetközi környezet mellett a növekvő bevételek, valamint a kiadások jelentős mértékű visszafogása okozták (IMF, 2015a). A konszolidációs program része volt, hogy Írország előbb 2012-ben egy fiskális felelősségi törvényt iktatott be (új fiskális szabályokkal, valamint egy új független ellenőrző tanáccsal), majd 2013-ban kiegészítette azt a középtávú költségvetési tervezéssel (lásd: *Kopits*, 2014). (A szabályokat ugyanakkor nem az alkotmányban rögzítették, mivel ahhoz népszavazást kellett volna tartani.) Írországban tehát, azt lehet monda-

ni, hogy a nemzeti birtokbavétel sem szenvedett hiányt. Ráadásul az ír erőfeszítéseknek köszönhetően az ország hamarosan kikerülhet a túlzottdeficit-eljárás alól.<sup>16</sup>

*Spanyolország* már a válságot megelőzően is az egyik legszigorúbb nemzeti szabályrendszer alkalmazta, ám a 2011-ben és 2012-ben elfogadott szabályegyüttes (egyenlegszabály, adósságszabály és kiadási szabály) az ibériai ország kiemelkedően a legszigorúbbá vált. A szabályok mind a központi kormányzatra, mind pedig a régiókra kiterjednek, sőt a helyi önkormányzatokat is lefedik. Ezzel gyakorlatilag az államháztartás szinte egésze a szabályegyüttes hatálya alá tartozik. A strukturális egyenlegszabály érdekessége, hogy amennyiben a társadalombiztosítási rendszerekben hiány állna elő, úgy egyfelől a központi kormányzat mozgásterét kell a kormány-  
nak hasonló mértékben csökkentenie, másfelől a társadalombiztosítási rendszer reformjára kell törekednie az ismétlődések elkerülése érdekében. A 60 százalékos adósságlimitet pedig három részre osztották: a központi kormányzat a GDP 44 százalékára rúgó adósságot halmozhat fel, az autonóm régiók adóssága 13 százalék lehet, míg az önkormányzati szektor teljes adóssága a GDP 3 százalékát érheti csak el. Az új szabályokat a spanyol alkotmány rögzíti és a szankcionálás automatikusan történik. 2013-ban független fiskális tanácsot is felállítottak. Összességében tehát az állítható, hogy a válságot sikeresen maga mögött tudó Spanyolország (IMF, 2015b) is komoly erőfeszítéseket tett azért, hogy a fiskális paktum előírásai összhangba kerüljenek saját nemzeti igényeikkel.

*Olaszország* saját hatáskörben, alkotmányban rögzítve fogadott el egy szigorú egyenlegszabályt még 2012-ben, azelőtt hogy a fiskális paktumhoz csatlakozott volna. (Bár a szabályok ténylegesen csak 2014-ben léptek életbe.) Az alkotmány mellett konkrét megvalósítási törvényt is életbe léptettek, amely a fiskális paktum igényeinek megfelelő alkotmányos adósság- és egyenlegszabályt kiegészítette kiadási szabállyal is. Továbbá arany szabályt is tartalmaz az új olasz szabályegyüttes, amely kifejezetten a regionális és helyi önkormányzatokra vonatkozik. A szabályok betartását ez esetben is egy újonnan felállított fiskális tanács felügyeli.

*Portugáliában* nem sikerült alkotmányos szinten rögzíteni az új szabályokat (nem volt meg az ehhez szükséges kétharmados politikai támogatás), ám ennek ellenére egyszerű törvénnyel elérte az ország, hogy komplex rendszerben korlátozza a költségvetési politika mozgásterét az államháztartás minden szintjén. A helyi

<sup>16</sup> Írország kapesán ugyanakkor érdemes elmondani, hogy a szabályok vagy intézményi reformok vitában a szigetország az is-is megoldást választotta. A fiskális paktumból eredő kötelezettségeit egy általánosabb keretprogramba foglalva valósította meg.

önkormányzatokra arany szabályt is fogantatosítottak. Hasonlóan más országokhoz, Portugáliában is felállt a fiskális tanács (a portugál közpénzügyi tanács).

A legellentmondásosabb helyzet az euró zóna válságát kirobbantó *Görögországban* alakult ki.<sup>17</sup> A déli állam volt az egyetlen, amely a válság előtt nem alkalmazott saját hatáskörben szabályokat. A kimentésért cserébe már 2010-ben vállalta az akkori görög kormány, hogy szigorú szabályokat vezet be, de végül csak annyi történt, hogy 2012 májusában ratifikálta a fiskális paktumot és ezzel kötelezőnek ismerte el az egyenleg szabályt és az adósság szabályt. Saját hatáskörben így nem rendelkezett egyéb szabályok átvételéről. A görög vonatkozásra az egyik magyarázat az lehet, hogy a pénzügyi segítségnyújtásért cserébe az országnak amúgy is szigorú konszolidációs politikát kell vállalnia, így az feleslegessé teszi az önként vállalt további korlátozásokat, illetve az IMF–EU párosa erőteljesebb fegyelmezőerőt jelenthet, mint bármilyen belső szabály (*Marketou*, 2015).<sup>18</sup>

#### *Csak kormányok közötti szerződés?*

Habár a fiskális egyezmény egyértelműen a német igények kielégítésének eszköze volt, azonban Németország eredetileg a franciákkal együtt kezdeményezte még 2011 augusztusában – egy az Európai Tanács elnökének írott levélben – új és szigorú szabályok bevezetését. A 2011. októberi európai tanácsi ülés pedig már egyértelműen a hatos törvénycsomaggal megújított stabilitási és növekedési egyezmény nemzeti szintű birtokbavételére hívott fel, kijelölve hogy a strukturális egyenlegre meghatározott kiegyensúlyozott költségvetést előíró fiskális szabályt az érintetteknek a nemzeti joganyagaikban is érvényre kell juttatniuk, lehetőség szerint alkotmányban rögzítve azt (Európai Tanács, 2010).

Az egyezség tető alá hozását azonban több tényező is nehezítette. Egyfelől az Európai Bizottság, szembemenve a német elképzelésekkel, az eurókötvények tervével állt elő, amivel a szolidaritást kívánta erősíteni.<sup>19</sup> Másfelől Nagy-Britannia egyértelműen jelezte, hogy nem hajlandó csatlakozni az új szabályokhoz (még ha azok kötelező érvénnyel csak az euró zóna tagországaira vonatkoznak is), és egyértelműen elutasította a németek által szorgalmazott alapszerződés-módosításokat. Tette ezt a szigetország annak ellenére, hogy saját hatáskörben az EU talán legszo-

<sup>17</sup> A görög válság háttéréről lásd: *Győrffy* [2014].

<sup>18</sup> *Marketou* ennek tulajdonítja azt is, hogy érdemi vita sem alakult ki a görög parlamentben a fiskális paktumról. Azt a felek amúgy is a német érdekek kiszolgálásának, az országuk érdekeivel ellentétes neoliberális ideológia további térnyerésének tartották.

<sup>19</sup> Az elképzelés részleteit és átfogó értékelését lásd: *Losoncz* [2014].

fisztikáltabb szabály- és intézményrendszerét működteti a fiskális fenntarthatóság megteremtésének céljával. Az egyezményből való kimaradása így azért is sajnálatos, mert tapasztalataival nem gazdagíthatja, segítheti a részes tagállamokat.

Német szempontból azonban kulcskérdés volt, hogy a kimentési alaphoz való hozzáférést a lehető legszigorúbb kondíciókhoz kössék, és a megelőzésre erős hangsúly kerüljön, ezért a schengeni egyezményhez hasonló megoldást, vagyis egy kormányközi szerződés tető alá hozását javasolták – maguk mögött tudva Franciaország támogatását is.

2011 decemberében és 2012 januárjában többfordulós egyeztetések után végül megszületett a kompromisszumos kormányközi megállapodás. Egyebek mellett kompromisszumnak tekinthető az, hogy az első verzióban még az alkotmányban való rögzítés igénye szerepelt, ez azonban a végső változatban, elsősorban Dánia, Finnország, Írország és Románia kifogásai miatt (referendum igénye) fellazult. A francia elvárások pedig annyiban sérültek, hogy az általuk szorgalmazott szerződésben csak az eurózóna tagállamai válhattak volna részessé, így erősítve a többsebességes EU koncepcióját. Az elképzelés ellenzői, különösen Lengyelország azonban sikeresen érveltek a kizárólagosságot megcélzó francia álláspont ellen.<sup>20</sup>

Tény ugyanakkor, hogy a fiskális paktum nem része az EU jogi keretrendszerének. Jellegénél fogva tovább erősíti azt a nem kívánt vonalat, amely a közösségi módszer helyett a kormányközi tárgyalásokat, alkukat és általában is az intenzív kormányköziséget teszi az EU meghatározó kormányzási, döntési mechanizmusává. Mint kormányközi szerződés, a szerződő felek (illetve azok kormányai) a meghatározó és döntési jogkörrel felruházott aktorok. Ugyanakkor az egyezés preambuluma rögzíti azt az óhajt, hogy „e szerződés rendelkezéseit a lehető leghamarabb belefoglalják az Európai Unió alapját képező szerződésekbe” (Szerződés preambuluma).<sup>21</sup>

#### *Konzisztencia, átláthatóság, kikényszeríthetőség*

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, a megreformált stabilitási és növekedési egyezmény és most a legújabb fiskális paktum is számszerű formában igyekszik kijelölni a tagállami költségvetési politikák mozgásterét. Kérdéssé válhat ezért ezek konzisztenciája és követhetősége, átláthatósága.

<sup>20</sup> Az egyezmény megszületésének körülményeiről lásd: *Beach* [2013].

<sup>21</sup> Arra is ügyeltek a felek, hogy kinyilvánítsák: a szerződés nem megy szembe az EU előírásaival, a „szerződés nem sértheti az Unió hatáskörét” [Szerződés, 2. cikk (2)]. A szöveg továbbá erőteljesen visszautal – ahol csak lehet – az EU elsődleges és másodlagos jogforrásaira.



Habár az EU fiskális politikai szabályrendszere mostanra valóban összetetté vált, az nem jelenti feltétlenül azt, hogy következetlenségre, esetleg ellentmondásokra vezetne (lásd például: *Marzinotto* és *Sapir*, 2012, vagy *Verhelst*, 2012). A fiskális paktumban rögzített fiskális szabályok jóval szigorúbbak, mint a korábbi szabályozás, így az ebből a szempontból biztosan nem ütközik az EU korábbi előírásaival.<sup>22</sup> A már meglévő és a most elfogadott szabályok egyértelmű hierarchiába rendeződnek, amelynek csúcán az új, tagállami szinten bevezetésre ajánlott kiegyensúlyozott strukturális egyenleget előíró szabály áll.<sup>23</sup> Az EU-s szabályok pedig (úgy, mint maga a lisszaboni szerződésben megfogalmazott hiány- és államadósság-szabályok vagy a hatos csomag kiegyensúlyozott költségvetési pozícióra felszólító fiskális szabályai) egyfajta védőhálóként szolgálnak (*Blizkovsky*, 2012).

A 2012 márciusában elfogadott fiskális paktum egyértelműen az uniós joganyag szerves részét jelentő és 2011-ben megújított stabilitási és növekedési egyezményre épül. A hatos csomag ugyan egyértelmű elmozdulást jelentett a közpénzügyek fenntarthatóságának biztosítása irányába, Németország azonban további fegyelemerősítő intézkedéseket vélt szükségesnek. A stabilitási és növekedési egyezmény nem teszi lehetővé az európai hatóságok (vagy más országok) direkt beleszólását a bajba jutott államok költségvetési politikájának alakításába. A fiskális paktum azonban olyan szigorú kimentési mechanizmust céloz meg baj esetén (erre gyakran – ámde hibásan – transzferunióként hivatkoznak), amihez csak akkor férhet a sokktól sújtott tagország, ha költségvetési politikájának alakításában részben lemond a szuverenitásról. Paradox helyzet áll tehát elő: olyan kormányközi szerződés (tehát nem EU-s joganyag) született, amely minden korábbinál fajsúlyosabbá teszi a más tagállamból eredő (de nem feltétlenül összeurópai szintű) nyomásgyakorlást egy nemzetgazdaságban, korlátozva annak döntési kompetenciáját a beszedett adók körének meghatározása, illetve azok elköltése tekintetében.

Kihívást jelenthet ugyanakkor a szabály betartatása, illetve a büntethetőség – lévén a szerződés kormányközi. Ebben az esetben a vonatkoztatási pont az új hatos törvénycsomag, amely a büntetés automatikussá tételével jelentős mértékben szigorított a korábbi, 2011-et megelőző felálláson. Ennek megfelelően az új egyezmény is

<sup>22</sup> Preambulumában szövegszerűen is megfogalmazódott, hogy a felek tisztában vannak az EU-s előírásokkal: „Tudatában annak, hogy biztosítaniuk kell, hogy államháztartási hiányuk ne haladja meg a piaci áron számított bruttó hazai termékük 3%-át, és hogy államadósságuk ne haladja meg a piaci áron számított bruttó hazai termékük 60%-át, vagy megfelelő mértékben közelítsen ahhoz...” Másutt – szintén a preambulumban: „e szerződésben megállapított korlátokkal összhangban lévő új középtávú célkitűzések bevezetésével tovább erősítse a Stabilitási és Növekedési Paktumot”.

<sup>23</sup> Az államháztartás strukturális egyenlege alatt értve az egyszeri és átmeneti intézkedések hatásától megtisztított, ciklikusan kiigazított éves egyenleget [Szerződés, 3. cikk (3a)].

igyekezett nagy szigorral eljárni. Egyfelől egy automatikusan életbe lépő korrekciós mechanizmust foganatosít, ami lehetővé teszi, hogy az érintett tagállam „az eltérés korrekciója érdekében meghatározott időn keresztül intézkedéseket tegyen” [Szerződés, 3. cikk (3e)]. A fordított minősített többségi szavazásnak megfelelően nem arról kell szavazni, hogy a vétkes ország ellen meginduljon-e az eljárás, hanem arról, hogy *ne* induljon meg. A minősített jelző itt a szavazatok 80 százalékát jelenti, mivel azonban Németország egymaga a súlyok több mint negyedével rendelkezik a tanácsban, ezért nélküle nem lehetséges leállítani a szankcionálási folyamatot.

Külön erőssége a szerződésnek, hogy felszólítja a túlzottdeficit-eljárás alá került tagállamot, hogy „költségvetési és gazdasági partnerségi programot” léptessen életbe, ami pontosan meghatározza azon intézkedések körét – különös tekintettel a végrehajtandó strukturális reformokra –, amelyekkel a túlzott hiány kiigazítható [Szerződés, 5. cikk (1)]. A programokat a tanácshoz, illetve a bizottsághoz kell benyújtani, a lépések felügyelete pedig a stabilitási és növekedési egyezményben meghatározott módon folyik. Érdekesség, hogy a tanács és a bizottság a programokon túl magát az éves költségvetés végrehajtását is (!) figyelemmel követ(het)i [Szerződés, 5. cikk (2)].

Egyértelműen a kikényszeríthetőség bizonyult a válság előtti kormányzási rezsim gyenge pontjának. Görögország módszeresen félretájékoztatta Brüsszelt, hamis adatokkal operált, míg Németország és Franciaország 2003-ban súlyával visszaélve akadályozta meg a túlzottdeficit-eljárás megindítását. Az Európai Unió Bíróságának bevonása és a bírósági döntés kötelező volta az, amitől most a felek a folyamat depolitizálását várják.

### *Szuverén adósság, magánadósság, versenyképesség*

Egyéb kérdéseket is felvet az a beismerés, hogy a fiskális paktum gyakorlatilag kiegészítése a 2011-ben jelentős ráncfelvarráson átesett stabilitási és növekedési egyezménynek. *Creel et al.* [2012, 538. o.) például úgy fogalmaz, hogy ezzel az Európai Unió visszavonhatatlanul hitet tett amellelt, hogy az államháztartás hiánya, illetve adóssága nem eszköz, amellyel a ciklikus kilengéseket tompítják a kormányok, hanem cél. Vagyis egy gazdaságpolitikai eszközt, a fiskális politikát – amely önálló valuta és monetáris politika hiányában az egyetlen valós lehetőség a GMU-ban a beavatkozásra – célá transzformált az egyezmény.

Tény, hogy a fiskális paktum szinte axiómaként kezeli az elsősorban a válságok első generációs modelljeire jellemző oksági viszonyt: a torz makrogazdasági fundamentumok (így az államháztartás romló pozíciója) egyéb torzulásokra (mint az

infláció, a külkereskedelmi mérleg hiánya, a versenyképesség romlása) vezetnek, amelyek azután válságban kulminálnak. A fiskális paktum azt a meggyőződést rögzíti, hogy a gazdasági visszaesés nem oka, hanem következménye az államháztartás tartós hiányának.

A második és harmadik generációs válságmagyarázatok ugyanakkor a kormányzati (leginkább a fiskális) politika felől elmozdulást jelentettek a magánszektor magatartásában beálló változások felé – azt indukálva, hogy akár a fiskális politika viszonylagos kiegyensúlyozottsága mellett is elképzelhető gazdasági válság. Közismert, hogy a mostani gazdasági válságot megelőzően az egyetlen Görögországon kívül a GMU-tagországok mindegyike viszonylag szigorú költségvetési politikát folytatott (Losoncz, 2014). A hiányok elszaladása (akár extrém módon is, mint az történt Írországban) a bankszektor kinnlevőségeinek leírásából, a pénzügyi szektor állami pénzek általi feltőkésítésének a következményeként állt elő. A GMU speciális konstrukcióként jött ugyanis létre: úgy vezették be a közös pénzt az egységes piacon, hogy a pénzügyi közvetítőrendszerre nem vonatkozott az egységes szabályozás. E decentralizált megközelítés azonban rendszerszintű kockázatokat szült, amit *De Grauwe* [2013] találóan a szuverének és a bankok halálos ölelésének nevezett.

Az EU állam- és kormányfőinek a Lehmann Brothers csődje utáni 2008. októberi döntése az egyes tagországok hatáskörébe utalta a banki kimentést. Visszatekintve megkockáztatható, hogy rossz döntés született, hiszen e bankok mind az EU egységes piacán működtek (egységes szabályozás nélkül), mérlegeikben külföldi eszközök és források tömegei jelentek meg. Írországban a bankszektor összesített eszközállománya az ír GDP majd nyolcszorosára nőtt a válságot megelőzően. (Az arányok más tagállamokban: Spanyolországban háromszoros, Portugáliában két és félszeres, de például Ausztriában és Franciaországban is közel négyszeres volt – ECB, 2014.) A kimentések tagállami szintű kezelése előbb a válsággal érintett országok kormányait hozta nehéz helyzetbe, mivel az államháztartási pozíciók drámai mértékben romlottak. A bankválság rövid időn belül közpénzügyi válsággá transzformálódott. Ilyen értelemben helytelen európai adósságválságról beszélni, hiszen az csak következményként jelent meg (lásd mások mellett: *Baldwin* és *Giavazzi*, 2015). Görögországot leszámítva a krízist nem a közszektor felelőtlen, a stabilitási és növekedési egyezmény szellemével szembenő túlköltekezése okozta, hanem a magánszféra túlzott hitelfelvételei.

A hitelezés befagyása (*sudden stop*) és a pénzügyi rendszer összeomlásának veszélye mellett a versenyképesség erőteljes erodálódása (a reálárfolyam felértékelődése, a munkatermelékenység relatív romlása stb.) is jelentős kihívás elé állította a tagországokat (*Bird* és *Mandilaras*, 2013). Nemzeti valuta híján az alkalmazkodást

a szokványos keynesiánus módszer, a leértékelés nem biztosíthatta. A kereslet áttérése belső piacokra pedig még deflációs időkben sem életszerű feltételezés kis, nyitott gazdaságokban. A GMU sajátos intézményi konstrukció, amelyben a megoldást a versenyképesség romlására egyedül a munkapiac, valamint a termék- és szolgáltatásipiac további deregulációja, rugalmassá tétele jelenthetné. A válságot követő esztendőekben sem történt azonban e téren érdemi változás; Németország viszont tartja versenyképességi pozícióit – adatokat lásd a 2. táblázatban.

## 2. táblázat

## A reál-effektív árfolyam és a munkatermelékenység változása

	Reál-effektív árfolyam változása			Munkatermelékenység változása		
	2002–2008	2008–2013	2002–2013	2002–2008	2008–2013	2002–2013
Németország	-2,5	2,5	0,0	3,3	0,8	4,1
Írország	34,2	-20,1	14,1	3,0	3,8	6,8
Görögország	10,9	-10,9	0,0	3,6	-2,0	1,6
Spanyolország	19,8	-13,3	6,5	1,3	3,4	4,7
Franciaország	9,8	-0,4	9,4	2,1	1,2	3,3
Olaszország	15,8	-0,1	15,7	0,3	-0,2	0,1
Portugália	5,2	-7,1	-2,0	0,9	1,0	1,9

*Megjegyzés:* A reál-effektív árfolyam értelmezése: a negatív előjel a versenyképesség javulását mutatja. A bázisév 2005 volt (azaz 2005 = 100). A munkatermelékenység értelmezése: az egy munkóra alatt létrehozott érték euróban kifejezve.

*Forrás:* Saját számítások AMECO-adatbázis alapján.

Mivel a tagállami költségvetési pozíciók romlása többnyire csak következménye, nem pedig kiváltó oka volt az egyéb válságjelenségeknek, ezért a fiskális paktum elrettentő, visszatartó erővel rendelkezhet ugyan, de útját nem áll(hat)ja egy olyan válságnak, amelynek gyökerei nem a közszektorban erednek. A nyitott gazdaságok makroökonómiájából jól ismert egyszerű összefüggés alapján:

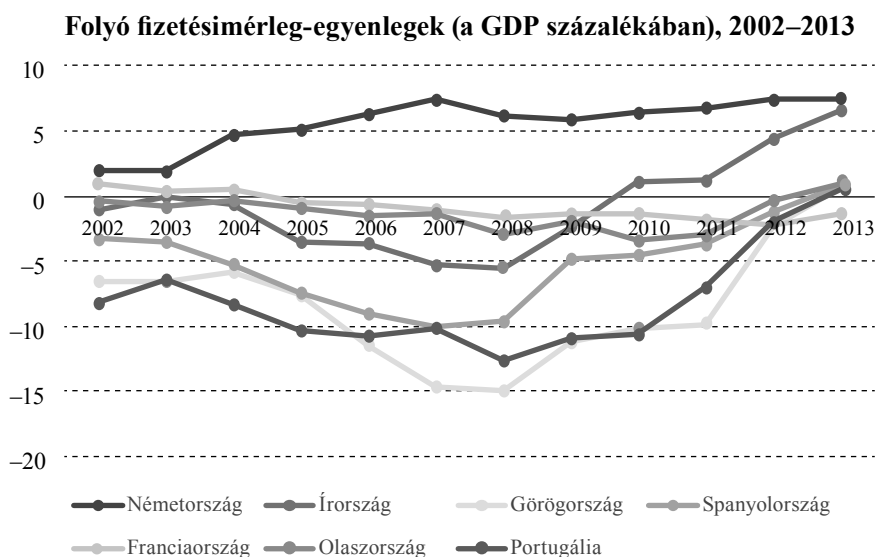
$$(X-M) = (S-I) + (T-G) \quad (1)$$

*ahol:*  $X$  az export,  $M$  az import,  $S$  és  $I$  a magánszektor megtakarítása, illetve beruházása, valamint  $T$  az adók,  $G$  pedig a kormányzati kiadások értéke.

Az (1) összefüggés rámutat, hogy hiába a fiskális szigor, a hazai megtakarításokat felülmúló beruházások miatt a külgazdasági pozíció romlik – ahogy történt az a

perifériaországokban (lásd az 1. ábrát). Nem véletlen, hogy a hatos törvénycsomag új elemként, külön rendeletben rendelkezett a makrogazdasági egyensúly megteremtésének igényéről. A bizottság figyelemmel kíséri a tagállami makrogazdasági helyzetet, így például pontozza az országok versenyképességi teljesítményét, ideértve a külső pozíciókat is. A túlzottdeficit-eljáráshoz hasonló túlzott egyensúlytalansági eljárást is bevezetett a törvénycsomag, amelyet akkor indítanak meg, ha a bizottság és a tanács ajánlásait figyelmen kívül hagyja az érintett ország.

1. ábra



Forrás: AMECO-adatbázis.

Ha tehát mind a külső pozíció, mind pedig az államháztartás egyensúlyban (vagy közel egyensúlyban) van, akkor a privát szektor is egyensúlyba kerül, azaz a (hazai) megtakarítások nem maradnak el a beruházásoktól. De mennyiben reális a köz- és a magánszektorra is kiterjedő általános egyensúlyi pozíciók feltételezése? Föderális államokban (megengedőbben: közös valutát használó monetáris alakulatokban) egyáltalán nem ritka, sőt inkább az a jellemző, hogy az egyes régiók (tartományok, tagállamok) rendre különböző pozíciókat foglalnak el – már ha egyáltalán mérik azt – fejlettségbeli, képzettségbeli stb. eltérésekből fakadóan. Következésképpen vagy elfogadja az eurózána, hogy az egyensúlytalanságok tartósan fennmaradnak és ennek megfelelően a későbbi válságok elkerülése érdekében olyan

állandó transzfermechanizmust valósít meg, amely a föderális berendezkedéssel bíró államokban evidencia, vagy pedig olyan intézményi megoldás(oka)t talál, amely az (1) összefüggés mindhárom tényezőjét érdemben képes befolyásolni, nem csak az államháztartás pozícióját.

3. táblázat

**Tagállami import- és exportértékek németországi viszonylatban**  
(Milliárd euró)

	Import Németországból			Export Németországba		
	2002	2008	2013	2002	2008	2013
Írország	3,76	4,9	4,24	6,7	5,9	6,3
Görögország	4,03	7,96	4,54	1,14	2,08	1,8
Spanyolország	29,11	41,95	31,19	15,3	20,2	24,4
Franciaország	67,45	93,3	98,43	52,7	65,8	71
Olaszország	46,84	61,18	53,3	37,3	47,1	48,4
Portugália	6,35	8,59	6,49	4,8	4,9	5,5

Forrás: Eurostat.

E tekintetben a legfontosabb (gyakorlati) kérdés, hogy Németország, amely a legnagyobb hitelező, hajlandó-e szintén felvállalni, hogy külkereskedelmi mérlegének többletét leszorítva a monetáris unió más államainak pozícióját javítsa. Miközben e felvetés az (1) összefüggés alapján önmagában egyáltalán nem irreális (hiszen Németország – továbbá Hollandia, Ausztria vagy Finnország – hitelezői pozíciója más oldalról azt jelenti, hogy egyéb tagállamok, jelesül a válsággal sújtott perifériaállamok hitelfelvevői pozícióba szorulnak), vizsgálni célszerű, hogy milyen feltételek mellett volna hajlandó Németország rontani saját pozícióján. A válságban, illetve a válságrendezésben tanúsított német magatartás alapján egyértelműnek látszik, hogy a megoldás semmiképpen sem az önként vállalt és feltételek nélküli „rontás” volna (praktikusan: a németországi munkabéreknek a termelékenységhez viszonyított jelentős emelése), hanem a partnerországok strukturális adottságainak (elsősorban a munkapiacot érte ide) javítása által. Németország EU-n belüli exportrészesedése a 2008-as 22,8 százalékról enyhén 21,9 százalékra mérséklődött 2013-ra, az EU-n kívüli részesedése – az EU-28-ak viszonylatában – ugyanakkor szinte változatlan

maradt, 27 százalékon áll. Ahogy *Antalóczy és Naszádos* [2015] is megállapítják, Németország rendkívül gyorsan és hatásosan reagált a válságra. (De hozzáteszik azt is, hogy a német gazdaság 1952 óta folyamatosan többlettel zárja külkereskedelmi mérlegét.) Ugyanakkor Spanyolország kivételével (ahol 4,9 százalékról 5,3 százalékra nőtt az EU-n belüli kivitel részaránya) egyetlen más perifériaállam sem tudta növelni részesedését az EU-n belül. (A Németországgal szembeni külkereskedelmi pozíciókról a 3. táblázat tájékoztat, ami egyben azt is szemlélteti, hogy igazán csak Spanyolország volt sikeres ez esetben is az átpozicionálásban.)

Az eddigi gyakorlat a pénzügyi kimentéshez kapcsolt feltételeesség részeként próbálta kezelni e torzulásokat, ám a tényleges intézkedéseket a tagállamok hatáskörébe utalta. Ez a megközelítés – miközben kielégíti a szubszidiaritás elvét és demokratikus legitimitással is bír (amennyiben a nemzeti törvényhozás és a végrehajtó hatalom együttműködésében jön létre a reformterv), az eddigi tapasztalatok birtokában nem vezetett eredményre. Ezért a fiskális paktum, valamint a hatos törvénycsomag mellett, azokat kiegészítve (és így előbbieik érvényességét aláhúзва) olyan előírásokat is foganatosíthatna a közösség, amelyek a strukturális reformok melletti egyértelmű(bb) kiállást juttatják érvényre.

A fiskális paktum egyensúlyt megcélzó előírása csak abban az esetben lehet eredményes, ha azt kiegészíti a magánszektorra vonatkozó hasonló előírás is. Ezért lehet indokolt olyan újabb paktum elfogadása, amely kifejezetten a versenyképesség javítását célozza meg. *Mody* [2013] például a fiskális paktum mellett banki paktumot és versenyképességi paktumot is javasol. Ezzel voltaképpen az (1) összefüggés mindhárom tagjára vonatkozóan közös állásfoglalásra szorulnának a felek. Mára az eurózána stabilitásának megteremtését és megtartását célzó elképzelések közül a bankunió megvalósításának igénye teljességgel elfogadottá vált.<sup>24</sup> Hovatovább ma ez határozza meg a gazdasági kormányzás kapcsán kialakult vitákat, háttérbe szorítva a fiskális unió kialakítására vagy a versenyképesség javítására vonatkozó elképzeléseket.<sup>25</sup> Utóbbi kapcsán ugyan szintén kormányközi szerződésként és szintén a francia–német páros által támogatva 2011 tavaszán elfogadták az euró-plusz paktumot,

<sup>24</sup> A bankunió létrejöttéről 2012-ben állapodtak meg az állam- és kormányfők. A GMU megerősítésének szándékával létrejövő bankunió részeként jöhetett létre az EKB felügyelete alatt működő egységes felügyeleti mechanizmus, valamint a pénzügyi segítségnyújtásban aktívan szerepet vállaló egységes bankszanálási mechanizmus – utóbbi a következő tíz évben fog teljessé válni. A bankunió harmadik lába az európai betétbiztosítási rendszer lesz majd (Five Presidents' Report, 2015).

<sup>25</sup> A versenyképességi kérdésekről lásd *Halmi* [2014], illetve *Kutasi* [2015].

amelynek deklarált célja a versenyképesség és foglalkoztatás emelése, a strukturális reformok támogatása és nemzeti birtokbavétele, ám hatása legalábbis vitatható.<sup>26</sup>

## Konklúzió

Az európai stabilitási mechanizmus jelenlegi formájában annak nyilvánvaló beismerése, hogy az Európai Unió a közeljövőben nem kíván transzferunióvá válni. Ha pedig ez így van, akkor továbbra sem várható, hogy az optimális valutaövezetek elmélete által támogatott és föderális berendezkedésű országokra egyértelműen jellemző állandósított transzfermechanizmus volna hivatott levezetni a belső feszültségeket az unióban.

Önálló valuta és monetáris politika híján a tagállamok elvben a költségvetési politika adta lehetőségekkel, az adók és a kiadások változtatásával kezelhetik a gazdaságukat ért sokkokat. A 2012 márciusában német nyomásra elfogadott fiskális paktum azonban jelentős mértékben korlátozza ezt az elvi lehetőséget, különösen a diszkrecionális lépések tekintetében. Az új szabályozások mellett azok az államok remélhetik a költségvetési politikától, hogy sokklevezetőként működik, amelyekben az automatikus stabilizátorok viszonylag erőteljesen hatnak. Ez furcsa módon arra vezethet, hogy úgy valósul meg fiskális fegyelem (legalábbis az államadósságra és az éves hiányra vonatkozóan), hogy az államok növelik az államháztartás nagyságát, azon belül pedig azokat a tételeket, amelyek érzékenyek a gazdasági ciklusokra.

A fiskális paktum nyilvánvaló célja ugyanakkor az volt, hogy a költségvetési politika mozgásterének szűkítésével a belső leértékelés irányába terelje azokat a tagországokat, amelyek versenyképességi problémákkal küzdenek. Ez gyakorlatilag a munka-, termék- és szolgáltatás piacok rugalmassá tételét jelenti. Ennek felismerése azonban egyáltalán nem új, hiszen az EKB megalakulása óta, tehát már a nagy mérséklet éveiben is a gazdaság alkalmazkodóképességének fontosságára hívott fel a túlélés érdekében (*Allsopp és Artis, 2003*). Kérdés ugyanakkor, hogy a kormányközi szerződéssel megvalósított fiskális paktum önmagában elegendő lesz-e a kormányzati magatartás terelésére, megváltoztatására, vagy egyéb, akár szintén az EU közvetlen joghatóságán kívüli megoldásokat kell keresnie az érdekelteknek.

<sup>26</sup> Egy friss tanulmányban gyakorlatilag (tetsz)halottnak nevezik az egyezményt – részletesen lásd: EPSC [2015].



**Hivatkozások**

- Alesina, Alberto – Perotti, Roberto* [1996]: Budget deficits and budget institutions. International Monetary Fund, Working Paper, 52. sz.
- Allsopp, Christopher – Artis, Michael J.* [2003]: The assessment: EMU, four years on. *Oxford Review of Economic Policy*, XIX. évf., 1. sz., 1–29. o.
- Andor László* [2013]: Válságkezelés az Európai Unióban és a valutaunió reformja. *Köz-gazdaság*, VIII. évf., 3. sz., 5–20. o.
- Antalóczy Katalin – Naszádos Zsófia* [2015]: Quo vadis rajnai kapitalizmus? A német szociális piacgazdaság modelljének jövője. *Külgazdaság*, LIX. évf., 7–9. sz., 3–28. o.
- Baldwin, Richard – Giavazzi, Francesco* (szerk.) [2015]: The euro-zone crisis: A consensus view of the causes and a few possible solutions. *CEPR Press*, London.
- Beach, Derek* [2013]: The fiscal compact, euro reforms and the challenge for the euro-outs. In: *Hvidt, Nanna – Mouritzen, Hans* (szerk.): Danish foreign policy yearbook 2013. Danish Institute for International Studies, Koppenhága, 113–133. o.
- Beetsma, Roel – Gradus, Raymond* [2012]: A discussion of the changes to Europe's macro-fiscal framework in response to the crisis. *CESifo Forum*, XIII. évf., 1. sz., 17–24. o.
- Benczes István* [2004]: Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban. *Külgazdaság*, XLVIII. évf., 11. sz., 2–37. o.
- Benczes István* [2011]: Fiskális fegyelem. Válság előtt – válság után. In: *Muraközy László* (szerk.): 20 év múlva. Akadémiai Kiadó, 150–184. o.
- Bird, Graham – Mandilaras, Alex* [2013]: Will Europe's fiscal compact help avoid future economic crises? Department of Economics, University of Surrey, DP, 12/12.
- Blizkovsky, Peter* [2012]: Does the golden rule translate into a golden EU economic governance? Lee Kuan Yew School of Public Policy, *Policy Brief Series*, 7. sz.
- Bod Péter Ákos* [2015]: Lámfalussy Sándor (1929–2015). *Közgazdasági Szemle*, LXII. évf., 7–8. sz., 713–716. o.
- Bordo, Michael – Markiewicz, Agnieszka – Jonung, Lars* [2011]: A fiscal union for the euro: Some lessons from history. NBER Working Paper Series, No. 17380.
- Creel, Jerome – Hubert, Paul – Saraceno, Francesco* [2012]: The European fiscal compact: A counterfactual assessment. *Journal of Economic Integration*, XXVII. évf., 4. sz., 537–563. o.
- Csaba László* [2013]: Európai Egyesült Államokat – de most rögtön? *Köz-gazdaság*, VIII. évf., 1. sz., 19–27. o.
- De Grauwe, Paul* [2013]: Design failures in the eurozone: Can they be fixed? Europe in question. *LSE Discussion Paper Series*, 57. sz.
- Dehousse, Renaud* [2012]: The fiscal compact: Legal uncertainty and political ambiguity. *Notre Europe Policy Brief*, 33. sz., február.
- Delors, Jacques* [1989]: Report on economic and monetary union in the European Community. Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Brüsszel.
- Drazen, Allen* [2000]: Political economy in macroeconomics. Princeton University Press, Princeton, N. J.
- ECB [2014]: Statistic pocket book. ECB, Frankfurt.
- ECOFIN [2010]: Council of the European Union. Council conclusions. ECOFIN Extraordinary Meeting, május 9–10., Brüsszel.
- EPSC [2015]: The Euro-plus Pact. EPSC Strategic Notes, 3. sz., European Political Strategy Centre, 2015. május 8.
- Európai Bizottság [2008]: Public finances in EMU. EC, Brüsszel.
- Európai Bizottság [2011]: Green paper on the feasibility of introducing stability bonds. COM(2011)818. November 23.

- Európai Bizottság [2015]: Numerical fiscal rules in the EU member states. Európai Bizottság, Brüsszel. Letölthető: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm) (Letöltés ideje: 2015. október 3.)
- Európai Tanács [2010]: Conclusions. EUCO 13/10, Brüsszel. 2010. június 17.
- 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.
- Fabbrini, Sergio* [2013]: Intergovernmentalism and its limits: Assessing the European Union's answers to the euro crisis. *Comparative Political Studies*, XLVI. évf., 9. sz., 1003–1029. o.
- Feld, Lars P. – Baskaran, Thushyanthan* [2010]: Federalism, budget deficits and public debt: On the reform of Germany's fiscal constitution. *Review of Law and Economics*, VI. évf., 3. sz., 365–393. o.
- Five Presidents' Report [2015]: Completing Europe's Economic and Monetary Union. Június 22.
- Fuest, Clemens – Peichel, Andreas* [2012]: European fiscal union. What is it? Does it work? And are there really no alternatives? IZA Policy Paper, No. 39.
- Györfly Dóra* [2014]: Válság és válságkezelés Görögországban: A puha költségvetési korlát szerepe a gazdasági összeomlásban. *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 1. sz., 27–52. o.
- Haas, E. B.* [1958]: The uniting of Europe: Political, social and economic forces, 1950–57. London, Stevens.
- Hagen, von Jürgen* [1992]: Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. *Economic Paper*, 96. sz., Brüsszel.
- Hagen, von Jürgen – Harden, Ian* [1996]: Budget processes and commitment to fiscal discipline. International Monetary Fund, *Working Paper*, 78. sz., július.
- Halmi Péter* [2014]: Krízis és növekedés az Európai Unióban. Európai modell, strukturális reformok. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Henning, Randall – Kessler, Martin* [2012]: Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union. Peterson Institute for International Economics, *Working Paper*, 12–1, január.
- IMF [2015a]: Ireland. Country Report, No. 15/77., Washington D.C.
- IMF [2015b]: Spain. Country Report, No. 15/232., Washington D.C.
- IMF [2009]: Fiscal rules. Anchoring expectations for sustainable public finances. 2009. december 16, Washington D.C.
- Kennedy, Suzanne – Robbins, Janine – Delorme, François* [2001]: The role of fiscal rules in determining fiscal performance. Műhelytanulmány, Banca d'Italia.
- Kopits, George* [2014]: Ireland's fiscal framework: Options for the future. *The Economic and Social Review*, XLV. évf., 1. sz., 135–158. o.
- Kutasi Gábor* [2015]: External imbalances in the EU: A REER-based explanation. *Intereconomics*, L. évf., 5. sz., 301–308. o.
- Losonczi Miklós* [2014]: Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban. Tri-Mester, Tatabánya.
- Marzinotto, Benedicte – Sapir, André* [2012]: Fiscal rules: Timing is everything. Bruegel Policy Brief Issue, 2012/03.
- Marzinotto, Benedicte – Sapir, André – Wolff, Güntram* [2011]: What kind of fiscal union? Bruegel Policy Brief Issue, 2011/06.
- Marketou, Afroditi* [2015]: Constitutional change through euro crisis law: Greece. European University Institute.
- Merkel, Angela* [2011]: Angela Merkel vows to create fiscal union across eurozone. *The Guardian*, december 2.
- Mody, Ahoka* [2013]: A Schuman compact for the euro area. Bruegel Essay and Lecture Series. Bruegel Intézet.
- Persson, Torsten – Tabellini, Guido* [2000]: Political Economics. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Szerződés [2012]: Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról.

*Verhelst, Stijn* [2012]: How EU fiscal norms will become a safety net for the failure of national golden rules? European Policy Brief, No. 6.

*Wyplosz, Charles* [2002]: Fiscal discipline in EMU: rules or institutions? Graduate Institute for International Studies, Geneva and CEPR.

## MEGRENDELŐLAP

Megrendelem a KOPINT Konjunktúra Kutatási Alapítvány 2016. évi KÜLGAZDASÁG c. folyóiratát ..... példányban, ára: 10 800 Ft/év, 5400 Ft/félév.

Megrendelő neve: .....

Megrendelő címe: .....

Megrendelő postafiókcíme: .....

Megrendelő e-mail címe: .....

Telefon: .....

Telefax: .....

Ügyintéző neve, telefonszáma: .....

Fizetési mód: Csekken:  Átutalással:

(Számlaszámunk: 11100104-19659963-10000001)

Kérjük, hogy 2016-os megrendelésüket az alábbi elérhetőségeken jelezzék számunkra.

### **Külgazdaság Szerkesztősége**

1112 Budapest, Budaörsi út 45. • 1518 Budapest, Pf.: 71

web: [www.kulgzadasag.eu](http://www.kulgzadasag.eu) • e-mail: [kulgzadasag@kopint-tarki.hu](mailto:kulgzadasag@kopint-tarki.hu)

Tel.: 309-2695 • Fax: 309-2647