BENCZES ISTVÁN

EURÓPA VÁLASZÚTON: SZABÁLYOK VAGY KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS?

ABSZTRAKT • Az 1990-es évektől indulóan a fiskális fegyelem megteremtésében mind jellemzőbbé váltak (1) a fiskális eljárások (a költségvetés tervezése, elfogadása és kivitelezése) újratervezése, illetve (2) a számszerű formában meghatározott fiskális politikai szabályok bevezetése. Miközben a szakmai konszenzus az első megoldást támogatta, az Európai Unió intézményei a második, azaz a szabályalapú megoldásokat preferálták. Az európai szuverén adósságválság hatására ismét fellángoltak a viták a szabályok versus intézményi reformok frontján. Míg azonban majd negyedszázaddal ezelőtt az EU-ban az intézményi reformoknak igazán esélyük sem volt a numerikus szabályokkal szemben, mostanra gyökeresen megváltozott a helyzet. A tanulmány fő állítása, hogy immáron nem tűnik lehetetlennek e két megoldás együttes alkalmazása sem. A szabályok és az intézményi reformok várhatóan együtt formálják majd a jövő Európai Uniójának gazdasági kormányzását.
KULCSSZAVAK: intézményi reform, költségvetési szabály, fiskális unió.
JEL: E62, F45

BEVEZETÉS

A II. világháborút követő keynesiánus gazdaságpolitika kritikájaként a hetvenes évek végére mind szélesebb körben nyert teret az az álláspont, miszerint a gazdasági zavarok oka legtöbb esetben maga az elhibázott gazdaságpolitika.[1] Az állam mindenhatóságával szemben megfogalmazott kritikus hozzáállás indította arra előbb a közgazdasági elmélet, majd később a gyakorlati gazdaságpolitika művelőit, hogy

[1] Friedman, Milton: *A program for monetary stability,* 1959, Fordham University Press, New York, illetve Lucas, Robert E.: Econometric policy evaluation: A critique, in Brunner, Karl – Meltzer, Allan H.: *The Phillips Curve and Labor Markets. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 1.,* 1976, American Elsevier, New York, 19–46. o.

egyfelől a jegybanki politika alakítását nem ajánlatos politikusokra bízni, célszerűbb azt magas fokú szakmai kompetenciával bíró technokraták irányítása alá helyezni, illetve másfelől, hogy a gazdaságpolitika alakításában a diszkrecionális politika felől a szabályokhoz kötött közpolitika felé célszerű elmozdulni.[2]

E meggyőződés azonban csak majd másfél évtizedes késéssel, a kilencvenes évek elejére gyűrűzött át a költségvetési politika területére.[3] Az 1990-es évektől indulóan a fiskális fegyelem megteremtésében mind a fejlett, mind pedig a fejlődő országok csoportja jellemzően (1) vagy a fiskális eljárások (a költségvetés tervezése, elfogadása és kivitelezése) reformját valósította meg, az esetek legtöbbjében megerősítve a pénzügyminiszter pozícióját az ágazati (ún. költekező) minisztériumok rovására, továbbá többéves makrogazdasági kiigazítási terveket készítettek, illetve költségvetési tanácsot állítottak fel; vagy (2) számszerű formában meghatározott korlátokat szabtak a fiskális politika mozgásterének behatárolására.

A „szabály vagy intézményi reform" kérdésében állást foglalók többsége amellett érvelt, hogy egy nemzetgazdaságban a fiskális fegyelem biztosításának legmegbízhatóbb eszköze a költségvetési intézmények, illetve döntési eljárások, mechanizmusok megfelelő átalakítása.[4] A numerikus formában definiált szabályokat e szerzők többsége arra való hivatkozással tartotta kevésbé hatásos eszköznek, hogy azok afféle kényszerzubbonyt jelentenek a mindenkori kormányok számára, illetve ha a rugalmasságnak engedve túl sok a kibúvó, akkor pedig a hitelességük sérül.[5]

Az intézményi reformok melletti kiállás (a szabályokkal szemben) jellemzően arra a politikai gazdaságtani megfigyelésre vezethető vissza, mely szerint demokratikus berendezkedésű országokban a töredezett, túl sok szereplős döntési folyamatok olyan nem kívánt externális hatásokra vezetnek, amelyek az éves államháztartási hiány politikailag motivált tartósítását okozzák, és ezáltal az államadósság rátájának

[2] Barro, Robert J. – Gordon, David B.: Rules, discretion and reputaion in a model of monetary policy, in *Journal of Monetary Economics,* Vol. 12. No. 1. (1983), 101–121. o., valamint Kydland, Finn. E. – Prescott, Edward C.: Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans, in *Journal of Political Economy,* Vol. 85. No. 3. (1977), 473–491. o.

[3] E folyamat leírását magyarul lásd Benczes István – Kutasi Gábor: *Költségvetési pénzügyek,* 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest, valamint Galbács Péter: *Aktív szabályozás vagy gazdaságpolitikai nihilizmus,* 2012, Akadémiai Kiadó, Budapest.

[4] Lásd Alesina, Alberto – Perotti, Roberto: Budget deficits and budget institutions, in Poterba, James M. – von Hagen, Jürgen: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance,* 1999, The University of Chicago Press, Chicago–London, 13–36. o.; Eichengreen, Barry: Institutions for fiscal stability, in *CESifo Economic Studies,* Vol. 50. No. 1. (2004), 1–25. o.; von Hagen, Jürgen: More growth for stability. Reflections on fiscal policy in Euroland, in *ZEI – EMU Monitor, Background Paper,* 2002, University of Bonn, valamint Wyplosz, Charles: *Fiscal discipline in EMU: Rules or institutions?,* 2002, Graduate Institute for International Studies és CEPR.

[5] Kennedy, Susanne – Robbins, Janine – Delorme, Francois: The role of fiscal rules in determining fiscal performance, in *Fiscal rules,* 2001, Banca d'Italia, Róma, 237–266. o.

folyamatos emelkedését eredményezik.[6] Az éves költségvetés tervezésének, elfogadásának és kivitelezésének folyamatát egy alkusorozatként értelmezik e szerzők, és arra világítanak rá, hogy az alku szereplői rendre az ún. közalapproblémával szembesülnek, ami állandósítja a hiányt és magasan tartja az államadósságot. A költségvetési alkufolyamat racionalizásának célja ezért nem is lehet más, mint a „deficitre való hajlam" feloldása, az externális hatások belsővé tétele. Ennek módja lehet a költségvetési folyamatban szereplők körének korlátozása (és különösen egy erőskezű pénzügyminiszter kinevezése), a parlament vétó-, illetve módosítási jogának limitálása, a teljes alkufolyamat transzparenciájának biztosítása, stb.[7]

Mindennek ismeretében talán meglepő is lehet, hogy az országok egy jelentős része inkább a fiskális szabályok bevezetését választotta.[8] A tervezési folyamat racionalizálása pedig az országok egy viszonylag kisebb csoportjára volt jellemző, meghatározóan az angolszász országokban vált elfogadottá. Egy korábbi tanulmányunkban[9] amellett érveltünk, hogy Európában a *vagy* szabály, *vagy* intézményi reformok kérdése egészen más kontextusban merült fel, mint mondjuk Ausztráliában vagy Új-Zélandon, ahol a költségvetési folyamat racionalizálását vitték sikerre a kilencvenes években. Úgy érveltünk, hogy a javasolt intézményi megoldások (azaz a tagállami költségvetési alkufolyamat reformja) a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) létrehozásának idején egyszerűen nem jelenthettek reális alternatívát. Mit jelentett volna ugyanis a költségvetési folyamat döntési eljárásainak átszabása, új intézményi formák kialakítása a GMU egészében? Vagy delegálni kellett volna bizonyos nemzeti jogköröket nemzetek feletti szintre, ezáltal csorbítva a szuverenitást – például a közös

[6] Drazen, Allan: *Political economy in macroeconomics,* 2000, Princeton University Press, Princeton, N. J.; Persson, Torsten – Tabellini, Guido: *Political economics,* 2000, MIT Press, Cambridge, Massachusettes.

[7] von Hagen, Jürgen – Harden, Ian: Budget processes and commitment to fiscal discipline, in *IMF Working Paper,* WP/96/78 (1996), Washington DC. Valójában két konkrét lehetőséget ajánlanak e szerzők (lásd például Alesina – Perotti: *i. m.*). Az egypárti kormányok esetében (plurális választási rendszerekben) az ún. delegációs eljárást javasolják, ahol a pénzügyminiszter vagy a miniszterelnök joga, hogy felügyelje a költségvetési folyamat egészét. A költekező miniszterek ebben a felállásában a pénzügyminiszter teljes kontrollja alatt működnek, világos hierarchiába szerveződve. A másik megoldás koalíciós kormányok számára lehet kedvező, amely az arányos választási rendszerekre jellemző. A koalíciós pártok a kormányzat működését nem ad hoc módon szervezik, hanem szerződéses alapokra helyezik, a jogok és kötelezettségek világos elhatárolása mellett. A szerződés explicit formában is rögzíthet valamilyen mennyiségi célt a fiskális politikára vonatkozóan, amelyet akár egy ún. többéves program keretében fogadhatnak el az érdekeltek. A költségvetési folyamat kivitelezési szakaszában azután már ez esetben is a pénzügyminiszter felelőssége, hogy a felek betartsák a szerződéses vállalásokat.

[8] IMF: *Fiscal rules: Anchoring expectations for sustainable public finances,* 2009, Washington DC.

[9] Benczes István: Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban, in *Külgazdaság,* 2004/11. szám, 20–37. o.

költségvetés növelésével vagy valamely közösségi szerv (például az Európai Bizottság) erősítésével; vagy nem erősítve a szupranacionális szintet, az egyes nemzetek szintjén kellett volna közelíteni, esetleg egységesíteni a költségvetés döntési folyamatait.

A kilencvenes évek elején azonban sem az első, sem pedig a második megoldásra nem volt nyitott az Európai Unió, pontosabban annak tagállamai. Az első megoldás ugyanis egyértelműen a politikai unió megvalósításának irányában tett lépés lett volna, ami akkor még nem volt napirenden az EU-ban, sőt az EU kilátásba helyezett bővítése csak még nagyobb bizonytalanságot hozott e tekintetben. Ehelyett sokkal inkább a kormányköziség erősödött az elmúlt közel negyedszázadban. A reálisabbnak tetsző és a hivatkozott szerzők többsége által igényelt második megoldás esetében (nemzeti szintű újratervezés) pedig nem csupán arról (lett) volna szó, hogy a költségvetési folyamat eljárásait harmonizálják, egységesítik a felek. A nemzeti szintű költségvetés eljárási és döntési folyamata ugyanis nem tekinthető exogénnak abban az értelemben, hogy azt az adott ország történelmi sajátosságai, alkotmányos berendezkedése, úgymint választási (és párt-) stb. rendszere határozzák meg. Mindez tehát végső soron magának a nemzeti szintű alkotmánynak az újrafogalmazását is jelent(h)ette volna, amire szintén nem volt meg a fogadókészség. Egyszerűbbnek tűnt a Gazdasági és Monetáris Uniónak csak a monetáris pillérét megépíteni, melyet ma a nemzetek felett álló Európai Központi Bank jelenít meg. A gazdasági pillért pedig igyekeztek a működéshez szükséges minimum szintjén tartani. E „szükséges minimum" sem volt kevés azonban. A GMU működési kereteit kijelölni hivatott Maastrichti Szerződésben a felek vállalták, hogy kölcsönösen monitorozzák a fiskális politika tagállami teljesítményét, baj esetén nem nyúlnak sem a monetizálás, sem pedig a tagállami kisegítés eszközéhez (a híres-hírhedt ki-nem-mentési záradék), illetve intézményesítették a túlzottdeficit-eljárást, amelynek eleme a hiányra és az államadósságra megállapított felső érték. E keretrendszer a válság előtt kielégítően működött, ezért hiba volna most a válságot egyértelműen és kizárólag e rendszer fogyatékosságaihoz kötni.[10]

Nem meglepő módon az európai szuverén adósságválság hatására a viták ismét fellángoltak a szabályok versus intézményi reformok frontján. Míg azonban majd negyedszázaddal ezelőtt az Európai Unióban az utóbbinak igazán esélye sem volt az előbbivel szemben, mostanra gyökeresen megváltozott a helyzet. A tanulmány fő állítása ezért, hogy immáron nem tűnik lehetetlennek e két fegyelemerősítő megoldás együttes alkalmazása sem. A szabályok és az intézményi reformok várhatóan együtt formálják majd a jövő Európai Uniójának gazdasági kormányzását.

[10] Csaba László: Válságkezelés Európában: új gazdaságfilozófia felé? in *Köz-gazdaság,* 2013/3. szám, 47–61. o.; Losoncz Miklós: *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban,* 2014, TriMester, Tatabánya.

A továbbiakban előbb a szabályok szigorításának lehetőségeit és korlátait vesszük számba. Hosszabban is értékeljük a Gazdasági és Monetáris Unió stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló egyezményt. A kvalitatív elemzés mellett a tagállami szintű fiskális szabályok hatékonyságának empirikus vizsgálatára is kísérletet teszünk. A tanulmány második nagy egységében a fiskális unió esélyeit latolgatjuk, mint az intézményi reformok egy lehetséges irányát. Megmutatjuk, hogy a fiskális unió koncepciója korántsem egységes elgondolásokra épül: az ad hoc segítségnyújtást lehetővé tevő közös fiskális kimentési alaptól egészen az állandó transzferek intézményesítéséig, illetve a közösségi szintű adóbeszedésig terjednek azok az elképzelések, amelyek a szabályok helyett (vagy gyakran mellett) az intézményi reformokat proponálják.

1. FISKÁLIS SZABÁLYOK HASZNÁLATA AZ EU-BAN

Fentiekben már utaltunk rá, hogy a korábbi „*vagy* szabály, *vagy* intézményi reform" vitában az EU mostanra sokat engedett, és láthatóan mind a két fronton harcot próbál indítani a fiskális fegyelem megteremtése érdekében. A kilencvenes évek elejével ellentétben azonban, most úgy tűnik, a felek inkább az intézményi reformokat üdvözlik, a szabályok további erősítését, sőt kiterjesztését pedig határozott kritika fogadja. E törésvonal egyfelől az Európai Bizottság és a tagállamok között tapintható (a bizottság már 2010-ben elkötelezte magát a fiskális szabályok megtartása és hatékonnyá tétele mellett[11]), másfelől a Németország által dominált (kisebb) csoport és az EU többi tagállama között.

De mi is a fiskális szabály és legfőképpen: mi a probléma e szabályokkal? A fiskális politikai szabály olyan, „a költségvetési politika alakításával szemben támasztott és folyamatosan alkalmazott korlát vagy kényszer, amit a fiskális teljesítmény valamely széles értelemben vett aggregátumára határoznak meg".[12] A szabály tehát olyan formálisan is rögzített és számszerű korlátozás, ami valamely releváns aggregált fiskális paraméterre – jellemzően az államadósság állományára és/vagy valamely pénzáramlási aggregátumra – kínál felső korlátot, többnyire kötelező érvénnyel. Elnevezése a gyakorlatban rendszerint norma, referenciaérték, szabály vagy elv. Formailag szintén változatos: lehet nemzetközi szerződés, alkotmányerejű, illetve rendes törvény, esetleg rendelet, vagy öltheti kormányzati, gazdaságpolitikai ajánlás, útmutató alakját is. Hatóköre kiterjedhet az államháztartás egészére (kiterjesztve akár a közszektor, így az állami vállalatok körére is) vagy részeire (különösen a központi kor-

[11] European Commission (2010) Commission communication of 12 May 2010 on Reinforcing economic policy coordination. Európai Bizottság, 2010. május 12.

[12] Kopits, George – Symansky, Steven: Fiscal policy rules, in *Occasional Paper,* No. 162. (1998), IMF, Washington DC. 2. o.

mányzatra), a föderális, illetve a tagállami és tartományi szint(ek)re. Az alkalmazás szigorának foka szerint megkülönböztetjük az *ex ante* és az *ex post* teljesítés igényét. Előbbi esetben a költségvetés tervezésekor és elfogadásakor kell érvényesíteni a fiskális politikai szabályt. *Ex post* teljesítés esetén a költségvetés végrehajtása során is tiszteletben kell tartani az előírást, az elszámolásnál akár szankció is kísérheti a deviáns magatartást, ilyen értelemben tehát szigorúbbnak is tekinthető, mint az előző megoldás. A büntetés módja a hitelesség csorbulásától a jogi szankciókon át (például pénzek kötelező átcsoportosítása) a pénzbírságig terjedhet. A szabályok betartásán őrködhet a (legfelsőbb) bíróság (de akár az alkotmánybíróság is), a pénzügyminiszter vagy a kabineten belül felállított gazdasági csoport, továbbá a jegybank vagy a kormányon kívüli, független szakértői szervezet, mint például a több országban is működő költségvetési tanács.

A szabálybevezetés legjellemzőbb indokait Kennedy és szerzőtársai négy csoportba sorolták, ezek: (1) minimalizálni a negatív externália felléptének lehetőségét, melyre különösen föderális berendezkedésű államokban vagy közös valutát használó országokban (mint a GMU) lehet számítani; (2) biztosítani a makrogazdaság stabilitását (a háború utáni Japánban például); (3) erősíteni a kormányzat fiskális politikájának hitelességét, előmozdítani a költségvetési hiány lefaragását (a kanadai tartományokban például egyértelműen ez volt a meghatározó indíték); (4) megteremteni a fiskális politika hosszú távú fenntarthatóságát, különösen az idősödő társadalom jelentette kihívások okán (erre kínál példát Új-Zéland a kilencvenes években).[13]

A fiskális politikai szabályok típusait sorolja fel az 1. táblázat.

Az EU-ban az elmúlt években megvalósított reformok egyik legfőbb célja a kormányzás hatékonyságának, vagy másként a szabályok betartásának és kikényszeríthetőségének megteremtése volt. Így például az ún. hatos csomag részeként a szokásos politikai nyomásgyakorlás eszközeinek használata mellett a szankcionálásban jóval erősebb szerepet fognak játszani a különféle pénzügyi büntetések (kamatozó, illetve nem kamatozó letétek elhelyezése, majd szélsőséges esetben elvonása). Fontos újítás lehet, hogy a büntetés automatikusan jár majd, és nem a politikai döntéshozók (így elsősorban az ECOFIN-ban helyet foglaló gazdasági és pénzügyminiszterek) pillanatnyi érdekei szerint kerülnek alkalmazásra a jövőben – ami korábban a rendszer teljes csődjét eredményezte.[14]

Célként jelenik meg továbbá az Európai Unió fiskális szabályrendszerének nemzeti szintű birtokbavétele. Ez egyfelől nemzeti szintű költségvetési politikai keretrendszerek kidolgozását jelenti, amelyek harmonizálnak az EU szupranacionális

[13] Kennedy, Susanne – Robbins, Janine – Delorme, Francois: The role of fiscal rules in determining fiscal performance, in *Fiscal rules,* 2001, Banca d'Italia, Róma, 237–266. o.

[14] Csaba László: *A fölemelkedő Európa,* 2006, Akadémiai Kiadó, Budapest; Losoncz (2014): *i. m.;* Rácz Margit: *Uniós kihívások és válaszutak a 2000-es években,* 2007, Akadémiai Kiadó, Budapest.

1. táblázat • Fiskális politikai szabályok. Forrás: BENCZES – KUTASI *(2010):* i. m. *Megjegyzés: A szabályok és célértékek a GDP százalékában vannak megadva (ahol indokolt).*

Az alkalmazott szabály típusa	A szabály tartalma
kiegyensúlyozott költségvetés szabálya	• a teljes bevételek és kiadások egyensúlya, azaz a deficitfinanszírozás tilalma • a folyó bevételek és kiadások egyensúlya, azaz deficitfinanszírozás csak a tőkemérlegre megengedett (gyakorta használt elnevezése: aranyszabály) • működési bevételek és kiadások* egyensúlya • strukturális egyenleg egyensúlya** • ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg egyensúlya**
deficitszabály	• a teljes hiány mértékére vonatkozó korlátozás • a strukturális deficit mértékére vonatkozó korlátozás
hitelfelvételi szabály	• belső forrásokból történő kormányzati hitelfelvétel tilalma • a jegybanki deficitfinanszírozás teljes tilalma vagy bizonyos korlátok között tartása (az előző évi kormányzati bevételek vagy kiadások arányában rögzítve)
adósságállomány szabály	• az államadósság bruttó vagy nettó állományára kiszabott felső érték, illetve célérték • bruttó adósság reálértékének szinten tartása
tartalékalap(ok)	• a jövőben felmerülő kötelezettségek fedezésére szolgáló felhalmozások (nagysága a jelenlegi kifizetések arányában van megadva)
implicit szabály	• rögzített vagy csúszó árfolyamrendszer • valutatanács
egyéb szabályok	• a kormányzati bevételek és kiadások bizonyos részeire, tételeire, illetve azok arányaira előírt limitek (például az elsődleges kiadások arányának rögzítése, vagy a folyó és tőkekiadások egyensúlyának, esetleg arányának meghatározása)

* A kiadások a tőketételek amortizációjával csökkentve kerülnek kimutatásra.
** A ciklikus hatásoktól megtisztított és a strukturális egyenleg közötti különbség abban mutatkozik meg, hogy utóbbiba nem számítódnak bele olyan egyszeri, nem ismétlődő és nem-diszkrecionális intézkedések, amelyek függetlenek a konjunkturális változásoktól.

szabályaival is. Így erőteljesebb hangsúlyt kaphatnak a nemzeti szintű fiskális szabályok. Másfelől erőfeszítéseket tesznek a nemzeti statisztikai rendszerek egységesítésére (pontosabban egységesített módszertanok kidolgozására), az előrejelzőrendszerek transzparenciájának biztosítására, illetve az államháztartás fogalmának tisztázására (vagyis, hogy mi kerül a könyvekbe, és mi marad ki onnan). A nemzeti fiskális tanácsok szerepe is felértékelődhet. Ebbe az új irányba illeszkedik a már 2011-től működő „európai szemeszter" gyakorlata is, amely a nemzeti költségvetések és a szerkezeti reformok együttes vizsgálatát teszi lehetővé.[15]

[15] A hatos csomag, illetve a Stabilitási és Növekedési Egyezmény reformjának hosszabb elemzésétől itt eltekintünk, erre lásd JANKOVICS LÁSZLÓ: A nemzeti gazdaságpolitikák mozgástere az új európai keretrendszerben, in MURAKÖZY LÁSZLÓ (szerk.): *Minden Egész eltörött,* 2013, Akadémiai Kiadó, Budapest, 198–226. o. és LOSONCZ (2014): *i. m.*

2. A GMU STABILITÁSÁRÓL, KOORDINÁCIÓJÁRÓL ÉS KORMÁNYZÁSÁRÓL SZÓLÓ EGYEZMÉNY ÉRTÉKELÉSE

Az uniós fiskális szabályok fejlődése szempontjából az egyik legjelentősebb mérföldkő a 2012-ben elfogadott, a Gazdasági és Monetáris Unió stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló egyezmény (a továbbiakban: TSCG) volt.[16] Az egyezmény egyszerre három fronton is újat hozott: minden korábbinál szigorúbb, a kiegyensúlyozott költségvetést megcélzó fiskális szabályt alkotott meg; előírja a szabályok magas szintű nemzeti jogforrásokba történő ültetését; nem teljesítés esetére bevonja a szupranacionális Európai Unió Bíróságát is.

Az egyezmény talán legszembetűnőbb újdonsága, hogy a korábbiakkal ellentétben immár a nemzeti szintű szabályalkalmazást is kötelezővé teszi. Bevezetésre kerül egy új deficitszabály, amely a korábbiaktól eltérően nem a teljes nominális államháztartási hiányra, hanem a ciklikus hatásoktól és az egyszeri tételektől megtisztított strukturális hiányra foganatosít felső korlátot (értéke a GDP 0,5%). A tagállamok vállalják a minden egyes EU-ország számára előírt középtávú célkitűzéshez való gyors közelítést, amelynek tényleges sebességére az Európai Bizottság tesz javaslatot, figyelembe véve az országspecifikus fenntarthatósági kockázatokat. Az egyezmény egy adósságszabályt is tartalmaz, ami voltaképpen megismétli a megújított Stabilitási és Növekedési Egyezmény adósságcsökkentésre vonatkozó előírásait. Ennek megfelelően az egyezmény az államadósság 60% feletti részének évenként egy huszaddal történő mérséklését várja el a felektől.

A legtöbbet hangoztatott kritika az egyezmény kapcsán, hogy nem része az EU jogi keretrendszerének, és mint ilyen, nem több egy kormányközi szerződésnél. Az egyezményhez ugyanis nem csatlakozott sem Nagy-Britannia, sem pedig Csehország. Jellegénél fogva így tovább erősíti azt a nem kívánt vonalat, ami a kormányközi tárgyalásokat, alkukat és általában is a kormányköziséget teszi az EU meghatározó kormányzási, döntési mechanizmusává. Mint kormányközi szerződés, a szerződő felek (illetve azok kormányai) a meghatározó és döntési jogkörrel rendelkező aktorok. Az Európai Bizottság következésképpen látszólag háttérbe szorul. Csakhogy sem az ECOFIN, sem pedig az Európai Tanács nem rendelkezik akkora kapacitással és rálátással, hogy érdemben felügyelni vagy betartatni tudná a költségvetési fegyelem erősítését célzó új szabályokat. Nem meglepő ezért, hogy a szerződés maga nevesíti az Európai Bizottságot, és felhatalmazza mindezen feladatok elvégzésére. A kormányköziség és a közösségi módszer ilyetén keverése (vagy keveredése) azonban könnyen vezethet nem egyértelmű, nem transzparens döntési helyzetekhez.

[16] *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union* (a továbbiakban: TSCG), 2012. február 3.

Márpedig a rendkívül szigorú szabályok nyilván erőteljes politikai csatározásokat indukálnak majd, amiben rendre állást kell foglalniuk a feleknek.

A szerződés további sajátossága, hogy a nemteljesítés esetére a szupranacionális EU Bíróságát is bevonja a rendezésbe. A luxemburgi Bírósághoz maga a bizottság vagy bármely, a szerződésben részes tagállam fordulhat jogorvoslatért. A Bíróság határozata pedig kötelező érvényű és pénzbüntetést is kiróhat a vétkes tagállamra (a GDP 0,1%-a erejéig).

További kihívást jelent a már eddig is gondokat okozó nemzeti birtokbavétel hiánya. Föderális berendezkedésű országokat tanulmányozva Bordo és szerzőtársai arra jutottak, hogy a felülről kikényszerített szabályok nem hatásosak.[17] Az új szabályozás egyik leggyengébb pontja azonban éppen a birtokbavétel. A szerződés arra szorítja a részes államokat, hogy a fiskális szabályokat kötelező érvénnyel és tartósan építsék be saját nemzeti joganyagukba, lehetőleg alkotmányban rögzítve [Egyezmény 3. cikk (2) bek.]. Így megszűnik az a korábbi gyakorlat, ami szerint csak szupranacionális szintű szabályok – értsd a Stabilitási és Növekedési Paktum előírásai – szorították fegyelemre a tagállamokat. Mostantól minden részes tagállam köteles saját jogrendszerébe is átültetni a költségvetési szabályokat – egészen pontosan egy ún. adósságszabályt. Csakhogy e szabályok alapvetően a német közpénzügyi felfogást tükrözik. Az egyezmény egyenlegszabálya gyakorlatilag megegyezik a 2009-ben Németországban elfogadott „adósságfékkel". Habár az egyezmény kidolgozásához a kezdetektől nevét adta a francia kormány is, ám az alapvetően a német preferenciák lenyomata. Kérdés ezért, hogy a többi tagállam mennyire érzi a rendelkezéseket sajátjának.

További kérdés, hogy a mostanra már meglehetősen összetett fiskális szabályegyüttesben nem okoz-e mindez inkonzisztenciát és átláthatatlanságot. A vonatkozó elemzések alapján talán nem.[18] Az új szabályrendszer ugyanis nem az átláthatatlanságot erősíti, mivel a már meglévő és a most elfogadott szabályok egyértelmű hierarchiába rendeződnek. A hierarchia csúcsán az új, tagállami szinten bevezetésre ajánlott strukturális egyenleg-szabály áll. Az EU-s szabályok pedig (úgymint maga a Lisszaboni Szerződésben megfogalmazott szabályok vagy a hatos csomag fiskális szabályai) valamiféle védőhálóként szolgálnak majd (lásd a 2. táblázatot[19]).

[17] Bordo, Michael – Markiewicz, Agnieszka – Jonung, Lars: A fiscal union for the euro: Some lessons from history, in *NBER Working Paper Series,* No. 17380. (2011).

[18] Blizkovsky, Petr: Does the golden rule translate into a golden EU economic governance? in *Policy Brief Series,* Issue 7. (2012), Lee Kuan Yew School of Public Policy, Singapore; Marzinotto, Benedicta – Sapir, André: Fiscal rules: Timing is everything, in *Bruegel Policy Brief,* Issue 2012/03. (2012); Verhelst, Stijn: How EU fiscal norms will become a safety net for the failure of national golden rules? in *European Policy Brief,* No. 6. (2012).

[19] Forrás: Blizkovsky (2012): *i. m.*

2. táblázat • A fiskális szabályok hierarchiája.

Rangsor	Jogi alap	Instrumentumok	Paraméterek	Szankció	Döntés szankcióról	Részes államok
1	TSCG	Kiegyensúlyozott egyenleg szabálya	Strukturális hiány a GDP 0,5%-a alatt	Büntetés a GDP 0,1%-áig	EU Bírósága	25
2*	TSCG	Adósságszabály	1/20 résszel csökkenteni az adósság GDP 60%-ánál nagyobb hányadát	N/A	N/A	25
3	EU másodlagos jogforrás	Hatos törvénycsomag	A középtávú cél (MTO) közelítése és a strukturális hiány a GDP 0,5%-a alatt	Kamatozó letéttől (a GDP 0,2%-a) a bírságig (szintén 0,2%)	Tanács (fordított minőségi többség)	27, szankciók csak GMU tagokra
4	EU elsődleges jogforrás	Lisszaboni Szerződés 126. cikke, Protocol 12	Éves hiány a GDP 3%-a alatt	„Megfelelő" nagyságú büntetés	Tanács (minősített többség)	27, szankció csak GMU tagokra

* Hasonló adósság-szabály része a hatos csomagnak is.

Annak megítélése, hogy egy nemzeti szinten bevezetett szabály hatékony lehet-e, természetesen nem egyszerű. Az EU tagállamaiban használt fiskális szabályok hatékonyságának vizsgálatára egy korábbi tanulmányunkban[20] átfogó, az EU 27 tagállamára készített adatbázis került összeállításra (Horvátország nem voltak része a vizsgálatnak). A vizsgálat az 1990 és 2004/2007 közötti, azaz a 2008–2009. évi világgazdasági válságot megelőző időszakra koncentrált. (A mintába azon események kerültek beválogatásra, ahol a fiskális szabályok bevezetésére 2004-ig sor került. A szabályok késleltetett hatásai a válságot megelőző esztendőig, azaz 2007-ig lettek nyomon követve.[21]) A mintába csak olyan események kerültek beválogatásra, ahol a tagállamok (1) nemzeti vagy – ahol indokolt – szövetségi állami szinten, és/vagy (2) regionális (tartományi, tagállami) szinten, valamint (3) a társadalombiztosítási alapokra vonatkozóan honosítottak meg fiskális szabályokat. A helyi önkormányzatokra érvényesített fiskális szabályok tehát nem kerültek beválogatásra. A vizsgálatba (i) az adósságszabályok, (ii) az egyenleg- vagy hiányszabályok (gyakorlatilag kiegyensúlyozott államháztartás előírása) és (iii) a kiadási szabályok kerültek bevonásra. Megállapításra került, hogy a vizsgált időszakban az EU 27 tagországában összesen 34 olyan epizód/esztendő volt, amikor valamely ország nemzeti hatáskörben – tehát függetlenül az EU-szabályozástól – vezetett be új fiskális politikai szabályokat. Az adatokat a Függelék közli. [Természetesen szabályokat már 1990 előtt is

[20] Benczes István: Fiskális fegyelem: Válság előtt – válság után, in Muraközy László (szerk.): *20 év múlva,* 2011, Akadémiai Kiadó, Budapest, 150–219. o.

[21] A tagállamok egy részében, különösen a 2004 után csatlakozott országok esetében adatok csak 1992/1993-at követően állnak rendelkezésre.

alkalmazott néhány ország. Belgiumban (egyenlegszabály), Luxemburgban (adósságszabály), Németországban (egyenlegszabály), valamint Spanyolországban (adósságszabály) is éltek ezzel a lehetőséggel a döntéshozók.] A tanulmány tézise az volt, hogy az 1990 és 2007 közötti periódusban attól *függetlenül* javult az államháztartási fegyelem, illetve a vizsgált országok államadósság-pozíciója, hogy alkalmaztak-e saját hatáskörben (nemzeti szinten) fiskális szabály(oka)t vagy sem. A tanulmány arra is rávilágított, hogy a sikeres, tartós konszolidációt megvalósító államok rendre egy nagyobb, átfogó reformcsomag elemeként használták a szabályokat, azok soha nem önmagukban támogatták a sikeres konszolidációt.

A továbbiakban ezen adatbázis felhasználásával arra teszünk kísérletet, hogy statisztikai módszerekkel is igazoljuk a szabályok vonatkozásában korábban megfogalmazott gyenge oksági összefüggést. Követve Roubini és Sachs,[22] illetve Hallerberg és szerzőtársai[23] regressziós becslését, a becslőfüggvény függő változója az éves bruttó államadósság változásának mértéke (a GDP százalékában), a magyarázóváltozók között pedig: szabályváltozók, illetve kontrollváltozók kaptak helyet. A szabályváltozók körében először egy szabálydummyt használtunk, ami azt vizsgálta, hogy önmagában a szabálybevezetés ténye a szabálybevezetés évét követő esztendőben érdemi hatással volt-e (feltétezhetően csökkenést előidézve) az államadósság-állományra. A szabálydummy alternatívájaként egy szabályindexet is alkalmaztunk, ami az adott szabály erősségét mutatja meg. A mutató erősségén azt értve, hogy mennyire kiterjedt, átfogó a szabály, mennyire kikényszeríthető, számonkérhető, ellenőrizhető, és hogy mennyire büntethető a szabálytól való eltérés (e mutató értékét egy összetett eljárás során az Európai Bizottság határozta meg).

A kontrollváltozók köre viszonylag széles volt, helyet kapott a ciklikus hatásoktól megtisztított elsődleges egyenleg (CAPB), a kibocsátási rés és a hosszú távú reálkamatláb. További kontrollváltozóként került a modellbe egy ún. Maastricht-dummy, ami azt hivatott mérni, hogy mennyiben volt jelentősége annak, hogy egy szabályt 1990 és 1997 között (ekkor a dummy értéke 1) vagy az után (értéke 0) vezettek be a tagállamok. Az eredményeket a 3. táblázat foglalja össze.

Az eredmények igazolni látszanak a korábbi feltevéseket. A szabálydummy hatása egyetlen esetben sem szignifikáns, sőt még az előjel sem feltétlenül a várt (negatív) hatást mutatja. A szabályindex ugyanakkor megfelelő irányú összefüggést igazol, és – kontrollváltozók hiányában – hatása statisztikailag szignifikáns, vagyis minél erősebb egy nemzeti szinten bevezetett szabály, annál nagyobb mértékben csökken

[22] Roubini, Nouriel – Sachs, Jeffrey: Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies, in *European Economic Review,* Vol. 33. No. 5. (1989), 903–933. o.

[23] Hallerberg, Mark – Strauch, Robert – Von Hagen, Jürgen: The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries, in *European Journal of Political Economy,* Vol. 23. No. 2. (2007), 338–359. o.

3. táblázat • A regressziós becslés eredményei (a szerző saját szerkesztése). Forrás: saját számítások Benczes *(2011):* i. m. *adatai alapján.*

Változók	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)
Konstans	−0,25 (0,29)	−0,17 (0,26)	−1,75** (0,52)	−1,67** (0,51)	−1,44** (0,51)
Szabály-dummy	−0,57 (0,87)		0,46 (0,73)	0,58 (0,72)	
Szabály erőssége		−1,1** (0,25)			−0,32 (1,40)
CAPB			−0,74** (0,10)	−0,76** (0,09)	−0,72** (0,10)
Kibocsátási rés			−0,05 (0,14)	−0,21 (0,15)	−0,21 (0,15)
Reál kamatláb			0,72** (0,11)	0,89** (0,13)	0,84** (0,13)
Maastricht- dummy				−1,79** (0,62)	−1,84** (0,62)
R^2	0,002	0,07	0,32	0,34	0,35

a bruttó államadósság GDP-ben mért aránya. De még a szabályindex sem mindenható: amint ugyanis a modellben használt kontrollváltozók is szerepet kapnak, hatása inszignifikánssá válik.

Nem meglepő módon, az elsődleges egyenleg javulása minden esetben az államadósság mérséklődését váltja ki, ahogyan a hosszú távú reálkamatlábak mérséklődése is hasonló hatást gyakorol a függő változóra. Az EU 27 országán végzett vizsgálat ugyanakkor cáfolni látszik azt a (gyakori) meggyőződést, hogy országok az államadósságot képesek volnának kinőni. A kibocsátási rés előjele ugyan megfelel a várakozásoknak, de hatása nem szignifikáns. Annál meglepőbb eredménnyel szolgált ugyanakkor a Maastricht-dummy felvétele a becslőfüggvénybe. Önmagában ugyanis már az időszaknak, vagyis annak is jelentős pozitív hatása volt az adósságmérséklődésre, hogy az az ún. maastrichti felkészülési időszakban, azaz 1990 és 1997 között történt-e. Ezen időszakban kellett ugyanis a maastrichti konvergenciakritériumokat teljesíteniük az EU akkori tagállamainak. A GMU-tagság kijelölése az 1997. december 31. adatok alapján történt. Így kerülhetett a GMU első körébe 11 tagállam az akkori 15 tagország közül. Mint ismeretes, míg Nagy-Britannia, Dánia és Svédország saját elhatározásból nem csatlakozott, addig Görögország – egyetlenként – nem csatlakozhatott, mivel nem volt képes elérni a belépéshez szükséges referenciaértékeket.

Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy a szabályok feleslegesek vagy hatástalanok volnának, ám hatásukat – amennyiben van – rendre közvetett módon fejtik ki, például az elsődleges egyenleg javulásán keresztül vagy a hosszú távú (és a

piaci várakozásokra így jelentős befolyással lévő) kamatlábak alakulásán keresztül. A Maastricht-dummy pedig egyértelműen arra mutat rá, hogy a politikai szándék és elköteleződés talán a legfontosabb tényező a fiskális fegyelem megteremtésében.

Számos kifogás ellenére a fiskális szabályok továbbra is meghatározó építőkövei maradnak az európai gazdasági kormányzási rendszernek. Hatékonyabb és számon kérhető szabályokkal talán valóban elérhető a közpénzügyi fegyelem. Mindez azonban nem jelent garanciát arra, hogy a költségvetési politika minőségétől függetlenül is ne nőhetne – akár drasztikusan is – az államháztartási hiány, illetve az államadósság. Írország vagy Spanyolország annak a példái az EU-ban, hogy a magánszektor eladósodása – annak kimentése után – miként okozhatja a közszektor egyensúlyának megbomlását. Szélsőséges esetben az átmeneti likviditási válság hitelességi és szolvenciaválságot eredményezhet. Ezt az „átvitelt" azonban még a legtökéletesebb szabály sem képes orvosolni, ehhez ugyanis már rendszerszintű reformokra van szüksége a GMU-nak. Ilyen rendszerszintű reform lehet(ne) a fiskális unió megteremtése az EU-ban.

3. A FISKÁLIS UNIÓ MINT AZ EU JÖVŐJE?

A fiskális unió (vagy legalábbis a nagyobb közös költségvetés) gondolata nem új keletű az Európai Unióban. Az 1977-es keltezésű *MacDougall-jelentés* éppen azon az alapon utasította el egy monetáris unió felállításának ötletét, hogy az nem tudná megfelelően kezelni a „rövid távú és ciklikus fluktuációkat".[24] A jelentés voltaképpen a közösségi transzferek hiányára vezette vissza egy esetleges monetáris unió életképtelenségét. Mivel a politikai unió lehetősége akkor fel sem merült (sőt, ebben az időszakban éppen hogy az európai integrációs folyamat teljes leállásától lehetett tartani), ezért az egységes valutát sem tekintették reális opciónak.

Két évtizeddel később azonban, az egységes európai piac lehetőségén felbuzdulva, Jacques Delors bizottsági elnök és csapata már egyértelműen kiállt az egységes valuta mellett, azt mintegy az európai egységesülő piac betetőzésének és egyben szimbólumának tekintette. A *Delors-jelentés* sajátosságát az adta, hogy a monetáris egység és a gazdasági egységesülés mellett egyaránt hitet tett,[25] ezért is született az elnevezés: Gazdasági és Monetáris Unió. Az eredeti elképzelések tehát egy, az egységes piac dinamikájából következő erőteljes és intenzív makrogazdasági (gazdaságpolitikai) együttműködést is feltételeztek – ebbe nagyon is beleértve a költségvetési politikát,

[24] Commission of the European Communities: Report of the study group on the role of public finances in European integration *(MacDougall Report),* Vol. 1., 1977, Brussels, 12. o.

[25] Report on economic and monetary union in the European Community. Committee for the Study of Economic and Monetary Union *(Delors Report),* 1989, Brussels.

bár a fiskális unió, mint lehetőség, természetesen ez esetben sem merült fel explicit módon. Hogy a ténylegesen megvalósult GMU egyik pillére, a gazdasági, végül is jóval gyengébb lett, mint ahogyan az az eredeti tervekben szerepelt, a mindenkori reálpolitika számlájára írható. Így egyebek mellett az a szokatlan szervezeti-intézményi megoldás is, amely a pénzügypolitika két ágát, a költségvetési és a monetáris politikát külön szintekre delegálta: előbbit a nemzetállamok hatáskörében hagyva, míg utóbbit az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) felügyelete alá helyezve.

A válság hatására az első koherens elképzeléseket egy fiskális unió létrehozására meglepő módon nem is az Európai Bizottság, hanem az EKB akkori első embere, Jean-Claude Trichet fogalmazta meg.[26] Trichet már egy 2010-es interjújában a föderális EU irányába történő elmozdulást proponálta. Kiemelte, hogy a föderalizmus erősítése hiányában „a gazdasági unióért – mely szerves része a GMU-nak – érzett felelősségvállalás egyértelműen tagállami szintű marad", és mint ilyen, veszélyezteti az eurózóna stabil működését.[27] Egy évvel később pedig már egy olyan konkrét kétlépcsős válságrendezést javasolt, ami feltételezi az aktív EU-szintű közreműködést. Tervei szerint első lépésként azok az államok, amelyek átmeneti fizetési problémákkal küzdenek, egy EU-s alaphoz fordulhatnának kimentésért. A pénzügyi segítségnyújtás azonban – elkerülendő az erkölcsi kockázat beágyazódását – csak szigorú feltételek mellett (volna) lehetséges. Ha azonban a bajba jutott tagállam nem képes (vagy nem hajlandó) a vállalt kötelezettségeknek eleget tenni, akkor második körben „az eurózóna hatóságai jóval mélyebb és erőteljesebb jogosítványokat szereznek az adott ország gazdaságpolitikájának meghatározásában".[28] E második szinten az EU-s szervek (különösen az Európai Tanács) már jelentős befolyásra tennének szert a tagállammal szemben. E befolyás intézményesítése érdekében Trichet javaslatot tett egy európai pénzügyminisztérium felállítására is, ami nem az egyes tagországok, hanem a közösség egészének érdekeit tartaná szem előtt, és szükség esetén döntést hozhatna tagállami szintű közpénzügyi kérdésekben is.

Trichet gondolatai inspirációt jelentettek például a brüsszeli székhelyű Bruegel Intézet számára is. A Bruegel munkatársai – azon túl, hogy síkraszálltak a fiskális unió mellett, mely az eurózóna stabilitásának záloga – részleteiben is kidolgozták

[26] Barrosót kritikák is érték amiatt, hogy nem volt pro-aktív a válság kitörését követően. Hagyta, hogy az állam- és kormányfők tegyenek javaslatokat a gazdasági kormányzás reformjára és ezzel szándékosan vagy sem, de a még intenzívebb kormányköziség felé terelte az Európai Uniót. Lásd Wyplosz, Charles: 'Happy 2012?' in *VOX*, 2012. Elérhető: http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7487 (2015.09.02.).

[27] Interjú Jean-Claude Trichet-vel a *Libération* című lapban. Készítője: Jean Quatremer, 2010. július 8.

[28] Trichet, Jean-Claude: *Tomorrow and the day after tomorrow: A vision for Europe*, 2011. Elhangzott a berlini Humboldt Egyetemen, 2011. október 24., elérhető: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp111024.en.html (2015.09.02.).

egy közös pénzügyminisztérium működési kereteit.[29] Az új uniós intézmény feladata az volna, hogy folyamatosan monitorozza a tagállami gazdaságpolitikákat, és szükség esetén – ha a tagállam gazdaságpolitikája a zóna egészének stabilitását fenyegeti – meg is vétózhatná a vitatott nemzeti döntéseket. Ez természetesen egyben azt is jelentené, hogy a pénzügyminisztérium képes annak megítélésére, hogy egy állam likviditási problémákkal küzd-e, vagy pedig fizetőképességi gondokkal kell szembenéznie, és ennek megfelelőn kezeli a válságot. Fizetésképtelenség esetén a felálló intézmény akár a kormányzati kinevezéseket is véleményezhetné, sőt akár vétóval is élhetne. Legalább ilyen fontos eleme az elképzelésnek, hogy a pénzügyminisztérium adókat szedhetne be, és azokból kifizetéseket teljesíthetne. A Bruegel munkatársai azonban még ennél is tovább mentek, és szerepet szántak az intézménynek a betétbiztosítás megteremtésében és a válságmenedzselésben is.

A Tommaso Padoa-Schioppa (a továbbiakban: TPS-) csoport (nevét a néhai olasz EKB-alelnökről kapta) még élesebben fogalmaz, és nem hagy kétséget afelől, hogy az egyetlen járható út az EU számára a fiskális unió létrehozása.[30] A GMU kiteljesedése folyamatában *„az egységes valuta legalább annyi fiskális föderalizmust igényel, amennyi a megfelelő működéshez szükséges, ugyanakkor ennél nem is többet”*.[31] A szerzők tehát tisztában vannak e lépés fontosságával, de egyben fel is ismerik a megvalósítás előtt tornyosuló politikai akadályokat, amikor elismerik, hogy csak annyi föderalizmust célszerű vállalni, amennyi mindenképpen szükséges. Tervezetük lényegi eleme a jelenlegi kormányközi gyakorlattól való elmozdulás a közösségi módszer felé. Hasonlóan a Bruegel Intézethez, a TPS-csoport is egy önálló, nemzetek feletti szereplő létrehozása mellett érvel,[32] elismerve egyben azt is, hogy mindez a tagállami szuverenitás csorbulását jelenti majd. A szuverenitás korlátozása különösen abban az esetben válik fontossá, ha egy tagállam nem képes magát a pénzpiacokról finanszírozni, és segítségkéréssel fordul a közös alapokhoz. Gyakorlatban mindez azt jelentené, hogy *„a szuverenitás ott végződik, ahol a fizetőképesség véget ér”*.[33] A TPS-csoport ugyan nem nevezi az EU-szintű intézetet pénzügyminisztériumnak, de gyakorlatilag hasonló jogosítványokkal ruházná azt fel, mint akár Trichet,[34] akár Marzinotto és szerzőtársai.[35] Az általuk megálmodott Európai Adósság Ügynökség *(European*

[29] Marzinotto, Benedicta – Sapir, André – Wolff, Güntram: What kind of fiscal union? in *Bruegel Policy Brief,* Issue 2011/06. (2011).

[30] *Completing the euro: A road map towards fiscal union in Europe.* Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group, Notre Europe, 2012.

[31] Uo. 5. o.

[32] Uo. 17. o.

[33] Uo. 7. o.

[34] Trichet (2011): *i. m.*

[35] Marzinotto – Sapir – Wolff (2011): *i. m.*

Debt Agency) élén voltaképpen egy pénzügyminiszter állna, akinek feladatai közé tartozna – egyebek mellett – a tagállami teljesítmények felügyelete (különös tekintettel arra, hogy a tagok tiszteletben tartják-e a fiskális szabályokat), fizetésképtelenség esetén pedig át is vehetné a közpénzügyek irányítását az érintett tagállamban.

Közös ugyanakkor az elképzelésekben, hogy az újonnan felállítandó – nevezzük így – pénzügyminisztérium kiemelt szerepet kapna a pán-európai bankfelügyelet létrehozásában és működtetésében is. A bankunió létrehozását a fiskális unió sikeres működése feltételeül is szabják a felek arra való hivatkozással, hogy az európai pénzügyi piacok integráltak, és a bankok és államok között olyan mély kapcsolat feszül (ami túllép az államok közvetett, adósságpapírok általi banki finanszírozásán), aminek figyelmen kívül hagyása eredményezte részben a jelenlegi adósságválságot is.

Habár a fiskális unió létrehozása vonatkozásában mind erősebb konszenzus bontakozik ki az EU-ban, számos kérdés megválaszolatlan maradt. A GMU sajátos gazdaságpolitikai hierarchiájából fakad, hogy aszimmetrikus sokkok esetén az érintett tagállamok teljes egészében magukra maradnak, az anticiklikus pénzügypolitika vitelének teljes költsége elvben a sokkal sújtott államra hárul. Nemzeti fizetőeszköz és autonóm monetáris politika hiányában így a költségvetési politika marad(na) az egyetlen sokk-abszorbeáló pénzügypolitikai eszköz. A fiskális mozgástér azonban nem korlátok nélküli. Egyfelől az EU szabálykönyve jelentős mértékben szűkíti a tagállami fiskális politika mozgásterét – ezen ráadásul most még tovább is szigorít(ott) a TSCG. Másrészről a nemzetközi piacok is gyakorta éppen akkor sújtják az érintett tagállamot (magasabb kamatlábak formájában), amikor szüksége volna további mozgástérre. Ha tehát tagállami szinten sem elvi, sem pedig gyakorlati értelemben nincsen lehetőség érdemi intézkedésre aszimmetrikus sokkok esetén, akkor közös források bevonása enyhíthetne a feszültségeken. Csakhogy a helyzet ekkor sem feltétlenül ellentmondások nélküli. „Nem egyértelmű például, hogy miként lehetne elválasztani egymástól a fiskális kiegyenlítés biztosítási hatását egyfelől, ami alapvető fontosságú a makrogazdasági stabilizációban, és a jövedelem-újraelosztási hatást másfelől."[36] E két hatás, vagyis a biztosítási hatás és jövedelem-újraelosztási hatás ugyanis nagyban különböznek egymástól. A biztosítás azt jelenti, hogy a közösségi segítségnyújtás alkalmankénti, ad hoc alapon történik, és átmeneti jellegű; célja, hogy a sokkok esetén szükségszerűen fellépő jövedelemfluktuációt mérsékelje. A jövedelem újraelosztása ugyanakkor természeténél fogva egy állandósult mechanizmus, gyakorlati értelemben transzfer egyik régióból (államból) a másikba. Ez utóbbi elképzelésre ezért talán indokolt volna transzfer unióként hivatkozni.

A most megalapozódni látszó konszenzus a biztosítási hatás megteremtését célozná meg. Pontosabban: eddig nem születtek elképzelések arra vonatkozóan, hogy

[36] Fuest, Clemens – Peichel, Andreas: European fiscal union. What is it? Does it work? And are there really no alternatives? in *IZA Policy Paper,* No. 39. (2012), 6. o.

állandó jövedelem-újraelosztási mechanizmust léptetnének életbe. Vagyis egyelőre nem került napirendre az, hogy a föderalizmus egyik alapvető fontosságú pillére, a központi adóztatás megvalósuljon. Így arról sincsen még szó, hogy a fejlettektől egy folyamatos transzfer áramolhatna a fejletlenebb, versenyképtelenebb régiókba. A tapasztalatok ugyanakkor azt mutatják, hogy a sikeres föderális államok igenis elkötelezik magukat a jövedelmi különbségek nivellálása mellett, vagyis jóval többet vállalnak fel, mint amit a biztosítási hatás feltételez.[37] Talán meglepő módon még a brit jegybank első embere, Mark Carney, is sürgette az eurózóna tagállamokat, hogy erősítsék a fiskális uniót oly módon, hogy a gazdagabb régiók elkötelezik magukat a szegényebbek támogatására – akár közvetlen kifizetések, azaz transzferek formájában is.[38]

Az eurózóna kritikusai nem felejtik el azt sem megemlíteni, hogy a kevés, de jól működő föderális állam, a nemzeti összterméke 25–35%-át vonja el a gazdaságtól, és osztja azt el újra bizonyos szempontok alapján.[39] Az EU közös költségvetését illetően azonban még a legbátrabb elképzelések sem számolnak a GDP 2%-ánál nagyobb jövedelemcentralizációval. Természetesen ez az összeg sem elhanyagolható, mivel a közös pénzügyminisztérium jelentős hitelfelvevői kapacitással bírna, vagyis jóval olcsóbban finanszírozhatna egy kimentést a nemzetközi pénzpiacokról, mint az érintett tagállam egymaga – voltaképpen ez volna a nemzetek felett álló költségvetési intézmény legfőbb erénye. Mindazonáltal transzfer-mechanizmusként ez nem működtethető. Ezért azt az alapvető problémát, amit a déli országok relatív fejletlensége és versenyképtelensége okoz az EU-ban, ez az elképzelés nem is orvosolhatná.

De ha a kilátásba helyezett fiskális unió valóban nem támaszkodhat nagyobb bevételre, mint a tagok össz-GDP-jének 2%-a, akkor mi szükség van egyáltalán fiskális unióra és közös pénzügyminisztériumra, hiszen a kormányzási reform részeként a felek megállapodtak az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) létrehozásában, ami pontosan azokat a funkciókat látja el, amelyeket a tervezett fiskális unió is? Mindezt anélkül teszi, hogy egy újabb közösségi intézmény, a pénzügyminisztérium, megszületne.[40] Az alap jelentősége ráadásul nem egyszerűen a rendelkezésre bocsátott

[37] Bordo – Markiewicz – Jonung (2011): *i. m.;* Henning, C. Randall – Kessler, Martin: Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union, in *Peterson Institute for International Economics Working Paper Series,* 12-1. (2012).

[38] Carney, Mark: Bank of England chief urges eurone fiscal union, in *The Wall Street Journal,* 2015. január 28.

[39] Lásd különösen a konzervatív Feldstein, Martin: The political economy of the European Economic and Monetary Union: Political sources of an economic liability, in *Journal of Economic Perspectives,* Vol. 11. No. l. (1997), 3–22. o., vagy a liberális Krugman, Paul: A continent adrift, in *The New York Times,* 2009. március 16. kritikáját.

[40] Ismeretes, hogy az első lépéseket a válságrendezés irányába már 2010 tavaszán, közvetlenül a görög adósságválság hatásaként megtette az EU. Az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (*Euro-*

forrásokban mérhető. Legalább ennyire fontos az a válságrendezési mechanizmus is, ami az ESM aktiválásával megnyílik. Az ESM-hez likviditási támogatásért forduló állam ugyanis köteles alávetni magát egy átfogó makropénzügyi vizsgálatnak, és köteles betartani a támogatás fejében megfogalmazott kiigazító lépéseket is. E vizsgálatban a bizottság, az IMF és az EKB együtt vesznek részt. Legalább ennyire fontos azonban az ESM azon képessége, hogy a bankok feltőkésítésében részt vállaljon.

Az ESM sikere azonban – szemben például egy szupranacionális pénzügyminisztériummal és a fiskális unióval – nagyban múlik azon, hogy kormányzótanácsában meglesz-e a kellő politikai szándék és akarat a megfelelő intézkedések meghozatalára, illetve különösen annak kimondására, hogy adott ország valóban fizetésképtelenné vált. Az ESM Kormányzótanácsában ugyanis ugyanazok a gazdasági és pénzügyminiszterek foglalnak helyet, akik a túlzottdeficit-eljárás megindításáról és a büntetések kilátásba helyezéséről döntenek (illetve nem döntenek). Márpedig korábban a Stabilitási és Növekedési Paktumot a választóiknak felelős politikai döntéshozók rendre ellenségként kezelték, és minden eszközzel igyekeztek kibújni annak hatálya alól – amit következmények nélkül, könnyen meg is tehettek társaik támogatása és a „nagy mérséklet" növekedési pluszainak köszönhetően. Ilyen értelemben az ESM legnagyobb gyengesége most ugyanaz, mint ami a Stabilitási Paktumé is volt korábban: az átpolitizáltság és az ennek folyományaként felmerülő ki(nem)kényszeríthetőség problémája.[41] Az ESM hátránya továbbá, hogy döntései szükségszerűen hosszabb időt vesznek igénybe, mintha azt egy nemzetek felett álló intézmény hozná. Ráadásul végső hitelezőnek sem tekinthető, hiszen hitelezési kapacitása véges. Ezért is meggondolandó, hogy az ESM-et a tagállamok továbbfejlesztik pénzintézetté, akár egy Európai Monetáris Alappá, ami így közvetlenül is hozzáférhetne az EKB (elvben nem korlátos) forrásaihoz. Ez a megoldás akár előnyösebb is lehetne, mint a fiskális unió, hiszen utóbbi megvalósításához hosszú évekre lehet szükség, míg az ESM bankká alakítása belátható időn belül megtörténhetne.

---

pean Financial Stability Facility, EFSF) és az Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmus (*European Financial Stability Mechanism,* EFSM) azonban már csak nagyságrendjüknél, nehézkes döntési mechanizmusuknál és legfőképpen átmenti jellegüknél fogva nem értek, nem érhettek el átütő sikert. (Lásd Kapoor, Sony: Building a crisis-management framework, in *Euro area governance: Ideas for crisis management reform,* 2010, European Parliament – Policy Department A.) A Lisszaboni Szerződés ki nem mentési klauzulájának megsértését elkerülni kívánva a kormány és államfők ezért egy állandó alap felállítását kezdeményezték, amelynek létrehozásáról kormányközi szerződés rendelkezett (lásd Treaty Establishing the European Stability Mechanism, 2012).

[41] Beetsma, Roel – Gradus, Raymond: A discussion of the changes to Europe's macro-fiscal framework in response to the crisis, in *CESifo Forum,* Vol. 13. No. 1. (2012), 17–24. o.

4. A FISKÁLIS UNIÓ ÉS A KORMÁNYZÁS MINŐSÉGE

Az Atlanti-óceán túlpartján a kezdetektől kritikusan fogadták a politikai unió nélkül megvalósuló monetáris együttműködés gondolatát.[42] Az optimális valutaövezetek elméletének egyik megfogalmazója, McKinnon[43] például arra figyelmeztet, hogy egy közös pénzügyminisztérium felállítása még korántsem egyenértékű a fiskális unió megteremtésével. McKinnon hangsúlyozza, hogy az európai pénzügyminisztérium csak akkor lehet életképes és hatékony intézmény, ha tényleges „vezetés" *(leadership)* is társul hozzá. A XVIII. századi USA-t és különösen Alexander Hamiltont állítja példaként az európai politikusok elé. Henning és Kessler[44] ennek megfelelően az USA gyakorlatát vetették össze az európai elképzelésekkel és figyelmeztettek: amikor Európa politikusai az USA korai éveihez hasonló fiskális föderalizmusban gondolkodnak, akkor érdemes figyelembe venniük azt is, hogy az amerikai föderalizmus alakulása teljesen más logikát és fejlődési utat követett, mint az európai. A legfontosabb különbség, hogy az USA szövetségi szinten jelentős mértékű fiskális kapacitást teremtett mindjárt a létrehozásakor azáltal, hogy átvállalta tagállamai adósságát. Föderális kötvényeket bocsátott ki, és föderális adóztatásba kezdett (különösen sikeres volt a vámok tekintetében). Amikor mindez megtörtént, csak akkor indult meg a tagállami szintű fiskális szabályok bevezetése azért, hogy további állami eladósodás ne veszélyeztesse a tagállami (és közvetetten a föderális) fenntarthatóságot. Ugyanis a központi kormányzat egyben azt is deklarálta, hogy nem vállalja magára a tagállamok adósságát a jövőben – és ehhez tartotta is magát a későbbiekben, hitelességet kivíva a maga számára.[45]

A „vezetés" kérdése gyakorlatilag a kormányzás minőségének lenyomata (de legalábbis a kormányzás egyik markáns dimenziója). Ezt azonban – szemben például az inflációs rátával vagy az államháztartási hiány mértékével – egyelőre nemhogy nem veszi figyelembe például az eurózónához való csatlakozásnál az EU, de számszerűsíteni vagy akár csak definiálni sem próbálja meg azt. A Világbank munkatársai ugyanakkor jelentős erőket mozgósítottak annak érdekében, hogy a koncepció a kvantitatív módszerek szintjén is értelmezhető legyen. Kaufmann, Kraay és Mastruzzi[46] kormányzáson mindazon tradíciók és intézmények összességét érti, amelyek által

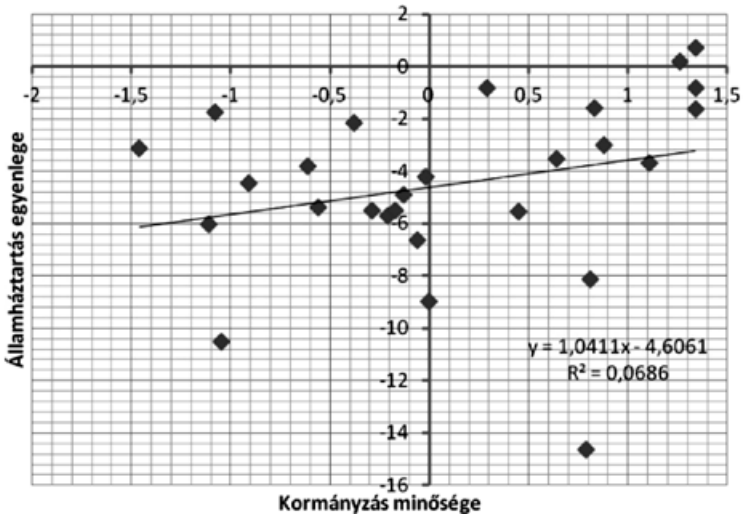
[42] Feldstein (1997): *i. m.*

[43] McKinnon, Ronald: Oh for an Alexander Hamilton to save Europe! in *Financial Times,* 2011. december 18.

[44] Henning – Kessler (2012): *i. m.*

[45] Még nagyobb probléma azonban, hogy a banki kimentés alapvetően az EU tagállamainak feladata, míg az USA-ban ezt a szövetségi állam vállalja magára, ami valamiféle végső hitelező is tehát.

[46] Kaufmann, Daniel – Kraay, Aart – Mastruzzi, Massimo: The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues, in *World Bank Policy Research Working Papers,* No. 5430. (2010).



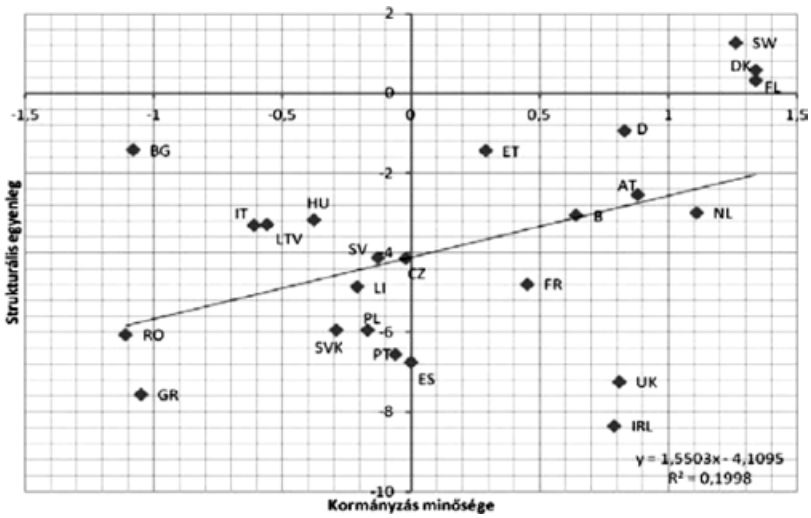
1. ábra • Kormányzás és államháztartási hiány (a szerző saját szerkesztése). Forrás: Benczes – Rezessy *(2013):* i. m., *illetve az AMECO adatbázis alapján. Megjegyzés: a kormányzás minősége adatok normalizálva (várható érték 0, szórás 1). Államháztartási adatok: 2008 és 2013 közötti átlagok, a GDP százalékában.*

megvalósul a közhatalom gyakorlása egy országban. Előbbi meghatározást operacionalizálva a szerzők a kormányzást (1) a kormány hatalomhoz jutásának, ellenőrzésének és leváltásának mechanizmusával; (2) a kormány közpolitikáinak hatékonyságával és szakszerűségével (illetve ezek hiányával); valamint (3) az állam és a polgárok közötti tranzakciók minőségével tették megfoghatóvá.

Egy korábbi írásunkban – lásd Benczes és Rezessy[47] – a Világbank és más intézetek mérései alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy miközben államok egy csoportja magas színvonalú és folyamatosan javuló nemzeti kormányzást képes felmutatni, addig egy másik, jellemzően a periféria-országokra szűkített csoportja a kormányzási minőség eróziójával kénytelen szembesülni. A kormányzás minősége alapján végzett klaszterelemzésünk kimutatta, hogy az Európai Unió nem tekinthető egységes, koherens közösségnek. Rendkívül erős törésvonalak szabdalják az uniót.

E széttartás azonban több szinten is érezteti negatív hatását. Első megközelítésben például a gyenge kormányzás gyenge fiskális teljesítménnyel jár együtt (még ha tévedés is volna esetleg a kormányzás minőségét magával a költségvetési politikai fegyelem mértékével azonosítani). A kettő között pozitív korreláció mutatható ki, bár e kapcsolat meglehetősen laza – ahogyan azt az 1. és 2. ábrák mutatják. Mindazonáltal

[47] Benczes István – Rezessy Gergely: Felzárkózás és leszakadás Európában, in Muraközy László (szerk.): *Minden Egész eltörött,* 2013, Akadémiai Kiadó, Budapest, 152–197. o.



2. ábra • Kormányzás és strukturális egyenleg (a szerző saját szerkesztése). Forrás: Benczes – Rezessy *(2013):* i. m., *illetve az AMECO adatbázis alapján. Megjegyzés: a kormányzás minősége adatok normalizálva (várható érték 0, szórás 1). Államháztartási adatok: 2008 és 2013 közötti átlagok, a GDP százalékában.*

ott, ahol a kormányzás minősége a medián értéknél magasabb (vagyis jobb), ott az államháztartási hiány átlagos értéke is kisebb volt: –5,0% versus –3,5%.

A fenti ábrák azon túl, hogy megmutatják, pozitív kapcsolat feszül a fiskális fegyelem és a kormányzás minősége között, elsősorban azért hasznosak, mert azt is rögzítik, hogy (1) viszonylag gyenge kormányzás mellett is lehet szigorú költségvetési politikát vinni (ahogyan tette azt például Bulgária 2008 és 2013 között); illetve (2) viszonylag magas kormányzási minőség mellett is lehet fiskálisan gyenge a mindenkori kormányok teljesítménye. Utóbbi megjegyzés azonban kiegészítésre szorul. Az 1. és 2. ábra „kivételei" a pozitív kormányzási tartományban Nagy-Britannia és Írország. Két olyan állam tehát, amelyek kimondottan azért voltak kénytelenek felvállalni a jelentős hiányt és államadósság-felhalmozást, mert a válság miatti banki kimentést az egyes tagállamoknak kellett elvégezniük, abban ugyanis a közösség – legalábbis eleinte – nem vállalt, mert nem is vállalhatott szerepet. Ha Írország nélkül számítjuk a mediánnál jobb kormányzási minőséget produkálók államháztartási egyenlegét, akkor e mutató a korábbi –3,5%-ról –2,5%-ra (!) javul, ami már jóval a Stabilitási Paktum által meghatározott 3%-os határértéken belül van. Megjegyezzük, hogy mindez a kormányzás koncepciójának egy hibájára is rámutat. A kormányzás koncepciója ugyanis úgy értelmezi a minél nagyobb GDP-arányos banki eszközállományt, mint ami növeli (a gazdaság nyitottsága, integráltsága és liberalizáltsága miatt) a kormányzási minőséget. A válság ugyanakkor megmutatta, hogy ha az eszközoldal felduzzadása nem jár együtt megfelelő minőségű felügyelettel és koc-

kázatkezeléssel, akkor az súlyosan veszélyezteti egy ország gazdasági, sőt politikai stabilitását is (nem beszélve a közpénzügyek fenntarthatóságáról).

Mindez azonban természetesen nem jelenti azt, hogy kormányzás és az államháztartási hiány között egyértelmű oksági összefüggés volna kimutatható abban az értelemben, hogy csak előbbi van hatással utóbbira. Feltételezhető ugyanis, hogy a fiskális fegyelem érvényesülése önmagában is erősíti a kormányzás minőségét. A fenti adatok ismeretében egyáltalán nem túlzás ezért azt állítani, hogy az EU azon törekvése, hogy szabályok által fegyelmezze a fiskális politikát, talán nem volt haszontalan. De hangsúlyozni kell, hogy végső soron az egyes országok belátása (a szabálykövetés normává válása) volt az, ami érdemben meghatározta, hogy a fiskális fegyelem erőteljessé vált-e egy tagállamban vagy sem.

* * *

A 2008-ban Európát is elérő adósságválság nyomán az Európai Unió most egyszerre kívánja korlátozni a fiskális politika mozgásterét újabb szabályok által, és növelni annak rugalmasságát a közösségi szintű költségvetési politika határainak (és nagyságának) kiterjesztésével. Úgy tűnik tehát, hogy a korábbi „szabályok vagy intézmények" vita az EU-ban ezúttal is sajátos módon oldódik meg: mindkettő egyszerre. Míg azonban a fiskális szabályok tagállami szintű birtokbavételével a GMU stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló egyezmény valós és konkrét lépéseket valósított meg az európai gazdasági és pénzügyi integrációs folyamatban, addig az intézményi reformokat megjeleníteni hivatott fiskális unió most még jobbára csak ötlet vagy jó esetben terv marad. Kérdéses, hogy meddig tart az EU politikai döntéshozóinak lendülete, és milyen konkrét intézkedéseket foganatosítanak annak érdekében, hogy ha nem is az EU, de legalább az eurózóna szintjén felállhat egy közös pénzügyminisztérium, amely érdemi beleszólással bír a válsággal sújtott tagállamok gazdaságpolitikájába, és saját forrásaival maga is részt vesz a válságkezelésben.

FÜGGELÉK

1. függelék. Szabályok az EU-15-ök csoportjában (1990–2004). BENCZES *(2011):* i. m. *Megjegyzés: Zárójelben az összes szabály száma, ha az nem egyezik meg az évek számával (egyazon esztendőben több szabály bevezetésére is mód nyílik).*

	Adósság-szabály	Egyenleg-szabály	Kiadási szabály	Összes epizód (évek száma)
Ausztria		1999, 2001		2
Belgium		1992	1993, 1995	3
Dánia		1992	1994	2
Finnország	1995	1999, 2003	1999	3 (4)
Franciaország			1997, 1998	2
Görögország				—
Hollandia			1994	1
Írország			2000, 2004	2
Luxemburg		1992, 1993, 1999	1999	3 (4)
Nagy-Britannia	1997	1997		1 (2)
Németország				—
Olaszország		2001	1999, 2001	2 (3)
Portugália		2002		1
Spanyolország	2003	2002		2
Svédország		2000	1996	2

2. függelék. Szabályok az EU-12-ek csoportjában (1990–2004). BENCZES *(2011):* i. m. *Megjegyzés: Észtország (1993) adathiány miatt nem szerepel a későbbi adatelemzésben. Zárójelben az összes szabály száma, ha az nem egyezik meg az évek számával (egyazon esztendőben több szabály bevezetésére is mód nyílik).*

Bulgária	2003			1
Ciprus				—
Csehország	1998, 2004			2
Észtország*		1993		1
Lengyelország	1997			1
Lettország				—
Litvánia	1997			1
Magyarország				—
Málta				—
Románia				—
Szlovákia	2002		2002	1 (2)
Szlovénia	2000			1

Felhasznált irodalom

1. Alesina, Alberto – Perotti, Roberto: Budget deficits and budget institutions, in Poterba, James M. – von Hagen, Jürgen: *Fiscal Institutions and Fiscal Performance,* 1999, The University of Chicago Press, Chicago-London, 13–36. o.
2. Barro, Robert J. – Gordon, David B.: Rules, discretion and reputaion in a model of monetary policy, in *Journal of Monetary Economics,* Vol. 12. No. 1. (1983), 101–121. o.
3. Beetsma, Roel – Gradus, Raymond: A discussion of the changes to Europe's macro-fiscal framework in response to the crisis, in *CESifo Forum,* Vol. 13. No. 1. (2012), 17–24. o.
4. Benczes István – Kutasi Gábor: *Költségvetési pénzügyek,* 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest.
5. Benczes István – Rezessy Gergely Felzárkózás és leszakadás Európában, in Muraközy László (szerk.): *Minden Egész eltörött,* 2013, Akadémiai Kiadó, Budapest, 152–197. o.
6. Benczes István: Fiskális fegyelem: Válság előtt – válság után, in Muraközy László (szerk.): *20 év múlva,* 2011, Akadémiai Kiadó, Budapest, 150–219. o.
7. Benczes István: Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban, in *Külgazdaság,* 2004/11. szám, 20–37. o.
8. Blizkovsky, Petr: (2012) Does the golden rule translate into a golden EU economic governance? in *Policy Brief Series,* Issue 7. (2012), Lee Kuan Yew School of Public Policy, Singapore.
9. Bordo, Michael – Markiewicz, Agnieszka – Jonung, Lars: A fiscal union for the euro: Some lessons from history, in *NBER Working Paper Series,* No. 17380. (2011).
10. Csaba László: *A fölemelkedő Európa,* 2006, Akadémiai Kiadó, Budapest.
11. Csaba László: Válságkezelés Európában: új gazdaságfilozófia felé? in *Köz-gazdaság,* 2013/3. szám, 47–61. o.
12. Drazen, Allan: *Political economy in macroeconomics,* 2000, Princeton University Press, Princeton, N. J.
13. Eichengreen, Barry: Institutions for fiscal stability, in *CESifo Economic Studies,* Vol. 50. No. 1. (2004), 1–25. o.
14. Feldstein, Martin: The political economy of the European Economic and Monetary Union: Political sources of an economic liability, in *Journal of Economic Perspectives,* Vol. 11. No. l. (1997), 3–22. o.
15. Friedman, Milton: *A program for monetary stability,* 1959, Fordham University Press, New York.
16. Fuest, Clemens – Peichel, Andreas: European fiscal union. What is it? Does it work? And are there really no alternatives? in *IZA Policy Paper,* No. 39. (2012).
17. Galbács Péter: *Aktív szabályozás vagy gazdaságpolitikai nihilizmus,* 2012, Akadémiai Kiadó, Budapest.
18. Hallerberg, Mark – Strauch, Robert – Von Hagen, Jürgen: The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries, in *European Journal of Political Economy,* Vol. 23. No. 2, (2007), 338–359. o.
19. Henning, C. Randall – Kessler, Martin: Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union, in *Peterson Institute for International Economics Working Paper Series,* 12-1. (2012).

20. IMF: *Fiscal rules: Anchoring expectations for sustainable public finances,* 2009, Washington DC.
21. JANKOVICS LÁSZLÓ: A nemzeti gazdaságpolitikák mozgástere az új európai keretrendszerben, in MURAKÖZY LÁSZLÓ (szerk.): *Minden Egész eltörött,* 2013, Akadémiai Kiadó, Budapest, 198–226. o.
22. KAPOOR, SONY: Building a crisis-management framework, in *Euro area governance: Ideas for crisis management reform,* 2010, European Parliament – Policy Department A.
23. KAUFMANN, DANIEL – KRAAY, AART – MASTRUZZI, MASSIMO: The Worldwide Governance Indicators: Methodology and analytical issues, in *World Bank Policy Research Working Papers,* No. 5430. (2010).
24. KENNEDY, SUSANNE – ROBBINS, JANINE – DELORME, FRANCOIS: The role of fiscal rules in determining fiscal performance, in *Fiscal rules,* 2001, Banca d'Italia, Róma, 237–266. o.
25. KOPITS, GEORGE – SYMANSKY, STEVEN: Fiscal policy rules, in *Occasional Paper,* No. 162. (1998), IMF, Washington DC.
26. KOPITS, GEORGE: Fiscal rules: Useful policy framework or unnecessary ornament? in *IMF Working Paper,* WP/01/145 (2001), Washington DC.
27. KYDLAND, FINN. E. – PRESCOTT, EDWARD C.: Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans, in *Journal of Political Economy,* Vol. 85. No. 3. (1977), 473–491. o.
28. LOSONCZ MIKLÓS: *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban,* 2014, Tri-Mester, Tatabánya.
29. LUCAS, ROBERT E.: Econometric policy evaluation: A critique, in BRUNNER, KARL – MELTZER, ALLAN H.: *The Phillips Curve and Labor Markets. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy 1.,* 1976, American Elsevier, New York, 19–46. o.
30. MARZINOTTO, BENEDICTA – SAPIR, ANDRÉ – WOLFF, GÜNTRAM: What kind of fiscal union?, in *Bruegel Policy Brief,* Issue 2011/06. (2011).
31. MARZINOTTO, BENEDICTA – SAPIR, ANDRÉ: Fiscal rules: Timing is everything, in *Bruegel Policy Brief,* Issue 2012/03. (2012).
32. PERSSON, TORSTEN – TABELLINI, GUIDO: *Political economics,* 2000, MIT Press, Cambridge, Massachusettes.
33. RÁCZ MARGIT: *Uniós kihívások és válaszutak a 2000-es években,* 2007, Akadémiai Kiadó, Budapest.
34. Report on economic and monetary union in the European Community. Committee for the Study of Economic and Monetary Union (Delors Report), 1989, Brussels.
35. VERHELST, STIJN: How EU fiscal norms will become a safety net for the failure of national golden rules? in *European Policy Brief,* No. 6. (2012).
36. VON HAGEN, JÜRGEN – HARDEN, IAN: Budget processes and commitment to fiscal discipline, in *IMF Working Paper,* WP/96/78 (1996), Washington DC.
37. VON HAGEN, JÜRGEN: More growth for stability. Reflections on fiscal policy in Euroland, in *ZEI – EMU Monitor,* Background Paper, 2002, University of Bonn.
38. WYPLOSZ, CHARLES: *Fiscal discipline in EMU: Rules or institutions?* 2002, Graduate Institute for International Studies és CEPR.

Felhasznált egyéb források

1. Carney, Mark: Bank of England chief urges eurone fiscal union, in *The Wall Street Journal,* 2015. január 28.
2. Commission of the European Communities: Report of the study group on the role of public finances in European integration (MacDougall Report), Vol. 1., 1977, Brussels,
3. Completing the euro: A road map towards fiscal union in Europe. Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group, Notre Europe, 2012.
4. European Commission (2010) Commission communication of 12 May 2010 on Reinforcing economic policy coordination. Európai Bizottság, 2010. május 12.
5. Krugman, Paul: A continent adrift, in *The New York Times,* 2009. március 16.
6. McKinnon, Ronald: Oh for an Alexander Hamilton to save Europe! in *Financial Times,* 2011. december 18.
7. Trichet, Jean-Claude: Tomorrow and the day after tomorrow: A vision for Europe, 2011. Elhangzott a berlini Humboldt Egyetemen, 2011. október 24., elérhető: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2011/html/sp111024.en.html (2015.09.02.).
8. Wyplosz, Charles: 'Happy 2012?' in *VOX,* 2012. Elérhető: http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7487 (2015.09.02.).