

EURÓPAI UNIÓ

JEAN-PAUL FITOUSSI – ÉLOI LAURENT

Makrogazdasági politika és szociálpolitika az EU 15-ben az elmúlt két évtizedben*

A tanulmányban a makrogazdasági politika és a szociális modellek közötti kapcsolat elmúlt két évtizedben tapasztalható alakulását vizsgáljuk, az EU 15-ben. Először leírjuk a maastrichti „fegyelmezési kultúrára” irányuló váltást, azaz a makrogazdasági politikát irányító szabályok alkalmazásának hatását az euróövezethez tartozó országokban. Felmérjük ennek a gazdaság teljesítményében mutatkozó következményeit, és értékeljük, hogy e szabályok eddig miként szerepelnek a jelenlegi válságban. Utána kísérletet teszünk a szociális modellek „strukturális reformját” célzó második váltás részletezésére, annak bemutatására, hogy ez miként vezetett az „automatikus stabilizálók” gyengüléséhez, amelyek ily módon a jelenlegi válságban nem tudják teljes egészében eljátszani a nekik szánt szerepet. Végül elméleti magyarázatot kínálunk a fenti két váltás értelmezéséhez.

Bevezetés: „amerikai válság”, európai kellemetlenségek

A globális pénzpiacok 2007 tavaszán kezdődött zavarai és a problémák 2008 őszen¹ tapasztalható, brutális felgyorsulása óta az EU tisztségviselői egyfolytában egy „amerikai pénzügyi válság” következményének tekintik a pénzügyi, gazdasági és szociális helyzet folyamatos romlását. Egészen 2008 decemberéig azt állították, hogy mivel az európai bankok és fogyasztók óvakodtak a túlzott kockázatvállalástól, a túlfogyasztástól és a felelőtlen eladósodástól, az EU gazdaságát, különösen pedig az euróövezetet kevésbé érintik a gazdasági stagnálás és ennek fájdalmas szociális következményei.

* Jean-Paul Fitoussi and Éloi Laurent (2009): Macroeconomic and social policies in the EU 15: the last two decades, OFCE/Sciences Po, Collection OFCE/ANR n°9

¹ A valószínű fordulópontok: 2007. április 2. (a News Century Financial csődje) és 2008. szeptember 14. (a Lehman Brothers összeomlása, amit nem követett kormányzati mentőakció).

A kontinentális Európában tapasztalható csökkenő növekedés és nagyarányú elbocsátások fényében ez a nézet igen nehezen tarthatónak bizonyult. Valójában már a 2008-as adatok is ellentmondtak az EU álláspontjának: az Eurostat, az OECD és az IMF szerint az EU-n és az euróövezeten belüli növekedés 19–37 százalékkal *alacsonyabb* volt, mint az Egyesült Államokban.

1. táblázat A GDP növekedése 2008-ban, %

	Eurostat	IMF	OECD
Euróövezet	0,8	0,9	0,7
EU 27	0,9	–	–
USA	1,1	1,1	1,1
OECD összes	–	–	0,9
Feltörekvő és fejlődő országok	–	6,1	–
Világ	–	3,2	–

Forrás: IMF, Eurostat. OECD

Ha negyedéves bontásban vizsgáljuk az USA és az EU recesszióba süllyedésének dinamikáját, akkor könnyebben megérthetjük, hogy 2008 folyamán miért változott meg a két régió egymáshoz viszonyított helyzete. Az év elején Európa gyorsabban növekedett, mint az USA, de valami hatására ez a helyzet a fordítottjára változott: az USA növekedése gyorsabb volt a 2. és 3. negyedévben, az utolsó negyedév azonos eredményt hozott, mindennek eredményeként az egész évben az amerikai növekedés bizonyult magasabbnak.

Bárhogy magyarázzuk is a gazdasági eseményeket, az európai recesszió szociális következményei egyértelműek: ismét gyors növekedésnek indult a munkanélküliség és majdnem elérte az euróövezet 2000-es munkanélküliségi szintjét.

Az euróövezetben és az USA-ban megfigyelhető gazdasági ciklusok NBER (The National Bureau of Economic Research), illetve CEPR (Centre for Economic Policy Research) általi vizsgálata megerősíti – ismét a 2008 nagy részében hangoztatott európai nézettel szemben – , hogy mindkét régió majdnem egy időben recesszióba süllyedt. Az USA-val kapcsolatban a NBER megjegyzi: „A bizottság megállapította, hogy az USA-ban a gazdasági aktivitás 2007 decemberében elérte a csúcspontját. A csúcspont a 2001 novemberében kezdődött expanzió végét és a recesszió kezdetét jelzi. A növekedési szakasz 73 hónapig tartott; az 1990-es években zajló korábbi expanzív periódus hossza 120 hónap volt.”² Az euróövezetre vonatkozóan a CEPR a következő értékelést tette közzé:³ „Véleményünk szerint a ciklus csúcspontja nagy

² NBER, December 2008, <http://www.nber.org/cycles/dec2008.html>

³ CEPR, March 2009, <http://www.cepr.org/press/Dating-Committee-Findings-31-March-2009.pdf>

EURÓPAI UNIÓ

*valószínűséggel 2008 januárjában volt. A csúcspont az 1993 harmadik negyed-
évében kezdődött expanzió végét és a recesszió kezdetét jelzi. Az expanzió 57
negyedévig, azaz több mint 14 évig tartott.”⁴*

Igy tehát a következő kép alakul ki: az európai felfogással és a hivatalos nyilatkozatokkal szemben az EU-t és az euróövezetet az USA-val majdnem párhuzamosan erős gazdasági visszaesés sújtotta, ami 2008 elejétől recesszióba fordult; azóta az EU a termelést tekintve többet veszített ebben a recesszióban, mint az USA.

Mindez egy természetesen adódó kérdést állít elemzésünk centrumába: mi a helyzet a válságra adott európai makrogazdasági válasszal? Az európai álláspont – amelyet erőteljesen képviseltek az április elején Londonban tartott G20 csúcscrtekezleten, illetve az Európai Központi Bank, az Eurogroup és a nemzeti kormányok számos intervenciója alkalmazásával – kettős: a gazdasági megrázkódtatás nem olyan súlyos Európában, mint az USA-ban, ezért az általános európai fiskális és monetáris válasznak nem kell olyan mértékűnek lennie, mint az amerikaiak; az EU a recesszió enyhítésében támaszkodhat az „automatikus stabilizálóira”, és így az átfogó európai válaszon belül a diszkrecionális makrogazdasági politikának nem kell olyan erősnek lennie, mint az USA-ban.

Ennek az állításnak az első része a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján nemcsak gyengének, hanem egyszerűen hamisnak tűnik: a gazdasági sokknak súlyosabb következményei vannak az EU-ban és az euróövezetben, mint az USA-ban. Ebből adódóan baj van az állítás második részének konzisztenciájával: mivel a diszkrecionális válasz 2008-ban az EU-ban gyengébb volt, mint az USA-ban, az automatikus stabilizátorok nem egészen a várt módon működtek és a valóságban nem tudták meggátolni a termelés komoly visszaesését. Ebből következően a jövőben, a válság elhúzódásával, várhatóan nem fognak kielégítően működni. Így az EU-nak és az euróövezetnek aktívabban kell ösztönöznie a gazdaságait, ha el akarják kerülni a GDP-jük további csökkenését – mégis, a tagállamok többsége ez idáig ellenezte ezt. Mindent összevetve, az összes dimenzióját számításba véve, a gazdasági logika alapján meglehetősen nehéz megérteni az európai álláspontot.

Ennél fontosabb – és a tanulmányban ezt akarjuk bemutatni –, hogy ez az álláspont az elmúlt két évtizedben történt két döntő jelentőségű változásban gyökerezik. Az egyik a makrogazdasági irányításban érvényesülő maastrichti „fegyelmezés kultúrájának” a kialakulása, ami restriktív szabályok alkalmazásához vezetett a monetáris és fiskális politikában; a másik a jelenlegi európai elköteleződés a szociális modellek „strukturális reformja” mellett, ami elősegítette a szociális védelmi programok és a munkaerő-piaci rugalmasság gyengítését. E két alapvető váltás összefügg egymással, de nem valamilyen hatékony módon: a makrogazdasági politika valóban viszonylag passzív lehet akkor, ha a szociális védelem rendszerei védik a munkanélkülieket, de az ennek eredményeként kialakuló, gyenge növekedési út gazdasági recesszió idején fokozatosan egyre nagyobb nyomásnak teszi ki a szociális védelmi rendszert és a közfinanszírozást, mivel a költségvetési és szociális bevételek azonnal lecsökkennek, és növekednek a szociális kiadások. Másrészt, egy gyenge növeke-

⁴ E látványosan hosszú „expanzió” jellegéről vö. később.

dési út és a gazdasági visszaesést ellensúlyozó makrogazdasági politika hiánya esetén a szociális modellek „strukturális reformja” tűnhet a természetes gazdaságpolitikának, de ennek hatékonysága elméleti és gyakorlati alapon is igencsak megkérdőjelezhető.

Tanulmányunk, amely a „The politics and economics of change in European social models” (Az európai szociális modellek változásának politikája és gazdaságtana) című könyvhöz készült, a makrogazdasági politika és a szociális modellek közötti kapcsolat elmúlt két évtizedben lezajlott alakulását vizsgálja az EU 15-ben. Először leírja a maastrichti „fegyelmezés kultúrája” felé irányuló váltást, azaz a makrogazdasági politikát irányító szabályok alkalmazásának hatását az euróövezethez tartozó országokban; felméri ennek a gazdaság teljesítményében mutatkozó következményeit, és értékeli, hogy e szabályok eddig miként szerepelnek a jelenlegi válságban. Elemzésünk középpontjában természetesen az esettanulmányként külön fejezetekben szereplő 10 ország áll, amelyek közül Norvégia kivételével mindegyik tagja az EU 15-nek és 7 az euróövezetnek is, az időkeret pedig nagyjából az elmúlt két évtized. Mivel úgy gondoljuk, hogy az EU 15-ben az elmúlt két évtized legfontosabb makrogazdasági eseménye az EMU (Európai Monetáris Unió) megteremtése volt, a gazdasági teljesítmény és gazdaságpolitika értékeléséhez összehasonlítjuk egyrészt a monetáris unión belüli és kívüli országokat, másrészt pedig az euróövezetet és a vele egyedül összevethető gazdasági régiót, az USA-t. Ezután kísérletet teszünk a szociális modellek „strukturális reformját” célzó, második váltás részletezésére, annak bemutatására, hogy ez miként vezetett az „automatikus stabilizáló” gyengüléséhez, amelyek ily módon a jelenlegi válságban nem tudják teljes egészében eljátszani a nekik szánt szerepet.

Végül két, analitikus érvekészlet kialakításával elméleti magyarázatot kínálunk a fenti két váltás értelmezéséhez. Először – mivel az európai államok együttműködése a jelenlegi válságban nyilvánvalóan elégtelen – megvizsgáljuk ennek a következményeit. A nem-együttműködés politikája racionális módon alakult ki az euróövezetben, melynek hátterében az országméret gazdasági következménye áll. Az alkalmazott analitikus érvek másik csoportja az „általános társadalmi szokásokon” és normákon alapul: az európai országokon belüli társadalmi szokások szerepet játszanak a nem hatékony kimenetek korlátozásában; az elmúlt két évtized európai makrogazdasági politikájának szerepe úgy is értelmezhető, mint ami egy új egyenlőtlenségi norma elérése érdekében kikényszeríti a „strukturális reformokat” a tagállamokban.

A maastrichti „fegyelmezés kultúrája”: a játékszabályok

Az EU és az USA makrogazdasági aktivitása közötti ellentét teljesen egyértelműnek tűnik. A gazdaságpolitikának csak ott kell aktívnak lennie, ahol a szociális védelmi rendszer elégtelen a kevésbé tehetősek fogyasztási szintjének fenntartására (USA), passzívnak pedig akkor, ha a rendszer bőkezű (EU). Az USA-nak nincs fejlett jóléti állama (talán nem is akar ilyet), ezért a gazdasági ciklus leszálló ágában reaktív monetáris és fiskális politikát kell alkalmaznia, mert ha nem tenné, akkor politikai-

lag elviselhetetlenné válnak a gazdasági válság szociális költségei. Ezzel szemben az EU országaiban a nagy változatosság mellett bőkezű jóléti államok vannak, ezért nem kell olyan aktívnak lenniük a makrogazdasági politikában: gazdasági recesszió idején támaszkodhatnak a „beta-gozódott fiskális politikát” alkotó, beépített mechanizmusokra, amelyek kisimítják a gazdasági recessziót. E nyilvánvaló logikán belül azonban fontos ellentmondás található: az EU-ban nagyarányú tartós munkanélküliség alakulhat ki, mivel ez nem vezet automatikusan alulfogyasztási válsághoz.

Az európai modell tagadhatatlan erőssége, a fejlett jóléti állam tehát valójában gyengessé válhat, mivel ürügyként használható a munkanélküliség emelkedésekor alkalmazandó, megfelelő makrogazdasági reakció mellőzésére. Általános véleményünk szerint az európaiak – akik megszállottan ragaszkodnak a maastrichti „fegyelmezés kultúrája” lényegét jelentő konvergencia-kritériumokhoz – nem tettek meg mindent a munkanélküliség leküzdésére és a gazdasági növekedés elősegítésére az 1990-es évek elején. Előbb egy évtizeden át az euró sikeres bevezetéséhez vezető, fájdalmas mesterséges konvergencia-politikát folytattak, a rákövetkező évtizedben pedig a jelenlegi válságba torkolló nem-együttműködési politika jellemezte a tevékenységüket.

Az 1980-as évek végétől a makrogazdasági politika valójában egydimenzióssá vált Európában, és mindössze egy célt követett: az árstabilitást. S bár a makrogazdasági politikát többé nem is lehetett a foglalkoztatás támogatására alkalmazni, ugyanakkor a fejlett szociális védelem nagyrészt elfedte a munkanélküliség társadalmi költségeit. Az abnormálisan magas kamatszintek – amihez ez a makrogazdasági irány vezetett az 1990-es évek elején – súlyosbították a recessziót és egyúttal gyengítették a kilábalást. Később (az 1990-es évek végén, a következő évtized elején), az inflációs hullámok megelőzése érdekében visszafogták az expanziót. Mindennek eredményeként csak romolhatott a foglalkoztatási helyzet, az expanziós periódusok sosem voltak elegendőek az őket megelőző recessziók foglalkoztatási következményeinek helyrehozására. De e tendencia anélkül vált nyilvánvalóvá, hogy komolyabb társadalmi és politikai válsághoz vezetett volna, mert a közszektor egyfajta válságsemlegesítőként működött: a közszektor viselte a kiigazítás terheinek nagy részét, ennek eredménye lett a strukturális deficitje. Ezt a deficitet azonban nem értelmezhetjük a diszkrecionális fiskális politika jeleként: nemigen használták a gazdaság ösztönzésére, mikor a legnagyobb szükség lett volna rá, az 1990-es évek és a 2000-es évek elején.

Először értékeljük és összehasonlítjuk az euróövezet országainak, az euróövezet GDP-je kétharmadát adó három nagy ország, az EU 15-be tartozó, de euróövezeten kívüli három ország, és az USA makrogazdasági teljesítményét.

Az euróövezet országainak és az övezetbe tartozó három nagy országnak látványos a nominális teljesítménye: az 1980-as évek eleje óta negyedére csökkent és alacsony szinten stabilizálódott az infláció. Ugyanezen periódusban az USA inflációja csak megfelelő és magasabb maradt a 2000-es években. De az euróövezeten kívüli országok inflációs teljesítménye még az övezetbe tartozó országok mutatójánál is jobb.

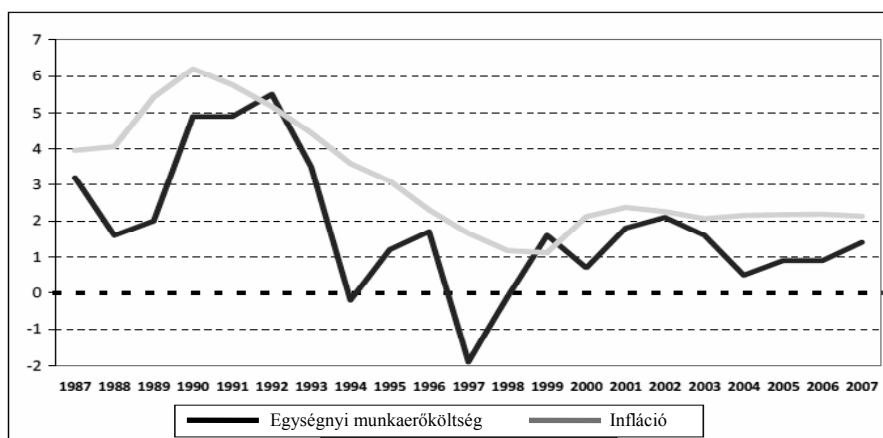
2. táblázat Fogyasztói árindex, százalékos éves növekedés

	Átlag 1979–1991	Átlag 1992–1998	Átlag 1999–2007
3 nagy euróország	6,34	2,65	1,75
Euróövezet	8,09	3,06	2,06
EU – nem euróövezet	7,32	2,34	1,58
USA	5,88	2,60	2,71

Forrás: OECD

Az euróövezet országainak ez az inflációs teljesítménye még látványosabb, ha figyelembe vesszük az egységnyi munkaerőköltséget is: mindkettő csökkent és stabilizálódott, és ebből a szempontból a monetáris unió sikertörténet – bár, mint az előbb már említettük, az euróövezeten kívüli országok még ennél is jobb mutatókkal rendelkeznek

1. ábra Az infláció és a munkaerőköltség csökkenése és stabilizálódása az euróövezetben, százalékos éves növekedés



Forrás: OECD

Az euróövezet kimagaslik, ha az egységnyi munkaerőköltség alakulását vesszük szemügyre. Az övezetbe tartozó országok jóval nagyobb mértékben csökkentették ezt a költséget, mint az euróövezeten kívüli EU 15 országok és az USA. Úgy tűnik, hogy az euróövezet országai a többi országnál előrébb jutottak a nominális stabilitás logikájának érvényesítésében.

EURÓPAI UNIÓ

3. táblázat *Egységnyi munkaerőköltség, százalékos éves növekedés*

	Átlag 1979–1991	Átlag 1992–1998	Átlag 1999–2007
3 nagy euróország	5,95	1,55	1,33
Euróövezet	5,90	1,83	1,59
EU – nem euróövezet	7,60	1,86	2,48
USA	4,76	1,91	2,29

Forrás: OECD

A „fegyelmzés kultúrája” azonban kevésbé eredményes a gazdasági teljesítmény tekintetében. A reál GDP növekedése az 1980-as években magasabb volt az euróövezetben, mint a többi országban, a monetáris konvergencia szakaszában (1992–1998) viszont sokkal alacsonyabb volt, és a következő évtizedben is alacsonyabb, mint az USA-ban és az övezeten kívüli országokban. A gazdasági növekedés szempontjából a monetáris unió nem tűnik sikeresnek. Az egy főre eső GDP alakulásának vizsgálata megerősíti ezt a kijelentést. Itt azt is figyelembe kell venni, hogy az USA népességének növekedése csökkenti az egy főre eső GDP növekedését, különösen az 1990-es és a 2000-es években. De a legfontosabb tény a három nagy euróövezeti ország, az euróövezet és az euróövezeten kívüli országok közötti – az 1980-as években megforduló – rés fennmaradása.

4. táblázat *GDP és egy főre eső GDP, százalékos éves növekedés*

	Átlag 1979–1991		Átlag 1992–1998		Átlag 1999–2007	
	GDP	GDP/fő*	GDP	GDP/fő*	GDP	GDP/fő*
3 nagy euró-ország	2,56	1,77	1,48	1,28	1,72	1,65
Euróövezet	2,50	1,68	1,76	1,44	2,18	1,82
EU – nem euróövezet	1,99	1,62	2,59	2,35	2,77	2,09
USA	2,74	1,44	3,56	2,49	2,75	1,36

* GDP/ munkaképes korú lakosság

Forrás: OECD

A munkanélküliségi ráta változása a növekedési ütem alakulását tükrözi: az 1980-as években a három nagy euróövezeti országban volt a legalacsonyabb a munkanélküliség szintje, ami az 1990-es években növekedett, majd enyhén csökkent a következő évtizedben. De az euróövezet és a három nagy euróövezeti ország munkanélküliségi szintje a 2000-es

években még mindig 40 százalékkal magasabb, mint az USA-ban és az övezeten kívüli országokban.

5. táblázat Munkanélküliségi szint (az aktív népesség százalékában)

	Átlag 1979–1991	Átlag 1992–1998	Átlag 1999–2007
3 nagy euróország	6,61	9,46	8,64
Euróövezet	7,52	9,89	8,31
EU – nem euróövezet	8,15	8,25	5,14
USA	7,00	5,85	4,95

Forrás: OECD

A munkatermelékenység alakulása is azt mutatja, hogy a monetáris konvergencia és a monetáris unió periódusában az euróövezetben lassult a munka termelékenységének növekedése, különösen a 2000-es években, ami a foglalkoztatási hullámmal magyarázható.

6. táblázat Munkatermelékenység, éves százalékos növekedés

	Átlag 1979–1991	Átlag 1992–1998	Átlag 1999–2007
3 nagy euróország	1,70	1,66	0,78
Euróövezet	1,80	1,60	0,78
EU – nem euróövezet	1,58	2,45	1,81
USA	1,00	1,56	1,87

Forrás: OECD

Az Európai Bizottság 2008 márciusában közzétette a saját értékelését a monetáris unióról, amelyben szintén az euróövezet országai, az övezeten kívüli országok és az USA összehasonlítását helyezte a középpontba. A következtetések azonosak a mieinkkel: az euróövezet nominális teljesítménye nem jobb az euróövezetbe nem tartozó országokéinál, a reál gazdasági teljesítménye viszont jelentősen rosszabb, és ugyanez a helyzet az USA-val való összehasonlításakor.

EURÓPAI UNIÓ

7. táblázat Az euróövezet és az övezeten kívüli országok gazdasági teljesítménye

		Euróövezet		Nem euróövezet	
		1989– 1998	1999– 2008	1989– 1998	1999– 2008
Nominális teljesítmény					
Infláció	%	3,3	2,2	3,4	1,7
Költségvetési egyensúly	GDP %	- 4,3	- 1,7	- 3,6	- 0,9
Bruttó államadósság	GDP %	68,6	68,6	48,7	43,0
Hosszú távú kamatrátá	%	8,1	4,4	8,6	4,9
Hosszú távú reál kamatrátá	%	4,7	2,4	4,2	3,3
Reál teljesítmény					
Reál GDP	változás %	2,2	2,1	2,0	2,7
Reál GDP/fő	változás %	1,9	1,6	1,7	2,2
Reál GDP/fő	USA = 100	73,0	72,0	74,0	76,0
Foglalkoztatottság	változás %	0,6	1,3	0,1	0,9
Munkatermelékenység	változás %	1,6	0,8	1,9	1,8
Munkanélküliség	munkaerő %	9,3	8,3	7,9	5,2

8. táblázat Az euróövezet és az USA gazdasági teljesítménye

		Euróövezet		USA	
		1989– 1998	1999– 2008	1989– 1998	1999– 2008
Nominális teljesítmény					
Infláció	%	3,3	2,2	3,3	2,8
Költségvetési egyensúly	GDP %	- 4,3	- 1,7	- 3,3	- 2,5
Bruttó állami adósság	GDP %	68,6	68,6	67,8	60,7
Hosszú távú kamatrátá	%	8,1	4,4	7,1	4,8
Hosszú távú reál kamatrátá	%	4,7	2,4	4,3	2,4
Reál teljesítmény					
Reál GDP	változás %	2,2	2,1	3,0	2,6
Reál GDP/fő	változás %	1,9	1,6	1,8	1,6
Reál GDP/fő	USA = 100	73	72	100	100
Foglalkoztatottság	változás %	0,6	1,3	1,5	1,0
Munkatermelékenység	változás %	1,6	0,8	1,5	1,6
Munkanélküliség	munkaerő %	9,3	8,3	5,8	5,0

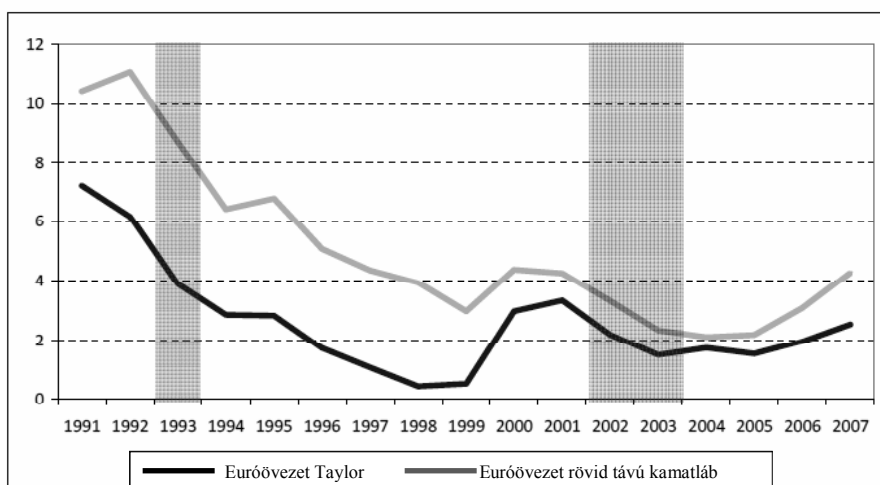
Mindkét táblázat forrása: Európai Bizottság

Ahhoz, hogy tisztázzuk a monetáris és fiskális politikának az euróövezet kiábrándító teljesítményében játszott szerepét, meg kell vizsgálnunk az euróövezeten belüli és kívüli makrogazdasági orientációt.

Monetáris politika

Az euróövezet elmúlt két évtizedbeli monetáris politikáját két szakaszban kell értékelnünk: a monetáris konvergencia és a monetáris unió szakaszában. A monetáris politika szerepét meg kell vizsgálnunk a gazdasági sokkok fényében, azaz hogy miként reagált a gazdasági recesszió periódusaira. A vizsgálatot elvégezhetjük egy egyszerű Taylor-szabállyal⁵, hogy kideríthessük, restriktív, illetve reaktív volt-e a monetáris politika. A vizsgálatnál az USA-t használjuk viszonyítási pontként.

2. ábra Monetáris politika az euróövezetben



Megjegyzés: az árnyékolt területek recessziót (negatív növekedést), vagy kvázi-recessziót (1%-nál kisebb növekedést) jeleznek. A CEPR az euróövezetre vonatkozóan megjegyzi, hogy „itt nem volt recesszió 2001-ben vagy 2003-ban, de 2001 második negyedétől a negyedik negyedévéig alacsony volt a növekedés, és a gazdasági aktivitás elhúzódó pangása figyelhető meg 2003 első két negyedévében is”.

Forrás: OECD

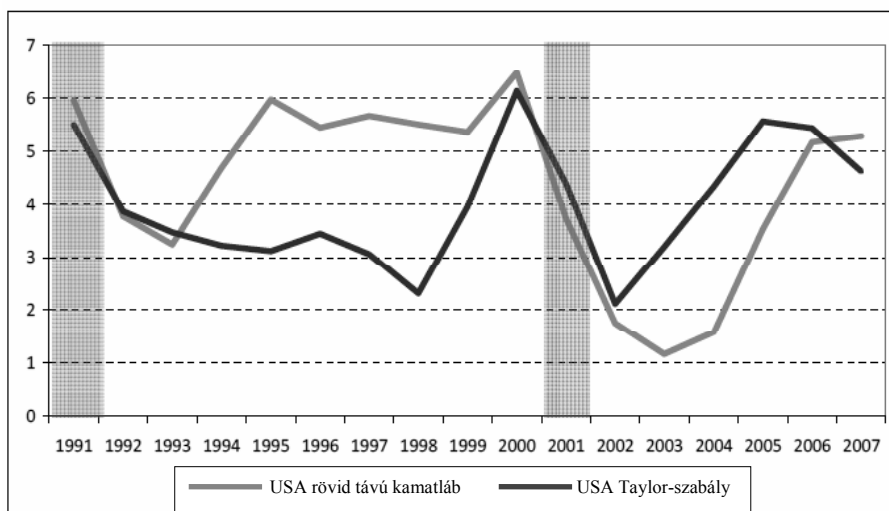
A grafikonból nyilvánvaló, hogy az euróövezet monetáris politikája mindig restriktívebb volt, mint ahogyan az a Taylor-szabályból követke-

⁵ A Taylor-szabály egy egyszerű képlet, amely szerint ha magasabb az infláció a kívánt szintnél, vagy ha a gazdasági termelés meghaladja a potenciális kibocsátást, akkor emelni kell a kamatot, ellenkező esetben csökkenteni, így simítva a gazdasági ciklusokat. A Taylor-szabály szerint az optimális kamat az inflációs céltól való eltérés, valamint a reálkibocsátás trendtől való eltérés függvénye. (A ford.)

EURÓPAI UNIÓ

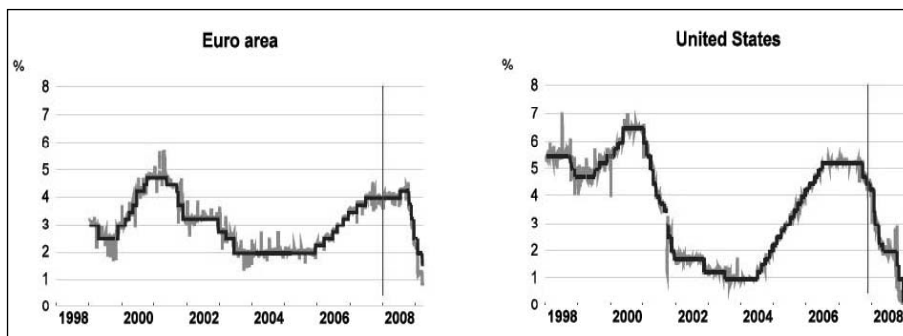
zett volna. Azt is láthatjuk, hogy a kettő közötti legnagyobb távolság az 1993-ban bekövetkezett, legkomolyabb recesszió alatt alakult ki, mikor a tényleges kamatszint a duplája volt a Taylor-szabály szerinti rátának. Végül, a monetáris politika nem volt igazán reaktív a 2002–2003-as gazdasági kvázi-recesszióra: a növekedés 2001-ben elkezdett csökkenni, de először növelték, és utána csak fokozatosan csökkentették a kamatrátát. Az USA ennek a szöges ellentéte, ahol a monetáris politika nagyon reaktív a gazdasági kontextusra.

3. ábra Monetáris politika az USA-ban



Forrás: OECD

4. ábra Az euróövezet és az USA monetáris politikája



Megjegyzés: a sötétebb vonal a központi bankok kamatpolitikájának fő irányát jelzi. A világosabb vonalak az éppen aktuális kamatszinteket jelenítik meg. A függőleges vonal azt az időpontot mutatja, mikor a CEPR szerint az euróövezet és a NBER szerint az USA gazdasága recesszióba váltott.

Forrás: OECD

Az összehasonlítás egyik érdekessége, hogy ennek nyomán megérthetjük, miért emelte az ECB (Európai Központi Bank) 2008 júliusában a kamatlábat, mikor az euróövezet gazdasága már recesszióban volt. Az ECB nyilvánvalóan az árstabilitást választotta a gazdasági növekedéssel szemben, és az ellensúlyozása helyett súlyosbította a recessziót. A Fed (az USA központi bankja) ezzel éles ellentétben cselekedett.

Az ECB 2008-ban pontosan ugyanazt a hibát követte el, mint 2001-ben, mikor nem hajtotta végre a kamatláb szükséges csökkentését, és ezzel ahelyett hogy megpróbálta volna megakadályozni a visszaesést, előre kiszámítható módon rontotta a gazdasági növekedés esélyeit. Mindeközben a Fed mindkét alkalommal bátor döntést hozott, hogy fenntartsa az USA gazdaságának növekedését. A 2001-es recesszió után egy év kellett az USA-nak, hogy a visszaesésből erős növekedésbe váltsón. Természetesen feltehető az a kérdés, hogy 2001 után valóban olyan hosszú ideig alacsonyan kellett volna tartania a Fednek a kamatszintet, de ez más kérdés, mint a gazdasági visszaesés idején tanúsított reaktivitás.

Felvethető, hogy az ECB működését szabályozó törvény rendelkezik úgy, hogy a banknak kizárólag az árstabilitásra kell figyelnie, ezért az előbb említett szisztematikus hibák elkerülése érdekében a törvényi szabályozást kellene megváltoztatni. De még ez az érv sem egészen meggyőző. Bár az Európai Közösség szerződésének 105. cikkelyében tényleg az áll, hogy az ECB „elsődleges célja az árstabilitás megőrzése”, ez azonban nem azt jelenti, hogy ez a központi bank tevékenységének a kizárólagos célja. Ellenkezőleg, a továbbiakban az olvasható a cikkelyben, hogy „az árstabilitás céljának sérelme nélkül” az ECB-nek segítenie kell az Európai Unió céljainak elérését, beleértve „a fenntartható és nem inflatorikus növekedést is”. Más szóval, az ECB, kizárólag az inflációra koncentrálva, a feladatának csak egy részét teljesíti. Még problémásabb az a tény, hogy amikor 1998 októberében az ECB kormányzótanácsa meghatározta a bank politikai stratégiáját, elismerte, hogy az árstabilitás megőrzése iránti elkötelezettség „középtávon... azt az igényt tükrözi, hogy a monetáris politika előre tekintő orientációjú legyen” és „lehetséges az árakban mutatkozó rövid távú volatilitás⁶, ami nem kontrollálható monetáris politikával”.

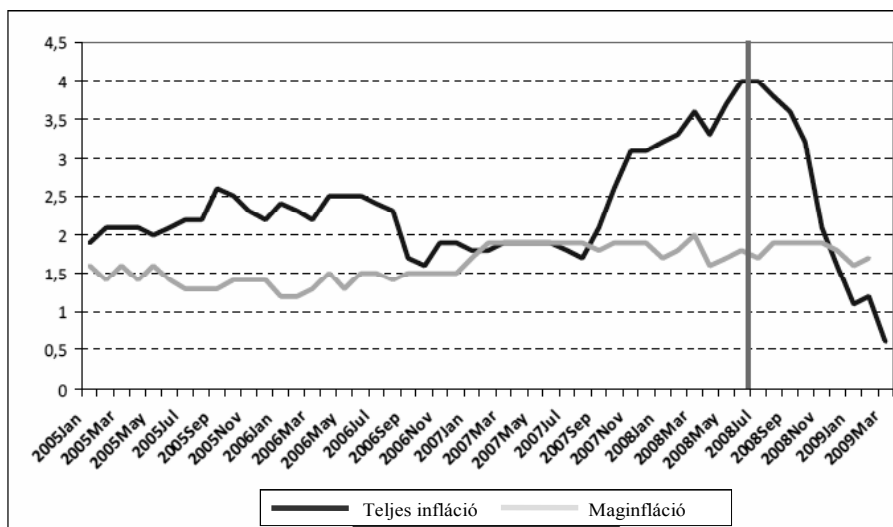
Pontosan ez történt 2008-ban: az általános infláció az energiaárak miatt mesterséges növekedésnek indult, miközben a maginfláció⁷ stabil maradt. Mikor az ECB 2008 júliusában meghozta a döntését, az infláció a globális recesszió következtében már csökkenőben volt.

⁶ A volatilitás az árfolyam ingadozásának mértékét tükröző jelzőszám. Pénzügy-matematikai fogalom, mely egy adott árfolyam várható ingadozását jelzi egy bizonyos megfigyelt időszakon belül. A nagyobb volatilitás nagyobb árfolyamkockázatot jelent. (A ford.)

⁷ A maginfláció a szezonális, illetve külső hatásoktól megtisztított infláció, amely valósabb képet ad a gazdaság állapotáról. A leggyakoribb inflációs mutatók a termelői és fogyasztói árindexek. A fogyasztói árindexből a volatilisabb energia és élelmiszerárak elhagyásával származtatják a maginflációs mutatót. (A ford.)

EURÓPAI UNIÓ

5. ábra A teljes infláció és a maginfláció az euróövezetben



Megjegyzés: a függőleges vonal azt az időpontot jelzi, mikor az ECB úgy döntött, hogy 4,25 %-ra növeli a kamatlábat.

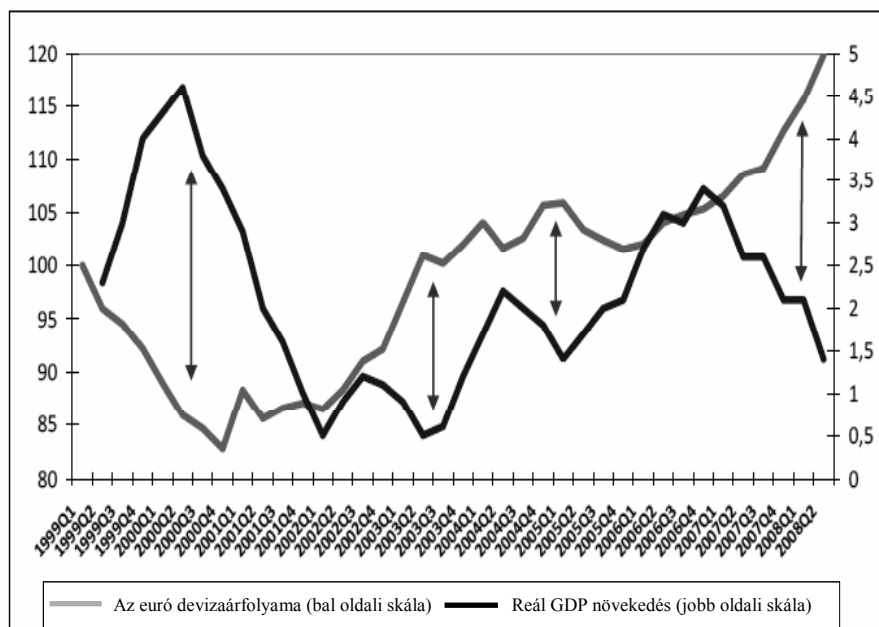
Forrás: ECB

Egy devizaárfolyam-politika?

Az euróövezetben a devizaárfolyam-politikát teljesen alárendelték az árstabilitás céljának, olyannyira, hogy de facto az ECB irányítja a devizaárfolyam-politikát, bár de jure ez a Tanáccsal közösen gyakorolt hatáskör.⁸ Ennek eredményeként az euró nem támogatja az euróövezet gazdasági növekedését, sőt, ennek ellenkezője az igaz. 1999 óta nagy gazdasági aktivitás idején csökkent, a növekedés lassultával pedig nőtt az árfolyama. Az euró árfolyamát alapvetően az ECB antiinflációs politikája befolyásolja. Az árstabilitásért cserébe fizetett ár a devizaárfolyam nagy volatilitása.

⁸ Vö. Creel (2008), Laurent and Le Cacheux.

6. ábra Az euró devizaárfolyamának alakulása



Forrás: ECB

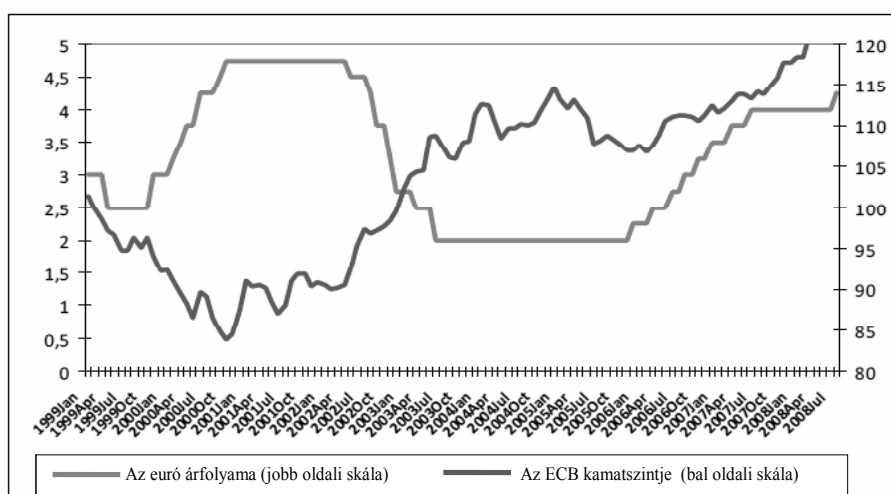
Az USA-ban, az Egyesült Királyságban és Svédországban teljesen eltérően alakítják az árfolyam-politikát. A 2001-es sokk rövid kivételével a dollár árfolyamának alakulása 1992 óta stabilizáló tényező. 2000-ig a dollár magas növekedés idején nőtt az árfolyama, 2002 után az amerikai valuta értékcsökkenése fenntartotta a gazdasági növekedést. Az Egyesült Királyságban a valuta felértékelődése mindaddig tartott, míg a gazdasági növekedés éves átlagban meghaladta a 3 százalékot. Különösen tanulságos Svédország esete. Bár a svéd korona meglehetősen stabil maradt az euróval szemben, ez nem változtat azon a tényen, hogy az ország anticiklikus devizaárfolyam-politikát folytatott, ami bölcs dolog egy olyan, kicsi és nyitott gazdaság esetében, mint amilyen Svédorszáé. Svédország nem tagja az euróövezetnek, ami azt jelenti, hogy az árfolyam-politika és monetáris politika tekintetében potenciálisan nagyobb manőverezési tere van, mint az euróövezetbe tartozó országoknak. Így, az euróövezeti országoktól eltérően, a Svéd Központi Bank olyan árfolyam-politikát folytatott, ami 2001 után a devizaárfolyama anticiklikus alakulásához vezetett. A svéd korona árfolyama 2001-ben volt a legalacsonyabb, mikor az ország GDP-je alig 1 százalékkal nőtt. Ezután a korona árfolyama felment, elsősorban a dollárral szemben, ami ügyesen segítette a gazdaság magára találását. Tehát a svéd korona euróval szembeni viszonylagos stabilitása – különösen, miután a svédek úgy döntöttek, hogy nem vezetik be az eurót – nem annak a jele, hogy Svédország

EURÓPAI UNIÓ

felhagyott volna az árfolyamnak a gazdasági növekedés serkentése, vagy egyszerűen a védelme érdekében történő felhasználásával.

Ezzel szemben az euróövezetben, mikor az euró értéke már növekedésnek indult 2006-ban, az ECB 2008 júliusáig még feljebb tornázta az árfolyamot. Ez azt jelenti, hogy a monetáris feltételek – azaz a kamatszint és az árfolyamszint kombinációja – már jóval az euróövezet recesszióba süllyedése előtt, 2007-ben és 2008-ban, restriktív jellegűek voltak.

7. ábra Az euró árfolyamának és kamatának alakulása



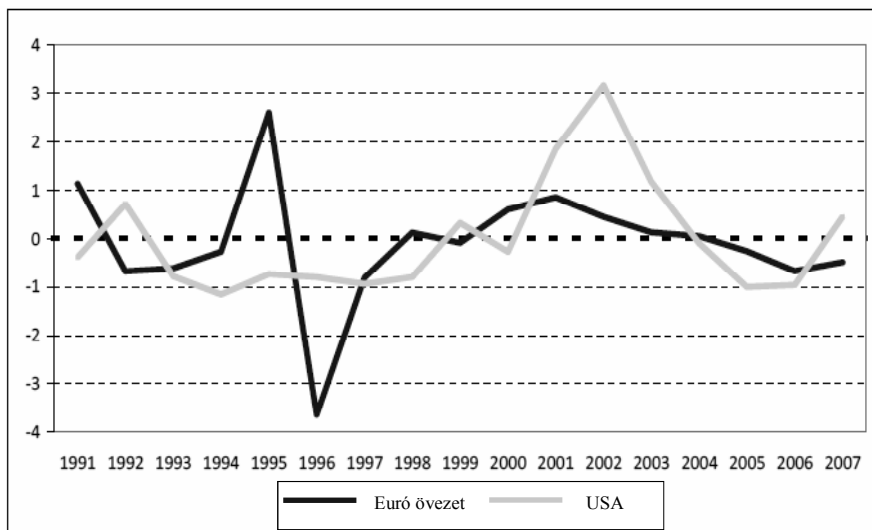
Forrás: ECB

Diszkrecionális fiskális politika

Itt most csak a diszkrecionális fiskális politikát vizsgáljuk meg, mivel az európai automatikus stabilizálók helyzetét a következő részben fogjuk részletezni. A (strukturális elsődleges egyensúly és a potenciális GDP arány variációinak inverzével mért) hagyományos fiskális impulzus indikátort használjuk az euróövezeten belüli, az övezeten kívüli EU 15-be tartozó országok és az USA diszkrecionális fiskális politikájának értékelésére.

Itt ismét meglepő eredményre vezet az euróövezet és az USA közötti összehasonlítás. Az euróövezet majdnem válasz nélkül hagyta az 1993-as és a 2002–2003-as két nagyobb megrázkódtatást, ugyanakkor érvényesítette a monetáris konvergencia logikáját (ezt tanúsítja a maastrichti kritériumoknak való megfelelés miatti 1996-os és 1997-es két negatív sokk). Az USA ezzel szemben reagált az 1991-es sokkra, és még ennél is fontosabb módon, a 2001-es sokkra is.

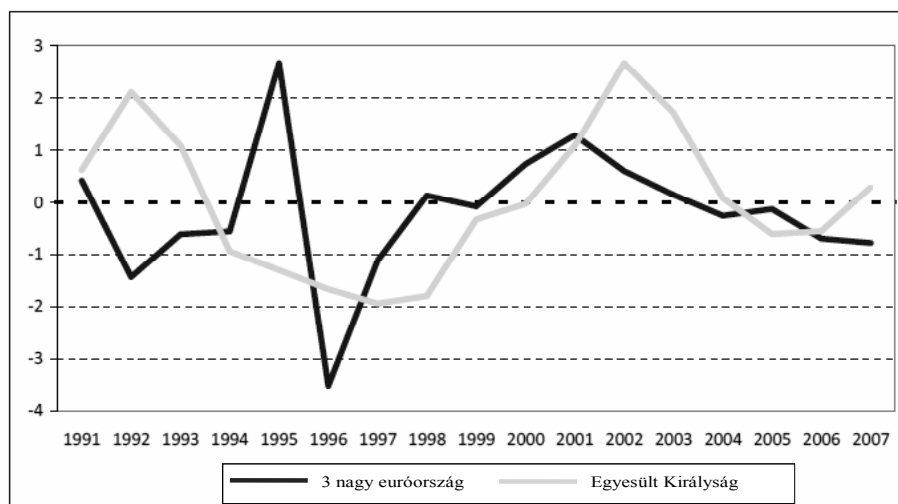
8. ábra Fiskális impulzus az euróövezetben és az USA-ban



Forrás: OECD

A három nagy euróövezeti ország és az Egyesült Királyság összehasonlítása a fiskális reaktivitás ugyanilyen különbözőséget mutatja: az egyik politika alapvetően pro-ciklikus, míg a másik anticiklikus.

9. ábra Fiskális impulzus az euróövezetben és az Egyesült Királyságban



Forrás: OECD

EURÓPAI UNIÓ

Az euróövezet, az euróövezeten kívüli EU 15 országok és az USA elmúlt két évtizedben folytatott fiskális politikájának paradoxona az államadósság szintjének alakulásával szemléltethető. Bár a maastrichti kritériumok és később a Stabilitási és Növekedési Egyezmény korlátozták a fiskális politikát és a közfinanszírozást, mégis az elmúlt évtizedben az euróövezetben a legmagasabb az államadósság, és még magasabb Németországban, Franciaországban és Olaszországban, pedig 1991 előtt ezekben az országokban alacsonyabb volt, mint az USA-ban. Az államadósság valójában a monetáris konvergencia éveiben nőtt a legtöbbet.

9. táblázat *Államadósság (a GDP százalékában)*

	1991	1998	2007
3 nagy euróország	37,5	56,6	53,4
Euróövezet	45,0	53,4	44,8
EU – nem euróövezet	13,5	40,5	20,9
USA	48,9	45,9	43,8

Forrás: OECD

A válságban ez idáig nagyon félnék volt az euróövezet fiskális reagálása, még akkor is, mikor folyamatosan romlott a gazdasági helyzet, nem is beszélve arról a tényről, hogy a fiskális reakciót nem koordinálták a tagállamok között. Az IMF és az OECD becslései azt mutatják, hogy az USA-val és a fejlett világ többi országával összehasonlítva milyen gyenge az euróövezet fiskális reakciója. Az OECD szerint 2008-ban és 2009-ben az euróövezet fiskális impulzusa valójában negatív lesz.

10. táblázat *Fiskális ösztönző-csomagok a nagy országokban (a GDP százalékában)*

	2008	2009
Kanada	0,0	1,5
Kína	0,4	2,0
Franciaország	0,0	0,7
Németország	0,0	1,5
Olaszország	0,0	0,2
Japán	0,4	1,4
Egyesült Királyság	0,2	1,4
USA	1,1	2,0
Átlag	0,5	1,6

Forrás: IMF

11. táblázat Fiskális impulzus 2008-ban és 2009-ben (a GDP százalékában)

	2008	2009
USA	3,5	6,1
Euróövezet	- 1,2	- 0,5
OECD	1,4	3,1

Forrás: OECD

A politikai mix

Mindent összevetve, a bemutatott bizonyítékok ahhoz a konklúzióhoz vezetnek, hogy az euróövezetben a politikák összessége (policy mix) lényegesen restriktívebb, a makrogazdasági politika reaktivitása pedig sokkal gyengébb volt, mint az euróövezeten kívül és az USA-ban. Ez az általános jellemző még kiugróbb a jelenlegi válság fényében. Ha az „automatikus stabilizálók” nagyon hatékonyak lettek volna az EU-ban, ez nem bizonyult volna ilyen súlyos problémának.

Európa „strukturális” destabilizálása

Az 1990-es évek elején elméleti és gyakorlati lépések történtek a munkaerőpiac rugalmasságának növelését és a jóléti állam karcsúsítását célzó „strukturális reformok” bevezetésére, amelyekről az európai országokat sújtó tömeges munkanélküliség megszüntetését remélték. Gyakorlatilag az uniós intézmények mellett az összes tagország elfogadta ezt az új gazdasági és társadalmi stratégiát, és hozzáálltak a „strukturális reformok” programjának megvalósításához.

De mint egy korábbi tanulmányban (Fitoussi 2003) olvasható, „*nincsenek meggyőző bizonyítékok arra, hogy a munkaerő-piaci intézmények a felelősek a kontinentális Európa magas munkanélküliségéért, vagy Európa 1990-es évekbeli kiábrándító makrogazdasági teljesítményéért. A gazdasági eredmények sokkal jobban magyarázhatók az OECD országokat ért nagy megrázkódtatásokkal: a termelékenység növekedésének változó trendjeivel, az olajár-emelkedéssel, a reálkamatok növekedésével... A gyakorlati vizsgálatok a legjobb esetben is csak a munkaerő-piaci intézmények másodlagos szerepét tudják kimutatni... A piaci democráciákban az intézményes szerkezet nem meghatározó magyarázó tényezője a gazdasági teljesítménynek.*”⁹

Mindebből viszont nem következik az, hogy Európának a szociális modellek átalakítását célzó „strukturális reformok iránti elkötelezettsége” következmények nélküli lett volna. Ez ugyanis hozzájárult ahhoz, hogy nőtt a gazdaság gazdasági megrázkódtatásokkal szembeni sebez-

⁹ A társadalmi modellek jellemzői és a foglalkoztatási helyzet közötti lényegi empirikus bizonyítékok hiányára vö. pl. Fitoussi, Passet (2000), Freeman (2000), Palley (2004), Howell (2005), Baker et al. (2005), Freeman (2005).

hetősége, azaz csökkent a gazdaság rezilienciája (a gazdaság azon képessége, hogy hatékonyan reagáljon egy adott sokkra), és szerepe van a túl alacsony bérek miatti alacsony összkereslet kialakulásában is. Általánosan megfogalmazva, az európai országokban a jelenlegi válságban javasolt „automatikus stabilizálók” gyengültek az elmúlt két évtizedben.

Mint Creel és Saraceno (2008) megjegyzik, „...az automatikus stabilizálók hatékonysága attól függ, hogy a kormányzati bevételek és kiadások mennyire érzékenyek a gazdasági fluktuációkra, és a gazdasági tevékenység mennyire függ a kormányzati bevételekben és kiadásokban mutatkozó ciklikus változásoktól. A költségvetés érzékenységét befolyásoló tényezők között az irodalom a következőket sorolja fel: a közszektor mérete, az adó- és juttatási rendszer progresszivitása, az adóbázis gazdasági fluktuációkkal szembeni érzékenysége, az adórendszer intézményi időprofilja, a munkanélküli juttatások szintje, és a munkanélküliségnek a gazdasági tevékenység hullámozásával kapcsolatos érzékenysége.”

A szerzők áttekintik a különböző makro-ökonometrikus modelleket, amelyek felbecsülik, hogy az automatikus stabilizálók milyen arányban mérséklik a kibocsátás fluktuációit. Arra az eredményre jutnak, hogy „az automatikus stabilizálók EU-n belüli szerepe csekély: a legjobb esetben 36 százalékkal, a legrosszabb esetben pedig csupán 5 százalékkal enyhítik a fluktuációkat”.

Több, automatikus stabilizáló kialakulásának és hatásának elemzését követően a szerzők arra a következtetésre jutnak, hogy ellentmondás van az Európai Uniónak a diszkrecionális fiskális politika megakadályozását célzó fiskális szabályai és az automatikus stabilizálók gyengülése között: „Egyrészt [a Stabilitási és Növekedési Paktumot] azzal a céllal tervezték, hogy megakadályozza a fiskális politika tetszés szerinti alakítását, és így az anticiklikus politika kizárólagos terhét az automatikus stabilizálására hagyták; másrészt azonban a tanulmányunkban közzétett számos stilizált tény az automatikus stabilizálás szerepének komoly gyengülését mutatja. A legtöbb európai országban csökkentették az adórendszer progresszivitását és a közszektor méretét, és az 1990-es években strukturális fékeket építettek be a GDP-arányos közkiadások változásainak kontrollálására.”

Az alábbiakban lényegében megerősítjük ezt az állítást, kiegészítve a szerzők véleményét a bérek és a munkaerő-piaci rugalmasság kérdésével. Az elemzést a hagyományos automatikus stabilizáló, a munkanélküli ellátás vizsgálatával kezdjük.

Munkanélküli ellátások

Mint az OECD jelezte 2007-ben, „1994 óta számos OECD ország csökkentette a juttatások helyettesítési arányát vagy időtartamát”. Az ilyen intézkedéseket hozó EU országok tulajdonképpen az OECD (Jobs Strategy) által megfogalmazott ajánlásokat követték. Nem kétséges, hogy – vagy a munkanélküli juttatások szintjének, vagy időtartamának csökkentésével – ez az automatikus stabilizáló az elmúlt két évtizedben jelentősen gyengült az EU országokban.

12. táblázat A munkanélküli juttatási rendszer: reformok 1994–2004 között

	A juttatás bőkezűsége	
	Helyettesítési arány	Időtartam
Ausztria	[+, -]	
Dánia	+	+
Franciaország	-	+
Németország	[+, -]	+
Hollandia		+
Spanyolország	+	-
Svédország	[+, -]	
Egyesült Királyság	+	

Megjegyzés:

+ : Az OECD Jobs Strategy ajánlásait követő reformok

- : Az OECD Jobs Strategy ajánlásaival ellentétes reformok

[+, -]: különböző irányú elemeket tartalmazó reformok

Forrás: OECD

Ezek az intézkedések a rugalmasság növelését célzó általánosabb reformfolyamatba illeszkednek. Arról a rugalmasságról van szó, amely gazdasági recesszió idején teher, és nem előny, mivel az emberek gyorsabban veszítik el a munkahelyeiket, ami csökkenti a fogyasztást és a beruházásokat.

A munkaerőpiac rugalmassága

Az európai munkaerőpiacok megnövekedett rugalmasságának egyik lehetséges mércéje az OECD foglalkoztatottság-védelmi mutatója. Ez azt mutatja, hogy a legtöbb reform 1994 után ment végbe, jelentősen gyengítve a foglalkoztatottság védelmét, miközben a tartós foglalkoztatottakat érintő törvények a legtöbb országban változatlanok maradtak.

EURÓPAI UNIÓ

13. táblázat *Foglalkoztatás-védelem az EU 15-ben*

	1980 vége – 1994			1994–2003		
	Összes változás FVT	Változás a tartós foglalkoztatás törvényeiben	Változás a szezonális foglalkoztatás törvényeiben	Összes változás FVT	Változás a tartós foglalkoztatás törvényeiben	Változás a szezonális foglalkoztatás törvényeiben
Ausztria	0,00	0,00	0,00	-0,27	-0,27	0,00
Dánia	0,00	0,00	0,00	-0,90	-0,02	-0,88
Finnország	-0,16	-0,16	0,00	-0,15	-0,15	0,00
Franciaország	0,20	-0,08	0,28	0,06	0,06	0,00
Németország	-0,08	0,05	-0,13	-0,74	0,00	-0,74
Olaszország	0,00	0,00	0,00	-1,63	0,00	-1,63
Hollandia	0,00	0,00	0,00	-0,61	-0,02	-0,59
Norvégia	0,00	0,00	0,00	-0,33	0,00	-0,33
Spanyolország	-0,71	-0,46	-0,25	-0,05	-0,18	0,13
Svédország	-1,02	-0,02	-0,99	-0,24	0,00	-0,24
Egyesült Királyság	0,00	0,00	0,00	0,15	0,08	0,06

Forrás: OECD

Ráadásul az elmúlt évtizedben gyorsan fejlődött a részmunkaidős foglalkoztatás. 2006-ban az euróövezetben már az összfoglalkoztatás közel 20 százalékát tette ki, egyes országokban – például Németországban és az Egyesült Királyságban – pedig meghaladta a 25 százalékot.

14. táblázat *Részmunkaidőben foglalkoztatottak (az összes foglalkoztatott százalékában)*

	1996	2001	2006
Euróövezet	14,1	16,1	19,5
Dánia	21,9	20,1	23,6
Németország	16,7	20,3	25,8
Spanyolország	7,6	8,0	12,0
Franciaország	16,3	16,3	17,2
Olaszország	6,5	8,4	13,3
Hollandia	38,0	42,2	46,2
Ausztria	14,0	18,2	21,8
Svédország	20,2	21,1	25,1
Egyesült Királyság	24,6	25,1	25,5

Forrás: Eurostat

Ez a változás némi magyarázattal szolgál a foglalkoztatás fent jelzett növekedésére. Mint az Európai Szakszervezeti Szövetség (European Trade Union Confederation, 2008) dokumentumában olvasható: „Valójában a foglalkoztatási szintek 2000 utáni növekedése nagyrészt a részmunkaidős állások számának növekedésével magyarázható, és a teljes munkaidős állásokra átszámított foglalkoztatási ráta alig változott (58,2 százalékról 58,9 százalékra). Ez azt is jelenti, hogy mikor ismét növekedésnek indul a munkanélküliség, egészen gyors lesz a növekedés (erre jó példa Spanyolország, ahol 7 millió munkahelyet hoztak létre az 1990-es évek közepétől, ami jelentős részét tette ki az EU-n belüli összes új munkahelynek: 18 hónap alatt megduplázódott a munkanélküliségi szint és 2009 februárjában elérte a 16 százalékot).”

Bérek az EU-ban

A munkaerő-piaci rugalmasság a béreket illetően is nőtt. Tulajdonképpen 2000 óta az EU 15-ben majdnem teljesen megszűnt a sokat kárhozott európai „bér-rugalmatlanság”, és majdnem az összes országban csökkentek a reálbérek. Az euróövezet országaiban, különösen Németországban, Olaszországban és Spanyolországban, 2000 után a nullához közeli, sőt, negatív a reálbérek növekedése, míg az euróövezeten kívüli EU 15 országok Norvégiához hasonlóan jobb teljesítményt mutatnak. Ez az euróövezeten belüli bér-dezinfláció trendjére utal.

15. táblázat Az átlagbérek reálértékének átlagos éves növekedése (%)

	1990–1995	1995–2000	2000–2005
Ausztria	1,8	0,4	0,9
Finnország	0,0	1,3	2,5
Franciaország	1,1	1,3	1,3
Németország	2,1	0,8	0,2
Olaszország	-0,7	0,8	0,2
Hollandia	0,3	0,0	0,5
Spanyolország	1,9	-0,5	-0,4
Dánia	0,8	1,6	1,5
Svédország	-0,2	3,2	1,5
Egyesült Királyság	0,9	2,5	1,6
Norvégia	1,2	1,9	3,6
OECD Európa	1,4	1,4	1,0
EU 15	1,0	1,1	0,7

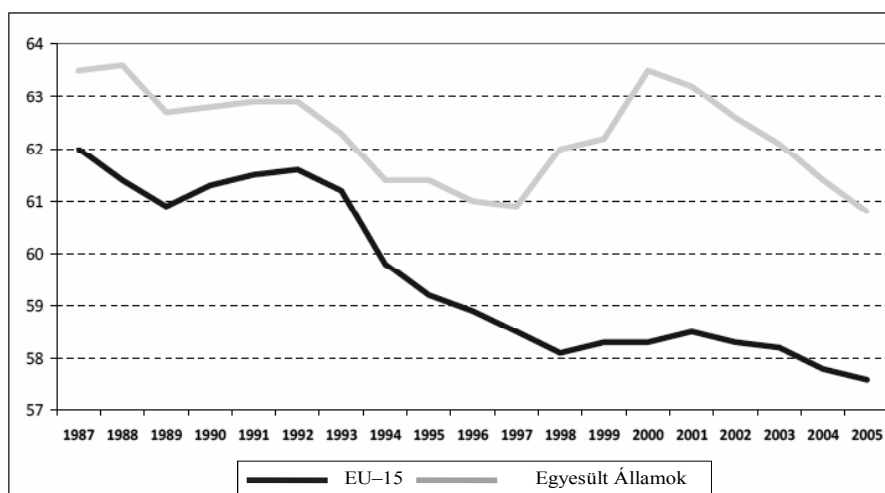
Forrás: OECD

EURÓPAI UNIÓ

Azt láthatjuk, hogy az euróövezet országaiban az elmúlt évtizedben a GDP-jükhöz viszonyítva meredeken csökkent a reálbérek növekedése, olyannyira, hogy a bérek a periódus nagy részében nem ellensúlyozták a munkatermelékenység és az infláció növekedését. A bérek, illetve a termelékenység és az infláció közötti nyílás 1996 és 2007 között közel 7,5 százalékot tett ki.

Ennek az általános fejlődésnek az eredményeként a bér aránya az értéknövekedésben (value added), ami már az 1980-as években is jelentősen csökkent, az 1990-es és 2000-es években tovább kisebbedett. Az EU 15-ben az elmúlt két évtizedben a bér arányának az összes csökkenése megközelítette az 5 százalékpontot. Ugyanez az USA-ban csak 2 százalékos volt.

10. ábra Az összes bér és fizetés aránya az értéknövekedésben (%)



Forrás: OECD

Adópolitika

Végül az adópolitika változása történetünk szempontjából kétféle módon is fontos. Először, mert a vállalatok és a magas jövedelmek adóztatása részben meghatározza az automatikus stabilizálók hatékonyságát, de azért is, mert az adórendszeren keresztüli redisztribúció mértéke önmagában is egy automatikus stabilizáló. E tekintetben az EU országok közötti kemény adóverseny az elmúlt két évtizedben a vállalati adók látványos csökkenéséhez vezetett.

16. táblázat Vállalati adóráták (%)

	EU 15 átlaga*		USA		Japán	
	tényleges	törvényi	tényleges	törvényi	tényleges	törvényi
1987	29	48	23	38	42	55
1997	22	38	24	39	37	50
2005	21	32	24	39	28	40

* Az EU 15 átlaga Franciaország, Németország, az Egyesült Királyság, Olaszország, Spanyolország, Hollandia, Norvégia, Ausztria és Svédország nem súlyozott átlaga.
 Forrás: Devereux, M. P., R. Griffith and A. Klemm (2002) "Corporate income tax reforms and international tax competition" *Economic Policy*, 35: 451–495. adatbázisának kiegészített változata.

E változás ahhoz vezetett, hogy az OECD adatok szerint 2008-ban a hasonló fejlettségű országokkal összehasonlítva az EU 15-ben voltak a legalacsonyabbak a vállalati adószintek, sőt, a KPMG éves tanulmánya szerint 2007-ben az EU vált a világ legalacsonyabb vállalati adókat kivető régiójává.

Laurent (2006) kimutatta, hogy az EU-n belüli, adóharmonizáció nélküli tőkemobilitás miként váltotta ki a vállalati adóknak ezt a látványos csökkenését, amely hatására jelentősen csökkent a magas jövedelmek adóztatása, ami hatással volt a személyi jövedelemadózásra és végső soron a tőkére és munkára kivetett relatív adóterhelésre. A változás első ciklusa 1986 és 1993 közé esett, amit maga az Európai Bizottság elemzett. Az Európai Bizottság (1996) megjegyezte, hogy „miközben a munka adóztatása nő, a termelés munkán kívüli tényezőinek adóztatása általános csökkenést mutat”, és hogy „Az össz-adóbevétel stabilitását az adózás szerkezetének progresszív átalakításával érték el: az adóteher a kevésbé mobil adóbázis – a munka – irányába tolódott el, annak érdekében, hogy kompenzálják a más, mobilabb adóbázisok csökkenő adóztatásából következő adóvesztéseket.”

Az Európai Bizottság becslése szerint „1980 és 1993 között összességében ötödével nőtt a Közösségen belül a foglalkoztatottakat érintő implicit adóráták¹⁰, míg ugyanez a mutató a termelés egyéb tényezői – főleg az önfoglalkoztatók és a tőke – esetében több mint tizedével csökkent”. Az Európai Bizottság (1997) azt is kijelentette, hogy „az elmúlt 15 évben... több mint 7 százalékponttal nőtt a foglalkoztatottak adórátája, míg ugyanez a mutató a termelés többi szereplője (tőke, önfoglalkoztatás, energia, természeti erőforrások) esetében több mint 10 százalékponttal csökkent”.

¹⁰ „Makrogazdasági szempontból az adórátát úgy kalkulálják, hogy az adott tevékenység vagy termék adóztatásából származó bevételeket elosztják az országos statisztikai kimutatásokban szereplő megfelelő aggregált adóbázissal. Ennek eredményeként kapjuk az implicit adórátát, amit néha átlagos vagy tényleges adórátának is neveznek.”

Forrás: Coded, Eurostat, <http://forum.europa.eu.int/irc/dsis/coded/info/data/coded/en.htm>

EURÓPAI UNIÓ

Az 1990-es évek közepétől máig tartó dinamika összetettebb. Ez azért van, mert az alacsony képzettségű munkaerő adóztatása az 1990-es évek végén elfogadott új, európai foglalkoztatási stratégia részeként csökkent (ami magyarázatot ad arra, hogy ezzel párhuzamosan miért csökkent a munka termelékenysége), és így a tőke és a munka adóztatásán kívül egy újabb aspektust is számításba kell venni, ha a maga teljességében akarjuk vizsgálni az adóterhek eloszlásában az elmúlt két évtizedben lezajlott változásokat. A pótlólagosan alkalmazandó kategória az indirekt adózás: az elmúlt évtizedben az adóteher több EU 15 országban az indirekt adózás irányába tolódott el, ami az adóverseny intenzitásán kívül abból az igényből is következik, hogy korlátozzák az alacsony képzettségű munkaerő adóztatását.

17. táblázat A direkt és indirekt adózás alakulása (%)

	Marginális személyi jövedelemadó ráta		Értéknövekedési adó (VAT) ráta	
	2000	2006	2000	2006
Ausztria	41,31	44,88	20,0	20,0
Franciaország	39,27	36,78	20,6	19,6
Németország	60,85	58,97	16,0	19,0
Olaszország	40,43	37,10	20,0	20,0
Hollandia	53,06	45,02	17,5	19,0
Spanyolország	28,83	28,83	16,0	16,0
Euróövezet	44,18	41,65	18,67	19,38

Forrás: OECD

Összegzésként elmondható, hogy a legtöbb EU országban jelentősen gyengültek az automatikus stabilizálók, és az euróövezetben főként azok, amelyek megerősítik a korábbi megállapításunkat: Európa jelenlegi, válságra adott, makrogazdasági válasza azon a téves feltevésen alapul, hogy elég erősek az automatikus stabilizálók, és így nincs szükség diszkrecionális makrogazdasági reakcióra. Véleményünk szerint viszont szükség lenne ilyen politikára. A záró részben néhány hipotézist fogalmazunk meg arra vonatkozóan, hogy miért történt az általunk jelzett két váltás.

A szabályok téves haszna és a nemzetek méretének gazdasági következményei

Az euróövezetbe tartozó európai országok, de általánosabban az Európai Monetáris Unió különböző stádiumaiban levő EU 15 országok, szabályokat alkottak a makrogazdasági politikájuk irányítására és ezek a szabályok rosszul szolgálták őket az elmúlt két évtizedben. Ezenkívül ezek a szabályok nem az együttműködés, hanem a fegyelmezés kultúráját

teremtették meg, és így névleges, és nagyrészt mesterséges – ebből következően pedig törekeny – konvergenciához vezettek. Ennek egyik empirikus mutatója az euróövezethez tartozó országok között egyrészt az infláció és a hosszú távú kamatszintek, másrészt a reálnövekedés és a fizetési mérleg terén mutatkozó divergencia mértéke a monetáris unió előtt és után. Az eredmény ékesszóló: a nominális konvergencia erősödött, ezzel párhuzamosan viszont súlyosbodott a reál divergencia.

18. táblázat Az euróvezeti országok közötti standard szórás

	Inflációs ráta	Hosszú távú reál kamatszint	Reál GDP növekedés	Folyó fizetési mérleg (a GDP százalékában)
Átlag 1979–1991	5,65	1,74	0,90	2,34
Átlag 1992–1998	2,29	1,05	1,56	3,96
Átlag 1998–2007	0,73	0,85	1,54	5,07

Forrás: OECD

Itt van a jelenlegi válságra a fiskális és szabályozási politikában adott kiábrándító európai válasz oka: az európai érdekek a gazdasági integráció két évtizede után sem kongruensek. A táblázat utolsó oszlopa kiemelkedő jelentőségű: a folyó fizetési mérlegben jelentkező divergencia mértékét mutatja, és ez a divergencia alapvető jelentőségű a makrogazdasági politikában és szociálpolitikában végbement, a fentiekben részletezett két váltást érintő első magyarázatunkban. Az érvelésünk egyértelmű: a makrogazdasági eszközök bénultsága nem-együttműködő versengő politikák kialakítására készítette az euróövezet országait, amelyek eszközei a szociális adók terén folytatott verseny és a dezinfláció. Németország 2000-es évtizedben folytatott gazdaságpolitikája emblemikus e stratégia szempontjából, mint amiképpen az volt Franciaország kompetitív dezinflációs stratégiája is az 1980-as évek közepén.

Az ország mérete a következőképpen kerül a képbe¹¹: míg a monetáris unióhoz nem tartozó országok kontrollálhatják a fiskális és monetáris politikájukat, és szükség esetén befolyásolhatják a devizaárfolyamaikat, a monetáris unió tagjai ezt nem tehetik meg, és együtt kell élniük a fiskális politikát korlátozó szabályokkal, a közös kamatszinttel és a közös devizaárfolyammal. Egy kis, nyitott gazdaság számára ez a veszteség nem olyan költséges: egy hagyományos keynesi típusú fiskális politika általában alacsony hatékonyságú, és viszonylag eredményesebbek a hazai cégek termelési költségeinek csökkentésével a nemzetgazdaság versenyképességének fokozását célzó politikák. Az adóversenynek, a „strukturális reformoknak”, a bémérséklő politikának mindnek tényleg nagyon erőteljes pozitív hatásai lehetnek egy kis nyitott gazdaságban, egyrészt mert a hazai kereslet a hazai cégek termelésének csak egy részét szívja

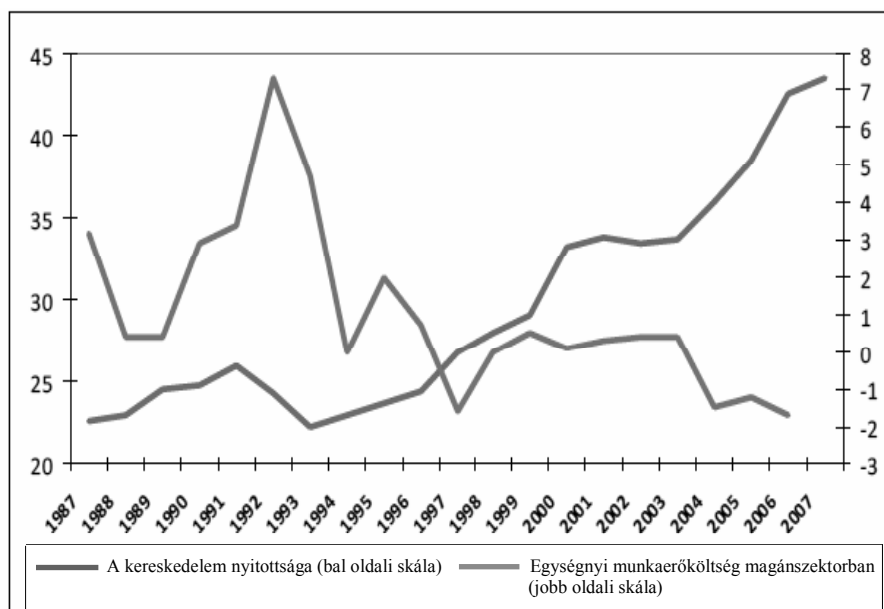
¹¹ Vö. Le Cacheux (2005), Laurent and Le Cacheux (2006) és Laurent and Le Cacheux (2007).

EURÓPAI UNIÓ

fel, másrészt pedig mert a nettó export elaszticitása annál nagyobb, minél kisebb és nyitottabb a gazdaság. Ezenkívül egy kis gazdaságban a termelési költségeket csökkentő politika nem veszélyezteti túlságosan a hazai keresletet és kevés hatása van a belső inflációra, és így nem emelik a reál kamatszinteket, mivel egy monetáris unión belül a nominális kamatszint általában egységes, amit kevésbé befolyásolhat egyetlen kis ország politikája.

Ezzel szemben a nagy országokban általában költségesebbek a fent említett különböző politikák. A keynesi jellegű keresletorientált politika, különösen a fiskális politika, hatékonyabb a nagy és viszonylag zárt országokban, mint a kis nyitott gazdaságokban. Másrészt viszont a termelési költségeket mérsékelni akaró összes politika kevésbé hatékony, és mindegyik belső infláció csökkentését eredményezi, ami azután magasabb reál kamatszinthez vezet, mindez pedig mérsékli a gazdasági aktivitást és a növekedést. Itt a legfontosabb a stabilizáló politika használatát korlátozó szabályok szerepe az euróövezetben: ezek sokkal fájdalmasabbak a nagy országoknak, mint a kicsiknek. Ezért a maastrichti „fegyelmezés kultúrája” és a „strukturális reformok” iránti európai elkötelezettség az euróövezeten belül sokkal több kárt okoz a nagy országoknak, mint a kicsiknek, míg az eurózónán kívüli Dánia, Svédország és az Egyesült Királyság makrogazdasági teljesítménye nem nagyon különbözik egymástól.

11. ábra A kereskedelem nyitottsága és az egységnyi munkaerőköltség Németországban, 1987–2007



Forrás: OECD

Különösen feltűnő Németország esete. Laurent és Le Cacheux (2007) megjegyzik, hogy bár 2000 után a versenyképességgel kapcsolatos német erőfeszítések nagy sikereket értek el a növekedés és a nettó export tekintetében, de ez aligha kompatibilis azzal a ténnyel, hogy Németország nagy ország. Úgy tűnik, hogy Németország „zsugorítása” eddig jó széljárásban alkalmazott, kontraproduktív, kis ország növekedési stratégia volt. De Németország 2009-es helyzete megmutatja e stratégia veszélyét válság idején: a nemzetközi kereskedelemnek való kitettség „gazdasági destabilizálóként” működik.

De miért választotta Németország ezt a stratégiát? Úgy vélhetnénk, hogy a globalizációval minden ország kicsi lett, és Németország egyszerűen tudomásul vette ezt a tényt. De Németország mindenekelőtt az európai integráció része. Így ebben az országban is az „európai gazdasági alkotmányból” eredeztetett ösztönző rendszer hat, amely arra ösztönzi a nagy országokat, hogy kis országgént viselkedjenek és a reál „szociális dezinflációval” versengjenek, és a belső piacuk makrogazdasági politikával történő befolyásolása helyett a munkaerőköltség csökkentésére koncentráló versenypolitikát folytassanak. Mivel a nagy kontinentális országok egészen biztosan nem kicsik, az eredmények számukra és az euróövezet számára sem jók. Ez a politika stratégiai reakciókat váltott ki a többi nagy országból, ami beindította a szociális „lefelé tartó versenyt” (race to the bottom). Innen a kapcsolat az általunk feltárt két váltás között.

Természetesen paradox helyzet, hogy a monetáris uniót többek között azért teremtették meg, hogy elkerüljék az 1980-as években megtapasztalt nem-együtműködő kompetitív dezinflációs stratégiát, és ne folytassák ezt új módon és új eszközökkel. Mivel az euróövezet tagállamai racionálisan úgy viselkednek, mint a versenyképességüket egymás rovására javítani akaró, versengő kis gazdaságok összessége, és nem mint egy egységes, kohezív egész, a monetáris unió története zéró összegű, sőt negatív összegű játékká válhat. A vállalati adózás terén nemrég zajló adóverseny jól illusztrálja, hogy az euróövezeten belül nem csak a kis országok versengenek a nagyokkal, hanem a nagyok is egymással. A Németországon belüli bér-dezinfláció szintén jó példa lehet. Ha az euróövezetet továbbra is egymással versengő kis gazdaságok összességéként irányítják, nem csak az alacsony regionális növekedés és a tartós munkanélküliség lesz az eredmény, hanem a tagállamok közötti erősödő divergencia és a fokozódó politikai feszültségek is. Az euróövezet azzal kapcsolatos nehézségei, hogy konzisztens, koordinált és megfelelő választ dolgozzanak ki a válságra, e patológia szimptomájaként értelmezhetők.

Két lényegi determináns: általános társadalmi szokások és az egyenlőtlenség új normája

Általános társadalmi szokások

Fitoussi és Saraceno (2004) kísérletet tettek annak magyarázatára, hogy az EU-ban miért és hogyan alkalmaznak a makrogazdasági politikát irányító hatástalan szabályokat és eredménytelen és méltánytalan „strukturális reformokat”. A szerzők az európai intézmények „reputációs hatásait” hangsúlyozzák, és megjegyzik, hogy „egy újonnan választott kormánynak a politikai színezetétől függetlenül meg kell mutatnia az európai partnereinek, hogy tényleg érdemes a közösségekben való részvételre. Ennek eredményeként a választói preferenciáitól és a célszerűségtől függetlenül az általános menetrendet fogja követni. Paradox módon azoknak a kormányoknak, amelyek országai többet törődnek a társadalmi szerződéssel, kell keményebben győzködni a partnereket azoknak a reformoknak a megvalósítására, amelyek célja ennek a szerződésnek a lerombolása.”

Az egyenlőtlenség új normája

Fitoussi (2006) egy még lényegibb determinánst említ az euróövezet és az USA között a makrogazdasági irányításban mutatkozó különbség magyarázatára. Ha feltesszük, hogy az elmúlt évtizedekben változtak a társadalmi normák, és az új normák nagyobb fokú egyenlőtlenséget igényelnek, akkor „a makrogazdasági politikának ott kell aktívnak lennie, ahol gyenge a szociális védelmi rendszer, vagy ahol az egyenlőtlenség mértéke elérte az új társadalmi normák által igényelt szintet. Egyébként a növekedés lassulásának, egy recesszióról nem is beszélve, olyan messzemenő következményei lennének, hogy veszélyeztetné a gazdasági rendszer legitimitását. Az EU-ban, a kiigazítás terheit a szociális védelmi rendszerre hárítva, a restriktív makrogazdasági politika bizonyítja a hatékonyságát, ha egyszer felismerik ennek az egyenlőtlenség mértékének növelésére – azaz az új szociális normákhoz való alkalmazkodásra – irányuló implicit célját.” Másképp fogalmazva: „a makrogazdasági politikának ott – az USA-ban – aktívnak kell lennie, ahol ezt a nagyobb mérvű egyenlőtlenségét elérték, ott pedig – az EU-ban – passzívnak, ahol ez még nem adott, így megvalósítandó.”

Az EU-n belüli jövedelemegyenlőtlenség dinamikája az elmúlt két évtizedben valóban azt mutatja, hogy sok uniós országban a méltányosság és redisztribúció melletti, történelmi elkötelezettségük ellenére gyorsan nőtt a jövedelemegyenlőtlenség.

18. táblázat A háztartások reáljövedelmének kvintilisek szerinti változása

	Alsó kvintilis (átlagos éves változás, 1980-as évek közepe – 1990-es évek közepe)	Középső három kvintilis	Legfelső kvintilis
OECD 22	1,2	1,4	2,1
EU 9 átlaga*	1,2	1,6	2,0
	(átlagos éves változás, 1990-es évek közepe – 2000-es évek közepe)		
OECD 22	1,5	1,8	1,9
EU 9 átlaga*	1,3	1,6	1,8

* Norvégia kivételével a projektben szereplő 10 ország súlyozatlan átlaga.
Forrás: OECD

Következtetés: a nemzeti modellek átfogó vizsgálata

Mint James Buchanan és Geoffrey Brennan írták, „a jó játékok erősebben függnék a jó szabályoktól, mint a jó játékosoktól”. Ha a makrogazdasági politika nem eredményezett hatékonyságot és méltányosságot az EU-ban az elmúlt két évtizedben – és hajlunk erre a véleményre –, akkor az európai vezetőknek nem magukat kell hibáztatniuk. Valószínűbb, hogy a gazdaságpolitikai eszköztár vezetett rossz ösztönzőkhöz, különösen a Gazdasági Európa szívében, az euróövezetben. Igyekeztünk kimutatni, hogy ezeknek a hatástalan makrogazdasági szabályoknak tovaryűrűző hatása volt, és ez elvezet bennünket az utolsó kérdésünkhöz.

Az irodalomban van egy olyan tendencia, hogy osztályokba sorolják a szociális modelleket és a méltányosságuk és hatékonyságuk foka szerint kategorizálják őket (vö. Sapir, 2005). Ezzel a megközelítéssel szemben mi úgy gondoljuk, hogy a nemzeti „modelleket” vagy inkább rendszereket integrált módon kell értékelni, figyelembe véve a szociális és a makrogazdasági politikát. Ezzel az átfogó megközelítéssel nehezebben fordulhatna elő, hogy nem vesszük észre az ellentmondásokat és tovaryűrűző hatásokat.

Fordította Nyilas Mihály

Irodalom

- Creel, Jérôme and Francesco Saraceno (2008), „Automatic Stabilisation, Discretionary Policy and the Stability Pact”, OFCE WP.
Fitoussi, J-P. (1995), *Le débat interdit : monnaie, Europe, pauvreté*. Paris: Arléa.
Fitoussi, J-P. (2002), *La règle et le choix*. Paris: Seuil.

EURÓPAI UNIÓ

- Fitoussi, J.-P. (2003), „The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s: Comment”, in P. Aghion *et al.*, (eds.), *Knowledge, information, and expectations in modern macroeconomics: In honor of Edmund S. Phelps*, pp. 432–40, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Fitoussi, J.-P. (2006), „Macroeconomic policies and institutions”, *OFCE Working Paper* n° 2006-06, April <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2006-06.pdf>
- Fitoussi, J.-P., Laurent, É., Le Cacheux, J. (2007). „L'Europe des biens publics” in Fitoussi, J.P. and Laurent E. (eds.), *France 2012: E-book de campagne à l'usage des citoyens*, OFCE, 2007. <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/ebook/ebook315.pdf>
- Fitoussi, J.-P. and O. Passet (2000), *Réduction du chômage: les réussites en Europe*, 23. Paris, La documentation française.
- Fitoussi, J.-P. and F. Saraceno (2002), „A Theory of Social Custom of Which Soft Growth May Be One Consequence. Tales of the European Stability Pact.” *Observatoire Français des Conjonctures Économiques Document de Travail*, 2002-07, October.
- Freeman, R. B. (2000), „Single Peaked Vs. Diversified Capitalism: The Relation Between Economic Institutions and Outcomes”, *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 7556, February.
- Freeman, R. B. (2005), „Labour Market Institutions Without Blinders: The Debate over Flexibility and Labour Market Performance”, *NBER Working Paper* 11286, April.
- Howell, David R. (2005), Fighting Unemployment: Why Labor Market ‘Reforms’ Are Not the Answer in Jonas Olofsson, ed., *Den Tredje Arbetslinjen*, Agoras årsbok.
- Howell, David R., Dean Baker, Andrew Glyn and John Schmitt (2006), „Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence”, Revised August 27.
- Laurent, É. and Le Cacheux, J. (2006) „Integrity and Efficiency in the EU: The Case against the European economic constitution” (with), *Working Paper Series* n°130, Center for European Studies, Harvard University, March. http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/abs/Laurent_LeCacheux_abst.html
- Laurent, É. and Le Cacheux, J. (2007), „The Irish Tiger and the German Frog : A Tale of Size and Growth in the Euro area” (with Jacques Le Cacheux), *OFCE Working Paper Collection ANR* n°3, October 2007. <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2007-31.pdf>
- Nickell, S., L. Nunziata, W. Ochel and G. Quintini (2003), „The Beveridge Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s”, in P. Aghion *et al.*, (eds.), *Knowledge, information, and expectations in modern macroeconomics: In honor of Edmund S. Phelps*, pp. 394–431, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Palley T. I. (2004), „The Causes of High Unemployment: Labor Market Sclerosis versus Macroeconomic Policy”, in Hein E., Heise A. and Truger A. (eds.), *Wages, Emploi, Distribution and Growth*, Palgrave/Macmillan: London, 2006. <http://tinyurl.com/57e6mc>