

**A 2008-ban kirobbant gazdasági válság hatásai az
államháztartásban – A válság elleni küzdelem nemzetközi szinten,
Magyarország válságkezelési megoldásai nemzetközi tükröben**
KOVÁCS ÁRPÁD – HALMOSI PÉTER

A pénzügyi közvetítőrendszerek válsága nem csak a világgazdasági fejlődés súlypontváltozásának következményeit, s vele az európai gazdaság szerkezetbeli gondjait hozta felszínre, hanem az államháztartási gazdálkodás egyensúlyhiányait is minden korábbinál élesebb megvilágításba helyezte. A gondok elsősorban azokban az országokban törtek elő, ahol hosszabb ideje már hiányzott az összhang a gazdaság teljesítménye és a társadalmi szolgáltatások, jóléti rendszerek finanszírozása között, s a teljesítményhiányt hitelekkel fedték el. Nyilvánvalóvá vált, hogy a pénzügyi-gazdasági válság elleni küzdelem a fiskális politika alkalmazkodása nélkül reménytelen. A költségvetési gazdálkodás hatékonyságának javítása stratégiai kérdés. A gazdaság teljesítménye és az államháztartás által finanszírozott szolgáltatásokra fordított erőforrások közti harmóniák fenntartása, illetve megteremtése a társadalmi-gazdasági stabilitás feltétele. Munkánkban azt vizsgáljuk, hogy 2008-2011 között milyen közös vonások, cselekvési sémák találhatók meg az EU tagországok válságkezelésének államháztartásra irányított lépéseiben, és az európai gyakorlat jellemzőinek bemutatásával igyekszünk elhelyezni a hazai költségvetési lépéseket.

Tárgyszavak: fiskális politika, válságkezelés, adósságkezelés

JEL kódok: E62, H12, H63

**Effects of the 2008 Economic Crisis on Public Finance – Fighting
Corruption at International Level, International Reflections of
Hungarian Crisis Management Scenarios**

ÁRPÁD KOVÁCS – PÉTER HALMOSI

The crisis of fiscal transfer systems has brought to the surface not only the consequences of the shifting hub of the development of world economy – and with it the structural problems of European economy, rather and more than ever, it put the imbalances of public finance management into a harsher light. Problems emerged first of all in the countries where harmony between the economic output and the financing of social services, welfare systems and lack of output was covered by loans. It became obvious that without the conformity of fiscal policies, fighting the financial and economic crisis was hopeless. The issue of improving the efficiency of budgetary management is a matter of strategic importance. Maintaining harmony between the output of the economy and the services financed by public finances, respectively the establishment of the harmony are a pre-condition of socio-economic stability. Our book outlines what common features, action patterns can be found when looking at the crisis management measures applied by the EU member states targeted on public finances in the period of 2008 – 2011 and, by introducing the characteristic features of the European practices, we attempt to locate domestic budgetary measures.

Keywords: fiscal policy, crisis management, debt management

JEL: E62, H12, H63

1. Bevezetés

A 2008-ban kirobbant¹ gazdasági válság témakörének egyik sarkalatos pontja a különböző válságkezelési megoldások elemzése, értékelése. A válság problémájával számos elemző foglalkozik. E munkák többsége azonban a válság előzményeire, tüneteire, illetve az egyedi gazdaságpolitikai kiútkeresésekre koncentrál, s meglehetősen kevés figyelmet szentel az azonosságok és különbségek feltérképezésére.² Célunk rendszerezett és elemzett információkkal *a költségvetési szféra, az államháztartás területére koncentrálni a nemzetközi szinten tett lépések hátterének, főbb tendenciáinak és következményeiknek a megismerését segíteni, s hozzájárulni a honi fiskális döntések európai uniós „palettán” történő elhelyezése értéséhez, s a további lépések megalapozásához.*

Munkánkban az Európai Unió országainak államháztartásaira irányított figyelemmel, ún. „cselekvési táblázatok” (mátrixok) felépítése segítségével mutatjuk be a válságkezeléssel összefüggő, a *gazdaságpolitika fiskális területén* alkalmazott kormányzati lépéseket.

Hangsúlyozzuk, hogy az államháztartási pozíciók igen vázlatos áttekintése és az egyes országok államháztartási szerkezetváltozásainak, legfontosabb intézkedéseinek a bemutatása mellett a tanulmány – már a terjedelmi korlátok miatt is – nem képes *teljes körű, megvalósítási részletekbe menő áttekintést* adni a válságkezeléssel kapcsolatos, államháztartást közvetve, determinációként érintő problémákról. Így például csak az összefüggések jelzése szintjén, igen röviden utal olyan kérdésekre, mint a termelő kapacitások helyzete, a túlnépesedés vagy társadalmi elöregedés problémája, a környezet és a klímavédelem ügye, a régiók közötti jövedelemkülönbségek növekedése, a társadalmi modellek versenye, a világgazdaság aszimmetrikus függőségei, az emberi cselekvés racionalitása vagy akár a kormányzás stílusa, stb.

Munkánk, bár nagy a „csábítás”, és az összefüggések mélyebb bemutatása néha ezt – lehet – megkívánná, a költségvetési (államháztartási) gazdálkodáson túl *nem foglalkozik* mélyebben a gazdaságpolitika összefüggéseivel vagy a világ adósságproblémájának globális gondjaival, az euró és az európai pénzügyi közvetítő rendszerek válságával, mint ahogy a menedzselés finanszírozás-technikai gyakorlatával, a kapcsolódó intézményi működés gyakorlati megoldásaival sem.

Az ismertetett – talán túlságosan is bőséges – kutatás-szűkítő megjegyzések, egyúttal azonban kijelölik, hogy a téma kutatása során munkánk további szakaszában merre kell haladnunk.

A válság kezdetén, 2008-ban tett korrekciós intézkedéseket és a 2011 évi megoldások jellemzőit összefoglaló táblázatok nemcsak a különböző intézkedések időhorizontját, belépését, esetleges kivezetését (életciklusát) és hatásainak vizsgálatát teszik követhetővé, hanem az azonosságok és különbségek „sűrűsödése” alkalmat ad az eltérő államháztartási pozíciók, cselekvési modellek jellemzőinek azonosítására is.

Ennek megfelelően a „cselekvési táblázatokban” (mátrixokban) foglalt, a szakirodalom, az EU besorolások figyelembevételével tett válságkezelő lépéseket egyik oldalról, mint az azonosságok és különbségek trendjeit kíséreltük meg csoportosítani és elemezni, másrészt pedig abból a szempontból, hogy

- a költségvetés-politikai, fiskális megfontolások illetve az azokat megvalósító intézkedések hol és milyen mértékben járultak hozzá, vagy inkább járulhatnak hozzá az elkövetkező néhány évben a pénzügyi, gazdasági- és részben társadalmi válság

¹ Mint ismert, a Lehman Brothers Holdings Inc. a gazdaságtörténet legnagyobb csődjét 2008. szeptember 15-én jelentette be.

² Összefoglaló szakirodalommal csak 2011. második felében találkoztunk, a tett lépések táblázatos, összehasonlító összefoglalását mellőzve (*European Institute* 2011).

oldásához, továbbá mennyiben tekinthetők proaktívoknak, s mennyiben hozhatók kapcsolatba a szilárd, elméleti megalapozottsággal;

- a költségvetési szférában bekövetkezett változások (átrendeződések) mértéke milyen kiterjedésű, irányultságú, s miként hat az államháztartások hosszabb távú, fenntartható finanszírozásának menedzselésére, vagyis az ezt szolgáló lépések mennyiben alkalmasak elősegíteni a társadalmi, gazdasági szolgáltatások átstrukturálását, a nagy ellátórendszerek hatékonyabb működtetését;
- mennyiben alakul át az EU szintjén az irányítás szerkezete, a vezérlés felfogása, a választott megoldások a költségvetési gazdálkodásban képesek-e nagyobb időtávlatot átfogni, olyan stabil, harmonizált szabályozó és irányítási kereteket alkotni és érvényesíteni, amelyek hosszabb távon is megfelelő feltételeket és ösztönzést teremtenek az EU és a tagországok harmonikus társadalmi – gazdasági fejlődése számára.

Összefoglalónkban és következtetéseinkben arra igyekszünk választ adni, hogy a kutatás területén az eddig tett, az *államháztartásra* irányított intézkedések miképpen járultak hozzá a kilábaláshoz a válságból, képesek-e tartós, új fejlődési perspektívát adni, vagy inkább csak arra alkalmasak – különböző eredményességgel –, hogy a nehézségek ne növekedjenek annyira, hogy az egyes tagországok gondjai ne veszélyeztessék végletesen az európai integrációt, a közös értékek és normák alapján működő társadalmi-gazdasági modell fenntarthatóságát.

Természetesen, az egyes intézkedések, intézkedéscsomagok artikulálása egyszerűsítéseket, összevonásokat kívánt, amit a feldolgozott szakirodalomból kitűnő súlypontokat érvényesítve, a táblázatokban feltüntetett besorolásokkal oldottunk fel. Természetesen más „határok” kijelölése, más osztályozások is lehetségesek, mint ahogy az is, hogy egyik vagy másik intézkedésről („csomagról”) úgy is lehet vélekedni, hogy az „független” a válságtól, s „csak” az államháztartásban érvényesülő „általános” finanszírozási gondokat kívánja oldani, vagy éppen az „általános modernizációs szándékot” tükrözi. Vállaltuk tehát annak terhét, hogy még a több tényezőre gondot fordító, különböző véleményekkel ütköztetett besorolás is – lehet – esetlegesnek, személyesnek tekinthető. Úgy gondoljuk azonban, hogy az összefoglaltak – kényszerű, leegyszerűsítő voltak ellenére – hasznos tájékozódást adnak.

2. A következtetések megalapozása, a kutatás módszere

A megállapítások, következtetések empirikus megalapozása érdekében feldolgoztuk a kutatásunk témájához kapcsolódó *elérhető, rendelkezésre álló* államháztartás-statisztikai adatokat, költségvetési információkat, a nemzetközi intézmények, külföldi és hazai kutatóintézetek, egyetemek és egyéni kutatók publikációit, a globális, regionális és ország-tanulmányokat. Az igen nagy terjedelmű szakirodalomnak, a politikai, gazdaság- és társadalompolitikai dokumentumoknak a rendezésével és elemzésével minél teljesebben szándékoztunk bemutatni, hogy 2007-től, a „pre-válságtól” kezdődően a 2011. év végéig történt változások *milyen trendeket, társadalmi-gazdasági versenyképességi pozíciókat eredményeztek és eredményeznek.*

Ennek keretében kiemelten foglalkozunk azzal, hogy az irányítás intézményrendszereiben európai és nemzeti szinteken milyen változások következtek be. Milyen előkészítés alapján, milyen kormányzati cselekvési forgatókönyvek alakultak ki, ezek megvalósítására milyen intézményes megoldások születtek, milyen fiskális politikai megfontolások mentén, milyen konkrét költségvetési lépéseket tettek és milyen eredménnyel.

A feldolgozott irodalmat, statisztikai információt, kormányzati dokumentumot (kiemelten az éves költségvetéseket és zárszámadásokat) keletkezésük, illetve publikációjuk időpontja szerint rendeztük, és hasonlóan jártunk el az EU tagországokban bevezetett különböző válságkezelő intézkedések tekintetében. Bár a forráskritikáktól, a statisztikák megbízhatósága vizsgálatától eltekintettünk, igyekeztünk ezeket az információkat egymással ütköztetni és az ellentmondásokat kiszűrni.

A feldolgozás alapján készítettük el 2007 kora ősze (Lehman-csőd) – 2011. év vége (a kutatás lezárása) időszakra az ún. „cselekvési táblázatokat” (mátrixokat). Néhány esetben, ahol a kézirat 2012. év eleji lezárásáig lényegi esemény történt, vagy friss dokumentumot publikáltak – ilyen például az OECD Magyarországra vonatkozó ország-tanulmánya (OECD 2012c) –, az időhatár lezárásában „engedményt” tettünk.

A feldolgozás során nyilvánvalóvá vált, hogy *két eltérő karakterű válságkezelési periódus – 2008–2010 évek és 2011 – különböztethető meg*. Ennek felelnek meg a tanulmányban szerepeltetett cselekvési táblázatok (mátrixok).

Szándékunk szerint az ismétlődő, a 2008. és 2011. év cselekvési jellemzőit összefoglaló táblázatok (mátrixok) elkészítése nemcsak a különböző lépések időhorizontját, belépését és kivezetését (életciklusát) és hatásait teszik követhetővé, hanem az azonosságok és különbségek „sűrűsödésének” bemutatása alkalmat ad az eltérő gazdasági pozíciók, így az észak európai, a kontinentális, az angolszász és dél illetve a közép-kelet-európai ország-csoportokra bontásra, s ezen belül a hazai gyakorlat – a „hungarikumok” – jobb elhelyezésére a kormányzati cselekvési forgatókönyvekben.

2.1. A kutatás munkahipotézise

A kutatás – noha kezelte a kutatás ideje alatt bekövetkező változásokat – munkahipotéziséhez az előkészítés szakaszában rendelkezésre álló irodalmi, kutatási, információs, statisztikai és fiskális politikai dokumentumokat tudta figyelembe venni. Feldolgozásukra és forráskritikai elemzésükre támaszkodva, a *2011 júniusában rendelkezésére álló ismeretek alapján munkahipotézist állítottunk fel, azzal a céllal, hogy a feldolgozott ismeretanyag alapján válaszoljunk a 2011. június 30-i, az SZTE Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézetében folytatott szakmai vita alapján „véglegesített” kiinduló feltételezéseink helytállóságáról, tényszerűségéről.*

Kiinduló feltételezéseink a következők voltak:

1. A gazdaság teljesítménye és az államháztartás működtetése kölcsönösen meghatározzák egymást. Ez a kapcsolatrendszer azonban nem egyenértékű. Az államháztartás reálgazdasági teljesítményektől elrugaszkodó (túl)költekezése nagymértékben növeli egy ország sérülékenységet.
2. A válság Európában is előrelátható volt. Alapvető okai: a világban kialakult és mélyülő gazdasági teljesítménybeli különbségek, az államháztartási kiadások fedezet nélküli növekedése.
3. A válság nemcsak a gazdaság teljesítményével összefüggő finanszírozási problémákkal, hanem olyan államháztartási-finanszírozási és feladatvállalási kényszerpályákkal is kapcsolatban van, amelyek – a jelenleg belátható gazdasági forrásokat alapul véve – teljesíthetetlenek, s ez is kényszerítően hat a társadalmi modellváltásra.
4. A globalizációs kapcsolatrendszerek hozzájárultak ahhoz, hogy a pénzügyi közvetítő rendszer válsága rövid időn belül átgyűrűzzön olyan országok pénzügyi rendszerére majd gazdaságára is, amelyek önmagukban stabilak voltak, „mintaországként” szerepeltek, az általuk választott út biztos lábakon állt/vagy csak annak látszott.
5. A nemzetközi intézményrendszer alapvetően jól, de nehézkesen, késlekedve és a megszokott cselekvési utakat választva reagált, s csak tüneti kezelésre, bizonyos

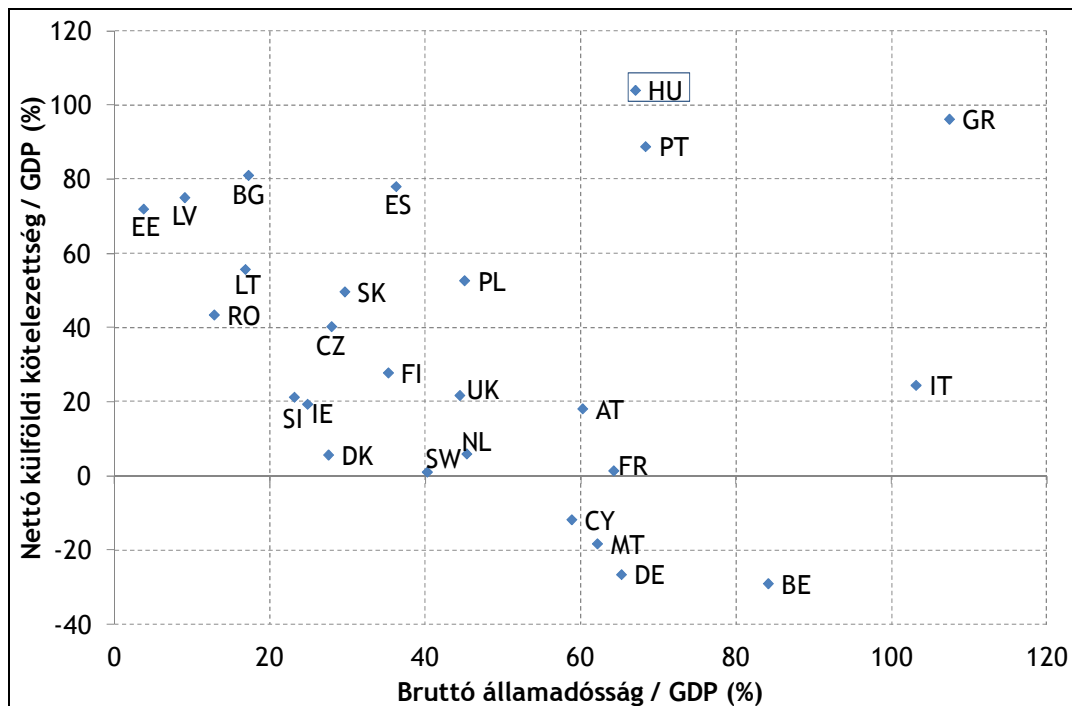
ország/gazdaság/államháztartás méretekig, illetve gazdasági nehézség fokozatig volt képes a problémák kezelésére, s nem alakult ki tipizálható, nemzetközileg egyaránt követhető modell.

- Magyarország ún. „nem ortodox” cselekvési innovációja – a kezdeti nehézségek ellenére – sikeresnek és már rövidebb távon is nemzetközileg elfogadottnak fog bizonyulni, és a pénzügyi stabilitásban, az állami feladatok fenntartható finanszírozásában eredményeket hoz.

3. Államháztartási hiány, a pozíciók alakulása az Európai Unió országaiban 2008–2011

A témával foglalkozó közgazdasági szakirodalomban egyetértés mutatkozik abban, hogy a kialakult adósságválság, a gazdasági teljesítmények visszaesése önmagában is nehéz helyzetet teremtett a költségvetési politikák számára, de ez csak ráadásaként jött a korábban említett, régóta érlelődő kihívások mellé.³ A válság által leginkább sújtott országokban az államháztartási kiadások szerkezetének, s főleg a megelőző, fedezetnélküli növekedésének alapvető szerepe volt az államháztartás-finanszírozási problémák eszkalációjában (OECD 2010f, Inotai 2011).

1. ábra Külföldi kötelezettség és államadósság a válságot megelőző évben (2007)



Forrás: World Development Indicators, Word Bank, 2011. szeptember/MNB/saját szerkesztés

³ A 21. század második évtizedében négy, egymásból következő, egymásba kapcsolódó kihívás keresi a választ (Muraközy 2012). Nevezetesen: az optimális méretű, finanszírozható állami szolgáltatások hiánya jelentős növekedési veszteségeket okozhat, ami nehezíti a társadalmi modellek és a globális gazdaság versenyében való helytállást. Ehhez párosul a következő évtizedekben; a megváltozó demográfiai helyzet, valamint számos európai országban, köztük nálunk, az alkalmazkodás halogatása miatt bekövetkezett, a korábbi időszakok belső forrásokból nem finanszírozható, gazdasági teljesítményekkel nem arányos társadalmi fogyasztásához kapcsolódó hitelfelvétel, s az ebből következő, differenciált adósságválság, amely azonban az Európai Unió (Cipriani 2010) kockázatközösségében nem csak a közvetlenül érintetteknek okoz súlyos, kilábalást nehezítő terheket. Közülük az adósságválság kezelése és a demográfiai trendek által generált feladatok fogják a legnagyobb hangsúlyt kapni a következő évtizedekben. Így nyilvánvaló, hogy nincs lehetőség a közgazdasági szakirodalom hagyományos, gazdasági-fejlesztő illetve társadalmi-kohézió megtartását előtérbe helyező cselekvési forgatókönyvek alkalmazására.

A magyar költségvetési hiány 9,2 százalékkal 2006-ban, a válságot megelőző évben döntött csúcsot, amikor a többi országban még a látványos javulásnak lehettünk tanúi (*EEAG 2012, OECD 2012c*).

A korábbi évekhez képest 2009-ben az EU 27-ek költségvetési hiánya 6,8 százalékos GDP arányos értékkel közel megháromszorozódott, s ugyanez történt az eurózóna vonatkozásában is: a GDP arányos költségvetési hiány mértéke elérte a 6,3 százalékot. A költségvetési többletek valamennyi országban eltűntek, a 3 százalékos hiányküszöb alatt csak Dánia, Finnország, Svédország, Luxemburg, Észtország és Németország teljesített.

Az átlag körül volt a hiány olyan országokban, mint Franciaország, Olaszország, Hollandia, Szlovénia, Szlovákia és Lengyelország. Magyarországot a 4,4 százalékos hiánnyal az átlagnál jobbnak minősíthetjük (*EUROF 2010*).

2009-ben több ország költségvetési hiánya megközelítette, vagy éppen meghaladta a 10 százalékos – mondhatjuk – válság szintet. Az eurózóna országai közül ebbe a helyzetbe került Görögország (15,4 százalékos hiánnyal), Írország (14,4 százalékkal), Spanyolország (11,1 százalékkal) és Portugália (9,2 százalékkal). Hasonlóan magas hiányokat produkált az Egyesült Királyság (11,4 százalékkal), Litvánia (10,2 százalékkal), Lettország (9,2 százalékkal) és Románia (8,6 százalékkal).

A költségvetési válság 2010–2011-ben is folytatódott, s az EU 27-ek átlaga 2010-ben tovább emelkedett 7,3 százalékra. 2011-ben egyedül Svédország produkált költségvetési többletet (0,9 százalék), s a 3 százalékos szint alatt csak 6 ország (Bulgária, Észtország, Finnország, Luxemburg, Málta és Németország) volt képes a hiányát tartani. Súlyos hiánytól szenvedett Írország (10,5 százalék), Görögország (9,5 százalék), az Egyesült Királyság (8,6 százalék) és Spanyolország (6,3 százalék). Figyelemre méltó még Portugália 5,9 százalékos, Franciaország, Lengyelország és Szlovénia 5,8 százalékos hiánya.⁴

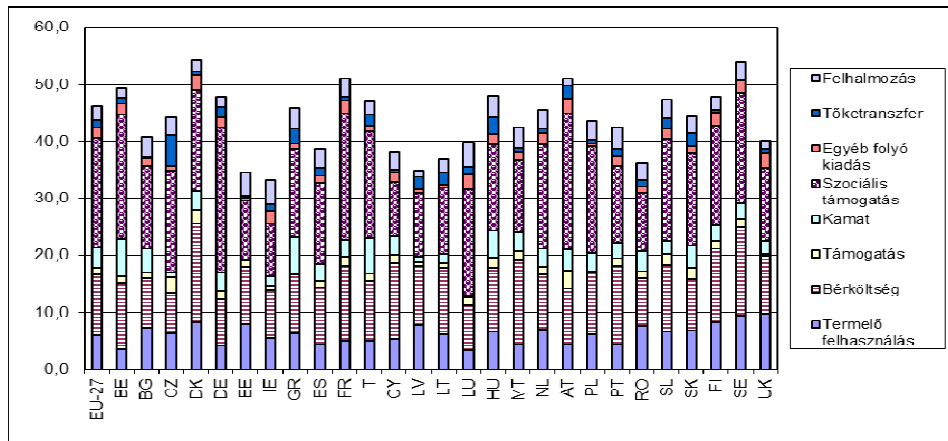
Az államháztartási (túl)költekezés nagymértékben növelte azoknak az országoknak a sérülékenységet, amelyek a reálgazdasági teljesítményeiktől – szerkezetileg, kiterjedtségben és minőség-tartalomban – elszakadó társadalmi szolgáltatásokat finanszíroztak (*Csaba 2010*). A krízis ezért jobban sújtotta a periférián elhelyezkedő kelet- és dél-európai államokat, mint az északiakat, annak ellenére, hogy a jóléti rendszereik számos azonosságot mutatnak, kérdésessé téve azokat a megközelítéseket, amelyek közvetlen összefüggést látnak az államháztartás mérete és válságra való hajlandósága között (*Kovács 2011b, Muraközy 2012*). Jól mutatja mindezt az államháztartások szerkezeti összetétele a válságot megelőző „békeévek” egyikében és 2010-ben.⁵

Az oszlop-diagrammokról az is kitűnik, hogy az államháztartási szerkezetátalakítás – strukturális reformok – kevés eredményt mutattak fel a válságot megelőzően, s hogy az államháztartási szerkezetek mennyire merevek. Jelentős változásokra – miközben a szakirodalom és a kormányzati érvelések folyamatosan ezt hangsúlyozzák, hirdetik meg – csak rendkívül készítés (finanszírozási krízis veszélye illetve ezzel összefüggő nemzetközi intézményi nyomás (EU Bizottság, Nemzetközi Valuta Alap [IMF], Európai Központi Bank [EKB]) – és ugyanakkor erős társadalmi támogatás mellett, s akkor is lényegében a vizsgált országokban mindenütt feszültségeket kiváltva, az állam egész működési modelljére kiható – változó mértékű – változtatásokat és megrázkódtatásokat vállalva halad előre (lásd a 2./a–p. ábrákat).

⁴ A kedvező magyar hiánymutatókat az elemzők többsége azért fogadta szkepticizmussal, mert a nyugdíjpénztári vagyon 500 milliárd Ft-ot meghaladó részének felhasználásával és más egyszeri intézkedésekkel teljesült. Jelenleg a strukturális egyenlegre vonatkozóan semmilyen szabály nincs, a maastrichti kritériumok csupán azt mondják ki, hogy a GDP arányában nem lehet 3 százaléknál nagyobb a hiány. A maastrichti hiány és a „strukturális hiány” között jelentős a különbség. Utóbbit ugyanis korrigálni kell az úgynevezett ciklikus és egyszeri tételekkel, s így esetünkben 6–7 százalék közötti hiány alakulna ki.

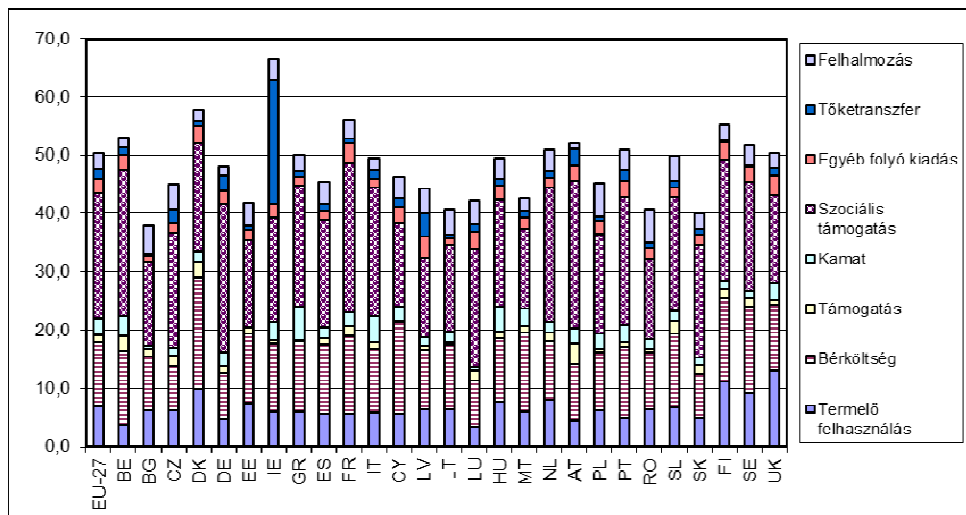
⁵ <http://www.eurostat.ec.europa.eu/statistics>, EU–27, 2009.

2./a. ábra Az államháztartási kiadások szerkezete az Európai Unióban 2001. évben



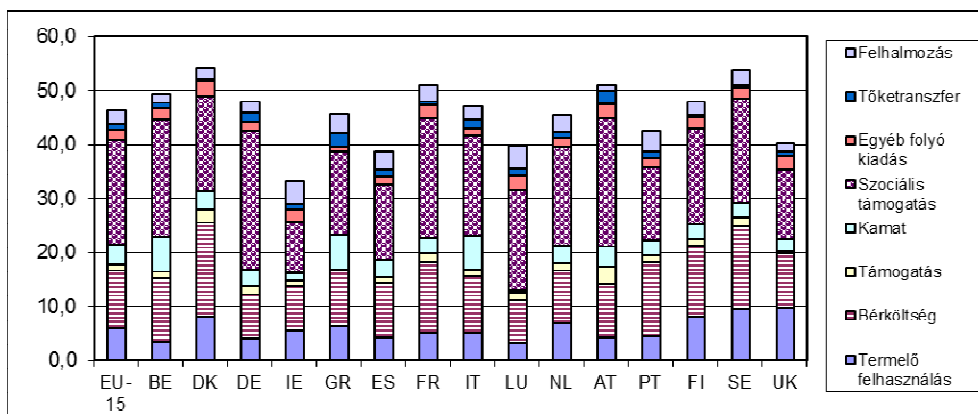
Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

2/b. ábra Az államháztartási kiadások szerkezete az Európai Unióban 2010. évben



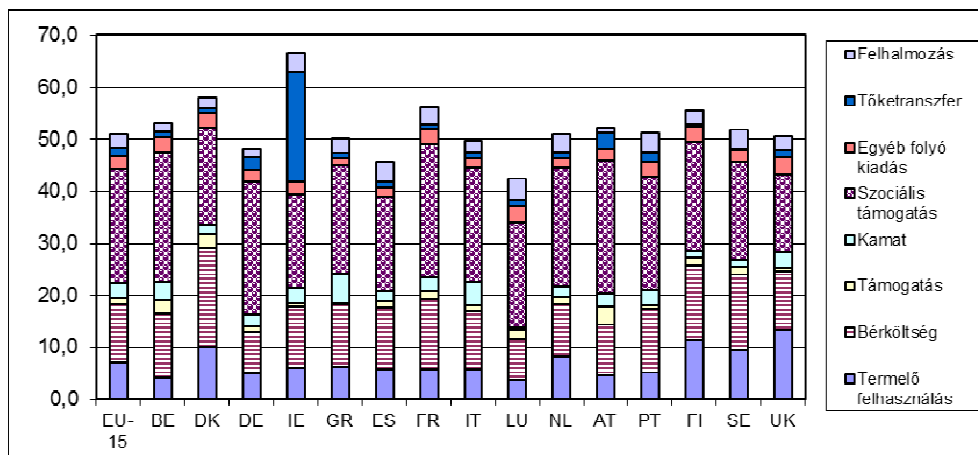
Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

2/c. ábra Az államháztartási kiadások szerkezete az EU-15 tagállamában 2001. évben



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

2/d. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete az EU-15 tagállamában 2010. évben

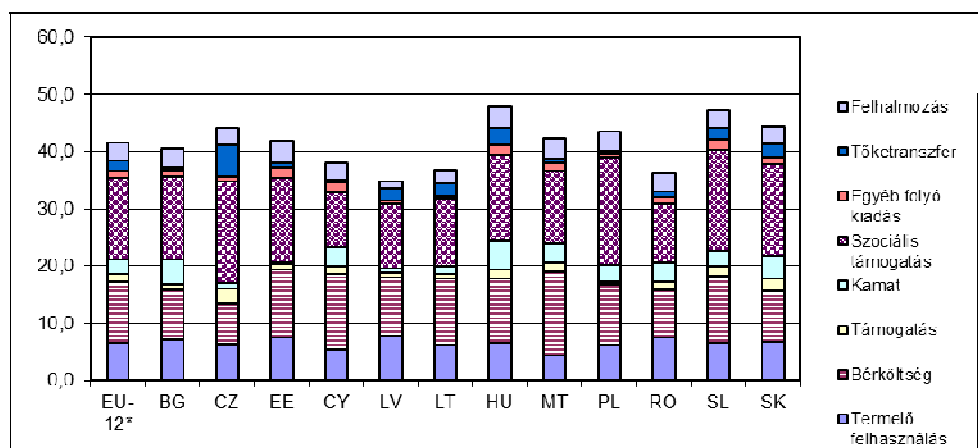


Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Az USA gazdasági ciklusváltásához igazodva referencia évné 2001-et tekintve azt láthatjuk, hogy az elvonás mértéke a GDP százalékában mérve jelentős eltéréseket mutat az EU-ban (Svédország és Írország a két véglet), az igazán komoly eltérések a termelő felhasználás és a bérköltségek esetében mutatkoznak, a szociális támogatások esetén – habár jelentősek az eltérések – a leginkább figyelemre méltó a GDP-hez mért magas érték (lásd 2/a–b. ábrák).

2010-re a kép alapvetően megváltozott (lásd 2/c–d. ábrák). Az elvonás mértéke szerint jobban „egymáshoz rendeződtek” az EU-15 tagországai, az elvonás mértéke azonban érezhetően megnőtt. (Artner 2011) Az EU-12-ekben 2001-ben, évekkel a belépés előtt (lásd 2/e. ábra) hasonló induló pozíciókat figyelhetünk meg.

2/e. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete az EU-12 tagállamában 2001. évben

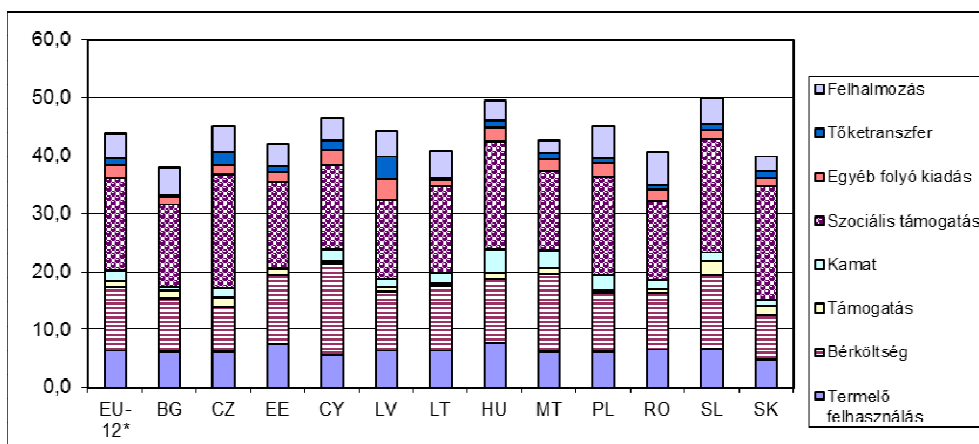


Jelmagyarázat: *Vicze Klára szerkesztés.

Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

A válság hatására az EU-12 országokban nem volt jelentős az államháztartási kiadások változása és a belső arányok változása sem volt lényegi (Darvas 2011) (lásd 2/e–f. ábrák).

2/f. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete az EU-12 tagállamában 2010. évben

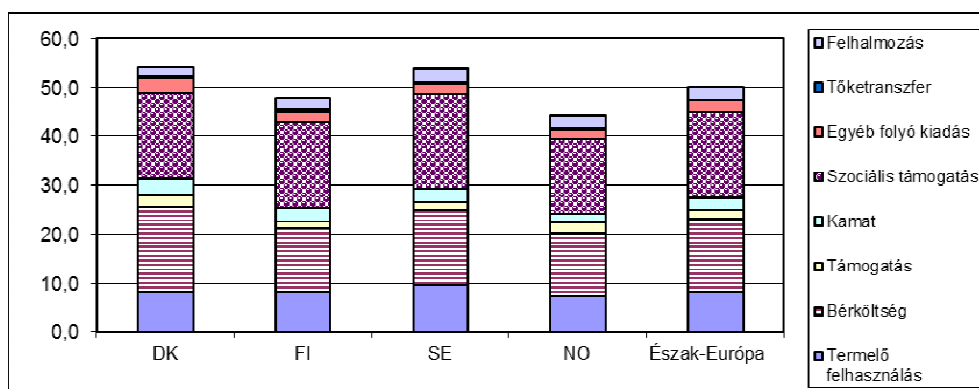


Jelmagyarázat: *Vicze Klára szerkesztés.

Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

A válságot a megelőző időszakhoz történő hasonlítás, illetve a 2007–2011 közötti időszak elemzése szempontjából, az államadósság növekedésének okait kutatva, az európai országok az államháztartás kiadási szerkezetét alapul véve az EU által alkalmazott elvek szerint, több csoportba sorolhatók (*European Commission 2008*) (lásd 2/g–p. ábrák).

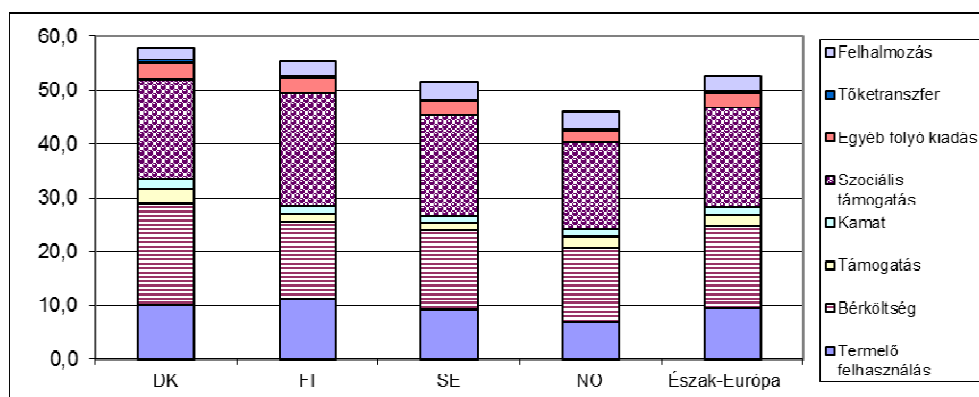
2/g. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete az észak-európai modellben* 2001. évben



Jelmagyarázat: *European Commission szerinti csoportosítás (2008, 49.o.).

Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

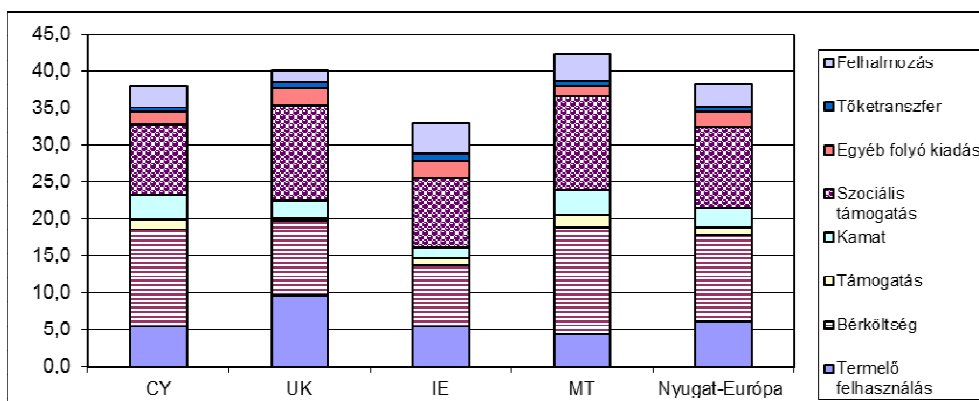
2/h. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete az észak-európai modellben* 2010. évben



Jelmagyarázat: *European Commission szerinti csoportosítás (2008, 49.o.).

Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

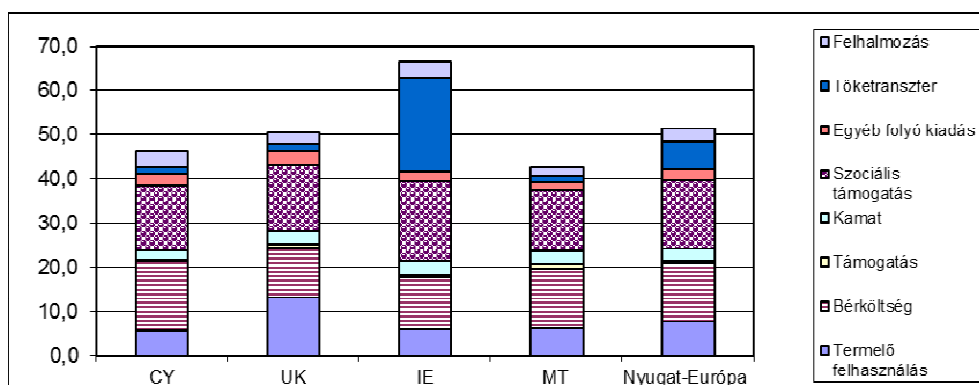
2/i. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete az nyugat-európai modellben* 2001. évben



Jelmagyarázat: *European Commission szerinti csoportosítás (2008, 49.o.).

Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

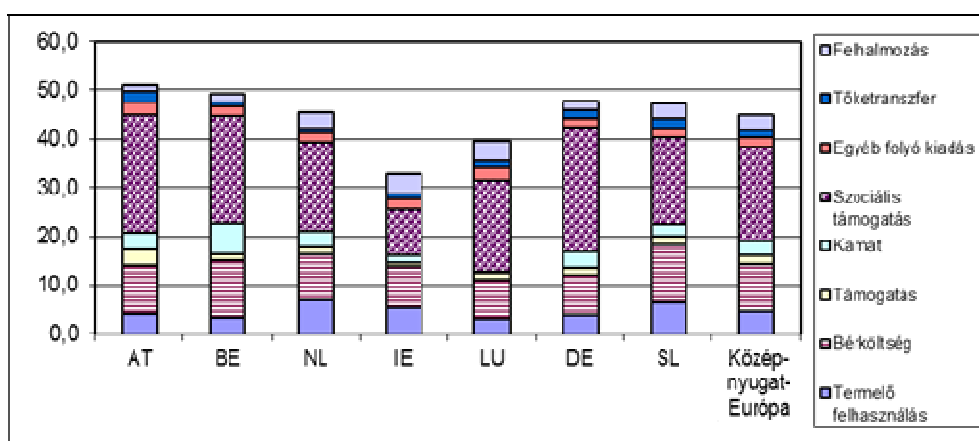
2/j. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete az nyugat-európai modellben* 2010. évben



Jelmagyarázat: *European Commission szerinti csoportosítás (2008, 49.o.).

Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

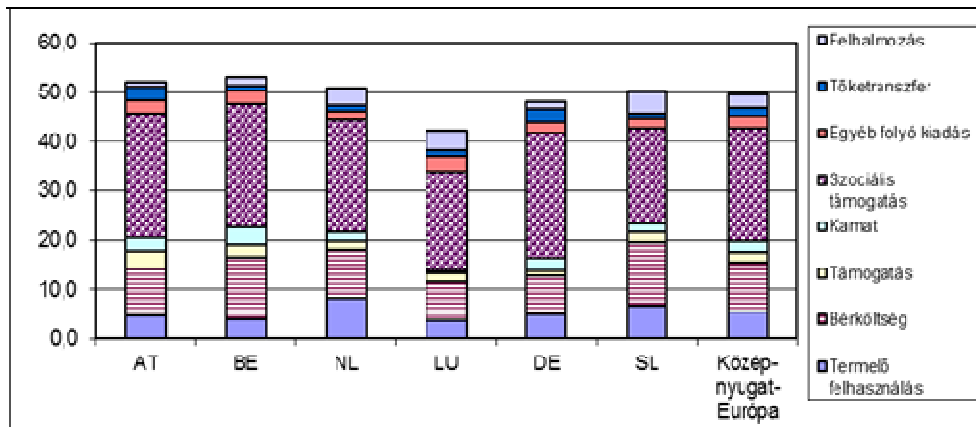
2/k. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete a közép-nyugat-európai modellben* 2001. évben



Jelmagyarázat: *European Commission szerinti csoportosítás (2008, 49.o.).

Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

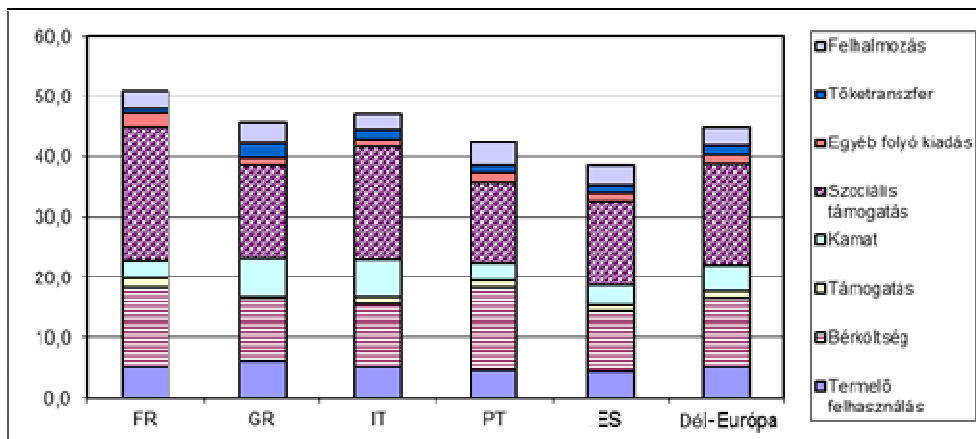
2/l. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete az közép-nyugat-európai modellben* 2010. évben



Jelmagyarázat: *European Commission szerinti csoportosítás (2008, 49.o.).

Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

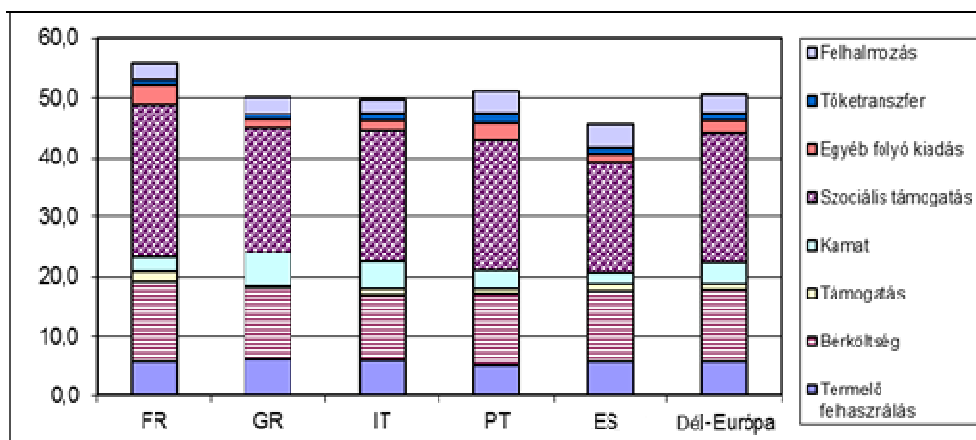
2/m. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete a dél-európai modellben* 2001. évben



Jelmagyarázat: *European Commission szerinti csoportosítás (2008, 49.o.).

Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

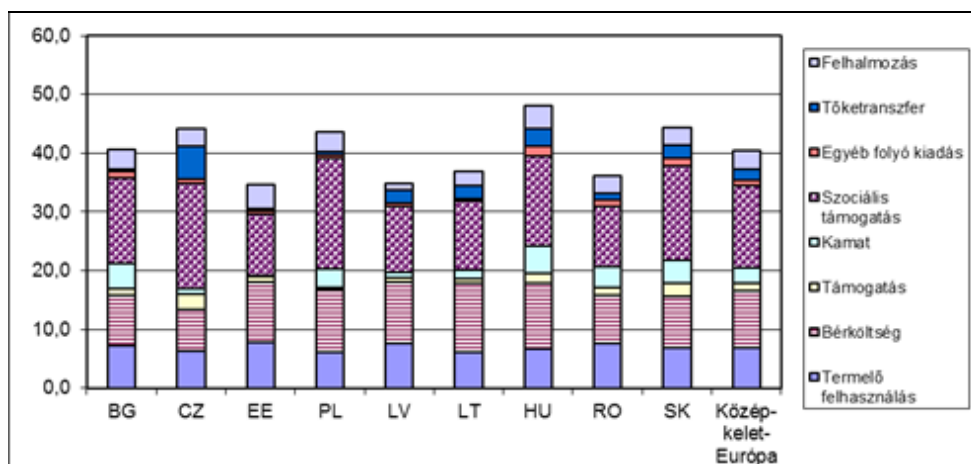
2/n. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete a dél-európai modellben* 2010. évben



Jelmagyarázat: *European Commission szerinti csoportosítás (2008, 49.o.).

Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

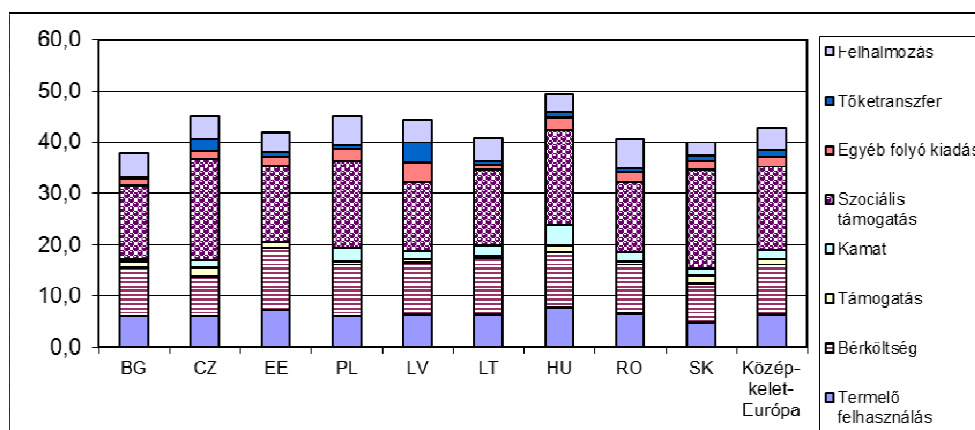
2/o. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete az dél-európai modellben* 2010. évben



Jelmagyarázat: *European Commission szerinti csoportosítás (2008, 49.o.).

Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

2/p. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete a közép-kelet-európai modellben* 2010. évben



Jelmagyarázat: *European Commission szerinti csoportosítás (2008, 49.o.).

Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Az államháztartás belső finanszírozásának makro szintű arány-adatait látva tehát nem lehet egyértelmű, érdemi következtetést levonni a válság lefolyásának súlyosságát illetően. A válság sokkal inkább a funkcionális kiadásokon belül, a likviditásban és a gazdasági teljesítmény visszaesésének – és ebből következően az államháztartás bevételei alakulásában – követhető nyomon. Ez egyben azt a következtetést is megengedi, hogy gazdaságélénkítő – bár a világgazdasági krízis körülményei között határfokukban előre különösen nem garantálható sikeres – kormányzati programok kézenfekvő eszköznek látszanak a válságkezelésben, alkalmazásuk során a likviditás fenntartására, a később jelentkező terhekre is nagy figyelmet kell fordítani. Az egy időben, több irányban tett lépéseknek korlátjai vannak. *A gazdasági dinamizmus és a pénzügyi stabilitás harmóniája az egyik feltétele a sikeres válságkezelésnek.*

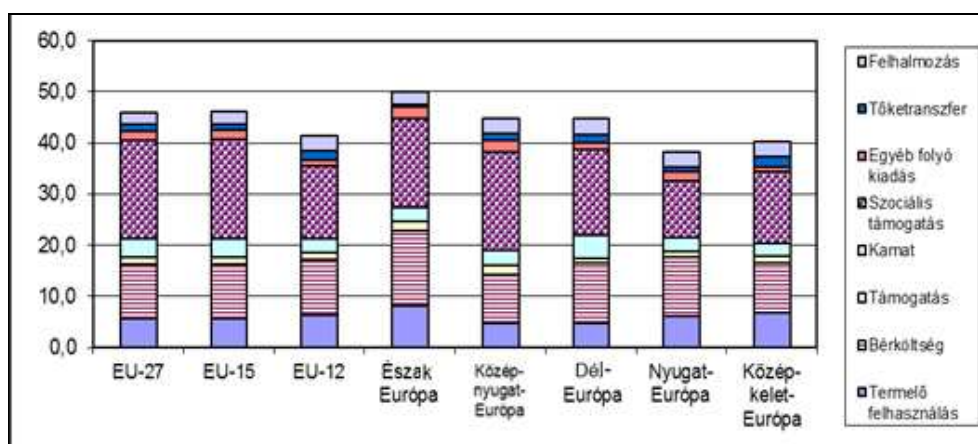
Svédország, Románia és Lengyelország esetében a GDP-hez viszonyított államadósság 14,8 százalékos növekedése teljes mértékben, Csehország esetében a 14,6 százalékos növekedésből 13,7 százalékos, Ciprus esetében a 9,3 százalékos növekedésből pedig 9,1 százalékos volt magyarázható a költségvetés elsődleges egyenlegének romlásával (European Commission 2010c).

Az államadósságnak az elsődleges egyenleg romlása miatti növekedésének mértéke csak mintegy fele részben magyarázható Írország, Görögország, Portugália, Szlovénia, Litvánia és az Egyesült Királyság esetében. Ugyanakkor a finanszírozás kamatkonfícióinak erőteljes romlása, a gazdasági teljesítmény visszaesése és a kiadáscsökkentések ettől elmaradó üteme⁶ is felelős volt az államadósság növekedéséért Olaszországban, Magyarországon, míg más országok esetében az okok még ennél is szélesebb spektruma áll a háttérben.

Mindez arra utal, hogy az államháztartási szerkezetek átalakítása nélkül aligha lehet előre jutni a finanszírozási feszültségek csökkentésében, jóllehet ez a terület az, ahol – mint a 2/a-p diagramok adatai mutatják, s mint utaltunk rá – szerényebb eredmények születtek (Csaba 2010, Artner 2011, EEAG 2012, OECD 2010a–f, OECD 2011a–l, OECD 2012a–d).

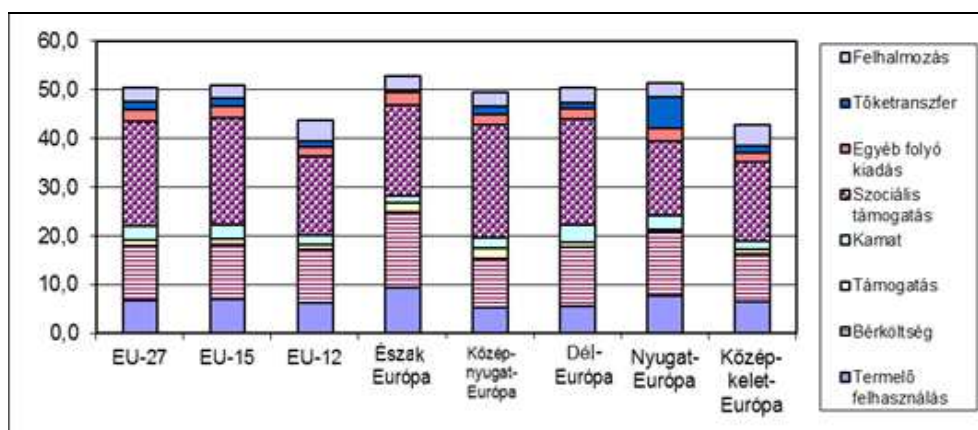
Ezek után érdemes pillantást vetni aggregátumonként az államháztartási szerkezetekre (lásd 3/a–b. ábrákat).

3/a. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete főbb aggregátumonként* 2001. évben



*Jelmagyarázat: *Vicze Klára szerkesztés, European Commission szerinti csoportosítás (2008, 49.o.).
Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates*

3/b. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete főbb aggregátumonként* 2010. évben



*Jelmagyarázat: *Vicze Klára szerkesztés, European Commission szerinti csoportosítás (2008, 49.o.).
Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates*

A válságból való kilábalás lehetőségei azokban az országokban különösen borúsak, ahol a korábban felhalmozott hiány adósságszolgálati terhei – a költségvetés pozitív nettó

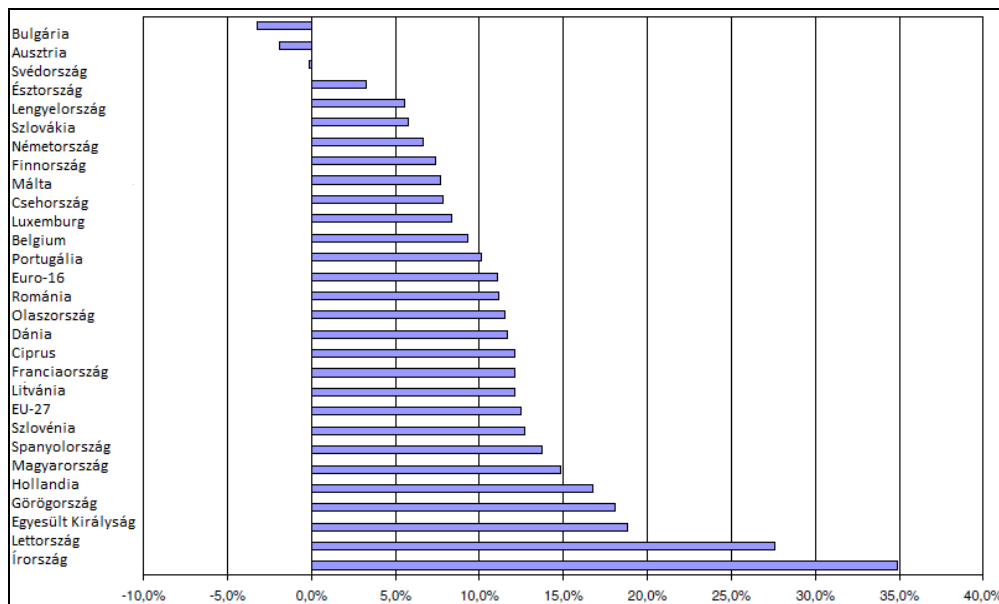
⁶ Természetesen a kiadáscsökkentés lehetőségei sem véglegesek és az államháztartási szerkezet átalakítása is kezdetben inkább kiadásnövekedést mutat. A cikk, már csak terjedelmi okokból sem vállalkozik arra, hogy ezeket a társadalmi összefüggéseket (cselekvési fékeket a kormányzásban), a költségvetés-politika mozgásterét elemezze.

egyenlege és eredményeket felmutató korrekciós mechanizmusok mellett is – rendre olyan mértékűek, hogy elviselhetetlen finanszírozási terhet jelentenek, rontva az adott ország csődkockázati besorolását, s abból adódóan növelik a külső finanszírozás forrásbevonásának költségét, az ún. CDS felárat.⁷ Az árfolyamok a bajba jutott országokra nézve csak óriási kilengéseken keresztül tükrözik a pillanatnyilag valós vagy inkább csak annak tartott értékeket⁸ (*European Commission 2011, European Parliament 2011*).

Az aggodalom oka kettős: növekszik az államháztartás hiánya minden országban, másrészt az államok komoly tőkeinjekciókat hajtottak végre a pénzügyi szektorban hitelekből, amik a költségvetésükben közvetlenül és azonnal nem jelennek meg, hiszen halasztott, a későbbi adósságszolgálat terhében jelentkező kiadással járnak.

2007. év vége és 2009. év vége között a GDP 20 százalékának megfelelő államadósságnövekedéssel lehet számolni a korábbi válságadatok alapján (lásd 4. ábra). Az államadósság legnagyobb mértékű növekedése az államháztartás legnagyobb hiányával küzdő országokat sújtja (Egyesült Királyság, Spanyolország, Írország, Lettország). *Ezek nem a legnagyobb adósságállománnyal rendelkező országok.*

4. ábra Az államadósságok növekedése 2007 és 2009 harmadik negyedévei között



Forrás: Lejour et al. 2010, 2.o.

Bár a 2010. és 2011. évi adatok az EU tagországainak többségében az államadósság növekedésének lefékeződésére utalnak, egyes előrejelzésekből (*European Parliament 2009, 2011, Lejour et al. 2010*) az következtetés vonható le, hogy 2020-ra az EU-átlagon mérve a GDP 125 százalékának megfelelő államadóssággal lehet számolni. *Tehát, még azelőtt és attól függetlenül leromlanak a mutatók, hogy az európai társadalom előregedése, és az azzal járó ellátás-finanszírozási teher, mint probléma igazán súlyossá válna* (*Lejour et al. 2010*).

⁷ 2012. január elején 670, miközben 2011 nyár elején még 255 bázispont körüli magyar CDS-arázásokat mértek. A megelőző csúcs 2009 márciusában – a Lehman Brothers amerikai nagybank 2008. őszi bukása után indult globális pénzügyi válság kiteljesedésének idején, az ország csődközeli helyzetében – volt, 630 bázisponttal.

⁸ Érvényesül a Soros György által propagált „reflexivitás”. Szerinte ugyanis a piaci egyensúly a piaci szereplők szubjektív döntései és a piaci fundamentumok egymást folyamatosan befolyásoló kölcsönhatása útján alakul ki, tagadva azt az elméleti és a nemzetközi pénzügyi rendszer irányítása során gyakran – hallgatólagosan – elfogadott tételt, mely szerint a pénzpiacok mindig az egyensúlyi helyzet felé tartanak. A válság során lelepleződtek a befektetők és piaci elemzők, mint önmaguk érdekeit szolgáló, a folyamatokat befolyásolni igyekvő kommentátorok. A világgazdaság sodródik, s ma még a társadalmi problémákra nem mer, vagy nem tud választ adni, ugyanakkor az egész európai gazdaságvezénylési rendszer – a „mentsük, ami menthető” jelszavával – csendesen „kúszik” a centralizáció és a protekcionizmus irányába.

Az EU-ban átlagosan a GDP 6,5 százalékát teszi ki a „fenntarthatósági rés”, azaz az elsődleges költségvetési többletet ennyivel kellene megnövelni a kiadások fenntartásához. A legnagyobb fenntarthatósági problémák a következő országokat érintik (>GDP 8 százalék): Írország, Görögország, Luxemburg, Egyesült Királyság, Szlovénia, Spanyolország, Lettország, Románia, Ciprus. A GDP 4–8 százalékának megfelelő a fenntarthatósági rés a következő országokban: Szlovákia, Csehország, Málta, Litvánia, Hollandia, Portugália, Franciaország, Belgium, Ausztria, Németország, Finnország. Kisebb, akár zéró kiigazítás lehet szükséges Lengyelországban, Svédországban, Olaszországban, Észtországban, Bulgáriában, Magyarországon és Dániában. Ezek a becslések a válság hatását és társadalom jövőbeli öregedését együttesen mutatják (OECD 2010f).

Érdemes azonban a hatásokat külön is vizsgálni. Szlovénia, Görögország és Luxemburg esetében – ezen belül – a nagyobb részt a társadalom öregedése adja. Írország, Egyesült Királyság, Lettország és Spanyolország esetében ezzel szemben a gyenge költségvetési pozíció „termeli ki” a fenntarthatósági részt. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy a közelmúltban az EU tagországok komoly feltételes kötelezettségvállalásokat tettek, s így a fenntarthatósági rés itt jelentősen megnövekedhet. Az is lényeges, hogy a helyzetet „felboríthatja”, ha a közölt növekedési prognózisok túl optimistának bizonyulnak majd utólag. (Farkas 2010, European Institute 2011).

A feldolgozott szakirodalom azt erősíti meg: egyetértés van abban, hogy a válságnak mindenképpen lesznek hosszú távú növekedési áldozatai (például Farkas 2009, Farkas 2010) Egyes modellezések szerint (Furceri–Mourougane 2009) ennek mértéke 1,3–3,8 százalék között alakulhat a kibocsátás függvényében. Az EU egészét tekintve kb. 2–4 százalékos lehet a kibocsátás-csökkenés. Ez a strukturális munkanélküliség növekedését magával vonja. Ennél is nagyobb lehet a visszaesés az innováció, a K+F kiadások mérséklődése miatt, bár tény, hogy a kevésbé hatékony szállítók eltűnése ugyanakkor a termelékenységre pozitívan hat majd. Az államháztartás finanszírozhatóságának kockázatai szempontjából az EU országok 3 csoportba sorolhatók (Trichet 2011, Lejour et al. 2011):

- Magas kockázatú országok: Szlovénia, Spanyolország, Írország, Málta, Szlovákia és Görögország, továbbá Egyesült Királyság, Románia, Lettország, Litvánia és Csehország.
- Alacsony kockázatú országok: Dánia, Észtország, Hollandia, Svédország, Bulgária és Finnország:
- Közepes kockázatú minden egyéb EU-tagország.

Indokolt ezt a csoportosítást összekapcsolni a fiskális erőfeszítések (államadósság és költségvetési hiány) leküzdésében elért eredmények szerinti beosztással. (European Commission 2010a–c, European Commission 2011) E szerint a költségvetések távlati kilátásai az EU országokban 2010 végén a következők szerint alakultak:

- Nem fenntartható: Görögország, Olaszország, Portugália.
- Veszélyben van: Ciprus, Magyarország, Írország, Lettország, Litvánia, Málta, Románia, Szlovénia, Spanyolország.
- „Közepesen” alakul a helyzete: Belgium, Bulgária, Csehország, Franciaország, Lengyelország, Szlovákia, Egyesült Királyság.
- Magas szinten fejlődik: Ausztria, Németország, Luxemburg, Hollandia, Svédország.
- Kiemelkedően fejlődik: Dánia, Észtország, Finnország.

Látható, hogy a válsággal jól megbirkózó országok száma igen kevés és ezek – az elfogadott és már említett besorolást (European Commission 2008) – követve, „északi” és a

„nyugati” országcsoporthoz tartoznak. Még a gazdasági erőt adó nagy országok is a középső, illetve az e fölötti csoportban találhatóak. A legnagyobb eredményeket azok az országok tudják felmutatni, amelyek már a válság első időszakában – tartalékaik mellett/ellenére – az állami kiadások terén az államháztartás egészére irányítottan jelentős takarékosági lépéseket tettek (Németország), s ebben is komoly tanúbizonyságot mutattak fel alkalmazkodási képességeiről (Észtország), illetve egy meghatározott állami feladatra (területre) irányított (például oktatás, igazgatás) komoly takarékosági programot valósítottak meg (Ausztria) (European Institute 2011).

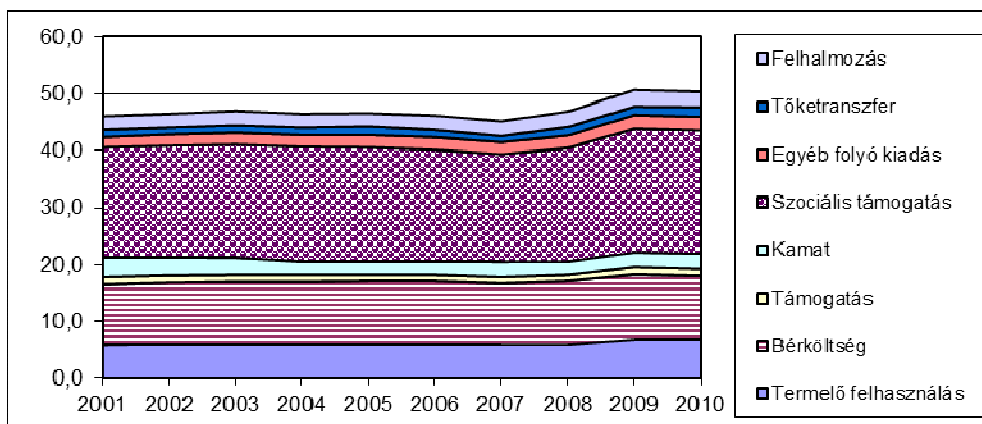
A kiegyensúlyozott európai fejlődés, a konvergencia perspektívája szempontjából kedvezőtlen, hogy a hivatkozott 2010-es EU értékelés szerinti három „nem fenntartható” költségvetéssel rendelkező ország mellett további kilenc, köztük Magyarország veszélyben van, s a hosszabb távú, önfinanszírozó költségvetési fenntarthatóságot illetően helyzet azóta keveset változott.

A válság kirobbanása után négy évvel az EU illetékes szervezetinek, szakmai intézményeinek tehát mindenképpen fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy az eltérő eredményességű válságkezelések egy új „dimenzió” mentén ismét csak kettészakíthatják Európát. Ez még akkor is bekövetkezhet, ha a legrosszabb helyzetben lévő országok (Görögország, Olaszország, Portugália) a teljes fizetéképtelenséget el is kerülik a különféle mentőakciók eredményeként. Ez a körülmény nemcsak költségvetési rendszerek (célközpontú) átalakításának szükségességét (Marcell–Romhányi 2010) helyezi éles megvilágításba, hanem mutatja a cselekvés iránti külső (nemzetközi) és a belső (kormány támogatottsága) bizalom fontosságát, az európai szolidaritás, kockázatkezelés és annak pártatlansága fontosságát, sőt a kontrollintézmények, költségvetési tanácsok szerepének növekvő súlyát is (Farkas 2010, Kovács 2011b, Kovács 2011d, Mathieau–Sterdynac 2010, Moser 2011).

3.1. Az egyes EU országok stabilitási és konvergencia programmal kapcsolatos lépéseinek vázlatos bemutatása, az államháztartások kiadási szerkezete

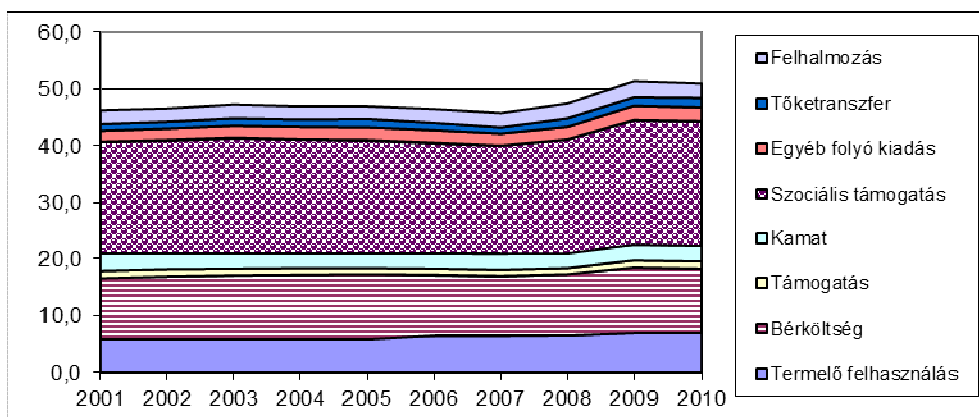
Az államháztartás kiadási szerkezetét az EU egészére, az EU–15-re és az EU–12-re nézve 2001–2010 között az évek változásában, az EUROSTAT adatai felhasználásával (Government revenue, expenditure and main aggregates) mutatjuk be (lásd 5/a–c. ábrák), illetve országonként is szerepeltetjük a felhasznált adatokat (lásd 6–32. ábrák), melyek alapján az államháztartási szerkezet merevségére, a bevezethető intézkedések tekintetében az adott kormányzat mozgásterére lehet következtetni (European Institute 2011, EEAG 2012, European Parliament 2011, Inotai 2011, Mathieau–Sterdynac 2010).

5/a. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete az EU–27-ben 2001-2010-ig



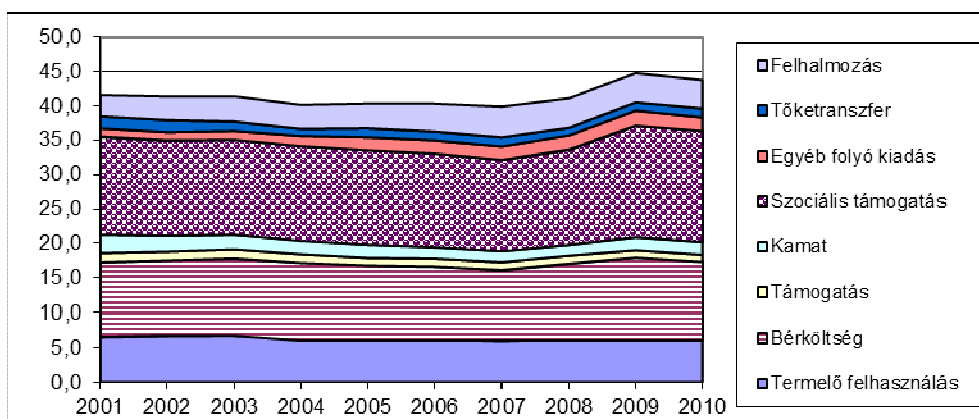
Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

5/b. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete az EU–15-ben 2001-2010-ig



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

5/c. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete az EU–12-ben 2001-2010-ig



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

A továbbiakban, országonként haladva, EU–15 és EU–12 csoportokra nézve – hangsúlyozzuk igen vázlatosan, országonként változó terjedelemben, az államháztartási kiadások arányainak változását pedig diagramokban ábrázolva – azt szeretnénk érzékeltetni, hogy az általánossá váló költségvetési óvatosságon, takarékoskodáson túl, a gazdaságra és az államháztartásra irányítottan hol és milyen jellegű markánsabb lépésekre került sor, melyek a főbb jellemzők.⁹

3.1.1. EU–15

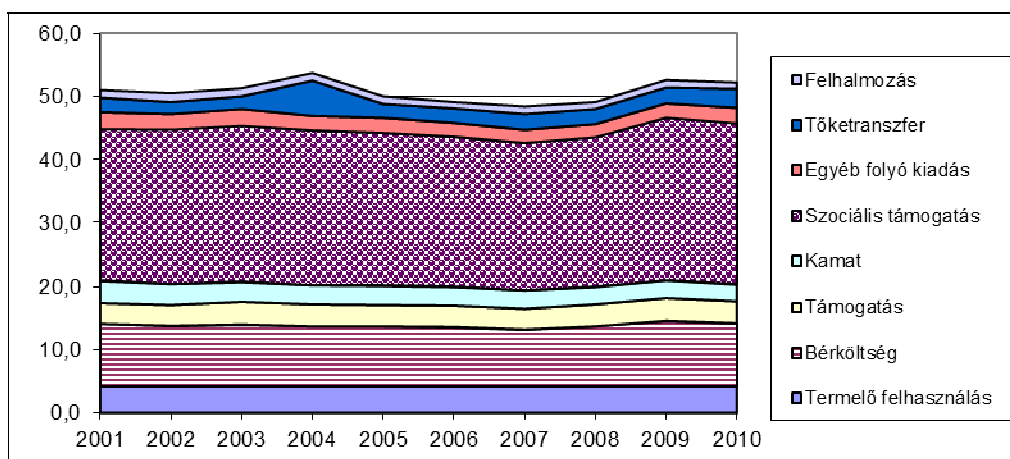
Ausztria fiskális sebezhetősége, bár nemzetközi összehasonlításban még így is alacsonynak minősül, a válság hatására növekedett. Az államháztartás pozíciói jelentősen romlottak, melynek okai a gazdaságra irányított ösztönzések, a pénzügyi szektort támogató intézkedések terheire és az ún. automatikus stabilizátorok hatására vezethetők vissza. Az eddig tett konszolidációs intézkedések nem elegendőek a jövőbeni, elsősorban a társadalom előregedéssel, egészségügyi ellátással összefüggő terhek menedzselésére. Annak ellenére, hogy a közelmúltban némi javulás következett be, az adószervezet még nem szolgálja megfelelően a foglalkoztatás és a növekedés érdekeit, reformra szorul (OECD 2011a).

⁹ Az országonkénti értékeléshez felhasználtuk *European Commission* (2011), *Farkas* (2009), *Farkas* (2010), *Simor* (2011), illetve az *OECD Economic Surveys*-t, országonként (kivéve azokat, amelyek nem tagjai az OECD-nek, illetve nem készült ilyen újabb külön jelentés). Országonként, külön a szövegben hivatkozásként, ahol erre indokunk volt csak az utóbbit, az aktuális *OECD Economic Surveys*-t szerepeltetjük.

A 2007-ben elfogadott osztrák szövetségi költségvetési törvény megvalósítása 2009-ben lépett első szakaszába: a parlament 4 éves ciklusokban meghatározza a kötelező kiadások plafonját, a vizsgált időszakban a teljes kiadás 75 százalékában. Ehhez stratégiai dokumentum is készült, valamint az időszakot követő évek értékeit is kijelölték. A döntés azt célozza, hogy a költségvetési kiadások jobban alkalmazkodjanak az üzleti ciklusokhoz, amit az is segít, hogy az adott évben egy adott költségvetési szervnél el nem költött pénzkeretek a következő évre átvihetők.

Az osztrák kormány 1,17 milliárd eurós adóemelést hajtott végre 2011-ben a GDP arányos költségvetési hiány 3 százalék alá csökkentése érdekében. Ebből 500 milliárd eurót a banki kölönadókból, a fennmaradt 617 milliárd eurót pedig a dohány-, üzemanyag és repülőjegyekre kivetett adókból várta. További 1,6 milliárd euró költségcsökkentést is megvalósítottak. A költségvetési hatások összességében 400 milliárd eurónyi többletberuházást tesznek lehetővé az oktatásban, energiaszektorban és K+F iparágban. 2013-ban ezen kívül a következő intézkedések lépnek majd hatályba: a szövetségi állami szintű eredményszemléletű könyvelés irányába való (részleges) átalakítása, valamint az ösztönző és szankcionáló elemek bevezetése a költségvetési szabályok jobb betartása végett.

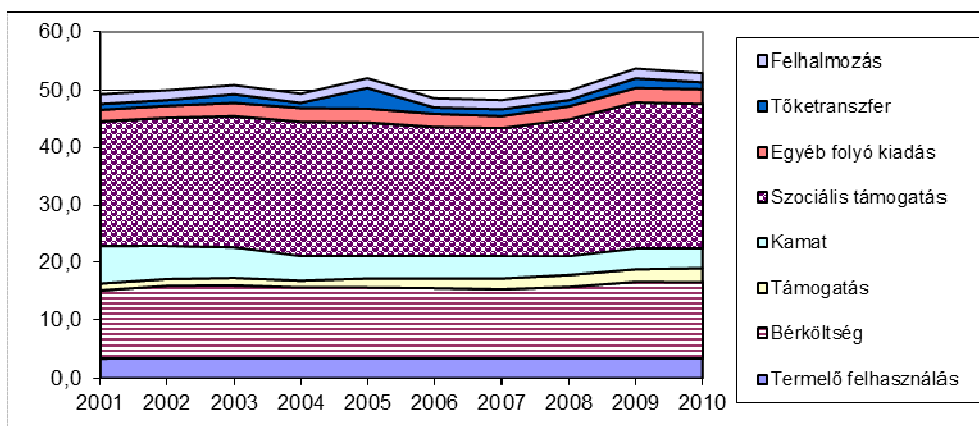
6. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Ausztriában 2001-2010-ig



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Belgiumban a gazdaság jól vészelté át a krízist és gyorsabban állt talpra, mint az euróövezet más országai, és a költségvetési hiány is kedvezően alakul. Viszonylag kedvező helyzete ellenére Belgium válaszut előtt áll. Az államadósság a GDP 97 százalékát teszi ki, és előrevetítődnek a társadalom elöregedése hozta finanszírozási problémák. A 2008–2009. évi fiskális keret erősítésére vonatkozó javaslat ellenére a kormány érdemi lépéseket – az elhúzódó kormányválságnak tulajdoníthatóan – nem tett. Az eddigi intézkedésekben a szövetségi és tagállami szintek közötti, a következő két évre vonatkozó fiskális konszolidációs együttműködést szabályozták csupán. Tartós erőfeszítésekre lesz szükség a költségvetés fenntarthatóságának hosszabb távú biztosításához. A relatíve kedvező helyzet ellenére visszafogott költségek lesznek csak lehetőség. Kiemelendő ugyanakkor, hogy új kiadásokat csak a meglévő kiadásai visszafogásával teljesítenek, amivel párhuzamosan a helyi önkormányzatok működéséről több információt gyűjtenek, utalva a költségvetési korlát megmerevedésére. Az új kormány várhatóan adóemelésekről kell, hogy döntsön majd, amivel kapcsolatosan a nyugdíjak megadóztatása, a CO₂ kibocsátás adóztatása és a banki „krízisadó” a legvalószínűbb eszközök (OECD 2011b).

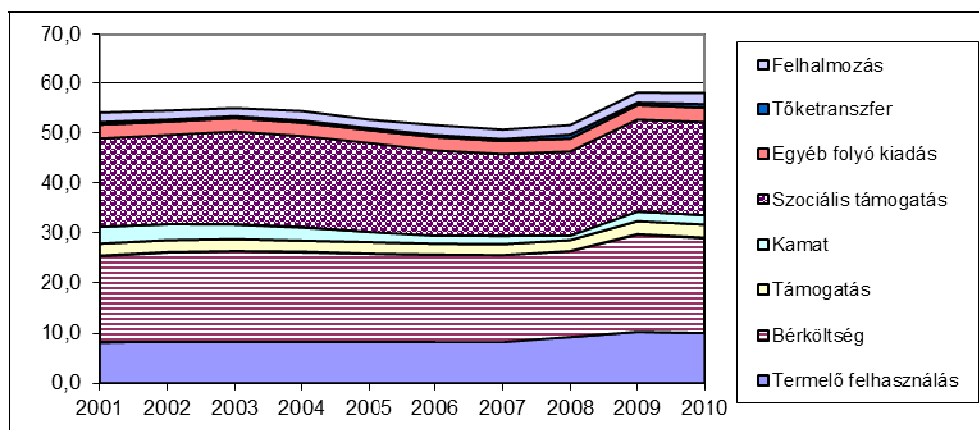
7. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Belgiumban 2001-2010-ig



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Dániában az intézkedések közül az állami költségvetésbe épített belső korlátok emelhetőek ki. Más, az általános takarékosági lépéseken túl, meglehetősen kevés beavatkozásra volt szükség. Flexibilis gazdasági-biztonsági rendszer segíti a megrázkódtatások hatásának a kordában tartását: mérsékli a társadalmi költségeket és a munkanélküliségi kockázatokat. Dániában 3 éven keresztül megvalósuló, összesen 4 milliárd eurós költségcsökkentési program vette kezdetét. 5 százalékkal csökkentették családi pótlékot, 20.000 állást szüntettek meg a közszférában, továbbá a korábbi 4 évről 2 évre csökkentették a munkanélküli segély folyósításának idejét. A szegénység alacsony szintű. A jóléti rendszer a megszigorítások mellett is biztosítja az egyenlőtlenségek határok között tartását. A költségvetési kiadások szerkezetének arányai évtizedes távlatban nem változtak. A romló a potenciális növekedési esélyek, az ország versenyképességének elmúlt évtizedben tapasztalható viszonylagos visszaesése, a termelékenység növekedésének gyengélkedése ellenére a gazdaság működése kiegyensúlyozott, stabil. A fiskális pozíció viszonylag szilárd (OECD 2011d).

8. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Dániában 2001-2010-ig



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

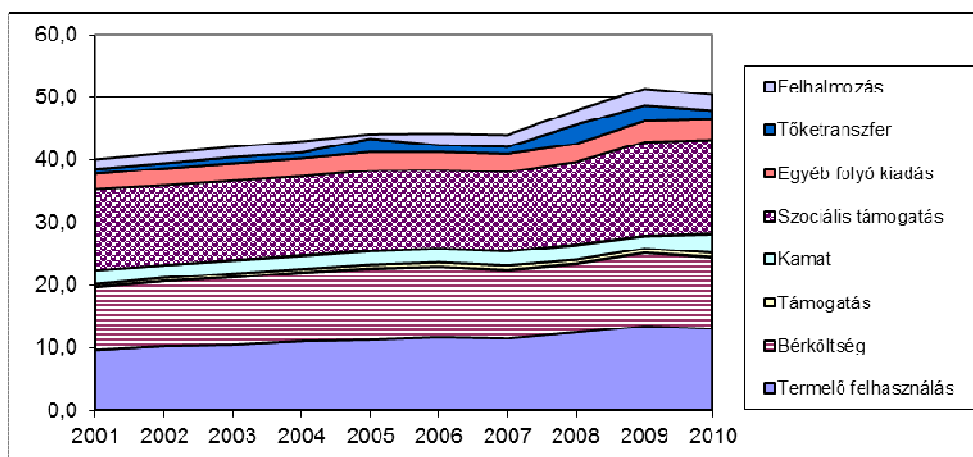
Az Egyesült Királyság gazdasága 2011-re haladta túl a 2008–2009 évek recessziós mélypontját, de tovább emelkedett az állami és a magán adósság, magas a munkanélküliség. Míg erős volt a növekedés és jó a makrogazdasági stabilitás, rejtve maradtak az államháztartás egyensúlyi problémái, melyek feloldása nélkülözhetetlen a fenntartható és kiegyensúlyozott fejlődés érdekében.

A kormány strukturális reformokat indított el, és széles körű az a program, ami a költségvetési konszolidációt, az erősebb növekedést, valamint – a jövőben – a gazdaság egyensúlyának helyreállítását célozza.

Az Egyesült Királyságban jelentős fiskális lépések a válság hatására történtek. Ezek részben az eladósodottság kordában tartását, részben az államháztartási szerkezet fenntartható finanszírozást szolgáló átalakítását szolgálták. Ilyen változás, hogy az adósságot a GDP 40 százalék alatt kell tartani és a parlament 2010-ben elfogadta a költségvetési felelősségvállalásról szóló törvényt, amelynek értelmében a parlamentnek folyamatosan karban kell tartania a konszolidáció tervét. Ennek keretében a kormány több mint 60 éve nem látott kiadáscsökkentést hajtott végre: 2011–2015 között összesen 83 milliárd euróval csökkentik az állam kiadásait. Amennyiben sikerül, a 11 százalékos GDP arányos hiány 2015-re 1 százalékra fog csökkenni.

Jellemző itt is a minisztériumok kiadásainak jelentős visszafogása (19–24 százalékos csökkentés), 490.000 állami munkahely megszüntetése, az egyetemeknek juttatott támogatások csökkentése, és egy szerény nyugdíj jogosultsági életkor emelés (2020-ig 65 évről 66 évre emelkedik). 95 százalékról 70 százalékra csökkentik a munkanélküliek hosszú távú járadékát, az álláskeresőket pedig felfüggesztik a folyósítást. További jóléti intézkedések megnyirbálása mellett a védelmi kiadásokat 8 százalékkal, a rendőrség támogatását pedig 4 százalékkal csökkentik. Az általános forgalmi adó kulcsát 17,5 százalékról 20 százalékra emelték (OECD 2011).

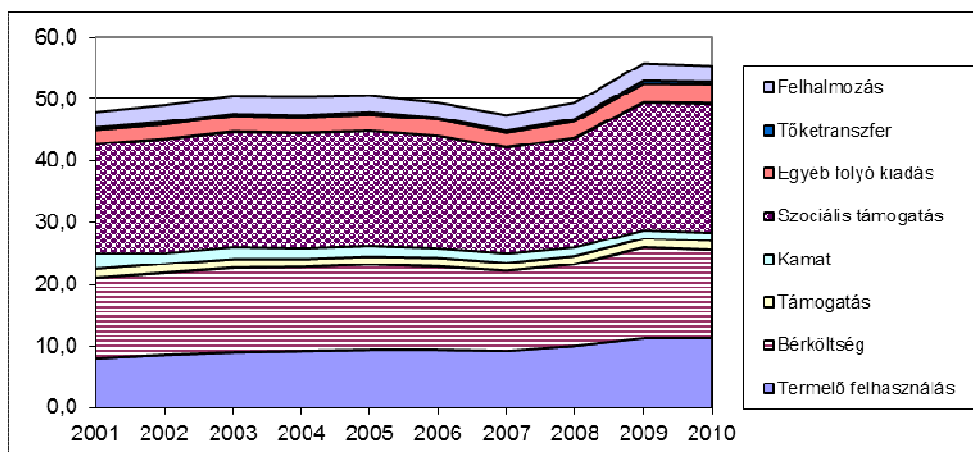
9. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Nagy-Britanniában 2001-2010-ig



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Finnország még nem teljesen heverte ki a 2008–2009 évek mély recesszióját. A gazdaság növekedési kilátásai itt is meglehetősen szerények, a növekedés viszonylag lassú, a GDP 3 százalék tartósan alatt maradt, ami 2008 válságot megelőző hónapjai szintjének felel meg. Fiskális pozíciója a válság időszakában is stabil maradt. Mindezek ellenére a költségvetési hiány alacsony. A relatíve jó pozíciók megőrzéséhez határozottabb intézkedéseket terveznek, tompítják a korábbi visszaesés következményeit, aktívabb munkaerő-piaci politikát folytatva. A kormány az új energia adó bevezetésétől 750 millió euró bevételt remél, az édességekre és üdítőitalokra kivetett adók pedig – terveik szerint – évente kb. 100 millió euró többletbevételt fognak hozni. Napirenden van a nyugdíjkorhatár emelése, a munkára való ösztönzés erősítése, Finnországban az államháztartási működés transzparenciájának javítását látják a legnagyobb feladatnak (OECD 2012a).

10. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Finnországban 2001-2010-ig

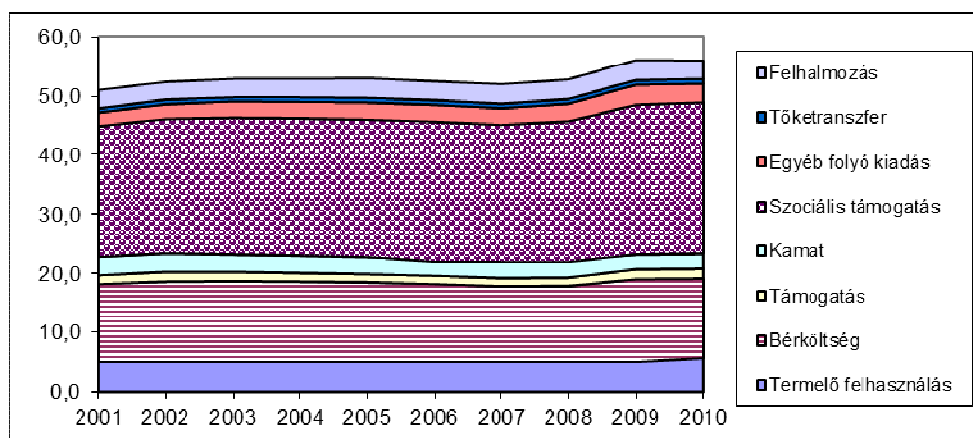


Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Franciaországban a válság első időszakának visszaesése után, amelynek hatásait a gazdaságra irányított ösztönző lépésekkel igyekeztek ellensúlyozni, mérsékelt fellendülés indult meg. A korábbi recesszió azonban tartós nyomot hagyott az államháztartáson és a foglalkoztatáson.

Elsődleges volt a fiskális konszolidáció. 2009-ben elfogadták az első, többéves közpénzügyi törvényt, amellytől azt várják, hogy 2011-től a középtávú költségvetési egyensúlyt megvalósítja. A nyugdíjhoz szükséges életkort 60 évről 62 évre emelték 2011-ben. Az ún. felosztó-kirovó (ahol az aktív korosztályok tartják el az inaktívakat) nyugdíj rendszerben fokozatosan 41,5 évre emelik a minimális szolgálati időt ahhoz, hogy valaki teljes nyugdíjat kapjon. A munkavállalók által fizetett nyugdíjjárulékot 7,85 százalékról 10,55 százalékra emelték. A magas jövedelműeket terhelő vagyonszármazéki adót 1 százalékkal megemelték. Távolról csökkenteni kívánják, a jelenleg túlzottan terhelő munkabérek terhelő adókat. Az állami kiadásokat 3 év alatt 45 milliárd euróval fogják csökkenteni (OECD 2011f).

11. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Franciaországban 2001-2010-ig



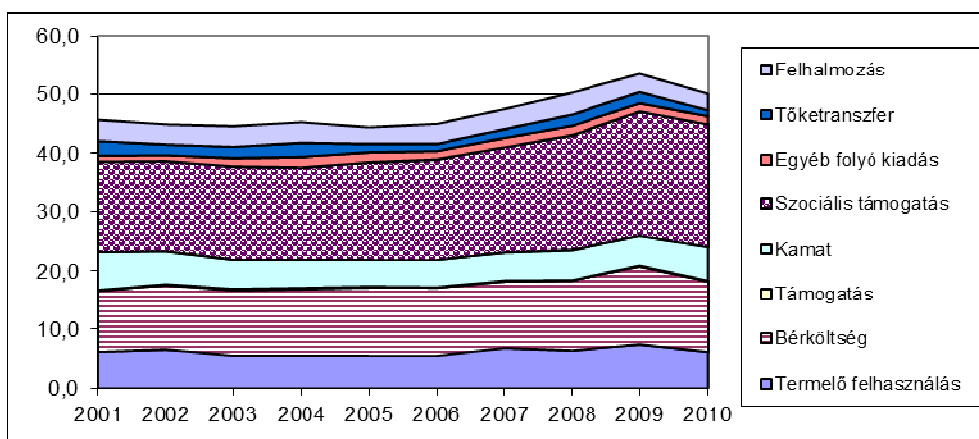
Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Görögország a mély gazdasági válságnak és az államháztartás súlyos finanszírozási feszültségeinek oldására több ambiciózus, s aztán a társadalmi ellenállás ellenében csak részben megvalósított kiigazítási programot hirdetett meg. A programokban keverednek az átmeneti és a tartós hatású intézkedések, lényegében a válságkezelés teljes eszköztárát –

meglehetősen ambivalenciával – alkalmazták. A kedvező hatások így nem jelentkeztek megfelelő mértékben.

A középtávú tervezés irányába mutat a 3 éves kiadási küszöbök felállítása. A görög krízis nem múlt el, hiszen az államháztartási deficit többszörösen meghaladja az EU Stabilitási és Növekedési Paktumában foglalt limitet, s gazdasági mutatók is igen kedvezőtlenül, messze az eurózóna átlaga alatt alakultak. Az adósságcsapdában egyre mélyebbre süllyedő országgal szemben a befektetők gyakorlatilag elvesztették bizalmukat. Görögországnak a következő 3 évben összesen 30 milliárd euróval kell csökkentenie a kiadásait. Az állami szférában dolgozók bónuszainak megszüntetése mellett a béreket 25 százalékkal csökkentették. Hatékonyabb fellépést ígért a kormány az adóelkerülőkkal és adócsalókkal szemben, amiktől további bevételeket remélnek. A 4 százalékos általános forgalmiadó-emelés várhatóan 1 milliárd euró bevételt tud majd eredményezni. A nyugdíjak összegét szintén csökkenti az állam, amivel párhuzamosan a nyugdíjba vonulási átlagévet további intézkedésekkel keresztül 61,4 évről 63,5 évre emelik. A fenntarthatóság érdekében technikai és nagyarányú pénzügyi támogatást az IMF, az Európai Unió és az EKB nyújt, újabb és segélycsomagokat biztosítva. Az ország „lélegeztető-gépen” van. Sajátos kényszer-szolidaritás is érvényesül: támogatás hiányában ugyanis az európai befektetőket, finanszírozókat is súlyosan érintő csődhelyzet következne be (OECD 2011g).

12. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Görögországban 2001-2010-ig



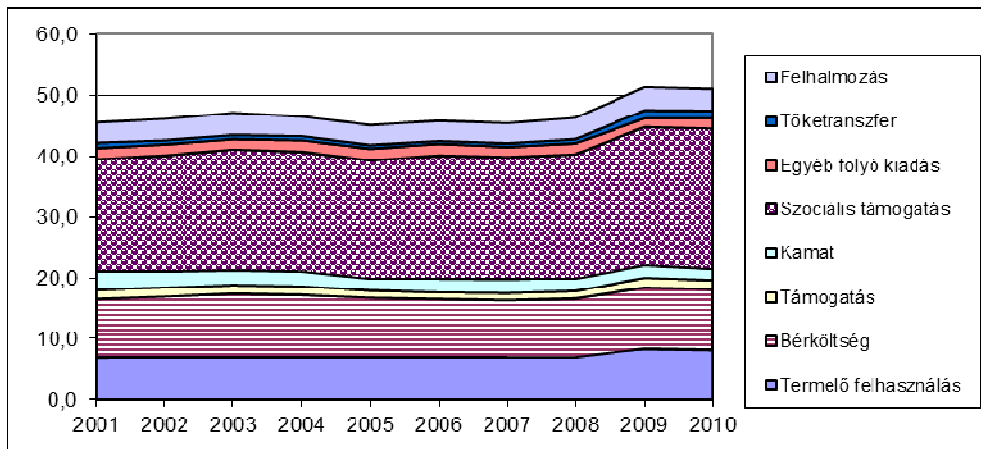
Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Hollandia gazdasági teljesítménye meredeken zuhan a válság első időszakában, de a helyzet már 2009 közepétől javulni kezdett. A munkanélküliségi ráta kedvező alakulásában a kormány aktív munkaerőpiaci politikája is szerepet játszott. A fiskális politika válaszait jól tervezték meg, de a válság körülményei között még ez is kevés volt ahhoz, hogy ne növekedje a hiány és ne romoljon a fiskális fenntarthatóság, bár ennek mértéke jól kezelhető maradt.

Hollandiában 1994 óta érvényben van az a szabály, mely szerint a kiadásokra felső értéket és bevételi kötelezettséget állapítanak meg, a költségvetési eljárásban pedig független költségvetési intézmény (tanács) is megjelenik. 2009-ben elfogadták az államadósság csökkentési törvényt, amely 2011-ben lépett hatályba és összhangban áll a Stabilitási és Növekedési Paktummal. Ennek lényege a strukturális deficit évenkénti 0,5 százalékos csökkentése a középtávú célok eléréséig; válságmentes időszakokban keményebb fiskális erőfeszítések; konszolidációs intézkedések csak kivételes esetekben fordulhatnak elő; a helyi önkormányzatokra vonatkozóan a GDP 0,5 százalékában történő hiánykorlátozás. Meghatározásra került továbbá, milyen feltételek fennállása esetén kell a helyi önkormányzatoknak a költségvetési egyensúlyi helyzetükről beszámolniuk. Mindezek mellett a katonai kiadások csökkentése, egyéb adók emelése és a nyugdíj-jogosultsági életkor

emelése mellett döntött a kormány. A gyorsan és hatékonyan megvalósult válságkezelés sikeresnek bizonyult (OECD 2010b).

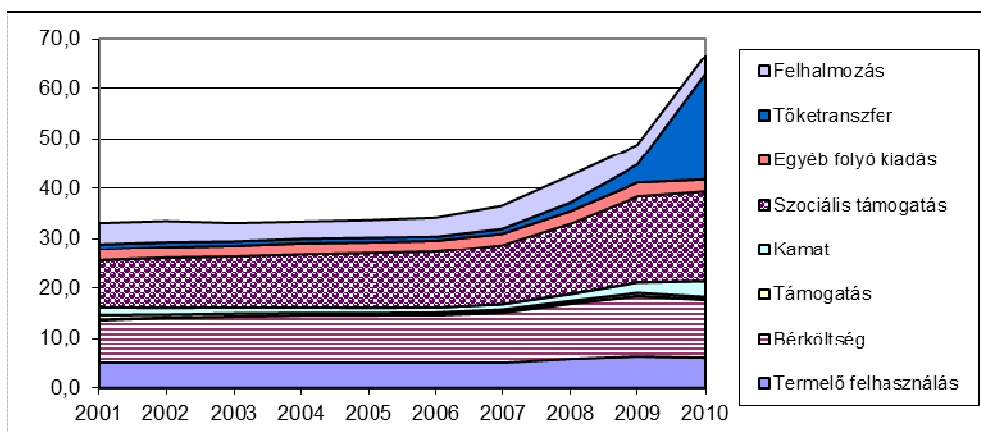
13. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Hollandiában 2001-2010-ig



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Írország helyzetét befolyásolja, hogy a krízis részben más okok miatt ment végbe és igen korán, s 2010-ben az ország 60 milliárd eurós mentőcsomagot kapott. A kormány 2008 óta jelentős és főként sikeresnek bizonyult fiskális konszolidációt folytat, amihez a pénzügyi támogatást az IMF ad. Két év alatt több mint 8 milliárd euróval kurtították meg az államháztartást. Írország 2011-ben további 6 milliárd euró összegű költségvetési hiánycsökkentő programot hajtott végre. Az eltökéltséget bizonyítandó a piacok megnyugtatása és az államháztartási finanszírozás fenntarthatósága érdekében az ír válság kezdetén 6 százalékos bércsökkentést hajtottak végre, miközben azok az EU többi országában még növekedtek. Átalakították a nyugdíjrendszert, a foglalkoztatásban ún. életpálya modellt dolgoztak ki, átszervezték az egészségügyi ellátást, melyek következtében a munkanélküliség növekedett, ami a program végrehajtásának társadalmi elutasítással járó kockázatait is magával hozta. A gazdaságba fordított pénzek azonban 2011-ben „termőre” váltak (gyógyszer- és szoftver ipar), szerény gazdasági növekedés indult be (OECD 2011h).

14. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Írországban 2001-2010-ig



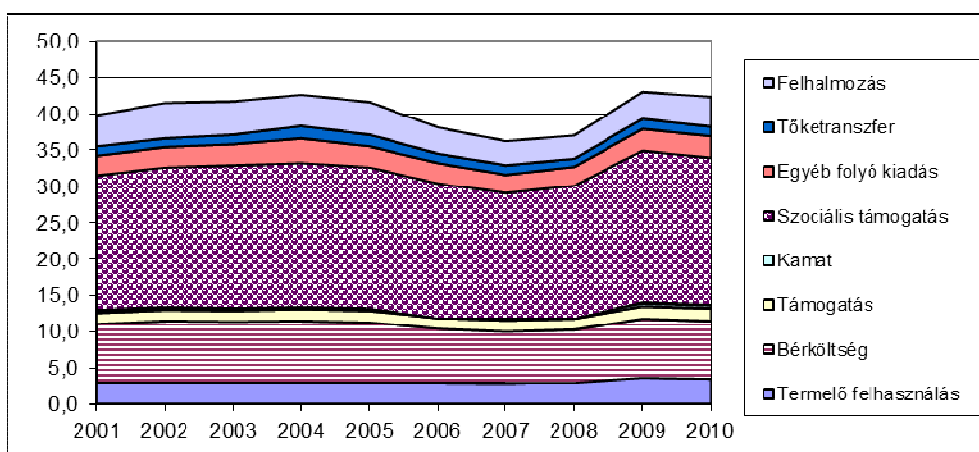
Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Luxemburgban a nemzetközi pénzügyi válság súlyos recessziót eredményezett. A gazdaság teljesítménye nagymértékben csökkent, és nőtt a munkanélküliség. A költségvetési

egyenleg gyorsan romlott az adóbevételek drasztikus csökkenése, a pénzügyi szektor államháztartási forrásokból történő támogatása miatt.

A kormány 2009-ben kezdeményezett konszolidációs terve figyelembe vette, hogy hosszabb távon súlyos „kiadási nyomás” terheli az ország költségvetését. E tekintetben, a költségvetés fenntarthatóságát illetően a fő kihívás a nyugdíjak jövőbeli, növekvő terhei. A megkezdett költségvetési konszolidáció lehetőséget ad arra, hogy javítsa a közszféra működésének hatékonyságát, és megfelelő figyelmet fordítson a költségvetési pénzek ellenőrzött felhasználására. A válságra adott válaszlépésekből a közlekedésre és az oktatásra fordított kiadások csökkentése és az egészségügyi rendszer hatékonyságának növelésére tette erőfeszítések emelhetők ki (OECD 2010a).

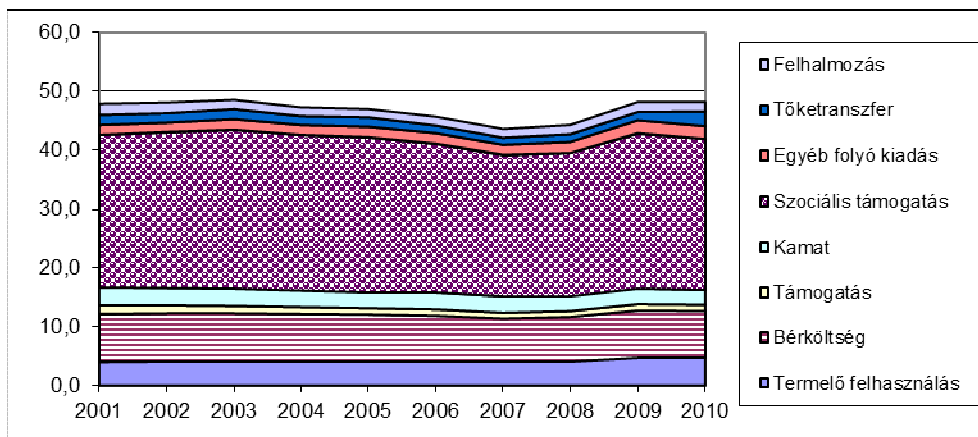
15. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Luxemburgban 2001-2010-ig



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Németország a válság első hullámaival szemben ellenállónak bizonyult. A munkaerőpiacon végrehajtott reformok, gazdaság-élénkítő programok (autóipar) hozzájárultak a foglalkoztatás növeléséhez, javították a strukturális munkanélküliséggel szembeni ellenállóképességet. Kormány határozottan vitte végig azokat a reformokat, amelyek stabilizálták az államháztartást. A kormány a strukturális deficitnek a GDP 0,35 százalékában való maximalizálását tartja a legfontosabb intézkedésnek, amit 2011-től 2016-ig több lépcsőben kíván bevezetni. Új ciklus-alapú költségvetési egyensúly-szabályt vezettek be. A törvény a rendkívüli természeti katasztrófák esetére egyértelmű felmentést kíván adni; ekkor azonban a hitel visszafizetésére részletes tervkészítési kötelezettséget ír elő. A hitelfelvételt a GDP 1,5 százalékában kívánják maximalizálni. Mind szövetségi, mind pedig tagállami szinten új „early warning” (korai előjelző) rendszert kívánnak felállítani a költségvetési ügyekben. Ennek szervezeti megoldása során a szövetségi és a tagállami pénzügyi és gazdasági miniszterek feladatai közül többet összevonnak. 2009 júniusa óta Németországban erősödött a költségvetés készítésének és végrehajtásának kiadásorientált jellege, amit felülről irányítanak. A német állami kiadásokat a szövetségi parlament 80 milliárd euróval (!) csökkentette 2011 végén. Az állami jóléti kiadásokat 4 év alatt összesen 30 milliárd euróval csökkentik, új adót vetnek ki a nukleáris erőművek működtetőire, a katonai kiadásokat pedig – a hadsereg létszámát mérsékelve – 9,3 milliárd euróval csökkentik (OECD 2012b).

16. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Németországban 2001-2010-ig



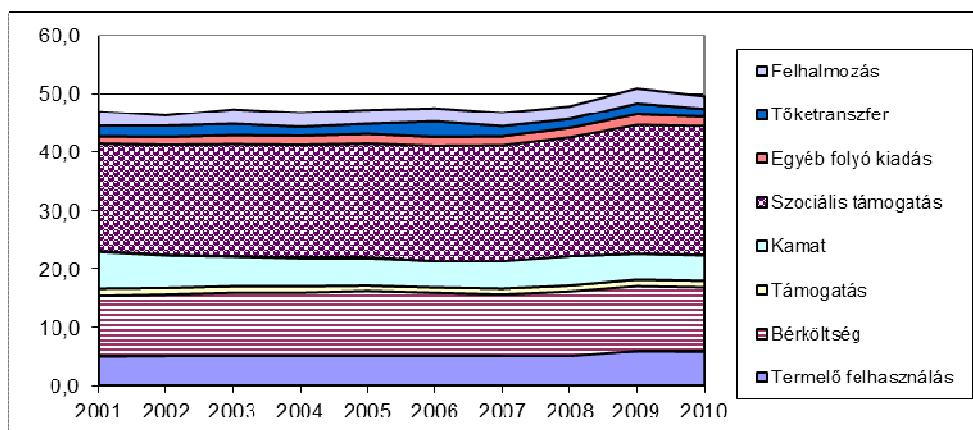
Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Olaszországban már a válságot megelőzően nyilvánvaló volt, hogy a fiskális politikának lényegében egyidejűleg kell megoldania az államháztartás rövid távú konszolidációját és a finanszírozás hosszú távú fenntarthatóságát. A kettős célt 2011 végéig nem sikerült megvalósítani. Ebben az időszakban a legnagyobb jelentősége a 2009 decemberében elfogadott új közpénzügyi- és költségvetési gazdálkodási törvénynek volt. Ez a kiadások szigorúbb ellenőrzését, a programköltségvetés és a több éves költségvetési tervezés bevezetését ígérte. A 2010–2012 közötti időszakra nézve jelentős költségvetési megtakarításokat helyeztek kilátásba, de ezek a kezdetben csak részben valósultak meg.

A tervek a kiadások visszafogását tartalmazták, de az egyes komponensek megvalósításában az elkötelezettség – például a közszféra béreinek befagyasztása, a transzferek csökkentése a régiók között és a nagyarányú adócsalás mérséklésére tett vállalás elkötelezettsége – 2011 végéig bizonytalan volt. A helyi önkormányzatok beruházásainak támogatása érdekében a belső stabilitási paktumban kivételeket fogalmaztak meg: a tőkekiadásokat valamint a közbiztonsággal kapcsolatos kiadásokat a költségvetési egyensúly kalkulálásánál nem veszik figyelembe. Olaszországban is emelték – 6 hónappal – a nyugdíj jogosultság megszerzéséhez szükséges életkort. A 2011. év végén hivatalba lépett új kormány célja, hogy 2012-ben a GDP 3 százalékára csökkentse a költségvetés hiányát. A közszférában dolgozók fizetését befagyasztották. A helyi kormányzati szint részére átadott forrásokat 13 milliárd euróval (!) csökkentették.

Az intézkedéseket a kormány átmenetinek jelentette be, a jövőben felváltja majd az adósságnövekedését a működési bevételekhez viszonyító új mutató, amelynek be nem tartása szankciókat is von majd maga után (OECD 2011i).

17. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Olaszországban 2001-2010-ig

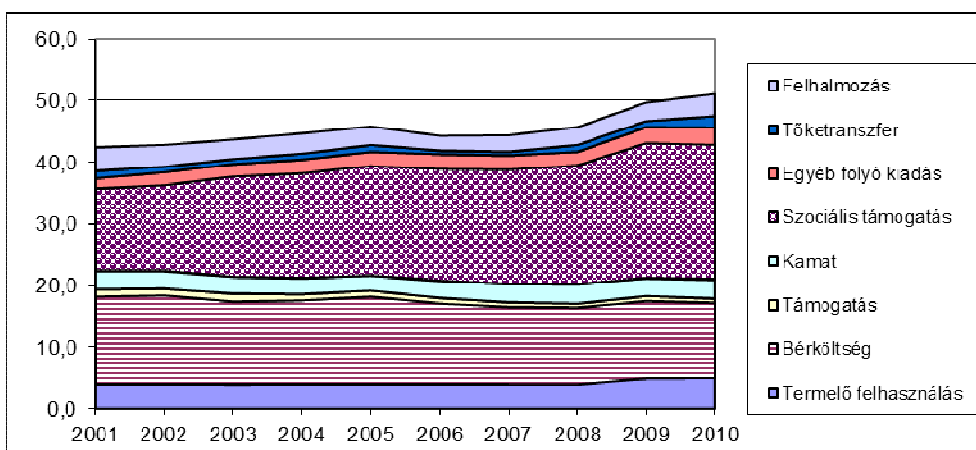


Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Portugáliában a gazdaság egyelőre nem képes a fenntartható növekedésre. A válságot megelőző túlzott fogyasztás, a gyenge termelékenység és a bérek megalapozatlan növekedése jelentős külső eladósodtsághoz vezetett. A gazdasági válság tovább súlyosbította a helyzetet, az államháztartási működés fiskális fenntarthatósága romlott. E közben jelentős deficit csökkentést kellett végrehajtania a Portugáliának. Az egyensúly helyreállításához a gazdaság gyors konszolidációja és az államháztartási költségek radikális csökkentése elengedhetetlen. Az állami felsővezetők bérét 5 százalékkal csökkentették. 17 állami tulajdonban lévő vállalatot eladtak, a katonai kiadásokat pedig 40 százalékkal csökkentik 2013-ig. A 78 milliárd eurós IMF–EU hitelhez kapcsolódó megállapodás alapján a GDP arányában mért államháztartási hiányt a 2010-es 9,5 százalékról 2011-ben 5,9 százalékra kellett volna leszorítani, ami azáltal túlteljesült, hogy a kormány arra kötelezte a négy legnagyobb bankokat, hogy 6 milliárd euróval járuljanak hozzá a nyugdíjasszához, s a jövőben az állam gondoskodik a banki alkalmazottak nyugdíjáról. Ez költségvetési szinten 3,5 százalékpontot jelentett, vagyis e nélkül 7,7 százalékos lett volna a múlt évi hiány.

Egy kevésbé piactorzító hatású és egyszerűbb adórendszer bevezetését, és az ún. képzettségi szakadék mérséklését is célul tűzték. Az előrehaladás szerény, mint ahogy a 2011-re célul tűzött, középtávú költségvetési keretszabály (beleértve a kiadási plafonok meghatározását), az eredmény szemléletű könyvelés bevezetése és a költségvetési eljárás időbeli ütemezésének átalakítása gyakorlatáról is hiányoznak a konkrét, meggyőző információk (OECD 2010c).

18. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Portugáliában 2001-2010-ig

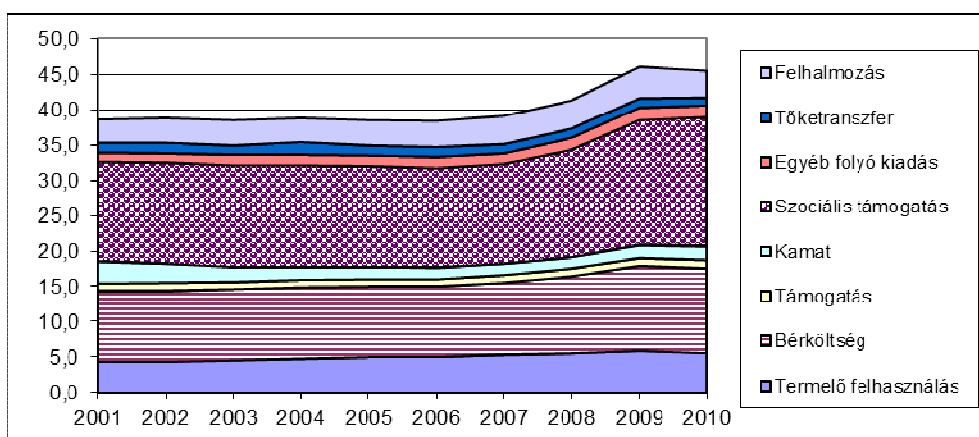


Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Spanyolország gazdasága lassan lábál ki a mély recesszióból. Míg a recesszió mélysége, a GDP hasonlóan alakul más fejlett OECD-országokhoz, sokkal nagyobb a munkanélküliség növekedése és az államháztartás finanszírozási pozícióinak romlása. Mindez a gazdaság és az államháztartás nagymértékű szerkezeti problémáira vezethető vissza. Spanyolországban a globális válságot súlyosbította a lakás és üzleti beruházások területén a fenntarthatatlan belföldi kereslet, ami súlyos eladósodottságot idézett elő magánszektorban. A válságot megelőző viszonylag óvatos pénzügyi politika sem volt elég a válságban a befektetői bizalom fenntartására. Ennek hiánya ugyancsak nehezíti a felemelkedést. Komoly kihívást jelentett Spanyolország számára a 2009. évi, a GDP 11,2 százalékát kitevő költségvetési hiány 6 százalékra csökkentése 2011 végére. Ennek érdekében az állami dolgozók bérét 5 százalékkal csökkentették, a nagy jövedelműekre többlet-adót vetettek ki, az állami beruházásokat pedig 6 milliárd euróval csökkentették.

A spanyol gazdaság egyensúlyának visszaállítása és az államháztartási finanszírozás fenntarthatósága érdekében a már megtett erőfeszítéseken túl továbbiakra van szükség. Spanyolországban a kormányzati szerveknek 3 éves fiskális konszolidációs tervet kell készíteni és felkészülni arra, hogy a túlzott deficit eljárás esetén a büntetés megfizetése részben az ő feladatuk lesz. A regionális önkormányzatoknak három havonta jelentést kell tenniük a költségvetésük végrehajtásának állapotáról, a fiskális célokat a szövetségi államok határozzák meg. (OECD 2010d).

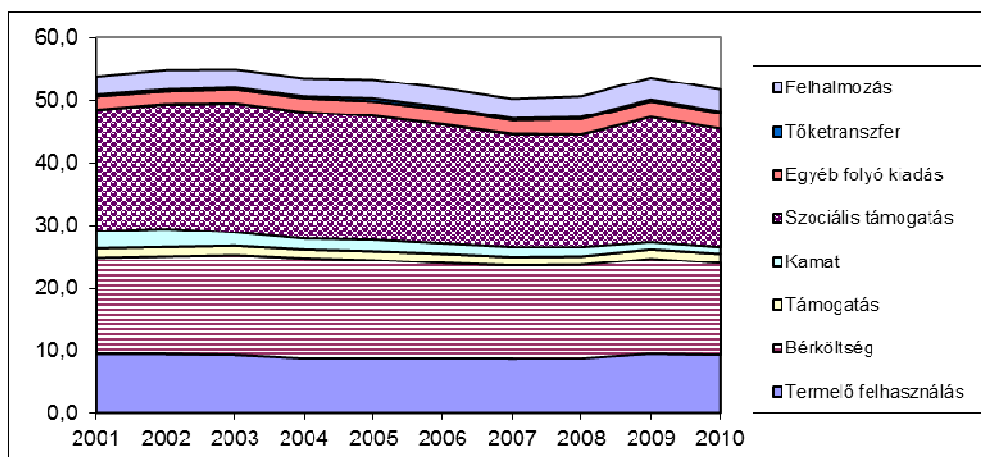
19. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Spanyolországban 2001-2010-ig



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Svédország sikeresen, megerősödve került ki globális pénzügyi és gazdasági válságból, ami az erős gazdasági fundamentumoknak és az intézményeknek, s nem utolsósorban a fegyelmezett fiskális politikának köszönhető. Képes viselni az előregedő társadalom által generált költségvetési nyomást. A fegyelmezett válságkezelésnek, gazdálkodásnak köszönhetően ma már nincs olyan intézkedésre szükség a fiskális politikában, amelyek közvetlenül a válságkezeléssel hozhatók összefüggésbe. A kormány költségvetési többletet céloz meg a központi költségvetésben és egyensúlyt a helyi önkormányzati szinten. A központi kormányzat esetében következő 7 év átlagában ellenőrzik a költségvetési egyensúlyt, illetve a többletet, a kiadási plafonokat viszont a 3 évvel előre kell meghatározni (OECD 2011e).

20. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Svédországban 2001-2010-ig

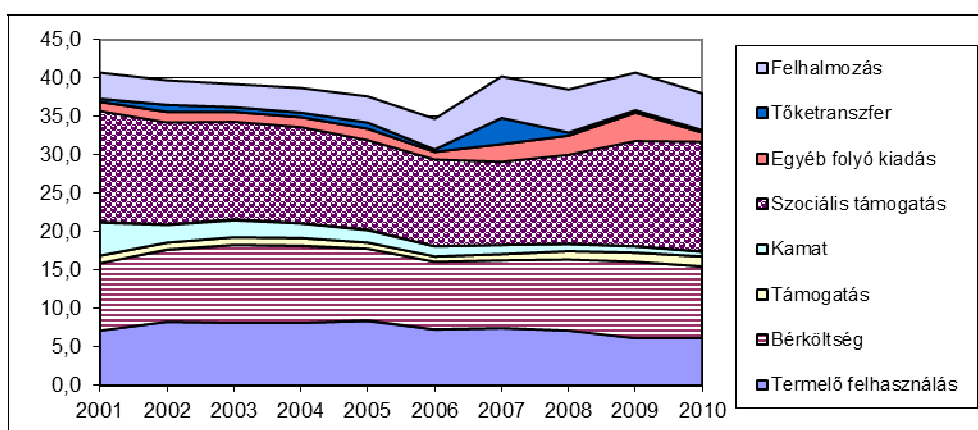


Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

3.1.2. EU-12

Bulgária az alacsony költségvetési hiánynak és a csekély eladósodottsági szintnek köszönhetően a válságkezelésben kissé nagyobb manőverezési lehetőséggel rendelkezik, mint a térség más államai. Míg a korábbi években az ún. 90 százalékos szabály volt érvényben a költségvetési kiadásoknál, addig 2011-től már a kormány (miniszterek tanácsa) diszkrecionális joga a kiadások kívánt érték alá szorítása. 2011-ben a helyi önkormányzatoknál azáltal erősödött a fiskális decentralizáció, hogy a helyi adók esetében az adminisztrációval kapcsolatos jogköreiket bővítették. Bulgáriában a GDP arányos államháztartási hiány 4,9 százalékról 2,5 százalékra történő mérséklését egy 584 millió eurós költségvetési kiadáscsökkentéssel kívánták elérni, aminek részeként az állami szektorban dolgozók létszámát 10 százalékkal csökkentették, valamint három évre befagyasztották a béreket és a nyugdíjakat. A program sikeresen halad előre az államháztartási hiány 2012 januárban 38 százalékkal volt alacsonyabb az egy évvel korábbinál. Ez a szigorú költségvetési fegyelem érvényesítésén túl a forgalmi-adó bevételek emelkedésének köszönhető (Bulgária nem tagja az OECD-nek, s még nem készült újabb, a válság időszakában publikált, az országra irányított OECD Economic Survey).

21. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Bulgáriában 2001-2010-ig

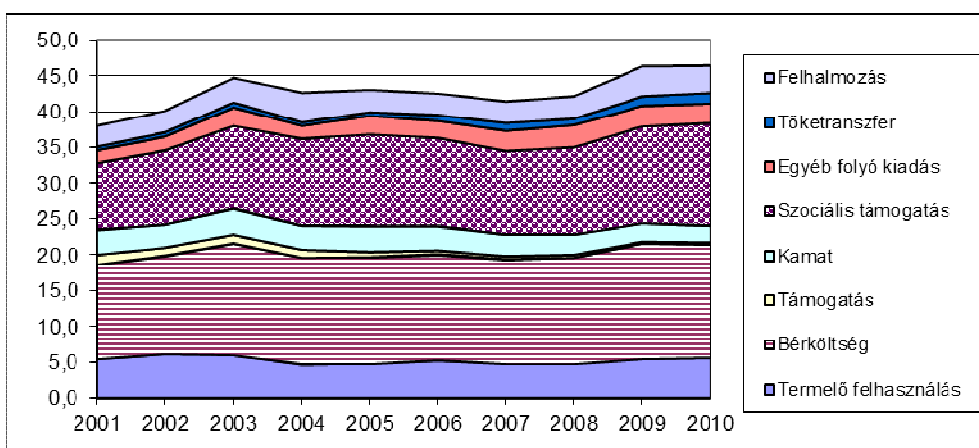


Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Cipruson 2006-ban kezdték el a középtávú költségvetési gazdálkodásra való áttérést, ami a válság hatására még aktuálisabbá vált. 2007-ben a teljesítményalapú gazdálkodás ún.

pilot tervei ugyan elindultak, azonban a 3 minisztériumot felölelő, válságperiódusban megvalósuló programok előrehaladásáról nincs információ. A görög adósságválság nagy kockázatokat jelent a ciprusi bankrendszerre és az állam fizetőképességére nézve. Gazdasági megszorító csomagról döntött 2011. decemberben kormány, annak érdekében, hogy a szigetországnak ne kelljen nemzetközi mentőcsomagért folyamodnia, költségcsökkentés és adóemelés nélkül ugyanis biztosra vehető, hogy Ciprus is mentőcsomagra szorul. A bevezetett megszorítások sarokpontjai: két évre szóló bérfefagyasztás a közszférában, pótdadó a magánszektor jövedelmeire, az áfa emelése, valamint az állami kiadások újabb lefaragása. Az üzemanyag adójának és a társasági adó 1 százalékos megemelésével, továbbá a közszférában létszámstoppal kívánták megvalósítani a deficit csökkentését. A teljes körű bevezetésre 2012-ben kerül sor. (Ciprus nem tagja az OECD-nek, s még nem készült újabb, a válság időszakában publikált, az országra irányított OECD Economic Survey).

22. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Cipruson 2001-2010-ig

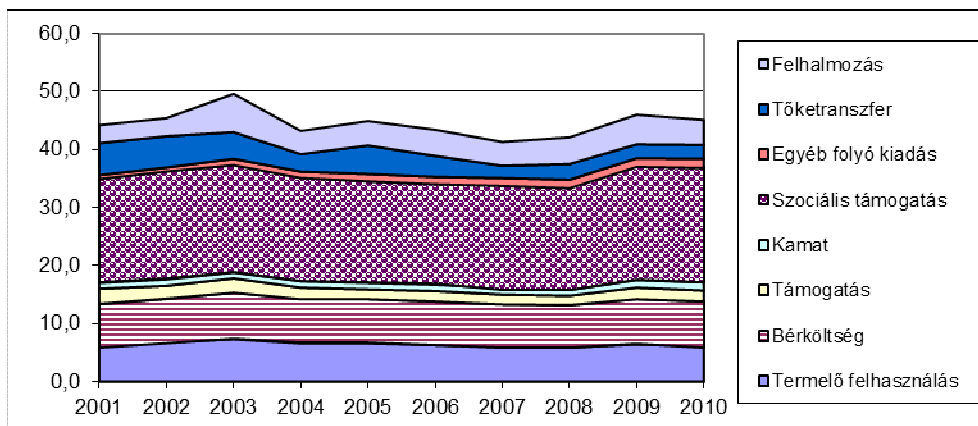


Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Csehország gazdasága is megsínylette a válságot, de a recesszió viszonylag rövid volt. Mivel nem volt jelentős az államháztartás egyensúlyhiánya, ezért a kormánynak volt és van mozgástere a különböző gazdaságtámogató támogató stimulusok bevezetésére. Ugyanakkor a gazdasági fellendülés – mivel a stimulusok költségeit utóbb meg kell fizetni – várta magára. A kormány továbbra is széles alapokon nyugvó reformprogramot igyekszik megvalósítani a gazdasági növekedés fokozása érdekében. Kormányzati kiadások megtakarítása érdekében jelentős, átlagosan 4,3 százalékos – társadalmi ellenállást kiváltó, kormányválsághoz vezető – bércsökkentést hajtottak végre a közszférában, továbbá 10 százalékkal kurtították meg a jóléti kiadásokat.

Cseh kormány az új információs rendszer bevezetésétől a közpénzek kezelésének átláthatóbbá tételét és a pénzkezelés hatékonyságának javulását, valamint a fiskális folyamatok alakulásának, teljesítmény-mutatókat is tartalmazó, jobb nyomon követését remélte. A program megvalósulása azonban lassan halad. Újonnan létrehozott független intézmény (költségvetési tanács) ellenőrzi és értékeli a költségvetés készítését, valamint méri a fiskális teljesítményt a kormányzati szinteken (OECD 2011c).

23. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete a Cseh Köztársaságban 2001-2010-ig

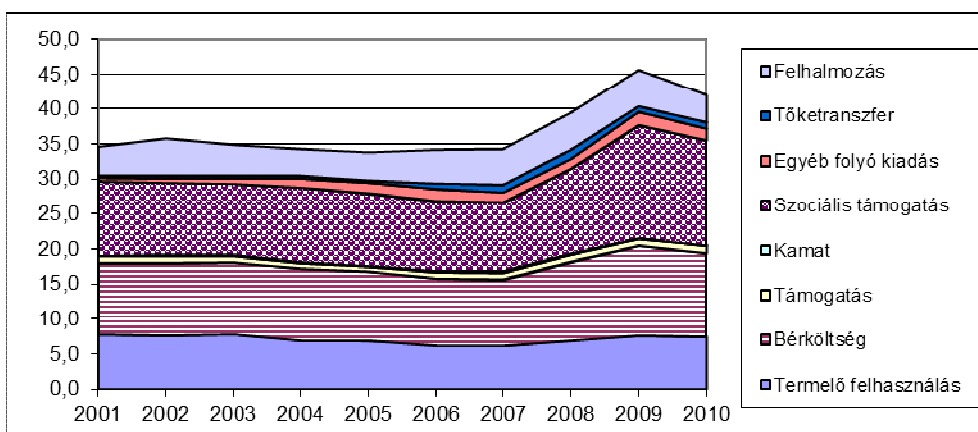


Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Észtország költségvetési hiánya (GDP 1,7 százaléka), és az államadóssága (GDP 7,2 százaléka) a kormány óvatos, elkötelezett politikájának köszönhetően a válság időszakában, a külső gazdasági sokkok ellenére is alacsony maradt. Segített a pozíciók megerősödésében a külföldi kereslet és a versenyképesség növelése. Az észt gazdaság kiheverte ki a mély recessziót, amely a munkanélküliségi rátát időlegesen közel 20 százalékra növelte és megemelte a magánszektor adósságát is.

A 2010. és 2011. évi költségvetések készítése során több lépésben teljesítmény- és eredmény szemléletű könyvelést vezettek be. További reformokra volna azonban szükség az államszervezeti működésben, az elaprózott településhálózat finanszírozásában, a ciklikus munkanélküliség elkerülése érdekében, s drága, szerkezetében korszerűtlen egészségügyi ellátás területén. Az államháztartás stabilitásának megőrzése érdekében az általános forgalmi adó további emelését tervezik (OECD 2011e).

24. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Észtországban 2001-2010-ig



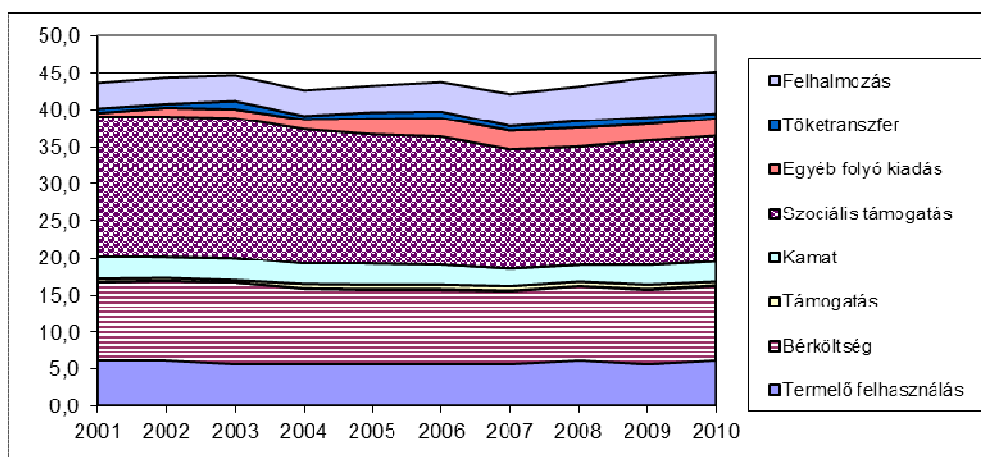
Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Lengyelország növekedési teljesítménye a legnagyobb az EU ország-csoportból. Az előrejelzések szerint a GDP 1,1 százalékkal csökkentik 2012-ben az államadósságot. Az ország sikeres válságkezelésével bizonyította, hogy a fiskális szigor a legjobb eszköz a pénzügyi sérülékenység ellen. 2010 januárjában hatályba lépett az új közpénzügyi törvény. Ennek legfontosabb elemei a következők. Ha az adósságküszöb nem teljesül, akkor szigorúbb korrekciós intézkedések (pl. közalkalmazotti bértábla befagyasztása, költségvetés pozitív egyenlegének az államadósság/GDP mutatót javítania kell, nyugdíjak kisebb mértékű

indexálása, stb.) lépnek életbe; 2011-től a helyi önkormányzatokra nézve előírt az egyensúlyi költségvetés; 2014-től az ún. pénzügyi kapacitás- alapú eladósodás-szabályozást vezetnek be; az állami költségvetés tervezési horizontját 3 évről 4 évre bővítik; intenzívebb, teljesítményalapú költségvetési gazdálkodást követelnek meg; deficitcsökkentési szabályt alkalmaznak a középtávú költségvetési célok elérése érdekében; a Stabilitási és Növekedési Paktum előírása szerinti deficit-stabilizálást alkalmaznak; a likviditás javítása érdekében hatékonyabb készpénzgazdálkodásra törekednek. Becsléseik szerint ez összességében 2012–2013-ban 14,4 milliárd euró költségmegtakarítást képes eredményezni.

E mellett 1 százalékos általános forgalmiadó-emelés; a nyugdíj-jogosultsági feltételek szigorítása, és a katonai kiadások csökkentése révén tartják elérhetőnek a végső költségvetési cél megvalósítását (OECD 2012d).

25. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Lengyelországban 2001-2010-ig

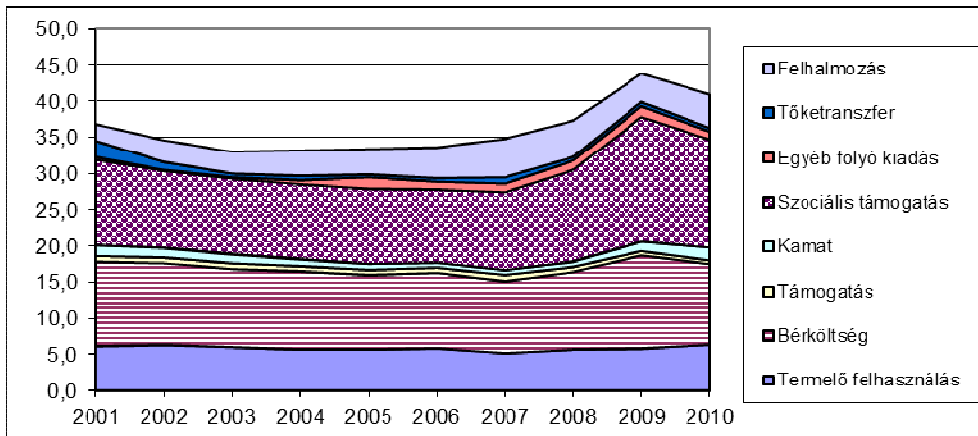


Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Lettországban 2010-től kezdődően az ágazati minisztériumok gazdálkodásának fokozottabb transzparenciáját követelik meg. Az információk köre nem csak az alapmutatókra (pl. bérek, létszám) hanem teljesítménymutatókra is kiterjed. A fiskális területre vonatkozóan új szabályozás nem született. A költségvetés egyensúlyát mind a bevételek drasztikus emelésével, mind a kiadások erőteljes kurtításával kívánják megoldani. Lettorszában az általános forgalmi adót igen jelentősen, 10 százalékról 18 százalékra emelték. A közsférában dolgozók bérét ugyanakkor 25 százalékkal itt is csökkentették.

Az államháztartás szerkezetének lényegi, strukturális átalakítása egyenlőre elmaradt. (Lettország nem tagja az OECD-nek, s még nem készült újabb, a válság időszakában publikált, az országra irányított OECD Economic Survey).

26. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Lettországban 2001-2010-ig

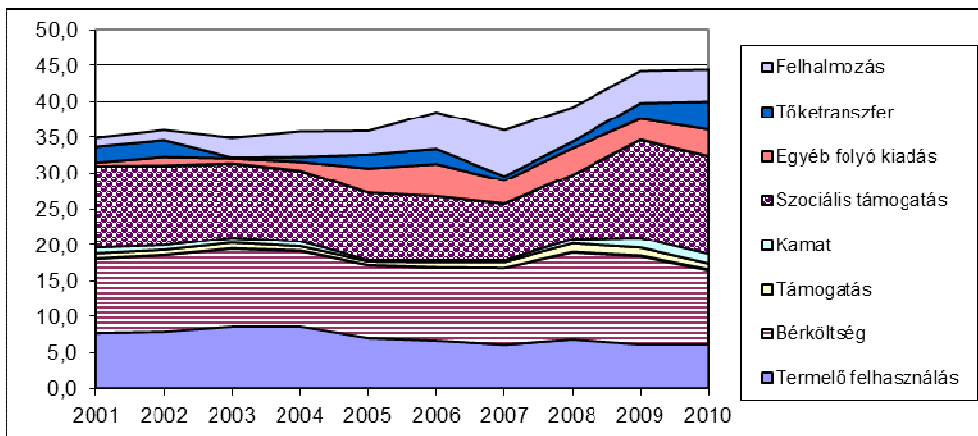


Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Litvánia arányaiban minden más országhoz képest a legjelentősebb, 30 százalékos kiadáscsökkentést hajtja végre. A nyugdíjak összegét 11 százalékkal csökkentik, emelik a gyógyszereket terhelő adókat, a társasági adót, 2012-ben pedig további nyugdíjreform intézkedések várhatóak. Költségvetési gazdálkodás szabályozása fejlesztésében a hangsúly az ún. eredmény alapú elszámolás bevezetésére, valamint a pénzügyminisztérium költségvetési ügyekben való döntés-előkészítési jogkörének bővítésére és az államháztartási finanszírozás külső ellenőrzése erősítésére helyeződött.

Az államháztartás szerkezetének lényegi átalakítását bár nem tervezik, a folyamatban lévő intézkedések magával hozzák a társadalmi ellátó rendszerek struktúrájának változását is. (Litvánia nem tagja az OECD-nek, s még nem készült a válság időszakában publikált, az országra irányított OECD Economic Survey).

27. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Litvániában 2001-2010-ig



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Magyarország az eladósodottságnak és pénzügyi tartalécai hiányának tulajdoníthatóan már a válság első időszakában, 2008-ban jelentős hitelfelvételre kényszerült, majd ennek háttérével, a költségvetési konszolidáció érdekében óvatos kiadáscsökkentő és bevételnövelő lépéseket tett. A pénzügyi működés stabilitása javult, azonban kormányzati ciklusváltás közvetlenül megelőzően az államháztartás szerkezetének átalakítása nem haladt előre.

A 2010 tavaszán újonnan meghirdetett ún. „nem hagyományos” gazdaságpolitika az év második felétől és 2011-ben nemcsak az egész reálgazdaságra és az államháztartásra irányított gazdaságélénkítő és költségvetési egyensúly javítását célzó intézkedésekkel (például a

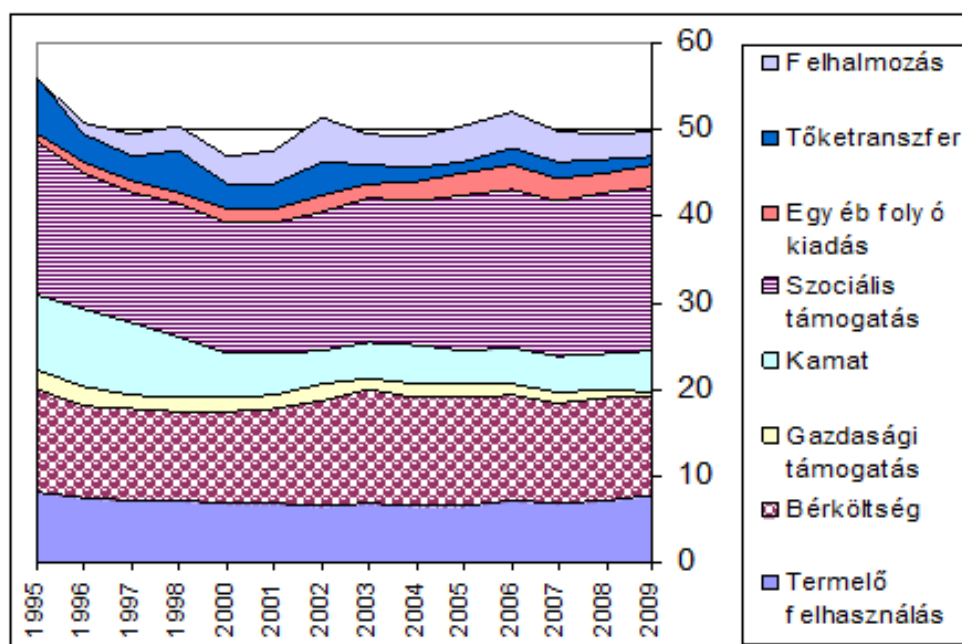
személyi jövedelemadó és a társasági adó csökkentése, illetve szelektív forrásallokáció a költségvetési szférában) operált, hanem tucatszámú külön- és válságadót vetett ki, ugyanakkor számos célterületeknek, illetve társadalmi tevékenységeknek a támogatására jelentős adókedvezményt nyújtott. Bevezette a devizahiteles lakáskonstrukciók törlesztésének – különösen végtörlesztésének – lényegi terhében bankokra hárított konstrukcióját. A magánnyugdíjpénztári rendszer forrásait az államháztartási egyensúly tartására, illetve az államadósság csökkentésére használta fel.

A válság kezelésének ezen új, markáns megoldásokkal operáló forgatókönyve, noha a reálgazdaság terheinek mérséklésében és az államháztartási működés kiadás-csökkentésében jelentős lépésekre került sor és a szerkezeti változtatásokhoz reményeket fűztek, a válság újabb hullámától is terhelten, ez a scenárió nem adott megfelelő „löket” a gazdaság élénküléséhez.

Az államháztartási működés fenntarthatósága, noha a költségvetés elsődleges egyenlege az időközben elfogadott törvényekkel összhangban évek óta pozitív, 2012-ben is kockázatokkal terhelt. A biztonságos működés érdekében külső forrásbevonás indokolt. Ennek azonban a pénzpiacról történő biztosítása – a súlyos csődkockázati felár, a magas osztalék, kamat miatt – mind nehezebben biztosítható, további kockázatokkal jár, mivel az eladósodás újabb, csődhöz vezető eszkalációját indíthatja el. A pénzügyi stabilizálása biztosítása és az államháztartás fenntartható finanszírozásának biztosítása a prioritás, aminek azonban a gazdasági növekedés megindulása a feltétel.

A 2011 végén elfogadott stabilitási törvénytől várja a kormány hosszabb távú költségvetési fenntarthatóság garanciáinak érvényesítését, a transzparencia középtávú megerősítését. A törvény az államadósság alakulásával kapcsolatban ún. egyensúlyszabályokat ír elő, és a megvalósításra intézményi garanciákat (költségvetési tanács) is tart fenn. 2010-től az államháztartás központi szférájába tartoznak a TB és az elkülönített állami pénzalapok, ami által a belső pénzmozgások ún. nettó szemléletűvé váltak, ezen kívül a kötelező és az önkéntes feladatok jobb elkülönítése is bekövetkezett (OECD 2012c).

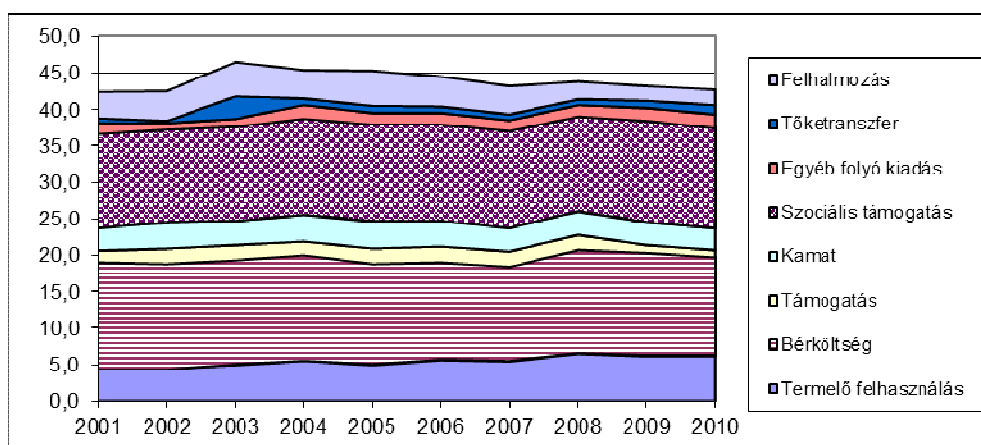
28. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Magyarországon 2001-2010-ig



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Máltán nem születtek új megoldások a költségvetési eljárás átalakítására. A cselekvési palettán szerényebb adóváltozások és takarékosági intézkedések találhatók meg. (Máltáról, lévén nem OECD tagország, nem készült külön OECD Economic Survey).

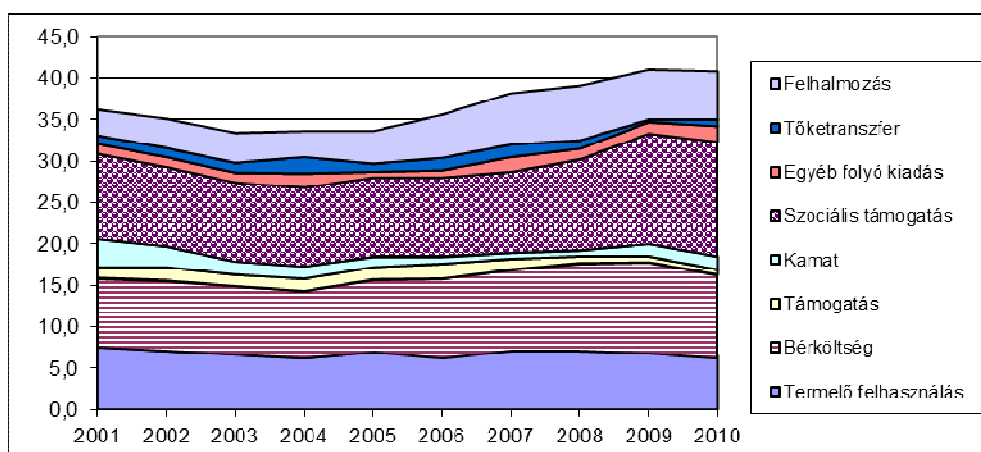
29. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Máltán 2001-2010-ig



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Romániában a költségvetési gazdálkodás területén érdemi változtatásokra – a megkésett válságtudatnak köszönhetően csak 2009-ben került sor. Bevezették a 3 éves költségvetési tervezés szabályát; szabályokat alkottak a költségvetési tartalékok felhasználására; új költségvetési tanács jött létre, amelynek feladata előrejelzések és elemzések készítése lesz. Az 5 főt a parlament nevezte ki, és a költségvetésre hatással lévő nemzetközi és hazai szervezetek ajánlásai, elemzései alapján működik. A nemzetközi intézményektől felvett hitelek feltételeként 2010 közepén a román kormány súlyos megszorító intézkedéseket vezetett be. Az állami tisztviselők bérét 25 százalékkal, a nyugdíjakat 15 százalékkal csökkentették. Az általános forgalmi adó kulcsának emeléséből 1,2 milliárd euró többletbevételt remélnek. (Romániáról a válság időszakában nem készült OECD Economic Survey).

30. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Romániában 2001-2010-ig



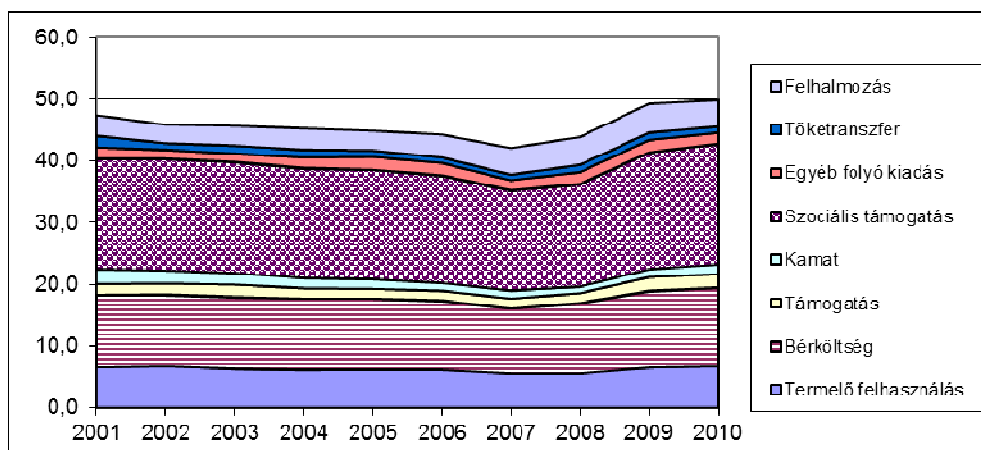
Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Szlovénia gazdasági visszaesése volt az egyik legnagyobb a krízis első felében az OECD országok között, amiből a felépülés 2010–2011-ben fokozatosan előrehaladt. Az egészségügyi ellátórendszer – eddigiekben sikertelen – reformjának a megvalósítása az egyik legérzékenyebb pontja az államháztartási fenntarthatóságának, de a társadalmi ellátások más

területin is – nyugdíjrendszer, oktatás – elkerülhetetlen változtatásokra van szükség. A kormány konszolidációs tervei, mint tervek, megfelelőnek látszanak, a megvalósításuk érdekében 2010-ben elfogadott közpénzügyi törvény független szervezetet (költségvetési tanácsot) állított fiskális politika és strukturális reformok értékelésére. 2012-től teljesítmény alapú elszámolási rendszert vezettek be.

A kormányzat azt tervezi, hogy a költségvetés nominális kiadásainak növekedését a kibocsátás növekedéséhez köti, ezt azonban elhalasztották, s a legutóbbi időben elbizonytalanodás tapasztalható. A válságmenedzselésben kevés markáns lépés történt, az elért eredmények ezáltal törekenyekké váltak. (OECD 2011k).

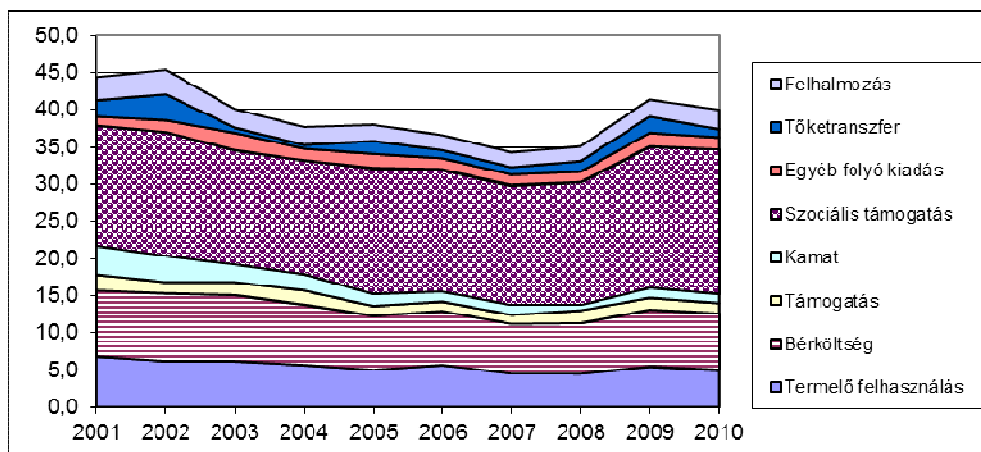
31. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Szlovéniában 2001-2010-ig



Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Szlovákiában a középtávú célok támogatása érdekében az éven túli kiadási plafonok alkalmazása jelent meg, és a pénzügyi szabályozást a pro-ciklikus elemekkel fejlesztették. A munkaerőpiac védelme érdekében költségvetési eszközöket is alkalmaznak, a nyugdíjrendszert igyekeznek megtisztítani a fenntarthatóságot veszélyeztető elemektől, növelik a nyugdíjba vonulás életkorát. Lépések történtek a helyi és a központi kormányzat közötti, a költségvetés végrehajtásához szükséges informatikai feltételek javításában, a költségvetés kontrolljára intézményt (költségvetési tanácsot) hoztak létre. Szlovákiában, 2011-ben klasszikus bevételi oldali műveletekkel (általános forgalmi adó kulcsának 1 százalékos emelése, továbbá az alkohol és benzin adójának emelése) operált a kormány (OECD 2010e).

32. ábra Az államháztartás kiadási szerkezete Szlovákiában 2001-2010-ig



3.2. A fiskális beavatkozásokat mátrixai, a belőlük levonható következtetések

Több neves európai intézetnek és szakértőnek 2008 elején még az volt a véleménye, hogy a pénzügyi válság amerikai probléma, s az Európát nem érinti. A helyzet 2008 őszére gyökeresen megváltozott, s nyilvánvalóvá vált, hogy Európában is az amerikaihoz hasonló bankmentő akciókra van szükség. A pénzpiac konszolidálására számos intézkedés született. A bankok feltökésítésén túl sor került a jelentős kamatsökkentésekre, állami garanciák vállalására a betétállományokra, a fizetőképes hitelintézetek likviditásának a javítására, kényszer ingatlanárverések tilalmára, a fizetőképes vállalati szektor hitelállományának állami garantálására. A segélycsomagok jelentős részben állami tulajdonrészesedés szerzésével kapcsolódtak össze. *A bankok államosítása nem volt tabu többé.* Az Európai Központi Bank mintegy 600 milliárd euróval segítette a kereskedelmi bankok finanszírozását, de kizárta, hogy a nem eurózóna tagok jegybankjaitól államkötvényeket vásároljon.

A hatalmas tőkeinjekciók – a várakozásokkal ellentétben – nem eredményezték a hitelezési hajlandóság növekedését. A bankok pénze többnyire rövidlejáratú és biztosabb befektetésekben kötött ki. A pénzügyi stabilizációba nemzetközi szervezetek is bekapcsolódtak, de az általuk rendelkezésre bocsátott eszközök szerényebbek voltak.

Világossá vált, hogy a válság kezelése nemcsak a pénzügyi szektorra kell, hogy kiterjedjen, hanem a reálszféra is segítségre szorul, s úgy, hogy az adott körülmények között nem lehet alkalmazni a jólismert és korábban bevált „stop and go” megoldásait. *Szembetűnő, hogy a gazdaság élénkítésére irányuló lépésekben a piac koordinációs mechanizmusai háttérbe szorultak, s bürokratikus koordinációs mechanizmusok érvényesültek.* Egyértelművé vált, hogy a pénzügyi stabilizáción túl átfogó gazdaságélénkítő intézkedésekre is szükség van, amelyek természetesen befolyásolták az államháztartási kiadások mértékét és belső szerkezetét. *Ugyanakkor azonban előtérbe került a gazdasági növekedés (fejlődés) és a fiskális konszolidáció fenntarthatóságának dilemmája.* A legtöbb ország nemzeti gazdaságpolitikája kudarcot vallott abban, hogy a monetáris integrációval konform új költségvetési „politikamixet” megtalálja. A jövedelempolitikák nem igazodnak az új feltételekhez, és hiányzik az uniós jövedelempolitika, ami ezeknek e helyébe lépne.

Már a görög válság első hullámának kirobbanását követően számos vezető közgazdász a gazdaságpolitikák harmonizálásának hiányára és a Stabilitási és Növekedési Paktum „puhaságára” hívták fel a figyelmet (*Boefinger–Ried* 2010). Ez a körülmény előrevetítette, hogy a tagállamok várhatóan egyedileg fogják kezelni a gazdasági válság hatásait. És így is történt, láthatóan inkább meglehetősen esetlegességekkel vezérelt, mint közgazdaságtársadalompolitikai tudományos megalapozottságra épülő „cselekvési mix” érvényesült, aminek azonban voltak hosszabb távon érvényesülő, meghatározó elemei. Noha az alkalmazott nemzetközi, illetve kormányzati lépésekben többé-kevésbé adózási, költségfelfaragási, szolgáltatáskurtítási, megszorítási, fogyasztáscsökkentési és persze gazdaságélénkítési eszközöknek az elegye érvényesült, az arányok és az ütemezés azonban eltért, illetve az „adagolás” dózisa is különbözött attól függően, hogy az adott ország mérete, gazdasági ereje, eladósodottsága, társadalmi tradíciói, állapota mit engedett meg, illetve, hogy mit gondolt erről az adott kormány. Természetesen az eredmény is különbözött. *Ugyanaz az eszköz – például a kisebb jövedelemadó kulcs alkalmazása – növelte a belföldi megtakarításokat, míg máshol ezt felélték vagy külföldre vitték* (*De Haan et al.* 2002).

A világ kormányai és a nemzetközi pénzügyi intézmények 2008–2009-ben erőfeszítéseket tettek a válság gazdaságfejlesztő eszközökkel történő elhárítására. *A becslések szerint az erre fordított költség majdnem elérte a 2007. évi globális GDP 2 százalékát.* Az EU-ban a válság kezelésére jelentős forrásokat költöttek, illetve döntöttek ilyen források mozgósításáról, tény azonban, hogy az egyes országok eltérő sebességgel és hatékonysággal

kezdtek felhasználni a rendelkezésre álló pénzeket (például a mediterrán térség államai). A bankmentő akciók 600 milliárd eurót kötöttek le, amihez hozzájött az Unió a 200 milliárd eurós gazdaság élénkítési terve. Az ösztönző csomagok nagy része a bankokhoz került.

A szélesebb értelemben vett kormányzati cselekvés – fejlesztés–fenntarthatóság versus társadalmi béke (szociális kohézió) megőrzése – forgatókönyveiben,¹⁰ noha hullámvás és váltakozás jellemzi a cselekvést, a válság előtti viszonyokhoz képest más értelmet kapnak a választott scenáriók, s a közgazdasági megfontolások elméleti megalapozottságát képviselő irodalmat is a bizonytalanság jellemzi. Ingadozást mutat a piaci megoldások mindenhatóságába vetett hit, illetve a közvetlen állami vezénylés hatékonyságába vetett bizodalom. Ha mégis valami „fösodort” akarunk látni, akkor a tendencia inkább az utóbbi irányba mutat.

Napjainkban, a válság körülményei között a fejlődés fenntarthatóságának kérdése kerül előtérbe, amelynek alapjaiba a legkevésbé sem csak a szűken vett – megszorító és „lazító” – adózási és más (elvonási vagy éppen támogatási) paramétereivel jellemezhető gazdasági-racionalizálási intézkedések, hanem a kevésbé számszerűsíthető alkalmazkodási faktorok is belefoglaltatnak. Mindezt úgy is mondhatjuk, hogy *az adott ország pénzügyi sérülékenységének a csökkentése nélkül nincs esélye a fenntartható gazdasági-társadalmi fejlődés pályájára állásnak*. Enélkül a fejlődési scenárió az elhúzódó válság terheinek a szorításában, a szemünk láttára, jónéhány EU-országban, „életben-maradási”, „túlélési” forgatókönyvvé alakult, aminek menedzselésében mind nagyobb szerep jut a lakosság és gazdaság (válság)tűrő képességének.

A scenárió-választáshoz a környezetet a belső adottságok (társadalmi támogatás, tradíciók, politikai-igazgatási intézményrendszer, gazdasági fejlettség, eladósodottság, pénzügyi tartalékok, a vállalati szféra likviditása stb.) és a külső feltételek (uniós és globalizációs alkalmazkodási kötöttségek, nemzetközi elkötelezettségek, EU-források, világgazdasági feltételek alakulása stb.) adják. E tényezők jelölték ki korábban is a döntések mozgásterét, amiből az is következik, hogy bármelyik forgatókönyv is a választott, a döntés nem nélkülözheti a szilárd elméleti megalapozottságot, s azt, hogy a kormányzati cselekvésben az innováció fenntartható legyen.¹¹

Mint ez Görögországban látható, a társadalmi ellenállás ideig-óráig ki tudja kényszeríteni egy kényszer-scenárió alkalmazását/fenntartását, hogy aztán a nemzetközi intézményrendszer intenzív segítsége mellett is beláthatatlan (csöd) következményű helyzet álljon be, súlyosan veszélyeztetve az Európai Unió egészének (kockázat)közösségét.¹²

A krízis önmagában is csökkenő potenciális növekedéssel jár, s növekszik a deficit, amihez az általános előregedés jelensége is hozzájárul, s oda-vissza hatása van a növekvő

¹⁰ A világgazdaság válság előtti évtizedekben tapasztalt, viszonylagos kiegyensúlyozottsággal működő rendszerében, nemzetgazdasági nézőpontból, a fejlődés/növekedés hosszú távú esélyei megtartása érdekében – elvileg – két cselekvési forgatókönyv volt felállítható: a reálgazdaság terheinek csökkentésével, a gazdasági teljesítmény korábbi szintjének védelme, a későbbi növekedéshez szükséges feltételek megteremtése, és ezáltal távlatilag biztosítva a fejlődés fenntarthatóságát, illetve a szociális védőhálókat, ellátások fenntartásával a társadalmi kohézió megőrzése, erősítése és ezáltal biztosítva, hogy amikor erre a feltételek megérnek, a társadalom nagyobb teljesítményre legyen képes, és ezáltal biztosítani a fejlődés fenntarthatóságát. A két forgatókönyv más és más közterheket, jövedelemkoncentrációt, állami szolgáltató-rendszert kíván, s természetesen más a jellege, súlya a közpénzügyi menedzsmeneteknek is. A társadalmi-gazdasági változások tartalmáról a világgazdasági válságig két felfogás élt. Az egyik a mennyiségi ismérvekkel jól megragadható gazdasági növekedést, a másik a fenntartható fejlődés nehezebben mérhető minőségi ismérveit helyezte a középpontba. Mind a növekedés, mind a fejlődés magában foglalja, feltételezi azonban, hogy egy gazdaság, egy ország, vagy akár egy társadalmi modell versenyképes legyen, vagyis a dinamikus egyensúlyt szeretnék elérni és fenntartani a gazdaság termelése és a társadalmi összetartozás (kohézió) között.

¹¹ A Trilateral Commission Európai Tagozata 2011. novemberi, hágai konferenciáján Maxime Verhagen fejtette ki a gondolatot, arra értelmezve, hogy a kreativitás, vagyis az alkotóerő, új ötlet, elképzelés, ami alapja a kormányzati cselekvésnek, s gyakorlatban is alkalmazzák, egy adott feltételrendszerben valószínűsíthető meg, tartható fenn.

¹² Meg kell jegyeznünk, hogy egy ilyen modellnek a kísérletére sem állnak rendelkezésre külső források. Elég utalni arra, hogy a korábbi „túlköltekezés” következtében a világgazdaság 3 éves GDP-jét meghaladja az államadósságok összesített halmaza.

deficitnek és a csökkenő növekedésnek. Miközben ezt a veszélyt, vicious kört el lehetne kerülni a költségvetés fenntarthatóságával, a gazdaság termelékenységével, a végrehajtott liberalizációval és a szociális modellek reformjaival, addig a reálgazdaság és a költségvetési szféra lépéseinek összehangoltsága csak annyiban javult, hogy utóbbiban nincs lehetőség a költségvetési szférában még a társadalmilag szükséges mértékben sem a költségek csökkentésére a csökkenő FDI miatt. Az érintett országokban – mint ezt a vázlatos ország-utalások illusztrálják – olyan „strukturális reformok” születtek a nagy ellátó-rendszerekre irányítottan, amelyeket a pénzügyi hiány kényszerített ki és nem az ellátás optimalizálása, a finanszírozás hatékonyabbá tétele.

Egyetértés van abban, hogy a válság elmélyülésének egyik fő oka annak nem kielégítő kezelése. Nemcsak a kitörését megelőzően, hanem kezelésében is hiányzik az előrelátás, a reakciók, az intézkedések többnyire az események mögött kullognak, s a gazdaság élénkítésének államháztartási forrásokból történő segítése előidézte azt is, hogy a piaci kockázatok is a közszférába kerültek, s egy idő után az újabb és újabb megszorításokkal egyensúlyban tartott államháztartás, a reálszféra tehercsökkentése már nem indít be kedvező folyamatokat a reálgazdaságban, mert ebben a piaci viszonyok és az adott gazdaság iránti bizalom játszik nagyobb szerepet.

Általában szólva a munkát terhelő adók csökkentésére szükség volt: az egységes adó azonban kedvezőtlen lehet az amúgy is alacsony foglalkoztatású, kevésbé iskolázott rétegekre nézve, s így a strukturális munkanélküliség egyre jobban realitás. (Vannak olyan vélekedések, amelyek szerint az adóknak nincs vagy legalábbis kisebb a szerepe a versenyképesség alakulásában, mint azt gondolták.)

A szakirodalom általában nem vitatja, hogy a gazdaságélénkítő intézkedéseket a jövőbeni strukturális modernizáció szolgálatába kell állítani. Ezt javasolta az Európai Parlament válság tanácskozása is.¹³ Számos vélekedés van a szakirodalomban arról, hogy a rövid távú keresletélénkítést (Keynes) hosszabb távú szerkezetátalakítással és innovációval (Schumpeter) kell összekapcsolni. Kérdés azonban az, hogyan oldjuk meg a Schumpeter-i „alkotó rombolás” dilemmáját – itt most – az államháztartási gazdálkodásra koncentrálnak.¹⁴

Kérdés, párhuzamot lehet-e vonni az eddigi két legnagyobb gazdasági válság folyamatai között akár a kialakulásuk, akár a lefolyásuk alapján. Bánfi Tamás és szerzőtársai véleménye markánsan fejezi ki a szakirodalom többsége álláspontjával, mely elutasít minden párhuzamot. (Bánfi et al. 2011) Az első válság a reálgazdaságban keletkezett, a második a pénzügyi szektorból eredeztetett, s határozott kapcsolata volt és van az államháztartási túlköltségekkel. A két időszak intézményi és eszközrendszere, globalizációs hálózatainak fejlettsége pedig olyan mértékben tér el egymástól, hogy bármily összehasonlítás erőszakolt. Ebből adódóan a válságkezelés mechanizmusainak megalkotásában és működtetésében nem lehet a hetven évvel ezelőtti mintákat alapul venni.

A válság kirobbanása óta eltelt idő az elemzés tapasztalatai alapján két részre bontható: míg 2008–2010 között az első gazdaságpolitikai reakciók alapvetően hasonló képet mutattak az egyes országokban, a válságkezelés terén a legfontosabb teendőnek az adósságnövekedés megfékezését látták – amelyhez megfelelő ösztönzést (stimulusokat) is igyekeztek alkalmazni –, addig 2011-től az újbóli elmélyülés a válságkezelési stratégiák megújítását eredményezte, beleértve az ehhez használt eszköztárat is.

¹³ A tanácskozás címe „Új egyezséggel az európai fellendülés előmozdításáért?” „A válságot fel kellene használni a szerkezetváltásra, a tudásalapú és környezettudatos gazdaság fejlesztésére.” (Népszabadság, 2009. február 17, 19. o.) Az autóiipari cégek támogatásánál például külön feltételként fogalmazódott meg az új energiatakarékos és környezetbarát autók kifejlesztése.

¹⁴ Nem mindegy, hogy gödröket ásunk, majd betemetjük, vagy a konjunktúra ösztönzés fókuszába az innovációs és a szerkezeti modernizációt helyezzük. A válaszok az országok többségében többnyire keynesiek voltak, s a technológia és szerkezeti változások ösztönzése nem kapott kellő hangsúlyt.

Ha a 27 EU-ország válságkezelésében meghatározó stabil jellemzőket, illetve a két szakasz között eltéréseket keresünk, akkor ezeket az alábbi 7 területen, nevezetesen

- az államháztartási kiadások *mindkét szakaszban* (2008–2009, illetve 2010–2011) érvényesülő csökkentésében,
- az adók, vámok és járulékok általános, *mindkét periódusban* látható növelésében (2008–2010 és 2011),
- a munkaerőpiacra irányított, *mindkét szakaszban érvényesülő* intervenciókban (2008–2010 és 2011),
- az adók, vámok és járulékok meghatározott területekre irányított, elsősorban *az első szakaszra jellemző* szelektív csökkentésében (2008–2010),
- egyedi bankmentő akciókban *az első szakaszban* (2008–2010),
- az államháztartás működési szabályainak, intézményrendszerének, szerkezetének, *általánosan az első szakaszban érvényesülő*, változtatásában¹⁵ (2008–2010),
- a pénzügyi szektorra irányított, *a válságkezelés második időszakára jellemző*, különadókban (2011) találjuk meg.

A további intézkedések meglehetősen vegyes képet mutatnak. A váratlan helyzetek megelőzésének legjobb eszközét jellemzően a pénzügyi, gazdasági folyamatok monitoringjának erősítésében, a nemzetek felett álló ellenőrzési és koordinációs intézmények megteremtésében, illetve ezen intézmények korai figyelmeztető rendszerként való működtetésében látták. A kiépítés lassan halad. *Szembetűnő, hogy az egyébként szakmailag üdvözölt új államháztartási, gazdaságpolitikai tanácsadó, illetve irányító, kontroll funkciót betöltő testületek (kötségvetési tanácsok) szervek keresik a helyüket. Az ilyen intézmények felállítása bár terjed, de az EU-országokban nem vált általános gyakorlattá.*¹⁶ A tradicionális államháztartási ellenőrzés legfelső – számvevőszéki – szintjén is az új identitások megtalálása van napirenden (Domokos 2011, Moser 2011).

Kitűnik, hogy a válságkezelés intenzív szakasza – Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország és elsősorban Magyarország kivételével, ahol a válság eszkalálódását látjuk a beavatkozások ellenére – a 2008–2009 évekre esett mind az EU–15, mind az EU–12 ország-csoportokban. A válságkezeléssel összefüggésbe hozható új, illetve fenntartott lépések, beavatkozás-csoportok száma – mátrixaink szerint – a közel 70-ről valamivel több, mint 50-re (EU–15), illetve 60-ról 40-re (EU–12), igen jelentősen csökkent.¹⁷ Ez azonban nem jelenti azt, hogy a válság megszűnt volna, hanem az EU államait igen nagy differenciáltsággal sújtja, ami az államháztartási pozícióban tükröződik.

¹⁵ Az Európai Bizottság egy 21 tagállamra kiterjedő 2009-es felmérése a következőket emelte ki (European Commission 2010b): A válaszadó országokból 19-ben a költségvetési eljárás – a kiadások általános megkurtítása, a nagyobb tartalékképzés és differenciált szerkezeti átalakítás - volt a leggyakrabban használt fiskális eszköz; Új numerikus fiskális szabályt 13 ország vezetett be, új fiskális keretéről 13 ország adott jelentést; Jellemző volt ebben az időszakban a költségvetési eljárás átalakításán belül a transzparencia növelése, a program és teljesítmény költségvetés alkalmazása; A fiskális fegyelem erősítése (pl. költségvetés centralizálása, top-down költségvetés készítés) alig jelent meg; A 21 válaszadó országból 19-ben teljesen új, 2 ország pedig a meglévő fiskális szabályok átalakítását végezte el; 8 új szabály foglalkozik a kiadások növekedésének korlátozásával, 6 szabály a költségvetési egyensúllyal, 5 szabály pedig az adósságszinttel; A középtávú pénzügyi tervezés terén mind a meglévő szabályok átalakítására, mind pedig új szabályozások bevezetésére sor került, összesen tíz ország esetében; 3 ország vezetett be a válságból való kilábalás érdekében elsőként középtávú pénzügyi tervezési rendszert, így jelenleg az EU 25 tagállamában létezik ilyen; Bár több ország vezetett be új fiskális szabályt, az előző évi tanácsi ajánlások nagyrészt még nem köszöntek vissza; mindössze 7 esetben történt előrelépés. Az Európai Bizottság véleménye a témában az, hogy kiegészítő fiskális ösztönzőkre, kezdeményezésekre van szükség. Mindösszesen csak 5 országban tűntek elég erősnek a fiskális szabályok, amiből az a következtetés is levonható, hogy az államháztartás strukturális átalakítását mindaddig, amíg a régi szerkezet finanszírozható, halogatják.

¹⁶ <http://www.economics.ox.ac.uk>, Kornai 2010.

¹⁷ Természetesen, hogy a beavatkozási mixek végrehajtásával összefüggésben hány intézkedésre, közjogi, törvényalkotási, államigazgatási lépésre került sor, arról nincs használható információ. Óvatos becslés szerint is országonként valahol ezer és tízezer között lehet ez a nagyságrend.

A „cselekvési-mátrixokban” foglalt beavatkozási „megoldásoknak”, ha indokaikat tekintjük, természetesen kapcsolata van az államháztartás egyenlegével, a termelési, jóléti rendszerekkel, a gondok mélységével. Az is nyilvánvaló, hogy ott „aktivistább” – mind mértékét, mind kiterjedtségét tekintve – a kormányzati cselekvés, ahol a jóléti rendszer strukturális átalakítása, az államháztartási kiadások mértékének csökkentése, szerkezeti átalakítása a finanszírozhatóság fenntarthatósága szorításában halaszthatatlan, kulcskérdéssé vált.

Természetesen a hasonló cselekvési mixek alkalmazásának más és más – társadalmi, stabilitási, politikai, gazdasági, igazgatási stb. – adottságbeli feltételrendszere és így természetesen a hatásmechanizmusok is országonként eltérőek. Mondhatjuk úgy is, hogy a megoldásaikat, technikáikat illetően azonos vagy közeleső receptek és „gyógyszer-adagolás” eltérő eredményhez vezethet.¹⁸ Mindez az általánosítható következtetések levonását rendkívül megnehezíti. A vázolt korlátok között is, annyi azonban megjegyezhető, hogy a problémák mélysége és a válságkezelő lépésekben mutatkozó aktivitás *ügyében nem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy szignifikáns összefüggés van az államháztartás reálgazdasághoz viszonyított mérete, a finanszírozás, az intézményrendszere összetettsége és a válságra való hajlandóság között.* Az észak-európai országok és térségünkben (bizonyos korlátok között) Szlovénia¹⁹ válságkezelését – vagy inkább válság-érintettségét – látva, és figyelembe véve ezen országok társadalmi szolgáltatásainak jelentős kiterjedtségét, inkább az a következtetés vonható le, hogy *nem az a kérdés, milyen modell (állami szerepvállalás) mentén működnek az ellátó rendszerek, hanem az, hogy hatékonyan működnek-e, s finanszírozottságuk harmonizál-e a gazdaság teljesítményével.*

A mátrixok összevetése (lásd 1. és 2. táblázat) alapján kitűnt, hogy az adócsökkentés a gazdaság bizonyos, a termelő vállalkozások egyik vagy másik területén, mint ösztönző (stimulus) differenciáltan, s az adóterhelés általános növekedése, a különadók alkalmazása mellett valósult meg.

A Magyarországon bevezetett különadók és kedvezmények intézménye nem volt egyedülálló jelenség a válságkezelésben. A mérték (például a személyi jövedelemadó és a társasági adó igen jelentős csökkentése), az alkalmazási eszköztár (túl)sokszínű palettája, s magának az adórendszernek a töredékessége lényegesen eltért, bonyolultabbá vált.²⁰

A bankadók, mint államháztartási bevételek megítélése tekintetében lényeges, hogy magát a különadó intézményét nemcsak az euróövezeti országok (például: Ausztria, Franciaország és Németország) alkalmazták, hanem széles körben ezen kívül is (például: Egyesült Királyság, Magyarország és Svédország). Ugyanakkor az is tény, hogy a költségvetési egyensúly érdekében a bevételi oldalon forrástöbbletet (és részben teherelosztás-korrektívot) így végrehajtó országok bankrendszerének teljesítményét, méret-mutatóit, illetve államháztartásainak bevételi *főösszegét* tekintve *a Magyarországon alkalmazott megoldás a többinél összehasonlíthatatlanul radikálisabb, s olyan mértékű, ami a bankrendszer finanszírozási aktivitását korlátozza, s vele a gazdasági növekedés beindulását veszélyezteti.*²¹

¹⁸ Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása, vagyis, hogy az azonos államháztartás vezénylési megoldások, válság-terápiák miért vezetnek más és más eredményre az EU különböző országiban, s a modellalkotásnak e tekintetben milyen korlátjai vannak, további, igen sok szálon futó, társtudományokat – jogtörténetet, hagyomány és politikai tradíció-elemzést, igazgatási tradíció-kutatást, nemzeti karaktervizsgálatot, stb. – kutatásokat igényel. Messze túlmutat tanulmányunk keretein.

¹⁹ Az utóbbi időben Szlovéniáról ellentmondásos információk láttak napvilágot, mondván sok megoldatlan problémát halmoztak fel, túlfűtött volt a gazdaság a válság előtt, most jön késleltetve egy korrekció, ami az „éltanuló” szerep átértékelését is maga után vonhatja.

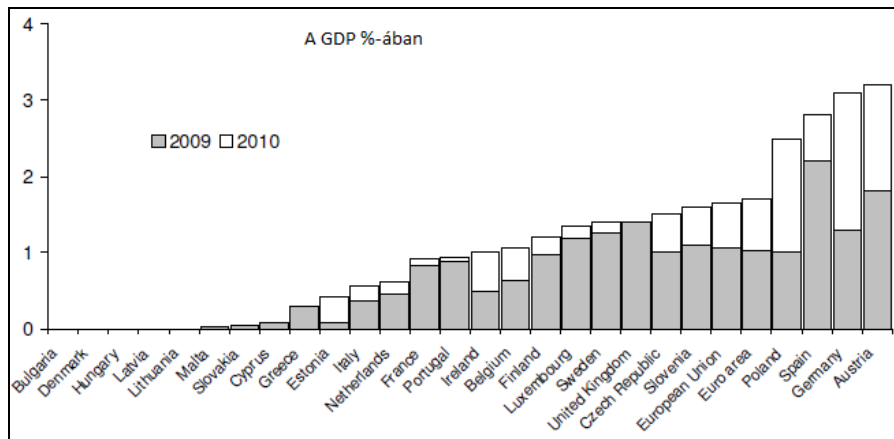
²⁰ Ez pedig az adóbehajtás feltételrendszerét is nehezítve, a költségvetés bevételeinek alakulására előnytelen. A lakosság megcélzott – ún. középrétegeinél – maradó nagyobb jövedelem pedig, részben a súlyos eladósodottság terheinek csökkentése, részben bizalomhiány miatt nem jelentett érdemi megtakarítás többletet.

²¹ Magyarország – a bankmentő akciók kivételével – 2008–2011 között lényegében a fiskális politika mindegyik, néha száz százalékos fordulatot jelentő lépésével megpróbálkozott, nagy dózisekben, sokkolóan adagolva a beavatkozást. Nyilvánvaló az is, hogy a megszokottól, az általánosan elfogadottól (ortodoxtól) eltérő, kipróbálatlan, érdekes harmonizációval keveset törődő, kreatív megoldások sorozatos választása esetén, - különösen egy instabil környezetben - a kívánt eredmény

3.2.1. A válságkezelés első időszaka: 2008–2010

A 2008-ban kirobbant világgazdasági válság komoly meglepetéseket és megrázkódtatásokat hozott valamennyi országban. A válság okainak és a kilábalás útjainak megtalálása sokáig egyszerű feladatnak tűnt, amiben mindenképpen szerepe volt annak a körülménynek, hogy a gazdaságpolitikák nemzeti összehangolásának hiányát egyre több intézkedés, döntés igyekezett orvosolni. Az állami kiadások arányának zsugorodó GDP-hez viszonyított relatív növekedését mutatja a 33. ábra.

33. ábra Az állami kiadások változása a GDP százalékában



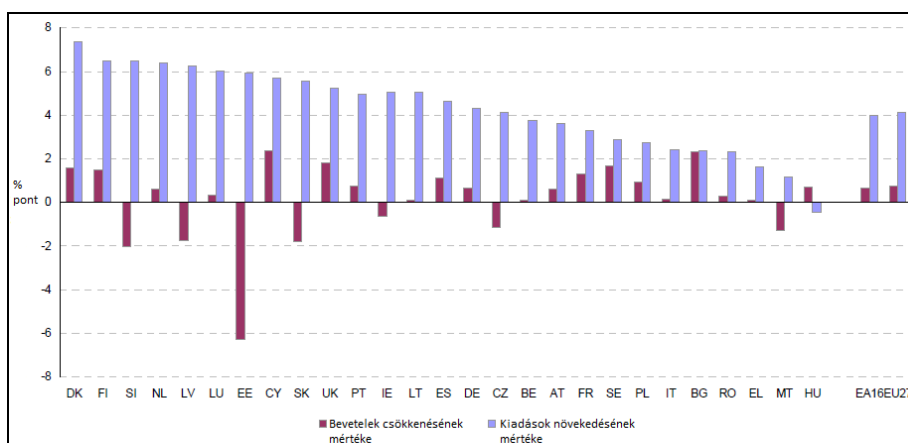
Forrás: EUROSTAT, Government revenue, expenditure and main aggregates

Ha megvizsgáljuk, milyen tényezőknek volt köszönhető az adott időszakban a költségvetési pozíciók változása, azt láthatjuk, *a bevételek átrendezése alapvetően kisebb szerepet játszott, mint a kiadások változtatása* (2008–2010 között az EU egészére nézve mindössze a GDP 0,4 százalékaival nőttek az állami kiadások!).

Európában az igazi megrázkódtatást néhány tagállam egyre mélyebb válságba kerülése jelentette. Az angol nyelvű rövidítés kétértelmű, áthallásos betűszavával „PIIGS”-ként emlegetett országok (Portugália – Írország – Olaszország – Görögország – Spanyolország) az elmúlt évtizedekben kiemelkedő előrelépést mutattak a gazdaság egyes területein, hozzájuk képest a 2004 után csatlakozott országok igencsak alulfejlettek, illetve kockázatnak kitétek voltak, mégis az államháztartási és a beruházási problémák ezen országokat sodorták először veszélybe.

megvalósulásának kockázata is nagyobb. Egyrészt, mert a válságkezelés nemzetközi terhet és felelősségét viselő intézményrendszer, tartva az ilyen „innovációk” együttműködést szétfeszítő elterjedésétől, bizalmatlan és szankcionál. Másrészt az igen gyorsan változó feltételek önmagukban is az alkalmazhatóság kockázatát vonják maguk után. A kreatív ötletek, ha nem állják ki az alkalmazhatóság próbáját, előbb utóbb kontra-produktív válnak, a választott forgatókönyvtől való eltérést, a célok elérhetetlenné válását von(hat)ják maguk után, annak minden társadalmi, gazdasági következményével együtt.

34. ábra A költségvetési egyensúlyhoz való hozzájárulás 2008–2010 között (GDP-hez mérten)

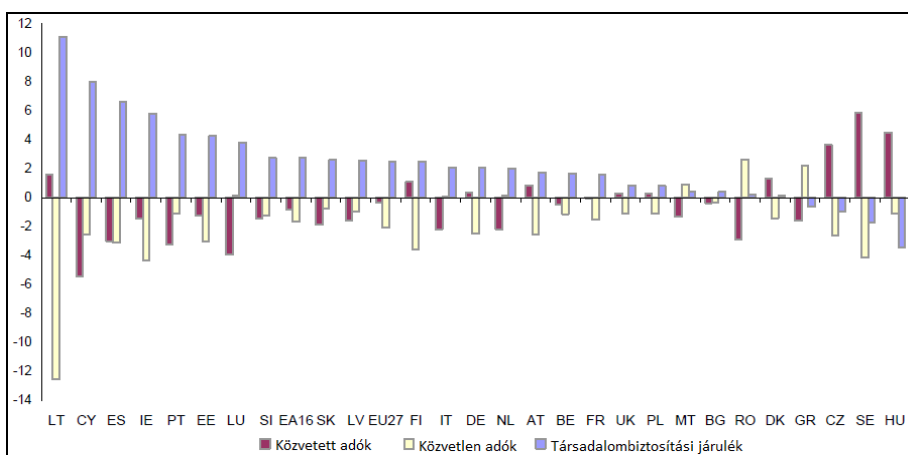


Megjegyzés: A bevételek „negatív csökkenése” a vízszintes tengelyen növekedést jelent, míg a kiadások negatív emelkedése csökkenést jelez.

Forrás: Európai Bizottság 2010

Szintén érdemes megtekinteni, milyen szerkezeti változások, súlyponteltolódások történtek az adórendszeren belül:

35. ábra Az adóbevételek változása 2007–2010 között



Forrás: Európai Bizottság 2010

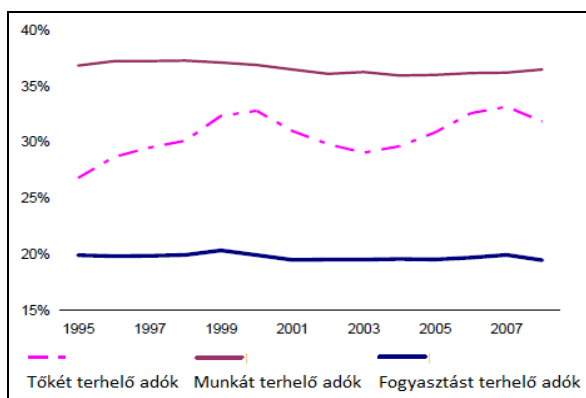
A közvetett adók arányának csökkenése az óvatosság erősödésére, a bizalom megingására utal, ugyanakkor az egyes országok közötti eltérés a tagállami diszkrecionális adópolitika jelenlétét is jelzi. A megtakarítások és a bizalom erősödésének tehát jó jelzője lehet a mutató, amelynek jelentős emelkedésére egyelőre jelenleg sem számíthatunk (Halmosi 2004).

A társadalombiztosítási járulékbévételek egészen 2007-ig stabilan növekedtek, ekkor bekövetkezett csökkenés már a kormányzatok munkahelyteremtő intézkedéseinek megkezdését jelzi, jellemzően a járulékkedvezmények formájában.

2008–2009-ben viszont már emelkedtek az államok társadalombiztosítási járulékbévételei, ami már az állami munkahelyteremtő intézkedéseknek hatását jelzi. Ezek az intézkedések ugyan jelentősen tompították a foglalkoztatottak számának csökkenését, a bruttó kibocsátás csökkenését azonban nem tudták megállítani (2009-ben a GDP 1,8 százalékát tette ki utóbbi, az előző évi 4,2 százalékkal szemben).

Érdekes folyamat volt ugyanakkor megfigyelhető az implicit adóterhek irányultságát illetően, mint azt az alábbi ábra mutatja.

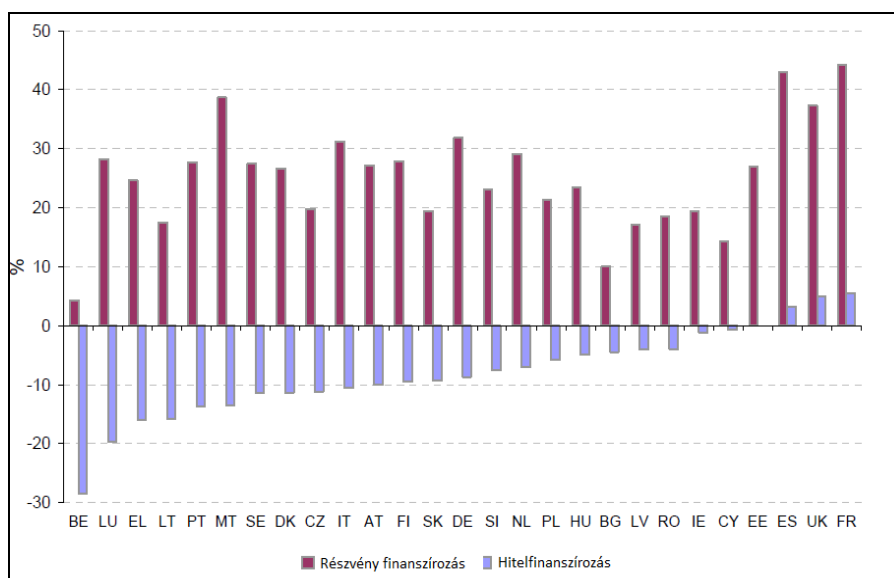
36. ábra Az EU–25 implicit adókulcsok változása 1995–2008 között (százalék)



Forrás: Európai Bizottság 2010

Érdemi változások történtek az adóterhekben 2001 után. Míg a fogyasztásra és a munkára rakódó adóterhek az EU–27 tagországokban szinte nem, a tőkejövedelmeket terhelő adók igen jelentősen változtak. A társasági nyereségadó kulcsokat valamennyi országban csökkentették (Halmosi 2004). Az is látható az ábráról, hogy 1999–2000-ben és 2007-ben a tőkét terhelő adók megközelítették a munkát terhelő adókat. Ebben az időben a vállalati beruházások alakulása szempontjából kritikus kérdésre világít rá a következő ábra:

37. ábra A reál effektív adókulcs alakulása a részvény- és hitelfinanszírozásban



Forrás: Európai Bizottság 2010

Az Európai Unió országairól köztudott, hogy a hitelből történő finanszírozást egyértelműen előnyben részesítik a részvényfinanszírozással szemben. Spanyolország, az Egyesült Királyság és Franciaország esetében a jogszabályok csak a részvény alapú finanszírozást támogatják – ez egyúttal más forrasszerzési lehetőségeket és viselkedést is eredményez.

A válság megjelenésével a hitel és kölcsön típusú forrasszerzési lehetőségek jelentősen csökkentek, tény azonban, hogy ehhez a formához hozzászólt a vállalati szektor.

2008 után különféle hibrid finanszírozási megoldások jelentek meg emiatt a piacon, melyek ötvözni igyekeztek a két alapvető konstrukciót. Megjelentek az átalakítható adósságpapírok (convertible debt obligation), eszköz alapú hitelpapírok (asset-backed security). A folyamat a részvények „felől” indult el, amelyekbe még mindig könnyebben lehetett forrást áramoltatni, ugyanakkor a „hitel” jelleg miatt további adókedvezmények formájában ösztönzőleg hatottak a befektetőkre. A makrogazdasági hatásukat egyelőre még nem bizonyították, amit sajnos a válság idején nem is nagyon lehet.

A válság kirobbanását követően az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Paktumát ért korábbi kritikák ismét napvilágot láttak. Alapvető kritikaként fogalmazódott meg, hogy a Paktum nem volt elég szigorú, a kötelezettségsegéket – a többszöri reformkísérlet ellenére – nem tudta megfelelően szankcionálni. Az első időszakban tehát érthető módon az Unió intézményi reformlépésekkel igyekezett a válságkezelést megvalósítani. *Boefinger–Ried* (2010) szerint kifejezetten egy Európai Konzolidációs Paktumra (EKP) lenne szükség, amely kiegészítené a Stabilitási és Növekedési Paktumot. Ennek több különleges jellemzője lenne:

- tagállamok gondoskodjanak a nemzeti költségvetésük egyensúlyba kerüléséről, beleértve a nem ciklikus költségvetési kiadások csökkentését is;
- automatikus adóemelési törvény/jogszabályt kellene bevezetni arra az esetre, ha a tagország eltér a korábban kijelölt pályától;
- az EKP-t követő országok automatikusan garanciákat kapnának az újonnan kibocsátott államadósságokra, amiket a kijelölt fiskális pályán való maradáshoz igényelnek (ezeket a garanciákat díj ellenében nyújtják nekik);
- az automatikus adóemelési szabály be nem tartása esetén az EKP tagországai a jövőbeli államkötvényekre vonatkozó garanciális jogait nem érvényesíthetnék.

Az első számú kritika a Paktum célravezetőségét érintően, hogy a fenntarthatatlan költségek pályájától a Paktum nem térítette el az államokat (sem annak megelőző, sem pedig szankcionáló hatása, a túlzott deficit eljárás). A túlzott deficit eljárás nem lépett a tényleges szankciót jelentő 6. és 7. fázisba a németek és franciák által kezdeményezett 2005. évi változtatások után. 2011-ben már a 27 tagállamból 21 tartozott a túlzott deficit eljárás hatálya alá.²²

A Stabilitási és Növekedési Paktum elégtelen volta a szakmai kritikák szerint több ponton volt tetten érhető:

- A túlzott deficit eljárás csak kis mértékben fókuszál a deficitre. A megengedhető mértéket a GDP-hez viszonyítja, ami azonban endogén tényező.
- A tagállamok nem koordinálják a nemzeti konszolidációs programokat. Az átlagos strukturális deficitcsökkentés mértéke 2010–2013 között a GDP 0,6 százaléka lesz az EU-ban. 1995–1999 között, amikor a GMU-hoz kapcsolódó adósságcsökkentést elvégezték, ennek mértéke átlagosan 0,8 százalék volt, tehát a mostani 0,6 százalékos cél ugyan tartható, a koordináció azonban elengedhetetlen a nagy tét és az esetleges tagállami kibúvás miatt.
- A Stabilitási és Növekedési Paktum 122. cikkelye ugyan bevezeti a „kölsönös támogatás” fogalmát, ennek mechanizmusa azonban nem ismert.
- Nincs mechanizmus a kormányzati fizetési képtelenség esetére, ami jelen helyzetben a szabályozatlanság révén bizonytalanságot kelt.

²² Az első tagállam, amit szankció sújtott az öt megillető Kohéziós Alap mintegy harmadának az elvonásával (pontosabban annak kilátásba helyezésével), 2012-ben Magyarország volt.

Bár a tagállamoknak évente ún. Stabilitási és Konvergencia programot (Stability and Convergence Program) kell készíteniük, érdemes megfigyelni a bemutatott cselekvési mátrixokban az egyedi intézkedések hasonlóságát, amely mintegy megmutatja, hogy hasonlóan „egyszerűen kezelhetőnek” tekintették a válságot a tagállamok (1. és 2. táblázat).

A Tanács kérésére 2010-ben 21 EU tagállam küldött be a fiskális keretek átalakításával kapcsolatos korábbi és tervezett jövőbeli elképzeléseket, amiből mindösszesen 10 tagország jelentése tekinthető mélyrehatóknak. A válaszadó országok közül 19 esetben a költségvetési eljárás volt a leggyakrabban használt fiskális eszköz. A numerikus fiskális szabályt 13 ország vezetett be, új fiskális keretéről 13 ország adott jelentést. Független intézmények létrehozása a válaszadók szerint csak 3 tagországban merült fel.²³

A független intézmények létrehozása alapvetően nem volt jellemző a 2008-as válság kezelése során. A válságkezelési utak keresése során ezen intézmények szerepét nem szabad alulbecsülni. Nem szabad abban a hitben maradnunk, hogy ha működik egy országban egy, a költségvetés helyzetével foglalkozó független szerv, akkor az mindenható lenne, illetve olyan módon tudja szolgálni a válságkezelési kormányzati intézkedéseket, ahogyan azt az ország érdeke diktálja. 2008-ban egyébként az EU tagállamokban működő 27 ilyen intézmény 17 országra korlátozódott, amiből 13 az EU-15-ökhöz tartozott. Megfigyelhető tehát egyrészt egyfajta más költségvetési gyakorlat a nyugat-európai országokban. Az újonnan létrehozott intézmények feladata, társadalmi küldetése is ennek megfelelően más és más volt. Magyarország esetében a Költségvetési Tanács 2009-ben és 2010-ben a költségvetési tervezés átláthatóságának vizsgálatával foglalkozott, komoly háttérapparátussal dolgozva. Ez 2011-ben megváltozott, s hasonlóan mint például Magyarországon vagy Szlovákiában, az új intézmény tanácsadó szervként működik, amely értékeli a költségvetési folyamatokat, Magyarország esetében igen erős korrekciós jogosítványokkal felhatalmazva.²⁴

A költségvetési eljárás átalakításán belül a transzparencia növelése, a program és teljesítmény költségvetés alkalmazása, a különféle monitoring funkciók megerősítése voltak a már hivatkozott irodalmak szerint tipikusak. A fiskális fegyelem erősítése (pl. költségvetés centralizálása, top-down költségvetés készítés) ugyanakkor alig jelent meg. A 21 válaszadó országból 19-ben teljes egészében új szabályozás lépett életbe, 2 ország pedig a meglévő fiskális szabályok átalakítását végezte el. 8 új szabály foglalkozik a kiadások növekedésének korlátozásával, 6 szabály a költségvetési egyensúllyal, 5 szabály pedig az adósságszinttel. Mindezek a változtatások már 2009-ben megtörténtek, azt követően nem volt jellemző a széleskörű, új szabályozás.²⁵

A középtávú pénzügyi tervezés terén mind a meglévő szabályok átalakítására, mind pedig új szabályozások bevezetésére sor került, összesen tíz ország esetében. További 3 ország vezetett be a válságból való kilábalás érdekében középtávú pénzügyi tervezési rendszert, így ilyen jelenleg az EU-nak 25 tagállamában működik. Bár több ország alkalmazott új fiskális szabályt, a korábbi EU ajánlások nagyrészt még nem „köszöntek vissza”: mindössze 7 esetben történt markáns előrelépés az alkalmazásban.

A numerikus szabályoknál kiemelendő, hogy Franciaország többéves költségvetési egyensúly elvet tervez bevezetni. Németországban a ciklus-alapú költségvetési egyensúly fogalmának alkalmazását vezették be mind a szövetségi, mind a tartományi szinten, ráadásul ennek monitoring mechanizmusait is kidolgozták (ami általában a gyenge pontja szokott lenni az ilyen reform intézkedéseknek). Szlovéniában kiadási plafont vezetnek be 2011-től, illetve jogi eszközöket keresnek arra, hogy az államadósságot csökkentsék.

Itt jegyezzük meg, hogy az elkötelezettség által az ország piaci megítélése még akkor is javul, illetve erősödik, ha a végén demokratikus keretek között egyszeri lépések helyett csak a

²³ <http://www.europeaninstitute.org>.

²⁴ <http://www.economics.ox.ac.uk>.

²⁵ <http://www.europeaninstitute.org>.

takarékosabb és hatékonyabb állam kiépítésével érhető el az adósság csökkentése. Magyarország elmúlt időszakban tett költségvetést és államadósságot érintő, a demokrácia elvei alkalmazásával kapcsolatos lépéseit ugyanis az EU, IMF – és talán legfontosabb „ítélőként” a piacok is – annak ellenére (vagy éppen azért) kritizálták és beárzták, hogy általuk nominálisan és egy lépésben jelentős adósságcsökkentést értek el, államháztartási egyenlegjavulást eredményeztek. A nemzetközi visszautasítás nagymértékben kihatott arra, hogy egyéb tényezők (például az árfolyamváltozás, kamatszint) hatásain keresztül a könnyen jött „nyereség” gyorsan el is veszett, s az államháztartás tartós finanszírozhatósága kérdésesebbé vált mint korábban.

A bevezetett 19 új numerikus szabályból 8 a kiadásokhoz kapcsolódott, a költségvetési egyensúlyhoz 6, az államadóssághoz pedig 5. Ugyanakkor a válságmenedzselés kezdeti időszakában nem volt példa arra, hogy az állam kifejezetten az államadósság csökkentése érdekében vessen ki új adókat – ezt a folyamatot később törte meg a Magyarország által elsőként kivetett „bankadó”, amely példát utóbb több nagy ország is követte.²⁶

A középtávú költségvetési keretekkel kapcsolatosan kiemelhetjük, hogy számos EU tagországban már 2008 előtt létezett a középtávú költségvetési tervezés valamilyen formája, de például kivétel volt ez alól Görögország, Magyarország, Ciprus, Luxemburg, és Portugália. Természetszerűnek tekinthető, hogy ezekben az országokban voltak/vannak a legkomolyabb problémák az államháztartással. A válságkezelés során Magyarország, Ciprus és Portugália hároméves költségvetési keretek alkalmazása mellett döntött.

A nemzeti költségvetési eljárás megváltoztatása szinte minden országra jellemző volt a válságkezelés során, megjegyezzük azonban, hogy a változtatások nagy része a tervezéshez, előkészítéshez kapcsolódott. A tervezés központosítása, illetve a „top-down” (az alulról, az elemi szükségletek meghatározásából történő építkezésen túllépő) módszerek bevezetése csak néhány országra volt jellemző. Több országban előrelépés történt a programköltségvetés, a célközpontú és a teljesítmény alapú költségvetési gondolkodás irányában.²⁷

A hazai szerzők (például *Marcell–Romhányi 2011, Domokos 2011, Simor 2011*) munkáiból azonban az is ismert, hogy egy rendkívül széleskörű problémakörrel van szó, amelynek az államháztartás teljes rendszerét – a tervezéstől a végrehajtáson keresztül a beszámolásig – belátható időn belüli, átfogó megvalósítása igen nagy feladat és a költségvetési gazdálkodás modernizációja irányuló döntési mechanizmusok ellentmondásos, politikai érdekektől sem mentes működését ismerve, szinte már nem is reális elvárás.

Az Európai Bizottság véleménye a témában az, hogy kiegészítő fiskális ösztönzőkre, kezdeményezésekre van szükség. Mindösszesen csak 5 országban tűntek elég erősnek a fiskális szabályok, 11 országban ugyanakkor lényeges előrelépésekről, változásokról számoltak be.

Ha az első időszak reakcióit megnézzük, alapvetően „klasszikus” módon történtek a válaszlépések. A reálgazdasági terhek csökkentésére, a fejlődés motorjai beindítására helyeződött a kormányzati cselekvés. Általában mérsékeltebb lett a jövedelem-koncentráció. Az államháztartás jóléti kiadásainak a növekedési dinamikája csökkent, sőt esetenként abszolút mértékében is kevesebbet költöttek a célokra. Általános kiinduló feltételezés volt,

²⁶ <http://www.europeaninstitute.org>.

²⁷ Marcell Kinga és Romhányi Balázs 2010-ben még úgy fogalmazott, hogy Magyarországnak szerencsés esetben jó esélye van arra, hogy a közeli jövőben akár 1000 milliárd forint nagyságrendű költségvetési többlet-mozgásterre tegyen szert, egyrészt a kamatfelár várható csökkenése folytán, másrészt azért, mert a gazdasági válság elmúltával az arra adott válaszként hozott költségvetési megszorítások nyomán keletkezett tér ismét felszabadul. A kormánynak feltétlenül ki kellene használnia ezt a lehetőséget arra, hogy a költségvetés kiadási szerkezetét a hosszú távú céloknak megfelelően alakítsa át. [...] Az angol nyelvű nemzetközi irodalomban gyakrabban használatos a „program budgeting” kifejezés, de véleményünk szerint kifejezőbb a szintén ismert „result oriented budgeting” elnevezés, ezért inkább ez utóbbi magyar fordítását alkalmazzuk általános megnevezésként. Szó szerint természetesen „eredményközpontú”-nak kellene fordítani, de félő, hogy ez félreértésekre vezetne az eredményszemléletű elszámolás kapcsán.”

hogy a hatás kevésbé lesz súlyos, miközben a vállalkozókat terhelő adók szelektív csökkentése/növelése mellett/ellenére is több jut fejlesztésekre, innovációs támogatásokra.

A legnagyobb aktivitást a válságkezelésben a pénzügypolitika ismertett, többé-kevésbé tipizálható területein az EU-15 tagállamainak meghatározó stabil gazdasági hatalmai (Egyesült Királyság, Franciaország és elsősorban Németország) tanúsították, illetve azok, amelyeket a válság a legsúlyosabban érintett (Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország és 2010 második felétől Magyarország). A bevételek és kiadások változtatása esetükben a többi országhoz képest nagyobb költségvetési átalakítást jelent, visszatükrözve a válságuk súlyosságát.

A teljesítmény visszaesése miatt is változás következett be az adók összetételében: a hangsúly a társadalombiztosítási járulék felé tolódott el a közvetett adóktól, a társadalombiztosítási járulékbevételek növekedésével párhuzamosan pedig csökkentek a személyi jövedelemadó bevételek.

Ezek a hatások automatikusan magukkal hozták a legtöbb országban az állami kiadások visszafogását, illetve a gazdaságélénkítő ösztönzés (stimulus) bevetését (beleértve az adórendszeren keresztül nyújtott kedvezményeket és célzott állami kiadásnövelő intézkedéseket). Meg kell azonban jegyezni, hogy ezek mértéke és *hatása* szerény maradt.

Ha a költségvetés bevételei és kiadásai összefüggését szem előtt tartva a pénzügyi közvetítő szektorra tekintünk, akkor azzal az ellentmondással találkozunk, hogy míg az első reakciók a bankok állami eszközökből történő mentésére, feltőkésítésére irányultak, a második szakaszban ennek az ellenkezőjét tapasztaljuk, például rájuk hárítják a görög válság terhének egy részét.²⁸

Természetes, hogy minden válságban, ahol munkahelyek szűnnek meg, az állam igyekszik aktívan ösztönözni a munkavállalást, ehhez támogatást, képzést biztosítani, így megfigyelhetőek voltak a különféle munkaerőpiaci programok. Ha azonban összevetjük ezeknek a programoknak az alakulását az adott országok pénzügyi stabilitásával, akkor kitűnik a szoros kapcsolat: pénzügyi stabilitás nélkül nem lehetnek sikeresek a munkaerőpiaci programok. A válságkezelés során alkalmazott egyik lényeges lépés volt az olyan „kedvezmények” jelentős leépítése, megszüntetése is, amelyek jóléti jellegük miatt korlátozták az egyének munkaerő-piaci aktivitását.²⁹

2009–2010-ben azonban már kezdtek „kimerülni” az ösztönző programok a források beszűkülése miatt (*European Commission* 2010a). Az eredménytelen munkaerőpiaci beavatkozások azonban arra is utalnak, hogy a kormányzatok nem megfelelően ismerték fel a válság elmélyülésének dinamikáját és ennek hatását a munkaerőpiacok szerkezeti módosulására.

²⁸ Az EU-15 országokban a költségvetési források felhasználásával beindultak a pénzügyi szektort támogató intézkedések, amik minden várakozást meghaladtak, hiszen a globális GDP kb. 40 százalékának megfelelő tőkeinjekció 97 százaléka a bankrendszerek megerősítésére irányult. Más országok, s maga az EU is a görög válság oldása érdekében ennek az ellenkezőjét tették a terhek jó részének a pénzügyi szektorra történő áthárításával.

²⁹ Dánia esetében csak 2011-ben csökkentették a munkanélküli segély folyósításának idejét 4 évről 2 évre, az Egyesült Királyságban pedig szintén ekkor csökkentették a munkanélküli segélyt a jövedelem 95 százalékáról 70 százalékra.

1. táblázat A válságkezelésben alkalmazott jellemző lépések 2008–2009

Ország	Tett intézkedés/lépés												
	Államháztartási kiadások jelentős megkurtítása	Adó, vám, járulékemelés	Adó, vám, járulék csökkentés	Jelentős, folyó finanszírozáshoz felhasznált pénzügyi hitelfelvétel	Nemzetközi szervezetektől hitelfelvétel	Banki kölön adók bevezetése	Szolgáltatási szektorra irányított kölönadók	Egyedi bankmentő akciók	Új irányító és kontroll szerek az államháztartási gazdálkodásban	Munkaerő-piaci intervenciók	Gazdaság (fogyasztás) élénkítő programok	Egyéb, egyedi lépések (pl. privatizáció, magánnyugdíj pénzügyi vagyon felhasználása)	Az államháztartás működési szabályainak átalakítása
EU-15													
Ausztria			X							X			X
Belgium	X		X							X	X		X
Dánia			X							X			X
Egyesült Királyság	X	X	X					X		X			X
Görögország	X	X		X	X					X			X
Finnország		X	X					X		X			X
Franciaország	X	X						X		X	X	X	X
Hollandia		X								X			X
Írország	X	X						X		X			X
Luxemburg										X			
Németország	X		X					X		X			X
Olaszország	X			X		X	X	X		X			X
Portugália	X	X	X							X			X
Spanyolország	X		X					X		X			X
Svédország			X							X			
EU-12													
Bulgária	X	X	X		X					X			X
Ciprus		X	X							X	X		X
Csehország	X		X							X			X
Észtország		X								X			X
Magyarország	X	X	X	X	X				X	X	X		X
Málta		X								X	X		
Lengyelország		X	X		X					X			X
Lettország		X	X							X			X
Litvánia	X	X	X							X			X
Románia	X	X		X	X				X	X			X
Szlovákia		X	X							X			X
Szlovénia		X	X						X	X			X

Forrás: Saját szerkesztés

3.2.2. A válságkezelés a második szakasza

A második időszakkal kapcsolatos változásokról összességében elmondható, hogy a 2010. évet átmenetinek, a 2011. évet pedig az EU tagállamok északi, és közép-nyugat európai csoportjára nézve egy új, konszolidációs és stabilizációs szakasz kezdő évének tekinthetjük. Míg ugyanezen éveket a déli és a közép-kelet-európai országokra tekintve a válság újabb hullámával való küzdelem, egyes esetekben növekvő stabilitási kockázatokkal terhelt periódusának minősíthetjük a rendelkezésre álló statisztikai információk, irodalom alapján (European Institute 2011, OECD 2011a–l, OECD 2012a–d).

Erre az időszakra vált nyilvánvalóvá, hogy az európai unió országainak államháztartási eszközökből finanszírozott közösségi szolgáltatásainak konvergenciája – a jóléti, oktatási rendszerek a tartalmi (minőségi), hozzájutási közelítése – aligha lehetséges. A közös értékek

és normák mentén haladó egységes európai jóléti modell, az európai méretű „szociális kohézió” aligha valósítható meg.

Az is ekkor vált mind nyilvánvalóbbá, hogy a korábbi ösztönző tevékenységek a globális válság szorításában, a világpiac egyensúlyhiányának terhei alatt érdemi növekedést – a gazdaságilag gyengébb államokban különösen – nem tudnak indukálni. *Így a reakciók, az intézkedések többnyire az események mögött „kullogtak”, s a gazdaság élénkítésének államháztartási forrásokból történő korábbi segítése – elsősorban a déli és a közép-kelet-európai országokban – előidézte azt is, hogy a piaci kockázatok – folytatva a válságkezelés első időszakában elindított tendenciát – a késleltetésnél fogva minden korábbinál nagyobb arányban kerültek a közszférába. Így az újabb és újabb megszorításokkal egyensúlyban tartott államháztartás, és a reálszféra tehercsökkentése – a várakozásokkal ellentétben – 2011-ben már nem volt képes kedvező folyamatokat beindítani a reálgazdaságban. A legtöbb országban a GDP 0,1–0,5 százalék közötti költségvetési deficitnövekedéssel járt a gazdaság élénkítésével történő kísérletezés, ami ezért fokozatosan szinte teljesen eltűnt a válságkezelés eszközpalletájáról (Farkas 2009, 2010, European Commission 2010a–c, 2011).*

Mindezek bizonyítják Palánkai Tibor és más szerzők igazságát. Szerintük a jelenlegi euró-válság gyakorlatilag elsősorban mint költségvetési és államadósság válság, vagy más szóval, mint szuverén adósságválság jelenik meg, de az is csak a zóna egyes (déli és közép-kelet-európai) országait érinti (Carmoy–Combes 2011, Palánkai 2011).

A válságból kibontakozni nem képes mediterrán államok (Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország) valamint Románia és elsősorban Magyarország kivételével, ahol az államháztartásra irányítottan széles, közvetlen beavatkozásokkal operáló intézkedéssor tapasztalható, 2011-ben többnyire már visszafogottabb kormányzati aktivitást mutató válságkezelést láthatunk. Három olyan állam is található (Málta, Svédország, Szlovénia), ahol lényegében nem került beavatkozásra sor. Egy-egy korábbi intézkedés fenntartásával ezek a gazdaságok – elsősorban Málta és Svédország – stabil, növekvő pályára léphettek.

Az Európai Unió más államai is képesek voltak helyzetük konszolidálására, amit az is mutat, hogy esetükben a korábbival szemben többnyire 2–3 válságkezeléssel összefüggésben tett lépést látunk. jellemzően megmaradtak az adóterhek, ezek általában az energiához, illetve általánosságban a fogyasztáshoz kapcsolódtak, és változatlanul érvényesült a költségvetési szigor, illetve a munkaerőpiac védelme. Példaértékű megszorítások történtek Észtországban, aminek eredményeként komoly fejlődés indulhatott meg 2010 után.

Az államháztartási kiadások megkurtítása terén a legjelentősebb lépések az Egyesült Királyságban, Spanyolországban, Romániában, Olaszországban, Görögországban és Ausztriában következtek be. Gyakori volt az állami alkalmazottak bérének befagyasztása, illetve csökkentése, a szolgáltatások finanszírozásának korlátozása. Szembetűnő a katonai kiadások igen jelentős visszafogása a nagy országok (Németország, Franciaország) esetében (European Commission 2010c).

2. táblázat A válságkezelésben alkalmazott jellemző lépések, 2010–2011

Ország	Tett intézkedés/lépés													
	Államháztartási kiadások jelentős megkurtítása	Adó, vám, járulékok emelés	Adó, vám, járulékok csökkentés	Jelentős, folyó finanszírozáshoz felhasznált pénzügyi hitelfelvétel	Nemzetközi szervezetektől hitelfelvétel	Banki külön adók bevezetése	Szolgáltatási szektorra irányított kölönadók	Egyedi bankmentő akciók	Új irányító és kontroll szervek az államháztartási gazdálkodásban	Munkaerőpiaci intervenciók	Gazdaságélénkítő programok	Egyéb, egyedi lépések (pl. privatizáció, magánnyugdíj pénzügyi vagy felhasználása)	Államháztartás működési szabályainak átalakítása	
EU-15														
Ausztria	X	X				X				X				
Belgium	X	X				X	X			X				
Dánia	X									X				
Egyesült Királyság	X	X				X				X				
Görögország	X	X			X		X			X	X	X	X	
Finnország		X								X				
Franciaország	X					X				X				
Hollandia	X									X				
Írország	X	X								X	X			
Luxemburg	X									X				
Németország	X					X				X				
Olaszország	X	X	X	X						X			X	
Portugália	X	X								X	X			
Spanyolország	X	X						X		X	X			
Svédország	Nincs érdemi, válságkezeléssel							X	összefüggésbe hozható intézkedés					
EU-12														
Bulgária	X	X								X				
Ciprus		X	X							X				
Csehország	X	X	X							X				
Észtország	X									X				
Magyarország	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	x	X	
Málta	Nincs érdemi, válságkezeléssel összefüggésbe hozható intézkedés													
Lengyelország	X	X								X				
Lettország	X				X					X				
Litvánia	X	X								X				
Románia	X	X		X	X				X	X				
Szlovákia	X	X								X				
Szlovénia	Nincs érdemi, válságkezeléssel összefüggésbe								X	X	hozható intézkedés			

Forrás: saját szerkesztés

3.3. Az Európai Unió válságkezelő mechanizmusai a tagországok költségvetési gazdálkodásában

Az EU döntéshozó fórumai által hozott intézkedések előbb-utóbb a tagországok alkalmazkodásával konkrét nemzeti lépésekben öltönek testet, ezért érdemes külön is foglalkozni ezekkel az intézményrendszeri, közös kockázatkezelésre vonatkozó lépésekkel. Ezek két csoportba oszthatók: egy adott országra irányított lépések – nemzetközi „mentő-programok” – és az EU egészére (és természetesen az EMU országokra) vonatkozó „normatív” lépések.³⁰

³⁰ Az euró-zóna pénzügyminiszterei 2012. március 30-i koppenhágai tárgyalásukon megállapodtak abban, hogy maximum 800 milliárd eurót különítenek el válságkezelésre. A tartós alapot (ESM) 300 milliárd euróval egészítik ki, ami már magában foglalja az íreknek, a portugáloknak, és a görögöknek ígért összegeket. Az uniós tűzfal 300 milliárd eurós növelése 3 tételből adódik: 200 milliárd euró, melyet várhatóan Írország, Portugália és Görögország kap, 53 milliárd euró, melyet várhatóan

Mind az euróövezet és maga az Európai Unió kockázatközössége szolidaritása érvényesüléseként, mind az integráció egésze globális versenyképességének fenntarthatósága érdekében egy adott országra irányított „mentő-programokra” volt, van és lesz szükség. Az elmúlt években az EU szintjén számos ilyen intézkedésre került sor először a görög, majd az ír és utóbb a portugál válságok kapcsán.

A mentő mechanizmusok ismertetése messze meghaladja a tanulmány kereteit, s többé-kevésbé nem is illeszkedik a közös vonások és a különbségek ismertetésére koncentráló megközelítésünkkel. Így e helyen csak annyit jegyzünk meg, hogy bár végső eredményességük ma még nem ítéhető meg és az elért a „siker” országoként igencsak különböző (Írország és Görögország a két szélső pont amiben) és viszonylagos, eddig az államháztartási finanszírozás fenntarthatóságát biztosították.

3.3.1. A válságkezelés költségei

Az alapvetően önállóan elindult válságkezelési gyakorlatok közepette az Európai Uniónak ebben az esetben is be kellett bizonyítania, hogy képes védőernyőt „teríteni” a tagállamai fölé. A jogi keretek meghatározásán túl – amely a későbbiekben több konkrét intézmény, intézkedés formájában is testet öltött, (lásd Euró Plusz Paktum, Európai Stabilitási Mechanizmus) – várható volt egy pénzügyi „ernyő” kiterítése is.

2009 végén az Európai Bizottság jóváhagyott egy 3500 milliárd eurós állami intézkedéscsomagot (GDP 31,4 százaléka), amelyből 1500 milliárd eurót adóssággaranciára, feltőkésítésre, likviditás támogatására és a „közvetett” kitettség kezelésére az amerikai piacok miatt fordítottak (treatment of impaired assets). Összesen 2900 milliárd eurót irányoztak elő a bankok kötelezettségei utáni állami garancianyújtásra, ebből már 1000 milliárdot jóvá is hagytak. Az állam általi feltőkésítésre 300 millió eurót hagytak jóvá, felhasználására eddig 170 millió euró került (többségében rendes vagy elsőbbségi részvény formájában az állam szempontjából).

Ennek mértékében jelentős eltérések mutatkoztak az országok között:

- Írország kb. a GDP-je kétszeresét fordította erre a célra;
- Egyesült Királyság, Belgium, Hollandia a GDP 20–30 százalékát költötte ilyen kezelésre;
- Németország, Ausztria, Svédország: a GDP kb. 10 százalékát tette ki a védekezés költsége.
- A beavatkozás leginkább a következő okokkal volt magyarázható:
- bankszektor nagy mérete (Egyesült Királyság, Írország);
- „közvetett” kitettség (Egyesült Királyság, Németország);
- helyi ingatlanpiacok összeomlása (Egyesült Királyság, Írország, Spanyolország, Dánia);
- fejlődő és kelet-európai piacoknak való kitettség (Svédország, Finnország, Ausztria, Görögország, Belgium, Hollandia).

A teljes költség nagyságát a GDP-hez viszonyítva az ún. „optimális forgatókönyv” szerint 6,2 százalékban, a pesszimista szemlélet szerint 12,7 százalékban látják. Az optimista nézet oka a tőkeinjekció jövőbeli megkészszerződésének lehetősége a jelenlegi 2,7 százalékos GDP-szinthez képest. A válságnak ugyanakkor vannak közvetett költségei is. Ilyenek például az adósságszolgálat és a költségvetési hiány növekedése. A költségvetési hiány az 1990-es évek válságai során kb. 7 százalékponttal növekedett. Itt is jelentősek az országok közötti

átutalnak Athénak, illetve 49 milliárd euró az EFSM-ből. Az osztrák pénzügyminiszter, Fekter, szerint az EFSF-ben maradt 240 milliárd eurót egészen addig pufferként használják, amíg az ESM nem nyeri el végleges formáját (nem történik meg az összes befizetés).

eltérések: kétszámjegyű romlás volt Görögországban, Lettországon, az Egyesült Királyságon, Írországon és Spanyolországban. Az angolszász országokban ennek az oka a fogyasztás és az ingatlanpiaci kereslet előzetes növekedése volt.

2008-ban az EU jóváhagyta az Európai Gazdasági Megújulási Tervet (European Economic Recovery Plan), amelynek keretében 2009–2010-ben a GDP 2 százalékát kitevő élénkítő csomagot terveztek igénybe venni a tagországok, ebből kb. 20 milliárd eurót hitel formájában az EIB-n keresztül. 2009-ben ettől a tagországok 0,75 százalékpont, 2010-ben 0,33 százalékpont GDP növekedési többletet reméltek. A legnagyobb fiskális ösztönző csomagokat Spanyolország, Ausztria és az Egyesült Királyság jelentette be. (OECD 2010f, OECD 2010d, OECD 2011a, OECD 2011k) Az elemzések szerint a legnagyobb ösztönző csomagokat éppen a legnagyobb hiánnyal küszködő országok fogadták el. Az intézkedés a kelet-európai országokra is jellemző volt, akik IMF és Világbanki hiteleket kaptak és emiatt a mozgásterük szűkösebb volt.

3.3.2. Az EU válaszreakciói

A fegyelmező erő – már a válságot jóval megelőzően tapasztalható – meggyengülésének, az EU kritériumrendszerei alkalmazásában az egyes országok szelektíven tűrt érdekérvényesítésének tulajdoníthatóan a közös szabályok megtartása fellazult.

A szabályokat nemcsak a most válságba került országok nem tartották be, hanem az ún. mag-országok sem. 2002-től Németország az elsők között volt, amely megszegte a Stabilitási Paktum által meghatározott költségvetési hiány plafont. A szigorú hitel korlátot a valóságban senki nem vette komolyan³¹ (Darvas 2011, Palánkai 2011). A piaci szabályozó erők a válság megelőzésére alkalmatlannak bizonyultak. A pénzpiac feltételezett fegyelmező ereje csak a bajok kialakulása után lépett működésbe, de akkor már későnek bizonyult. Valójában mire a válság nyilvánvalóvá vált, az európai gazdaságok déli és közép-keleti csoportjába tartozó már egy lefelé gyorsuló spirálba kerültek (Farkas 2010).³²

A válsággal kapcsolatos „ösztönös” védekezés a „sorok” szorosabbra zárását, a devianciákkal szembeni kisebb tűrőképességet hozta magával. Természetesnek kell tekinteni, hogy a gazdasági válság az eddiginél erőteljesebb gazdasági kormányzást és gazdaságpolitikai koordinációt – normatív lépéseket – igényelt és igényel. *A válságkezelés, a válaszreakciók nyilvánvalóan nem hagyhatták és hagyhatják változatlanul az Európai Unió értékrendjével, jövőképeivel, fejlődési pályájával kapcsolatos elképzeléseket és az ezek megvalósítását szolgáló lépéseket sem.*

Ennek ellenére, vagy inkább emellett, a *költségvetések kiegyensúlyozása* volt az, amire az 1990-es évektől került sor, s számos szerző szerint (Palánkai 2011) az infláció leszorítása mellett ez az EU másik – igaz időleges, mára kifáradt – sikertörténete. A gazdasági és monetáris unió programja keretében folytatott szigorú stabilizációs politika ebben szintén meghatározó szerepet játszott.

Az eurózóna 9 országában 2000-re már költségvetési többletet értek el. 2000-ben az eurózóna összesített költségvetési többlete 0,1 százalék volt, miközben az EU egészére 0,8 százalékos többletet sikerült produkálni. Ebben több ország nagy privatizációs bevételei is szerepet játszottak. „Bizonyos hullámzással” az euró bevezetését követő mintegy 10 évben a költségvetéseket stabilizálták.

³¹ Minden felelőtlen kölcsön felvevőre mindig jut egy meggondolatlan hitelnyújtó (gyakran német bank).” (The Economist, December 3rd 2011.)

³² „A kölcsönök tönkre teszik azokat a bankokat, amelyek az adósságokat birtokolják. A küszködő bankok aláássák a bizalmat és a hitelességet. A tetejében a költségvetési megszorítások recesszióhoz vezetnek, ami megnöveli a veszélyét, hogy a kormányok képtelenek lesznek adósságaikat visszafizetni. Ez tovább gyengíti a bankokat. A bűn spirálja tovább fordul, lefelé a katasztrófa irányába.” (The Economist, November 12th 2011. Staring into the abyss. Special Report on Europe and its Currency. 4. o.)

A közös válságkezelési folyamatnak a részeként, meglehetősen késéssel, a tagországok az EU gazdasági kormányzásának új építményéről a döntést a tagországok 2010. szeptember 7-én hozták meg, s az *Európai Szemeszter* nevet kapta.³³ Ennek lényege, hogy 6 hónapos ütemezésben az EU és az eurózóna gazdasági és költségvetési politikáját, a Stabilitási és Növekedési Paktummal, valamint az Európa 2020 programmal összhangban már előzetesen koordinálni kell. A folyamat jelentősége, hogy mind a kormányok, mind a nemzeti parlamentek fontos információkhoz jutnak. Az eljárás ún. „kényszerítő” mechanizmusokkal egészül ki: az EU pénzügyi szankciókat alkalmazhat a tagországokkal szemben (a strukturális és a kohéziós alapokból történő átutalások felfüggesztése), ha eltérnek az ajánlásoktól és vállalt kötelezettségeiket tartósan nem teljesítik.

Tovább lépést jelent az *Euró Plusz Paktum*, amit az Európai Tanács 2011. március 24/25-i ülése hagyott jóvá. Előzményének az ún. Versenyképességi Paktum tekintő, amit korábban a francia és a német kormány terjesztett elő. A Paktum megerősíti, és határozottabban fogalmazza meg az Európai Szemeszter, valamint az Európa 2020 céljait, s az európai kormányzás javítása mellett foglal állást. A Paktumot az eurózóna tagjai, valamint 6 másik tagország (Bulgária, Dánia, Lettország, Litvánia, Lengyelország és Románia) fogadták el, s abból mindössze 4 ország (Csehország, Egyesült Királyság, Magyarország, és Svédország) maradt ki. Az aláírók kötelezettséget vállaltak, hogy a következő 12 hónapra intézkedéseket dolgoznak ki, főként a versenyképességük javítása érdekében.³⁴

Fontos döntés volt az adósságválság elleni közös fellépésben az *Európai Stabilitási Mechanizmus* (European Stability Mechanism – ESM) felállítása, amely állandó mentőalap a pénzügyileg bajba jutott kormányok számára. Mechanizmusa váltaná fel az *European Financial Stability Facility* (EFSF) egyezményt, hitelnyújtási kapacitását 700 milliárd euróra emelve.

Az ESM-hez nem eurozóna tagok is csatlakozhatnak. Az ESM szigorú feltételek mellett rövid és középtávú támogatást biztosít a zóna pénzügyi nehézségekkel küzdő tagjai számára.³⁵

Nemcsak a nemzeti költségvetési politikák érdemi (előzetes) ellenőrzése szempontjából fontosak a „fiskális unió” koncepciójával összefüggő döntések, hanem ezek messzebb mutató, az Unió további sorsát érintő kérdésekre is előrevetítődnek. A 2011. december 8–9-i Európai Tanácsülésen fontos döntések születtek a válság kezelése szempontjából. Ezek túllépnek az eddigi, gyakorlatilag nyomon követésnek tekinthető eljárásokon, s már vétő lehetőséget biztosítanak az Uniónak (Bizottságnak) a tagországok költségvetési tervezeteivel szemben. Határozottabbá válnak az irányszámok, aminek alapján a strukturális hiány nem haladhatja

³³ Ezt megelőzően az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt (European Financial Stability Facility - EFSF) az eurózóna 16 országa 2010. május 9-én hozta létre, Luxemburgi központtal. Az EFSF fő célja a monetáris unió pénzügyi stabilitásának a biztosítása, átmeneti pénzügyi segítség nyújtásán keresztül az eurózóna bajba került tagjai számára. Beavatkozási lehetősége van az elsődleges és másodlagos piacokon, de az utóbbi az EKB elemzése alapján lehetséges, amely elismeri a különleges piaci helyzetet és felméri a kockázati tényezőket. Az EFSF mögött a tagországok 780 milliárd eurós garanciavállalása áll, a hitelezési kapacitásait 440 milliárd euróban határozták meg. Az alap eszközeinek a felhasználása túlkomplikált, s hosszadalmas egyhangú döntéshozási folyamatot igényel. Az EFSF átmeneti mentőalap, ami 2013-ig lenne érvényben (Palánkai 2011).

³⁴ Magyarország a társasági adóharmonizálással egyet nem értve, a célokat támogatja. Mivel az általános adóharmonizálásnak nincsen különösebb relevanciája, csak a társasági adóalapok harmonizációjáról lenne szó (a rátákról nem, amitől igazából a versenyképesség függne), ezért ebből való kimaradásunknak nincsen különösebb jelentősége.

³⁵ Az ESM hasonlít az IMF, valamint az amerikai kormány 2008-ban elfogadott 700 milliárd dollár pénzügyi kerettel rendelkező *Troubled Asset Relief Program* (TARP) programjához, aminek célja a pénzügyi rendszer összeomlásának megelőzése volt. Az Európai Unió 2013 közepére tervezi felállítani az ESM-t, felváltva a European Financial Stability Facility-t. Az ESM egyik feladata az adósság fenntarthatósági elemzés (debt sustainability analysis) készítése lesz a likviditási és fizetéseképtelenségi válságok elkülönítése érdekében. A jövőben a likviditási eredetű válságokat maga az ESM fogja kezelni, elvárva a tagállamtól egy kiigazítási program végrehajtását. Amennyiben az elemzés a fizetéseképtelenség kialakulásának veszélyét valószínűsíti, a tagországnak egy még átfogóbb tervet kell majd készítenie az IMF útmutatásaival összhangban, együttműködve hitelezőivel. Az ESM keretében bevezetésre kerülő Közös Cselekvési Klauszult (Collective Activity Clause) 2013 júniusától minden euró-övezeti államkötvény kibocsátás során alkalmazni kell. Ez a klauszula hivatott szabályozni az adós és hitelezők közötti egyeztetéseket, minősített többség esetén lehetővé téve a fizetések feltételeinek minden hitelezőre kiterjedő kötelező érvényű megváltoztatását.

meg a GDP 0,5 százalékát, s a tagországoknak döntéseket kell hozni az államadósság növelésének tilalmáról. A közös szabályok hatékony érvényesülése érdekében, megtartásukat az Európai Bíróság jogosult lesz ellenőrizni. Lényeges, hogy a korábbi lehetséges szankciók (amiket végül nem alkalmaztak) automatikussá váljanak, s azoktól csak többségi döntéssel lehet eltekinteni.

A pénzügyi kritériumok szigorú körülhatárolása az EU meghatározó döntéshozóinak azt a szándékát tükrözi, hogy a tagországok költségvetés-politikai manőverezési terét úgy szűkítsék, hogy teljesítményjavulást lehessen elérni a reálszférában.³⁶ A költségvetési fegyelem kikényszerítéséhez fontosnak tartották, hogy a kormányzatok ne számíthassanak semmiféle közösségi mentőövre, a közösségi versenypolitika akadályozza meg, hogy a nemzeti kormányok támogatásokkal siessenek vállalataik segítségére, s az Európai Központi Bank se segítse a költségvetési hiányok finanszírozását.

Az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) ugyan már 2012. július 1-ével életbe léphet, de alapjainak bővítéséről nem született döntés.³⁷ A tervek érdemiek. Kérdés azonban, hogy mennyire öltének testet tényleges lépésekben.³⁸

4. A munkahipotézis kérdéseire adott összefoglaló válaszok

1. Az első, a reálgazdaság és az államháztartás kölcsönös függőségét állító munkahipotézis feltevése igazolódott.

A gazdaság teljesítményének és az államháztartás működtetésének kölcsönös meghatározottsága még jobban kiütközött a válság által, de az államháztartási túlköltekezés nagymértékben növelte az adott ország sérülékenységet.³⁹ Az „államháztartási túlköltekezés”

³⁶ Az alapszerződés tervezett módosítása egyebek mellett azt is jelenti, hogy szigorodna a fiskális szabályozás. A cél az, hogy szerte az unióban meginduljon az államadósságok leépítése. Az egyik legfontosabb változás az lehet, hogy minden államnak úgy kellene törekednie a költségvetés egyensúlyára, hogy strukturális hiány csak gazdasági visszaesés mellett alakulhasson ki. Ha tehát nő a gazdaság, akkor az eddig megengedett 3 százalékos hiány helyett egyensúlyban kellene tartani a nemzeti költségvetéseket, mert az adósság csak így csökkenhet. Brüsszel legújabb fiskális szabályozása kimondaná, hogy alapesetben az európai költségvetések strukturális egyenlegét null szaldóval vagy többlettel kellene elfogadni. Az alapeset nyilván azt jelenti: a gazdaságok növekedési pályán vannak, recesszióban ugyanis nem nagyon lehet (és nem is érdemes) nagyon szigorú költségvetést készíteni.

³⁷ A döntési mechanizmusokat nem javították, a döntéseket ugyan már meg lehet 85 százalékos „szupertöbbséggel” hozni, de az csak a kis országok (pl. Szlovákia) vétójának lehetőségét zárja ki. A Mechanizmus nem működhet bankként, de még a „valutaalap” önállóságát is nélkülözi. Az eurózóna tagországai elkötelezték magukat az IMF alapjainak 200 milliárd eurós bővítése mellett (150 milliárd euró az eurózóna tagok kölcsöneiből származik), de sokak szerint helyette inkább az Európai Valutaalap tervén kellene gondolkodni. Igaz, azt feltételezik, hogy az IMF-hez csatlakozhatnak más külső országok is (pl. Kína), de ugyanakkor nincsen garancia, hogy az alapot kizárólag csak az eurózóna bajba jutott országainak a megsegítésére lehet használni (Palánkai 2011).

³⁸ Az angol vétó miatt az EU szerződések módosítása nagyrészt lehetetlenné vált, de nyitva maradt a kapu az eurózóna tagországok válságkezelő döntései előtt, s ehhez a nem eurózóna tagok is csatlakozhatnak. Andor László szerint: „Maga a folyamat nem ideális, ezért érthető, ha káosznak hat. Nem tudom, hogy be lehet-e vezetni a fiskális paktumot alapszerződés-módosítás nélkül. Valószínűleg nem. A kérdés azonban az, hogy mit kell tenni az elhatalmasodott pénzügyi válság megfékezésére. Rövidtávon – hiszen ez egy akut probléma – a szerződésmódosítás nem jelent megoldást. Hosszabb távon viszont a fiskális paktum önmagában nem lehet elegendő – hozzátenném: nem lehet önmagában legitim – megoldás. Ki kell egészíteniük a gazdasági növekedést minden tagországban lehetővé tevő, a kohéziót erősítő, a szolidaritást intézményesítő lépéseknek.” www.stop.hu, 2011. december 27.

³⁹ Muraközy László gondolatait követve: „[A hetvenes évek második felében – K.Á.] a keynesizmus helyett a monetarizmus nyert teret. Ugyanakkor paradox módon, az állami kiadásokban a „robbanás” éppen a hetvenes-nyolcvanas években következett be. ez ugyancsak ellentmond az állam visszaszorulásáról szóló szakmai általános szakmai vélekedésnek. Ebben az időszakban az [akkori – K.Á.] válság is megnövelt bizonyos állami kiadásokat. Emellett a kialakított rendszerek tehetetlensége és rugalmatlanság is növelte a központi költségvetés súlyát. [...] az európai fejlett államokban az 1970-es 20–35 százalékról 1990-re a központi költségvetések kiadásainak a GDP-hez viszonyított súlya 30–50 százalék közé emelkedett. [Érdemi csökkentése azóta sem sikerült! – K.Á. megjegyzése] A tengerentúli országokban is növekedés figyelhető meg a központi költségvetés súlyát illetően, de aránya most is alacsonyabb, a GDP 25 százalék körül mozog. A meghirdetett visszaszorítás/visszaszorulás helyett, éppen ellenkezőleg, az állami részvétel soha nem látott mértékben terjeszkedett két évtized alatt. valójában csak a kilencvenes évek második felétől következett be az állam súlyának – számottevő és kitartó

ugyanakkor relatív fogalom: inkább úgy ragadható meg, hogy a kormányzás mennyire képes folyamatosan úgy fenntartani a harmóniát a rendelkezésre álló források és a finanszírozott szolgáltatások között, hogy a növekvő társadalmi igényeket kielégítve, illetve ki nem elégítve a szociális kohézió fennmaradjon.

Történelmileg az EU (illetve akkor még EK) tagországok költségvetése követte a gazdasági teljesítmények alakulásának ívét. Az 1973 előtti mintegy 0,5 százalékos költségvetési hiány (a GDP százalékában) gyakorlatilag kiegyensúlyozott költségvetésnek minősült. Az olajárak robbanása és a gazdasági válság a költségvetések egyensúlyát is felborította, s az 1973 utáni időszakban a hiányok átlagos szintje meghaladta a 6 százalékot. Napirendre került a költségvetési politikák erőteljes szigorodása és összehangolása (Inotai 2011, Kolozsi 2011).

Jól ismert, hogy a hetvenes évek második felében a keynesizmus helyett a monetarizmus nyert teret. Ugyanakkor – paradox módon – az állami kiadásokban a „robbanás” éppen a hetvenes-nyolcvanas években következett be. Ebben az időszakban egyrészt az akkori, állami költségekkel is kezelt válság is megnövelt bizonyos állami kiadásokat (Kengyel 2007, Muraközy 2012). Másrészt azonban az igen sok országban alkotmányos védelmet élvező, alapjogok sorába tartozó szolgáltatási rendszerek tehetetlensége és rugalmatlansága is növelte a központi költségvetés súlyát. Nem csoda, hogy az európai fejlett államokban az 1970-es 20–35 százalékról 1990-re a központi költségvetések kiadásainak a GDP-hez viszonyított súlya 30–50 százalék közé emelkedett. (A tengerentúli országokban is növekedés figyelhető meg a központi költségvetés súlyát illetően, de aránya most is alacsonyabb, a GDP 25 százalék körül mozog.)

Érdemi csökkentést – a hatékonyságjavítás korlátjai miatt – azóta sem sikerült elérni. Inkább az történt, hogy az ellátás hozzáférési és szolgáltatási-minőségbeli téren polarizálódott, s ezzel sikerült a finanszírozási terhek növekedését lassítani (Muraközy 2012). Ebben a tekintetben a régi EU-tagállamok adatai alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a költségvetési intézményrendszer korszerűsítésében élen járó országok (pl. a hollandok vagy a britek) általában sikeresebbek abban is, hogy a kiadási szerkezetüket a fizikai és humán tőkébe történő beruházások javára alakítsák át.

A meghirdetett visszاسzorítás helyett éppen az ellenkezője történt: az állami részvétel – a fiskális beavatkozás – soha nem látott mértékben terjeszkedett két évtized alatt. Csak a kilencvenes évek második felétől következett be az állam súlyának – számottevő és kitartó erőfeszítéseket követelő – mérséklődése. Még ez is csak az évtized igen dinamikus gazdasági növekedése mellett valósulhatott meg, miközben mind nyilvánvalóbbá vált, hogy a gazdasági fejlődést nem tudta követni az intézményrendszeri modernizáció. Ennek megnyilvánulásai különösen akkor kezdtek élesen kiütközni, amikor a gyakorlatban kellett volna eredményeket felmutatni az állami aktivitás tartalmi megújításában, az állami működés hatékonysága emelésében (Muraközy 2012).

Utóbbi – különösen a térségünkben mutatkozó – elmaradása okozta azt, hogy még Európa fejlett felében is csak úgy sikerült a kétezres évek elejére a központi kormányzatok kiadásainak súlyát a GDP 30–45 százaléka közötti sávba visszاسzorítani, hogy bizonyos területeken a szolgáltatások minőségében és terjedelmében csökkenés következett be, addig ez az új tagállamok körében jelentős mértékű ellátásbeli visszalépésekkel valósult meg. Az így kialakult mérték még mindig lényegesen magasabb volt, mint a hetvenes évek elejének

erőfeszítéseket követelő – mérséklődése. Még ez is csak az évtized igen dinamikus gazdasági növekedése mellett valósulhatott meg. [...] Európa fejlett felében a kétezres évek elejére, közepére sikerült a központi kormányzatok kiadásainak súlyát a GDP 30–45 százaléka közötti sávba visszاسzorítani, ez azonban még mindig lényegesen magasabb, mint a hetvenes évek elejének 20–35 százalékos mértéke. E sávba immár a legtöbb európai volt szocialista gazdaság is betagozódott [...]. Észak Amerikában is sikerült visszاسzorítani az ekkorra a központi költségvetés kiadásai, a GDP 20 százaléka körüli értékre, s eközben tovább nőtt Európától való eltérésük. A fejlett országokban általában sokkal inkább jelentősebbek a helyi és állami/tartományi kiadások mint a kevésbé fejlettekben” (Muraközy 2012).

20–35 százalékos mértéke. E sávba immár a legtöbb európai volt szocialista gazdaság is betagozódott.

Ugyanakkor mind erőteljesebb az a mélyebb okokat előtérbe helyező megközelítés is, hogy a válság nemcsak a világgazdaság mélyülő teljesítménybeli aszimmetriáival függ össze, amely aszimmetriákra a vezető nyugati országok képtelenek voltak megfelelő választ találni, hanem olyan államháztartási-finanszírozási, feladatvállalási kényszerpályákkal is kapcsolatban van, amelyeket a társadalmi modell problémái is befolyásoltak, s amelyeket jövőképbeli bizonytalanságok terhelnek. Ilyen például az orvostudomány, az informatika fejlődése adta végtelen lehetőségek, amelyekkel a hozzájutás társadalmi eloszlásának konfliktusa áll szemben a nyugdíj, az egészségügy s általában a mind sokrétűbb szolgáltatásokkal gazdagodó életminőség területén.

A feldolgozott irodalom, dokumentumanyag és természetesen a kormányzati cselekvések trendjei, egyetértve Kiss Károllyal (Kiss 2011) azt mutatják, hogy J. M. Keynes nézetei újra központi szerepet játszanak, hiszen a korábbi, 1931-ben kitört, „*mindeddig legnagyobb gazdasági válságra az ő receptje adta a megoldást, és a mostanit is az ő javaslatainak a szellemében kezelik. Helye, szerepe a közgazdaságtan jövőjében nem annyira biztos.*” A bajok ugyanis nem egyszerűen valamilyen bűnös pazarlásból, illetve az államháztartások túlméretezettségéből, szerkezeti gyengeségeiből származtak. A szereplők valójában egyszerűen a piac logikáját követték, mindenki a magáét: a politikai és a piaci haszonmaximálás eredője egyaránt az ellátások, szolgáltatások – adott esetben fedezetlen – növelése irányába mutatott.

2. A második munkahipotézis, a válság előreláthatóságával kapcsolatos feltevés is igazolódott.⁴⁰

A válság előre látható volt, alapvető okai a világban kialakult és mélyülő gazdasági teljesítménybeli aszimmetriák, a nyugati világban az államháztartási kiadások fedezet nélküli növekedése, amely nemcsak a gazdaság teljesítményével összefüggő finanszírozási problémákkal, hanem olyan államháztartási-finanszírozási, feladatvállalási kényszerpályákkal is kapcsolatban volt, amelyek társadalmi modell problémákkal, jövőképbeli bizonytalanságokkal terheltek (a lehetőségek és a feltétel-biztosítás konfliktusa a nyugdíj, az egészségügy területén).

A gazdasági válság előzményeit abban a tekintetben is érdemes végiggondolni, hogy volt-e más lehetőség az elmúlt évtizedekben, erről a legmarkánsabban Raján, Fault Lines című munkája I. fejezetében ír.⁴¹ A szerző szerint a válság kirobbanása komolyan összefügg a világ megtakarítási, beruházási és fogyasztási tendenciáival az elmúlt évtizedekben. 1990-es évek vége felé a fejlődő országok nagy megtakarításokba kezdtek, amely egyúttal lehetővé tette bizonyos iparosodott országok túlfogyasztásának megfinanszírozását. A fogyasztásra a

⁴⁰ Móczár József (2010a–b) írja: “Érdekes itt megemlíteni, hogy Csaba nem sokat foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy vajon lehetett-e látni előre a pénzügyi, majd gazdasági válság bekövetkezését. Őt inkább az érdekli, hogy miért negligálták a sokkal korábbi intelmeket a neoklasszikus iskola feltételrendszerének tarthatatlanságáról. Herbert Simon például már 1957-ben kísérletileg is bizonyította a korlátos racionalitási elmélet relevanciáját, amit Reinhard Selten az emocionális viselkedésen túl minden emberi tevékenységre is kiterjesztett. Vagy mostanában Roman Frydman és Michael D. Goldberg (2007) intelmeit, akik azért hibáztatják a közgazdasági kutatások természetét, mert kizárólagosan a mikroökonómia fókuszálnak, és megszállottan a „precíz” előrejelzésekre törekednek, ugyanakkor fontos információ forrásokat hagynak figyelmen kívül. Persze voltak ennél megrázóbb felfedezések is. Elég itt csak az 1970-es évek elején megszületett DSM-tételt citálnunk, ami valóban romba döntötte a neoklasszikus közgazdasági elmélet „mikromegalapozási” közelítését – vagyis, hogy az aggregált keresletet és kínálatot a hasznosságmaximalizáló piaci szereplők viselkedéseként írják le. Ilyen helyzetben jogos a kérdés: mennyire bízhatunk a gazdasági előrejelzésekben? Mennyire annullálják a tényeken alapuló elemzéseket az egyes gazdaságpolitikusok felelőtlen kijelentései? A különböző közgazdasági iskolák elméletei és különbözőségei valóban nem segítik a gazdaságpolitikusokat a helyes döntésekben?”

⁴¹ A könyv címe, „Törésvonalak” egy geológiai jelenségre utal, amely hasonlóan mondható a gazdasági válsággal. Az első ilyen törésvonal az USA politikai rendszeréből fakad. A másodiknak a külkereskedelmi egyensúlyhiány tekinthető.

világgazdasági növekedés lelassulásának elkerülése miatt is szükség volt. Az iparosodott országok az 1990-es években átélték a „dotcom” válságot, amelyet követően további beruházásokat már nem kívántak felvállalni (Rajan 2010).

A pénzügyi közvetítő szektor az egyéni megtakarítások összegyűjtésével és a hiteligenyek összekötésével komoly munkát végzett, gyakorlatilag globálisan tette lehetővé a gazdasági teljesítményekkel nem arányos (túl)fogyasztás államháztartási finanszírozását.⁴²

Kérdés ezek után, hogy van-e szignifikáns összefüggés az államháztartás mérete és a válságra való hajlam között, s jelent-e előnyt, hogy az ázsiai országok államfelépítése jóval centralizáltabb, igen kicsi a helyi kormányzati szintek súlya.

Az integráció építményének befejezetlensége kedvezőtlenül befolyásolta a válságkezelést, aminek lényegében nem volt meg az intézményrendszere. A különbségek túlsúlyba kerültek a krízis előtt.⁴³ A reálgazdasági konvergencia, a regionalizáció természetesen nem jelentette azt, hogy az Európai Unió országai mindenben hasonló gazdasági vagy szociális politikát folytattak volna. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy egyenlően kívánatos lenne minden pénzügyi rendszer és modell vagy ezek egyformán fenntarthatók lennének. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a válság körülményei nyilvánvaló tették, hogy a modellek egy része – itt most a költségvetési forrásoldalt helyezve előtérbe – fenntartható, mások pedig nem. (Farkas B. 2011).

Palánkai Tibor és más szerzők szerint a jelenlegi euró-válság gyakorlatilag elsősorban, mint költségvetési és államadósság válság, vagy más szóval, mint szuverén adósságválság jelenik meg, de az is csak a zóna egyes (déli) országait érinti⁴⁴ (Palánkai 2011, Vígvári 2011, EEAG 2012).

Az alapvető kérdés valójában az, hogy a nyugati mintájú, szociális piacgazdaság eszméjétől vezérelt, a végtelen lehetőségek terében gerjesztett igényű szolgáltatási rendszerek, az előrehozott fogyasztás, s természetesen a kapcsolódó irányítási modellek fenntarthatók vagy sem. A válság villámfényében most vált mindez kemény kontúrokkal, kontrasztokkal láthatóvá. Ugyanis a mediterrán, illetve a kontinentális csoportba sorolt országok már a válságot megelőzően kettős, egymással összefüggő problémával küzdöttek: versenyképességi gondjaik voltak, s ugyanakkor külső és belső eladósodottságuk is jelentős volt.

A krízis jobban sújtotta a periférián elhelyezkedő kelet- és dél európai államokat, mint az északiakat. A krízis először a kelet európai országokat érintette, hirtelen megállítva a tőkebefektetéseket, de ugyanakkor ahol a gazdaságnak egészségesek voltak a fundamentumai, megvan gyors kiegyenlítődés és magához térés lehetősége, ellentétben a dél-európai országokkal, ahol a növekedési modell tört meg. Ezek az országok – Olaszország, Spanyolország és leginkább Görögország és Portugália – már a válságot megelőzően a legkisebb növekedést mutatták, ahol a témával foglalkozó szerzők szerint, lassú kiegyenlítődés és felépülés várható.

⁴² E tevékenység technikai színtere az ingatlanpiac volt, amely növekedése által munkahelyeket teremtett számos ágazatban, sőt az árfolyamnyereség révén további fogyasztási igények kielégítésének is lehetőségeket nyújtott. A Fed kamatemelését követően derült ki, hogy az értékpapírok fedezete valójában gyenge. E hiteleket a bankok rövid lejáratú forrásokból finanszírozták, a hitelezők körében pánik tört ki, megtagadva a hitelek refinanszírozását.

⁴³ Andor László nyilatkozza: „A legtöbb alapkérdésben a kritikusabb közgazdasági irányzatok előre látták a mai problémákat és megoldási javaslatuk később bekerültek a főáramba. A pénzügyi tranzakciós adó tíz-tizenöt évvel ezelőtt radikális követelésnek számított, de még egy-két évvel ezelőtt is a viták oldalán jelent meg. Ehhez képest a nyáron az Európai Bizottság bevette a következő pénzügyi ciklusra javasolt bevételi források közé.” www.stop.hu, 2011.12.27.

⁴⁴ Figyelemre méltó, míg az északi régió a válság ellenére is kiválóan teljesít, addig a válság leginkább az eurózóna néhány déli országát (Görögország, Portugália, Olaszország és Spanyolország) sújtja. Görögország GDP-je az EU összes GDP-jének mindössze 1.9 százalékát adja, míg államadóssága 4 százaléka az euróövezetének. Természetesen egy kis téglakiesése is okozhatja az egész épület összeomlását. Viszont, s ha a négy ország 2010-es GDP-jét összeadjuk (Olaszország 12.7 százalék, Spanyolország 8.7 százalék) akkor az EU egészének már majdnem 24 százalékát teszi ki. Ez már messze elegendő ahhoz, hogy a valutában a bizalom meginogjon. Az un. szuverénválság visszahullik a kereskedelmi bankokra, különösen azokra, amelyek a válságba került országok állampapírjait birtokolják. Ez aláássa a bankok iránti bizalmat és a kölcsönzési hajlandóságot. Az EU országok gazdaságai veszélyes spirálba kerültek. (Palánkai 2011, uo.).

Az államháztartás jóléti rendszereinek finanszírozási gondjai hatékonyabb működést feltételezve is legfeljebb csak enyhíthetők. Mindazok az államháztartás-finanszírozási igények, amelyek az életkor növekedéséből és technológia/technikai fejlődésből és az emberi igények növekedéséből következnek mindinkább teljesíthetetlenek lesznek.

Az Európai Unió, főként déli és keleti kibővülése következtében az integráció sokszínűsége nagymértékben megnövekedett. Ez a fejlettségi szintek, a gazdasági és társadalmi szerkezetek vagy a hagyományok és értékrendek eltérésében egyaránt kifejeződik. A jelenlegi európai válság több szálon is kapcsolódik ezekhez a különbségekhez, s a megoldása ezért korántsem csak az új intézményeken és politikákon múlik. A jelenlegi EU-ban a „szavam szerződés” nyugati protestáns etikai elve együtt él az írott szerződések és kötelezettségek mindennapos megszegésével. Bizonyos országokban a lakosság nagy része megérti, hogy az adók fontos társadalmi szolgáltatások fedezését szolgálják, s az adóelkerülés nem más, mint potyautazás a polgártársak számlájára. Más országokban az adóelkerülés nemzeti sport, s azt az általános közvélemény egyetértése kíséri. Ezek a különbségek, a legszélesebb értelmezésükben, nem megfelelő „kezelésük” esetén akár az egész európai demokratikus építkezést alááshatják. A mostani válságban mindezek – sajnálatos módon – tetten érhetőek.

3. A kutatásnak a társadalmi modellváltozások finanszírozási okokkal is szoros összefüggést feltételező, harmadik hipotéziséről még nem lehet teljeskörűen, mintegy igazolva azt, nyilatkozni.

A társadalmi modellválasztás és az ellátott állami feladatrendszer finanszírozási determináció között bár nyilvánvaló és közismert az összefüggés.⁴⁵ A súlyos költségvetési válságba került országok kritikus helyzetéért azonban nemcsak a költségek, az állami feladatokban a feladatokhoz mért túlvállalás okolható, azt több egyéb tényező is magyarázza.

Mint ezt más összefüggésekben is utaltuk, általánosan és elsősorban a hibás és esetenként felelőtlen gazdaságpolitikáknak valamint a szükségessé vált, de elhanyagolt, elhalasztott szerkezeti reformoknak tulajdonítható a kialakult finanszírozási problémahalmaz. *Szerepet játszott azonban mindebben, hogy legnehezebb helyzetben lévő tagországokban az államháztartás örökölt „adósságbuborékja a válság légkörében, feltételei között – itt nem részletezett valós és spekulációs hatások jelentkezése miatt – „önálló életet” kezdett élni.* Még szerény növekedés, a gazdaság fundamentumainak „átlagos” állapota mellett is – a rossz bizalmi indexeknek, csődkockázati feláraknak, kamatoknak, állampapír-hozamoknak tulajdoníthatóan – kialakulhattak és kialakulhatnak az érintett országokban – ilyen Magyarország is – finanszírozási krízishelyzetek. Más országok esetében a strukturális gyengeségek, s a nagymértékű külső függés okolható, míg az Egyesült Királyság világviszonylatban is nagyarányú bankmentő programmal terhelte meg az államháztartását.

Bizonyos leegyszerűsítéssel, a természeti és geopolitikai adottságokat itt nem tekintve, azt mondhatjuk, hogy egy ország fenntartható, finanszírozható fejlődési pályán tartásában a kormányzás teljesítménye minőségi jellemzőiben ragadható meg, s ebből a szempontból közömbös, hogy ezt a minőséget „politikai” vagy „gazdasági” érdekek oldaláról közelítjük meg, hiszen végső eredményükben az értékválasztások arányokat fejeznek ki, amelyek a lehetőségek és a választott célok harmóniájában öltönek testet (Kovács 2010, Muraközy 2012).

A tartalom és a forma harmóniájának a célok és az eszközök hierarchiájában érvényesülnie kell. Vagyis abban, hogy a szélesebb értelemben vett „jó kormány(zás)”.

⁴⁵ Meghatározó közgazdasági (Keynes, Friedmann) iskolák foglalkoznak az államháztartási, kormányzási, állami szerepbeli (kölcsonös) meghatározottságokkal, e helyen nincs módunk a tengerenyi szakirodalom, kutatás hivatkozására.

- képes-e időtávlatot átfogó, gazdaságpolitikai elveken nyugvó társadalmi stabilitást célzó tervezésre építve, olyan szabályozó és vezénylési kereteket alkotni és érvényesíteni,⁴⁶ amelyek megfelelő feltételeket és ösztönzést teremtenek a társadalom és a gazdaság harmonikus fejlődése számára, vagyis *a jogalkotás és jogalkalmazás intézményrendszerének teljesítménye vizsgázik itt;*
- mennyiben tud tulajdonosként, gazdasági partnerként – gazdasági szereplőként – sikeresen (együtt)működni a magánvállalkozásokkal, *tehát e funkciójában az állam vállalkozói menedzsmentjeinek teljesítménye, aktivitása, magatartása jelenik meg;*
- milyen szinten képes a társadalmi, gazdasági szolgáltatások szervezésére, a nagy ellátórendszerek hatékony működtetésére, vagyis, *hogy az államháztartás, a közszféra szervezeteinek teljesítménye, versenyképessége hozzáadott értéket jelent vagy sem.*

A fentiekből két követelmény egyértelműen kitűnik. Az egyik, hogy az állam (kormány) akkor tölti be megfelelően gazdasági szerepét, ha a fent említett három cselekvési terület működése – a tervező-döntéshozókészítő, irányító, igazgató-menedzselő apparátusok és a kontrollok, a visszacsatoló és előrejelző-figyelmeztető mechanizmusok rövid és hosszabb távra kiható teljesítménye – a társadalmi-gazdasági stabilitást szolgálja (Kovács 2011a, Magas 2011).

A három nagy cselekvési terület, noha egymással – erősítő vagy rontó szinergiákkal – kölcsönös függőségben van, és a versenyképesség szempontjából egyaránt fontos, ugyanakkor egymáshoz képest, mint nélkülözhetetlen feltételek, sorrendet is képviselnek. A másik, hogy a *napi* gazdasági teljesítményekben nemcsak a reálszféra örökölt adottságai és a konjunkturális feltételek játszanak szerepet, hanem meghatározóan jelen vannak az oktatás-képzés, az egészségügy, szociális ellátás és természetesen az igazgatás állapotának *hosszabb* távlatokban érvényesülő – évtizedekkel korábbi determinációk terheit is viselő – feltételrendszerei is.

4. A negyedik, a globalizációs hálózatoknak a válság eszkalációjában betöltött szerepével kapcsolatos feltételezés igazolódott.

A globalizációs kapcsolatrendszerek, hálózatok hozzájárultak ahhoz, hogy a világ vezető hatalmának problémái rövid időn belül átgyűrűzzenek azokra a gazdaságokra is, amelyek önmagukban stabilak voltak, minta-országgént szerepeltek, az általuk választott út biztos lábakon állt/vagy csak annak látszott. Nincs pénz annak finanszírozására, hogy az új szerkezetet és a régi lebontását harmonizáltan oldják meg. Súlyos kapacitás-hiányok, fehér foltok, minőség-problémák keletkeznek, illetve egyidejűleg általános finanszírozási válság alakul ki az ellátásokban, a jóléti rendszerek spontán visszafejlődése általános.

Az egyre kifejtettebb, egymásba kapaszkodó és bonyolódó globális és regionális gazdasági kapcsolatrendszerek – stabilizációs és biztonsági céljuk és szerepük betöltése mellett és ellenére – azt is előidéztek, hogy a világ vezető hatalmának, az Egyesült Államoknak a problémái rövid időn belül átgyűrűzzenek azokba a gazdaságokba is, amelyek önmagukban stabilak voltak, minta-országgént szerepeltek, az általuk választott gazdasági modell biztos (vagy legalábbis annak látszó) lábakon állt (Nelson 2010, Trilateral Commission 2009).

A globális átalakulás és integráció újfajta szabályozási struktúrát igényel. Általános megközelítésben a globális integráció a *sokszintű kormányzás szükségességét* veti fel, amely a növekvő kölcsönös függés körülményei között egymáshoz kapcsolódó és egymással átfedő szinteken (globális, regionális, nemzeti és lokális) egy sokszereplős rendszer keretében

⁴⁶ Itt többről van szó, mint a „szokásos” (redisztribúciós és allokációs) gazdasági funkciókról. A szabályozásnak és a cselekvésnek a társadalmi-gazdasági szinergiák egészét kell figyelembe vennie és szolgálnia.

igyekszik választ adni a gazdaság komplex folyamatainak az ellenőrzésével és irányításával kapcsolatos kihívásokra. Külön hangsúlyozzuk a társadalmi jelzőt. Nemcsak állami (kormányzati, parlamenti vagy önkormányzati) szabályozásról van szó, hanem olyan folyamatról, amelyben a nem-állami szervezetek (NGO-k), a szakmai és érdekvédelmi szervezetek (kamarák és szakszervezetek), a különféle civil szerveződések, fogyasztó és környezetvédők, valamint a lobby szervezetek is aktívan részt vesznek, s fontos szerepet játszanak.

A többszintű kormányzás nem az egyes szintek megkülönböztetését jelenti, hanem azt, hogy azok egymással kölcsönhatásban, egymást kiegészítve és összehangoltan működnek. Természetesen az egyes szinteket új követelmények elé állítja, azoknak is át kell alakulni. A globális integráció előrehaladásával új szabályozási és kormányzati területek keletkeznek, a globális kormányzati szint egyre inkább szükségessé és szélesebbé válik. Ez olyan komplex struktúra, amelynek több szereplője van, s egyre szerteágazóbb funkciókat tölt be. *„A globális kormányzás valójában része a többszintű kormányzás rendszerének, amely megmarad ugyan az államok fórumának, de közben a világgazdaságban és a világpolitikában fontos nem-állami szereplők növekvő számának ad helyet.”*A globális kormányzás funkcióit részben nemzetközi szervezetek gyakorolják, miközben például az EU-nak mint regionális szervezetnek is bizonyos globális szerepeket kell vállalnia, és a globális kormányzás meghatározott dimenziójává válik. A sokszintű kormányzásnak a nemzeti szint továbbra is a legfontosabb dimenziója, ami hatékony intézményi és hatalmi potenciállal rendelkezik, s közvetlenül leginkább megvan a demokratikus felhatalmazása és legitimitása. A legnehezebb feladat a különböző szintek összehangolása és koherenciájának megteremtése.

Mindebből azt a következtetést is le lehet vonni, hogy a globális kapitalizmus jelenlegi válsága *súlyos szabályozási válsággént is felfogható*. Az új intézmények és keretek lassan formálódnak, s a vajúdat válságok kísérik. A 2007 utáni válság azt demonstrálta, hogy az egyik legfőbb deficit a többszintű kormányzás globális szintjének gyengesége. Nem halad megfelelően a globális intézményrendszer és együttműködési mechanizmusok átalakítása, pedig alapvető reformokra szorulóknak. A GATT még az ipari kapitalizmus igényeit igyekezett kielégíteni.

Különböző módokon és intenzitással a többszintű kormányzás valamennyi szintjén, mind az intézmények szerkezete és kompetenciái, mind a szabályozás hatékonysága és koherenciája vonatkozásában jelentős deficitek vannak. Nincs meg a koherencia az alsóbb szintekkel, s a nemzeti vagy helyi szintek deficitjei a bajokért legalább annyira felelősek. Az EU mint a legfejlettebb regionális integráció sem képez kivételt. Rendelkezik ugyan nemzetek feletti jellegű eszközökkel és kompetenciákkal, de ezek nem bizonyultak elegendőnek és hatékonyak a válsággal szemben.

A verseny, növekedés, fenntartható fejlődés értelmezése az új körülmények között általában is hangsúlyosabbá teszi az állam, s különösen annak gazdasági szerepét, s ezzel felelősségét is, a kormányzati magatartás is átalakul, fokozatosan, de elkerülhetetlenül más dimenziójú vezénylest kap – a jelenlegi európai modellekhez képest – a társadalmi szolgáltatások működtetése. A kormányzati magatartás, szerepfelfogás változása és annak intézményrendszeri tükröződései egyértelműen a centralizáció, a *„jó kormány”* missziója irányában mutatnak, bár különböző mértékben, egyes szakértők szerint még a szélsőértéket képviselő Magyarországon is, de a mátrixból jól látható, hogy mindenütt az aktivista kormányzati felfogás jelenik meg, miközben az is nyilvánvaló, hogy az *„erős állam”* nem feltétlenül szociálisan érzékeny (Stumpf 2007).

A kormányzás globális, regionális és nemzeti méretekben több évtizede nem tudta megfelelő harmóniában kezelni a társadalmi és a gazdaság egyensúlyi fejlődésének problémáit. Egyetértve Kiss Károllyal, az elmúlt évtizedek közgazdaságtana *„mikroszinten arra a feltevésre épült, hogy a gazdasági szereplők racionálisan döntenek, a piacok*

„teljesek” és hatékonyak, az árakban minden szükséges információ összpontosul. Ezek alapján építették fel a kudarcot vallott makrogazdasági modelleket is, amelyek a hatékonysági paradigmából kiindulva még a válság lehetőségével sem számoltak.” (Kiss 2011) Ennek a „felkészületlenségnek” tulajdonítható, hogy a válság pénz-piaci válságként indult, ami fokozatosan általános gazdasági recesszióhoz, majd – eltérő mértékben és következményekkel – társadalmi krízisekhez vezetett, de a kríziskezelés tüneti maradt, mély társadalmi reakció, államháztartás-finanszírozásra, állami feladatvállalás modernizációjára vonatkozó jövőkép nem alakult ki, következményként nemcsak a gazdaság teljesít gyengén, hanem az államháztartás sem képes hozzáadott értéket teremteni.⁴⁷

A proaktív cselekvés feltételeit (korai figyelmeztetőrendszert, a problémák eszkalálódásának megakadályozását, stb.) csak pótlólagosan, nagy késésekkel és meglehetősen zavarokkal próbálják nemzeti szinteken kiépíteni, ráadásul a nemzetközi intézményekkel való együttműködés nagy súrlódásokkal megy végbe.

A kormányzás centralizálása, a parlamentek szerepének változásai is jellemzőek, a hatalmi fékek és egyensúlyok rendszerében a végrehajtó hatalom irányában mozdul el a rendszer, aminek alárendelt a pénzügyi irányítás és ezen belül a kontrollmechanizmusok is. A végrehajtó hatalom működésének pénzügyi kontrollja helyett annak döntései kikényszerítésének az eszköze az ellenőrzés, ami a makro szintekről, a mikro szintek irányába mozdul el. (Kovács 2011d).

5. Az ötödik, a nemzetközi intézményrendszer inaktív működésére vonatkozó munkahipotézis csak részben bizonyult helytállóknak.

A nemzetközi intézményrendszer a „megszokott” (lásd 1. és 2. táblázatban feltüntetett intézkedéseket) cselekvési utakat választva reagált, s egyelőre csak tüneti kezelésre vagy inkább csak problémák gyors eszkalálódása fékezésére volt képes.

A közvetlen intézkedések között inkább a saját pozíciókat (például a francia bankok görögországi kihelyezéseit) mentő lépések, elsődleges és másodlagos célok szerepeltek. Arra, hogy az alkalmazott kormányzati lépések és típusaik kapcsolatba hozhatók-e szilárd elméleti megalapozottsággal: a válasz nem egyértelmű,⁴⁸ lényegében ugyanazon eszközöknek a „mixe” jellemző, csak az arányok változóak. *Nincs fenntartható cselekvési innováció a válságkezelésben, az ún. „kreatív megoldásra” – igaz, hogy igen nagy kockázattal és sikerét nem garantálható módon – lényegében csak a magyar példa marad, sajátos, bizalmatlanul kezelt „hungarikumként”.*

⁴⁷ Marcell Kinga és Romhányi Balázs írja: „A hatékonyság javításának azonban nem csak a költségvetési mozgásteret szűkülése esetén van jelentősége. Wierts et al. (2006) szerint 1998/99 és 2003/04 között Görögország kb. a GDP-je 10, Olaszország pedig kb. 5 százalékának megfelelő összeget takarított meg kamatkidásain az eurózónához való csatlakozás nyomán eltűnő kamatfelár miatt. Valószínűleg a gyenge költségvetési intézményrendszer az egyik legjelentősebb oka annak, hogy ezt a hirtelen megjelenő többlet mozgásteret nem sikerült a növekedés szempontjából kulcsfontosságú területekre fordítani, hanem szinte a teljes összeget a kormányzati fogyasztás és a transferek növekedése emésztette fel. Ugyanezen idő alatt a modernebb költségvetési rendszerrel rendelkező franciáknak, akiknek csak egy GDP százalékponttal csökkent a kamatkidásuk, sikerült ugyanennyivel növelniük az állami beruházásaikat, és csökkenteniük a transferek arányát. Wierts összességében a régi EU-tagállamok adatai alapján arra a következtetésre jut, hogy a költségvetési intézményrendszer korszerűsítésében élen járó országok – pl. a hollandok vagy a britek – általában sikeresebbek abban is, hogy a kiadási szerkezetüket a fizikai és humán tőkébe történő beruházások javára alakítsák át.” (Marcell–Romhányi 2010).

⁴⁸ A szakirodalomban elvéve találtunk utalásokat arra, hogy az EU központi intézményrendszere cselekvéseit szilárd elméleti megalapozottság támasztja alá. Itt jegyezzük meg, hogy a globális átalakulás egyik legfontosabb dimenziója a globális integráció. A globális integráció fő egyoldalúsága, hogy ez ideig főként a piaci liberalizálást és a deregulációt („negatív integrációt”) állította központba. Nem véletlen, hogy a globalizációt az ellenzői, mint „neoliberalizmust”, „ultra-liberalizmust” vagy „piaci fundamentalizmust” támadják és ítélik el (Palánkai 2011). Ebből a szempontból különösen figyelemre méltó fejlemény a pénzügyi globalizáció kiteljesedése az elmúlt három évtizedben (lásd részletesebben Báger 2011).

Általában is kijelenthető, hogy a non-konvencionális módszerek bizalmatlanságot keltenek. Mint ezt a 3.3.2. pontban másösszefüggésben érintettük, tanácsstalanságot mutató jelek vs. a szemlélet formálódása és a szabályok alkalmazásában a nem minden esetben következetesen érvényesített szigor keveredése figyelhető meg az EU intézményrendszere döntési fórumainak működésében.

A lehetőségek és a feltétel-biztosítás konfliktusa a nyugdíj, az egészségügy és részben az oktatás területén még nem vezetett el oda, hogy a társadalmi kihatású változásokat „modelleknek”, vagy akár „modell-kísérleteknek” jellemezzük, s úgy ítéljük meg. Nem lehet egyértelműen tehát azt sem kijelenteni, hogy a szociális, jóléti modellek összeomlottak, sőt...

A globális világ és ezen belül EU intézményrendszere, ha recsegve-ropogva, vonakodva is, mégis képes volt a bajba jutott országok esetében érvényesíteni a szolidaritását. Hogy ebben mennyi volt a politikai és a gazdasági érdek diktátuma, és mennyi az Unió távlati fejlődését szem előtt tartó, perspektivikus megfontolás, arról alig van irodalom. Úgy tűnik, hogy a társadalmi-gazdasági fejlődést forgatókönyvekben kezelő kormányzati, globális és régiós intézményrendszeri gondolkodás ma szinte sehol sem jellemző. A válságból való kilábalást a centrális, nemzetek feletti – globális intézményeknek – az erősítésében, illetve újabb ilyen intézmények létrehozásában látják azok a domináns szerepű, nemzetközi intézmények és élükön álló vezetők.⁴⁹

Sajátos kiegyenlítődesi, mintaadási folyamat indult meg, aminek minden bizonnyal lesznek – ma még alig felmérhető módon – hatásai a munkaerő árára, a társadalom irányítására, a szociális gondolkodásra. Ez utóbbi azért is különös kockázati tényező, mert a pénzügyi válság fokozatosan általános gazdasági recesszióhoz vezetett. Ha a kríziskezelés továbbra is tüneti marad, és ha nem alakul ki átfogó jövőkép az állam szerepéről, kívánatos feladatvállalásáról, modernizációjáról, s természetesen, következményként finanszírozásáról, akkor megnőnek a kiszámíthatatlan társadalmi reakciók kockázatai, kérdéssé válik a társadalmi szolidaritás fenntarthatósága, jelentős lesz még a törések kockázata is. Ebben a helyzetben Lengyelország és a Balti-államok látszanak erőteljesebbnek, míg térségünk országainak kilátásai – miközben a reálgazdasági és az államháztartási statisztikáik adataiban nincs szembetűnően nagy különbség, azok közel ugyanazon sávokban mozognak – jóval borúsabbak (lásd: 21–32. ábrákat).

Itt megjegyezhető: ilyen körülmények között igen nagy eredménynek számít – bár lehet, hogy ebben a társadalmi szolgáltatások az EU mag-országokénál alacsonyabb szintje is szerepet játszik –, hogy reménytelen helyzetbe eddig, az új tagállamok egyike sem került.⁵⁰

Azok az országok, amelyek erre képesek, befektetéseiket igyekeznek szervezeten abba a régióba vinni, ahol a fejlettségnek és az eltérő társadalmi, irányítási modelleknek köszönhetően a termelés költségein belül a munkaerő költsége – amit összehasonlíthatatlanul kevesebb szociális-biztonsági, szolidaritási és demokrácia-fenntartási elem terhel – jelentős mértékben kisebb, mint az adott tőkeexportőr országban.

Meg kell jegyezni, hogy a keleti országokból is szervezettebbé és intenzívebbé vált a tőkeexport, köztük nemcsak az elmaradott, hanem azokba a kevésbé erős, eladósodással küzdő európai országokba és, amelyek gazdasága fejlesztési forráshiánnyal küzd.

⁴⁹ Az EKB elnöke már idén júniusban felvázolta elképzelését, hogy az eurózónában létre kellene hozni egy közös pénzügyminisztériumot, s szerinte azóta csak megerősödött, hogy szükség van erre. Az általa európainak nevezett pénzügyminisztérium mindenképp a költségvetési és a versenyképességi politikákat felügyelné, de ez vezényelné le az egyes országokat érintő, fentiekben vázolt beavatkozásokat is. Egyre inkább úgy tűnik - foglalta össze véleményét Trichet –, nem ahhoz kell merészség, hogy egy ilyen európai pénzügyminisztérium felállításán gondolkodjunk, hanem ahhoz, hogy ne gondolkodjunk rajta. Trichet egyébként több formában is jelezte a közös döntéshozatal erősítésének szükségességét, szeptember elején például államszövetséget vizionált [2]: "Az európaiak egy napon konföderációban élhetnek majd" – mondta akkor a távozó EKB-elnök. (*Napi gazdaság, Hírszerző*, 2011. 10.25).

⁵⁰ Talán megbocsátható itt egy cinikus megjegyzés: szerencsére nem kellett kipróbálni, hogy a szolidaritásnak ezen a területen való megnyilvánulása esetükben miként működött volna.

6. A hatodik munkahipotézis, a magyar „válságkezelési innováció” gyors sikerében és fokozatos nemzetközi elfogadottságában bízó feltevés nem igazolódott.

A 2010 második felétől érvényesülő cselekvési, vezetési megoldásairól ma még nem mondható el, hogy gyorsuló gazdasághoz és modern, finanszírozható államháztartási rendszerhez vezetnek. A globális gazdasági lassulás és a pénzügyi piacokon érzékelhető fokozott feszültség az amúgy is törekeny és eladósodott gazdaságot a recesszió felé szorítja, de a "hiperaktív" közvetlen beavatkozásokkal operáló válságkezelés is hozzájárult nemzetközi intézmények és a gazdasági szereplők (OECD 2012c) bizalomhiánya kialakulásához.

Miközben jó a kereskedelmi egyenleg, 2011-ben a mezőgazdaság szépen teljesített, s az államháztartás 2011-es hiánya a különadóknak és az újabb és újabb költségvetési megszorításoknak, s elsősorban az átvett magán-nyugdíjpénztári vagyron nem kis része felhasználásának tulajdoníthatóan tervezetthez közelítően valósul meg, a választott kormányzati "innováció" fenntartása az újra elmélyülő globális és regionális pénzügyi válság körülményei között, terheltté vált bizonytalanságokkal. Történik ez annak ellenére, hogy a „fundamentumok” jó része rendben van, érdemi lépések történtek a közpénzügyi rendszer rugalmasabbá tétele érdekében (Domokos 2011) és az államháztartási a túlköltekezés is a múlté, sőt ha késéssel is, de folyik a célok végrehajtásához vezető konkrét lépések bevezetése (közlekedés, területi igazgatás, egészségügyi rendszer). Ezen eredmények mellett ugyanakkor súlyos külső és belső finanszírozási gondok jelentkeztek. A működő-tőke beáramlása – a környező országoktól eltérően – nem állt vissza a válság előtti szintre. Jelentősen csökkent a hitelállomány, a banki aktivitás meredeken zuhan, a vállalkozások által felvett hitelek megújítása is mind nagyobb nehézségekbe ütközik.

Az exogén hatásoknak tulajdoníthatóan fokozatosan kontra-produktívvá váltak az adózással kapcsolatos lépések, az államháztartás fenntartható finanszírozásának kockázata a tanulmány lezárásának időszakában is fennmaradt. Ha eredményes lépések nem történnek, ez a halasztás az óriási forráshiánnyal, elmaradt felújításokkal, fejlesztések halogatásával terhelt államháztartást, a jóval több, mint 2000 milliárdos, jórészt behajthatatlan követelésekkel is küzdő, zsugorodó bevételi oldalt és a hasonló nagyságrendű adósságszolgálati kötelezettséggel túlterhelt kiadási oldalt egyaránt nehéz helyzetbe hozza.

A mai kilátások szerinti a nemzeti összterméknek a 2012–2013-as lényegében stagnáló szintje azt vetíti előre, hogy a közelebbi jövőben nem indulhat meg a fejlődés alapját jelentő egyensúlyi növekedés a magyar gazdaságban. Magyarország minden kitörési törekvése ellenére lényegében együtt fog sodródni a sok tekintetben gyengébb pozíciójú közép-kelet-európai országokkal.

A magyar gazdaság felemelkedését komoly nemzetközi bizalmatlanság, mint a csődkockázati felárakban, kamatokban is megnyilvánuló "ellenszél" akadályozza, s stagnáló gazdaság képtelen kitermelni azt a jövedelmet, ami a fenntartható költségvetési finanszírozáshoz, a pénzügyi stabilitás megteremtéséhez szükséges. Pénzügyi biztonság nélkül pedig nincs esélye a fenntartható fejlődés pályájára állásnak. A konszolidációs lépések kiszámíthatóságának, harmonizáltságának, következetességének és normativitásának erősítése szükséges ahhoz, hogy a növekedést támogató környezet érvényesüljön bel- és külföldön.

Az egyensúlyra, a stabilitásra vonatkozó jó válasz nem csak a megszorító és „lazító” intézkedések adózási és más (elvonási vagy éppen támogatási) számaival jellemezhető gazdasági-racionalizálási lépéseket, hanem a kevésbé számszerűsíthető külső és belső alkalmazkodási teljesítményeket, utóbbit illetően pedig különösen a strukturális reformok – az önkormányzati átalakulásból is következő – folytatásának és befejezésének képességét is magában foglalja. Ez a költségvetési pozíciókra idén és az elkövetkező években közvetlenül ható hatékonysági feltétel. Nem elég határozni az ellátás igazgatási felelősségéről,

irányításáról, hanem döntést kell hozni a költségvetés végrehajthatóságával közvetlenül összefüggő, az ellátórendszerek működtetésével kapcsolatos – például a hálózatok kiterjedtségére, intézmény számára vonatkozó gyakorlati kérdésekről is.

5. Összefoglaló

Összefoglaló gondolatainkban, következtetéseinkben mindenekelőtt abban kell állást foglalnunk, hogy a válságkezelésben az azonosságok vagy a különbségek voltak inkább a jellemzők? E tekintetben egyértelműen ki lehet mondani, hogy *több volt az azonosság, mint a különbség. Eltérések inkább a beavatkozások mértékében, a beavatkozási területek számában, „aktivista”, egyedi megoldásokkal operáló, vagy inkább normatívabb, óvatosabb jellegében voltak és vannak.*

Az integráció építményének befejezetlensége kedvezőtlenül befolyásolta a válságkezelést, aminek lényegében nem volt meg az intézményrendszere (Carmoy–Combes 2011). Az EU–27 országok és az EU maga, bár mint láttuk, nem volt képes megelőző jellegű, proaktív, elméletileg megalapozott válságkezelésre, s ha az események után kullogva is, a 2008–2011-es időszakban többségében képes volt stabilizálni helyzetét, s egyelőre érvényesül a szolidaritás a bajba jutott, társadalmi-gazdasági modelljeik megújítására nem képes, illetve adósságcsapdában vergődő országokra nézve.

Egyetértés van abban, hogy a válság elmélyülésének egyik fő oka annak nem kielégítő kezelése volt. Úgy látszik, hogy a társadalmi-gazdasági fejlődést forgatókönyvekben kezelő kormányzati, globális és régiós intézményrendszeri gondolkodás ma szinte sehol sem jellemző. Hiányzik az EU „mediterrán” és a „kontinentális” csoportjában a problémák koncepcionális és stratégiai kezelése.⁵¹ Gyakran egymást kizáró lépésekre, olyan félmegoldásokra került sor, amelyek hosszabb távon inkább mélyítik, mint megoldják a válságot. A fenntartható növekedés és monetáris stabilitás nem lehetséges az államháztartás szerkezetét érintő reformok következetes végrehajtása nélkül (Kovács 2011c). A közfeladatokkal kapcsolatosan alapvető, koncepcionális kérdés az állami feladatok újragondolása. Erre mind nemzeti, mind uniós szinteken szükség van. A költségvetési megtakarításoknak is „fenntarthatónak”, tartós hatásúaknak kell lenniük.

A válság körülményei különösen erős megvilágításba helyezték, hogy az azonos államháztartási, szolgáltatási modellek, az Európai Unió tagországai szociális ellátó rendszereinek konvergenciájában visszarendeződések várhatók. A finanszírozás – itt most a költségvetési forrásoldalt helyezve előtérbe – az országok egy részében fenntartható, másik részében viszont nem. Nagy önfegyelemre, visszafogottságra, türelemre és konszenzus-készségre van szükség ahhoz, hogy a változásokhoz való alkalmazkodás törekvése, az azonnali beavatkozások reflexe ne vigye a választott megoldásokat az improvizáció irányába. Nem lehetséges jó célokat úgy megvalósítani, hogy az eszközök rosszak, egymásnak ellentmondanak, az adott társadalmi-gazdasági miliőben elfogadhatatlanok, esetleg nyíltan szembe mennek a gazdasági realitásokkal. Ugyanakkor az, hogy *mi a megvalósíthatatlan, eredménytelen, destabilizáló és mi az, ami helyénvaló, biztonságnövelő és fenntartható értékteremtést jelent, az pillanatról pillanatra változó, rendkívüli egyensúlyproblémákkal terhelt, s a pénzügyi-gazdasági válság megoldását a „sorok zárásában” kereső Európában korántsem egyszerű.*

Az EU-tagság bizonyos (korlátozott) védelmet jelentett a válság közvetlen, rövidtávú következményeivel szemben. A társadalmi-gazdasági működés fenntarthatóságát szolgálták a

⁵¹ Az „államháztartási túlköltekezés” relatív fogalom: inkább úgy ragadható meg, hogy a kormányzás mennyire képes folyamatosan úgy fenntartani a harmóniát a rendelkezésre álló források és a finanszírozott szolgáltatások között, hogy a növekvő társadalmi igényeket kielégítve, illetve ki nem elégítve a szociális kohézió fennmaradjon.

tett intézkedések, s megmaradt az esély, hogy a hatékonyság javítása, a fejlődés megindulása nemcsak az Unió egyes országcsoportjai, hanem annak egészére nézve is valóság lesz.

A reálgazdasági terhek csökkentését, a fejlődés motorjai beindítását a kormányzati cselekvés középpontjába helyező választás, kiegyensúlyozott feltételek között azzal operál, hogy szűkíti az állam szolgáltatásaiban a közvetlen felelősséget és a szervezetrendszer által technikailag is teljesített ellátást, valamint a bürokratikus és igazgatási kötöttségeket, s csökken a kormányzati jelenlét a reálgazdaságban, valamint a társadalmi szolgáltatások szervezésében. A piac koordinatív szerepe erősödik. Mérsékeltebb lehet a jövedelemkoncentráció, s a reménybeli, kialakuló gazdasági tudatosság és rugalmasság javítja a hatékonyságot és eszköz a pazarlás ellen.

A válságban azonban ez a forgatókönyv – országoktól, kormányzati felfogásoktól függően eltérő mértékben ugyan – másként érvényesül. Alkalmazása esetén az államháztartási kiadásoknak nemcsak a növekedési dinamikája csökken, hanem abszolút mértékében is kevesebbet költenek e célokra, remélve, hogy a hatás kevésbé lesz súlyos, miközben a vállalkozókat terhelő adók szelektív csökkentése/növelése mellett/ellenére is több jut fejlesztésekre, innovációs támogatásokra. Ugyanakkor még markánsabban érvényesül a társadalmi ellátásokban a kormányzati irányítás, s a célrendszer megvalósítása érdekében a társadalom és a gazdaság erőteljes centralizációjű, aktivista felfogású irányítása, koordinációs szerepe valósul meg. A válság körülményei között azonban így sem lehet megalapozottan remélni, hogy mindennek az eredménye a tartós és gyorsuló gazdasági növekedés, végső hatásában a társadalmi modernizáció, a fejlődés lesz.

A pozíció stabilizálása, a fejlődési esély fenntartása a cél, s a versenyképességet is csak ebben a kontextusban lehet értelmezni, annak tudatával, hogy a társadalmi ellátások megkurtítása miatt szükségképpen nő a társadalmi bizonytalanság, feszültség és felerősödnek az esélydifferenciák. A siker alapvető feltétele, hogy a reálgazdasági eredmények már rövidtávon képesek legyenek kompenzálni az államháztartási restriktió kedvezőtlen lakossági és intézményi hatásait. Ezért fontos, hogy a szolgáltatások hatékonyságának javulása kompenzálja az ellátórendszer szűkítését; a közsférából elbocsátottak ne legyenek munkanélküliek, a növekedésnek indult reálgazdaságban el tudjanak helyezkedni. Nem állhat elő olyan helyzet, hogy a társadalmi-szociális béke rövidtávú megőrzésének kényszerpályája spontán módon, az átalakítást megszakítva felülír minden más törekvést. E kockázat a rendszerváltó, majd az Európai Unióhoz csatlakozó országokban különösen jelentős. Oldásában meghatározó a politikai intézményrendszer hitelessége, a társadalmi bizalom, a felzárkózást hozó jövő reménye adta nagyobb tűrőképesség.

A szociális kohézió erősítésére építő cselekvési scenárió, a válság körülményei között is, abból indul ki, hogy a társadalom viszonylagos konfliktusmentessége, alkalmazkodást segítő, túlélést szolgáló tűrése néhány éven belül a felemelkedés gazdasági hajtóereje lehet. Ennek érdekében olyan modell alkalmazása a szükséges, amelyben az állami ellátórendszerek működési hatékonyságának növelése mellett növekszik a közösségi finanszírozású szociális, oktatási és innovációs szolgáltatások szerepe, sőt az ellátás technikai feltételrendszeréről is a kormányzat gondoskodik, vállalva azt, hogy a finanszírozáshoz nem állnak rendelkezésre a gazdasági teljesítményekre támaszkodó források.⁵² Nyilvánvaló, a válság körülményei között, különösen a nagy államadóssági terhet viselő országokban, nincs mód egy ilyen forgatókönyv kormányzati felvállalására.

⁵² Mondható: egy ilyen forgatókönyv a válság körülményei között szinte biztosan találkozik a társadalom széles rétegeinek tetszésével, megvalósítása a társadalmi támogatás „hátszelét” élvezi. Ez azonban csak meghirdetésekor van így. Ennek az alapulvnek az érvényesítése a szociális- és egészségügyi ellátásra különösen érzékeny időszerű lakosság arányának növekedésével mind nehezebbé válik. Így a megvalósítás kockázatai pedig nemcsak az adott nemzetgazdaság reálszférájának önmozgásában, a vállalkozók egyoldalú érdekérvényesítési törekvései sikerében, a világgazdasági kilátások előrebecslésében mutatkozó tévedésekben jelentkeznek, vagy esetleg a nemzet anyagi alapjaiban bekövetkező, nem várt vismajor hatásokhoz kapcsolódnak, hanem a társadalom elvárásai és a finanszírozhatóságuk közti részhez is.

5.1. Következtetések

*Most, utólag kell megfizetni a válságkezelés költségeit. Növekvő az űr a politikai racionalitás (kormányzati pozíciók rövidtávú megőrzésének érdeke) és a reálgazdasági racionalitás (a fejlődés távlati célrendszere) között.*⁵³

A társadalmi polarizálódás Európában felerősödik. Más felfogású, technikájú irányítást és más dimenziójú finanszírozást kap a jelenlegi európai modellekhez képest a társadalmi szolgáltatások működtetése, s vele az államháztartás finanszírozás rendszere is átalakul.

Nyilvánvalóan a társadalom, a gazdaság irányítása sem maradhat változatlan. Meg kell változtatni a programok természetét, figyelmet kell fordítani a társadalmi-politikai akadályok elhárítására. A verseny, növekedés, fenntartható fejlődés értelmezése az új körülmények között általában is hangsúlyosabbá teszi az állam, s különösen annak gazdasági szerepét. *A kiszámíthatatlan társadalmi reakciók európai esélyei növekednek, mint ahogy a „kezelésével” kapcsolatos kormányzati magatartás is átalakul.*

Sokszor, közhelyként beszélünk arról, hogy a pénzügyi világ krízise általános gazdasági válsággá alakult át, s ez, különösen a szerényebb tartalékokkal rendelkező, belső feszültségekkel terhelt, eladósodott országok esetében súlyos társadalmi megrázkódtatásokhoz vezetett. Arról már kevesebb szó esik, hogy mindez azt is jelenti, hogy *a gazdasági verseny egyben társadalmi modellek versenye is, s ahol a megoldások megtalálása – a válság elleni küzdelemben – térségünkben is olyan, gazdasági realitásokhoz igazodó új társadalmi egyensúlyok megteremtését követeli, ami messze meghaladja az euróövezet nominális konvergencia követelményeinek teljesítésére irányuló költségvetési számtan teljesítését.*

A tanulságokat ugyan nagyarányú késéssel, de levonták. Nyilvánvalóvá vált, hogy az egyetlen lehetséges megoldás *a nemzeti költségvetések szigorú előzetes ellenőrzése.* 2010-től már ezzel a céllal dolgozták ki az „Európai Szemeszter” és az „Euró Plusz” programokat, a „hatos csomagot”, de az is világossá vált, hogy ezek az intézkedések korántsem eléggé átfogóak, radikálisak és meggyőzőek. Legalábbis az derült ki, hogy a piacok számára nem eléggé meggyőzőek.

Most az ún. „fiskális unió” keretében tervezett intézkedések végre érdemi fordulatot hozhatnak. A tervek a nemzeti költségvetési „szuverenitás” korlátozását, az ellenőrzésnek a kiterjesztését és megszigorítását jelentik. Az adott ország költségvetését a terveknek megfelelően az Unió megvívhatja, s automatikus szankciókat léptethet életbe. Ez lényeges előrelépés, bár sok múlik a konstrukció konkrét kidolgozásán és végrehajthatóságán. Kérdés, hogy a következő időszakban a konkrét döntések során a kormányköziség jelszavával a kormányok milyen pozíciókat tudnak visszaszerezni, vagyis mennyire hígul fel a program. Másrészt kérdés, hogy a következőkben a piacok mennyire engednek meg, hogy ez megtörténjen, vagy éppen még radikálisabb lépéseket kényszerítenek ki. Egyelőre a reakciók arra utalnak, hogy a kételyeket nem sikerült eloszlatni.

A magánszférában keletkezett, de globális államháztartási feladatvállalási okokkal is összefüggő „vihár” nem hozta egy csoportba a „hajókat”, hanem inkább szétszórta mezőnyt. A kialakult államadósság-válságok a globális és lokális pénzügyi piacokra is nagy hatással lehetnek a következő időszakban, s az erősebb nemzeti szereplők könnyebben tudják majd problémáikat megoldani. Az országok és országcsoportok közti aszimmetriák, miután az USA és az Európai Unió csak tüneti kezelésre volt/lehetett képes, növekedtek. Az ázsiai termelési, társadalmi ellátásbeli, hatalomgyakorlásbeli megoldások olyan országokban is teret nyernek,

⁵³ A válsággal kapcsolatos kulcsfontosságú döntések tartalmát és menetét alapvetően az állam- és kormányfők fóruma szabja meg. A Bizottság eszközöket, javaslatokat, útterveket dolgoz ki, amelyek alapján az Európai Tanács dönt. Ez a folyamat mindez ideig messze nem volt optimális, elsősorban azért, mert egyes tagországok (elsősorban Németország és Franciaország) belpolitikája túlzottan rányomja a bélyegét az uniós szintű döntéshozatalra. Mindennek következtében óriási kockázatok halmozódtak fel, és a következmények valóban súlyosak lehetnek.

amelynek a történelmi-társadalmi hagyományai, értékrendjei más gyökerűek, s ennek távlata az alábbi – előre látható – következménnyel jár:

Monetáris unió felől jól kitapintható a mozgás a fiskális unió irányába, majd a gazdasági és a politikai unió felé. A belátható jövőben két (három?) „sebességes” – valójában a „mag és a perifériák” világa – lesz-e Európa, vagy sikertörténeté válik egy „valódi” Unió létrehozására irányuló, mag-országokból kiinduló elképzelés. Hogy ezeknek a modelleknek melyike válik valósággá, s van-e „köztes” megoldás, s az egyik vagy másik új rendben mit jelent valójában a nemzetállami szuverenitás, arról ma alig van/lehet ismeret.

A jelenlegi struktúrák a sokszintű kormányzás követelményét, sem a kompetenciák ésszerű megosztása és összehangolása, sem a politikai cselekvés összhangja tekintetében nem teljesítik. A piac szabályozó és fegyelmező ereje önmagában nem elegendő, ehhez a rásegítő és korrekciós mechanizmusok mind a nemzeti, mind az EU szintű politikák esetében nem működtek megfelelően. Az euró kudarcot vallott a likviditás és a stabilitás közötti egyensúly vonatkozásában.

5.2. A válságnak nincs vége...

Az elmúlt hetek-hónapok eseményei rávilágítottak, hogy nagyon elhamarkodott volt a válságból való kilábalás ünneplése, illetve az ez utáni eseményekre való fokozott készülődés. Mind a tudományos, mind a befektetői csoportok figyelme a válság újbóli eszkalálódásának megállítására irányult az elmúlt hetekben. Olyan eseménynek lehetünk tanúi, mint amikor egy komoly műtét közben az orvos csoport már a sebeket varrja össze, amikor hirtelen a beteg rosszabbul lesz és az állapota összeomlik, azonnali beavatkozást igényelve.

Fontosnak tartjuk ezen a ponton kissé elméleti síkra terelni a nemzetközi válságkezelés eddigi eseményeinek eredményét. Amint azt a szakirodalmak áttanulmányozása alapján megállapíthatunk, s más összefüggésben utaltunk, az az, hogy rutinszerű válságkezelő beavatkozások történtek, mélyreható, átgondolt és még inkább összehangolt lépéssorozatok nélkül. Összehangolás alatt most mind a nemzeti szakpolitikák, mind a valuta-övezet tagországai közötti összehangolást értjük. Sajnos a „beteg műtét közbeni összeomlása” egyben az eddigi koordinációs mechanizmusok és intézmények kudarcának a bizonyítékai is.

A gazdaságok – ezen belül is mindenekelőtt a pénzügyi rendszerek – egymásnak való igen súlyos kitétsége miatt nem lett volna megengedhető az, hogy a nemzeti válságkezelő intézkedéseknek mintegy „lekövetése” legyen csupán az, amit az IMF és az Európai Unió illetékes szervei megvalósítanak. Ugyan valóban nem jött még létre az EU-ban a „fiskális unió” és ennek létrehozása előtt talán még több akadály áll, mint a monetáris unió előtt állt annak bevezetésekor. Ugyanakkor több ok is a határozottabb és eredményesebb fellépést sürget:

- az elmúlt hetekben példa nélküli leminősítési hullám söpört végig Európában, amely immár az erősebb gazdaságokat is utolérte;
- a piacok és a befektetők továbbra is azt igazolják vissza, kezdenek repedések megjelenni az „uniós kereteken”. Miközben Görögország a csőd elkerüléséért küzd, Portugália és Magyarország állampapírjait a hitelminősítők bővli kategóriába sorolták (ennek megfelelően alakítva az állampapír hozamokat), addig Németország esetében a hitelnyújtók egymással versenyeznek azért, ki adjon kölcsön az államnak. A befektetői figyelem szempontjából egyelőre még egységesnek tekinthető Európa, a befektetések régió belüli koncentrációja azonban súlyos konfliktusokat rejt magában. Látható, hogy lesznek országok, ahol az állam hasznot tud húzni a helyzetből, a legtöbb esetben azonban komoly fiskális költségei lesznek;

- fokozódik a nyomás az európai gazdasági hatalmakon: Németország, Franciaország és Nagy-Britannia komoly szerepet kell, hogy vállaljon a többi ország megsegítésében, miközben magukkal húzhatják őket ezek az országok. Mindeközben a skandináv államokban mintha nem lennének ennyire komoly konfliktusok – kérdés, be fognak-e szállni az egyre komolyabb erőfeszítést igénylő mentőakcióba úgy, hogy az az ő válságból való kilábalásukat veszélyezteti.
- A szakirodalomban sajnálatos módon csak elvétve találkoztunk olyan véleményekkel, amelyek a válságok lecsengését ki merték volna jelenteni. Ezen vélemények közül is az egyik legmeggyőzőbbnek Farkas Péter tanulmányát találtuk, amelynek főbb megállapításai a következők voltak (*Farkas P. 2011*):
- a gazdasági válság nem hozta el magával azt a „teremtő pusztítást”, ami a megtisztulást magával tudta volna hozni, illetve ami „a felesleges tőkék” sok veszteséggel járó leradírozását jelentette volna. Az alapvető feszültségek, aránytalanságok nem oldódtak meg, legfeljebb egyes területeken átmenetileg kissé enyhültek;
- a válság ellenére a világban megmaradtak a reálgazdasági termelési kapacitások;
- a strukturális feszültségek nem enyhültek;
- nem csökkent kellő mértékben a bankok követelésállománya: a teljes nemzetközi követelésállományuk a válság éveiben alig csökkent: 2008 végén 35 billió, 2010 végén 34 billió dollárt tett ki, ami háromszázalékos csökkenés. E visszaesés harmada az árfolyamváltozásokkal volt kapcsolatos, tehát valójában csak két százalékkal csökkent a bankok nemzetközi üzleti követelésállománya;
- a valutapiaci és a derivatív piacokon naponta megforduló összeg nagysága 2007-ben mintegy 3,3 billió dollárt tett ki, 2010-ben 4,0 billió dollárt. Ez azt jelenti, hogy 2010-ben már 15 naponta fordult meg a világ teljes bruttó hazai termékének megfelelő összeg a spekulációs (OTC) piacokon!” A továbbra is intenzív tevékenység szintén a pénzügyi helyzet instabilitására utal;
- a tőzsdékről felszabaduló eszközök részben nyersanyagtermékek piacára terelődtek át, komoly áremelkedéseket váltva ki. A magas nyersanyagárakat nem igazolta sem a termelési költségek emelkedése, sem a piaci hiány. A gazdasági válságok idején a nyersanyagárak éppen hogy csökkenni szoktak, és tartósan alacsony szinten szoktak maradni mindaddig, amíg a gyorsabb fellendülés meg nem indul. Csupán 2011. év végén jelentek meg olyan információk, mely szerint 2011-ben történő nyersanyag befektetés nominálisan már veszteséget eredményezett. Mindezek alapján úgy érezhetjük, 2011-ben ez a szokatlan jelenség már megszűnt, korántsem jelentve azonban azt, hogy a válság hagyományos medrekbe terelődése miatt – az európai folyamatok miatt – látványosan közelebb lennének a kilábaláshoz;
- nem mentek végbe, vagy csak kis mértékben zajlottak le azok a szerkezeti változások, amelyek a válság során vagy azután szokásosan lezajlanak. Csak kissé enyhültek az egyes országok fizetési mérlegének feszültségei. Nem változtak meg azok a működési feltételek, amelyek egyes országok fizetési helyzetét megingatták. A korábban túlfogyasztó (külföldi forrásokat bevonó) országok csak kevésbé fogták vissza magukat.

A tapasztalat az, hogy a világgazdaság a globalizáció korában – részben a fizetési feszültségek perifériákra hátrításával – akár hosszabb ideig is együtt tud élni halmozódó feszültségekkel. Ennek azonban ára van: a lassúbb növekedés, a termelés finanszírozásának nehézségei, a nemzetközi gazdasági (kereskedelmi és pénzügyi) viták éleződése, az újabb állami gazdaságmentő akciók szükségessége, a fizetéseképtelenség nemzetközi konzorcialis kezelése (*Van den Noord 2011*).

Az európai válságot nem lehet önmagában vizsgálni. Annak szélesebb globális összefüggései vannak, s okai, különösen a kiváltó okai, többnyire globálisak. Ez nem jelenti

azt, hogy túlnyomóan ne az európai országoknak (és az Eurónak a háttérét) jelentő belső gazdaság- és államháztartás-szerkezeti hiányosságaival függne össze, s abban ne az uniós és a nemzeti politikáknak lennének elsődlegesen hibásak és felelősek. A globális hátterektől és az általános válság következményektől mégsem tekinthetünk el.

A fejlődésről, versenyről, a cselekvési scenárióválasztások feltételeiről alkotott nézetek hangsúlyváltozásait láthatjuk a válság idején. Egyformán veszély a provinciális, bezárkózó, s a megoldást csak a teljes nyitottságban kereső megoldás, illetve ezek „váltógazdasága” a kormányzati ciklusokban, esetleg társadalmi megrázkódtatások nyomán. Átalakulnak a társadalmi szolidaritás és a magánautonómia határai, s a közpénzügyek vitelében a „megengedhető”, rendkívüli lépések hasznosságával, célravezetőségével kapcsolatos megítélés is megváltozott. Ugyanakkor az európai demokráciákban és jogállamokban a kiterjedt jóléti jogosítványokat nem lehet rendeleti úton visszavonni vagy erősen korlátozni, csak a játékszabályok betartásával, ami szükség esetén is csak lassan és óvatosan mehet végbe. Ugyanakkor ez a két cél is nyilvánvalóan ellentétbe fog kerülni a gyengébb helyzetben lévő államokban, a politikai és társadalmi konfliktusokhoz, sőt növekvő instabilitáshoz vezethet Európában. Az is nyilvánvaló, hogy a környezeti problémák növelik az egészségügyi kiadásokat, és fékezik a gazdasági növekedést, az állampolgárok növekvő minőségi elvárásai emelik a közszolgáltatások költségeit.

6. Ajánlások, záró gondolatok

Kutatásunk egyik legérdekesebb irodalma Raghuram G. Rajan „Fault lines” c. 2010-ben megjelent munkája volt. Az IMF korábbi vezető közgazdásza az okok távolabb történő keresése mellett a kilábalás terén is igyekezett újszerű gondolatokat, elveket adni.

A nyájhatás és a kockázatok – akár ismereti szintbeli, nézetbeli okokból vagy politikai célok által befolyásolt – elferdítése, és az ebből következően szükségszerű téves következtetés levonásának lehetősége az adekvát cselekvés szempontjából komoly rizikó faktor. Gondoskodni kell a kiküszöböléséről/csökkentéséről, hogy a tett lépésekben a dinamizmus és stabilitás tényezőinek a fenntartható fejlődéshez vezető egyensúlya biztosabban alátámasztott legyen.

Az államháztartások pénzügyi stabilitásában a központi banknak is nagyobb szerepet kell vállalnia (lásd kamatemelések és csökkentések), hiszen az alacsony kamatszintek komolyan ösztönzik a kockázatvállalást. Rögzíteni kellene olyan kormányzati beavatkozási alapelveket, amelyek szerint kimentés (azaz állampolgárok általi teherátvállalás) esetén különbséget kelljen tenni a felróható magatartás mértéke és jellege szerint. Érdekes gondolatnak tartjuk a pénzügyi termékeknek – az élelmiszerek mintájára – a piaci bevezetés előtti vizsgálatát, engedélyezését. Ha szó szerint „fertőzésnek” tekintjük a pénzügyi piacokon végbemenő folyamatokat, akkor valóban a legjobb amit tehetünk a prevenció – még ha pontosan nem is tudjuk végiggondolni, mennyiben valósítható meg.

Visszatérő közgazdasági dilemma a kormányzati kimentés (government bail-out) és a túl nagy szereplők megsegítése (too big to fail). Be kell látni, ezek komplex és igen súlyos helyzeteket tudnak teremteni, politikailag tehát el kellene (tudni) határolódnunk tőlük. Nem kategorikusan akarjuk a kimentéseket eltörölni, hanem – a közpénzügyi irodalomban már évek óta ismertén – a kimentés körülményeit, feltételeit volna célszerű átláthatóvá és normatívvá tenni.⁵⁴

⁵⁴ Például az olyan állami ingatlan programok mint a Fannie Mae vagy Ginnie Mae, Freddie Mac azt az üzenetet hordozták magukban, hogy ez a szektor nem marad majd állami segítség nélkül még a legnagyobb válság esetén sem. Nincs ok arra, hogy az állam ilyen ágazatokban jelen legyen, ha csak a lakosság többségét alkotó társadalmi rétegek (középosztály) ezt nem igénylik, mert ehhez „szoktak” hozzá. A rendszerszinten fontos bankok hitelviszonyt megtestesítő értékpapírjait például automatikusan át lehetne konvertálni részvényekké hogy a tőkearány ne romoljon. Ezt a piacok várhatóan jól fogadnák, illetve később könnyebb lenne átvenni ezeket az intézményeket tulajdonosként. Azt viszont meg kell akadályozni, hogy más

Az államháztartási válságkezelés – bármely forgatókönyvet is választjuk – feltételezi, hogy

- helyrehozzák a versenyképességet és a növekedést,
- megújítsák a befektetői bizalmat a független (nem-kormányzati háttérű) hitelezésben,
- erősítsék az egységes piacot, és
- fejlesszék a pénzügyi integrációt, kooperatív megoldások keresését.

Egyetértés van abban, hogy az államháztartási gondok jelenlegi helyzetéből fenntarthatóan csak *gazdasági növekedéssel* lehet kikerülni. Méghozzá nem akármilyen módon. A hosszú távú stabilizálódás a növekedés fenntarthatóságát igényli a legszélesebb értelemben. Ehhez kompromisszumot kell találni a versenyképesség és a foglalkoztatás növelése, a szociális és környezeti szempontok, valamint a pénzügypolitika prioritásai között. Úgy kell a gazdaságot dinamizálni, hogy közben a költségvetési és fizetési mérleg szempontok, valamint az árstabilitás követelményei is érvényesülnek.⁵⁵

A nemzeti fiskális politikák önállósága viszonylagos, hiszen annak mozgásterét korlátozzák, s alárendelik a monetáris prioritásoknak. A monetáris politika uniós szintre emelésével *felértékelődik* az egyes országok számára a *gazdaságpolitikák egyéb szféráinak a szerepe*. A Stabilitási Paktum ezt igyekszik garantálni. Ezért az egyéb területeknek, így például a *struktúrapolitikáknak* vagy a *jövedelempolitikának fokozott szerepet* lehetne és kellene adni.

A közgazdaságtan kezdettől nagy jelentőséget tulajdonított az erkölcsi kérdéseknek. A piaci mechanizmusok, a gazdasági törvényszerűségek mindig egyének cselekedetein keresztül érvényesülnek. Az egyének viszont mindig érdekeket és értékeket követnek. Ez utóbbiak folyhatnak hagyományokból vagy különféle értékrendekből, s nagyban befolyásolhatják, végső soron esetleg eltorzíthatják a gazdasági folyamatok alakulását. *Leegyszerűsítve: a piac, a gazdaság jó működése feltételezi a „jó erkölcsöt.”* Még Európában belül is különféle gazdaság és társadalomfejlődési modellekről (skandináv, rajnai, mediterrán) beszélhetünk, s ezek eltéréseiben a történelmi hagyományok, vagy a vallási és erkölcsi értékrendek egyaránt szerepet játszanak.

A szabályok megtartásának, az államháztartás makrogazdasági megalapozása ellenőrzésének újabb és újabb, más és más erősségű beavatkozási és korrekciós jogosítványokkal felruházott intézményi garanciái jelennek meg a válságkezelés során. Látható, hogy ezen intézmények érzékeny területen mozognak, valahol az ellenőrzés, a prognóziskészítés, a „költségvetési alkotmánybíráskodás” és a politika határterületén, szerepük, a felelősség- és hatáskör egyensúlyuk még nem alakult ki. Hasznosságuk, gazdálkodás-biztonságot javító szerepük nagymértékben függ a fiskális politika végrehajtó

hasonló cégek szintén bizonytalan kötelezettségeit birtokolják (szétterjedés révén ugyanis nem ér semmit a kötelezettség-átalakítás tulajdonjoggá). A pénzügyi vállalkozások esetében a kormányzat nincs abban a helyzetben, hogy a megszűnésre ésszerű időn belül hatással legyen, pedig ez időnként fontos lenne. A bírósági eljárás (amit a pénzek köddé válása miatt sem lehet megvárni) azért húzódik el, mert sok időbe telik az eszközök és kötelezettségek értékének meghatározása. A fontos intézmények ugyanakkor rendkívül bonyolultak is (sok leányvállalattal, fiókkal, stb.). Az ilyen komplex vállalatoknak rendszeresen be kellene számolniuk az életképességükről („review its living will”) a kormányzatnak, nem formális keretek között, s ráadásul ezt közszemlére kellene tenni. Ezzel a szervezetek komplexitását is jelentősen csökkenteni lehetne.

⁵⁵ Az Európa 2020 program ehhez igyekszik a stratégiai kereteket megadni, de az egyes nemzeti kormányok szintjén a kép már lehangolónak tűnik. A konkrét fejlesztési stratégiák, az ezeket megvalósító fejlesztési politikák, a magánszektor szerepének a meghatározása vagy a pénzügyi feltételek többnyire hiányoznak. Különösen nem létszik, s ehhez az Unió döntései sem adnak támpontot, hogyan lehetne a jelenlegi lefelé irányuló spirálból kitörni. Mint a Financial Times a 2011. december 8–9-es döntésekkel kapcsolatban szakértői véleményt idézve megállapítja: „Az eurózána politikai egységének a felmutatása üdvözlendő változás. A pótlólagos források iránti elkötelezettség azonban nem elegendő, s kudarc, hogy a növekedésre hiteles tervvel álljon elő, csak elmélyíti az adósság problémát.” (Financial Times, 2011. december 12, 2. o.).

szerveinek és döntéshozóinak adaptivitásától, a demokratikus közhatalmi működés kiegyensúlyozottságától (Kornai 2010, Kopits–Romhányi 2010, Kovács 2011d).

Az eurózóna tagság nem tekinthető bűvös megoldásnak. A hibás gazdaságpolitikáért ugyanúgy bűnhődni kell, mint kívül. Görögország vagy Írország elsősorban nem azért került válságba, mert tagjai voltak az eurózónának, hanem mert hibás gazdaságpolitikát folytattak. Görögország a felelőtlen túlköltekezéssel, Írország vagy Spanyolország pedig nem kis mértékben a pénzügyi és ingatlan buborékkal.

A válságból a kormányzati garanciákkal, központi banki segítségnyújtással és tőkeinjekcióval próbált meg a világ kikeveredni. Sajnos a háztartások eladósodottságának magas szintje miatt a kormányzati pénzügyi ösztönzés kifulladás után nincs semmi, ami a növekedést fenntartaná. Ami vár ránk az a lassú növekedés és az államadósságok felhalmozódása. *A törésvonalak nem múlnak el az idővel, csak egyre mélyebbek lesznek. A reformoknak nemcsak a pénzügyi rendszerben kell bekövetkezniük és nemcsak szabályozáson kell alapulniuk.* Azt is látni kell, hogy ha a pénzügyi rendszer csak „oldalról” támogatná a gazdasági növekedést, akkor a hasonló válságok elkerülése érdekében annyit kellene csupán tenni, hogy a káros tevékenységeket betiltják, merev szabályokat és monopóliumokat hoznak létre. Sokkal nehezebb a reform, ha a pénzügyi szektor gazdasági növekedésben „központi” szerepet tölt be.

A jelenlegi szociális, egészségügyi vagy oktatási rendszer tarthatatlansága független az eurózónához való csatlakozástól. A nemzeti strukturális reformok és gazdaságpolitikai alkalmazkodás mellett ugyanakkor az eurózóna és az egész EU működésében is lényeges változásokra, hosszú távú szerkezeti reformokra lenne szükség. Az Unió ebben is az események után kullog, s tűzoltó jellegű intézkedések csak akkor születnek, amikor azok már végképp elkerülhetetlenné válnak. *A fenntartható növekedés és monetáris stabilitás nem lehetséges az ún. szerkezeti reformok következetes végrehajtása nélkül.* Közfeladatokkal kapcsolatosan alapvető, koncepcionális kérdés, vagyis elkerülhetetlen az állami feladatok újragondolása. Erre mind nemzeti, mind uniós szinteken szükség van. *A költségvetési megtakarításokat „be kell fektetni” a következő időszak megpróbáltatási, a lassabb felépülés miatt.*

Mindez azonban azt is jelenti, hogy a jövő fejlődésének fenntarthatósága a legkevésbé sem csak a megszorító és „lazító” intézkedések adózási és más (elvonási vagy éppen támogatási) számaival jellemezhető gazdasági-racionalizálási lépésektől függ, hanem a kevésbé számszerűsíthető külső és belső társadalmi alkalmazkodási képességeket is magában foglalja. Mindenkor kérdés, hogy az eszközök megtalálásában mennyire voltak a különböző kormányok találékonyak (innovatívak)? Ennek összefüggésében új fogalom jelent meg, amelyet találóan a „*fenntartható kormányzati innovációnak*” neveznek,⁵⁶ s ami nemcsak a gazdaság, hanem a társadalmi fogadtatás, együttműködés, a civil szféra befolyásoló szerepét, mint fogadó „közeget” is figyelembe veszi. Ahol nagy érték, ha érvényesül: „*azt csinálni amit mondunk és azt mondani amit csinálunk*” következetessége.⁵⁷

⁵⁶ Maxima Verheren: Innovation and sustainability, Trilateral Commission, European Group Conference, Hague, 2011.

⁵⁷ Palánkai Tibor szerint: A politikai veszélyeket különös mértékben figyelembe kell venni. A [euró] szétesés a szélsőséges politikai erők hatalomra kerülésének kedvezne, aminek következményeit a huszadik században már megtapasztaltuk. Sok múlik a szükséges reformok társadalmi elfogadtatásán, hiszen a kezelés elmaradása miatt beláthatatlan károk zúdulhatnak a társadalomra. „Európa jövője nem kizárólag a kormányokon múlik, amelyek helyes politikákat javasolnak, hanem a demokráciák kapacitásain is, amelyek képesek békés változásokra.” (*The Economist*, November 12th 2011. Staring into the abyss. Special Report on Europe and its Currency. 6. o.). A reformokat mindenképpen keresztül kell vinni, de úgy, azok hosszú távon fenntarthatóvá és hatékonyá váljanak, miközben a társadalom széles rétegei számára is elfogadhatóak. El kellene kerülni, hogy a monetáris integráció széles rétegek társadalmi-szociális „áldozatának” eredményeként úgy valósuljon meg, hogy annak ne lássák az értelmét. Az euróból jelentős előnyök származtak, kívánatos lenne, ha a társadalom ezt minél közvetlenebbül érezze” (Palánkai, 2011).

Irodalomjegyzék

- Artner A. 2011: Az európai jóléti modellek és fenntarthatóságuk. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, *Műhelytanulmányok*, 89, 2011. június.
- Báger G. 2011: *Magyarország integrációja a nemzetközi pénzügyi intézményekbe*. Akadémiai Kiadó, 2011, Budapest.
- Bánfi T. – Kürthy G. – Bánfi A. 2011: Szabályozás a pénzügyi válsá(ok) után (között): Kényszer és lehetőség. *Pénzügyi Szemle*, 2011/2, pp. 191–210.
- Boefinger, P. – Ried, S. 2010: *A new framework for fiscal policy consolidation in Europe*. German Council of Economic Experts Discussion Paper, 03/2010. Working Paper.
- Cipriani, G. 2010: Az Európai költségvetés. Felelősség elszámoltathatóság nélkül? *Centre For European Policy Studies*, Brussels, 2010.
- Carmoy, H. D. – Combes, P. 2011: *Dealing with the next phase of financial crisis*. Trilateral Commission Hague, november.
- Csaba L. 2010: Paradigmaváltás az európai gazdaságpolitikában? In Muraközy L. (szerk.): *Válságban és válság nélkül (A gazdaságpolitika rétegei)*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Darvas Zs. 2011: The Impact of the Crisis on Budget Policy in Central and Eastern Europe. *OECD Journal on Budgeting*, 2011/1.
- De Grauwe, P. 2011: European Monetary Union. In Durlauf, S. N. – Blume, L. E. (eds). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Online Edition. Interneten: http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2011_E000327> doi:10.1057/9780230226203.3859
- De Haan, J. – Inklaar, R. – Sleijpen, O. 2002: Have Business Cycles Become More Synchronized? *Journal of Common Market Studies*, 40, 1. March.
- Domokos L. 2011: Hiteleség és rugalmasság. A magyar közpénzügyi keretrendszer változásai. *Pénzügyi Szemle*, 2011/3, pp. 285–297.
- EEAG 2012: Report on the European Economy Eleventh Annual Report, European Economic Advisory Group.
- European Commission 2008: *Industrial Relations in Europe*. 2008, Brussels.
- European Commission 2010a: *European Economy*, 6/2010. Monitoring tax revenues and tax reforms in EU member states.
- European Commission 2010b: *European Economy Occasional Papers 67*. National fiscal governance reforms across EU member states. August 2010.
- European Commission 2010c: *European Economy*, 4/2010. Public finances in the EU.
- European Commission 2011: *European Economic Forecast*. 2011 Spring
- European Institute 2011: *Austerity Measures in the EU – A Country by Country Table*.
- European Parliament 2009: Banking rescue measures in member states. Compilation of briefing papers. Interneten: <http://www.bankarkepzo.hu/images/articles/378/file/ECON.pdf>
- European Parliament 2011: Eurobarometer on Europeans and the crisis. EB Parlamentar, 76.1, Summary.
- Farkas B. 2009: Perspectives of Convergence in the European Economic Performance and Institutional Systems. In Kocziszky Gy.(szerk.) 2009: *VII. Nemzetközi Konferencia*, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Miskolc-Lillafüred, pp. 103–109.
- Farkas B. 2011: A piacgazdaság intézményrendszere az Európai Unió új tagállamaiban, *Statisztikai Szemle*, 89, 1, pp. 50–76.
- Farkas P. 2010: Válságkezelés és növekedési trendek 2008 közepétől 2010 közepéig. *VKI Műhelytanulmányok*, 2010. október.
- Farkas P. 2011: Miért táncol újra a szakadék szélén a világgazdaság? MTA Világgazdasági Kutatóintézet, *Kihívások*, 202, 2011. augusztus.

- Furceri, D – Mourougane, A. 2009: *Financial Crises: Past lessons and Policy Implications*. 23 January.
- Halmosi P. 2004: Az adórendszer nemzetközi kihívásai és lehetséges válaszai az Európai Unióban. In Botos K. (szerk.) 2004: *Pénzügyek a globalizációban*. JATEPress Szeged, ISBN: 963 482 694 6, 18–29. o.
- Inotai A. 2011: Válság után? *Pénzügyi Szemle*, 3, 352–368. o.
- Kengyel Á. 2007: Európai uniós források a 2007–2013 közötti időszakban II. A regionális fejlesztési politika. *CEO magazin*, 8, 1, 14–24. o.
- Kiss K. 2011: *A közgazdaságtan esendősége (és mihaszna a válság idején)*. Stratégiakutató Intézet, Budapest, 62. o.
- Kolozsi P. P. 2011: A 2012. évi költségvetés makrogazdasági környezetét meghatározó tényezők. Az Állami Számvevőszék Kutató Intézetének tudományos konferenciája, *Pénzügyi Szemle*, 3, 297–300. o.
- Kopits Gy. – Romhányi B. 2010: A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. *Közgazdasági Szemle*, 57, 7–8, július-augusztus, 573–590. o.
- Kornai J. 2010: Hol a határ a független közgazdasági elemzés és az aktív politikai tevékenység között. A költségvetési tanácsok példája. *Mozgó Világ*, 5, 1–3. o.
- Kovács Á. 2010: The role of the in promoting competitiveness. In Kerekes Gy. (szerk.) 2010: *Magyar pénzügyi almanach*. 20, = Hungarian financial almanac, 20th year of publication [CD-ROM] Budapest, Tas-11kft.
- Kovács Á. 2011a: A költségvetési Politika lehetőségei és szerepe, In Kerekes Gy. (szerk.) 2011–2012: *Magyar pénzügyi almanach*. 21, = Hungarian financial almanach, 21th year of publication [CD-ROM], Budapest, Tas-11 Kft., 52–54. o.
- Kovács Á. 2011b: Az állam szerepe a versenyképesség fejlesztésében, In Katona K. (szerk.) 2011: *Vállalati versenyképesség és az állam szerepe. Tanulmányok 9*. Szent István Társulat/PPKE JÁK, ISBN 978–963–277–316–2, 13–24. o.
- Kovács Á. 2011c: An outline of the determinations of the past two decades of Hungarian public Finance. In Farkas B. (szerk.) *Studies in International Economics and Finance*. JATEPress, Szeged, Interneten: <http://www2.u-szeged.hu/jatapress>, ISBN 978–963–315–055–9, pp. 105–124.
- Kovács Á. 2011d: Public funds and their auditing – training program book for UN Institution for Training and Research (UNITAR), Geneva, Interneten: www.unitar.org/pft/elearningpp. pp. 1–108.
- Lejour, A. – Lukezen, J. – Veenendaal, P. 2010: *Sustainability of government debt in the EU*.
- Marczell K. – Romhányi B. 2010: Javaslat a magyar költségvetési rendszer célközpontú átalakítása. *Pénzügyi Szemle*, 55, 3, 585–621. o.
- Mathieu, C. – Sterdyniak, H. 2010: *European debt crises and fiscal exit strategies*. OFCE – Centre De Recherche En Économie De Sciences Po, Université Paris-Dauphine.
- Magas I. 2011: Pénzügyi liberalizáció – a nemzeti alkalmazkodás dilemmái. *Pénzügyi Szemle*, 56, 2, 211–238. o.
- Móczár J. 2010a: A globális pénzügyi válság anatómiája és tanulságai. *Pénzügyi Szemle*, 4, 727–749. o.
- Móczár J. 2010b: A közgazdaságtan válsága (Neoklasszikus versus keynesi közgazdaságtan). *Magyar Tudomány*, 171, 3, 318–330. o.
- Moser, J. 2011: *The fallout of the Global Financial crisis – Lessons arising for government agencies and SAIs*. INTOSAI/ACA dokument, Vienna.
- Muraközy L. 2012: *Államok kora. Az európai modell*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Nelson, M. R. 2010: Frequently asked questions about IMF involvement in the eurozone debt crises. Congressional Research Service.
- OECD 2010a: Economic Survey of Luxembourg.

- OECD 2010b: Economic Survey of Netherlands.
- OECD 2010c: Economic Survey of Portugal.
- OECD 2010d: Economic Survey of Spain.
- OECD 2010e: Economic Survey of Slovak Republic.
- OECD 2010f: Fiscal consolidation: requirements, timing, instruments and institutional arrangements OECD Economic Outlook 2010/2.
- OECD 2011a: Economic Survey of Austria.
- OECD 2011b: Economic Survey of Belgium.
- OECD 2011c: Economic Survey of Czech Republic.
- OECD 2011d: Economic Survey of Denmark.
- OECD 2011e: Economic Survey of Estonia.
- OECD 2011f: Economic Survey of France.
- OECD 2011g: Economic Survey of Greece
- OECD 2011h: Economic Survey of Ireland.
- OECD 2011i: Economic Survey of Italy.
- OECD 2011j: Economic Survey of Sweden.
- OECD 2011k: Economic Survey of Slovenia
- OECD 2011l: Economic Survey of United Kingdom
- OECD 2012a: Economic Surveys of Finland
- OECD 2012b: Economic Survey of Germany
- OECD 2012c: Economic Survey of Hungary
- OECD 2012d: Economic Survey of Poland
- Palánkai T. 2011: *Megmenthető-e az euró-övezet?* MKT konferenciája, 2011. december 16.
- Rajan, R. G. 2010: *Fault Lines*. Princeton University Press.
- Seeking Opportunities in Crisis 2009: Trilateral Commission, Tokyo Plenary meeting, Tokyo, ISBN 978-09305303-92.
- Simor A. 2011: A 2012. évi költségvetés makrogazdasági és intézményi összefüggései. *Pénzügyi Szemle*, 3, pp. 301–312.
- Stumpf I. 2007: *Az országház kapujában. Századvég*, Budapest.
- Trichet, J.-C. 2011: Building Europe, building institutions, Aachen, 20011, Karlsruhe, Trilateral Commission 35th European Meeting, Hague 11–13, 2011. (distributed version of the presentation).
- Van den Noord, P. 2011: Turning the page? EU Fiscal Consolidation in the Wake of the Crisis." *Empirica*, 38, pp. 19–51.
- Vigvári A. 2011: Kormányzati szerepvállalás a globalizáció világában. In Radványi T. (szerk.) 2011: *Pénz és társadalom: Dolgozatok a (BGF) Pénzügyi és Számviteli Kar tudományos műhelyéből*. Budapest, 9–13.o.
- Wierds, P. – Deroose, S. – Flores, E. – Turrini, A. 2006: *Fiscal Policy Surveillance in Europe*, Palgrave Macmillan.
- http://www.euroframe.org/fileadmin/user_upload/euroframe/docs/2010/EUROF10_VandenNoord.pdf Letöltve: 2011. július 12.
- <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41239.pdf> Letöltve: 2011. december 2.
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Public_expenditure_on_labour_market_policy_measures,_EU-27,_2009_281,29_285,25_of_total29.png&filetimestamp=20111114170359 Letöltve: 2012. január 4.
- <http://www.bankarkepzo.hu/images/articles/378/file/ECON.pdf> Letöltve: 2012. január 4.
- http://www.economics.ox.ac.uk/members/simon.wren-lewis/fc/fiscal-councils.htm#International_Examples Letöltve: 2012. április 9.