

**A várakozások szerepe a pénzügyi kimentések eredményességében: válságkezelés  
Görögországban és Írországban**

GYÖRFFY DÓRA

*A cikk azt a kérdést vizsgálja, hogyan befolyásolják a várakozások a megszorítóspirálok kialakulását. A mentőcsomagok kialakítását politikai gazdaságtani perspektívából vizsgálva a dolgozat abból indul ki, hogy a mentőcsomagok feltételei, végrehajtása és piaci fogadtatása közösségi dilemmaként értelmezhető. Ilyen helyzetekben a többi szereplő lépéseivel kapcsolatos várakozások, amelyeket a bizalom és bizalmatlanság fogalmaival lehet megközelíteni, kritikus szerepet játszanak. A szereplők közötti bizalom megléte mérsékli a költségvetési kiigazítás nagyságát és hatásait, míg a bizalmatlanság mindkettőt növeli, és hozzájárul a megszorító spirál kialakulásához. A cikk amellet érvel, hogy ezekben az öngerjesztő folyamatokban a kormányzati hitelességnek kritikus szerepe van. A görög és az ír válság kezelésének tanulságai illusztrálják az elméleti modellt.\**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F34, F50, H60.

Az európai pénzügyi válság kezelése során az egyik leginkább vitatott téma a gazdasági recesszió idején történt költségvetési kiigazítások szükségessége volt. Ebben a vitában komoly figyelmet kapott az ún. megszorító spirálok kialakulásának lehetősége. Ez röviden azt jelenti, hogy a költségvetési megszorítások önmagukban újabb megszorításokat tesznek szükségessé, mivel jelentős növekedési áldozattal járnak, így csökkentik a bevételeket és növelik a GDP-ben kifejezett államadósságot (Krugman, 2013).

Hasonló nagyságrendű megszorítások azonban nem mindenütt vezettek hasonló mértékű visszaeséshez. Éppen ezért megkerülhetetlen az a kérdés, hogy milyen mechanizmusok vezetnek a megszorító spirálok kialakulásához. Ebben a tanulmányban Görögország és Írország tapasztalatait hasonlítom össze bemutatva a kiigazításról születő döntések eredetét és a következményeket. A két ország összehasonlítását az indokolja, hogy mindkettő a GDP 20 százalékát meghaladó költségvetési konszolidációt hajtott végre a válság kitörését követően, ám növekedési összeomlás csak Görögország esetében volt megfigyelhető. Az összehasonlítás további indoka, hogy a megszorításokról szóló vitákban rendszeresen felmerülő tényezőkben nincsen különbség a két ország között – mindkettő tagja az

---

*Györffy Dóra*, habilitált egyetemi docens, PPKE–BTK. E-mail: gyorffy.dora@btk.ppke.hu

\* A tanulmány egy korábbi változatához fűzött hasznos észrevételekért hálás vagyok Csaba Lászlónak. Szintén köszönettel tartozom az MTA Bolyai ösztöndíjának támogatásáért.

eurózónának, azaz nincs lehetőségük sem önálló monetáris politikára, sem pedig leértékelésre. Szintén fontos szempont, hogy a megszorításokat párhuzamosan vezették be, azaz a globális keresleti viszonyokat nem lehet döntő szempontnak tekinteni a különbségek kialakulásában.

Annak érdekében, hogy megmagyarázzam, miért alakult ki megszorító spirál Görögországban és miért nem Írországból, a kollektív dilemmák elméletét fogom felhasználni. Ezek olyan helyzetekre vonatkoznak, amelyekben az egyéni és a közösségi racionalitás konfliktusba kerül egymással. Ezeknek a helyzeteknek a feloldásához a szereplők közötti bizalom szükséges, melynek hiánya szuboptimális kimenetekhez vezet. Ebben a tanulmányban azt fogom bemutatni, hogy a szereplők közötti bizalmatlanság jelenti a megszorító spirál gyökerét Görögországban, míg Írországból a gazdaságról formált hasonló nézetekre alapozott bizalom mérsékelte a megszorítások negatív hatásait.

A cikk szerkezete a következő. Először egy rövid áttekintést nyújtok a megszorítások kapcsán kialakult vitákról és az expanzív kiigazítás lehetőségeiről. Ezt követően elméleti síkon elemzem a bizalom jelentőségét a megszorítások során a kormányzat és a kimentő szervek, a társadalom, illetve a piaci szereplők közötti kapcsolatokban. A tanulmány második részében bemutatom, hogyan alkalmazható ez az elméleti keret Görögország és Írországból eltérő pályájának értelmezéséhez.

### **Vita a költségvetési megszorításokról**

A keynesi közgazdaságtan tétele, amely szerint a költségvetési megszorítások a kereslet csökkenése miatt visszaeséssel járnak, az 1990-es években kérdőjeleződött meg. Írországból és Dánia, majd az OECD országok tapasztalatai alapján komoly irodalma alakult ki az ún. expanzív kiigazítás gondolatának, amely szerint a kiigazítások bizonyos esetekben a gazdasági növekedés fellendülésével járnak. Tanulmányok sora ( *Alesina–Perott–Tavares*, 1998, *Alesina–Ardagna*, 2009, *Giavazzi–Pagano*, 1990) vizsgálta azt a kérdést, hogy milyen feltételek szükségesek az ún. nem keynesi hatások kialakulásához. Ennek az irodalomnak a fő következtetése az, hogy a kiadások visszafogásának kevésbé káros a hatása a növekedésre, mint az adók emelésének. Ennek az oka a jövőt érintő pozitív várakozások kialakulása és hatásuk a kamatokra, a beruházásokra és a munkavállalásra.

A válság előtt kevesen kérdőjelezték meg ezeket a következtetéseket. Az első komoly kritikát egy 2010-es IMF tanulmány fogalmazta meg, mely felhívta a figyelmet arra, hogy az expanzív kiigazítások esetei globális fellendülés idején következtek be, amikor az optimista várakozások hatására a kamatok csökkenni tudtak, és a valuta leértékelése hozzájárult az

export növekedéséhez (IMF, 2010c). Ezzel szemben, ha a kamatszint már a nullához közelít, illetve a globális kereslet alacsony, akkor a költségvetési konszolidációk várhatóan növekedési áldozattal járnak, a multiplikátor értéke 0,5. Ez azt jelenti, hogy 1 százaléknyi kiigazítás várhatóan 0,5 százalékkal csökkenti a GDP-t a következő két évben (IMF, 2010c, 94. o.). Hasonló következtetésekre jut esettanulmányok alapján *Perotti* [2011] is, aki azt mutatja be, hogy az expanzív kiigazítás modelljeiként számoltatott esetekben (Dánia, Írország, Svédország és Finnország) a fellendülés mögött általában a valuta leértékelése, az export fellendülése, a kamatok csökkenése és a bérek visszafogása állt, mely eszközök hatásossága a jelenlegi válság idején erősen megkérdőjelezhető. Ha minden ország egyszerre vezet be költségvetési megszorításokat, akkor a kereslet globális szinten csökken, azaz az exportra épülő kilábalás lehetőségei mindenki számára korlátozottak.

A 2008-ban kitört pénzügyi válságot követő konszolidációk empirikus tapasztalatai alátámasztják az expanzív költségvetési konszolidáció elméletének kritikussait, és a korábban gondoltnál nagyobb átváltást mutatnak a megszorítások és a növekedés között. *De Grauwe–Ji* [2013] erős negatív korrelációt talált a költségvetési konszolidáció nagysága és a növekedés között. Ennél is fontosabb az az észrevételük, hogy a kiigazítások nem jártak a piaci bizalom növekedésével, sőt, a kamatszint és a kiigazítás között erős pozitív együttmozgás van. Bár eredményeik az esetválasztás, az esetszám (a GIIPS-országok – Görögország, Írország, Olaszország, Portugália, Spanyolország – és Németország), illetve Görögország erőteljes hatása miatt megkérdőjelezhetőek, azt az IMF vezető közgazdásza is elismerte, hogy a költségvetési multiplikátort a válság elején alábecsülték, és az jelentősen meghaladja a 0,5-ös értéket (*Blanchard–Leigh*, 2013).

Bár a költségvetési kiigazításokról szóló vita résztvevői látszólag egymásra reagálnak, jól érzékelhető, hogy a szereplők erősen elbeszélnek egymás mellett. Míg az expanzív kiigazítás irodalmának fő kérdése az, hogy milyen feltételek mellett lehet mérsékelni a megszorítások keynesi hatásait, a másik oldal a kiigazítás időzítéséről beszél – sokszor látványosan politikai érveléssel és az Egyesült Államok gazdaságpolitikai kontextusában. A kritikák emellett elsősorban a válság utáni időszak tapasztalatait használják érveik alátámasztására, melyeket azonban könnyen torzíthat ún. harmadik tényező – például a globális recesszió –, és az általánosítások mögött fontos különbségek tűnhetnek el. A különbségek pedig azért lehetnek fontosak, mert rámutathatnak arra, hogy milyen mechanizmusok vannak a megszorító spirál kialakulása mögött, illetve az miért alakul ki egyes országokban és másokban miért nem. Szintén megkerülhetetlen az a kérdés is, hogy ha ennyire negatív hatással jár a konszolidáció, akkor

miért is vezetnek be az országok ilyen lépéseket. Ebben a tanulmányban ezekre a kérdésekre próbálok felelni politikai gazdaságtani megközelítést alkalmazva. Hipotézisem szerint a mentőcsomag kialakítása, végrehajtása és piaci fogadtatása nem csupán gazdasági, hanem politikai kérdés is, azaz a szereplők közötti viszonyrendszer nagyban meghatározza a kimenetet.

A következőkben először a megszorító spirálok kialakulásáról mutatok be egy elméleti keretet, majd ezt alkalmazom Görögország és Írország esetére – illusztrálva az elméleti megfontolások gyakorlati működését.

### **A bizalom és a megszorító spirálok**

Ha a költségvetési kiigazítások egy nemzetközi mentőcsomag feltételeként valósulnak meg, több szinten is kollektív dilemmának tekinthetők. A kollektív dilemma fogalma arra a helyzetre utal, amelyben az egyénileg racionális viselkedés nem feltétlenül eredményez közösségi szinten racionális kimenetet. Ennek a problémának legismertebb illusztrációja a fogolydilemma, amelyben az együttműködés komoly kockázatot jelent, ám ennek hiánya minden szereplő számára költséges. A játékelméletben az információáramlás biztosítása lehet a kollektív dilemmák megoldása két fél között, az együttműködés harmadik fél által történő kikényszerítése, illetve a játszma ismétlődése, amelyek a szereplők számára tanulási folyamatot jelentenek az együttműködés hiányának költségeiről (*Axelrod, 1984*).

Racionális kereteken belül azonban a dilemma maradéktalanul nem küszöbölhető ki, és a potyautas-probléma előbb vagy utóbb feltétlenül előjön (*Rothstein, 2000*). A többi szereplőbe vetett bizalom nélkül könnyen kialakul egy társadalmi csapda, melyben minden szereplő rosszabbul jár, mintha együttműködnének. Mindez jól látható a mentőcsomagok tárgyalása, végrehajtása és fogadtatása során.

### *A mentőcsomagok feltételeinek tárgyalása*

Amikor egy ország mentőcsomagért folyamodik, megjelenik az aszimmetrikus információ problémája, amely minden pénzügyi tranzakciót jellemez. A kölcsönt felvevő többet tud valós helyzetéről, mint a kölcsön kínálója, és lehetnek motivációi arra, hogy a szerződéstől eltérő módon használja fel a forrásokat vagy ne fizesse vissza adósságát. A piaci hitelszerződések esetén ezt a kockázatot fedezet vagy kamatprémium révén kezelik. Azonban amikor egy ország kerül bajba, akkor nem feltétlenül tud nemzetközileg értékes fedezetet felkínálni, illetve az is jellemző, hogy a fennálló kockázat kezeléséhez szükséges kamatprémiumot nem

tudná kifizetni. Éppen ezért az IMF a hitelért feltételeket szab, melyek a fedezet helyett biztosítják a hitel visszafizetését (*Kahn–Sharma*, 2006, 121. o.).

Azonban a feltételeesség önmagában nem feltétlenül oldja meg a problémát, hiszen – ellentétben egy magánintézménnyel – az IMF nem szállhat ki olyan könnyen egy hitelből leírva a veszteséget (*Kahn–Sharma*, 2006, 122. o.). Emiatt megkerülhetetlen a program melletti belső elköteleződés, mivel ez feltételezi, hogy a kölcsön nyújtónak és a felvevőnek ugyanaz az érdekeltsége. A feltételeesség és a reformok melletti elköteleződés között azonban komoly feszültség áll fenn, melyre *Drazen* [2002] mutat rá: miért kellene feltételeesség, ha a megadott feltételeket az adott ország vezetése saját céljainak érzi? Válaszában kifejti, hogy az érdekkonfliktus nem a kölcsön nyújtója és a felvevője között áll fenn, hanem sokkal inkább az országon belül: a feltételek révén a nemzetközi szervezetek a reformok iránt elkötelezett csoportot erősítik és a reformok ellenzőit gyengítik.

Az IMF mégis számos mechanizmust dolgozott ki, amelyek a belső elkötelezettséget erősítik. A legfontosabb ezek közül, hogy az országok maguk tervezik a programjaikat. Emellett a szerkezeti feltételeket minimálisra szabják, hogy a demokratikus döntéshozatalt minél kevésbé korlátozzák. Szintén lényeges, hogy a kölcsönt a feltételek teljesítésének függvényében nem egyben, hanem részletekben fizetik ki. Végül a programok során igyekeznek a kimenetekre és nem ezek elérésének módszerére koncentrálni, amely szintén a kormányok számára biztosít mozgásteret a konkrét lépések kialakításában (*Khan és Sharma*, 2006, 125–128. o.).

E módszerek azonban önmagukban még nem alkalmasak az erkölcsi kockázat kezelésére és nem tagadják a bizalom jelentőségét a hitelező és a hitel felvevője között. Az IMF-nek ugyanis el kell fogadnia a nemzeti kormány által tervezett programot, és éppen ezért megkerülhetetlen a bizalom, hogy a program működőképes és megfelelő eredményekhez vezet. A kölcsön részletekben történő kifizetése érdekeltséget teremt a program végrehajtására, de nem mentesíti a szervezetet az értékelés alól. Az IMF nem tud olyan könnyen kiszállni egy hitelből, mint egy magánbank és egyértelműen a program sikerességében érdekelt. A végrehajtás során váratlan események történhetnek, melyek a szerződés eredeti feltételeit irreálissá tehetik. A megítélés és a politika ilyen helyzetekben megkerülhetetlen, és éppen ezért a bizalom is kritikus jelentőségű.

Az IMF és egy kormány közötti bizalom számos forrásra épülhet. Ilyen például egy korábbi sikeres együttműködés, illetve a hit abban, hogy az adott kormány képes és hajlandó egy

sikeres programot végrehajtani. Szintén nagyon fontos az előző részben említett hasonló elméleti megközelítés: a gazdaság mechanizmusait a kormány és az IMF szakértői hasonlóan ítélik meg. Ilyenkor a hazai hivatalnokok nagyobb mozgásteret kaphatnak a mentőcsomag összeállításában és több a hibalehetőségük is, mint olyan esetekben, amelyekben nincs korábbi sikeres együttműködés, nincs meg a technikai kapacitás egy sikeres program tervezésére és nem osztják az IMF gazdaságfilozófiáját.

#### *Társadalmi attitűdök – a mentőcsomag végrehajtása*

A mentőcsomag melletti belső elköteleződés nem vákuumban történik – a belső körülmények kritikusak. A társadalomnak hinnie kell, hogy az áldozatok nem feleslegesek. Ez azonban jelentős társadalmi bizalmat feltételez, amely lehetővé teszi, hogy a kormányzat rövid távon fájdalmas intézkedéseket vezessen be. Ez akkor valószínű, ha a társadalom a kormányzatot elkötelezettnek látja a közjó iránt, illetve bízik abban, hogy megvan a képessége a szükséges átalakítások végrehajtásához (*Rosanvallon, 2008, 3–4. o.*).

A hosszú távú gondolkodás és az áldozatok felvállalása döntő jelentőségű abban a kérdésben, hogy milyen típusú csomagot terveznek, és mekkora ellenállással kell a kormányzatnak megküzdenie a program végrehajtása során. Alacsony bizalmi környezetben az ígéreték hiteltelensége miatt a reformok hosszú távú haszna nem hiteles, míg a rövid távon szükséges áldozatok hatása azonnal érződik. Mindez óriási ellenállást kelt a költségvetési stabilizációval és a szerkezeti reformokkal szemben, ami jelentősen megnöveli a lépések költségét (*Győrffy, 2009, 2013*).

A költségvetési kiigazítások szempontjából ez azt jelenti, hogy a kiigazítás összeállítása során a rövid távú politikai szempontok feltehetően dominálják a hosszú távú gazdasági szempontokat. Ennek jele az, ha a konszolidáció során a kiadások csökkentése helyett az adók emelését választja a kormány. Ha pedig mégis a kiadásokon spórol, akkor inkább választja a közberuházások visszafogását, mint például a pénzügyi szociális transzferek csökkentését, amely a társadalmat a legérzékenyebben érinti.

A kormányzatba vetett hitet jelentősen befolyásolják a múltbeli kiigazítások emlékei, a korábbi sikerek vagy nehézségek várhatóan befolyásolják a társadalom kiigazítással kapcsolatos attitűdjeit. Ha a társadalom úgy érzi, hogy a program nem a közjót, hanem egyes csoportok érdekét szolgálja csupán, akkor kevésbé hajlandó elviselni a kívánt áldozatokat. Ebben a tekintetben a program méltányossága kritikus jelentőségű, az, hogy történik-e erőfeszítés a terhek méltányos elosztására.

A mentőcsomagok fő célja, hogy az országok képesek legyenek visszatérni a piaci finanszírozáshoz. Ahhoz, hogy erre sor kerüljön, szintén szükség van bizalomra – azaz arra a hitre, hogy a felvett hiteleiket vissza tudják fizetni. A piaci bizalom azonban szintén tekinthető egyfajta kollektív dilemmának. Egy ország fundamentumai konzisztensek lehetnek többféle egyensúllyal. Ez azt jelenti, hogy ha a beruházók bizonyosak a felől, hogy az ország képes vissza fizetni a hiteleit, akkor ez így is lesz. Amennyiben azonban nem hisznek benne, akkor az ország valóban nem lesz képes rá (*Obstfeld, 1996*).

Régóta ismert, hogy a piaci bizalom részben a Keynes által állati ösztönöknek nevezett jelenség függvénye, amely olyan ciklusokat eredményezhet, amelyekben a bizalom miatt az árak öngerjesztő módon emelkednek, a növekvő árak megerősítik a bizalmat, ami további áremelkedést eredményez. Ezt a jelenséget felismerték gyakorló befektetők (*Soros, 1987*), magatartási közgazdászok (*Shiller, 2000*) és a pénzügyi válságok empirikus elemzői (*Kindleberger, 1989, Reinhart–Rogoff, 2009*). Mindegyik szerzőnél az áremelkedések racionalizálása fontos szerepet játszik a ciklus fenntartásában.

Bár a befektetői hangulat fontos szerepet játszik a bizalom kialakulásában, nem feledkezhetünk meg a racionális tényezőkről sem. Jelentős korlátokkal szembesülnek a piaci hozzáférés tekintetében azok az országok, amelyek már számos alkalommal jelentettek csődöt és komoly inflációs múltjuk van. *Reinhart–Rogoff–Savastano* [2003] ezt a jelenséget adósságintoleranciának nevezi, ami azt jelenti, hogy ezek az országok már viszonylag alacsony adósság szint mellett is sebezhetőknak bizonyulnak. A jelenlegi gazdaságpolitika szintén meghatározó a bizalom alakulásában. Az expanzív kiigazítások irodalmának egyik fő állítása, hogy a kiadások csökkentése részben annak révén vezet kedvező kimenetelhez, hogy a belső elkötelezettségről adott jelzés alapján a várakozásokat alakítja (*Alesina–Perotti–Tavares, 1998*).

Az IMF mentőcsomagok egyik hatásmechanizmusa szintén a bizalomra épül, azaz arra alapoz, hogy az IMF jóváhagyása egy adott program kapcsán meggyőzi a piac szereplőit a program komolyságáról és ez a hit csökkenti a kiigazítás költségeit. Empirikus adatok azonban ezt a mechanizmust csak korlátozottan támasztják alá. *Cottarelli–Giannini* [2006] ezt azzal indokolja, hogy a lehetséges csatornák, melyeken keresztül ilyen hatás kialakulhat (technikai segítség, információ biztosítása, elköteleződési technológia, felügyelet és likviditás) jelentős bizonytalanságot hordoznak magukban. Ezek részben éppen a korábban

már említett problémákból fakadnak: az aszimmetrikus információból, a szerződés megszegésének lehetőségéből és a nem teljesítés szubjektív megítéléséből.

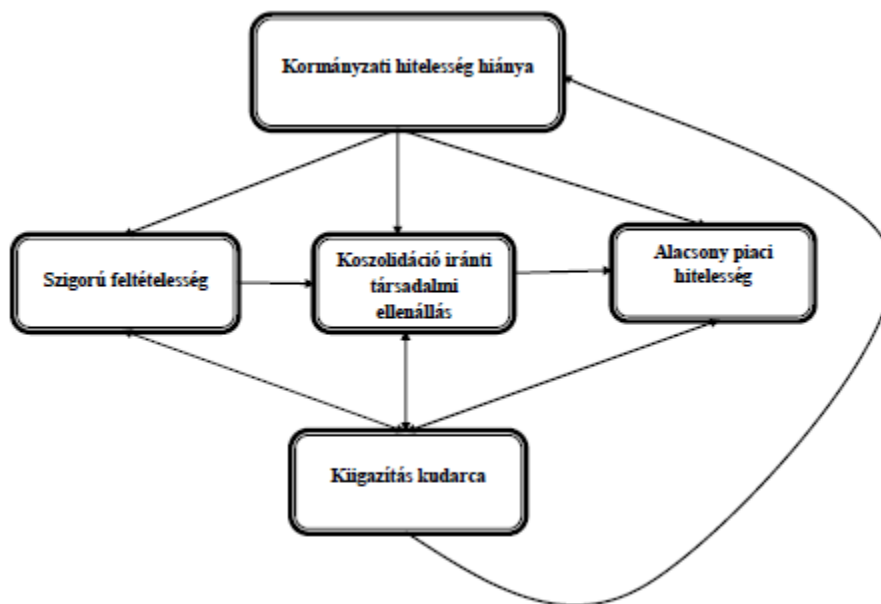
E problémák egyben azt is eredményezik, hogy a piacok figyelemmel kísérik nem csupán a makroadatokat, hanem az országon belüli fejleményeket is, amelyek formálják a politikusok érdekeltségeit. A társadalmi támogatás hiánya vagy erős ellenállás esetén jogos kételyek merülhetnek fel a csomag fenntarthatóságával kapcsolatban.

#### *A bizalom és a megszorító spirál*

Levonható az a következtetés, hogy a megszorító spirál gyökere valójában a kormányzatok hitelességének a hiánya. Amikor egy nem hiteles kormányzat mentőcsomagról tárgyal, várhatóan keményebb feltételeket kap, mint egy hiteles kormány. A kemény feltételek növelik a társadalom ellenállását, amely egyben a piaci bizalmat is csökkenti. Mindezen tényezők hozzájárulnak a program kudarcához: a keményebb feltételeket nehezebb teljesíteni, a nagyobb társadalmi ellenállás növeli az érdekeltséget a nem teljesítésre, míg a piaci bizalom hiánya növeli a kiigazítás nagyságának szükségességét. A program kudarc erodálja a kormányzat hitelességét tovább erősítve a leírt folyamatokat. Ezt az öngerjesztő ciklust mutatja be az 1. ábra.

1. ábra

#### **A kormányzati hitelesség hiánya és a megszorító spirál**



#### **A válsághoz vezető út Görögországban és Írországban**



Mielőtt az elméletet a görög és az ír válságkezelésre alkalmaznánk, megkerülhetetlen egy rövid áttekintés a két ország gazdasági rendszeréről és a válság gyökereiről. A későbbiekben ez a leírás szolgál majd alapul a kollektív emlékezet és a kormányzati hitelesség kapcsán történő hivatkozásokra.

### *Kollektív emlékezet Írországból és Görögországból*

Az 1990-es évek második felében Írország 10 százalékos feletti átlagos növekedést ért el. A fellendülés az ír kollektív emlékezetben szorosan kötődik az exportorientált gazdaságpolitikához, melyben a külföldi működő tőke (FDI) vonzása az olcsó, képzett, angol nyelven beszélő munkaerőre támaszkodva az 1950-es évektől kezdve központi jelentőségű volt. Ezt a modellt erősítették meg 1987-ben egy széleskörű társadalmi paktummal, mely egy olyan neokorporatista rendszert hozott létre, amelyben a társadalmi partnerek képesek voltak megegyezni mind a bérekben, mind pedig a munkaerő-piaci szabályozásokban. Ennek köszönhetően egy stabil és békés, üzletbarát környezet alakult ki, ami még vonzóbbá tette az országot a külföldi befektetések számára.

A paktum szintén véget vetett a korábbi időszakot jellemző költségvetési egyensúlytalanságoknak, és az ország egy kiadásvezérelt kiigazítást hajtott végre, ennek során az államadósság a GDP 111,5 százalékáról 31,5 százalékára csökkent 2000-re. A kiadások és adók csökkentését követően ugyanebben az időszakban az újraelosztás 50,8 százalékról 31,2 százalékra esett (European Commission, 2014, 184. o.). Ekkor alakult ki Írország liberális szociális modellje is, mely az alacsony adókat a rászorultsági szociálpolitikával ötvözte.

A költségvetési konszolidációval párhuzamosan komoly intézményi reformokra is sor került. Ezek célja a gazdasági szabadság növelése volt, azaz annak megkönnyítése, hogy a szereplők minél kevesebb akadály révén legyenek képesek kölcsönösen előnyös tranzakciókat bonyolítani. Ilyen intézkedésnek tekinthető a kereskedelmi és tőkekorlátok eltörlése, a tulajdonjogok védelme, a jogbiztonság és a jogállamiság megerősítése. Powell [2003] a megnövekedett gazdasági szabadságot az ír gazdasági sikerek legfontosabb tényezőjének tartja.

A költségvetési konszolidációt és liberalizációt követő ír gazdasági sikerek erős alapot adnak a neoliberalis gazdaságpolitika számára. Ugyanebben az időszakban, Görögországban egy egészen más rendszer alakult ki.

Görögország egy hét évig tartó jobboldali katonai diktatúrát hagyott maga mögött 1974-ben. Míg az 1970-es években a köztársaság intézményeinek kiépítése és az Európai Közösséghez

való csatlakozás dominálta a politikát, ennek elérése után az 1980-as évektől kezdve az állam által vezérelt önfenntartó fejlődés lett a célkitűzés (*Pappas, 2010, 1247. o.*). Az állami szférát radikálisan kiterjesztették államosítások és új állami ügynökségek alapítása révén, amelyek révén biztonságos és magasan fizető állásokat hoztak létre a kormánypárt lojális támogatói számára (*Chysoloras, 2013, 12. o.*). Míg 1981-ben a közszféra 350 000 főt foglalkoztatott, 1992-ben már 616 000 főt (*Iokamidis, 2001, 77. o.*). Mivel az állam terjeszkedése az adóbevételek növelése nélkül ment végbe, a teljes időszakra jellemző volt a magas költségvetési hiány és a drámai mértékben növekvő adósság 1981 és 1991 között 26,7 százalékról 79,1 százalékra nőtt az államadósság (*European Commission, 2014, 184. o.*).

Az 1990-es években egy rövid időre az adósság növekedése megállt, és az euróövezeti csatlakozáshoz kötődően megkísérelték a reformokat, 28 állami vállalatot privatizáltak és igyekeztek csökkenteni a költségvetési hiányt (*Karagiannis–Kondeas, 2012, 56. o.*). Az évtized végére a korábban jellemző 10 százalék feletti deficitet sikerült 3 százalék közelébe leszorítani (*European Commission, 2014, 180. o.*). Bár – mint utólag kiderült – a 3 százalékos küszöböt soha nem sikerült elérnie az országnak illetve az adósság is jóval a 60 százalékos követelmény felett volt, az országot 2001-ben mégis felvették az eurózónába.

Az euró bevezetése utáni időszak meghatározó jellemzője volt a magas költségvetési hiány állandósulása. Ez hosszú ideig nem okozta az adósság növekedését, mivel a kamatok jelentős csökkenésével<sup>1</sup> a korábbi magas kamatozású adósságokat lecserélték, ami jelentős megtakarítást hozott a költségvetésnek.<sup>2</sup> Ez azonban egyben azt is jelentette, hogy reformok nélkül is jelentős költségvetési megtakarítás történt, ami a kormányszatnak lehetővé tette a bérek és a jóléti transzferek növelését.<sup>3</sup>

A reformok elkerülése ráadásul nem egyszerűen azt jelentette, hogy nem sikerült csökkenteni a magas adósságot. Ennél sokkal fontosabbnak tekinthető, hogy a rendkívül alacsony

---

<sup>1</sup> A hosszú távú kamatok az 1992-es 24,1 százalékról 3,6 százalékra estek 2005-re (*European Commission, 2014, 126. o.*).

<sup>2</sup> Az adósság után fizetendő kamatok 1994-ben voltak a legmagasabb szinten, a GDP 12,5 százalékán, majd 2006-ra süllyedtek a legalacsonyabb – 4,4 százalékos – mértékűre – közel stabil adósságsszint mellett (*European Commission, 2014, 160. o.*).

<sup>3</sup> Ez a folyamat főleg 2005 után gyorsult fel. A pénzübeli jóléti transzferek 2009-re a GDP 14,1 százalékáról 18,1 százalékra növekedtek, míg a kormányzati bérkiadások 11,6-ról 13,4 százalékra ((*European Commission, 2014, 152, 156. o.*)).

színvonalú és drága közszolgáltatások reformja maradt el. Az 1990-es évek privatizációjának ellenére az állam szerepe a foglalkoztatásban tovább nőtt és 2009-re elérte az 1 200 000 főt a nagyjából 5 milliós munkavállalói állományból (*Visvizi*, 2012, 18. o.).

Az állam növekedésével együtt járt az állami szabályozások sokasága – a termék- és munkaerő-szabályozás Görögországban a legkiterjedtebb az EU-n belül (*Iokamidis*, 2001, 77. o.). A szabályozások sokasága tág teret nyújt a korrupciónak, mely az árnyékgazdaság kiterjedéséhez vezet. Görögországban becslések szerint ez a hivatalos gazdaság 30 százaléka körüli értékre tehető (OECD, 2010, 10. o.). Ez a környezet nem igazán vonzó a magánszektor befektetései számára. A válságot megelőző 4 százalékos körüli növekedés hajtóereje kezdetben a 2004-es olimpiát megelőző hatalmas befektetések voltak, majd a rendkívül alacsony kamatszint, amely a fogyasztást serkentette (*Chrysoloras*, 2013, 17. o.). Mindez azt jelenti, hogy egy olyan gazdasági szerkezet alakult ki, amelyben a vállalkozás és a beruházások helyett a magas bérekre épülő fogyasztás fűti a növekedést. Ennek a görög GDP-ben 70 százalékos körüli a részesedése, amely jóval magasabb az euróövezet 57 százalékos körüli részarányánál (European Commission, 2014, 54. o.).

Bár 2010-ben mind az ír, mind a görög rendszer válságba került, a görög kollektív emlékezet egészen más háttérrel biztosított a válság kezelésének, mint az exportorientált ír rendszer.

#### *A válság kitörése*

Görögországot a Lehman Brothers 2008 őszi összeomlását követő pénzügyi válság első szakasza kevésbé érintette, hiszen – ahogy *Visvizi* [2012] is hangsúlyozza – a görög bankok kitettsége az amerikai másodlagos jelzáloghiteleknek minimális volt. Emellett *Chrysoloras* [2013] arra mutat rá, hogy a teljes görög adósság (állami és magán) is alacsonyabb (a GDP 230 százaléka) volt, mint a brit (466 százalékos), a francia (323 százalékos) vagy a német (285 százalékos). Mindennek következtében a válság első szakaszában Görögország közvetlenül nem volt érintett, bár a globális visszaesés miatt jelentős csökkenést szenvedett el két legfontosabb szektora, a hajózási és a turizmus.

A válság kitörését a görög kamatszint emelkedése jelezte, mely 2009 végén vált riasztó mértékűvé. Ennek legfontosabb oka a költségvetési hiánycél emelése volt 2009 októberében. A globális válság ellenére a kormányzó PASOK populista kampányt folytatott, majd győzelme után az előző kormány 6 százalékos előrejelzését 12,7 százalékra módosította annak érdekében, hogy kampányígéreteit megvalósíthassa. Ezt a lépést követte decemberben annak

elismerése, hogy az államadósság elérte a 300 milliárd eurót, azaz a GDP 113 százalékát. A két bejelentésre gyorsan reagáltak a hitelminősítő intézetek is, és az országot a bővli kategóriába sorolták.<sup>4</sup> Mivel Görögország nem jutott finanszírozáshoz a piacokról, 2010 májusában egy nemzetközi mentőcsomagot volt kénytelen elfogadni.

Írország útja a válságba némileg eltérő, és részben a korábbi modell sikereiből adódott. Az euró bevezetését követően az országban közel 10 évig a reálkamatok jellemzően negatívak voltak, ami azt jelenti, hogy az EKB által meghatározott kamatszint túl alacsony volt Írország gyorsan növekvő gazdasága számára, ahol az inflációs ráta magasabb volt, mint az euró-övezetben. A negatív reálkamat erőteljesen ösztönözte mind a fogyasztást, mind pedig a hitelfelvételt. Utóbbit különösen megkönnyítette az euró bevezetését követően a külföldi megtakarítások nagymértékű beáramlása. A hitelezés felfutása az ingatlanárak növekedésével járt együtt, mely elindította egy buborék felfúvódását, az árak további emelkedésére vontakozó várakozások az ingatlanszektort elsősorú befektetési célponttá tették és öngerjesztő módon tovább növelték az árakat (*Honohan, 2009, Honohan, 2010, 216. o.*). Ezek a folyamatok az ír gazdaság túlfűtöttségéhez vezettek, aminek jól ismert tünetei a növekvő fogyasztás, a bérek termelékenységénél gyorsabb növekedése, az infláció emelkedése, a versenyképesség csökkenése és a folyó fizetési mérleg romlása. Mivel a buborék növekedésébe nem avatkoztak bele,<sup>5</sup> 2001-től kezdve az ír növekedési modell megváltozott, és az építőipar vette át az exporttól a vezető szerepet.

*Honohan* [2010, 32. o.] szerint a buborék mindenképpen kipukkadt volna nemzetközi válság hiányában is, hiszen az ingatlanárak a Lehman Brothers bedőlése előtti 18 hónapban már csökkentek. A bankok ekkorra már a fizetéseképtelenség felé haladtak. A nemzetközi válság fő következménye inkább abban állt, hogy a helyzet sokkhatások nélküli rendezése lehetetlenné vált.

Amint a nemzetközi pénzpiacok befagytak, és a bankok nem tudták megújítani rövid távú hiteleiket, azonnali kormányzati beavatkozásra lett szükség a pénzügyi rendszer megmentése érdekében. Az eszközök közé tartozott a bankbetétek korlátlan garanciája, melynek beváltása

---

<sup>4</sup> A válság kitörésének fő eseményeinek időrendjéről az összefoglalót lásd: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1795026/euro-zone-debt-crisis/301861/Timeline-of-key-events-in-the-European-sovereign-debt-crisis>.

<sup>5</sup> A beavatkozás hiányát *Honohan* [2010] az ír pénzügyi felügyelet szabályozási filozófiájával, illetve a jegybank és a pénzügyi felügyelet elválasztásával magyarázza.

hamarosan számos bank feltőkésítéséhez, majd államosításához vezetett. A becslések szerint ezek a lépések 64 milliárd euróba kerültek, ami a GDP 40 százaléka volt (*Hardiman–Regan*, 2013, 10. o.). Ugyanekkor azonban a nemzetközi válság a kereskedelemre is hatással volt, egyszerre omlott össze a hazai és a nemzetközi piac. Ez 2008-ban 3,5, 2009-ben 7,6 százalékos GDP visszaesést eredményezett, miközben a munkanélküliség 12 százalék fölé emelkedett. A költségvetés bevételi oldalának visszaesése,<sup>6</sup> illetve a kiadások robbanása a bankkonszolidáció költségeivel 2010-ben rekord méretű, 30,8 százalékos költségvetési hiányhoz vezetett. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy a 2007-ben még 25 százalékos államadósság 2011-re 100 százalék fölé emelkedett (European Commission, 2014. 180, 184. o.). Ezek a fejlemények komoly kételyekhez vezettek abban a tekintetben, hogy Írország képes-e minden pénzügyi kötelezettségének eleget tenni. A nemzetközi pénzpiacokon így kialakult egy negatív spirál a magas kamatszint és az adósságfinanszírozó képességel kapcsolatban növekvő szkepticizmus között. Az ország 2010 novemberében nemzetközi mentőcsomagért volt kénytelen folyamodni.

### **A mentőcsomagok tárgyalása**

Eltérő gazdasági rendszerük ellenére 2010-ben mind Görögország, mind pedig Írország nemzetközi kimentésre szorult. A csomag feltételeiről a trojkával (Európai Bizottság, Európai Központi Bank, IMF) kellett megegyezniük, amely komoly megszorításokat igényelt. A tárgyalások mögötti folyamatok megértése a cikk második részében bemutatott elmélet alapján közelebb vihet minket annak megértéséhez, hogy miért jött létre egy megszorító spirál Görögországban, és hogyan kerültek el ugyanezt az írek.

#### *Görögország*

Görögország iránt a tárgyalások kezdetétől rendkívül alacsony volt a bizalom. Az ország rendszeresen meghamisította a statisztikáit, és a válság kitörése a felelőtlen gazdaságpolitika jogos büntetésének érződött.

#### *1. táblázat*

### **A mentőcsomagok költségvetési egyenlegre vonatkozó feltételei és teljesülésük Görögországban és Írországban**

---

<sup>6</sup> *Regling–Watson* [2010, 27. o.] szerint a bevételek összeomlása visszavezethető azokra a változásokra, melyek az 1990-es évektől a kormányzati bevételek összetételében végbementek: a ciklusra érzékeny bevételek – mint például a kamatadó és az ingatlanadó – aránya 8 százalékról 30-ra nőtt.

(Százalék)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Görögország 2010	-13,6	-8	-7,6	-6,5	-4,9	-2,6	
Görögország 2012	-15,8	-10,6	-9,3	-7,3	-4,6	-2,1	
Görögország tény	-15,7	-10,9	-9,6	-8,9	-12,7	-1,6*	
Írország	-14,4	-32	-10,6	-8,6	-7,5	-5,1	-2,9
Írország tény	-13,7	-30,6	-13,1	-8,2	-7,2	-4,8*	

\* Előrejelzés

*Forrás:* European Commission [2010, 13. o.], European Commission [2011, 29. o.], European Commission [2012b, 16. o.], European Commission [2014, 180. o.].

Több hónapos tétlenség és növekvő pénzügyi bizonytalanság közepette 2010 májusában a trojka megegyezett egy három évre szóló 110 milliárd eurós mentőcsomagban. (Lásd az *I. táblázatot!*) A csomag feltételei költségvetési konszolidáció, illetve kiterjedt szerkezeti reformok voltak,<sup>7</sup> Bár a költségvetési konszolidáció mértéke nem volt precedens nélküli, *Ardagna–Caselli* [2012, 7–8. o.] szerint a recesszió mértéke Görögországban és globális szinten, illetve a valutaleértékelés eszközének hiánya összehasonlíthatatlanul kedvezőtlenebb feltételeket jelentett a kiigazítás számára, mint amilyenek a hasonló mértékű konszolidációk idején fennálltak.

Bár Görögország jelentős kiigazítást, bér- és nyugdíjcsökkentést, illetve adóemelést hajtott végre,<sup>8</sup> 2011-re nyilvánvalóvá vált, hogy a program nem sikeres és az ország nem tud visszatérni a piaci finanszírozáshoz. A 2009-es deficit módosítása 14-ről 16 százalékra azt jelentette, hogy jóval nagyobb kiigazításra lett szükség, mint amiről a mentőcsomag feltételeiben szó volt. Továbbá az ír, majd a portugál mentőcsomag tartósították a bizonytalanságot, ami lehetetlenné tette a piaci finanszírozáshoz való visszatérést (*Ardagna–Caselli*, 2012, 21. o.). *Visvizi* [2012, 29–30. o.] ehhez hozzáteszi, hogy a korábbnál várt nagyobb visszaesés is hozzájárult ahhoz, hogy az ország elvétette a deficitcélét. Ebben komoly szerepe volt a kiigazítás hibás összetételének. Görögországnak komoly szerkezeti problémái vannak a túlzott állami beavatkozás miatt, a válságkezelő lépések elsősorban a bevételek növelésére és az adóelkerülés elleni harcra koncentráltak, amely tovább rombolta az üzleti

<sup>7</sup> A részletes feltételek megtalálhatóak az Európai Bizottság jelentésében (European Commission, 2010).

<sup>8</sup> Az intézkedések között említhető az áfa és jövedéki adók emelése, az állami beruházások csökkentése, a 13. és 14. havi bérekre felső plafon bevezetése, illetve a nyugdíj korhatár emelése ☹ (*Monastiriotis*, 2013, 5–6. o.).

környezetet. Eközben a privatizáció – mint egy kézenfekvő bevétel-, illetve hatékonyságnövelő eszköz – teljesen háttérbe szorult (*Visvizi*, 2012, 33. o.).

A kimentést és a megszorításokat követően a görög gazdaság egyre zsugorodott, ami a konszolidációt még fájdalmasabbá tette. (Lásd az 5. ábrát!) A piaci bizalmatlanság fennmaradása azt jelentette, hogy a piacok nem hitték el, hogy az ország fizetni tudja az adósságait, és így valóban nem is tudta fizetni.

Már 2011 elején nyilvánvalóvá vált az, hogy Görögország egy újabb mentőcsomagra szorul, de az új megállapodás csupán 2012. februárjában lett aláírva. A késlekedéshez nagyban hozzájárult a partnerek közötti bizalmatlanság. Görögország ideális bűnbak volt. A válság előtt a populista gazdaságpolitika és a statisztikai hamisítások gyakorlata volt jellemző, majd a válságkezelés során sokáig a belpolitikai szempontok domináltak. Az ország jelentősen meghaladta az első két évben a mentőcsomag feltételül szabott költségvetési hiánycélt is. (Lásd az 1. táblázatot!) Németországgal való kapcsolatában eluralkodott a kölcsönös neheztelés érzése. Míg a görögök a németeket okolták a súlyos megszorításokért, a németek azt nehezményezték, hogy a görögök folyamatosan tiltakoznak és a feltételek újratárgyalását követelik, míg nekik kell fizetniük a válságkezelés költségeit.<sup>9</sup>

A 130 milliárd euró nagyságú második mentőcsomagot végül 2012 februárjában írták alá. Ugyanekkor sor került a magánszektor bevonására is, ami alapvetően a görög államadósság 53,5 százalékos leírását jelentette.<sup>10</sup> A csomag feltételei még az elsónél is szigorúbbak voltak, és 2014-re 4,5 százalékos elsődleges többletet írtak elő a költségvetésben, illetve az államadósság 120 százalék alá csökkentését 2020-ra (European Commission [2012b, 16. o.]. Ahogy *Ardagna–Caselli* [2012] hangsúlyozza, a kívánt konszolidáció nagysága példátlan volt az elmúlt 40 évben az OECD-beben végrehajtott konszolidációkhoz képest. A szerkezeti reformok feltételei is jelentősen szigorodtak, és azok rendkívül részletezett intézkedéseket írtak elő a közszektor működése, a munka-, a termék- és pénzügyi piacok szabályozása, illetve az igazságszolgáltatás reformja terén.

A mentőcsomagot a választási kampány idején írták alá, amelynek során a legfőbb ellenzéki párt, a Szirizia a megállapodás módosítását követelte. A kormányalakítás nehézségét jelezte,

---

<sup>9</sup> A mentőcsomagok tárgyalásának fogadtatásáról a két országban lásd a *Guardian* 2011. június 11-i cikkét: <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/21/german-media-bild-greece-bailout-resentment>.

<sup>10</sup> A program részleteiről lásd IMF [2012b, 45. o.].

hogy a májusi választás után senki nem tudott többségi kormányt kialakítani, ezért júniusban a választás megismétlésére lett szükség. Ezt követően az európai pártoknak nagy nehezen sikerült kormányt alakítaniuk, ám a választóknak küldött első üzenet a foglalkoztatási feltételek újratárgyalásának ígérete volt.<sup>11</sup>

Ebben a helyzetben a trojka rendkívül kemény tárgyalási pozíciót vett fel, és komoly lépéseket követelt annak érdekében, hogy a programot továbbra is finanszírozzák. A kormányzati bérek, nyugdíjak és szociális transzferek csökkentése immár elkerülhetetlenné vált. 2012. novemberére Görögország már túl is teljesítette a feltételeket (European Commission, 2012c, 23. o.). Cserébe a trojka két évvel, 2016-ra meghosszabbította a deficit 3 százalék alá csökkentésének határidejét. Emellett jelentősen könnyítette a hitel feltételeit, amely közel 40 milliárd eurónyi megtakarítást jelentett Görögországnak.<sup>12</sup> A könnyítésnek feltétele volt egy középtávú költségvetési program elfogadása. Ez egy újabb 13,4 milliárd eurós megszorításnak felelt meg, aminek nagy része (11,25 milliárd euró) a kiadási oldalt terhelte (European Commission, 2012c, 30. o.).

Az egymást követő görög mentőcsomagok tárgyalásának bemutatása révén jól látszik a bizalom hiányának jelentősége. A kezdeti időszakban a görög válságot a korábbi időszak túlköltekezéséért és a statisztikai manipulációért elszenvedett méltó büntetésként értelmezték. A korábbi bűnökért való megfizetetés gondolata a mentőcsomagok tárgyalásának egyik kiindulópontja volt. Az első mentőcsomag sikertelensége, a célok folyamatos elvétele és a feltételek megkerülésére történő próbálkozások tovább növelték az országgal szembeni bizalmatlanságot és ebben a helyzetben a külső körülmények jelentette nehézségek csekély figyelmet kaptak. Az eluralkodó bizalmatlanság a következő mentőcsomag feltételeinek még nagyobb szigorúságában tükröződött. Ezen folyamatok következményeként Görögország az elmúlt évtizedek legnagyobb mértékű konszolidációját hajtotta végre anélkül, hogy ez hozzájárult volna a hitelességének javulásához.

### *Írország*

A bankrendszer gyengesége, a betétek feltétel nélküli garanciája és a globális recesszió együttesen vezetett az Írországra vetett bizalom megingásához annak ellenére, hogy az első

---

<sup>11</sup> Lásd. a BBC tudósítását: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-18564266>.

<sup>12</sup> A csomag részleteiről lásd a Eurogroup nyilatkozatát: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/133857.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/133857.pdf)



pillanattól kezdve határozott intézkedésekkel próbálták kezelni a válságot. A görög kimentést követően az ír kamatfelár a némethez képest 682 bázispontra emelkedett. Írországot európai partnerei az esetleges fertőzéstől való félelmük miatt rábeszélyt egy 84 milliárd eurós mentőcsomag elfogadására.

A támogatás feltételei jelentősen eltértek a Görögországban látottaktól. Ellentétben Görögországgal, Írországnak a válság előtt jelentős költségvetési többlete volt és megbízható statisztikákkal rendelkezett. Szintén lényeges, hogy a válság kitörésének első percétől az ír kormány határozott intézkedéseket hozott a megoldás érdekében. A bankválság kezelése kapcsán azonnali tőkeemelést hajtott végre a válságba került bankokban, és megalapította a bedőlt követeléseket kezelő intézményt (NAMA) azzal a céllal, hogy a rendszerben helyreállítsa a bizalmat. A NAMA 2011 januárjára 46,3 milliárd eurót – a GDP 29 százalékát – költötte a bankok megmentésére, (European Commission, 2011, 13. o.). A költségvetés területén a kormányzat szigorú, kiadás-oldali megszorításokat vezetett be, többek között csökkentették a közalkalmazottak béreit, illetve a szociális juttatásokat. Ezeknek az intézkedéseknek köszönhetően a mentőcsomagban nem is szerepeltek olyan lépések, amelyeket ne terveztek volna korábban is és ne lett volna folyamatban végrehajtásuk (*Dellepiane–Hardiman, 2012, 11. o.*).

Bár voltak spekulációk arról, hogy Írországnak emelnie kellene a vállalati adórátát, mely a magasabb rátával rendelkező országokban régóta neheztelés tárgya volt, az ország sikeresen ellenállt ezeknek a követeléseknek. Szintén sikerült egy Görögországnál láthatóan enyhébb konszolidációs menetrendben megegyezni, melynek során csak 2015-re csökkentik a hiányt 3 százalék alá. Bár ennek egy lehetséges oka a 2010-es 32 százalékos hiány, ez a szám elsősorban a bankkonszolidáció elszámolását tükrözi, mely nem ismétlődő kiadás. Az ezen egyszeri hatás nélküli szám 13 százalék körül volt abban az évben (*Dellepiane–Hardiman, 2012, 13. o.*). Cserébe a kormányzat elkötelezte magát egy kiadásoldali konszolidáció mellett. 2011 és 2014 között 15 milliárdos megszorítást hajtottak végre, amelyből 10 milliárd kiadáscsökkentés, 5 milliárd adóemelés volt (European Commission, 2011, 26–27. o.).

A program kezdetétől Írország folyamatos elismerésben részesült a válságkezelésben nyújtott teljesítményéért, és az óvatosan kijelölt célokat rendszeresen túlteljesítette. (Lásd az *I. táblázatot!*) Ez még abban az esetben is így volt, amikor a cél papíron nem teljesült. 2011-ben a hiány 13,4 százalékot ért el a célként kijelölt 10,6 százalék helyett. Az eredmény megítélésében azonban a trojka figyelembe vette a banki tőkeinjekciókat, amelyeket nem

számolva a hiány csak 9,9 százalékos volt (European Commission, 2012a, 5. o.). Görögország esetében sokáig nem volt hasonló elnézés.

Összességében az ír mentőcsomag tárgyalása a görög folyamatoktól egészen eltérő dinamikát mutatott. Írország a válságot megelőzően meggyőző teljesítményt nyújtott, és a vezetői elkötelezettebbek voltak a neoliberális gazdaságpolitika mellett, mint a legtöbb tárgyalópartnere – az IMF-et is beleértve. Erre a hírnévre építve maguk alakították ki a mentőcsomag feltételeit, amelyeket utána még túl is teljesítettek. Mindebből kialakult egy olyan helyzet, amelyben 2011-ben a 9,9 százalékos hiány (13,4 százalék a bankkonszolidáció költségeivel) széleskörű elismerést váltott ki mint a program túlteljesítése, míg Görögország ugyanebben az évben elért 9,5 százalékos teljesítménye a feltételek jelentős elvétéseként volt értelmezve.

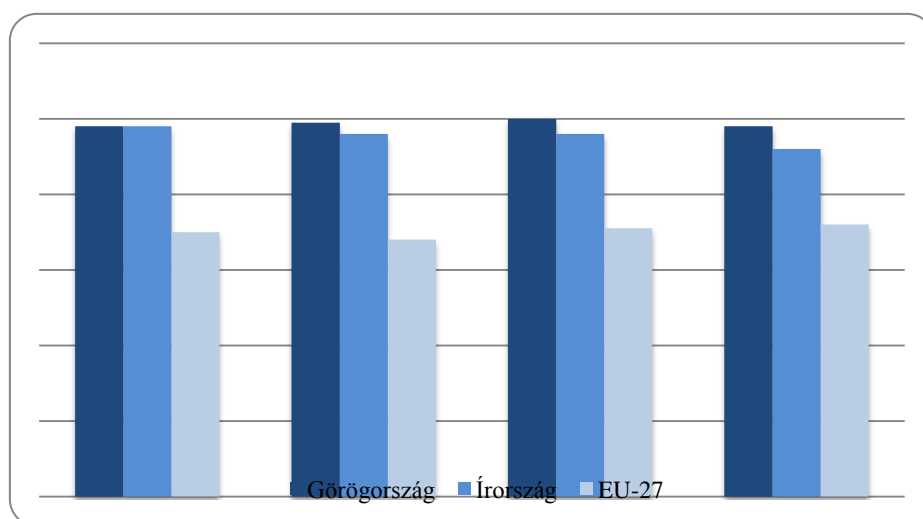
### A közvélemény és a megszorítások

A két ország megítélésének jelentős különbsége némileg meglepő. Mint a 2. ábra mutatja, a görög és az ír közvélemény nagyjából hasonlóan ítéli meg a gazdaság helyzetét, a válság kitörése óta stabilan 90 százalék fölött gondolják, hogy a gazdaság rossz állapotban van. Ezek a számok a legkevésbé sem mutatnak bármifajta ír csodát vagy újjászületést.

2. ábra

### A hazai gazdasági helyzet megítélése 2010–2013

(A hazai gazdasági helyzetet rossznak tartók aránya százalékban)



Forrás: Eurobarometer felmérések (Nos. 74, 75, 77,79.)

Szintén csekély különbség látszik abban a tekintetben, hogy azok a pártok, melyeket a szavazók a válságért felelősnek tekintettek, komoly vereséget szenvedtek a választásokon. Ez először Írországra következett be, ahol az első válság utáni választást 2011 februárjában tartották. Ezen a kormányzó Fianna Fail történelmi vereséget szenvedett, és a korábbi 41,6 százalék helyett 17,4 százalékot ért el, azaz a 77 parlamenti helyéből 57-et elveszített.<sup>13</sup> A választásokat a Fine Gael nyerte, amely történetének legjobb teljesítményét érte el és 76 parlamenti helyet szerzett.

Görögországban szintén történelmi léptékű változások mentek végbe a pártrendszerben. Bár a 2009-es választás, – amelyet a PASOK nyert – még nem tükrözte a válságot, a 2012-es választás már egyértelműen igen. Azonban ellentétben Írországgal, ahol a korábbi domináns párt veszítette el a hitelességét, Görögországban az összes hagyományos párt veszített erejéből, és a szélsőségek megerősödésének lehettünk tanúi. A PASOK, melyet a választók a válság fő előidézőjének tartottak, csupán a szavazatok 13,2 százalékát szerezte meg a 2009-es 44 százalékos eredményhez képest. Ezzel a parlamentben 160 helyükből 116-ot elvesztettek. A választásokat kis különbséggel a New Democracy nyerte meg 18,85 százalékkal, ám ez az eredmény is bőven alatta maradt a 2009-es 33 százaléknak. A radikális baloldali Szirizia és a szélsőjobboldali Arany Hajnal – amelyek ellenezték a mentőcsomag vérehajtását – a szavazatok 16,8, illetve 7 százalékát kapták. Bár a júniusi választások utáni a kimentést támogató pártoknak sikerült kormányt alakítaniuk, a választások tisztán mutatták a rendszerszintű bizalom összeomlását.

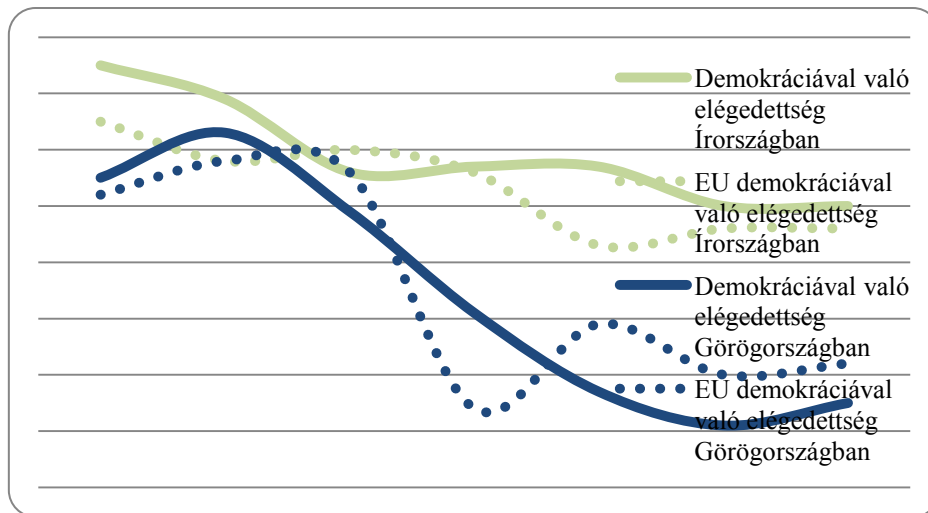
A 3. ábra a görög és az ír rendszerszintű támogatás különbségeit mutatja. Bár a gazdasági helyzettel való elégedetlenség mindkét országban erőteljes, jól látható, hogy ez nem vezetett Írországra – szemben Görögországgal – a rendszerszintű bizalom összeomlásához. Ez azért is figyelemre méltó, mert a válságot megelőzően a két országban hasonló mértékű volt a demokráciával való elégedettség, mely a rendszerszintű bizalom egyik leggyakrabban használt indikátora.

3. ábra

**Demokráciával való elégedettség Görögországban és Írországra 2006–2013**  
**(Az elégedetlenek aránya százalékban)**

---

<sup>13</sup> A választási eredmények elérhetők: <http://www.electionresources.org/>



Forrás: Eurobarometer felmérések (No. 65, 68, 72, 73, 76, 78, 79).

Elérhető: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_arch\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm)

A rendszerszintű bizalom fennmaradása Írországban feltehetően erősen kapcsolódik a társadalom azon nézetéhez, hogy a megszorítási politikára szükség van a válság idején is. A hogyan kellene javítani a költségvetési egyensúlyt kérdésre 2011-ben a válaszadók 65 százaléka jelölte meg a kiadások csökkentését, 18 százalék gondolta, hogy bevételnövelésre is szükség van, és csupán 7 százalék hitte, hogy a probléma kizárólag adóemeléssel is megoldható (*MillwardBrown*, 2011, 25. o.). A felmérés talán leginkább meglepő eredménye az, hogy a válaszokban szinte semmilyen eltérés nem volt attól függően, hogy ki melyik pártra szavazott, a kizárólag a bevételi oldalra koncentráló kiigazításnak sehol, még a Munkáspártban sem volt 10 százalékot meghaladó támogatója. Ez a látványos konszenzus feltételezhetően az első számú magyarázata annak, hogy szinte semmilyen ellenállás nem volt a megszorító politikák ellen, mely éles ellentétben áll Görögországgal. Baloldali ír elemzők a korábbi időszak sikeres exportorientált növekedésének emlékét tekintik ezen attitűdök fő magyarázatának (*Fraser–Murphy–Kelly*, 2013).

A megszorító intézkedéseket támogató ír közvélemény éles ellentétben áll a görögországi állapotokkal, amelyekre a széleskörű tiltakozások jellemzőek, és a társadalom 74 százaléka a sztrájkokat megfelelő eszköznek tekinti az elégedetlenség kifejezésére (*Public Issue*, 2011). Ez szintén a legitimitás összeomlását mutatja, hiszen a görögök belátását jelzi: a rossz kormányzást a kormány többé nem képes ellensúlyozni sem populista intézkedésekkel, sem pedig az adóelkerülés elnézésével. A korábbi rendszernek tehát a társadalom által is érzékelhető módon vége, és történeti tapasztalatok hiányában a görögök – úgy tűnik – nem hisznek abban, hogy egy jobb rendszer következik. A jövő kívánatos alakulásáról a

vélemények éppen ezért messze nem olyan egységesek, mint Írországban, ahol létezik egy közel konszenzusosan sikeresnek tekintett múltbeli modell, amihez mindenki szeretne visszatérni.

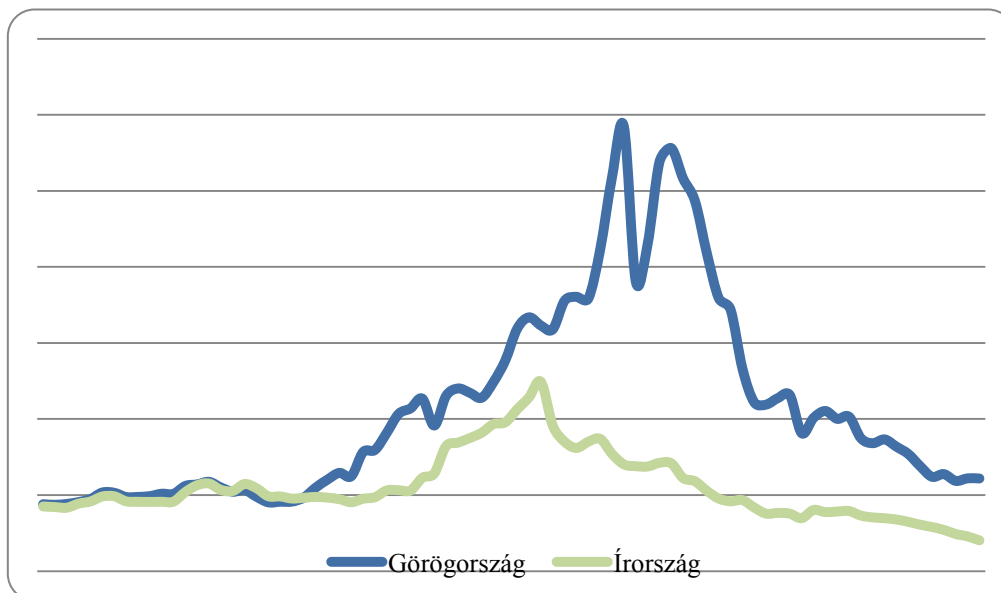
### Piaci reakciók

A trojkával való kapcsolatok illetve a közvélemény befolyásolja a piaci megítélést is. A 4. ábra a 10 éves kormányzati kötvények havi adatait mutatja. Mint látható, egészen 2009 októberig szinte semmi különbség nem volt a két ország között. Amikor Görögország mentőcsomagot igényelt, a kamatszintje emelkedni kezdett. Az emelkedést Írország néhány hónap múlva követte, amikor a betétgarancia költségei nyilvánvalóvá váltak. A valódi különbségek azonban csak 2011-ben jelentek meg. Míg a piacokat az ír válságkezelés megnyugtatta, és 2013-ra a kamatszint a válságot megelőző szint alá süllyedt, Görögország kamatszintje még magasabbra ugrott. Bár végül az elmúlt évtizedek legkeményebb konszolidációját hajtotta végre, nem sikerült javítani a piaci bizalmat.

4. ábra

#### A 10 éves lejáratú kormányzati kötvények kamatszintje 2008–2014

(Havi adatok, százalék)



Forrás: ECB Statistical Data Warehouse.

A bizalom hiánya az FDI adatokban is megmutatkozik. Míg Írország folyamatosan 11-42 milliárd dollárnyi működő tőkét importált 2009 és 2013 között, ugyanebben az időszakban

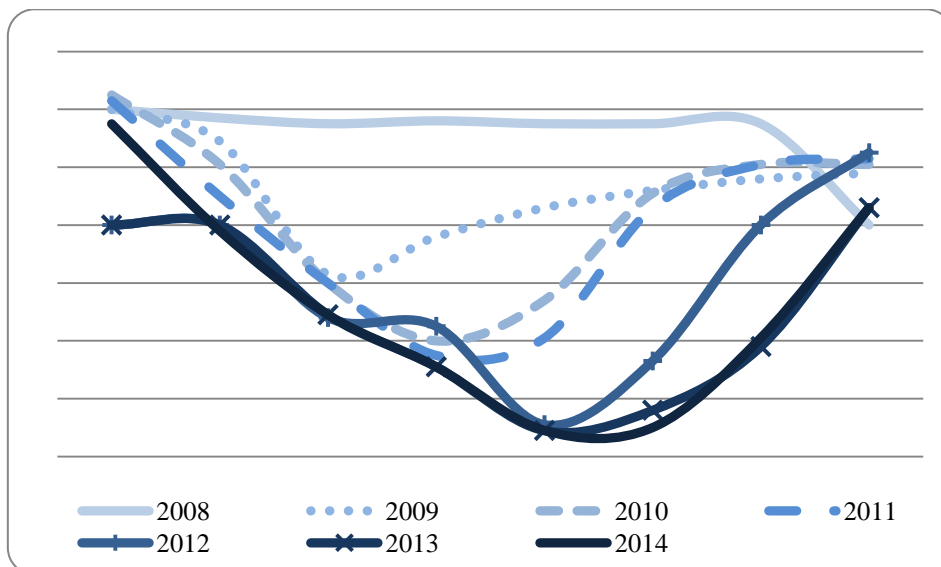
Görögországba annak ellenére nem ment 3 milliárd dollárnál több tőke, hogy széleskörű privatizációs programot hirdetett meg 2011. februárban (UNCTAD, 2013, 213. o.)

### A válságkezelés kimenetele

A piacok eltérő megítélése jelentősen befolyásolta a válságkezelés kimentét. A 2010-es GDP-hez viszonyítva a kiigazítás nagyságrendje elérte a 30 százalékot Görögországban (Monastiriotis, 2013, 5. o.), illetve a 20 százalékot Írországban (Hardiman–Regan, 2013, 10. o.). A megszorítások hatása megmutatkozott az egységnyi munkaerőköltség csökkenésében, amely a 2005-ös szint 92,7 százalékára esett Írországban és 85,9 százalékára Görögországban 2013-ra (European Commission, 2014, 98. o.). Az összehasonlítható nagyságrendű kiigazítás és a jelentős bércsökkenés ellenére a növekedésre gyakorolt hatás erősen eltér a két országban.

5. ábra

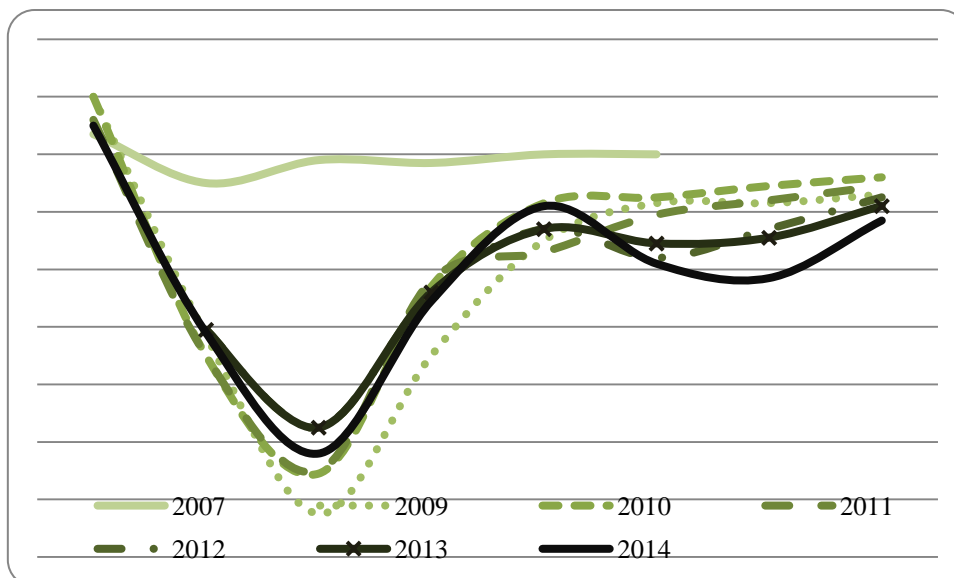
### A GDP éves változásaira vonatkozó előrejelzések és a tények Görögországban 2007–2014 (Százalék)



Forrás: IMF [2008, 22. o.], IMF [2009a, 11. o.], IMF [2010a, 26. o.], IMF [2011a, 49. o. 55. o.], European Commission [2012b], 16. o. ], IMF [2013a, 36. o.], European Commission [2014, 48. o.].

6. ábra

### A GDP éves változásaira vonatkozó előrejelzések és a tények Írországban 2007–2014 (Százalék)



*Forrás:* IMF [2007, 22. o.], IMF [2009b, 33. o.], IMF [2010b, 31. o.], IMF [2011b, 26. o.], IMF [2012a, 35. o.], IMF [2013c] 33. o.), European Commission [2014, 48. o.]

Az 5. és a6. ábrák a várakozások és a megvalósulás közötti eltéréseket mutatják. A két ország közötti különbség szembeűnő. A görög előrejelzések rendszeresen túlzottan optimistának bizonyultak, míg Írországban jellemző a célok és a kimentek közötti megfelelés. Tekintve, hogy a két ország egymással párhuzamosan valósított meg kiigazítást, a nemzetközi körülmények ezeket a különbségeket nem indokolhatják.

A céloktól való jelentős eltérések Görögország kapcsán komoly kérdéseket vetnek fel a program tervezéséről. Ezt a kérdést vizsgálja az IMF zárójelentése is, amely arra jut, hogy jelentősen alábecsülték a költségvetési multiplikatort, illetve nem következett be a magánszektor beruházásainak a szerkezeti reformoktól várt növekedése. A jelentés visszautasítja azt a lehetőséget, hogy egy fokozatosabb kiigazítási pálya jobb eredményekhez vezetett volna, mert ez további finanszírozást igényelt volna, ami politikailag nem volt lehetséges (IMF, 2013b, 20–22. o.).

Amikor a görög esetet összehasonlítjuk Írországgal, akkor további okokat is sejthetünk a két ország közötti különbségek kialakulása mögött. A program melletti belső elköteleződés, a helyi tudás jelenléte és felhasználása feltehetően erőteljesen hozzájárult a jobb ír teljesítményhez. Ezzel szemben a görögökkel kapcsolatos bizalmatlanság éppen a statisztikai manipulációkból adódott, amely miatt az országról jóval kevesebb megbízható információ állt rendelkezésre, mint az ír esetben. Ezek a különbségek a kiinduláskor a válság során felerősödtek és jó, illetve rossz körök kialakulásához vezettek. Míg Írországban a célok és a

megvalósulás között szoros kapcsolat volt, mely növelte az ország iránti bizalmat, a célok rendszeres elvétele Görögországban teljesen aláásta a válságkezelést még akkor is, amikor már hatalmas erőfeszítéseket tettek. A mentőcsomagok tárgyalásai során az eurózónából való kilépés végig fennállt lehetőségként, amely magával hozta a piacokról való kizárást és a betétek kiáramlását a bankokból.

### **Következtetések**

Görögország és Írország esete azt illusztrálja, hogy a bizalom megléte, illetve annak hiánya hogyan játszik szerepet a megszorító spirálok kialakulásában. A két országban sem a kiigazítás mértéke sem pedig a következményei nem tekinthetők független változónak: mindkettőt meghatározta a kormányzat viszonya a trojkával, a lakossággal és a piacokkal. A bizalom hiánya magyarázatot nyújt arra a paradoxonra, hogy Görögország – bár hatalmas mértékű konszolidációt vitt véghez – hosszú ideig nem volt képes visszatérni a piaci finanszírozáshoz, és finanszírozási helyzete továbbra sem megnyugtató. Ezzel szemben Írország némileg visszafogottabb megszorításokkal is jelentős elismerést aratott és sikeresen került el a Görögországban kifejlődött önerősítő megszorító spirált.

A két ország gazdaságpolitikájának áttekintéséből két következtetés adódik. Első, ha elfogadjuk, hogy a költségvetési kiigazítás nem egy tetszőlegesen alakítható független változó, akkor a megszorítások és növekedés körüli vita súlypontja áthelyeződik. A költségvetési kiigazítás kérdése a kormányzati hitelességről szól, ami hasonló felismerést eredményez, mint a monetáris politikában a hitelesebb szereplők jobb eredményeket kisebb erőfeszítéssel képesek elérni, mint a nem hitelesek. Másrészt a két ország története azt is mutatja, hogy a várakozásoknak nem lineáris dinamikájuk van. Míg globális likviditás idején a kormányzati hiteltelesség hiányának nem feltétlenül van kibocsátási áldozata, válság idején ennek következményei felnagyítódnak. A tanulmányból adódó fő következtetés, hogy a hiteles intézményrendszer kialakítása és a legitimitás populista lépések helyett jó kormányzásra való alapozása megkerülhetetlen feladat, mind a válságok mind pedig a megszorító spirálok kialakulásának megelőzésében.

### **Irodalom**

*Alesina, A. – Ardagna, S. [2009]: Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending. NBER Working Paper, No. 15438.*



- Alesina, A. – Perotti, R. – Tavares, J.* [1998]: The Political Economy of Fiscal Adjustments. *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1., 197–266. o.
- Axelrod, R. M.* [1984]: The Evolution of Cooperation. Basic Books, New York.
- Blanchard, O. – Leigh, D.* [2013]: Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. IMF Working Paper, No. 13/1.
- Chrysoloras, N.* [2013]: Rebuilding Eurozone’s Ground Zero: A Review of the Greek Economic Crisis. GreeSE Paper, No. 66., London School of Economics, London.
- Dellepiane, S. – Hardiman, N.* [2012]: The Politics of Tough Budgets: The Eurozone Periphery 2008–2011. Konferenciaelőadás. Council for European Studies, Boston MA, március 22–24. Elérhető: <http://hdl.handle.net/10197/4224>.
- European Commission [2010]: The Economic Adjustment Program for Greece. Occasional Papers, No. 61., Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- European Commission [2011]: The Economic Adjustment Program for Ireland. Occasional Papers, No. 76., , Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- European Commission [2012a]: The Economic Adjustment Program for Ireland – Winter 2011 Review. Occasional Papers, No. 93., Brussels, Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- European Commission [2012b]: The Second Economic Adjustment Programme for Greece. Occasional Papers, No. 94., Commission of the European Communities Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- European Commission [2012c]: The Second Economic Adjustment Programme for Greece First Review – December 2012. Occasional Papers, No. 123., Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
- European Commission [2014]: Statistical Annex of European Economy, Spring. Brussels, Directorate General for Economic and Financial Affairs.
- Fraser, A. – Enda, M. – Sinead, K.* [2013]: Deepening neoliberalism via austerity and „reform”: The case of Ireland. *Human Geography*, Vol. 6., No. 2., 38–53. o.
- Grauwe, P. De – Ji, Y.* [2013]: Panic-driven austerity in the Eurozone and its implications. *VoxEU*, február 21. Elérhető: <http://www.voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>.
- Gyórfy Dóra* [2009]: Gazdaságpolitika bizalom nélkül. Megjelent: *Muraközy László* (szerk.): A jelen a jövő múltja. Akadémiai Kiadó, 162–193. o., Budapest.

Gyórfy, Dóra [2013]: Institutional Trust and Economic Policy in the European Union: Lessons from the history of the Euro. CEU Press, Budapest – New York.

Gyórfy Dóra [2014]: Válság és válságkezelés Görögországban: a puha költségvetési korlát szerepe a gazdasági összeomlásban. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf., 2. sz., 27–52. o.

Hardiman, N. – Regan, A. [2013]: The Politics of Austerity in Ireland. *Intereconomics*, Vol. 48., No. 1., 9–14. o.

Hechter, M. [1992]: The Insufficiency of Game Theory for the Resolution of Real-World Collective Action Problems. *Rationality and Society*, Vol. 4., No. 1., 33–40. o.

Honohan, Patrick (2009): Resolving Ireland's Banking Crisis. *The Economic and Social Review*. Vol. 40., No. 2., 207–231. o.

Honohan, Patrick [2010]: The Irish Banking Crisis: Regulatory and Financial Stability Policy 2003–2008. A Report to the Minister for Finance from the Governor of the Central Bank. Dublin: Central Bank. Elérhető:

<http://www.bankinginquiry.gov.ie/The%20Irish%20Banking%20Crisis%20Regulatory%20and%20Financial%20Stability%20Policy%202003-2008.pdf>. Letöltve: 2013. július 27.

IMF [2007]: Ireland: 2007 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 07/325.

IMF [2008]: Greece: 2007 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 08/148.

IMF [2009a]: Greece: 2009 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 09/244.

IMF [2009b]: Ireland: 2009 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 09/195.

IMF [2010a]: Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement. IMF Country Report, No. 10/110.

IMF [2010b]: Ireland: 2010 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 10/209.

IMF [2010c]: Will it Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation. In: World Economic Outlook – October 2010. Washington, 93–124. o.

IMF [2011a]: Greece: Fourth Review Under the Stand-By Arrangement. IMF Country Report, No. 11/175.

IMF [2011b]: Ireland: First and Second Reviews Under the Extended Arrangement and Request for Rephasing of the Arrangement. IMF Country Report, No. 11/109.

IMF [2011c]: Ireland: Third Review Under the Stand-By Arrangement. IMF Country Report, No. 11/276.

IMF [2012a]: Ireland: 2012 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 12/264.

IMF [2012b]: Greece: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility—Staff Report. IMF Country Report, No. 12/57.

- IMF [2013a]: Greece: 2013 Article IV Consultation. IMF Country Report, No. 13/154.
- IMF [2013b]: Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2010 Stand-By Agreement. IMF Country Report, No. 13/156.
- IMF [2013c]: Ireland: Tenth Review Under the Stand-By Arrangement. IMF Country Report, No. 13/163.
- Ioakimidis, P.* [2001]: The Europeanization of Greece: An Overall Assessment. In: *Featherstone, K. – Kazamias, G.* (szerk.): *Europeanization and the Southern Periphery*. Frank Cass, 73–94. o., London,
- Kahn, M. – Sharma, S.* [2005]: IMF Conditionality and Country Ownership of Adjustment Programs. In: *Mody, A. – Rebucci, A.* (szerk.): *IMF-supported Programs: Recent Staff Research*. International Monetary Fund, 119–130. o., Washington DC.
- Karagiannis, N. – Kondeas, A.* [2012]: The Greek Financial Crisis and a Developmental Path to Recovery: Lessons and Options. *Real-World Economics Review*, 60., 54–73. o.
- Kindleberger, C.* [1989]: *Manias, Panics and Crashes*. Second edition. Houndmills and London, Macmillan Press.
- Krugman, P.* [2013]: How the Case for Austerity has Crumbled. *The New York Review of Books*, Vol. 60., No. 10. Elérhető: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/jun/06/how-case-austerity-has-crumbled/?pagination=false>.
- MillwardBrown Lansdowne [2011]: National Opinion Poll 1<sup>st</sup> February, 2011. Elérhető: [http://www.millwardbrown.com/Libraries/Ireland\\_Polls\\_Downloads/Millward\\_Brown\\_Irish-Independent\\_Poll\\_January\\_2011.sflb.ashx](http://www.millwardbrown.com/Libraries/Ireland_Polls_Downloads/Millward_Brown_Irish-Independent_Poll_January_2011.sflb.ashx).
- Monastiriotis, V.* [2013]: A Very Greek Crisis. *Intereconomics*, Vol. 48., No. 1., 4–9. o.
- Obstfeld, M.* [1996]: Models of currency crises with self-fulfilling features. *European Economic Review*, 40., 1037–1047. o.
- OECD [2010]: *Greece at a Glance: Policies for Sustainable Recovery*. Paris, OECD.
- Pappas, T.* [2010]: Macroeconomic Policy, Strategic Leadership, and Voter Behaviour: The Disparate Tales of Socialist Reformism in Greece and Spain during the 1980s. *West European Politics*, Vol. 33., No. 6., 1241–1260. o.
- Perotti, R.* [2011]: The Austerity Myth: Gain Without Pain? NBER Working Paper, No. 17571.
- Powell, B.* [2003]: Economic Freedom and Growth: the Case of the Celtic Tiger. *Cato Journal*, Vol. 22., No. 3., 431–448. o.

Public Issue [2011]: Memorandum and Debt: One Year After. Elérhető:  
<http://www.publicissue.gr/en/1574/debt-affieroma/#1>.

Regling, K. – Watson, M. [2010]: A Preliminary Report on the Sources of Ireland's Banking Crisis. Dublin: Government Publications Office. Elérhető:  
<http://www.rte.ie./news/2010/0609/reglingwatson.pdf>.

Reinhart, C. – Rogoff, K. [2009]: This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Princeton University Press, Princeton.

Rosanvallón, P. [2008]: Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust. Cambridge University Press, Cambridge.

Rothstein, B. [2000]: Trust, social dilemmas and collective memories. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 12., No. 4., 477–501. o.

Shiller, R. [2000]: *Irrational exuberance*. Princeton University Press, New Jersey.

Soros, G. [1987]: The Alchemy of Finance: Reading the Mind of the Market. Simon & Schuster, New York.

UNCTAD [2013]: World Investment Report 2013. UNCTAD, New York and Geneva,.

Visvizi, A. [2012]: The Crisis in Greece and the EU–IMF Rescue Package: Determinants and Pitfalls. *Acta Oeconomica*, Vol. 62., No. 1., 15–39. o.

### **The Role of Expectations in the Success of Bailout Programs: Crisis Management in Greece and Ireland**

DÓRA GYÖRFFY

In the context of the debate on the effects of fiscal austerity on growth the paper aims to explain the role of expectations in the emergence of austerity cycles during financial bailouts. It argues from a political economy perspective that the conditions, their implementation and market reception are forms of a social dilemma. In such situations expectations about the actions of other actors approximated by the concepts of trust or distrust play a critical role. An environment of trust among major actors is conducive to mitigating the size and effects of fiscal contraction, while an environment of distrust is likely to magnify both. It is also argued that the credibility of government is the key driving force in these self-reinforcing cycles. The crisis management experiences of Greece and Ireland serve to illustrate the theoretical model.