

# Javaslat az EU-költségvetés stabilizációs mechanizmusára\*

Kiss Donát Márk  – Szapáry György 

Régóta foglalkoztatja a közgazdászokat és gazdaságpolitikusokat az a kérdés, hogy miként lehetne az Európai Unió költségvetését olyan funkcióval felruházni, amely sokkok esetén stabilizációs szerepet tölthetne be. Szakmai cikkünk egy olyan mechanizmusra tesz javaslatot, amely automatikus, és a munkanélküliségre alapoz, hasonlóan a nemzeti szintű automatikus stabilizátorok szerepéhez. Újszerű a javaslatban, hogy nem a munkanélküliség általános rátáját veszi figyelembe a szakirodalomban található javaslatokhoz hasonlóan, hanem a többlet-munkanélküliek számát használja fel. Így kiküszöbölhetőek az országok közötti strukturális munkanélküliségi különbségek. Egy többlet-munkanélküliségre építő rendszer esetében nem kell a nemzeti rendszerekhez hozzáúlni, hanem egy kiegészítő, top off rendszer kerülne bevezetésre. A kifizetések a nemzeti rendszereken érkező segélyeken felül áramlanak az országokba egy előre erre a célra létrehozott alapba. Az éves befizetések az alapba GDP-arányosan történnek. A befizetés többletkiadást jelentene a tagországok számára, amit közösen garantált, hosszú távú kölcsönrel lehetne finanszírozni.

## 1. Bevezető

Alapvető jellemzője egy jól működő gazdasági és monetáris uniónak az aszimmetrikus sokkok simításának a képessége. Régóta foglalkoztatja a közgazdászokat és gazdaságpolitikusokat az a kérdés, hogy miként lehetne az Európai Unió költségvetését felruházni stabilizációs funkcióval, amely sokkok esetén, akár aszimmetrikus sokkok esetén is stabilizációs szerepet tudna betölteni. Léteznek már erre törekvések, jelesül a Covid19-járványra adott válaszként létrehozott Szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz (*The European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency, SURE*), vagy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (*Recovery and Resilience Facility, RRF*). Mindkét alap figyelembe veszi az országspecifikus sokkok

---

\* A jelen kiadványban megjelenő írások a szerzők nézeteit tartalmazzák, ami nem feltétlenül egyezik a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontjával.

Kiss Donát Márk: közgazdász. E-mail: k.d.m19960228@gmail.com

Szapáry György: Magyar Nemzeti Bank, elnöki főtanácsadó; Neumann János Egyetem, vendégoktató. E-mail: szaparygy@mnbb.hu

A szerzők köszönetet mondanak Darvas Zsoltnak, Palotai Dánielnek, Virág Barnabásnak és az anonim szakvéleményezőnek a hasznos észrevételeikért.

hatását, tehát némiképp érvényesül a szolidaritás elve. Ezek viszont csak egyszeri kezdeményezések, a SURE kifutott 2022 végén, és a helyreállítási alpból járó összegeket le kell hívni 2026-ig. Ezzel szemben szükség lenne egy állandó, automatikus stabilizációs eszközre EU szinten, mint amilyen létezik a nemzeti költségvetésekben. Tipikusan a munkanélküli segély-rendszerek látják el ezt a szerepet. Tanulmányunkban javaslatot teszünk egy ilyen automatikus stabilizációs mechanizmusra az eurozóna szintjén. Tisztában vagyunk azzal, hogy egy ilyen rendszer bevezetése számos nehézségbe ütközik, mert felveti a kockázat porlasztását, tehát a szolidaritás és az erkölcsi kockázat (*moral hazard*) kényes kérdését. Javaslataink többletbefizetést is jelentene a tagországok részéről. Elismerjük, hogy egy ilyen javaslat csak távoli cél lehet, de érdemesnek tartjuk letenni az asztalra ezt az új megközelítést a korábbi javaslatok mellé.

*Javaslataink egy olyan automatikus stabilizátor szerepét betöltő rendszer, amely a munkanélküliségre alapoz, hiszen a munkanélküliség tölti be legkézzelfoghatóbban és legegyszerűbben az automatikus stabilizátor szerepét a költségvetésben. Írásunk a többlet-munkanélküliséget veszi alapul, és számításokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy mekkora ellátásokat kellene kifizetni évről-évre, illetve hogy ezek a költségvetésekből vagy egyéb forrásokból mekkora összegek elkülönítését igényelnék.*

## 2. Szemlézett irodalom

Számos közgazdász publikált az EU vagy az euroövezet stabilizációs költségvetésének koncepciójáról, amelynek célja az EU vagy az euroövezeten belüli stabilitás és ellenálló képesség fokozása. A következőkben a témával foglalkozó szerzők publikációi közül az olyan tanulmányokat szemléljük, amelyek kimondottan a munkanélküliségre fókuszálnak, mint lehetséges automatikus stabilizátor. Nem ismertetjük tehát részletesen azt a számos tanulmányt, amely elsősorban az euroövezet stabilizációs költségvetésének koncepciójára összpontosított, nem pedig kifejezetten a közös munkanélküliségi segély biztosításra. Bár néhány szerző a fiskális kapacitásról és a kockázatmegosztási mechanizmusokról folytatott szélesebb körű vita keretében érintette a munkanélküliségsegély-biztosítás témáját, kutatásuk középpontjában azonban nem ez állt (pl.: *MacDougall et al. 1977; Thygesen et al. 2022*). Ezzel kapcsolatban érdemes azonban megemlíteni *Nikolov (2016)* cikkét, amely jól összegzi azokat a csatornákat, amelyekben keresztül az automatikus stabilizátorok makroszinten működhetnek. Különbséget tesz a privát és a közösségi csatornák között. A privát csatorna legfontosabb eleme a határokon átívelő tőkemozgás, amikor egy negatív sokkot érő ország fogyasztói és befektetői más országokban tudnak tőkéhez jutni. A másik privát csatorna a munkaerő-vándorlás, amikor a munkaerő abba az országba vándorol, amelyet nem ért negatív sokk. Érthetően ez a hatás az európai

országok között limitált, összevetve az Amerikai Egyesült Államokkal. A közösségi csatorna a fiskális transfereken keresztül tudna működni, például határon átívelő támogatások vagy egy európai szintű munkanélküliségi rendszeren keresztül. Nikolov helyesen jegyzi meg, hogy az EU költségvetése kicsi az EU-tagok nemzeti költségvetéséhez képest, és főleg a konvergenciát, a felzárkózást hivatott segíteni, mintsem a sokkokat simítani. *P. Kiss (2020)* átfogóan ismerteti és analizálja a fiskális stabilizációhoz kapcsolódó irodalmat és elemzéseket, és kritikát fogalmaz meg az irodalomban használt automatikus stabilizátorok számításával kapcsolatban.

Sebastian Dullien az egyik első úttörője az eurozóna közös munkanélküliségi rendszereiről szóló tanulmányoknak. *Dullien (2007)* különböző forgatókönyvet mutat be az európai munkanélküliségi segély biztosítási rendszerére. Az euroövezet akkori országainak a részvételével számol, és *csak rövid távú munkanélküliek számára feltételez egy a nemzeti munkanélküliség-rendszerek kiegészítésére szolgáló biztosítást*. Rövid távú munkanélkülinek azt tekinti, aki az elmúlt 12 hónapban veszítette el munkáját. A rendszert egy béradó finanszírozná, és úgy számol, hogy a be- és kifizetések egyensúlyban legyenek az 1999–2005-ös periódusban.

*Darvas és szerzőtársai (2014)* átfogóan értékelik egy európai munkanélküliségi biztosítás létrehozásának lehetőségeit. *Felvázolják makrogazdasági stabilizációs előnyeit, lehetséges megoldásait és a nehézségeket, amelyekkel egy ilyen rendszer felállítása óhatatlanul szembesülne*. Külön felhívják a figyelmet a szolidaritás és az erkölcsi kockázat kettős problematikájára. A szerzők szerint egy ilyen rendszer felállítása hosszú távú feladat lenne. Pontos számításokat az elképzelt rendszer pénzügyi vonatkozásaira nem tesznek.

*Dolls et al. (2015)* is foglalkozott egy közös munkanélküliségi rendszer bevezetésével, kiszámítási módszereivel, lehetőségeivel. Egy 1999-től 2013-ig tartó időszakot vettek alapul egy közös eurozónai munkanélküli rendszer lehetséges bevezetésének vizsgálatához. A vizsgálat középpontjában *a nemzeti munkanélküliségi ellátási rendszereket részben felváltó közös eurozónai munkanélküliségi rendszer* újraelosztó és stabilizációs hatása, valamint legfőbb nehézségei és előnyei álltak. Főbb eredményeikként megállapították, hogy egy alapszintű közös munkanélküliségi rendszer 50 százalékos helyettesítési rátával, 12 hónapra számolva viszonylag kis éves költségvetéssel is megvalósítható. A vizsgált időszak alatt az átlagos juttatások 47 milliárd eurót tettek volna ki, melyet a munkajövedelem 1,56 százalékának megfelelő járulékkulcsból finanszíroztak volna. *A rendszert nem állandó újraelosztásra rendezték volna be, hanem csak a rövid távú munkanélküliek megsegítésére szolgálta*.

Beblavy et al. (2015) szintén egy közös európai munkanélküli segély rendszeren keresztül ragadják meg a makrogazdasági stabilizáció kérdését. *Modellükben a rövid távú, 12 hónapon belüli munkanélküliek számát veszik figyelembe*, amelyet összehasonlítanak egy tíz éves mozgó átlaggal. A rendszer akkor lép működésbe, amikor a tényleges rövid távú munkanélküliség meghaladja a 10 éves átlagnak a szórását. Vizsgálatuk során 12 hónapos ellátási időtartammal és az átlagkereset 40 százalékos helyettesítési rátájával számoltak, amit az ellátásra jogosult rövid távú munkanélküliek 80 százaléka fizetnek ki. Lenne egy önrész is, ami a nemzeti munkanélküli segély mértéke. A finanszírozást a tagállamok biztosítanák. Az alap hozzájárulás a GDP 0,1 százaléka lenne évente, amíg az EU GDP-jének 0,5 százaléka fel nem halmozódik egy erre létrehozott alapon. Ezután a hozzájárulások leállnak, és újraindulnak abban az esetben, ha az alap az EU GDP-jének 0,5 százaléka alá csökken. A stabilizációs hatásnak a kiszámításához három különböző scenáriót és 1,5 százalékos multiplikatort használnak. Kiemelik, hogy számadataik csak durva becslések, és nagyban függenek a kiválasztott paramétereiktől.

Arnold és szerzőtársai (2018) szintén készítettek olyan számításokat, ahol figyelembe veszik a munkanélküliség százalékos változásait. Egy euroövezeti központi költségvetési kapacitás (CFC – *Central Fiscal Capacity*) kiépítését javasolják, ami a makrogazdasági ciklusok kiegyenlítésére szolgálna. A CFC megfelelő kiépítéséhez *egy makrogazdasági stabilizációs alap létrehozására tettek javaslatot*, melyet rendszeres éves hozzájárulásokból finanszíroznának, hogy jó időkben tőkét halmozzon fel, amit rossz időkben átutalásokra használnának az érintett országok számára. *Hitelfelvételt is javasolnak. A potenciális átutalásokat automatikusan egy ciklikus mutató indítaná el* egy 7 éves mozgóátlaggal számolt munkanélküliségi ráta és az adott évi munkanélküliségi ráta különbségére alapozva. A különböző sokkok esetén elérhető stabilizációs hatás mértékének mérésére az EUROMOD-ot használták az 1990 és 2017 közötti adatokra. Különböző forgatókönyveket vizsgáltak, hogy a CFC hogyan teljesítene a nagy világválsághoz vagy az euroövezeti válsághoz hasonló visszaesések idején. Előzetes kutatásaik azt találták, hogy az éves befizetéseknek valahová az euroövezeti GDP 0,25 és 0,5 százaléka közé kellene esnie, hogy a hozzájárulási ráták elegendő forrást biztosítsanak az alap feltöltésére. *Elemzésük azt mutatja, hogy 0,35 százalékos GDP-arányos befizetés már jelentős stabilizációs kapacitást eredményezne*, bár ez alapján a Globális Pénzügyi Válságot követően néhány évig hitelfelvételre is szükség lett volna. Számításaik során arra jutottak, hogy az általuk elképzelt CFC jelentősen csökkenthetné a negatív makrogazdasági hatásokat. Ők nem kimondottan a stabilizációs mechanizmusra és *annak automatikus működésére koncentráltak*, hanem különböző paraméterek mentén vizsgálták a stabilizációs hatásokat.

*Beblavy et al. (2015)* és *Arnold et al. (2018)* kísérelt meg becslést adni egy lehetséges stabilizációs hatásra a tanulmányukban. Kiemelik, hogy számításaik csak durva becslések, de egy képet kaphatunk, hogy mekkora mértékben lehetne számolni a stabilizációs hatással. Tanulmányunk szempontjából *Arnold et al. (2018)* számításait emelnénk ki, mert szerzők az euró-zóna tagországaira koncentrálnak. Arra a következtetésre jutnak, hogy a legtöbb tagország számára a GDP körülbelül 0,35 százalékos éves befizetése mellett a stabilizációs hatás, sokkhatástól függően, 1–3 százalék lehet, azaz egy negatív sokk esetén ennyivel tudná mérsékelni a GDP-re gyakorolt negatív hatást. Mint látni fogjuk, ez egybecseng az általunk becsült 0,33 százalékos befizetéssel, így arra következtethetünk, hogy az általunk javasolt többlet-munkanélküliségi rendszernek lehetne hasonló stabilizációs hatása, de hangsúlyozzuk, hogy e hatás kiszámítása nagyban függ a kiválasztott paramétereiktől. Szakmai cikkünkben a lehetséges stabilizációs hatások modellezésével nem foglalkozunk, mivel egy többlet-munkanélküliségre alapozott automatikus stabilizációs mechanizmust javasolunk, melynek kivitelezése és paramétereit tetszőlegesen változtathatjuk.

Írásunk további részében megfogalmazzuk a konkrét javaslatunkat, számításokkal alátámasztva kifejtjük annak részleteit. Végül pedig a konklúzióban levonjuk a gazdaságpolitika számára releváns következtetéseket. Mint legtöbbször a szemlézett szakirodalomban, mi is az euró-zónát célozzuk meg. A gazdaságpolitikák összehangolása és a kihívásokra való reagálás könnyebben kezelhetővé válik, ha a közös monetáris politikával rendelkező országok koncentráltabb csoportjával foglalkozunk. Kiterjeszteni a számításokat az egész EU-ra már nem adna hozzáadott értéket a javasolt mechanizmushoz. A *mechanizmuson* van a lényeg a javaslatban, amelyet egyébként bármelyik országcsoportra lehet használni, például ha lenne kétsebességes EU, aminek az ötlete néha felbukkan a politikai vitákban.

### 3. Javaslat

Egy euró-zónára vonatkozó *közös munkanélküliségigény-rendszer megtervezése és automatikus működtetése nehéz feladat*. A szakirodalmi kitekintésben ismertetett szerzők munkásságától *annyiban térünk el és mutatunk újat, hogy az általunk felvázolt rendszerben nem a munkanélküliek teljes tömegére, hanem egy többlet-munkanélküliségre fókuszálunk*. A munkanélküliek arányának, az ellátások hosszának, helyettesítési rátájának és egyéb különbségeinek köszönhetően az euró-zóna-tagok munkanélküli ellátási rendszerei szerteágazók, évtizedek alatt alakultak ki társadalmi és politikai elkötelezettségek mentén. Ezeknek a rendszereknek az egységesítése nem tűnik reálisnak az előre látható időszakban. Cikkünkben tehát a munkanélküliségi ellátási rendszert úgy javasoljuk kialakítani, hogy az *a jelenleg is meglévő nemzeti rendszereket kiegészítse*. Egy többlet-munkanélküliségre építő rendszer

esetében nem kell a nemzeti rendszerekhez hozzányúlni, hanem egy kiegészítő, *top off* rendszer kerülne bevezetésre, azaz a kifizetések a nemzeti rendszereken érkező segélyeken felül áramlanak az országokba egy előre erre a célra létrehozott alapba, amit nevezünk *Munkanélküliségi Segély Alapnak (MSA)*. A többlet munkanélküliségre építő rendszer így figyelembe venné a strukturális munkanélküliségi különbségeket is, azaz, azokban az országokban sem járna magasabb támogatás, ahol strukturális, társadalmi okok miatt jellemzően magasabb a munkanélküliségi ráta, hanem egységesen az adott országra jellemző *korábbi évek átlagához mérten veszi figyelembe a többlet alakulását*. Előljáróban érdemes leszögezni, hogy a kifizetéseket nem a munkanélküli személyek, hanem az országok kapnák.

A többlet-munkanélküliség kiszámításához szükségünk volt az adott évi munkanélküliségi rátákra<sup>1</sup>, amit a vizsgált évet megelőző 7 év munkanélküliségi rátájának átlagához hasonlítottunk. *Arnold et al. (2018)*, hivatkozva az EKB- és CEPR-kutatósokra, *arra a következtetésre jutott, hogy 7 év az Európai Unió átlagos gazdasági ciklusa*. Ennek a 7 éves mozgóátlagnak a felhasználásával egy hosszabb periódust lehetett figyelembe venni a számításaink során, mellyel kiküszöbölhetővé váltak a csak egy-egy évre jellemző kiugró értékek, és egy trendhez képest vált összehasonlíthatóvá a tényleges munkanélküliségi ráta. A mozgóátlag utolsó éve az aktuális többlet-munkanélküliség számítását megelőző év. *A mozgóátlag és a vizsgált évi munkanélküliségi ráta összehasonlításával megállapítható a többlet-munkanélküliség százalékpontos értéke*. Azokban az esetekben, ahol alacsonyabb lett a ráta a korábbi időszakhoz képest, ott nem kapnak plusz-juttatásokat a tagországok, míg ahol magasabb lett, ott a többlet-munkanélküliségi ráta és a tényleges munkanélküliségi ráta közötti százalékpontos eltérés segítségével számoltuk a juttatásokat. A pozitív irányú többletszázalékot az adott évi munkaképes korosztály (15–65 év közöttiek: a munkanélküli ráták kiszámításának alapját képező korcsoportok) népességszámával megszorozva kaptuk meg a többletet képző munkanélküliek számát.

A munkanélküli ellátások rendszerében *jelentős változások történtek a globális pénzügyi válság következtében*, ezért a 2009–2022 közötti időszak adatait vesszük figyelembe mind az időtartamot, mind a helyettesítési rátát illetően. *A segélyezési időtartamok tekintetében számottevő különbségek vannak az eurozóna tagállamai között*.<sup>2</sup> Vannak országok, ahol csak maximum időszakot állapítanak meg a segély igénybevételenek időtartalmát tekintve (pl.: Ciprus, Málta), vannak országok, ahol van minimum és maximum időtartam is (pl. Portugália, Németország), míg más országokban még több tényező befolyásolja (pl. mikor jelentkezett korábban munkanélküli ellátásra; hány évet dolgozott az elmúlt években; hány év választja el

<sup>1</sup> Forrás: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE\\_RT\\_M\\_custom\\_6679773/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_M_custom_6679773/default/table)

<sup>2</sup> Forrás: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>

a nyugdíjkorhatártól; egy adott bértömeg felett keresett-e korábban; milyen a családi állapota; a családban van-e kiskorú gyermek stb.), hogy adott esetben ki mennyi időre és milyen ellátásban részesülhet munkanélküliként. A szerteágazó forgatókönyveket figyelembe véve és azt a tényt, hogy az alapellátások sok esetben 12 hónapot fednek le, valamint a vizsgált időszakban a maximumértékek mediánja is 12 hónap, *12 hónapos munkanélküli ellátási időtartammal számolunk* (ahogyan Dolls et al. 2015 is). Ami a helyettesítési rátát<sup>3</sup> illeti, szintén jelentős különbségek figyelhetők meg a tagországok minimum és maximum értékei között. Az átlagos értékek és a medián is a 66 százalékos érték körül mozgott ebben a periódusban, *így 66 százalékos helyettesítési rátával számolunk*.

Az előzőekben bemutatott paraméterek segítségével már kiszámíthatóvá vált az euro 1999-es bevezetésétől 2022-ig bezárólag a többlet-munkanélküliség ellátásához szükséges munkanélküliség-rendszer (*b*). A számítás során tehát a munkaképes korosztályba tartozó népességszámot<sup>4</sup> (*p*) szoroztuk meg a többlet-munkanélküliség százalékpontos rátájával (*u*) (csak abban az esetben, ha pozitív volt az eltérés a korábbi 7 év mozgóátlagához), majd ezt a szorzatot szoroztuk az egy főre eső PPP alapon számított GDP-vel<sup>5</sup> (*g*), majd a 12 hónapos ellátási időtartammal (*t*) és a 66 százalékos helyettesítési aránnyal (*r*). A GDP-t azért számítottuk PPP alapon, hogy a különböző fejlettségű országok munkanélküliei a saját jövedelmükhöz mérten megfelelő mennyiségű összegeket kaphassanak.

A számítás menete tehát a következő:  $b = p * u * g * t * r$ .

Országos szinten illusztrációként három évet mutatunk be: egy nyugodtabb 2000-es évek közepi értéket (2004), a legnagyobb kifizetéseket igénylő 2013-as évet és a legutóbbi teljes adatsorokkal rendelkező 2022-es évet (1. táblázat).<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Forrás: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>

<sup>4</sup> Forrás: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO\\_PJAN\\_\\_custom\\_5668080/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_PJAN__custom_5668080/default/table)

<sup>5</sup> Forrás: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC\\_PPP\\_IND\\_\\_custom\\_6701310/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC_PPP_IND__custom_6701310/default/table)

<sup>6</sup> Jelentős mennyiségű kalkulációt végeztünk a különböző számításokról és megközelítési lehetőségekről a különböző scenáriók mentén (pl.: helyettesítési ráták, időtartam, ciklusok, többlet-munkanélküliek, munkanélküliségi támogatások összege, mozgóátlag változtatásával), de a következőkben csak a legjelentősebb és legérdekesebb számításokat mutatjuk be.

1. táblázat

A többlet-munkanélküliségi rendszer támogatásainak országonkénti megoszlása (2004, 2013, 2022)

Tagállam	2004				2013				2022
	Munkanélküliség különbsége a mozgóátlaghoz (sz.p.)	Többlet-munkanélküliség (fő)	Többlet-munkanélküliségi támogatás (millió EUR)	Többlet-munkanélküliségi támogatás (GDP PPP)	Munkanélküliség különbsége a mozgóátlaghoz (sz.p.)	Többlet-munkanélküliség (fő)	Többlet-munkanélküliségi támogatás (millió EUR)	Többlet-munkanélküliségi támogatás (GDP PPP)	Munkanélküliség különbsége a mozgóátlaghoz (sz.p.)
Ausztria	1,5	84 857	1 546	0,7	0,5	31 846	727	0,2	-1,1
Belgium	0,4	25 469	440	0,2	0,8	62 919	1 308	0,4	-1,1
Ciprus	0,5	2 494	35	0,2	9,7	59 885	870	4,6	-3,2
Észtország	-1,6	-	-	-	-1,3	-	-	-	-0,4
Finnország	-1,4	-	-	-	0,6	22 309	440	0,3	-1,3
Franciaország	-0,6	-	-	-	1,5	635 675	11 957	0,6	-1,7
Görögország	-0,1	-	-	-	14,8	1 084 586	13 458	6,5	-7,6
Hollandia	2,2	242 997	4 699	1,0	2,4	272 435	6 383	1,1	-2,1
Horvátország	0,2	5 636	45	0,1	5,8	169 751	1 793	2,6	-3,2
Irország	-1,2	-	-	-	3,1	95 993	2 192	1,4	-2,3
Lettország	-1,8	-	-	-	-0,9	-	-	-	-1,4
Litvánia	-3,7	-	-	-	0,9	18 241	232	0,4	-1,5
Luxemburg	2,3	7 243	252	1,0	1,1	4 066	195	0,5	-1,4
Málta	0,4	1 002	12	0,2	-0,5	-	-	-1,2	-0,2
Németország	1,5	863 368	14 758	0,7	-2,3	-	-	-	-0,6
Olaszország	-1,9	-	-	-	4,4	1 731 895	29 948	1,9	-2,5
Portugália	1,8	130 235	1 504	0,8	5,5	382 700	5 102	2,4	-2,7
Spanyolország	-2,4	-	-	-	10,1	3 226 102	49 824	4,6	-4,0
Szlovákia	1,8	68 786	563	0,8	1,5	60 440	806	0,7	-1,7
Szlovénia	-0,5	-	-	-	3,6	51 906	740	1,7	-2,1
Összesen (millió EUR)		1 432 086	23 854			7 910 751	125 974		
Eurozóna GDP PPP *			0,3				1,3		

Megjegyzés: \*Forrás: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC\\_PPP\\_IND\\_\\_\\_custom\\_6701310/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC_PPP_IND___custom_6701310/default/table)

Forrás: A szerzők számításai



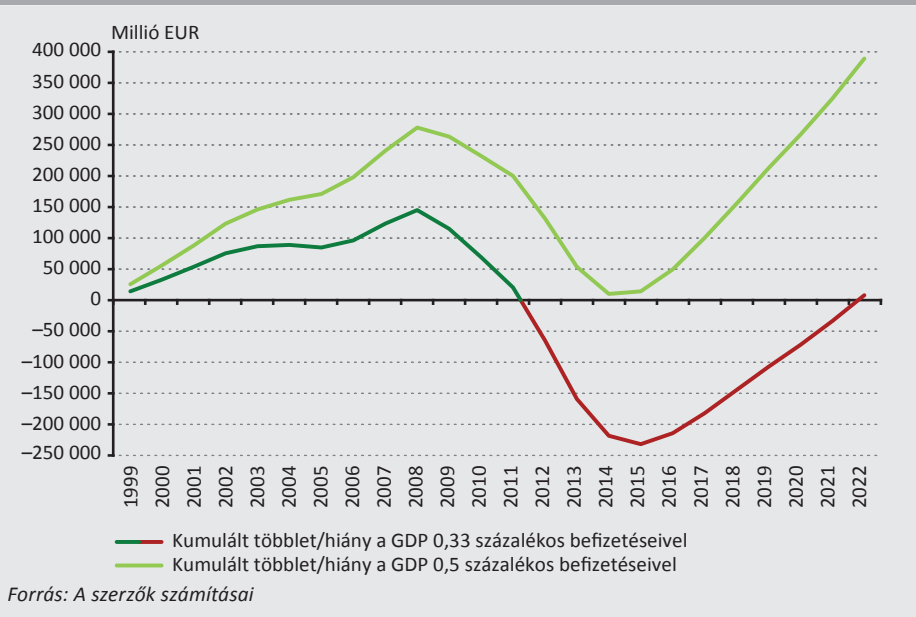
Az első bemutatott adatsor, a 2004-es év, a 2008-as válságot megelőző évtizedre jellegzetes adatokat tartalmazza. Jellemző volt az évtizedre a csökkenő munkanélküliség, a növekvő GDP és a nagyobb visszaesésektől, válságoktól való mentesség, tehát egy békésebb, növekvő időszak volt. Így csak a tagországok fele részesült volna támogatásban. Ezzel szemben a nagy világválságot és az eurozóna-válságot követően jelentősen rosszabbra fordultak a körülmények a növekvő munkanélküliséggel, a stagnáló vagy csökkenő GDP-vel. 2013-ban a válságok által a munkanélküliséget leginkább érintő évben már az eurozóna-tagországok 80 százaléka, azaz 16 ország kapott volna kifizetéseket a többlet-munkanélküliségi rendszerből. Különösen a mediterrán országok részesültek volna jelentős munkanélküliségi segélyben. GDP-arányosan Görögország 6,5 százalék, Spanyolország 4,6 százalék, Portugália 2,4 százalék és Olaszország 1,9 százalék támogatáshoz jutna. Az eurozóna teljes 2013-as GDP-jéhez képest jelenős értéket képviselt volna a többletelltátás, 1,3 százalékot, ami 126 milliárd eurót tett volna ki. A válság lecsengése után, 2022-ben már minden országban alacsonyabb volt a munkanélküliség, mint az azt megelőző 7 évben, így nem lett volna szükség plusz-kifizetésekre, ezért az *1. táblázatban* 2022-re csak egy oszlop szerepel, amely a munkanélküliség százalékos eltérését mutatja a mozgóátlaghoz képest (minden érték negatív).

Az illusztrációként bemutatott három év példája jól mutatja, hogy *a többlet-munkanélküliségi támogatásra szánt kifizetések és a haszonélvező országok közötti megoszlások évenként nagyon változók lehetnek*. A gyakorlatban egy olyan rendszer finanszírozása nem lenne praktikus, amikor bizonyos években egyáltalán nem kellene be- vagy kifizetésekkel számolni, illetve ha felváltva lennének olyan évek, melyekben alacsonyak a támogatások, majd jelentősen növekednek, mint a 2013-as esztendőben. A gyakorlatban egy *olyan rendszer lenne működőképes, ahol egységes arányú befizetéseket kellene minden évben eszközölni* a közös alapba (MSA). Így egyszerűbb, átláthatóbb és könnyebben előre tervezhető rendszert kapnánk. Azokban az években, amikor a többlet-munkanélküliségi támogatásokra szánt kifizetések kisebbek az állandó arányú befizetéseknél, az MSA-ban felhalmozott pénzüsszeget a nagyobb munkanélküliséggel sújtott években használnák fel.

A következő megválaszolandó kérdés, hogy GDP-arányosan mekkora legyen az évenkénti befizetés a többlet-munkanélküliségi támogatások fedezésére. Az 1999-től a 2022-ig tartó időszakban a fent említett paraméterekkel számolva az éves kifizetések átlaga az eurozóna PPP alapon számított GDP-jének a 0,33 százaléka. Ekkora éves befizetések viszont nem fedezték volna a 2012–2021 közötti időszakra a magas kifizetési igényeket. Ahhoz, hogy az egész periódus kifizetéseit a befizetések fedezni tudják, az eurozóna GDP-jének 0,5 százalékára lett volna szükség (lásd az *1. ábrát*). Ebben az esetben viszont 2015-től kezdve az MSA-ban lévő pénzüsszegek alaposan felduzzadtak volna.

1. ábra

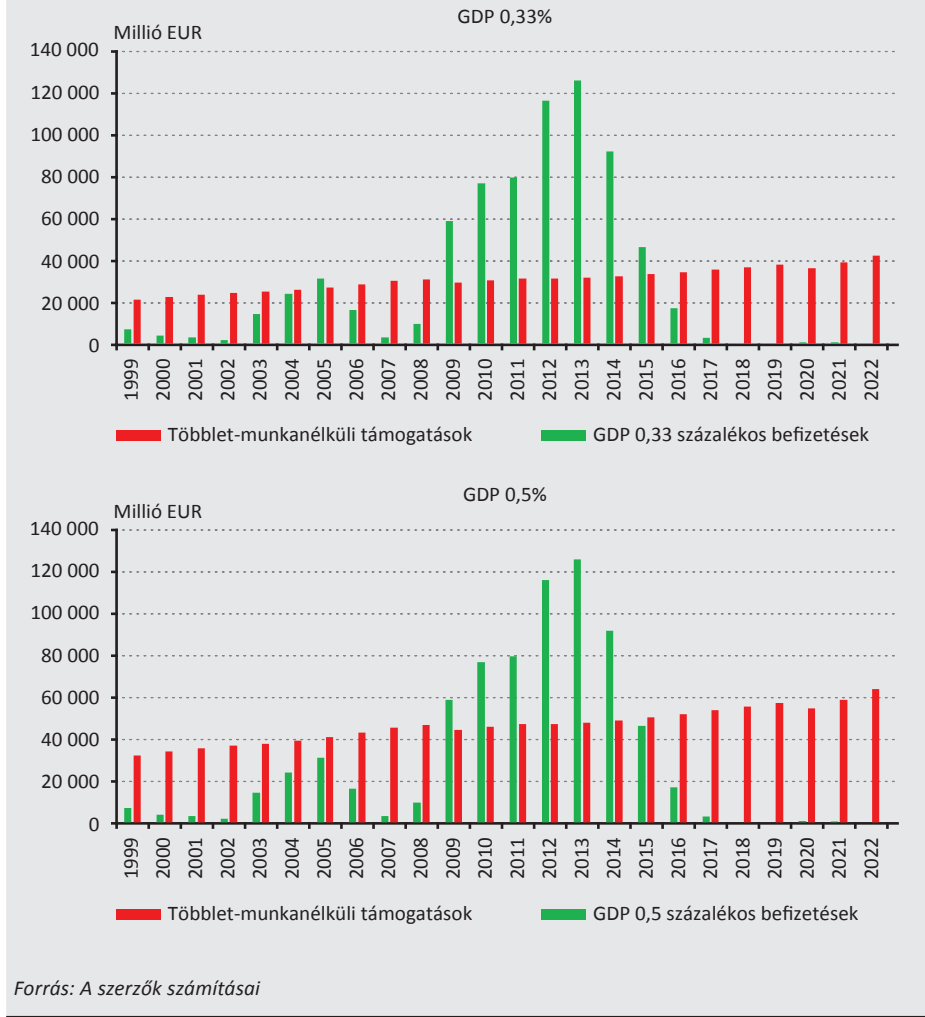
A többlet-munkanélküli támogatások és a GDP 0,33 százalékos, valamint 0,5 százalékos befizetéseinek kumulált alakulása az eurozónában



Ezek a számítások azt mutatják, hogy *nehéz meghatározni egy olyan állandó befizetési mértéket, amely hosszabb távon mindig fedezné a többlet-munkanélküliségi segélyek kifizetését.* Sok függ a munkanélküliség alakulásától az eljövendő években. A befizetés összegét meg lehet úgy is állapítani, hogy *valószínű* lesznek még olyan súlyos válságok, mint a globális pénzügyi válság, és erre felkészülve az éves befizetéseknek nagyobbaknak kell lenni. Amennyiben ez túlzott felhalmozást jelentene az MSA-ban, *meg lehetne határozni egy maximum felhalmozást*, aminek az elérése után a befizetéseket az MSA-ba ideiglenesen felfüggesztenék. Ha az általunk vizsgált, egymást követő 5 legnagyobb összegű munkanélküli támogatásokat igénylő év adatait vesszük figyelembe, azaz a 2010–2014 közötti 5 éves időszakot, akkor összesen 490 milliárd eurónyi munkanélküli támogatás kifizetésére lett volna szükség, így egy 500 milliárd eurós felső határ a munkanélküli alap feltöltöttségéig megfelelő küszöbszám lehetne. Amennyiben úgy gondolkozunk, hogy ilyen nagy válságok csak nagyon ritkán fognak előfordulni, akkor lehet kisebb befizetések mellett is dönteni, és ha ezek egyes években nem fedeznék a segélyeket, akkor azokra az évekre *az MSA kölcsönt vehetne fel*, amelynek a visszafizetését a tagországok közösen garantálnák úgy, mint a Helyreállítási Alap (RRF) esetében. A cél mindenképpen egy olyan munkanélküliségen alapuló automatikus stabilizátor kialakítása, amely hosszú távon is önfenntartó lenne.

Az évenkénti megoszlásban a következőképpen alakulna a támogatási rendszer a GDP 0,33 százalékos, illetve 0,5 százalékos befizetéseivel:

**2. ábra**  
**A többlet-munkanélküli támogatások, valamint a GDP 0,33 százalékos és 0,5 százalékos befizetéseinek évenkénti alakulása az eurozónában**



A fent illusztrált három évre az országokénti befizetések a GDP 0,33 és 0,5 százaléka alapján a 2. táblázatban láthatók.

<b>2. táblázat</b>						
<b>A GDP állandó 0,33 százalékos, valamint 0,5 százalékos befizetéseinek országokénti megoszlása (2004, 2013, 2022)</b>						
Tagállam	2004		2013		2022	
	GDP 0,33%-os befizetések (millió EUR)	GDP 0,5%-os befizetések (millió EUR)	GDP 0,33%-os befizetések (millió EUR)	GDP 0,5%-os befizetések (millió EUR)	GDP 0,33%-os befizetések (millió EUR)	GDP 0,5%-os befizetések (millió EUR)
Ausztria	744	1 127	968	1 466	1 317	1 995
Belgium	901	1 365	1 161	1 758	1 629	2 468
Ciprus	51	77	63	95	97	148
Észtország	53	81	86	131	135	204
Finnország	440	666	537	814	704	1 067
Franciaország	4 913	7 443	6 212	9 412	8 081	12 244
Görögország	752	1 139	679	1 028	835	1 266
Hollandia	1 572	2 382	1 971	2 986	2 644	4 006
Horvátország	171	258	224	340	332	503
Írország	425	644	527	798	1 386	2 100
Lettország	75	114	109	164	161	245
Litvánia	119	180	188	285	294	446
Luxemburg	80	121	131	198	199	301
Málta	23	35	33	50	63	96
Németország	6 971	10 561	8 641	13 092	11 406	17 281
Olaszország	4 596	6 964	5 209	7 892	6 553	9 928
Portugália	607	920	696	1 054	923	1 399
Spanyolország	3 025	4 584	3 602	5 458	4 684	7 097
Szlovákia	221	334	361	547	437	662
Szlovénia	123	186	147	223	226	343
Összesen (millió EUR)	25 860	39 182	31 542	47 792	42 106	63 797
Eurozóna GDP PPP %	0,33%	0,5%	0,33%	0,5%	0,33%	0,5%

Forrás: A szerzők számításai

A következő kérdés, hogy a többlet-munkanélküli támogatásokat hogyan és miből finanszírozzák. EU-szintű forrásbevonás azért nem tűnik reálisnak, mert akkor el kellene különíteni pénzüsségeket az eurozóna-tagok számára, amit a munkanélküliségi alapba kell befizetni. A tagállamok saját maguk dönthetnének, hogy hogyan teremtik elő a befizetést: növelhetik az adókat, új adókat vezethetnek be vagy mérsékelhetik a kiadásokat, de mindenképpen betartva az EU által megfogalmazott fiskális szabályokat a Stabilitási és Növekedési Paktum keretében.

A legjobb megoldásnak az kínálkozik, hogy az MSA, a Helyreállítási Alap finanszírozásához hasonlóan, hosszú távú kötvényeket bocsátana ki, amelyeknek a visszafizetését a tagországok GDP-arányosan garantálnák. Ha 10, 20, 30 éves lejáratú kötvényeket bocsátanának ki, akkor a nemzeti költségvetések kamatterhei mérsékeltek lennének, és volna több év arra, hogy tapasztalatot szerezzünk az automatikus stabilizátor működéséről.

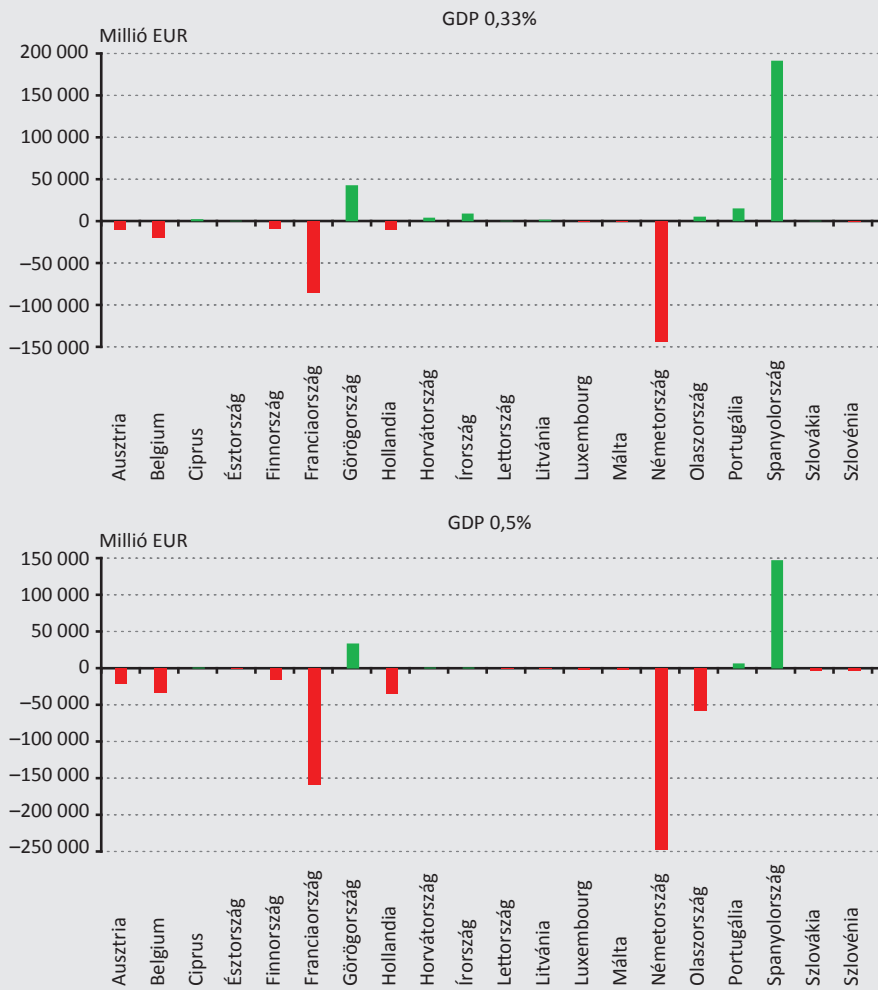
Az Európai Tanács és az Európai Parlament 2024. áprilisában elfogadta az SGP (Stability and Growth Pact) reformját. A reform fő célja a rendezett és fenntartható államháztartás biztosítása, miközben strukturális reformok és beruházások révén előmozdítja a fenntartható és inkluzív növekedést és a munkahelyteremtést valamennyi tagállamban. Elfogadták az SGP általános célkitűzéseit, miszerint az adóssághányad és a hiány fokozatos, realiztikus, fenntartható és növekedésbarát módon csökkentendő, védelmezve ugyanakkor a reformokat és a stratégiai területeken végrehajtott beruházásokat, és megfelelő teret biztosítva az anticiklikus politikáknak és a makrogazdasági egyensúlytalanságok kezelésének. A reform fő újdonsága, hogy az egyes tagállamokkal szemben differenciált megközelítést alkalmaznak, hogy figyelembe vegyék a költségvetési helyzetet, az államadósság és a gazdasági kihívások EU-beli heterogenitását. Így az új keret lehetővé tenné az egyes tagállamok többéves, országspecifikus költségvetési pályáját, miközben biztosítja a hatékony, többoldalú felügyeletet, és tiszteletben tartja az egyenlő bánásmód elvét. Újdonság lenne, hogy a tagállamok kérhetik a költségvetési kiigazítási időszak legfeljebb hét évvel történő meghosszabbítását. Amennyiben ezeket a javaslatokat elfogadják, ez nagyobb teret enged az országspecifikus reformoknak. A megreformált SGP az Európai Szemeszter keretében elvileg ösztönözni fogja a reformokat. Az új SGP szélesebb teret biztosíthat azoknak a reformoknak, amelyekre szükség lesz, hogy az általunk javasolt munkanélküliségsegély-mechanizmus fenntarthatóan tudjon működni.

Nem megkerülhető az erkölcsi kockázat kérdése, tekintettel arra, hogy minél nagyobb egy ország GDP-je, annál többet fizetne be euróban, de nagyobb összegű támogatásban is részesülne. Ezért a *nettó pozíciót kell szemügyre venni*. A 3. ábra a kumulált nettó egyenleget mutatja be országonként az 1999–2022-es periódusra. A legtöbb ország esetében a nettó pozíció nulla körül alakul, vagy kis mértékű pozitív vagy negatív egyenleget mutat. Két ország viszont, Németország és Franciaország, jelentős befizető lett volna, mert a többlet-munkanélküliségi rátájuk az egész periódust tekintve alacsony volt. Spanyolország és Görögország ugyanakkor jelentős nettó haszonélvező lett volna a magas többlet-munkanélküliségi rátája következtében. Ez jól illusztrálja a *moral hazard* problémáját: a jól teljesítők többet fizetnek a rosszul teljesítők javára. Ez komoly akadályt jelent egy olyan segélyrendszer elfogadására, amely a munkanélküliségen alapul. Erre az EU-szintű munkanélküliségsegély-rendszerrel foglalkozó legtöbb szerző felhívta a figyelmet (például Arnold *et al.* 2018; Dolls *et al.* 2015; Darvas *et al.* 2014). Ennek ellenére az eurozóna gazdasági stabilizációjának érdekében *kimondottan szükség lenne egy automatikus költségvetési*

stabilizáció szerepét betöltő munkanélküliségi segélyrendszerre. Továbbá az sem törvényszerű, hogy mindig ugyanazon országok lesznek a nettó befizetők és nettó kedvezményezettek, az függ a többlet-munkanélküliek számától. Például 2004-ben (lásd 1. táblázat) Spanyolország és Görögország nem részesült volna juttatásból, míg Németország igen.

**3. ábra**

**Az országonkénti kumulált nettó egyenleg a GDP 0,33 százalékos és 0,5 százalékos befizetési alapján, 1999–2022**



Forrás: A szerzők számításai

Az MSA-tól kapott pénzt a tagország elvileg bármire felhasználhatja. Ezért lenne szükség kondicionalitásra, egy olyan feltételrendszer kidolgozására, amely csökkentené a krónikusan magas munkanélküliséget, valamint fékezne a munkanélküliség növekedését válság esetén. Fontos, hogy a feltételrendszer néhány szűken meghatározott reformra koncentráljon, ami könnyen ellenőrizhető lenne, és nem ásná alá az automatikus szerepét a rendszernek. Az MSA-t az EU valamelyik intézményének kellene kezelnie. A legkézenfekvőbb az *Európai Stabilitási Mechanizmus (European Stability Mechanism)* lenne, mert már megvan az infrastrukturális háttere vagy a kezelésére, kölcsön felvételére és a kondicionalitás betartatására.

#### 4. Konklúzió

Szakmai cikkünk *bemutat egy új, a többlet-munkanélküliségre fókuszáló megközelítést*, amelynek célja a *nemzeti rendszerek kiegészítése* azok megváltoztatása nélkül. A javaslat egy kiegészítő munkanélküliség-alapot (MSA) foglal magában, amely a 7 éves mozgó átlagtól való százalékpontos eltérésként kiszámított munkanélküliségi többlet alapján juttat kifizetéseket az országoknak. A rendszer célja, hogy simítsa a sokkokat, kezelje a gazdasági ingadozásokat és a tagállamok közötti strukturális munkanélküliségi különbségeket.

A tanulmány az eurozóna GDP-jének 0,33 százaléka és 0,5 százaléka közötti éves befizetéseket javasol egy munkanélküliség-alapba a többlet-munkanélküli ségélyek fedezésére. A finanszírozást tagállami hozzájárulásokból vagy hosszú lejáratú, GDP-arányosan közösen garantált kötvénykibocsátásból biztosítanák. Szerintünk ez utóbbi megoldás kínálkozik a legrealisabbnak.

A javaslat során azonban az erkölcsi kockázattal kapcsolatos kihívásokkal is szembe kell nézni, mivel a konzekvensen jobban teljesítő országok többlet fizetnek be, míg a magas munkanélküliségi többlettel küzdő országok részesülnek a támogatásból, ami önmagában alááshatja a reformok ösztönzését. Ennek enyhítésére olyan intézkedésekre is szükség lenne, amelyek a krónikusan magas munkanélküliségi többlet csökkentését célzó konkrét, ellenőrizhető reformokat ösztönzik, anélkül, hogy veszélyeztetnék a rendszer automatikus stabilizáló szerepét. A hosszú távú kölcsönök felvétele időt adhat ezen reformok kivitelezésére.

## Felhasznált irodalom

- Arnold, N. – Barkbu, B. – Ture, E. – Wang, H. – Yao, J. (2018): *A Central Fiscal Stabilization Capacity for the Euro Area*. Staff Discussion Notes No. 2018/003, International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/03/22/A-Central-Fiscal-Stabilization-Capacity-for-the-Euro-Area-45741>
- Beblavy, M. – Gros, D. – Maselli, I. (2015): *Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes*. CEPS Working Document No. 401. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/reinsurance-national-unemployment-benefit-schemes/>
- Darvas, Zs. – Wolff, G.B. – Claeys, G. (2014): *Benefits and drawbacks of European Unemployment Insurance*. Policy brief, Bruegel, 12 September. <https://www.bruegel.org/policy-brief/benefits-and-drawbacks-european-unemployment-insurance>
- Dolls, M. – Fuest, C. – Neumann, D. – Peichl, A. (2015): *An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives using Micro Data*. CESifo Working Paper 5581, CESifo. [https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/\\_5581.html](https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_5581.html)
- Dullien, S. (2007): *Improving economic stability in Europe: What the Euro Area can learn from the United States' unemployment insurance*. Working Paper FG 1, 2007/11, SWP Berlin. [https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Paper\\_US\\_KS\\_neu\\_formatiert.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/Paper_US_KS_neu_formatiert.pdf)
- MacDougall, D. – Biehl, D. – Brown, A. – Forte, F. – Fréville, Y. – O'Donoghue, M. – Peeters, T. (1977): *Report of the study group on the role of public finance in European integration*. Commission of the European Countries, April. [https://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf](https://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf)
- Nikolov, P. (2016): *Cross-border risk sharing after asymmetric shocks: evidence from the euro area and the United States*. Quarterly Report on the Euro Area, 15(2): 7–18. [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2017-02/ip030\\_en\\_1.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2017-02/ip030_en_1.pdf)
- P. Kiss Gábor (2020): *Aggregált fiskális stabilizációs politika: csodaszer vagy bűnbak?* Hitelintézeti Szemle, 19(2): 55–87. <https://doi.org/10.25201/HSZ.19.2.5587>
- Thygesen, N. – Szcurek, M. – Bordignon, M. – Debrun, X. – Beetsma, R. (2022): *Making the EU and National Budgetary Frameworks Work Together*. VOXEU, 13 September. <https://cepr.org/voxeu/columns/making-eu-and-national-budgetary-frameworks-work-together>