

EURÓPAI FÜZETEK 50.

SZAKMAI ÖSSZEFOGLALÓ A MAGYAR CSATLAKOZÁSI

TÁRGYALÁSOK LEZÁRT FEJEZETEIBŐL



Nagy Csaba
Gazdaságpolitikai koordináció
és fiskális politika a GMU-ban

Gazdasági és Monetáris Unió

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati
Stratégiai Elemző Központ és a
Külgyminisztérium közös kiadványa

Európai Füzetek

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa.

Felelős kiadó: Szeredi Péter

A szerkesztőbizottság elnöke: Palánkai Tibor

A szerkesztőbizottság tagjai: Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós, Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Hefter József, Horváth Gyula, Hörcsik Richárd, Inotai András, Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Nyers Rezső, Orbán István, Somogyvári István, Szekeres Imre, Szent-Iványi István, Török Ádám, Vajda László, Vargha Ágnes

Főszerkesztő: Forgács Imre

Szerkesztő: Bulyovszky Csilla

Szerkesztőségi titkár: Horváthné Stramszky Márta

A szerkesztőség címe: MEH Európai Integrációs Iroda, 1055 Budapest, Kossuth tér 4.

Telefon: 441-3380

Fax: 441-3394

Az Európai Füzetek sorozat letölthető formátumban megtalálható a www.stratek.hu honlapon.

Lektor: Hetényi Géza

Kézirat lezárva: 2003. szeptember 20.

Grafikai terv: Szutor Zsolt

Portréfotó: Csorba Gábor

Nyomás és előkészítés: Visit Nyomda & Stúdió

ISSN: 1589-4509

Budapest, 2003.



Kedves Olvasó!

1999. január 1-jén az EU 11 tagállamában¹ harmadik, befejező szakaszába² lépett az európai Gazdasági és Monetáris Unió (GMU). Ez azt jelentette, hogy az abban részt vevő tagállamok monetáris és árfolyam-politikai önállósága megszűnt, és az a közös európai jegybank, az Európai Központi Bank (EKB) hatáskörébe került. A gazdaságpolitika többi lényeges eleme (a fiskális, a bér- és a struktúrapolitika) továbbra is nemzeti hatáskörben maradt. Éppen ezért megnőtt annak a lehetősége, hogy valamely tagállami döntésnek elsősorban a fiskális politika területén (negatív átglyűrűző (spillover) hatása lehet a többi tagállamra a közös monetáris és árfolyam-politikán keresztül.

Ezen negatív átglyűrűző hatások kiküszöbölését, tompítását szolgálja a tagállamok közötti gazdaságpolitikai koordináció rendszere.

A fogalom tágabb értelemben lefed minden olyan közösségi intézmények, tagállamok,

illetve tagállami honosságú gazdasági szereplők közötti kölcsönhatást, amelynek célja, illetve hatása túlmutat egy adott tagállam határain.

Szűkebb értelemben – és tanulmányunkban erre fogunk fókuszálni – gazdaságpolitikai koordináción olyan, a közösségi jog különböző szintű jogforrásaiban³ megfogalmazott előírásokat értünk, amelyek a tagállamok számára jelentenek kötelezettségeket⁴ abból a célból, hogy gazdaságpolitikájukat a Római Szerződés 2. cikke szerint összehangolják.

A koordináció erőssége a közös monetáris és árfolyam-politikától (amely felfogható úgy is, mint a koordináció tökéletes formája) a szoros koordinációs mechanizmusokkal szabályozott költségvetési politikán át egészen a strukturális reformok esetében megvalósuló alacsony szintű tagállami együttműködésig terjed.

¹ Az EU tagállamai, az Egyesült Királyság, Görögország, Svédország és Dánia kivételével. Időközben (2001-ben) Görögország is belépett az euróövezetbe.

² A GMU szakaszainak bemutatását lásd a 4–5. oldalon.

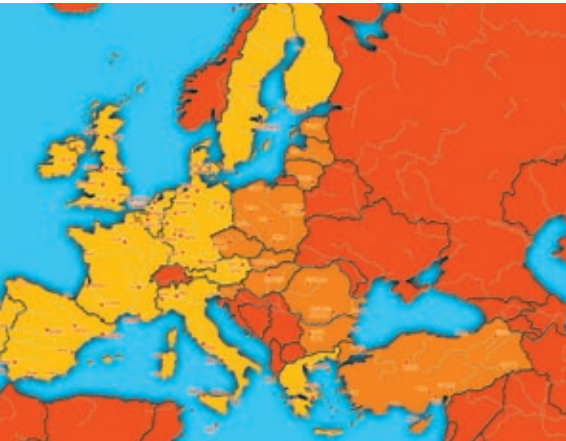
³ Alapítószerződések, rendeletek, határozatok.

⁴ Az esetek egy részében nem jogi, hanem politikai kötelezettségről beszélhetünk.



I. Gazdaságpolitika és pénzügyi integráció Európában

Az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) létrehozó, 1957-ben aláírt Római Szerződésnek az általános gazdasági célokkal⁵ összhangban álló előírásai a gazdaságpolitikáról a



tagállamok azon nézetét tükrözték, miszerint a gazdaságpolitika a nemzeti szuverenitás alapvető eleme, amelyet nem kívántak egy szupranacionális jellegű közösségbe integrálni. Ennek megfelelően az EGK-Szerződés igen szűkszavú a gazdaságpolitikák tekintetében, konkrét, intézkedésjellegű elő-

írásokat nem tartalmazott. A Szerződés 2. cikke (A Közösség feladatai) utal a folyamatos és kiegyensúlyozott növekedés és a stabilitás fontosságára, kiemeli az életszínvonal emelését és a tagállamok közötti szorosabb kapcsolatok előmozdítását. A pénzügyi együttműködés érdekében felállították a Monetáris Bizottságot, de ennek nem volt lényeges szerepe, funkciói főként a konzultációra szorítkoztak.

Római Szerződés, Első rész, Alapelvek **2. cikk**

A Közösség feladata az, hogy a közös piac és a gazdasági és monetáris unió megteremtése által, valamint a 3. és 4. cikkeken előírt közös politikák és tevékenységek végrehajtásával az egész Közösségben előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, a magas szintű foglalkoztatottságot és szociális védelmet, a nők és férfiak egyenlőségét, a fenntartható és nem inflációgerjesztő

⁵ A Római Szerződés alapvető célja az ún. négy szabadság, azaz a tőke, a munkaerő, az áruk és a szolgáltatások szabad áramlásának megteremtése volt



növekedést, a magas szintű versenyképességet és a gazdasági teljesítmények összhangját, a környezetminőség magas fokú védelmét és annak javítását, az életszínvonal és az életminőség emelését, a gazdasági és társadalmi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.

Bár a szerződő felek nem tartották időszzerűnek, hogy a tagállamok szuverenitását korlátozó lépéseket tegyenek, bizonyos politikusok és közgazdászok már korán felvetették a tagállamok szorosabb gazdaságpolitikai együttműködésén alapuló monetáris rendszer szükségességét. Ez a gondolat lehangsúlyosabban a *Bizottság 1962-es Akcióprogramjában* jelent meg, amely először fektette le a közösségen belüli monetáris integráció alapelveit, de gyakorlati megvalósítására a tagállami elutasítás miatt nem kerülhetett sor.

Nem kellett azonban sokáig várni a szorosabb gazdasági és pénzügypolitikai integrációt követelő érvek felerősödésére. A hatvanas évek végétől – a Bretton Woods-i rendszer érelődő válsága miatt – egyre inkább előtérbe kerültek azok a kezdeményezések, amelyek a valutaárfolyamok volatilitásának csökkentését, illetve ezen keresztül a fizetési mérlegek stabilizálását célozták. A monetáris integráció azért is előtérbe került, mert

a közösség közös agrárpolitikáján keresztül az NSZK egyre nagyobb mértékben kényszerült támogatni a francia mezőgazdaságot a márka erősödése és a frank gyengülése miatt.

Az 1969. decemberi, hágai EGK-csúcstalálkozó úgy döntött, hogy az árfolyam-stabilitás érdekében meg kell kezdeni a monetáris unió előkészítését. A következő évben a Pierre Werner luxemburgi miniszterelnök vezette bizottság kidolgozta a monetáris unió megvalósításának három fázisból álló tervét. A *Werner-terv* alapján először a tagállami valuták egymással szembeni lebegési sávját szűkítették volna, ezután kerülhetett volna sor az árfolyamok rögzítésére, végül pedig az egységes valuta létrehozására.

A Werner-terv megvalósításának azonban nem voltak meg a külső feltételei. A Bretton Woods-i rendszer 1971-ben összeomlott. A nemzetközi pénzügyi rendszer stabilizálása érdekében 1971 decemberében tető alá hozták az úgynevezett *smithonian-egyezményt*, amely a Nemzetközi Valutaalap tagállamai számára az árfolyamok lebegési sávját $\pm 4,5$ százalékra szélesítette ki. Erre válaszul az EGK-tagállamok – a Werner-terv értelmében, de alkalmazkodva a smithonian-egyezményhez – létrehozták a szakirodalom által „*valutakígyó*” névre keresztelt rendszert. A valutakígyó lényege, hogy az EGK-tagvaluták egymással szem-



ben $\pm 2,25$ százalékon lebegnek, míg kifele a dollár irányában a $\pm 4,5$ százalékos sávon mozoghatnak.⁶

A rendszer azonban nem bizonyult életképesnek. A német márka folyamatos erősödése és főként az 1973-as olajválság lökést adott az inflációnak, és destabilizálta a tagállamok fizetési mérlegeit. Ezzel a monetáris unió terve is lekerült a napirendről egy időre.

Roy Jenkins a Bizottság elnöke 1977-ben kezdeményezte az *Európai Monetáris Rendszer* (European Monetary System, EMS) létrehozását, mint a kiszámíthatatlan árfolyam-ingadozás, a növekvő munkanélküliség és az általános gazdasági instabilitás elleni harc eszközt. Az EMS megvalósítása abból a tervből indult ki, amelynek szakmai részleteit a holland pénzügyminiszter vezette Duisenberg-bizottság dolgozta ki. A terv szerint az EMS három pilléren alapult. *Közös valutát* hozott létre (ECU, European Currency Unit), amelynek értékét a tagállamok valutáiból, azok külkereskedelmi arányával súlyozva képzett kosárként határozták meg. A tagállamokat *párhuzamos intervencióra* kötelezték, azaz mind az erősödő, mind a gyengülő valutájú ország jegybankjának be kellett avatkoznia a devizapiacra, hogy az árfolyamot a sávon belül tarthas-

sák. Ezenkívül a fizetési mérlegek stabilizálása érdekében *monetáris tartalékalapokat* hoztak létre.

A Gazdasági és Monetáris Unió létrehozását az 1989-ben elkészült *Delors-terv* vázolta fel, amelynek elfogadására 1991-ben az Európai Tanács maastrichti ülésén került sor. A terv tulajdonképpen ugyanazokon az elképzeléseken nyugszik, mint a monetáris unióra vonatkozó korábbi tervek:

- a nemzeti valuták teljes konvertibilitása;
- az árfolyamok visszavonhatatlan rögzítése;
- a tőkeáramlások liberalizálása, az integrált közösségi pénz- és tőkepiac megteremtése.

A feltételek közül az első kettő a maastrichti döntések idejére tulajdonképpen megvalósult, míg a rögzített árfolyamok elérését a GMU megvalósításának harmadik szakaszára tették.

A GMU szakaszai

1. szakasz:

1990. július 1. – 1993. december 31.

- A tőkemozgásokra vonatkozó korlátozások teljes leépítése.
- A tagállamok közötti szorosabb gazdaságpolitikai egyeztetés kereteinek ki-

6 Bővebben lásd: Andor László: Pénz beszél, Aula, 1998.



alakítása (többéves konvergencia-programok alapján).

- A nemzeti jegybankok közötti szorosabb együttműködés kialakítása.

2. szakasz:

1994. január 1. – 1998. december 31.

- Az Európai Monetáris Intézet (EMI) megalapítása, és ennek keretében a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER), valamint az egységes monetáris politikára való áttérés jogi, intézményi és technikai előfeltételeinek kialakítása.
- A fő célkitűzés a nominális konvergencia kritériumok teljesítése, illetve a tagállamok gazdasági teljesítményének közelítése.
- A nemzeti monetáris politikák koordinációja.
- A tagállamok közötti gazdaságpolitikai koordináció erősítése (évente meghatározott gazdasági irányelvek lefektetése, és ezek, illetve a túlzott költségvetési hiány elkerülését célzó felügyeleti mechanizmus létrehozása).
- A nemzeti jegybankok függetlenségének biztosítása a szerződés előírásai alapján.

3. szakasz:

1999. január 1-jétől

- A monetáris unióban részt vevő országok valutája és az euró közötti átvál-

tási arányok visszavonhatatlan rögzítése.

- A monetáris politika delegálása a KBER-hez, és ezzel az egységes monetáris politika meghatározása és végrehajtása.

Forrás: MNB kiadványok: A forint útja az euróhoz

A monetáris unióban való részvétel feltételeként a tagállamok számára *konvergencia kritériumokat* határoztak meg:

- Magas fokú árstabilitás. Az infláció a vizsgált időszakban maximum 1,5 százalékkal haladhatja meg a három legjobb inflációs teljesítményű ország átlagát.
- A költségvetés deficitje nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát, míg az államadósság a GDP 60 százalékát.
- A hosszú lejáratú nominális kamatok maximum 2 százalékkal haladhatják meg a három legjobb inflációs teljesítményű ország kamatainak átlagát.
- Stabil árfolyam-alakulás. Az EMS árfolyam-mechanizmusban legalább két évig nem lehetséges leértékelés másik tagvalutával szemben.

A kritériumok azt hivatottak biztosítani, hogy a közös valutát alacsony és ellenőrzött infláció mellett valósítsák meg. Az egységes valuta elsősorban Németország számára csak úgy volt elfogadható, ha az nem inflato-



rikusabb, mint a márka. Ezért van az, hogy a kritériumok tulajdonképpen csak az inflációt emelik ki a makrogazdasági jellemzők közül, és a többi csak látszólag célkritérium, valójában a gazdaságpolitikai mozgástér olyan irányú korlátozását jelentik, hogy az inflációs cél tartható legyen⁷.



A pénzügypolitika monetáris politikán kívüli másik eleme, a *fiskális politika* a GMU-ban is megmaradt *nemzeti hatáskörben*. Ez azzal a kockázattal jár, hogy a tagállami kormá-

nyok költségvetési politikája megfelelő kontroll híján aláássa a közösségi szintű antiinflációs erőfeszítéseket.

A tagállamok túlköltekezése előtt korábban korlátot jelentett, hogy adósságukon nőtték a kamatterhek, és azt kockáztatták, hogy valutájukat le kell értékelni. A leértékelés miatt a befektetők még magasabb kamatokat várnak el.

Az egységes valuta mellett a leértékelés veszélye megszűnt. A kormányok elvileg kisebb kockázat mellett növelhetik adósságukat, ugyanis a kockázat euróövezet-szinten terítődik, azaz a túlköltekező állam nemcsak a maga, hanem az egész közösség számára hajtja fel a kamatokat.

Mivel megszűnt ez a tagállamokkal szembeni fontos fegyverező erő, az EU adminisztratív előírásokkal igyekszik a nemzeti kormányokat fiskális téren fegyelmezni. Ezek a fiskális politikára vonatkozó előírások, kiegészülve a strukturális politikára vonatkozó előírásokkal alkotják a gazdaságpolitikai koordináció rendszerét a Közösségben.

⁷ Bővebben lásd Palánkai Tibor: Az európai integráció gazdaságtana, Aula 1999.

⁸ Economic and Financial Council: A tagállamok gazdasági- és pénzügyminisztereinek tanácsa. A gazdaságpolitika legfőbb döntéshozó szerve a Közösségben.



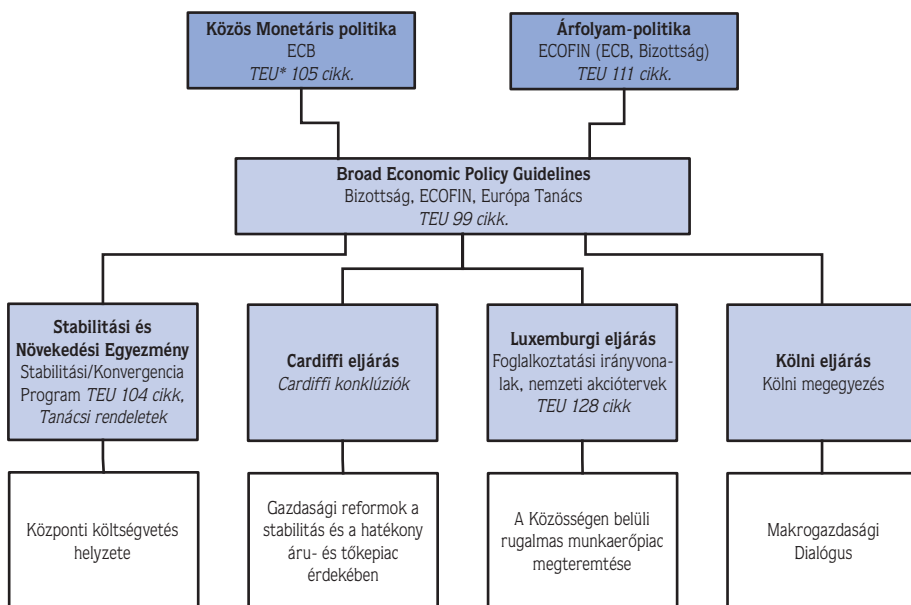
II. A gazdaságpolitikai koordináció rendszere

A koordinációs mechanizmus központi eleme az *Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatások* (Broad Economic Policy Guidelines, ÁGPI) rendszere. Az ÁGPI célja, hogy a makro-gazdaságpolitika terén a tagállamok számára megfogalmazza az adott évben követendő gyakorlat fő csapásirányait.

Az ECOFIN⁸ évente egyszer, a Bizottság ajánlására fogadja el ezen iránymutatásokat,

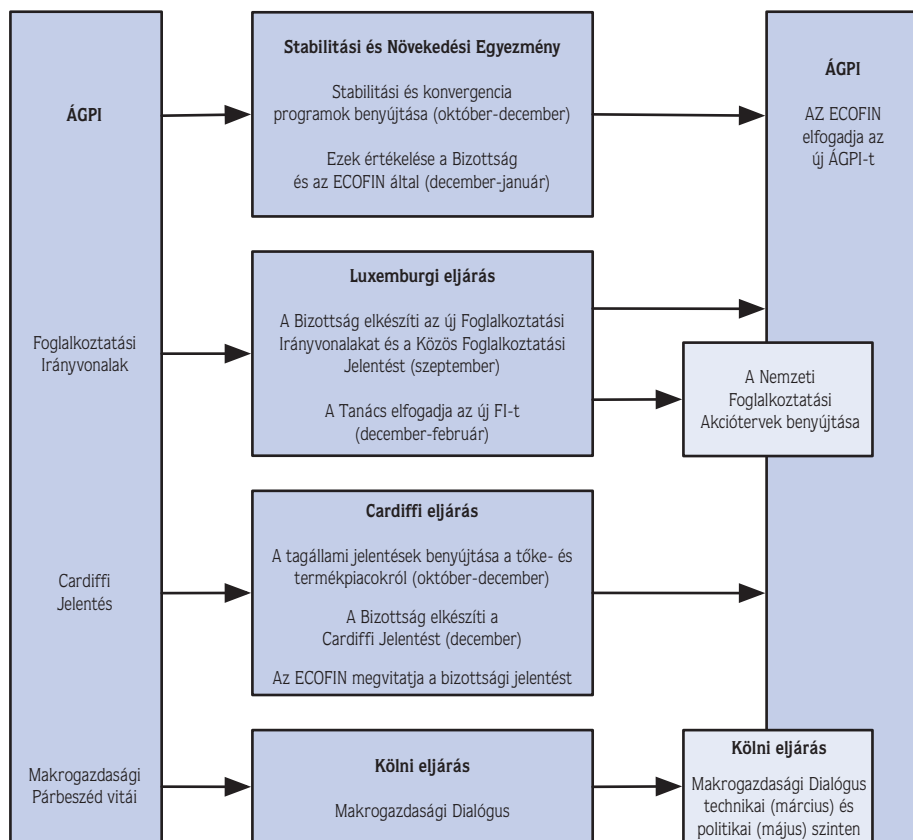
június, de legkésőbb július hónapban, ugyanis ezek inputként szolgálnak a többi koordinációs eljárás és a nemzeti költségvetések elkészítéséhez.

Betartása esetében jogi kötelezettségről nem, politikairól viszont annál inkább beszélhetünk, hiszen nehezen képzelhető el, hogy valamely tagállam gazdaságpolitikája nem követi az iránymutatásokban meg-



1. ábra A gazdaságpolitikai koordináció mechanizmusa az Európai Unióban

* Treaty of European Union, azaz az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés



2. ábra A gazdaságpolitikai koordinációs eljárások időzítése

június július augusztus szeptember október november december január február március április május június

foglalmazott alapvető elvárásokat. Amennyiben mégis ez történne, az ECOFIN egyetlen szankcionálási lehetősége, hogy *ajánlásokat* fogalmaz meg az illető tagállam számára, és adott esetben azokat nyilvánosságra

hozza, ezzel mintegy „megszégyenítve” az adott tagállamot.

Az ÁGPI általános ajánlásait speciális, egy-egy témát érintő *koordinációs eljárások* bontják részekre. Ezek előírásainak, ajánlásainak



természetesen összhangban kell lenniük az általános iránymutatásokkal. Ezek a koordinációs eljárások a következők (1. ábra):

- A Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) a fiskális politika vonatkozásában.
- A luxemburgi eljárás keretében meghatározott, úgynevezett Foglalkoztatási Irányvonalak (Employment Guidelines) a munkaerőpiac tekintetében.
- A cardiffi eljárás a tőke- és termékpiaconkat illetően.
- A kölni eljárás kereteibe illeszkedő, úgynevezett Makrogazdasági Párbeszéd (Macroeconomic Dialog) a bérpolitikák esetében.

Látható tehát, hogy a koordináció átfogó iránymutatásait lefektető ÁGPI ajánlásait egyrészt fiskális, másrészt strukturális

politikai ajánlások pontosítják. Ez utóbbiak (luxemburgi, cardiffi és kölni eljárások) célja az egységes piac működése érdekében szükséges szerkezeti reformok előmozdítása.

Az ÁGPI ajánlásaival a többi koordinációs eljárásnak összhangban kell lennie, azaz az általános ajánlások inputként szolgálnak az egyes területekre vonatkozó konkrét előírásokhoz. Ugyanakkor a soron következő évre vonatkozó ÁGPI kialakításánál bizonyos, adottságnak tekinthető tényezők (például a világgazdasági konjunktúra várható alakulása) mellett figyelembe veszik az egyes eljárások értékelésének tapasztalatait is. Mindez meghatározza a koordinációs mechanizmusok elkészítésének éves ütemezését (2. ábra).



III. Az Átfogó Gazdaságpolitikai Irányelvek

Már az 1957-ben aláírt Római Szerződés előírta a tagállamok számára, hogy a Közösség céljainak elérése érdekében olyan gazdaságpolitikát kell folytatniuk, amely a többi tagállammal szorosan koordinált. A koordináció határfoka azonban a Közösség első évtizedeiben – különösen az 1973-as olajválságot követő években – igen alacsony volt.

EGK-Szerződés

4. cikk

(1) A 2. cikkben kitűzött célok érdekében, a Közösség és a tagállamok tevékenysége a jelen Szerződésben előírt feltételekkel és időrendben magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika kialakítását, amely a tagállamok gazdaságpolitikáinak szoros összehangolásán, a belső piacon, valamint közös célok meghatározásán alapul, és amelyet a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvének tiszteletben tartásával alkalmaznak.

Az áttörést a Maastrichti Szerződés jelentette. Azzal, hogy a Maastrichti Szerződés alapján 1991-től kezdetét vette a monetáris unió megvalósításának első szakasza, elen-

gedhetetlenné vált a tagállami gazdaságpolitikák közötti szoros összhang megteremtése. Ennek megvalósítása érdekében a Maastrichti Szerződés létrehozta az ÁGPI-t és definiálta annak működését.

EU-Szerződés, VII. Cím, Gazdaságpolitika és monetáris politika

99. cikk

- (1) A tagállamok gazdaságpolitikájakat közös érdekű ügynek tekintik, és azt – a 98. cikknek megfelelően – a Tanácson belül összehangolják.
- (2) A Tanács – a Bizottság ajánlására – minősített többséggel kidolgozza a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatások tervezetét, amelyről jelentést nyújt be az Európai Tanácsnak.

Az Európai Tanács a Tanács jelentése alapján megvitatja a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokat tartalmazó összefoglalást.

Ezen összefoglalás alapján a Tanács minősített többséggel ajánlást fogad el, amely rögzíti a főbb irányvonalakat.



A Tanács az ajánlásról tájékoztatja az Európai Parlamentet.

- (3) Annak érdekében, hogy biztosítsa a tagállamok gazdaságpolitikájának szorosabb összehangolását és gazdasági teljesítményeik tartós egymáshoz közelítését, a Tanács – a Bizottság által benyújtott jelentések alapján – valamennyi tagállamban és a Közösségben figyelemmel kíséri a gazdasági fejlődést, valamint azt, hogy a gazdaságpolitikák megfeleljenek a (2) bekezdésben előírt átfogó iránymutatásoknak, és rendszeresen átfogó értékelést készít.

Ezen többoldalú felügyelet érdekében a tagállamok tájékoztatást nyújtanak a Bizottságnak a gazdaságpolitikájuk területén meghozott fontos intézkedésekről, valamint minden másról, amit szükségesnek tartanak.

- (4) Amennyiben a (3) bekezdésben előírt eljárás keretében megállapításra kerül, hogy egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg a (2) bekezdésben előírt átfogó iránymutatásoknak, vagy fennáll annak a kockázata, hogy veszélyezteti a Gazdasági és Monetáris Unió megfelelő működését, a Tanács – a Bizottság ajánlására – minősített többséggel ajánlásokat tehet az érintett tagállamnak. A Tanács – a Bizottság javasla-

tára – minősített többséggel határozhat az ajánlás nyilvánosságra hozataláról.

A Tanács elnöke és a Bizottság jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek a többoldalú felügyelet eredményeiről. A Tanács elnökét felkéri, hogy jelen meg az Európai Parlament hatáskörrel rendelkező bizottsága előtt, ha a Tanács ajánlásait nyilvánosságra hozta.

Az iránymutatások először 1993-ban kerültek kidolgozásra. Az ÁGPI célja kezdetektől fogva az, hogy elősegítse a Közösség gazdaságának fenntartható, nem inflatorikus növekedését és a munkanélküliség csökkenését, de természetesen a hangsúlyokban történtek elmozdulások az elmúlt tíz évben. A GMU harmadik szakaszának beindulásáig a fő cél az volt, hogy a tagállamok megvalósítsák a nominális konvergencia követelményeit, míg azóta inkább a *reálkonvergencia* kérdése került előtérbe. Ennek megfelelően az irányelvek két főbb területre, egyrészt a pénzügypolitikára, másrészt a struktúrapolitikára összpontosulnak.

Reálkonvergencia: az Európai Unió nyelvezetében azt jelenti, hogy a fejlettebb tagállamok gazdaságának fejlettségi szintjét és a lakosság életszínvonalát a fejlett tagállamokéhoz kell kö-



zelíteni. Ezt gyakorlatilag úgy lehet megvalósítani, hogy az elmaradottabb tagállamok jövedelemtermelő képessége gyorsabban nő, mint a közösségi átlag. E folyamat fő mozgatórugója a foglalkoztatottság és a termelékenység növelése, valamint azon hátrányos tényezők hatásainak csökkentése vagy kiszűrése, amelyek az elmaradottság okozói (például az infrastruktúra színvonala, a gazdasági tevékenység jellege, a földrajzi fekvés stb.). Úgy is lehet fogalmazni, hogy a reálkonvergencia egy adott ország gazdaságpolitikájában a növekedési tényezőt testesíti meg.

Nominális konvergencia: arra irányul, hogy a tagállamok gazdasági főbb pénzügyi mutatóik tekintetében stabilak legyenek, és közösségi szinten ne mutassanak nagy szóródást. A nominális konvergencia a Közösségen belüli egyenlőtlenségek felszámolásának másik iránya (amit elsősorban a maastrichti kritériumrendszer testesít meg), a gazdaságok egyensúlyi mutatóinak közelítése.

Forrás: MNB tanulmányok: A forint útja az euróhoz

A *pénzügypolitika* esetében a fiskális politikát illetően 1999-ig az ajánlások az államháztartási deficit és az államadósság konvergencia kritériumokban megfogalmazott

szintjének elérésére irányultak, míg azóta inkább az államháztartás közép- és hosszú távú egyensúlyának megőrzése kap teret.

A *struktúrapolitikákat* illetően az ajánlások a tőke-, a termék- és a munkaerőpiacokra fókuszálnak, hogy javítsák a Közösség versenyképességét és csökkentsék a munkanélküliséget. A 2000. évi lisszaboni csúcson elhatározott változások értelmében külön rész foglalkozik a tudásalapú gazdaság megteremtésével és a környezettel való ésszerű gazdálkodás kívánalmaival.

Az ajánlások egy része *általános jellegű*, és minden tagállamra vonatkozik. Az 1993-ban elkészített első ÁGPI még csak ilyeneket tartalmazott, aztán az évek során fokozatosan teret nyertek az *országspecifikus* ajánlások. Ez a folyamat az Európai Tanács 1997. évi amszterdami és luxemburgi ülése után gyorsult fel. A GMU harmadik szakaszának beindulása óta külön rész foglalkozik az euróövezet számára megfogalmazott instrukciókkal.

Az ÁGPI célja nemcsak az, hogy ajánlások megfogalmazva felvázolja a gazdaságpolitika főbb irányvonalait, hanem az is, hogy *referenciaként* szolgáljon a tagállami gazdaságpolitikák értékeléséhez.

Ahogy azt már korábban említettük, az ÁGPI be nem tartása jogi szankciókat nem von maga után. A Közösségnek mindösszesen arra van lehetősége, hogy a Maastrichti



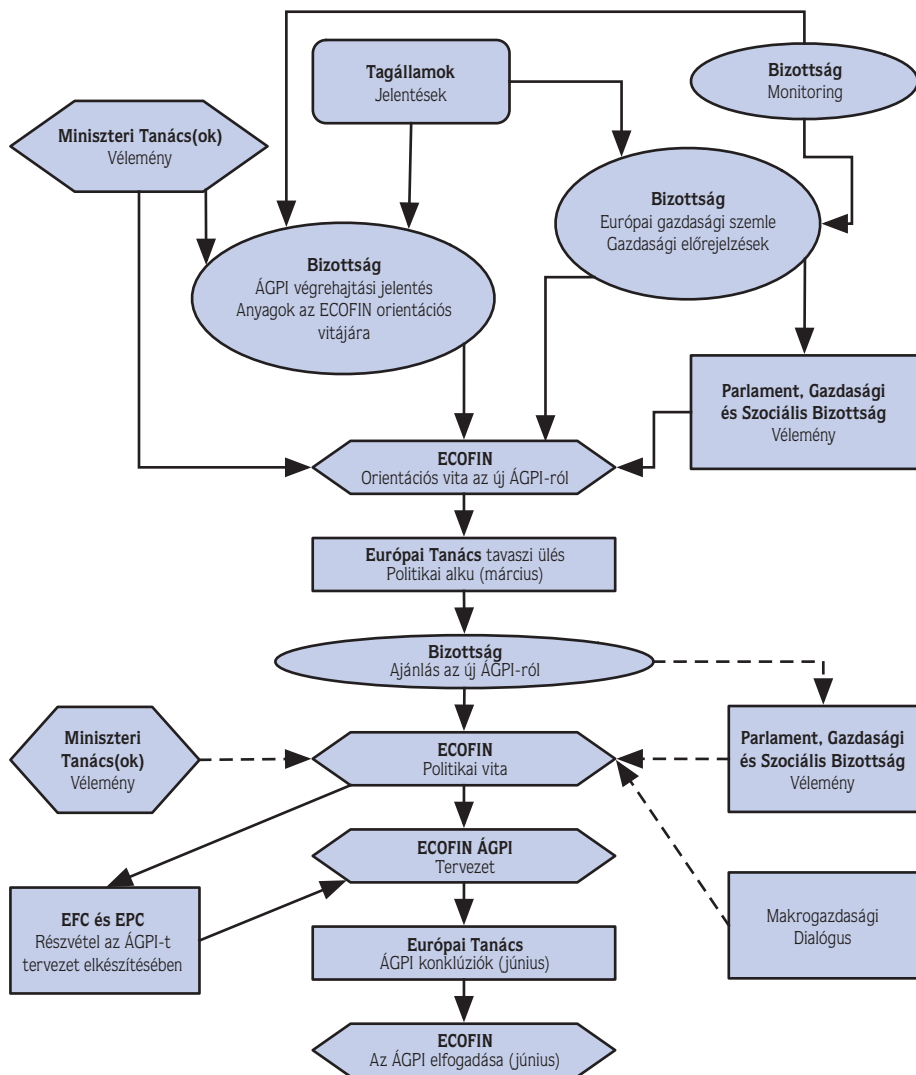
Szerződés 99. cikke alapján ajánlásokat intézzен az ÁGPI-val nem konzisztens gazdaságpolitikát folytató tagállamhoz. Erre eddig egy alkalommal, 2001-ben, Írország esetében került sor, az ír gazdaság túlfűtöttsége miatt.

Az ÁGPI kimunkálásához az alapokat első sorban a Bizottság szolgáltatja. A Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága (DG ECFIN) minden év őszén kiadja a EU gazdaságának átfogó, szektorális jellegű értékelését (*Review of the EU Economy*), amely alapvető kiindulást jelent a gazdaságpolitikai iránymutatások elkészítéséhez. Szintén a

Bizottság készíti el minden év elején az ÁGPI elmúlt évbeli végrehajtásának értékelését (*Implementation Report*). Ebben elsősorban a tagállamok által benyújtott stabilitási és konvergencia-programok alapján a Bizottság értékeli, hogy a tagállami gazdaságpolitikák mennyiben voltak konzisztensek az ÁGPI-val. A bizottsági értékelés felhasználásával a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság (Economic and Financial Committee, EFC) is véleményt alakít ki a költségvetési politikákat illetően, míg a Gazdaságpolitikai Bizottság (Economic Policy Committee, EPC) a strukturális reformok esetében teszi ugyanezt. Az ÁGPI kimunkálásának folyamatát a 3. ábra szemlélteti.

Az EFC

Az EU-Szerződés 109/C cikk (2) (Amsterdam 114. (2) cikk) bekezdése alapján a monetáris unió harmadik szakaszának kezdetén létrehozna egy Gazdasági és Pénzügyi Bizottságot. A bizottság feladata, hogy: (1) véleményeket adjon a Tanács vagy a Bizottság kérelmére, vagy saját kezdeményezésére ezen intézmények számára, (2) folyamatosan figyelemmel kísérje a gazdasági és pénzügyi helyzetet az egyes tagállamokban, illetve a Közösségben, és erről folyamatosan jelentéseket tegyen a Ta-



3. ábra Az Átfogó Gazdaságpolitikai Irányelvek



nácsnak, valamint a Bizottságnak, illetve ehhez kapcsolódóan figyelemmel kísérje a harmadik országokkal és a nemzetközi pénzügyi intézményekkel folytatott pénzügyi kapcsolatokat és az euró árfolyamát, (3) évente legalább egyszer megvizsgálja a tőkemozgás és a fizetések szabadságának helyzetét, és erről jelentést készít a Tanácsnak és a Bizottságnak, (4) a Szerződés szerint „eltérő szabályozásban részesülő” tagállamok (eurózónán kívüli EU-tagok) esetében figyelemmel kíséri ezen tagállamok monetáris és pénzügyi rendszerét, valamint általános fizetési rendszerét és erről rendszeresen jelentést készít a Tanácsnak és a Bizottságnak. A bizottság összetételét a 98/743 EK bizottsági határozat szabályozza. Ez

alapján a tagállamok, a Bizottság és az ECB két-két tagot (valamint két póttagot) delegálnak a bizottságba. A tagállamok részéről magas szintű (legalább államtitkári) tagok a delegáltak.

Az esetleg érintett, ECOFIN-on kívüli más miniszteri tanácsok is véleményezik a tervezetet. Ismerve minden érintett véleményét, az ECOFIN kialakítja az ÁGPI-tervezet főbb vonalait, amelyet megtárgyal a tavaszi Európai Tanács-ülés is. Az itt született, legfelsőbb szintű jóváhagyás után a Bizottság elkészíti a tervezetet, amelyben az EPC, a Foglalkoztatási Bizottság és a Social Protection Committee is részt vesz. A megszövegezés az EFC dolga. A tervezetet a júniusi ECOFIN-ülés elfogadja, majd ugyanezt teszi az Európai Tanács is, miután az ECOFIN formálisan is elfogadta azt.



IV. Fiskális politikai koordináció: a túlzott hiány eljárás és a Stabilitási és Növekedési Egyezmény

A GMU harmadik szakaszának beindításával az euróövezet tagállamai a pénzügypolitika egyetlen területét, a fiskális politikát tartották meg nemzeti hatáskörben. A monetáris politikát azonban nem veszélyeztetheti a fiskális autonómia. Ezt hivatott garantálni a Maastrichti Szerződésben foglalt túlzott hiány eljárás, valamint a Stabilitási és Növekedési Egyezmény.

1. A túlzott hiány eljárás

A Maastrichti Szerződés 104. cikke és a Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvben megállapított – az államháztartási hiányra és az államadósságra vonatkozó – referenciaértékek alkotják azokat az adminisztratív jellegű kereteket, amelyek célja, hogy egyértelmű határokat szabjon a tagállamok túlzott rövid és középtávú eladósodásának.

EU-Szerződés, VII. Cím, Gazdaságpolitika és monetáris politika

104. cikk

- (1) A tagállamok elkerülik a túlzott költségvetési hiányt.

- (2) A Bizottság figyelemmel kíséri a költségvetés helyzetének és az államadósság összegének alakulását a tagállamokban, a jelentős mértékű eltérések feltárása érdekében. A Bizottság különösen a költségvetési fegyelem betartását vizsgálja meg az alábbi két követelmény alapján:

a) az előírt vagy tényleges átlami költségvetési hiány és a bruttó nemzeti termék aránya meghalad-e egy viszonyítási értéket, kivéve, ha:

- az arány lényegesen és tartósan csökken, és a viszonyítási értékhez közeli szintet ér el, vagy

- a viszonyítási érték átlépése csak kivételes és időszakos, és az arány közel marad a viszonyítási értékhez;

b) ha az államadósság és a bruttó hazai termék közötti arány meghalad egy viszonyítási értéket, kivéve, ha az arány elegendő mértékben csökken, és kielégítő ütemben közeledik a viszonyítási értékhez.

A viszonyítási értékeket a jelen szerződéshez csatolt, a jelentős költségveté-



si hiány esetén alkalmazandó eljárásról szóló jegyzőkönyv határozza meg.

Jegyzőkönyv a túlzott költségvetési hiány esetén alkalmazandó eljárásról

1. cikk

A Szerződés 104/C cikk (2) bekezdése szerinti viszonyítási értékek a következők:

- 3% az előírt vagy tényleges állami költségvetési hiány és a piaci áron számított bruttó hazai termék közötti arányra vonatkozóan;
- 60% az államadósság és a piaci áron számított bruttó hazai termék közötti arányra vonatkozóan.

Amennyiben a Bizottság a Szerződés és a hozzá csatolt jegyzőkönyv előírásainak megfelelően úgy ítéli, hogy a költségvetés hiánya valamely tagállamban meghaladja a GDP 3 százalékát vagy/és az államadósság-GDP arány a 60 százalékot, azaz a tagállamban fennáll a túlzott költségvetési hiány, erről állásfoglalást juttat el az ECOFIN-hoz. Az ECOFIN minősített többséggel dönt arról, hogy fennáll-e a túlzott költségvetési hiány. Ha a döntés elmarasztaló, akkor első lépésben ajánlásokat intéz a tagállamhoz a túlzott hiány megszüntetése érdekében. Ha az adott tagállam kormánya nem teszi meg a szükséges intézkedéseket, az ECOFIN az

euróövezeti tagállamok estében a következő egy vagy több intézkedés meghozataláról dönthet:

- Megköveteli a tagállamtól bizonyos kiegészítő információk nyilvánosságra hozatalát az állami értékpapír-kibocsátást megelőzően.
- Felkéri az Európai Beruházási Bankot (EIB), hogy vizsgálja felül az érintett taggal szembeni hitelezési politikáját.
- Megköveteli bizonyos összegű nem kamatozó letét elhelyezését a Közösségnél, mindaddig, amíg az ECOFIN álláspontja szerint a túlzott deficit fennáll. A letét egyrészt egy, a GDP 0,2 százalékát kitevő fix részből, másrészt egy olyan változó nagyságú részből áll, amely annyszor a GDP 0,1 százaléka, ahány százalékkal az ország meghaladta a 3 százalékos küszöbértéket. Az összérték nem lehet több, mint a GDP 0,5 százaléka, tehát 6 százalékos deficit/GDP arány fölött már nem szabnak ki pótlólagos büntetést.
- Ha a tagállam bizonyos ideig nem szünteti meg a túlzott hiányt, akkor a letét pénzbírsággá változtatható.

Mivel az aszimmetrikus sokkok kezelésének egyetlen eszköze a fiskális politika maradt, a Maastrichtban meghatározott referenciaértékek túl szigorúnak tűnhetnek. A Szerződés azonban rögzít bizonyos *kivételeket*, amikor a referenciaértékek be nem tartása nem



vonja maga után a túlzott hiány eljárás megindítását. Ilyen eset ha:

- a költségvetés hiánya lényegesen és tartósan csökken, és a viszonyítási értékhez közeli szintet ér el;
- vagy a viszonyítási érték átlépése csak kivételes és időszakos, és az arány közel marad a 3 százalékhoz, illetve ha
- az államadósság GDP-hez viszonyított aránya elégséges mértékben csökken, és kielégítő ütemben közeledik a viszonyítási értékhez.

Fontos tehát látnunk, hogy ennek a menekülési klauzulának (*escape-clause*) a beiktatásával a tagállamoknak lehetőségük van a fiskális politika határainak kiterjesztésére, és az aszimmetrikus sokkok kivédése érdekében időlegesen a referenciaértéket meghaladó hiány vállalására.

Az egész eljárás a tagállamok jelentéseinek és ezek Bizottság által elvégzett ellenőrzésén alapul. A nemzeti kormányok évente kétszer egy rövid – a konvergencia- és a stabilitási programokhoz képest technikai jellegű – dokumentumban tájékoztatják a Bizottságot közpénzügyeik alakulásáról. Ha ezek alapján a Bizottság úgy ítéli meg, hogy valamely tagállam költségvetése túlzott deficitet halmozott fel, erről jelentést készít. Erre a jelentés-

re az érintett tagállam egy EFC-véleményben reagál. Ha a Bizottság továbbra is fenntartja véleményét, akkor erről tájékoztatja az ECOFIN-t, és egyidejűleg javasolja neki a túlzott hiány eljárás megindítását. Az ECOFIN, megvizsgálva a helyzetet, dönt a túlzott hiány eljárás megindításáról vagy a folyamat leállításáról. Amennyiben úgy ítéli meg, hogy fennáll a túlzott költségvetési hiány, ajánlásokot fogalmaz meg a tagállam részére, hogy az bizonyos határidőre vessen véget ennek a helyzetnek. Ha ez nem történik meg, akkor dönthet a szankciók megindításáról.

2. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény

A Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) létrehozásáról az 1996-ban, Dublinban tartott európai tanácsi ülés határozott, formálisan 1997-ben, Amszterdamban fogadták el. Az egyezmény formailag az Európai Tanács határozatából és két tanácsi rendeletből áll.

2.1. Az Európai Tanács határozata a Stabilitási és Növekedési Egyezményről

A határozat megfogalmazza a középtávon kiegyensúlyozott vagy többletet muta-

9 Amennyiben a GDP visszaesésének üteme 1%-2% tartományba esik, az ECOFIN mérlegelési jogkörébe tartozik eldönteni, hogy fennáll-e a túlzott hiány.



tó költségvetési pozíció szükségességét. Ez azért fontos, mert így akkor is lehetőség van a referenciaérték betartására, ha dekonjunkturális időszakban a fiskális politika anticiklikussá válik.

2.2. A Tanács 1466/97. számú rendelete

A költségvetési politikák felügyeletének és a gazdaságpolitikai koordinációnak az erősítéséről szóló rendelet előírja, hogy az euróövezeti tagállamok *stabilitási*, az abból kimaradó tagok pedig *konvergencia-programot* készítenek, amelyben bemutatják a középtávon kiegyensúlyozott vagy szufficiens költségvetés elérésének feltételeit, így elsősorban

- a középtávú költségvetési cél eléréséhez vezető alkalmazkodási pálya és az államadósság várható alakulását;
- a legfontosabb gazdasági változókra vonatkozó feltételezéseket (növekedés, infláció, munkanélküliség stb.);
- a cél eléréséhez tervezett fiskális és más gazdaságpolitikai intézkedéseket;
- érzékenységvizsgálatot (a fő paraméterekre vonatkozó feltételezések változása hogyan hat a költségvetési hiány és az államadósság alakulására).

A tagállamok által felvázolt költségvetési pálya realizitkusságát – a Bizottság és az EFC véleményét felhasználva – az ECOFIN

megvizsgálja, és ha úgy találja, hogy a túlzott hiány előfordulásának veszélye fenyeget, ajánlásokat fogalmaz meg a tagállam számára.

2.3. A Tanács 1467/97. számú rendelete

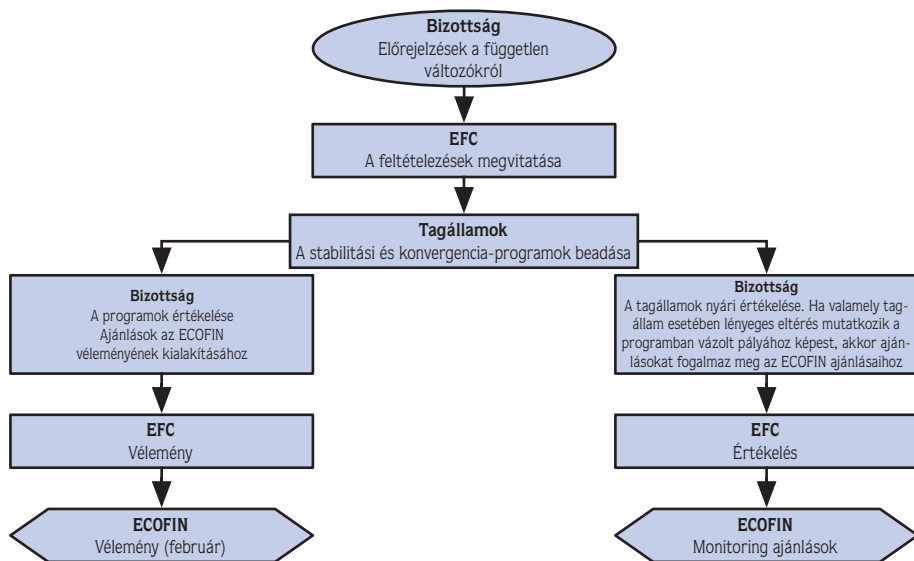
A túlzott hiány eljárás végrehajtásának pontosításáról és felgyorsításáról szóló rendelet pontosítja a Maastrichti Szerződés 104. cikkének előírásait, a szankcionálási rendszer felelőseit, a szankciók meghozatalának határidejét.

A 104. cikk 2. bekezdése alapján nem minősül túlzottnak a költségvetés hiánya akkor, ha a referenciaérték átlépése kivételes és időszakos, és az arány 3 százalékhoz közeli marad. A rendelet értelmezésében a deficit akkor kivételes és időszakos, ha

- olyan rendkívüli esemény hatására alakul ki, amely a tagállam ellenőrzésén kívül esik, és érinti az államháztartás pozícióját, vagy ha
- legalább 2 százalékos évi GDP-csökkenéssel járó dekonjunktúra eredménye⁹.

2.4. A többoldalú felügyelet (Multilateral Surveillance)

A tagállamok minden évben, késő ősszel, a költségvetési törvényjavaslatok nemzeti törvényhozásokhoz történő benyújtása után nyújtják be stabilitási vagy konvergen-



4. ábra A Stabilitási és Növekedési Egyezmény

cia-programjaikat a Bizottságnak. A programokat a Bizottság és az EFC értékeli, majd ezen értékelések figyelembevételével az ECOFIN véleményt alakít ki minden egyes programról, amelyben azt vizsgálja, hogy az adott tagállam által végrehajtott, illetve tervezett intézkedések mennyiben szolgálják a középtávon kiegyensúlyozott vagy többletet mutató költségvetési pozíció elérését, valamint, hogy konzisztensek-e az ÁGPI-val.

Amennyiben az ECOFIN a kitűzött költségvetési pozíció elérését veszélyeztetve érzi, felhívja a tagállam figyelmét a megfelelő intézkedések megtételére és azok bemuta-

tására a következő stabilitási programban. Ha az kerül megállapításra, hogy egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg az ÁGPI-nak, akkor – a Maastrichti Szerződés 99. cikk (4) bekezdése alapján – az ECOFIN minősített többséggel ajánlásokat tehet az érintett tagállamnak, illetve határozhat ezek nyilvánosságra hozataláról.

Megjegyzendő, hogy a Bizottság már a konvergencia- és stabilitási jelentések benyújtását megelőzően – a kialakult gyakorlat szerint nyáron – ad egy informális értékelést a tagállamok gazdaságpolitikájáról, amely előzetes adatokon alapul (4. ábra).



V. A struktúrapolitikák koordinációja

1. Foglalkoztatáspolitikai koordináció: a luxemburgi eljárás

A luxemburgi eljárás célja a *közösségi munkaerőpiac működésének javítása*, a tagállamok közötti munkaerő-mobilitás növelése. A koordinációs rendszer maga is többelemű, hierarchikus felépítésű. Alapját közös, minden tagállamra vonatkozó célok adják, amelyekből országspecifikus ajánlások, iránymutatások következnek.

A Bizottság minden évben elkészíti a *Foglalkoztatási Irányvonalakat* (Employment Guidelines), amelyek – a szociális és munkaügyi miniszteri tanács jóváhagyása után – alapul szolgálnak a további lépésekhez. Az iránymutatásokat figyelembe véve minden tagállam kidolgozza foglalkoztatáspolitikájának adott évre vonatkozó stratégiáját, amelyet az úgynevezett *Nemzeti Foglalkoztatási Akciótervben* mutat be a Bizottság-nak. Ezt a Bizottság és a Tanács értékeli, és az értékelés eredményéről a *Közös Foglalkoztatási Jelentésben* számol be.

A tagállamok közötti foglalkoztatáspolitikai koordináció felé tett első jelentősebb lépés az ÁGPI megjelenése volt, hiszen annak struktúrapolitikai része a munkaerőpiac

tekintetében is fogalmaz meg ajánlásokat. A következő lépés a Bizottság által elkészített *Fehér Könyv a növekedésről, versenyképességről és a foglalkoztatásról* 1993-as megjelenése volt, amely felhívta a figyelmet a Közösség munkaerőpiacának merevségeire, és először javasolta egy EU-szintű stratégia kidolgozását.

A foglalkoztatáspolitikai 1997-ben, az *Amszterdami Szerződéssel* került be az EU közös politikái közé, azzal, hogy a Szerződés egy új, VII. címet iktatott be a foglalkoztatásról és a tagállamok közötti foglalkoztatáspolitikai koordinációról, valamint létrehozta annak központi eszközét, a Foglalkoztatási Irányvonalakat (FI).

Az Európai Közösség Amszterdami Szerződéssel módosított Alapító Szerződése, VIII. Cím, Foglalkoztatás

125. cikk

A tagállamok és a Közösség – a jelen címnek megfelelően – törekednek arra, hogy összehangolt foglalkoztatási stratégiát dolgozzanak ki, és különösen arra, hogy képesített, képzett és alkalmazkodásra képes munkaerőt fejlesszenek ki, valamint olyan munkaerőpiacot, amely



képes arra, hogy gyorsan reagáljon a gazdasági változásokra; mindezt abból a célból, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikkében és a jelen szerződés 2. cikkében meghatározott célkitűzéseket elérjék.

128. cikk

- (1) Az Európai Tanács minden évben megvizsgálja a foglalkoztatottság helyzetét a Közösségen belül, a Bizottság és a Tanács közös éves jelentése alapján jóváhagyja a vizsgálat eredményeit.
- (2) Az Európai Tanács következtetései alapján, a Tanács – a Bizottság javaslatára, az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, a Régiók Bizottságával és a 130. cikkben előírt Foglalkoztatottsági Bizottsággal való konzultáció után – minősített többséggel határozva minden évben kidolgozza azokat az irányvonalakat, amelyeket foglalkoztatáspolitikájában minden tagállam figyelembe vesz. Ezek az irányvonalak összeegyeztethetők a 99. cikk (2) bekezdés alkalmazásában elfogadott átfogó iránymutatásokkal.
- (3) Minden tagállam éves jelentést nyújt be a Tanács és a Bizottság számára – a (2) bekezdésben előírt foglalkoztatási irányvonalak fényében – a foglal-

koztatáspolitikája végrehajtása érdekében elfogadott főbb cselekvésekről.

- (4) A (3) bekezdésben előírt jelentések és a Foglalkoztatási Bizottság véleménye alapján a Tanács – a foglalkoztatási irányvonalak fényében – évenként megvizsgálja a tagállamok foglalkoztatáspolitikájának végrehajtását. A Tanács – a Bizottság ajánlására – minősített többséggel ajánlásokat tehet a tagállamok számára, ha ezt – vizsgálatát követően – megfelelőnek ítéli.
- (5) Ezen vizsgálat eredményei alapján, a Tanács és a Bizottság közös éves jelentést készít az Európai Tanács számára a foglalkoztatottság Közösségen belüli helyzetéről és a foglalkoztatási irányvonalak megvalósításáról.

Az Európai Tanács 2000. évi lisszaboni ülésén döntött az FI-k továbbfejlesztéséről. Az állam- és kormányfők szükségesnek látták, hogy a foglalkoztatáspolitikai nagyobb hangsúlyt helyezzen a tudásalapú gazdaság kibontakoztatására, illetve sürgették a szociális partnerek fokozottabb bevonását az FI-k elkészítésébe.

A minden tagállam számára azonos Foglalkoztatási Irányvonalak *négy főbb témában* fogalmaznak meg ajánlásokat:

- a munkaerőpiacra való bejutás és visszajutás elősegítése képzések/átképzések



adókedvezmények és más ösztönzők útján;

- a vállalkozók munkahelyteremtő-képességének elősegítése;
- a kis- és középvállalkozók alkalmazkodóképességének javítása, hogy azok a piaci változásokra ne elbocsátásokkal reagáljanak;
- a nők helyzetének, lehetőségeinek javítása a munkaerőpiacon.

Az eljárás (5. ábra) a Bizottság nyáron elkészített javaslatával indul, amelyben – felhasználva a tagállamokkal való előzetes konzultáció eredményeit – megfogalmazza a foglalkoztatáspolitikai adott évre vonatkozó irányvonalait, illetve értékeli a munkaerőpiac helyzetét a Közösségben, amelyet a Közös Foglalkoztatási Jelentésben (Joint Employment Report) tesz közé. A tagállamok által minden év májusig benyújtott Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterveket ugyancsak értékeli.

Az FI és a Közös Foglalkoztatási Jelentés tervezetét megkapja a szociális és munkaügyi miniszterek tanácsa és az ECOFIN (ez utóbbi azt vizsgálja, hogy az FI konzisztens-e az ÁGPI-val), az Európai Parlament, a Régiók Bizottsága (Committee of the Regions) és a Gazdasági és Szociális Bizottság (Economic and Social Committee). Ezen szervek véleményét felhasználva a Bizottság kialakítja a végleges tervezetet, amely újra a szociális minisz-

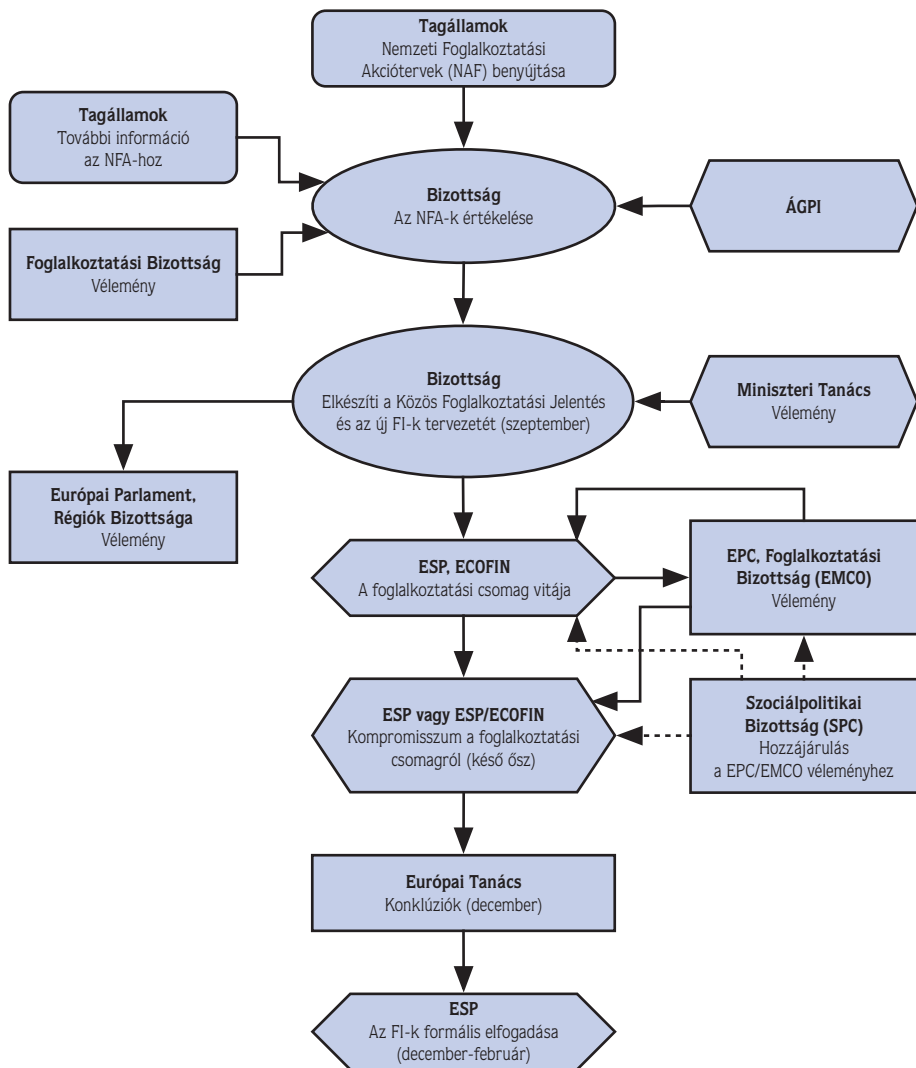
terek tanácsa elé kerül, amely elfogadja vagy egyhangú döntéssel módosítja azt. Az elfogadás általában összevont, úgynevezett „jumbo” tanácsban történik, azaz az ülésen részt vesznek mind a szociális és munkaügyi, mind a pénzügyminiszterek. A kész csomagot (az



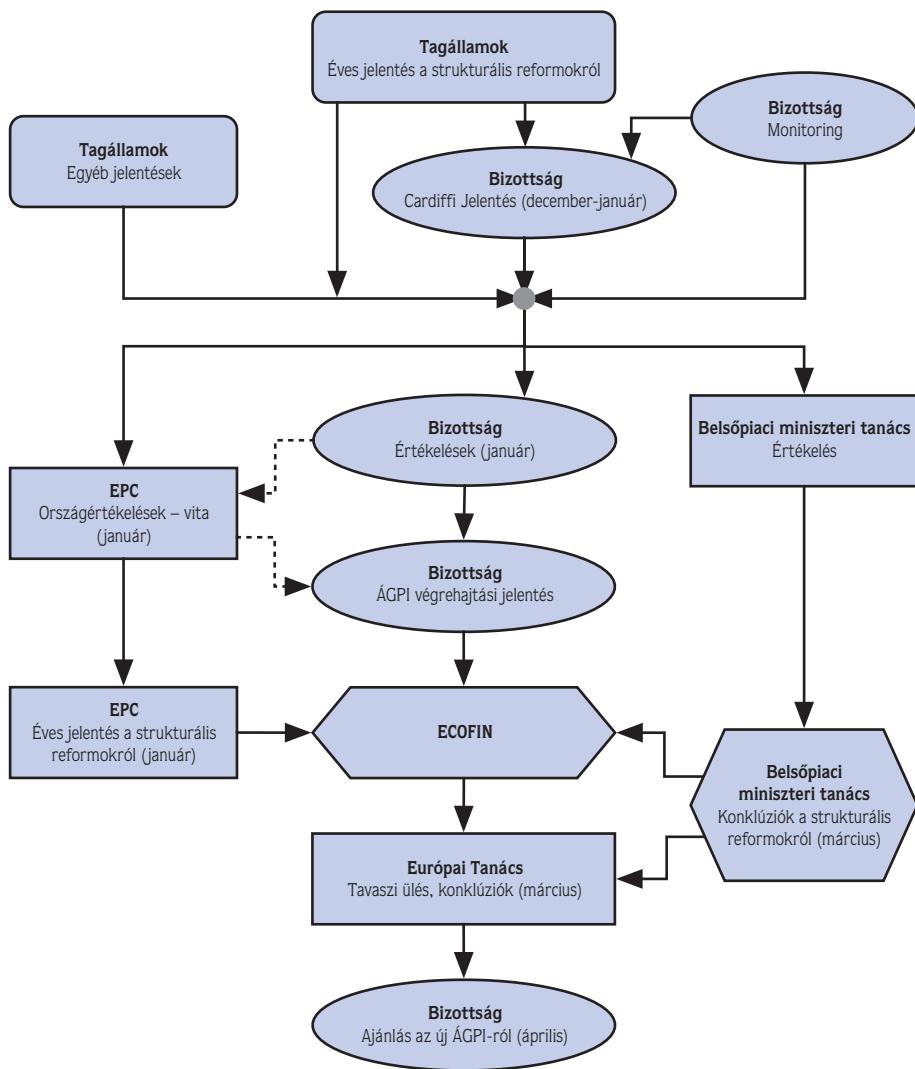
FI-k, a Közös Foglalkoztatási Jelentés) megtárgyalja az Európai Tanács decemberi ülése, és elfogadása esetén az életbe lép.

2. A cardiffi folyamat (termék- és tőkepiaci reform)

Az eljárás (6. ábra) célja a *termék- és tőkepiacok működésének közösségi szinten történő előmozdítása*. A monetáris unió harmadik szakaszának beindulása előtt, az Európai Tanács 1998. évi cardiffi ülésén az állam- és kormányfők megállapodtak abban, hogy



5. ábra A luxemburgi eljárás



6. ábra A cardiffi eljárás



a tagállamok és a Bizottság évente rövid jelentést készítenek a belső piac szempontjából rendkívül fontos termék- és tőkepiacok működéséről.

Ennek értelmében a tagállamok minden év novemberéig dolgozzák ki jelentésüket. Ezek alapján a Bizottság összeállítja az úgynevezett Cardiffi Jelentést (Cardiff Report), amely értékeli a piacok fejlődését. Az EPC szintén kiad egy jelentést a strukturális reformokról, amelyhez az említett tagállami riportokon túl alapul szolgál egy januárban megtartott konzultáció, amelyen minden tagállam bemutatja a strukturális reformok terén tett lépéseket.

A Bizottság a Cardiffi Jelentésen kívül rövid országjelentéseket is készít. Ezekben azt vizsgálja, hogy az ÁGPI struktúrapolitikai előírásainak mennyiben tett eleget az adott tagállam. Ezek az elemzések aztán adalékként szolgálnak az ÁGPI végrehajtási jelentéshez.

3. A kölni eljárás (Makrogazdasági Dialógus)

A monetáris unió stabilitásorientált feltételrendszerének megteremtésében a bérpolitika nagyon lényeges szerepet játszik. Ezt felismerve az Európai Tanács 1999-es kölni ülése létrehozta az úgynevezett Makrogazdasági Dialógust.

Az eljárás lényege, hogy *közösségi szinten koordinált bérpolitikával* támassza alá a közös monetáris politikát, miközben a fenntartható növekedés és a magas foglalkoztatás céljait is szem előtt tartja. E célból a szociális partnerek, az Európai Központi Bank (EKB), a Tanács és a Bizottság képviselői évente kétszer – tavasszal és ősszel – találkoznak, hogy egy mindenki szempontjait figyelembe vevő megállapodást hozzanak létre. Az üléseken technikai és politikai szinten megvitatják a főbb kérdéseket, majd kompromisszumot alakítanak ki.



VI. A felkészülés jelenlegi helyzete és a magyar gazdaságpolitika előtt álló kihívások az uniós csatlakozás után

Az EU-csatlakozás és tagság pénzügy-politikai követelményeinek való megfelelés részben jogharmonizációs, részben gazdaságpolitikai alkalmazkodási feladat. A szükséges jogszabály-módosítások elsősorban a Magyar Nemzeti Bankot érintették.

A teljes jogú EU-tagság elnyerését követő néhány éven belül (várhatóan 2008-ban) az európai közös valuta bevezetése is realitássá válhat. Így megfelelő időben az ország teljesítménye a Maastrichti Szerződésben lefektetett kritériumok alapján kerül elbírálásra. Ezért a konvergencia kritériumokat úgy tekintjük, mint a konvergencia-orientált makrogazdasági politika középtávú referenciapontjait.

1. Jogharmonizációs lépések

A Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatlakozásnak szigorú hazai jogszabályi előfeltételei vannak. A hazai jogszabályi keretekbe való beillesztés érdekében 2001-ben módosításra került a lakás-takarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 1991. évi LX. törvényt pedig új törvény (2001. évi LVIII. törvény) váltotta fel.

A jegybank működési, intézményi, személyi és pénzügyi függetlenségének jogharmonizációja a 2001. július 13-án hatályba lépett, a Magyar Nemzeti Bankról szóló új törvény elfogadása révén teljesedett ki a következő kritériumok figyelembevételével.

1.1. A jegybank működési függetlensége

Habár az árstabilitás biztosítása ténylegesen az első számú célja a magyar monetáris politikának, az új jegybanktörvény expliciten, egyetlen célként – az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) előírásai szerint – megfogalmazta az árstabilitás elérését és fenntartását. Az új törvény egyértelművé tette, hogy az MNB a kormány gazdaságpolitikájának támogatását az *árstabilitási cél elsődlegességére* való figyelemmel teszi.

1.2. Intézményi függetlenség

Biztosította a jegybanki függetlenséget az MNB elsődleges feladatának a végrehajtásában, valamint a Központi Bankok Európai Rendszerével és az EKB-val kapcsolatos feladataiban. A jegybank ellenőrzését illetően is módosításokra volt szükség. A törvény egyértelművé tette, hogy az ellenőrzési jog



gyakorlójának hatásköre nem vonatkozhat a monetáris politika meghatározására és érvényre juttatására, valamint az MNB-nek a KBER/EKB-val kapcsolatosan adódó feladataira, és a hivatali titok megtartásának a kötelezettségét az ellenőrzést végző szervre is kiterjesztette.

1.3. Személyi függetlenség

- A jegybank döntéshozó testületei (monetáris tanács) tagjainak személyi függetlenségét az új törvény két szempontból tovább erősítette: a monetáris tanács minden újonnan kinevezett tagjának mandátuma hat évre szól, valamint tagjainak felmentési kritériumát összhangba hozta a EUSZ-szal.
- A jegybanktörvény a közösségi előírások értelmében biztosította, hogy a csatlakozás időpontjában az MNB monetáris politikai döntéshozó testülete csak olyan tagokból álljon, akik megfelelnek a EUSZ-ban meghatározott függetlenségi kritériumoknak: a EUSZ-ban megfogalmazott feltételeket beépítettük a magyar jogszabályba.
- A döntéshozatali rendszer előbbieken túlmenő módosítására is sor került. Ennek keretében erősödött a döntéshozatal és az irányítás testületi jellege.

1.4. Pénzügyi függetlenség

A jegybank és a költségvetés közötti eredmény-elszámolási viszony átláthatóbbá vált,

a jogszabály egyúttal biztosította, hogy a jegybank függetlensége a saját költségvetésének meghatározásakor se csorbulhasson.

1.5. A jelenleg hatályos jegybanktörvényben még nem rendezett integrációs rendelkezések

A csatlakozásra meg kell jeleníteni az unióhoz való csatlakozás szervezeti következményeit a jegybanktörvényben. Ilyen indokolt módosítás például annak megjelenítése, hogy a KBER szervezetéhez történő csatlakozás következtében az MNB elnöke tagja lesz a KBER Általános Tanácsának. A nemzeti jegybankok adatszolgáltatási kötelezettséggel tartoznak az EKB felé. Ezt harmonizálni kell a jelenleg hatályos titokvédelmi szabályokkal.

1.6. Más jogharmonizációs lépések

- A költségvetésnek nyújtandó likviditási hitel lehetősége a Magyar Nemzeti Bankról szóló 1991. évi törvény módosításával 2001. január 1-jei hatállyal megszűnt. Ezzel megvalósult a jegybanknak – a Bizottság 2000. évi országjelentésében is hiányolt – a „költségvetéstől való függetlensége”.
- Módosításra került a lakás-takarékpénztárakról szóló törvény, amire a „kivételes hozzáférés” tilalma miatt volt szükség.



2. Gazdaságpolitikai- közgazdasági lépések

2000. január 1-jétől a forint árfolyamát 100 százalékban az *euróból álló kosár* alapján állapítjuk meg. Az inflációs konvergencia és versenyképesség szempontjaira figyelemmel a csúszó árfolyamrendszer leértékelési üteme 2001. április 1-jétől 0,2 százalékra mérséklődött. A kormány és az MNB koordinált intézkedésekkel az európai uniós követelményeknek megfelelő *új monetáris rendszert* alakított ki, több, egymásra épülő lépésben. Ezek között említhető az árfolyam ingadozási sávjának kiszélesítése, az inflációs célkitűzésre épülő monetáris rendszer működtetése, a forint teljes konvertibilitásának megvalósítása. E lépések záróakordjaként 2001. október 1-jétől a csúszó leértékelés megszűnt.

A jegybank eszköztára 1998 második felétől kezdődően számottevően átalakult. A módosítások célja az eszköztár további korszerűsítése volt. Az *új eszköztár* a korábbiaknál jóval nagyobb mozgásteret kínál a bankok önálló likviditásmenedzsmentjének, javítja ezáltal a bankrendszer hatékonyságát, és egyben felkészíti a hazai bankokat az Európai Unióhoz való csatlakozás után kialakuló kompetitívebb piaci környezetre is. A 2000. év során a kereskedelmi bankok kötelező tartalékrátájának fokozatos

csökkentésére kidolgozott koncepció eredményeképpen 2001 júliusától 6 százalékra csökkent a tartalékráta, ezzel párhuzamosan bővült a tartalékolás alá vont források köre. Augusztus 1-jétől egységesült a deviza- és forintforrások után fizetett kamat.

Magyarország 2001-ben, 2002-ben és 2003-ban is elkészítette *Előcsatlakozási Gazdasági Programját*, amely a konvergencia-program előfutárának tekinthető.

3. A még előttünk álló feladatok

Mivel a Gazdasági és Monetáris Unió a Maas-trichti Szerződéssel az *acquis communautaire*, azaz a közösségi vívmányok részévé vált, az újonnan csatlakozó államoknak nincs mérlegelési joga a tekintetben, hogy csatlakoznak-e a monetáris unióhoz vagy sem. A GMU-csatlakozás azonban nem jelenti az euróövezethez való csatlakozást, ugyanis az új tagállamok – így Magyarország is – a 2004-es EU-csatlakozással automatikusan derogációval rendelkező GMU-taggyá válnak. Praktikusán ez azt jelenti, hogy az újak megőrzik monetáris politikai önállóságukat, és nem cserélik le nemzeti valutájukat az euróra, viszont törekedniük kell a nominális konvergencia kritériumok teljesítésére, részt kell venniük a Közösség gazdaságpolitikai koordinációs rendszerében, és árfolyam-politikájukat az ERM-II árfolyamrendszerben kell folytatniuk.



Az ERM II árfolyam-mechanizmus

1979-ben a tagállamok közötti árfolyam-politikai együttműködés erősítésére létrehozták az Európai Monetáris Rendszert. Ennek egyik központi eleme a tagállamok valutái közötti árfolyam-ingadozások mérséklése céljából kialakított árfolyam-mechanizmus (ERM) volt.

Az ERM-ben a részt vevő államok egymással szemben bilaterális középárfolyamokat határoztak meg, és vállalták, hogy a piaci árfolyamokat a középárfolyamhoz képest egy $\pm 2,25$ százalékos (néhány résztvevő ország esetében ± 6 százalékos) ingadozási sávban tartják. Az ingadozási sávot 1993 augusztusától ± 15 százalékra szélesítették. A középárfolyamok kiigazításához minden résztvevő ország beleegyezése szükséges volt. A bilaterális középárfolyamoknak a meghatározott sávokon belül tartása a résztvevő tagállamok jegybankjainak feladata volt.

A GMU harmadik szakaszának kezdetén az euróövezetbe tartozó tagállamok valutáinak egymással szembeni árfolyamát visszavonhatatlanul rögzítették. Így indokolatlanná vált az ERM eredeti formában való fenntartása. helyébe 1999 elejétől egy új árfolyam-mechanizmus, az ERM II lépett.

Ebben a rendszerben az euró kitüntetett szerepet játszik. Az új árfolyam-mechanizmusban nincsenek bilaterális középárfolyamok, hanem az euróövezeten kívüli tagállamok valutáinak középárfolyamát az euróhoz képest állapítják meg, és az ERM II-ben részt vevő országok jegybankjai, valamint az EKB arra vállalnak kötelezettséget, hogy az adott valuta piaci árfolyamát az ingadozási sávon belül tartják.

Az árfolyamrendszerben részt vevő jegybankok (beleértve az EKB-t is) részéről ez a kötelezettségvállalás ahhoz a feltételhez kötődik, hogy ne veszélyeztesse elsődleges céljukat, az euróövezeten belüli árstabilitást. Az ingadozási sáv ± 15 százalék maradt, de az EKB-val kötött megállapodás alapján lehetőség van arra, hogy ennél szűkebb sávot alkalmazzanak, amennyiben az adott tagállam gazdasági helyzete, a konvergencia felé történő előrehaladása azt indokoltá teszi.

Az euróövezeten kívüli EU-tagállamok közül az Egyesült Királyság és Svédország nem él az ERM II-ben való részvétel lehetőségével. A tagság ugyan önkéntes, de mivel az árfolyam-stabilitásra vonatkozó konvergencia kritérium teljesítése az árfolyam-mechaniz-



mushoz való kapcsolódáshoz kötődik, a monetáris unióban való részvétel csak akkor lehetséges, ha azt megelőzően az adott tagállam valutája bekapcsolódik az ERM II-be. Jelenleg csak a dán korona vesz részt az új árfolyam-mechanizmusban. Piaci árfolyama a központi árfolyamhoz képest $\pm 2,25$ százalékos ingadozási sávban mozoghat az euróval szemben (2000. december 31-ig – mielőtt felváltotta az euró, egy ± 15 százalékos ingadozási sávban a görög drachma is részt vett az ERM II-ben).

Forrás: MNB kiadványok: A forint útja az euróhoz

A szigorú *nominális kritériumok* komplex feladat elé állítják az új tagállamok gazdaságpolitikáját. Mivel a kritériumok konkrétan csak az inflációt korlátozzák, fennáll az a veszély, hogy az árstabilitás „hajszolása” a többi makro-teljesítménymutató romlását okozhatja. Azaz a dezinfláció növekedési veszteséggel járhat, a gazdasági növekedés fékeződése pedig a munkanélküliségi ráta növekedésében ölthet testet.

Sajnos ezeket a félelmeket az EU-tagállamok kilencvenes évekbeli teljesítménye részben igazolja. Míg az infláció mértékét sikerült alacsony szinten tartani, ez a tagállamok legtöbbszörében együtt járt a növekedés mérsékelt ütemével (2,5 százalék) és a

munkanélküliség relatíve magas szintjével (10 százalék).

A közgazdasági elmélet szerint az, hogy egy kis nyitott ország önálló valutát tart fenn, akár „luxusként” is felfogható, ezért természetes a magyar gazdaságpolitika azon törekvése, hogy egy valutaunióhoz, esetünkben az euróövezetbe tartozzunk.



Azonban a fentiek alapján úgy kell törekednünk a nominális konvergencia megvalósítására, hogy az minél kisebb növekedési áldozattal járjon.

Amennyiben a nominális konvergenciára helyezjük a hangsúlyt, akkor természetesen időben hamarabb képzelhető el az euróövezeti tagság, ha a reálkonvergencia szempontjai is nagyobb hangsúlyt kapnak, akkor ez valamivel későbbre tolódhat. A nominál



konvergencia nagyobb fokáért vállalt, esetleg átmenetileg kisebb mértékű növekedés az egységes valuta, az euró bevezetése után felgyorsulhat, és az esetleges hátrányok – akár egy évtizedet is alapul véve – már bőven ellensúlyozásra kerülnek.

Magyarország belépésével az EMU-ba *megnő a hazai fiskális politika szerepe*, ugyanis a monetáris politika kikerül a nemzeti irányítás alól, így a külső sokkok kezelése során azt nem lehet felhasználni. A fiskális politika szerepe különösen akkor válik jelentőssé, ha hazánkat olyan aszimmetrikus sokk éri, amire a közös, EKB irányította monetáris politika nem reagálna. Ez a hazai fiskális politikával szemben komoly követelményeket állít, amelyek biztosítják, hogy képesek legyünk a gyors reagálásra.

Az EU-csatlakozás után a Szerződés 104. cikke és a Stabilitási és Növekedési Egyezmény alapján Magyarországnak is törekednie kell a túlzott költségvetési hiány elkerülésére és a középtávon kiegyensúlyozott, vagy szufficites költségvetési egyenlegre.

Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az euróövezet egy tagállamában fennáll a túlzott költségvetési hiány, véleménye alapján az ECOFIN a korábban ismertetett szankciókat foganatosíthatja az adott tagállammal szemben, ezek a szankciók azonban nem vonatkoznak az euróövezeten kívüli tagállamokra.

Azonban ezen tagállamok esetében is lehetséges van az ECOFIN-nak arra, hogy ajánlásokat fogalmazzon meg részükre. Az euróövezeten kívüli tagállamoknak a konvergencia-programban meghatározott deficitcélokat kell teljesíteniük, ennek elmulasztása esetén fogalmaz meg ajánlást az ECOFIN számukra. Ha az ECOFIN által előírt határidőn belül az ajánlásra nem hoznak hatásos intézkedéseket, az ECOFIN ajánlásait nyilvánosságra hozhatja. Ha az ECOFIN úgy ítéli meg, hogy az adott tagállamban a költségvetési hiány meghaladja a konvergencia-programban előírt mértéket, akkor nem finanszírozhatók új projektek a Kohéziós Alapból.





Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a jelenlegi tagállamok részéről egyre erősebb az igény az SNE „felvizezésére” (de a Bizottság elnöke is tett hasonló értelmű nyilatkozatot), ami növelheti az új tagállamok mozgásterét a költségvetési hiány tekintetében.

Újabb fejleményként vizsgálni kell az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát, tekintettel az előregedő társadalmak nyugdíj- és egészségbiztosítási rendszerekre gyakorolt hatásaira.

Ezek alapján a gazdaságpolitikának a következő kérdésekre kell választ találnia az euróövezeti csatlakozásunkig terjedő konvergencia időszakban.

3.1. Növekedési áldozat a konvergencia időszakban

Bizonyosnak tetszik, hogy az euró bevezetése hosszabb távon gyorsabb és kiegyensúlyozottabb növekedést indukálhat, azonban az euróövezeti csatlakozás feltételeként teljesítendő nominális konvergencia kritériumoknak való megfelelés átmeneti növekedési áldozattal jár.

A kérdés, amelyet meg kell válaszolnunk, hogy a rövid távú növekedési veszteség és a hosszabb távon jelentkező növekedésgyorsulás milyen viszonyban van egymással.

Ennek vizsgálatához a következő szempontokat kell számításba venni.

3.1.1. Az infláció optimális szintje

- A dezinflációs célpálya felülvizsgálata/meghatározása során tekintettel kell lenni a magyar gazdaság felzárkózó jellegére, arra, hogy az infláció optimális szintje hosszabb időszakon keresztül meghaladja a maastrichti kritériumként meghatározott referenciaértéket.
- A felzárkózás időszakában a termékek és a külpiazi versenynek ki nem tett (non-tradable) szolgáltatások egymáshoz viszonyított relatív árának változása miatt (Balassa-Samuelson hatás) a kiegyensúlyozott növekedést nem veszélyeztető, azaz a legkisebb output költséggel járó infláció szintje magasabb, mint az EU tagállamaiban. Tovább növelik az árszínvonalat a csatlakozáshoz szükséges piacosítással járó árkorrekciók is. Ez az egyensúlyi reálárfolyam felértékelődésével jár, de ez a felértékelődés nem jelent versenyképesség-romlást. Azaz az infláció ezen optimális szint alá csökkentése felesleges növekedési veszteségeket okoz.

3.1.2. A költségvetési pozíció

Kérdéses továbbá, hogy a konvergencia időszak lassabb növekedése hogyan hat a költségvetés egyenlegére, és mennyiben nehezíti meg a 3 százalékos GDP arányos hiány, illetve a Stabilitási és Növekedési Egyezményben foglalt, középtávon egyensúlyi vagy szuffici-



tes államháztartási pozíció elérését. Ugyan- is végső soron elképzelhető az a helyzet, hogy a dezinfláció és a növekedés közötti trade-off miatt az inflációs kritérium teljesítése eliminálja a deficit-kritérium megvalósítását.

3.2. Tőkeáramlások

Meg kell vizsgálni az EU-tagságot követő, várhatóan nagymértékű tőkebeáramlás hatásait a széles sávos rendszerre, amely – ahogy azt 2003 januárjában is láthattuk – könnyen nyomás alá kerülhet.

Különösen így van ez, ha a többi tagjelölt a gyors euróövezeti tagságot célozza meg. Ebben az esetben előfordulhat, hogy a működőtőke-beruházások inkább a gyors bevezetést megcélzó államokba irányulnának, míg Magyarország ki lenne téve a spekulatív tőkemozgásoknak.

Ez nemcsak azért rossz, mert a működőtőke beáramlása esetén a tőke hosszabb távú jelenlétére számíthatunk, ami munkahelyeket teremt, fejlett technikát és know-how-t hoz magával, hanem mert spekulatív tőke beáramlására csak olyan mértékig van szükségünk, amilyen mértékben a fizetési mérleg hiányát nem sikerül külföldi működőtőkével finanszírozni. Az ezen felül beáramló pénztőke sterilizálendő, tehát költséges. A nominálisan felértékelődő forint versenyképesség-rontó hatása is jelentős a nagy ár- és bérmevségek miatt.

A mielőbbi csatlakozás kedvező hatású a kamatkiadásokat csökkentő hozamkonvergencia miatt, azonban fontos látnunk, hogy egy olyan időpont kijelölése, amely később tarthatatlannak bizonyul, nagymértékű kamatvolatilitást, bizonytalan tőkemozgásokat eredményezhet.



VII. További információforrások

Európai Bizottság

<http://europa.eu.int/pol/emu/index.htm>

http://europa.eu.int/comm/dgs/economy_finance/index_en.htm

Euró-honlap

http://europa.eu.int/comm/dg02/index_en.htm

Árfolyam

<http://europa.eu.int/comm/dg19/infoeuro/en/index.htm>

Érmék és bankjegyek

<http://europa.eu.int/euro>

Európai Központi Bank

<http://www.ecb.int>

Irodalomjegyzék

Joganyagok

- A Szerződés 98-104. cikke
- Council Regulation 3605/93 of 22 November 1993
- Council Regulation 1466/97 of 7 July 1997
- Council Regulation 1467/97 of 7 July 1997
- Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact (17 June 1997)
- Resolution of the European Council on economic policy coordination (13 December 1997)

Tanulmányok, könyvek

- Co-ordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures (EURO PAPERS. No. 45. July 2002. European Commission. Brussels)
- Anne Brunila (Ministry of Finance, Finland), Marco Buti and Jan in 't Veld: *Fiscal policy in Europe: how effective are the automatic stabilisers?* (EUROPEAN ECONOMY. ECONOMIC PAPERS. No. 177. September 2002. European Commission. Brussels. 32pp Tabl. Free.)
- Javier Andrés, Fernando Ballabriga, Javier Vallés: *Non-Ricardian fiscal policies in an open monetary union* (EUROPEAN ECONOMY. ECONOMIC PAPERS. No. 169. April 2002. European Commission. Brussels. 35pp Tabl. Free.)
- F. Ballabriga and C. Martinez-Mongay: *Has EMU shifted policy?* (ECONOMIC PAPERS. No. 166. February 2002. European Commission. Brussels. 52pp Tabl. Free.)
- José Marín: *Sustainability of public finances and automatic stabilisation under a*



rule of budgetary discipline, (ECB Working Paper No. 193 November 2002)

- Bences István: *Fiskális politika az EMU-ban* (Közgazdasági Szemle, 1998. október)
- *A forint útja az euróhoz* (MNB kiadvány)
- Csajbók A. – Csermely Á. (szerk.): *Az euró hazai bevezetésének várható hasznai, költségei és időzítése* (MNB Műhelytanulmányok 2002. április)
- Tóth G. László: *EU-csatlakozás és felkészülés a monetáris unióra való bekapcsolódásra* (Európai Tükör 2000. 1. szám)
- Palánkai Tibor: *Az európai integráció gazdaságtana*, Aula 1999.
- Andor László: *Pénz beszél*, Aula 1998.

**A „Gazdasági és Monetáris Unió”
témakörben eddig megjelent
Európai Füzetek:**

Dr. Erhart Tibor – Gáspár Ferenc
Úton a Gazdasági
és Monetáris Unió felé

•

Dr. Turján Anikó
Az euróról, gyakorlati
szempontból

2004. május 1-je az élet sok más területéhez hasonlóan a gazdaságpolitikában is korszakhatár lesz, hiszen az autonóm magyar gazdaságpolitika egyes elemeit tekintve feloldódik a közös európai döntéshozatalban. Az olvasó joggal kérdezheti: megéri-e ez nekünk? A válasz egyértelműen igen. Uniós, majd euróövezeti tagságunk előnyei két nagyon fontos összefüggésben jelentkeznek: egyrészt – valutaválság-elhárító, kockázatcsökkentő és a konzisztens gazdaságpolitikát „kikényszerítő” hatása révén – elősegíti a makrogazdasági stabilitást, másrészt gyorsabb gazdasági növekedést eredményez. EU-tagságunk és az euró bevezetése pótlólagos növekedési energiákat szabadít fel, gyorsabb fejlődési pályára állítja az országot. A makrogazdasági stabilitás szempontjából további fontos előny az, hogy részesei leszünk egy olyan koordinált és kontrollált gazdaságpolitikai rendszernek, amely időben megfelelő visszajelzéseket képes adni a gazdaságpolitika lépéseiről, ezzel növelve az új tagok gazdasági stabilitását.



Nagy Csaba
tanácsos
Pénzügyminisztérium