

CSERY PÉTER

Agytrösztök a válság nyomában

A görög gazdasági krízis kialakulásának okairól és megoldási alternatíváiról számos írás látott napvilágot, melyekben csak egy valami látszik közösnek: szinte mindegyik eltérő módon képviseli el a hatékony válságkezelést, illetve az Európai Unió kívánatos szerepvállalását.

Elemzésünk - az ellentmondó álláspontok kereszttüzeiben- három nyugati agytröszt tudományos alapokon nyugvó tanulmányai segítségével mutatja be, hogy mi vezetett Görögország összeomlásához, és milyen forgatókönyvek merülhetnek fel az EU döntéshozóinak körében. Figyelembe véve, hogy a hellének gyengélkedése mostanra az egész euró-zóna stabilitását veszélyezteti, áttekintésünket a valutaunió előtt álló kihívásokra is kiterjesztjük.

Három agytröszt egy téma

Az általunk vizsgált európai agytrösztök, nevesül az ELIAMEP, az LSE European Institute, és a brüsszeli Bruegel különböző profillal rendelkeznek, ezért különösen érdekes, hogy miként látják ugyanazon problematikát.



Első agytrösztünk, az 1988-ban létrehozott független görög ELIAMEP korábbi tevékenységében elsősorban a stratégiai és biztonságpolitikai kérdésekre fektette a hangsúlyt. Majd néhány év elteltével, a tudásfelhalmozást és tapasztalatszerzést követően fókuszát kiszélesítette az

európai közpolitika és a nemzetközi kapcsolatok elemzésére, kiemelten kezelve olyan kérdéseket, mint a migráció, a jó kormányzás, vagy az emberi jogok. A tudományos eredmények publikálásán túl, az ELIAMEP feladatának tartja, hogy hozzájáruljon a profiljába tartozó politikai témákkal kapcsolatos párbeszéd előmozdításához, illetve a szakértők új generációjának kineveléséhez.

A londoni székhelyű LSE European Institute szintén erős tudományos háttérrel rendelkező agytröszt, melynek munkáját 25 akadémiai tag segíti, akik a legkülönbözőbb tudományterületek szakértői. Az LSE stábjába így képes olyan komplex területek magas színvonalú



„Úgy hiszem, hogy a Hellenic Observatory jelentősen hozzá tud járulni ahhoz, hogy megértsük mi is Görögország ma, és megoldási javaslatokkal élhet a holnap Görögországának is. Szóval még egyszer biztosítom magukat, hogy jövőbeli munkájuk teljes támogatásomat élvezzi.”

George Papandreou

analízisére is, mint az európai integrációs és fragmentációs folyamatok, a különféle szakpolitikák és a köztük lévő összefüggések, valamint az EU politikai gazdaságtana. Számunkra azonban kiemelt fontossággal bír az LSE berkein belül 1996-ban alapított Hellenic Observatory elnevezésű részleg, mert ennek a szekciónak a küldetése Görögország politikai és gazdasági szempontú vizsgálata. Az intézet presztízsét növeli, hogy az elmúlt években több vezető görög politikus is méltatta az itt folyó szakmai munkát.



A harmadik agytrösztünk a független, brüsszeli bázisú Bruegel, melyet 2005-ben hívtak életre. Profilúkat alapvetően a tényeken alapuló szakpolitikai relevanciájú kutatások és elemzések képezik. Kutatásaik főként a globális gazdaság folyamatainak feltárására, valamint Európa világgazdasági szerepének és pozíciójának elemzésére irányulnak. Ezen túlmenően a Bruegel igyekszik megfelelő fórumot biztosítani a politikai kérdések minél szélesebb körben történő megvitatásának. Az intézmény első elnöke Mario Monti-aki jelenleg Olaszország miniszterelnöke- nem csupán egy elismert kutatóintézetet hagyott hátra, hanem egy olyan tudományos közösséget, mely kapcsolatrendszerének köszönhetően újabb és újabb konferenciákon képes a legkiválóbb szakértők bevonásával megvitatni az Európát érintő kérdéseket.

Okok és magyarázatok

A 2008-as gazdasági világválság utóregéseiben legyengült Görögország megmentése során az EU vezetőinek szembe kellett nézniük azzal, hogy ebben az esetben a klasszikus válságkezelési formák nem bizonyultak sikeresnek. Az EU és az IMF által közösen nyújtott hitelek, illetve a görög kormány által végrehajtott megszorítások ellenére sem lépett Görögország a gyógyulás útjára. A kívánt hatás pedig pont azért maradt el, mert ezek az intézkedések csupán tüneti kezelésre alkalmasak, de a gazdaság mélyben gyökerező problémáira aligha jelenthetnek megoldást. Ahhoz, hogy megérthessük miért hatástalan a hagyományos válságkezelés, érdemes áttekinteni, hogy mely tényezők játszottak szerepet a krízis kialakulásában.

Az első és talán legfontosabb magyarázat Görögország összeomlására, az egyik legkézenfekvőbb is egyben: a görög kormányok ciklusokon átívelő felelőtlen gazdasági kormányzása. Az állampolgároknak tett engedmények, melyek a gazdasági teljesítőképesség szempontjából teljesen megalapozatlanok voltak, aláásták a gazdaság versenyképességét. Ráadásul a pártpolitikai erőviszonyokat személve ez az „osztogató” gazdaságpolitika csak egy-egy újraválasztáshoz elegendő politikai tőkét termelt ki a pártok számára.



1. Váltógazdaság az elmúlt 15 évben

A makrogazdasági mutatókból pedig az is leszűrhető, hogy az aktuális kormányzatok csupán egyetlen úton tudták garantálni a folyamatos életszínvonal emelkedést: rendre a maastrichti-kritériumot meghaladó 3% feletti államháztartási hiányra kalibrálták a költségvetést. Az elmúlt években nem volt ritka az 5% feletti költségvetési deficit sem (elemzők szerint a valóságos deficit ennél sokkal nagyobb volt), amit nem csupán a kiadási oldal növelése, hanem ezzel párhuzamosan a bevételi oldal visszavágása eredményezett.

Az LSE tanulmányában például felhívja a figyelmet arra, hogy jelentős bevételkieséshez vezetett, hogy a vállalkozások adóját 2005-ben a kormány 10 százalékponttal csökkentette,

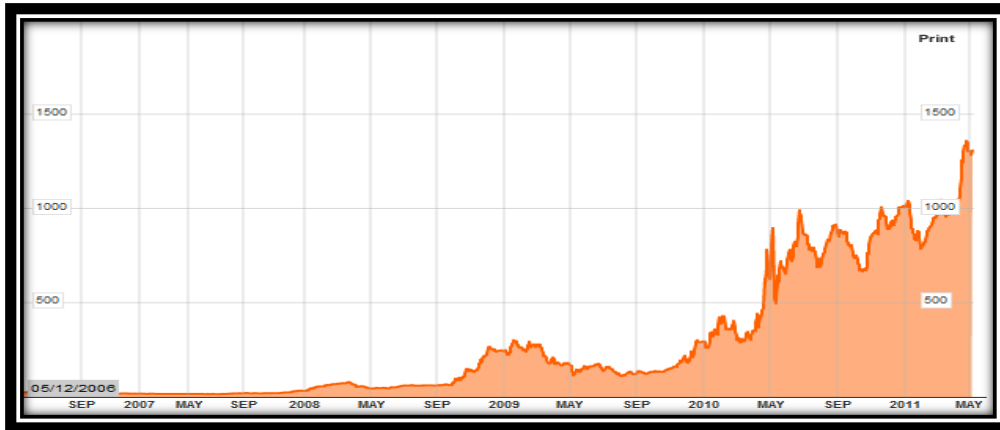
olyan időszakban, melyben a gazdasági ilyen ösztönzők nélkül is növekedett. Egyértelműnek látszik tehát, hogy a kormányok felelőtlen fiskális politikát folytattak, és amikor már sorban jelentkeztek a válságra utaló jelek, még akkor is képtelenek voltak meghozni a szükséges döntéseket a krízis megelőzése érdekében. A görög döntéshozók a klasszikus gazdaságpolitikai dilemmával találták szembe magukat: vagy a költségvetési politika szigorításával vagy tőkeinjekciókkal, beruházásokkal kísérik meg elkerülni a válságot.

A kormányzat figyelmét azonban ekkor inkább a 2009-es Európai Parlamenti, illetve az általános választások kötötték le. Később kiderült, hogy a döntés halogatásával a lehető legrosszabb opciót választotta a kormány. Az elhibázott gazdaságpolitika (gazdaságélénkítés vagy megszorítások elmaradása) eredményeképpen paradox módon hiába növekedett évente nagyjából 6%-kal a közfogyasztás, az állam bevételei folyamatosan csökkentek.

Fontos kiemelni, hogy az állami bevételek elapadása nem csupán az indokolatlan adókedvezmények bevezetésének köszönhető, hanem egyben a privatizációs folyamatok lelassulásának is. Míg korábban a görög kormányok a közvagyon magánosításával biztosították az adósságpálya fenntarthatóságát, addig a 2004-es választásokat követően szinte teljesen felhagytak ezzel a gyakorlattal.

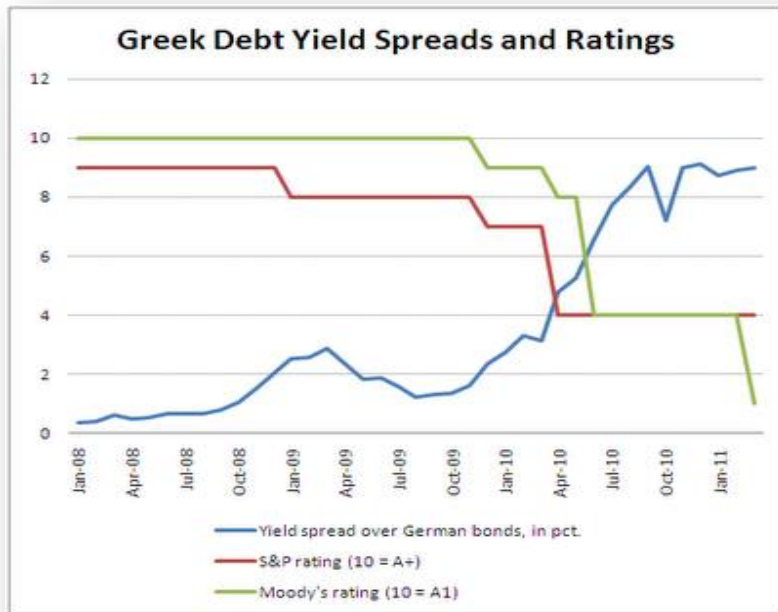
A második tényező-ami tulajdonképpen okozata az elsőnek- az ország magas GDP arányos államadóssága, ami az elmúlt húsz évben permanensen 100% körül mozgott. A bizalommal telített nemzetközi gazdasági környezetben, azonban még az ilyen nagyságú államadósság is gond nélkül finanszírozható volt. A külföldi befektetők számára a görögök valuta-unióbeli tagsága és az átlagos 3-4%-os GDP bővülése megfelelő garanciát jelentett. Ezt bizonyítja, hogy Görögország csődkockázati mutatója (CDS- felár) a 2008-as válság kirobbanását megelőzően alacsony szinten mozgott, és a hitelminősítők is közel a legmegbízhatóbb befektetésnek tartották a hellén állampapírokat.

A CDS- felár alakulása 2007 és 2011 között



(Forrás: www.bloomberg.com)

A Standard & Poor's és a Moody's minősítései 2008-2011



(Forrás: www.businessinsider.com)

A prosperáló időkben történő adósságfelhalmozáson és a döntésképtelenségen túl, a Bruegel még egy lényeges tényezőre is felhívja a figyelmet: a lokális és a globális válság kölcsönhatásaira. Ahogy a 2008-ban a pénzpiacokról elinduló, majd reálgazdasági válsággá alakult negatív folyamatok szervesen hozzájárultak Görögország összeomlásához, úgy a hellén válság is elsőszámú előidézője az eurózóna stabilitási problémáinak. Ennek magyarázata, hogy a világgazdasági hálózatokban kölcsönös függőségek alakultak ki az államok és a piaci szereplők között. Ez a jelenség önmagában veszélyforrásokat hordoz, hiszen lehetővé teszi egy gazdasági dominó-effektus beindulását.

Az agytrösztök között nagyjából egyetértés van abban, hogy az euró-zóna sérülékenységét elsősorban a befejezetlen gazdasági/fiskális integráció, valamint a közös gazdasági kormányzás elégtelensége eredményezte.

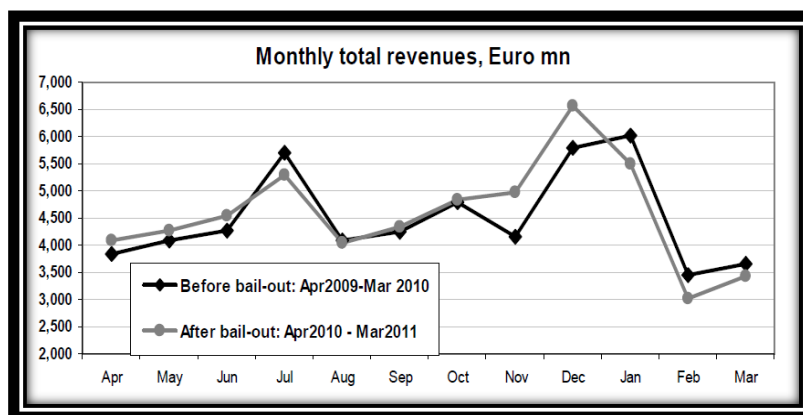
Egyrésztől megbukott a Stabilitási és Növekedési paktum, melynek előírásainak –jogkörök híján– egyik EU-s intézmény sem volt képes érvényt szerezni. Mi sem tükrözi ezt jobban, mint hogy a válság kirobbanásakor nem csak Görögország, hanem az EU egyik tartópillére, Olaszország is hatalmas adóssággal rendelkezett.

Másrésztől az EU teljesen felkészületlennek mutatkozott egy ilyen volumenű krízissel szemben. Nem álltak rendelkezésre jól átgondolt válságkezelési forgatókönyvek. Tovább nehezítette a helyzetet, hogy az adósságválság kirobbanásakor a bankszektor még a 2008-as sokkból lábadozott. Márpedig gazdasági recessziók idején az államok általában a bankszektorra támaszkodnak, hiszen a pénzintézetek hitelei nélkül nehezen elképzelhető a gazdasági motorok újraindítása. Pont ebből a megfontolásból tartották történelmi jelentőségűnek az EU vezetői, hogy a tagállamoknak sikerült megállapodniuk az EFSF és a bankok feltőkésítéséről.

Merre tovább Görögország?

Az EU vezetői az utóbbi hónapokban láthatóan minden követ megmozgatnak, hogy konszolidálják a görög gazdaságot. Ez azonban egyáltalán nem tűnik egyszerű feladatnak, mert hiába hajtotta végre a görög kormány az IMF-EU mentőcsomag feltételül szabott strukturális reformokat (pl.: ellátórendszerek ésszerűsítése), ezek jótékony hatásai csak hosszútávon fognak megmutatkozni. Az igazi probléma az, hogy a közvetlen tűzoltásra alkalmas költségvetési megszorítások (adóemelések) végrehajtása sem hozott eredményt. Hiába emelte meg a kormány 19%-ról 23%-ra a személyi jövedelemadót, hiába növelte a fogyasztási adókat, hozzávetőlegesen ugyanannyi bevételre tett szert az állam, mint korábban. Ebből arra következtethetünk, hogy végső soron az adókerülő magatartás, illetve az adóbeszedési rendszer elégtelenségei akadályozzák meg a költségvetési egyensúly megteremtését.

Az állam bevételeinek alakulása a megszorítások előtt és után

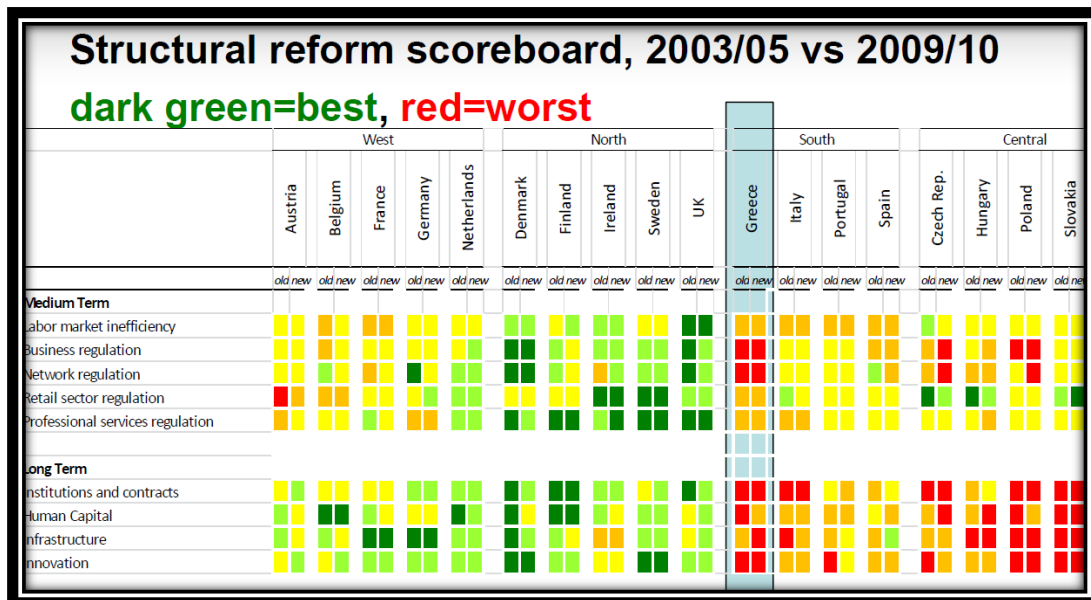


Forrás: LSE European Institute

Láthatjuk tehát, hogy a görög gazdaság összetett problémáira, csak komplex, elemeit tekintve konzisztens mentőcsomag lehet az egyetlen gyógyír. Az adósságszpirálból való kitörés első biztató lépésnek tekinthető, hogy az EU-nak sikerült elérnie a görög államadósság 50%-nak leírását. De ezen túl tanácsos lenne, a fenntartható adósságpálya megteremtésének érdekében a privatizációs ügyletek újraindítása is. Ily módon az állam nagy összegű bevételhez juthatna, amit adósságcsökkentésre és költségvetés kiegyensúlyozására használhatna fel, sőt így az

ELIAMEP által fő problémának tekintett állami bürokrácia és a korrupció is visszaszorítható lenne.

Ezek mind szükséges ám nem elégséges feltételei a válság megoldásának, ugyanis a hosszú távú stabilitás elérése egyedül a gazdasági növekedés beindításával lehetséges. Érthető módon a görög állam jelenleg képtelen beruházásokkal vagy fejlesztésekkel serkenteni a gazdaságot. A Bruegel mélyelemzései azonban rámutatnak arra, hogy erre nincs is szükség, mert a görög gazdaságban óriási versenyképességi potenciál rejlik, melyet jelentős ráfordítás nélkül is ki lehet aknázni.



Forrás: Darvas, Zsolt és Jean Pisani-Ferry (2011), Europe's growth emergency, Bruegel Policy Contribution

Az euró-zóna jövője

Az eseményeket dinamikájukban szemlélve nem állhatunk meg Görögország határánál, hanem a valutaunió egészének jövőjét is érdemes megvizsgálnunk. A szakértők körében elterjedt különböző lehetséges jövőképeket alapvetően három csoportra oszthatjuk: 1) a status quo plus bevezetése, 2) a teljes szétesés, valamint a 3) a teljes fiskális integráció.

- 1) A legelső alternatíva a status quo plus tulajdonképpen a jelenlegi helyzet megőrzését célzó tervezet, mely az EU eddigi, a válság kapcsán adott válaszaira épül (EFSF és az Európai Központi Bank (EKB) feltőkésítése). Ezen túlmenően fenntartaná a bilaterális kölcsönök lehetőségét Görögországnak és a többi bajba jutott államnak, valamint garantálná, hogy az EKB a jövőben is vásárolni fog ezen országok állampapírjaiból a másodlagos piacokon.

A gyengepontja ennek az opciónak, hogy csak tüneti kezelést nyújt, mivel a legtöbb javasolt intézkedését csak ideiglenesen lehetne fenntartani. Két dologra tűnik alkalmasnak ez a javaslatcsomag: a status quo fenntartására (ideiglenesen) és válságmentes időszakban az újabb krízisek megelőzésére.

- 2) A legdekstruktívabb elképzelés szerint az eurózóna megmaradására csak egyetlen esetben van esély, ha az EU elengedi Görögország kezét és a hellének kilépnek a valutaunióból. A koncepció egyik alapvetése, hogy ha tényleg hagyják a görögöket csődbe menni, már akkor sem garantálható az euró stabilitása, mert a válság „megfertőzte” a többi tagállamot is.

A terv ellenzői viszont éppen arra hívják fel a figyelmet, hogy amennyiben akár csak egy ország is kilép az euró-övezetből az visszafordíthatatlan károkat okozna az integráció folyamatába és akár olyan láncreakciót is elindíthat, mely az EU szétesésével járhat. További ellenérv, hogy a válság következő áldozatának megnevezett Olaszország helyzetét az agytrösztök menedzselhetőnek tartják, amennyiben a felvett kölcsönöket az új kormány hatékonyan fogja felhasználni és fenntartja a költségvetési fegyelmet. A „fertőzés” továbbterjedése így nem feltétlenül elkerülhetetlen, vagyis a görögök tagsága nem jelent közvetlen veszélyt a többi államra.



Konzekvenciaként megállapíthatjuk, hogy az EU valószínűleg a végsőkig ragaszkodni fog a görögök megmentéséhez, különösen, ha a fenti érveken túl figyelembe vesszük, hogy Franciaország és Németország együttesen 83 milliárd eurónyi kitettséggel rendelkezik Görögország felé. Mindebből kifolyólag ennek a megoldási alternatívának jelenleg aligha van realitása.

- 3) A teljes fiskális integráció lehetőségéről is megoszlanak a vélemények, habár az EU jövőjéről folytatott vitákban ez az opció mindig ütőkártyaként szokott megjelenni. A legtöbb szakértő egyetért abban, hogy a fiskális unió elérése lenne az integráció következő nagy lépése, hiszen ez megfelelő kerettel szolgálhatna például az eurókötvények bevezetéséhez. A közös kötvények kibocsátásának következményeként pedig az egyes tagállamok külön részvétele értelmetlenné válna a nemzetközi szervezetekben, ehelyett létrejönne az eurózona közös képviselője. Természetesen eme jövőkép kapcsán is megfogalmazódnak releváns ellenvetések.

Egyrészt amennyiben a fiskális unió megvalósulna, akkor a tagállamok maradék pénzügyi szuverenitása is megszűnne, mert EU-s szinten növelnék meg a pénzügyi koordinációt. Így például az Európai Bizottság akár vétójogot is gyakorolhatna a nemzeti költségvetések felett. Ezen kívül a bankrendszer szabályozását is nemzetek feletti intézmény végezné, ami egyben felügyelné a pénzügyintézetek működését, valamint a központi adóztatás is megerősítésre kerülne.

Másrészt nyitott kérdés, hogy az integráció után, melyik tagállam milyen mértékben vállaljon szerepet az országok által felhalmozott adósság finanszírozásában. Az újonnan bevezetett központi adórátá ugyanakkora legyen-e Észtorszámban, melynek adóssága körülbelül 8%, mint a 120%-os adóssággal rendelkező Olaszországban? Természetesen ez meglehetősen igazságtalan lenne, az „éltanuló” államokkal szemben, viszont nyilvánvalóan az sem kivitelezhető, hogy minden ország a saját adósságállományának arányában adózzon.

Összegzés

A három agytröszt tanulmányainak tükrében azt mondhatjuk, hogy Görögország és tágabb értelemben az eurózóna válsága, olyan komplex és hosszan tartó folyamatok végterméke, melyeket még akkor sem lehetne egyik pillanatról a másikra megváltoztatni, ha a nemzetközi gazdasági környezet ked-

hogy az agytrösztök által lek gyakorlatba történő kockázatokkal övezett, de is, hogy a legrosszabbban is a „nem döntés”.



európai integráció történelmi fordulóponthoz érkezett és a zűrzavarban két rivális stratégia kristályosodott ki. Az egyik a visszarendeződés és az integráció feladása, a másik az előremenedülés. Úgy tűnik ugyanis, hogy minden próbálkozás ellenére, az intézményi szerkezet jelenlegi formájában nem teszi lehetővé a hatékony válságkezelést.

vezővé válna. Evidens, felvázolt elméleti modelátültetése már önmagában egyértelműnek látszik az döntés ebben a szituáció-

Fontos kiemelni, hogy az