

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



AZ EURÓPAI UNIÓ VÁLSÁGKEZELÉSÉNEK KRITIKAI ÉRTÉKELÉSE

Jelen tanulmány célja az EU eddigi válságkezelésének értékelése. A tanulmány egyrészt közgazdasági lehetlenségi tételeken keresztül mutatja be az eddig meghozott intézményi reformok befejezetlenségét, majd rátér a „trojka” működésének problémáira.

• • • • •

1. BEVEZETŐ

A 2007-ben kitört gazdasági és pénzügyi világválságot sokan sokféleképpen elemezték már idáig. Jelen tanulmány célja az Európai Unió válságkezelésének kritikai értékelése. Nem csupán az intézményi reformok félkész állapotát hivatott bemutatni, de elemzi a trojka működésének nehézségeit is.

Európa még mindig a válságból való kilábalással küzd. Ennek oka részben a hármas válság (bankválság; államadósság-válság; politikai és integrációs válság) rendkívüli összetettsége, részben pedig az eddigi válságkezelés problémái, hiányosságai.

2. AZ INTÉZMÉNYI REFORMOK BEFEJEZETLENSÉGE

Több, úgynevezett lehetlenségi tételt is ismer a közgazdaság-tudomány. Ezeknek a lényege, hogy három kívánatos gazdaságpolitikai cél közül egyidejűleg rendre csak kettő valósítható meg, a harmadikat kényszerűen fel kell adni. A rendszer egyszerre akar egymással össze nem egyeztethető szabályoknak megfelelni, ezáltal fenntarthatatlanná válik. Jean Pisani-Ferry úgy véli,³ hogy a jelenlegi adósságválság is levezethető ezekből a lehetlenségi tételekből.

1 Marján Attila a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tanszékvezető egyetemi docense, a Magyar Külügyi Intézet európai kutatási igazgatója.

2 Buda Lorina a Nemzeti Közszolgálati Egyetem PhD-hallgatója.

3 PISANI-FERRY, Jean (2012): The euro crisis and thenewimpossibletrinity. Bruegel Policy Contribution, 2012/01.

A Hanno Beck–Aloys Prinz- (2012) szerzőpáros⁴ nevéhez fűződik: *a fiskális szuverenitás–független monetáris politika–„no-bailout”/ki nem segítési klauzula*.

A „no-bailout” klauzula⁵ fontossága a fiskális szabályok betartásának rákényszerítésében van. Ha ezt a klauzulát nem tartalmazná a szerződés, az morális kockázatot jelentene az övezet országaira, hiszen nem lennének rákényszerítve a fiskális szabályok betartására,⁶ az pedig a monetáris unió alapjait ásná alá. A klauzula viszont egyfajta fiskális fegyelemre kényszeríti a tagállamokat, amit csak tetéz a stabilitási és növekedési paktum is. Ezáltal aligha beszélhetünk teljes mértékben szuverén fiskális politikáról.⁷ Ezzel rögtön be is bizonyították, hogy a fiskális szuverenitás és a ki nem segítési klauzula kizárják egymás, amennyiben a tagállamoktól független monetáris politikát feltételezünk.

Független monetáris politika és fiskális szuverenitás esetén pedig a „no-bailout” klauzula veszti értelmét, hiszen az aszimmetrikus sokkok kezelésére csak a fiskális stabilizátorok maradtak, amelyek esetenként túlköltekezést eredményezhetnek, és ezáltal könnyen sodródhatnak olyan helyzetbe a tagállamok, amelyben külső segítségre lenne szükségük.

A független monetáris politika módosítására nincs lehetőség, a „no-bailout” klauzula puhítása jelenleg is folyamatban van, illetve az országok fiskális szuverenitását is elkezdtek csökkenteni, hogy kikerüljenek ebből a hármas problémakörből.

A legtöbb új rendelkezés ezt a trilemmát érinti. Az Európai Szemeszter által létrehozott előzetes költségvetési kontroll, a Hatos jogszabálysomagban megtalálható „irányelv a tagállamok fiskális kereteire vonatkozó körülményekről”, az Euró Plusz-paktumnak az államháztartás fenntarthatóságáról szóló része, valamint a fiskális paktumnak az alkotmányba rögzített költségvetési szabályai szintén a kormányok büdzséalkalakitását szabályozzák. A fiskális függetlenség csorbulását erősíti a makrogazdasági egyensúlytalanságok kiküszöböléséről szóló szabály a Hatos csomagból, valamint a fordított minőségi többségű szavazás.

Amennyiben a fiskális szuverenitás megszüntetésére törekednek, akkor a háromszög két másik eleme fenntartható lesz. Azonban az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (EFSF) és az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) pontosan a háromszög egy másik részét, a no-bailout klauzulát próbálja puhítani. Ez a mechanizmus azonban inkább egy biztonsági háló szerepét fogja betölteni, mintsem valóban a ki nem segítési klauzulát írja felül. Lényegében egy Európai Valutaalapként⁸ gondolhatunk rá.

A Bruegel Intézet igazgatója egy újabb lehetetlen hármásra hívta fel munkájában a figyelmet (Jean Pisani-Ferry [2012]). *Az együttes felelősségvállalás tilalma (lényegében a „no-bailout” klauzula) – monetáris finanszírozás tilalma – a bankok és az államok közötti pénzügyi interdependencia, vagyis kölcsönös függés.*

4 BECK, Hanno–PRINZ, Aloys (2012): The trilemma of a monetary union: another impossible trinity. In *Intereconomics*, Vol 47/1., 39–43. o.

5 EUMSZ, 125. cikk.

6 Határozott méretű államháztartási hiány és államadósság.

7 Vagyis az államadósság és az államháztartási hiány mértékének tetszés szerinti megválasztása.

8 IMF mintájára, további szabályozás létrehozásával.

Az EUMSZ 123. cikke a monetáris finanszírozás tilalmát foglalja magában. Az enyhítés már azonban megmutatkozott, hiszen az EKB a másodlagos piacon vásárolhat államkötvényeket, ha csak limitált összegig⁹ is.

Amennyiben a tagállamokra bízunk bankjaiknak a megmentését, azoknak pluszforrásokra lesz szükségük. Ezeket a forrásokat vagy a monetáris finanszírozás tiltásának, vagy pedig a „no-bailout” klauzula feloldásával lehetne orvosolni.

Amíg az eurózóna monetárisan integrálva van, addig a pénzügyi szektora nemzeti szabályozás alá tartozik. A problémát az jelenti, hogy a két szektor összefonódása nagymértékű, hiszen az államok felelősek a bankok megmentéséért, illetve ezen bankok nagy mennyiségű államkötvényt birtokolnak.

Elég Írország példáját megnéznünk: 2007-ben 25 százalék volt a GDP arányos államadóssága, amely 2011-re 108 százalékra¹⁰ nőtt, az adósság nagy része pedig az állami bankmentő¹¹ csomagokból eredt.

Az ördögi kör jól látható. Az EKB probléma esetén nem segítheti sem az államokat, sem azok bankszektorát. Ezáltal ezek egymásra vannak utalva, s ennek következtében Írország esetében az állam, Görögország esetében¹² az állampapírokat birtokló bankok húzták a rövidebbet.

A trilemma feloldásában szerepet játszhat az EKB jogkörének olyan módon való bővítése, amely a végső hitelezői szereppel ruházná fel. Az eurókötvények kibocsátásától meglehetősen ódzkodnak (főként a németek), hiszen túl nagy felelősségvállalással járna. Ami viszont ezen probléma megoldásában előrelépés volt, az az EFSF¹³ megalapítása, amely egyértelműen a kölcsönös ki nem segítést írja felül.

A bankok finanszírozásának szabályozásához hozzájárulhatna egy európai szintű bankszövetség létrehozása, amely szintén a bajba jutott bankok megmentését segíthetné, illetve a közös szabályok kidolgozásban is a zászlóshajó szerepét tölthetné be. Ennek kialakítása már elkezdődött 2012 szeptemberében, a Bankunió alapjainak lerakásával.

Harmadik megoldásként a drasztikusabb, sokkal inkább politikai hajlandóságot igénylő fiskális unió létrehozása jöhetne szóba. Ez már az 1970-es években készült Werner-jelentés része is volt. Tehát az ötlet nem új, ám a megvalósítás kétségtelenül továbbra is vártni fog magára. Ezzel azonban az együttes felelősségvállalás tilalmát szüntetnék meg, és kibocsátásra kerülnének az eurókötvények, amelyek a közös garanciát szolgáltatnák.

Egyik kiút sem egyszerű, komoly jogi, gazdasági és politikai akadályok teszik bonyolulttá a megoldási folyamatot.

A problémák megoldásához első körben fontos lenne a növekedés beindítása vagy legalábbis egy növekedésvezérelt közös irányvonal. Erre már az EU politikusai is rájöttek, és 2012 második felében újjára indították a növekedési és munkahely-teremtési paktumot.

9 Heti 20 milliárd euró értékben. GYÖRFFY Dóra: Válságkezelés Európában, a gazdaságpolitika depolitizálásának kilátásai. In *Pénzügyi Szemle*, 3013/2., 123–135. o.

10 IMF.

11 Az állam százszázalékos garanciát vállalt az országban elhelyezett bankkötvényekért.

12 Európai Tanács (2011): Main results of euro summit. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125645.pdf Letöltés ideje: 2011. december 15.

13 EFSF, majd ESM.

Tehát az adósságválság kezelése után a gazdaságot is élénkíteni kell. Hiszen hiába csökken az államadósság, ha a megszorítások közepette csökken a gazdaság teljesítménye, így végső soron a GDP-arányos adósság tovább fog nőni. Illetve a mentőcsomagok nem képesek kezelni a fő problémát, az eltérő versenyképességet, így lényegében az adósság átstrukturálása nem jelent valós kiutat a problémákból. A hosszú távú növekedést úgy kell kialakítani, hogy közben figyelembe kell venni a költségvetés, a fizetési mérleg szempontjait, valamint az ár-stabilitás követelményeit, hívja fel a figyelmet Palánkai (2012).

„Ideje, hogy a válságról áthangoljunk a növekedésre”¹⁴ – jelentette ki az Európai Bizottság elnöke, José Manuel Barroso is a 2012 márciusában tartott kétnapos EU-tanácskozáson. A március elején tartott EU-csúcson már nem csupán a rövid távú válságkezelésre összpontosítottak, hanem a növekedés beindítására is. Így egyfajta növekedésbarát költségvetési koncepció képét rajzolták fel.¹⁵

A versenyképesség előmozdítása már nehezebb feladat. A fő probléma az országok folyófizetésimérleg-hiánya.¹⁶ Mivel a tagállamok javarészt egymás között folytatják a kereskedelmet, így egyik ország folyó fizetési mérlegében csak akkor állhat be javulás, ha a másiké romlik, érvel Solomos és Koumparoulis (2012). Erre megoldás lehet, ha globálisan is újra beindul a kereskedelem, s akkor az EU egészében javulni fog. Illetve ha lehetőség volna államok közti transzferekre vagy újraelosztásra, akkor kezelhetőbbé válnának a makroegyensúlytalanságok. Ez azonban egyértelmű elmozdulás lenne a fiskális, majd a politikai unió felé, vagyis egy föderális Európa létrehozása felé.

A másik nagy probléma az államadósságok konszolidálása, úgymond Maastricht-kompatibilissé tétele. Ez a folyamat is elindult az európai adósság-visszavásárlási alap létrehozásával. Ennek értelmében az eurózóna tagállamainak 60 százalék feletti államadósságát vonnák össze (ez kb. 2300 Mrd euró), amely adósságot alacsonyabb kamattal 25 éven keresztül kellene törleszteni.¹⁷ Ez a lehetőség levegőhöz juttatná a tagállamok kormányait, lehetőséget biztosítana a strukturális reformok meghozatalára, illetve segíthetne a gazdasági növekedés beindításában. Az eurókötvények létrehozása szintén a finanszírozás kérdésének megoldásában lenne előrelépés.

Továbbá szükség lenne az Európai Központi Bank szerepének növelésére, azonban ez a maastrichti szerződés módosítását igényli. A másodlagos piacokon való állampapír-vásárlás már így is nagy előrelépés volt az EU vezetői részéről, még akkor is, ha heti 20 milliárd eu-

14 Európai Bizottság (2012): Növekedésre hangolva. http://ec.europa.eu/news/eu_explained/120302_hu.htm – Letöltés ideje: 2014. február 10.

15 Európai Tanács (2012): Az Európai Tanács 2012. március 1–2-i ülésének következtetései. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/12/st00/st00004.hu12.pdf>

16 A folyó fizetési mérlegről lásd részletesebben: OECD: (2010) Current account imbalances in the Euro Area: A comparative perspective. OECD Economics Department Working Papers. No. 826., OECD Publishing és AUGSPURGER, Tom (2011): Current account imbalances within the eurozone. In Major Themes In Economics. Vol 13., 2011, spring 23–50. o.

17 Európai Parlament (2012): <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20120613IPR46722/html/Gazdas%C3%A1gi-korm%C3%A1ny%C3%A1s-sz%C3%A9lesebb-l%C3%A1t%C3%B3k%C3%B6rrel>

róban maximalizálták azt. Többen¹⁸ egyetértenek abban, hogy az eurókötvények kibocsátása nem kerülhető el hosszú távon.

Az utolsó és a jelenlegi helyzetből fakadóan a legrelevánsabb trilemma a *kilépés tagadása*–*„no-bailout” klauzula*–*államcsőd tagadása*.¹⁹

A görög probléma mélyülésével került előtérbe a GMU-ból való kiválás kérdése. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés nem rendelkezik a kilépés lehetőségéről mint reális opcióról. Csupán az unióból való kiválással együtt van lehetőség a valutaövezet elhagyására. Eljátszhatunk a szabályozott kilépés gondolatával, azonban ez a szerződés módosítását igényelné. Ez még mindig a kisebb gondot okozná ahhoz képest, hogy egy esetleges koordinált kilépéssel milyen politikai instabilitást²⁰ váltana ki az EU, hiszen ezzel saját maga ismerné el az eurózóna kudarcát, ami után aligha lehetne fenntartani azt. A kilépés tagadása tehát ezt jelenti.

A válságot megelőzően nem voltak olyan szabályok vagy intézmények, amelyek meghatározták volna, hogy mi a teendő probléma esetén. A maastrichti konvergenciakritériumok és a stabilitási és növekedési paktumban²¹ foglaltak csupán a bevezetésre és a megelőzésre koncentrálnak. Az intézmények és a szabályozás hiányával lényegében tagadták a probléma – esetünkben az államcsőd, az adósságválság – kialakulásának lehetőségét is.

Ahogy azt Benczes (2011 [768. o.]) is kiemeli, „olyan államcsőd eljárásra van szükség, ami rendezett formában, előre rögzített szabályokhoz kötötten teszi lehetővé az adósságkezelést”. Ezáltal csökkenthető egy bekövetkező államcsőd kockázata, és kiszámíthatóbbá is válik, ami az EU egyértelmű érdeke kell hogy legyen a stabilitás és bizalom megőrzése miatt. Egy rendezetlen formában bekövetkező államcsőd, illetve annak következményei teljes mértékben aláásnák az eurózóna hitelességét, és hatalmas károkat okoznának.

A fentebb leírtak alapján tehát államcsőddel nem számolhatunk a zónában, vagyis egy bajba jutott országnak segítségre lesz szüksége, vagy pedig el kell hagynia az övezetet. Mivel a segítség tiltva van a „no-bailout” klauzulában, a kilépés lehetőségével pedig nem foglalkozik az EUMSZ, ezért csak az államcsőd maradhatna, ami nem reális opció.

A háromszög egyik részének feladása szükségszerű, mivel a jelenlegi helyzetben változás nélkül a rendszer instabil lesz. Ha Görögország példáját vesszük, akkor számára a három lehetőség közül egyet választani kell: vagy rendezett államcsőd, vagy hitelt kap, vagy elhagyja az euróövezetet. Mivel a kilépés szerződésmódosítást igényelne, és a leginkább bizalomromboló lépés lenne, ezért ezzel az opcióval jelenleg nem számolok. A másik kettő közül leginkább a „no-bailout” klauzula enyhítése kecsegtet a legtöbb eséllyel. Azonban a mostani intézkedések és változások úgy próbálnak pengeélen egyensúlyozni, hogy mindegyiken módosítanak egy kicsit, de egyiket se kelljen feladni a háromból. Félig rendezett államcsődöt

18 Köztük PALÁNAKI Tibor (2012): Megmenthető-e az euróövezet? In *Köz-Gazdaság*, 2012/1., 16–36. o., 28. o.

19 BENCZES István (2011): Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások. In *Közgazdasági Szemle*, 2011. szeptember, 759–774. o.

20 Azt az üzenetet közvetítendő, hogy a GMU nem egy igazi unió, csupán egy sajátos árfolyam-mechanizmus, amelybe a pillanatnyi gazdasági helyzetnek megfelelően kerülnek be vagy lépnek ki belőle az országok.

21 Lásd a stabilitási és növekedési paktumban.

biztosítanak az adósságállomány felének elengedésével,²² félig pedig a ki nem segíti klauzulát írják felül hitelek folyósításával. De a fentebb felvázolt szituációból jól lehet látni, hogy valamely komponens feladására lesz szükség.

Az Artner–Róna-szerzőpáros²³ is amellett érvel, hogy az euróövezet mai problémái a helytelenül kialakított zónából következnek, és nem szubjektív gazdaságpolitikai eredetűek. Én pedig a fentebb bemutatott lehetetlenségi tételekkel is alátámasztottam, hogy az övezet jelenlegi formájában fenntarthatatlan, ezért másfajta szabályozásra és intézményekre van szükség.

Az eddig bekövetkezett változások alapján elmondható, hogy nem egy probléma megoldására törekednek, hanem általában mindegyik szabályt enyhítik, vagy az eddig nem szabályozott területekre vetnek ki új előírásokat. Ez nagyban lassítja és bonyolítja a rendszert.

Az Európai Uniónak napi szinten menedzselnie kell az akut válságot, amibe beletartozik a tagországok költségvetési fegyelmének fenntartása és betartatása, illetve a bajba jutott („program-”) országok helyzetének (Írország, Görögország, Portugália, Ciprus stb.) monitorozása, stabilizálása és ezen országok pénzügyi megsegítése. 2013 elejére az adósságpiacokon tapasztalt normalizálódás nem javított a rendkívül szűk hitelkondíciókon, amelyek elsősorban a déli periferikus országokban akadályozzák a gazdaság kibontakozását, de az úgynevezett programországokban a versenyképesség helyreállítását célzó reformok meghozták az első gyümölcsüket. Írországban például a válság kitörése óta majdnem 20 százalékkal csökkentek a munkaerő fajlagos költségei, és az ország növekedési pályára állt. A spanyol export pedig 2009 óta 20 százalékkal bővült. A növekedés beindításában a strukturális reformok mellett – amelyeket a tagországok nagy része a válság kényszerítő ereje nélkül nem hajtana végre – olyan tényezők is szerepet játszanak, mint a globális gazdasági talpra állás, a szabadkereskedelmi megállapodások megkötése például az Egyesült Államokkal, de Európa gyengélkedő ipari bázisának a megújítása is.

A válság intézményi szinten is számos kérdést vet fel az eurózóna jövőjére vonatkozóan: az ügy kapcsán vezető lapok a trojkán belüli ellentétek kiéleződéséről írnak. Mint ismert, már az egy héttel ezelőtti tárgyalásokra is közös álláspont nélkül érkeztek a bizottság és a valutaalap képviselői, ami jelentősen megnehezítette a tárgyalások menetét. Sokszor világossá vált, hogy nehézkes az egységes fellépés a trojka számára.

3. A TROJKA MŰKÖDÉSÉNEK HIÁNYOSSÁGAI

A trojkát még 2010 tavaszán hozták létre az euróövezet vezetői, hogy koordinálja a görögök számára nyújtott kétoldalú hitelmegállapodásokat. Az azóta bekövetkezett országmentő (Írország, Portugália, Ciprus) csomagokban is aktívan részt vett.

A trojka (Európai Bizottság, Európai Központi Bank, Nemzetközi Valutaalap) együttműködése egyedülálló a világban, hiszen nincs még egy olyan integráció, ahol az IMF-et part-

nerként, és nem hegemónként kezelnék egy pénzügyi segítségnyújtáskor. Miért volt szükség mégis e különös együttműködésre? Miért nem tudtak az országok csak az IMF-hez, vagy csak az EU-hoz fordulni segítségért? A válasz egyszerű: nem állt rendelkezésre elegendő pénz, tapasztalat és megfelelő szakértői gárda ahhoz, hogy a programokat sikeresen le lehessen futtatni. A hármas együttműködés azonban se nem döntéshozó szerv, se nem hitelező. A hitelező szerepét az IMF és az ESM tölti be, míg a döntéshozatal az EB és az EKB kezében van.

Az EU–IMF-együttműködés bonyolultságát jelzi, hogy mindkettő saját logikája és szabályai szerint szeretné nyújtani a pénzügyi segítséget. (Érdekes megemlíteni, hogy az EU csak a legvégső esetben szeretne beavatkozni pénzügyi segítséggel, míg az IMF a korai beavatkozást részesíti előnyben. A bizottság a deficit csökkentése érdekében a minél gyorsabb költségvetési kiigazítást forszírozta, addig az IMF a belső leértékelésre helyezte a hangsúlyt, többek között a bérek csökkentésére.) Természetesen a támogatások feltétele a szigorú költségvetési konszolidáció és a reformprogramok megvalósítása. Azonban fontos látni, hogy az Európai Bizottság nem tud független félként részt venni ezen programok megvalósításában,²⁴ sokkal inkább egyfajta beépített ügynökként van jelen.

Ezzel szemben az IMF, habár teljesen független félként van jelen az eurózóna országainak programjaiban, csupán a szükséges pénz egyharmadát adta, s ezzel kisebbségi hitelezői státusba került, ami igencsak távol áll eddigi szerepeitől. (A nem eurózóna-országokban – Magyarország, Románia – többségi hitelező volt.)

Az Európai Központi Bank szerepe meglehetősen zavaros abból a szempontból, hogy nem közöl jelentéseket, és egyik dokumentumból sem derül ki egyértelműen, hogy vállal-e, és ha igen, milyen mértékben felelősséget a Trojka döntéseiért. A programban főképpen a banki és a fiskális oldalért felel. Ez jól látható abban, hogy keményebb az elvárások és célok elérésének sürgetésében, mint a két másik résztvevő. Írország esetében például már 2013-ra szeretne volna elérni a háromszázalékos államháztartási hiányt, illetve a görög esetben sokkal nagyobb pénzügyi támogatást kívánt adni a bankszektornak. Az EKB szerepe problémás lehet abból a szempontból, hogy fontosabbnak tartja az árstabilitás fenntartását, mint adott országokban a költségvetések hosszú távú fenntarthatóságát.

Ezen hármas együttműködése különösnek mondható, és sok érdekkonfliktust szül, azonban nem okolható például a görög program sikertelenségéért.²⁵ Ilyenfajta együttműködéssel a jövőben is számolnunk kell, hiszen az EMS alapidokumentuma egyértelmű félként jelöli meg az IMF-et pénzügyi segítségnyújtás esetében. Természetesen az együttműködés mikéntje változhat. A Bruegel Intézet tanulmánya szerint²⁶ a legjobb változat az lenne, ha az IMF a jövőben minimálisan venne részt a hitelprogramokban (a teljes összeg kb. 10 százalékáig). Szakértőket biztosítana mind a hitelező, mind a hitelt kérő országok számára. Ám ezzel együtt megmaradna a lehetősége, hogy kiszálljon, és ne veszítsen függetlenségéből. Hossz-

22 Lásd részletesebben: Európai Tanács (2011): Main results of euro summit. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125645.pdf Letöltés ideje: 2011. december 15.

23 ARTNER Annamária–RÓNA Péter (2012): Eurosz(k)epszis: Az optimális valutaövezet elmélete és az euró gyakorlata. In *Köz-Gazdaság*, 2012/1., 83–102. o

24 Jelen van a tagállamok küldöttjeként, és jelen van mint európai uniós szerv.

25 A Trojka nem okolható a rendkívüli körülményekért (magas eladósodottság, belpolitikai fegyelmetlenség).

26 Bruegel Institute (2013): EU–IMF assistanceto euro-area countries. <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/779-eu-imf-assistance-to-euro-area-countries-an-early-assessment/> Letöltés ideje: 2014. február 7.

szű távon azonban az Európai Valutaalap (EMF) létrehozása jelentene megoldást. Ez biztosítaná mind azt a szakértelmet és anyagi bázist, amelyet jelenleg az IMF képvisel.

A Bruegel Intézet munkatársai²⁷ egy három pillérből álló kritériumrendszert dolgoztak ki, amellyel mérhető a hitelprogramok sikeressége. Ezeket a kritériumokat tekintve a programok akkor sikeresek, ha az országok vissza tudnak térni a piacról való finanszírozáshoz. Az ír program ebből a szempontból teljes sikernek mondható, a portugálok is jó úton járnak (a tanulmány megírásnak a pillanatában), Ciprus esetét még túl korai lenne megítélni, a görög program pedig bizonytalan kimenetelűnek számít.

A második kritérium szerint az országoknak be kell tartaniuk a programban szabott feltételeket (költségvetési fegyelem, pénzügyi szektor reformja, illetve strukturális reformok). Mind a négy ország nagymértékben hajtott végre fiskális konszolidációt. A strukturális reformok végrehajtása is részben megtörtént, azonban ennek eredményei csupán hosszú távon lesznek érzékelhetők.

A harmadik kritérium pedig az előrejelzések és a valós gazdasági mutatók összehasonlításán alapul. A belső kereslet visszaesése mind a három²⁸ országban a tervezettnél nagyobb volt. A kereskedelmi mérleg és ezáltal a folyó fizetési mérleg hiánya azonban a vártnál gyorsabban csökkent.

Összességében elmondható, hogy Írország sikeres kilépése a programból nagy lökést adott az eurózóna egészére és ezáltal a portugál csomag sikeres befejezésére nézve is. Ciprus esetében korai lenne előrejelzésekbe bocsátkozni, azonban várhatóan az írekhez hasonlóan fog kilábalni a nehéz időkből. A görög csomag 2014-es befejezésére kevés esélyt látnak a kutatók.²⁹ Várhatóan egy harmadik csomag elfogadására is szükség lesz még 2014-ben, amely egészen 2030-ig kivonja az országok a piaci finanszírozás alól.

A trojka nem napjainkban éli népszerűségének fénypontját. Az ír kereskedelmi kongresszus elnöke szerint a hármas több kárt okozott Írországban, mint a britek nyolcszáz év alatt.³⁰ Európai parlamenti képviselők pedig vizsgálatot indítottak a trojka államadósság-válságban betöltött szerepéről, illetve annak demokratikus legitimitációjáról.³¹ A két jelentéstevő nem látja megoldottnak a trojka demokratikus kontrollját, és felveti az együttműködés felelősségét a

programországok jelenlegi gazdasági helyzetéért.³² Egyetértenek a Bruegel Intézet tanulmányával³³ abból a szempontból, hogy a trojka utáni időszakban a hasonló mentőakciókat kizárólag közösségi keretek között és demokratikus felügyelet mellett szabad lebonyolítani.

A ciprusi mentőakció a hasonlóságok mellett különlegesnek is számít, mert sokak szerint az EU itt átlépett egy politikai határvonalat a magánbetétek bizonyos összeghatár feletti konfiskálásával. A CEPS (Centre for European Policy Studies) Paul De Grauwe tollából 2013. április 2-án kommentárt³⁴ jelentetett meg, amely éles kritikát fogalmaz meg az EU új válságkezelési doktrínájával szemben. Az új doktrína lényege, hogy a bankválságok okozta pénzügyi hiányokat részben a betétesek vagyonának elvételével (megadóztatásával) finanszírozzák.

De Grauwe szerint a német és IMF-nyomásra kialakított megoldás azt jelenti, hogy a száz-ezer euró feletti betéttel rendelkezők tudni fogják, hogy ha az országuk bajba kerül, akkor ráteheti a kezét a vagyonukra. Ez a rendszer két szempontból problémás. Egyrészt növeli a rendszerkockázatot és így a jövőbeli bankválságok kockázatát azáltal, hogy növeli a betétesek félelmét és hajlandóságát arra, hogy baj esetén megrohanják a bankokat a betéteikért. A baj jelenthet bankszektorbeli és nemzetgazdasági problémát egyaránt, mivel világosan kiderült, hogy ez a kettő szervesen összefügghet egy olyan EU-ban, ahol nincs valódi bankuniós rendszer. Másrészt a körvonalazódó rezsim hatalmas gazdasági terhet ró a megsegítésre szoruló országokra. Mivel a pénzügyi szektor szereplői rendkívüli mértékben összefonódtak egymással, egy bankcsőd gyorsan tovaterjed akár egészséges intézményekre is. Ha pedig a rendszer leáll, akkor a teljes reálgazdaság finanszírozása azonnal megfagy – ezt látjuk éppen Cipruson is. A betétek nem minősíthetők befektetésnek, mint mondjuk egy kötvényportfólió – érvel az anyag –, mert a betét az üzleti élet napi mozgásának szerves része, ha biztonsága sérül, akkor az üzleti körforgás napi menete sérül.

De Grauwe szerint az az érv sem állja meg a helyét, hogy a betétek megcsapolása az adófizetők védelmében szükséges, mert ha mindez komoly és teljes körű gazdasági hanyatlást okoz, azt végül úgyis az adófizetők lesznek kénytelenek finanszírozni, ráadásul immár jóval nagyobb volumenben. Valójában ez a megoldás a gazdag országok (elsősorban Németország) adófizetőinek védelmét szolgálja. De valószínűtlen, hogy ha a gazdag Északon kerülne bajba a bankszektor egy része, akkor bevetnék a betétek lefölezését.

Aggódalomra adott okot, hogy a nemzetközi pénzpiacok precedensértékűnek vélelmezhetik-e egy esetleges spanyol vagy olasz mentésre nézve. Azonban a javaslat támogatói – így Wolfgang Schäuble német pénzügyminiszter is – siettek leszögezni, hogy Ciprus egyedi eset.

27 WOLFF, Guntram B.–DE SOUSA, Carlos–SAPIR, André–TERZI, Alessio (2014): The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures. <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/815-the-troika-and-financial-assistance-in-the-euro-area-successes-and-failures/>. Letöltés ideje: 2014. február 24.

28 Ciprus esetében túl korai lenne a mutatók elemzése.

29 DÁRVAS, Zsolt–SAPIR, André–WOLF, Guntram B. (2014): The long haul: managing exit from financial assistance. <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/816-the-long-haul-managing-exit-from-financial-assistance/>. Letöltés ideje: 2014. február 24.

30 Financial Times (2013): Ireland: Blake houses. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f5d742a8-a3a1-11e2-ac00-00144feabdc0.html?siteedition=intl#axzz2sdwllq1>. Letöltés ideje: 2014. február 7.

31 The Economist (2014): The euro's hellhound. <http://www.economist.com/news/europe/21595432-it-time-reform-trojka-handles-euro-zone-bail-outs-euros-hellhound?zid=307&ah=5e80419d1bc9821ebe173f4f0f060a07>. Letöltés ideje: 2014. február 7.

32 KARAS, Othmar–NGOC, Liem Hoang (2014): Enquiry report on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-526.111%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>. Letöltés ideje: 2014. február 10.

33 Bruegel Intézet (2013).

34 DE GRAUWE, Paul (2013): The new bail-in doctrine: A recipe for banking crises and depression in the eurozone <http://www.ceps.eu/book/new-bail-doctrine-recipe-banking-crises-and-depression-eurozone>

A ciprusi ügy kiemelése nemcsak azért fontos, mert az EU válságkezelési gyakorlatának egy rendkívüli elemeket felvonultató mérföldköve, hanem azért is, mert komoly negatív hatással járt a bizottság és az IMF együttműködésére vonatkozóan is.³⁵

4. ÖSSZEFOGLALÓ

A válság öt éve alatt teljesen egyértelművé vált, hogy az Európai Unióban véghezvitt válságkezelés jóval túlmutat a válságon, magát az EU hosszú távú jövőjét formálja aktívan. Az eddig meghozott válságkezelő intézkedések olyan intézményi reformokat indítottak be, amelyek szükségszerűek voltak ahhoz, hogy a válság ne döntse össze kártyavárként az egész uniót. Azonban ezzel egy olyan pályára állították az integráció fejlődését, amely még koránt sincs befejezve, jóval túlmutat a válság véget érésén is. Természetesen ehhez arra lenne szükség, hogy közös legyen a cél az EU államai, de legalábbis az eurózóna tagországai között. Amely cél meghatározására eddig egyértelműen még nem került sor.³⁶

Fontos azonban látnunk, hogy az elmúlt három év³⁷ alatt mennyi intézményi újítást vezettek be. Ilyen mértékű reformhullámra és intézményfejlesztésre az EU megalapítása óta nem volt példa. Tehát korántsem jelenthetjük ki az unió tétlenségét a válsággal és jövővel kapcsolatban.

A négy „programország” teljesítménye a válságkezelés után heterogén. Írország visszatért a piaci finanszírozáshoz, s nagy valószínűséggel hamarosan a portugálok is követni fogják őket. A görögök esetében pedig a továbbiakban már nem az euróövezet elhagyásáról szólnak a viták, hanem a hitelmegállapodásból való kilépés lehetőségeiről. Ennek ellenére Görögország gazdasági rendje és főleg valutaövezeti tagsága nem fenntartható jelentős átalakítás nélkül. A válság akut szakasza után nem kizárt, hogy egy elhúzódó, lassú növekedést produkáló időszakra kell felkészülni Európában. Ezt az időszakot kellene felhasználni az EU-szintű új gazdasági reformlépések (bankunió, fiskális paktum) konszolidálására, illetve befejezésére. Emellett azonban meg kell találni a gazdasági növekedés stabil forrását, hiszen enélkül, valamint a gazdasági kormányzás eurózóna-szintű rendszerének jelentős átalakítása nélkül nem lehet garantálni sem a válságból való kilábalást, sem a valutaövezet hosszú távú stabilitását.

35 MARJÁN Attila: Európai gazdasági és politikai föderalizmus. 2013, Dialóg Campus.

36 Lásd MARJÁN Attila Az Európai politikai geometria átalakulása és egyes tagállamok Európa-politikája (in *Pro Publico Bono*, 2014/1., 4–15. o.) című tanulmányában részletesebben.

37 Jelen esetben a 2010–2013-as időszak.