



# Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

## Európai gazdasági és politikai föderalizmus

Dr. Marján Attila

### Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.



## **Tartalom**

|   |     |
|---|-----|
| Bevezetés.....  | 2.  |
| 1. A politikai föderalizmus elméleti megközelítése.....             | 4.  |
| 2. A gazdasági és fiskális föderalizmus elméleti megközelítése..... | 5.  |
| 3. Intézményi kérdések.....   | 9.  |
| 4. A valódi gazdasági unió létrehozása.....                         | 14. |
| 5. A föderalizmus térnyerése a politikai vitában.....               | 20. |
| Irodalom.....   | 24. |

## Bevezetés

Az európai integráció hat évtizedes története során a két egymásnak feszülő gondolkodási iskola egyike, a föderalizmus kitűzte, kitűzi a (politikai) végcélt és megtervezi a hozzá vezető alkotmányos lépéseket; a funkcionalizmus ezzel szemben az egymásra épülő, konkrét – elsősorban gazdasági – lépésekben halad előre. Az előbbi a nemzetállam hatalmát az integráció kezében összpontosítaná, az utóbbi viszont az államok tevékenységét kívánja egy magasabb, nemzetközi szinten egyesíteni. A föderalizmus megnyirbálná az állami szuverenitást és elítéli a nacionalizmust. A tiszta föderalizmus célja az, hogy alkotmányos módszerekkel államokat egyesítsen, a funkcionalizmus viszont a gazdasági-társadalmi jólét keretrendszerét igyekszik kialakítani, a részt vevő tagállamok és a közös szervezetek együttműködésével. A föderalista eszmerendszerben a kormányok és az államok minősülnek a központi integrációs szereplőknek, a funkcionalizmus számára viszont a kormány „alatti” szervezetek, mint például a gazdaság szereplői vagy az érdekképviseltek. A föderalizmus eszméjében (amely egységesebb tannak számít, mint a számtalan elágazással rendelkező funkcionalizmus) a jogi szabályozásnak központi szerepe van, a funkcionalizmus a jogalkotást csupán az integráció egyik eszközének tekinti.

Az Európai Unióban a harmadik évezred második évtizedében lezajló fejlődési folyamat speciális jellege miatt, vagyis amiatt, hogy a gazdasági válságra válaszul alapvetően a gazdaságpolitikai koordináció megerősítése zajlik. Egyre inkább elfogadott az a tény, hogy a valutaövezet helyreállításához magas szintű fiskális uniót kell kialakítani, ami további gazdasági egységesülést, például közös uniós pénzügyminiszteri pozíció kialakítását, masszívabb közösségi költségvetést és valódi eurózóna-szintű bankfelügyeletet igényel. Erre középtávon nem minden tag lesz képes vagy hajlandó. A könyv azzal a scenárióval számol, hogy amennyiben az integráció nem hígul fel vagy nem rendeződik vissza egy esetleges kaotikussá vagy kezelhetetlenné váló euróválság miatt, akkor egy többsebességű modell irányába mozdul majd el. A többsebességű modell legbelső csoportjában várhatóan csak a legjobb besorolással rendelkező és a föderalizmus irányába elmozdulni hajlandó tagállamok vennének csak részt.

A jelen segédanyag terjedelmi okokból csak vázlatyszerűen taglalja a föderalizmus kérdésének elméleti, elvi alapjait. A téma részletes kidolgozására majd a tantárgyi tematika teljes terjedelmű megalkotása során lesz lehetőség. Emellett – mivel a legújabb európai-szintű föderalizmus vitának a gazdasági válság a kiváltó oka, és reális azt feltételezni, hogy az

esetleges föderalizációs lépések szintén a gazdaság, gazdaságpolitika területén várhatók Európában, ezért az anyag a gazdasági föderalizmusra koncentrál a politikai aspektusok gyors felvillantása után.

### **1. A politikai föderalizmus elméleti megközelítése**

A föderális állam különböző szintjeinek hatalmi viszonyait és funkcionális munkamegosztását alapvetően a föderális alkotmány határozza meg. Inman és Rubinfeld három típusú föderalizmust különböztet meg. A gyakorlati életben általában ennek a három elvi modellnek valamilyen keverékét tapasztaljuk. Mindenesetre mindhárom típusnak három alapvető funkciónak kell megfelelnie valamilyen mértékben: a nemzeti erőforrásokat hatékonyan kell tudnia allokálni; elő kell segíteni a társadalom politikai aktivitását, részvételét, stabilizálnia kell a demokráciát; és végül védenie kell az alapjogokat és szabadságokat. Emellett mindháromnak rendelkeznie kell az alábbi három intézményi funkcióról: az alárendelt kormányzatok számáról, a alárendelt szintek központi kormányzatban való képviseléről és végül szintek közti funkciók és felelősség-megosztásról.

Az első föderalizmus típus a *gazdasági föderalizmus*, amit egy választott vagy kijelölt „központi tervező vezet”. Ez a legcentralizáltabb föderalista modell, és a legfontosabb szempontja a gazdasági hatékonyság, a politikai részvétel és a személyi szabadságok védelme háttérbe szorul. A funkcionális feladatmegosztás a központi és a tagállami szint között a gazdasági racionalitás szempontjai alapján történik. A *kooperatív föderalizmus* a második típus. Ez a legkevésbé centralizált verzió a felosztásban, mert minden központi szintű döntéshez a tagállami szint választott képviselőinek egyhangú hozzájárulása szükséges. Ez egy hagyományos kormányközi rendszerhez hasonlómegoldás, amelyben szintén fontos szempont ugyan a gazdasági racionalitás, de a rendszer sokkal kevésbé bíz a központi irányítás racionalitásában, vagyis abban, hogy a központi szint egyedül minden hatékonyságot kezelni tud a föderális rendszerben. A harmadik típus a *demokratikus (többségi szabályra alapuló) föderalizmus*, ami a két előző között helyezkedik el, mert a központi szint döntéseinek megerősítéséhez elegendő az alsó szint választott képviselőinek az 51 százaléka. Ez a megoldás is kontrol alatt tudja tartani a központi szintet, de gyorsabb és hatékonyabb döntéshozatali rendszert alkalmaz. A három funkció (hatékonyság, részvétel, alapjogvédelem) gyakorta egymásnak ellentmondó és egyszerre nehezen megvalósítható elvárások. A nagyméretű törvényalkotói testületek jobban reprezentálják a választói akaratot, de hajlamosak a gazdasági hatékonyság kárára menő túlzott méretű költségvetést elfogadni, a

kisméretű parlamentek ezzel szemben ugyan kevésbé reprezentatívak, de kevésbé hajlamosak a túlköltekező költségvetési politikára.

A föderalizmussal kapcsolatos gondok közül kiemelendő a – közgazdasági szakirodalomban más értelemben is használt - túlcsordulás (*spillover*) problémája, ami azt jelenti, hogy a közszolgáltatások és azok költségei is átcordulhatnak egyik tagállamból a másikba, arra ösztönözheti a tagállami kormányzatokat, hogy engedélyezzenek, lehetővé tegyenek káros tevékenységeket, amelyek hatásait nem ők, hanem a szomszédos tagállam fogja alapvetően megszenvedni. Az adózás területén is felmerülhet hasonló, amikor egy tagállam olyan tevékenységet adóztatna meg, amelynek az alapját képező bevételt máshol keresték meg. További gond, hogy a tagállamok a mobilis gazdagokat szeretnék magukhoz csábítani kedvező adózással, a röghöz kötött szegényeket, akik amúgy sem tudnak elköltözni pedig magas adóval sújtják. Emellett a tagállamok meg is nehezíthetik a társadalmi mobilitást a népesség és adóbevétel elvesztése érdekében.

Azt, hogy mely országok lesznek részei egy föderalizmusnak és melyek nem számos tényező befolyásolja, de elsősorban a föderalizálódás költség-haszon egyenlege az adott ország számára. A föderális rendszerek egyik központi dilemmája az, hogy megtalálják az optimális állapotot, amikor a központi kormányzat elég erős a tagállami szint irányítására, de nem túl erős, vagyis nem uralkodik az alárendelt kormányzati szinten. Természetesen a föderális rendszerek dinamizmusa miatt nehéz előre tudni a folyamatok irányát, és kizárni azt, hogy a központi kormányzat magához ragadjon minden hatalmat, ami ellen csak a kilépéssel tudnának védekezni a tagállamok, ami viszont a föderáció végét jelentené.

Az Európai Unió nem tekinthető sem föderális közösségnek, sem államközi együttműködésnek, a kormányközi-föderalizmus kettős jellegét távlatilag is magán hordja. A föderalizmus – még ha nem teljes is - azt eredményezné, hogy az egyes tagállamok nemcsak szuverenitásuk egyes részeiről mondanának le, hanem magáról az önállóságukról: egy föderális állam tagállamai a nemzetközi jog szerint nem számítanának önálló országnak. A globalizálódó korban azonban a nemzeti szuverenitás sok tekintetben egyébként is meggyengült. Az EU tagországok pedig számos területen már lemondtak szuverenitásokról, vagy korlátozták önállóságukat az Európai Unió közös politikai és döntéshozatali rendszerében. A nemzeti szuverenitás kérdése valószínűleg meghatározó lesz a föderalizmusról folytatott diskurzus során. Az európai integráció eddigi történetének másik

nagy dilemmája: miként lehetséges úgy nemzeti hatásköröket nemzetek feletti szintre delegálni, hogy közben a döntéshozatal demokratikus legitimitása biztosított legyen. Terjedelmi okokból a jelen dokumentum nem tér ki az európai föderalizmus vita bővebb elméleti ismertetésére, de megemlíjtük ennek a polémiának egyik kiemelkedő szereplőjét a neoföderalista John Pindert, akinek munkássága tanulmányozásra érdemes a föderalizmus és a jelenlegi válság generálta integrációs folyamatok összefüggésének megértéséhez.

## **2. A gazdasági és fiskális föderalizmus elméleti megközelítése**

A fiskális föderalizmus alapvetően az adóztatásnak és az újraelosztásnak a központi és a helyi szint közötti megosztásával kapcsolatos gyakorlat leírására vonatkozó fogalom. Az Európai Unió rendkívül speciális helyzete miatt, tudniillik, hogy (1) nincs központi EU-szintű adóztatás, sőt az adószabályok harmonizációja is fejletlen, ráadásul az adózási kérdésekben még a Lisszaboni Szerződés után is egyhangú szavazást igényelnek az EU-szintű döntések; illetve, amiatt hogy (2) az EU-ban gyakorlatilag alig van költségvetési redisztribúció, hiszen a közös költségvetés az EU GDP mindössze 1 százaléka, a szakirodalomban elterjedt értelemben *fiskális föderalizmusról* nem beszélhetünk. Viszont amiatt, hogy EU-ban a válság kitörése óta (1) nagy ütemben folyik a gazdaságpolitikai koordináció (Fiskális Paktum, Hatos csomag, stb.) megerősítése, és a bakszektor közös felügyelet alá vonása, valamint (2) politikai deklarációk szintjén egy erős gazdaságpolitikai unió kiépítése, és a (3) politikai víziók szintjén egy Eurózána-beli költségvetés, egy európai pénzügyminiszter, az eurókötvények létrehozásának szorgalmazása igazolt a *gazdasági föderalizmus* említése. További zavaró elem, hogy az angolszász szóhasználatban elterjedt fiskális (*fiscal*) terminológia (*fiscal compact*, *fiscal surveillance*, *sound fiscal policy*, sőt még a tervezett Eurózána-büdzsét is *fiscal capacity*-nek hívják hivatalosan) az EU kontextusában alapvetően a gazdaságpolitikai koordináció, illetve a tagállamok költségvetési fegyelmeinek az erősítése témakörébe tartozik, nem pedig az adózás kérdésére. Az EU kontextusban gyakran használt *fiskális unió*, tehát nem a szakirodalomban általában fiskális föderalizmusként definiált kategóriába esne alapvetően, hanem a gazdasági föderalizmus irányába tett lépésnek számít.

A közpénzügyi irodalom egyik alapműve (Musgrave [1959]) szerint a kormányzatnak három fő feladata van: az *allokáció* (a gazdaság hatékony működésének elősegítése, a piaci kudarcok kiküszöbölése), a *redisztribúció* (a társadalom számára elfogadhatatlan jövedelmi és esélykülönbségek felszámolása) és a *stabilizáció* (a gazdaság tartós és fenntartható növekedésének biztosítása). Oates [1968] véleménye szerint a stabilizáció egyértelműen a

lehető legmagasabb szintű kormányzat feladata, hiszen egyedül az ő kezében csoportosul annyi erőforrás, amely már hatásos politikát tehet lehetővé. A redisztribúciót az alsóbb kormányzatok ellenérdekeltsége miatt szintén centralizálni kell. Az allokációs funkció bizonyos része azonban alacsonyabb szintre telepíthető: a területileg elhatárolható (helyi) közjavak előállítását és a helyi externáliák kezelését területileg kisebb kormányok kezébe lehet adni. (Szalai 425. o.) A kormányzati transzferek többféle formát ölthetnek: *feltétel nélküli, feltételes meghatározott feladatra*, valamint a *támogatott által az adott feladatra elköltött pénz nagyságától függő méretű transzfer*.

A transzferek forrása, és a különböző kormányzati szintek számára a funkcióik ellátásához szükséges eszközök alapja az adó. Az adózás természetesen decentralizált egy föderális rendszerben. A fiskális föderalizmus legfontosabb hatékonyságmérője az adózás decentralizálásának minősége. Az optimálisan decentralizált adó meghatározásakor általában Musgrave [1983] megosztási szabályait használják, amelyek szerint a középső és különösen az alsó szintű kormányzatoknak kellene adóztatniuk mindazokat az adóalapokat, amelyek csak kevésbé mobilak. A progresszív személyi adót azon kormányzati szintre kellene telepíteni, amely a leghatékonyabban képes az adott személy összes jövedelmét adóztatni. A redisztribúció érdekében bevezetendő progresszív adóztatásnak alapvetően központi kell lennie, a stabilizációs szempontokra is figyelemmel lévő adóbevételeket a központi kormány kezébe kellene adni. Azokat az adóalapokat, amelyek meglehetősen egyenlőtlenül oszlanak meg az egyes alsóbb szintű kormányok között, központilag kellene adóztatni.

Minden kormányzati rendszerben, különösen a fiskális föderalizmusban működőekben a központi kormányzat alatti szintek értelemszerűen a megosztott funkcióikhoz és a működésük stabilitásához transzfereket kapnak a központi (szövetségi) kormányzattól. A kormányzati transzferek léte mellett az alábbi indokok szólnak: A *vertikális pénzügyi egyensúlytalanság*, a fiskális hiány (*fiscal gap*) megszüntetése. A központi kormánynál általában a kiadási igényt meghaladó adóbevétel koncentrálódik, míg a helyi kormányzatoknál fordítva. Ezt a vertikális egyenlőtleniséget számolja fel a kormányzatközi transzfer. A *túlcsordulási hatás (spill over) internalizálása*: központi kormánynak támogatnia kell az olyan helyi szolgáltatások ellátását, amelyek a máshol lakók számára is hasznot jelentenek (például oktatás, egészségügy, közlekedés, környezetvédelem stb.). A *minimális szolgáltatás fenntartása*. A külső gazdasági hatás egyik speciális esetének tekinthető, ha az önkormányzat azt a minimális ellátást sem nyújtja, amelyet pedig az egységes nemzetgazdaság működése megkövetelne. A *fiskális*

*különbségek (net fiscal differences)* csökkentése. Az egyes kormányzatok nincsenek hasonló helyzetben: egyeseknél több erőforrás, magasabb adóalap áll szemben a közjóság iránti ugyanakkora igényel. Ez megengedi számukra, hogy a helyi polgároknak alacsonyabb adó mellett is ugyanazt a minőségű ellátást nyújtsák, ami káros migrációhoz vezet. Ennek megakadályozása érdekében lehetővé kell tenni minden önkormányzat számára, hogy (elvileg) ugyanazon fiskális feltételek mellett szolgáltatthasson. Az amerikai kormányzati gyakorlat azt mutatja, hogy a tagállami és helyi kormányzatok alapvető funkciója a lakosság szolgáltatásokkal való ellátása, míg a központi kormányzat legfontosabb szerepe a redisztribúció. (Rasmussen, 1987, 400. o.)

A fenti elméleti összefoglalóból látszik, hogy legalábbis kérdéses az Európai Unió esetében – az EU-szintű költségvetés minimális mérete (a GDP 1 százaléka) miatt - a fiskális föderalizmusról beszélni, legalábbis annak a szakirodalomban elterjedt értelmezésben. Az EU tagállamok adózási önállósága (szuverenitása) gyakorlatilag teljes körű, az adózási kérdésekben még ma is egyhangú szavazással születnek a döntések. Az EU-ban nincsen föderális adó, a közös EU költségvetés bevételi forrása alapvetően tagállami hozzájárulás. A fentieknek megfelelően, alig léteznek központi transzferek. Akadnak, akik az EU kohéziós politikáját és agrárpolitikáját tekintve egyfajta fiskális föderációnak tekintik az Európai Uniót de a központi szintről a tagállami szint irányába irányuló transzferek volumene valójában mégis csak rendkívül alacsony, továbbá ezek a transzferek (főképp az agrárkifizetések) nem igazán felelnek meg az anticiklikus transzferfunkciónak.

Ezzel szemben az EU-tagállamok egy része monetáris unióba tömörült, jóllehet a valutaunió is megsínyli a kormányközi transzferek, az adókiadás, a kötvénykibocsátás lehetőségének a hiányát. Még ennél is égetőbb hiányosság a közös gazdaságpolitikai gyengesége, illetve az adóharmonizáció szinte teljes hiánya. A fenti területek mindegyikén ambiciózus programalkotásra került sor 2011-2012-ben. Az EU 2011-ben elfogadta a deficitkorlátozást alkotmányos szintre emelő Fiskális Paktumot, elindult a bankunió kivitelezése, és a gondolkodás az ezeknél jóval radikálisabb föderációs lépésekről, beleértve a politikai uniót is, Eurzóna-kormányal

Végül vizsgáljuk meg, hogy miben segíthetne Európának egy amerikai mintájú gazdasági föderalizmus a válságok kezelése során? Elsősorban a bizalmi és politikai válságot enyhítené illetve eliminálná, továbbá jóval nagyobb kockázatosztási és költségvetési újraelosztási



játéktere lenne az európai államok szövetségének. Jóllehet – és ez világosan kiderül Görögország esetének a vizsgálatából – nem az EU-n belüli költségvetési transferek alacsony szintje volt a válság oka. Egy működő föderalizmusban a működéséből adódóan szigorúbbak és könnyebben betartathatók a szabályok, amik segítenek a gazdasági válságok elkerülésében. A bankunió megléte pedig könnyebbé tenné a bankválságok megelőzését és kezelését.

Az Amerikai Egyesült Államok mintaként állítása az európai politikai unió számára nem új keletű jelenség. A huszadik század elejétől kezdve fel-felbukkan a politikai és tudományos gondolkodásban. A két régió gyökeresen eltérő történeti fejlődése ellenére, az európai föderalizmus iránt elkötelezett politikusok gyakran tekintettek, tekintenek követendő példaként az Egyesült Államokra. Az euróválság óta felgyorsult európai gazdasági és politikai föderalizáció valóban sok tekintetben tanulhat az amerikai történelemből. Az amerikai és az európai politikai rendszer, illetve a jogalkotás és egyes szakpolitikák hatalmi-döntési kompetencia vizsgálata azt mutatja, hogy az Egyesült Államok kevésbé föderális, mint azt általános vélekedés tartja, az Európai Unió pedig már ma is föderálisabb annál, mint, ahogy gondolnánk.

Az amerikai föderalizmus is lassan teljesedett ki, illetve telt meg valós tartalommal. Az leendő Egyesült Államok államai az 1776-os Thomas Jefferson által megszövegezett Függetlenségi Nyilatkozattal a szuverenitás kiharcolása mellett döntöttek. A függetlenség elnyerése után az 1781-ban érvénybe lépett Konföderációs Cikkelyek és az 1787-ben elfogadott Alkotmány közti időszakban laza államszövetségként, konföderációként működött. De ez a berendezkedési forma nem bizonyult hatékonynak és működőképesnek és hatékonynak, ezért követve az Alexander Hamilton, James Madison és John Jay által jegyzett Föderalista Értekezések szellemiségét a tizenhárom alapító állam az unió létrehozása mellett döntött, elfogadta a mai napig is érvényes alkotmányt és elnökké választotta a függetlenségi háború győztes hadvezérét, George Washingtonot. A kezdeti időkben a központi kormányzat szerepe jóval kisebb volt, és a tagállamok sokkal több szuverenitást élveztek, mint a 21. század elején. A föderális és a tagállami szint közti dominanciaharc végigkíséri az amerikai történelmet, de ezzel együtt az alapvető trendje az elmúlt kétszáz évnek a központi hatalom megerősödése volt a tagállami önállóság kárára.

### **3. Intézményi kérdések**

Az esetleges föderalizáció par excellence intézményi fejlődéssel, átalakulással járó folyamat. Ezért érdemes külön figyelmet szentelni az EU szempontjából releváns intézmények várható átalakulásának, jövőbeli szerepének.

A válságkezelés komplexitását részben az adja, hogy a pénzügyi-gazdasági stabilizáció mellett a válság megoldása új típusú döntéshozatali és egyeztetési struktúrákat is létrehozhat az Európai Unión belül a válság utáni időszakban. A korábbi válságok során is előtérbe kerültek kormányközi megoldások a válságból történő kilépést célzó intézkedések elfogadtatására, de a mostani válság során a kormányköziség egy új típusa jelent meg. A tagállamok közötti együttműködésnek kialakulhatnak olyan új módszerei, amelyek a közösségi módszer helyébe léphetnek, így az uniós döntéshozatal radikálisan átalakulhat. Megjelenhet az ún. uniós módszer, a közösségi módszertől eltérő logikát követő tagállamok közötti lazább együttműködési forma. Vagyis a kormányköziség kerül előtérbe a páneurópai (a Bizottság és a Parlament által erősen befolyásolt, és EU-jogot alkotó) eljárások helyett. Ennek természetesen nagy jelentősége van az egyes intézmények jellegére és erőviszonyaira. Az európai válság ilyenén intézményi megoldása elvezethet a dezintegráció visszafordíthatatlan folyamatához is. A válságkezelés eredményeképp az Európai Unió szerződésein kívüli megoldások is megjelenhetnek, és meg is jelentek. (Ódor, 2013., 5. o.). Ha azonban a föderalizáció erőre kap a válság megoldása után vagy akár a válságkezeléssel párhuzamosan, a kormányköziség felé való intézményi és eljárási elmozdulás csak átmeneti jelenség lesz.

A válság során egyre inkább alkalmazott uniós módszernek a szerződéses megállapodások létrehozása lehet az egyik kulcseleme, amely így megoldást kínálhat az uniós hatáskör hiányára. A tagállamok a szerződéses megállapodás keretében önkéntes vállalással köteleződnének el az ún. ország-specifikus ajánlások végrehajtása tekintetében. Az uniós módszert a tagállami együttműködés egy olyan formájaként lehet meghatározni, amelyet a Szerződésekben lefektetett célok megvalósítása és a többoldalú felügyeleti rend végrehajtása érdekében folytatnak a tagállamok egymás között olyan a többoldalú felügyeleti rend által érintett szakpolitikai kérdésekben, amelyekben az Unió nem rendelkezik hatáskörrel. Az uniós módszer ez utóbbi körülményből fakadóan nem vezethet uniós jogi aktus elfogadásához. A megállapodások részben politikai jellegű dokumentumok formáját öltik, részben a Szerződésekben kívüli megállapodásokban jelenhetnek meg. Külön kell választani a

célok elfogadását, amely politikai jellegű deklarációk formáját öltik, a megállapodások végrehajtásától. (Ódor, 2013.)

Az ún. uniós módszerről első alkalommal Angela Merkel német kancellár tett említést 2010. novemberi bruges-i beszédében, pontos definíció meghatározása nélkül. Az uniós módszer egyértelműen elkülönül a közösségi módszertől, ez utóbbi keretében a Bizottság javaslatát főszabály szerint rendes jogalkotási eljárás keretében vitatja meg és fogadja el a Tanács és az Európai Parlament. Az uniós módszer szerinti döntéshozatal jelentősen eltérhet a közösségi módszertől az európai intézmények részvétele és feladatai szempontjából is. Az Európai Bizottság és a Tanács kap szerepet a döntéshozatalban. Az előbbinek nem a klasszikus kezdeményező szerepre kell alapvetően összpontosítania, hanem felügyeleti és monitoring feladatok ellátására, amely főként a vállalások megvalósításának figyelemmel kísérését jelenti. Az Európai Parlament a közösségi módszerhez képest lényegesen gyengébb szerepet kaphat. A Fiskális Paktum leszögezi, hogy „az Európai Parlament hatáskörének megfelelően teljes körű szerepet játszik majd”, de erre javaslat nem született. Az uniós módszer által használt szankciókról - amelyeket a makroegyensúlytalansági eljárásban, illetve a túlzott-deficit eljárásban lehet elfogadni - hozott döntésekben a Bizottság javaslatát, a Tanácsnak szinte automatikusan el kell fogadnia, több esetben a szankcióval sújtani tervezett tagállam nem is vehet részt a szavazásban. Az automatizmus abból származik, hogy az alkalmazott döntéshozatali rend az ún. fordított minősített, ahol nem a Bizottság javaslatának az elfogadásához, hanem a javaslatának az elutasításához szükséges a minősített többség. Amennyiben nincs minősített többség a Bizottság javaslatával szemben, akkor azt elfogadottnak kell tekinteni.

Az új kormányközi szerződésalkotás példája volt a Fiskális Paktum elfogadásának folyamata. Normális esetben szerződésmódosításhoz Kormányközi Konferencia (IGC) összehívása szükséges. Az Alkotmány szerződés előkészítésére pedig konventet állítottak fel. A konvent keretében kialakítandó konszenzus nagyon nehezen biztosítható. Az „alkotmányozó” konvent gyakorlata megmutatta, hogy az eredeti szándéktól alapvetően eltérő eredményeket is hozhat a különböző politikai programokkal résztvevő kormányok, nemzeti, illetve európai parlamenti képviselők törekvéseinek eredője. Az IGC keretében kidolgozott és valamennyi szerződő félre kötelező szerződésmódosítás elfogadása egyhangúságot igényel. A rendes szerződésmódosítás tehát hosszadalmas és komoly politikai, valamint - időbeni elhúzódománya miatt - kockázatos lett volna a válság idején. A Fiskális Paktumot szorgalmazó tagállamok

érdeke ezért a gyors megegyezés volt. A részvételt elutasító brit álláspont megfelelő alkalmat adott a lassabb és bonyolultabb rendes szerződésmódosítási út elkerülésére.

Megkönnyítette a tárgyalások lebonyolítását és a végleges tervezet elfogadását az is, hogy annak elfogadásához csak az euró csoporthoz tartozó 17 tagország egyetértésére volt szükség.

A Fiskális Paktum, mint nemzetközi szerződés végrehajtása nemzeti hatáskörök egyértelmű „föderális” (szupranacionális) szintre történő átadására kötelezi a részes államokat. Ennek megvalósításához elengedhetetlen feltétel a megállapodásba foglaltak tagállami szintű megerősítése. A tagállami alkotmányos előírásoknak megfelelő megerősítésekre attól függetlenül szükség van, hogy a nemzeti költségvetéseket közvetlenül meghatározó hatáskörök átruházására nem uniós alapszerződési módosítás, hanem egy nemzetközi egyezmény keretei között kerül sor.

Az Európai Parlament, amelynek szerepe az új spontánul kialakult uniós jogalkotási eljárásban csökkent a válság idején valójában évtizedek óta növeli a politikai és döntéshozatali erejét, szerepét a Tanács kárára. A folyamat az Egységes Piac létrehozásáról intézkedő 1986-os „Egységes Okmány” óta mindenkor napirenden volt, és a 2009-ben hatályossá vált Lisszaboni Szerződésig egymást követő reformok mindegyik fázisát az EP-jogosítványok kiszélesítése jellemezte. A Lisszaboni Szerződésben minőségi betetőzésnek tekinthető, hiszen miközben a tagállami döntéshozásban újabb (ezúttal főként bel- és igazságügyi) területekre terjesztették ki a minősített többséggel történő döntéshozást, alaphelyzetnek minősítették, hogy piacszabályozást érintő (tagállami) többségi szavazásnál, bizonyos kivételtől eltekintve, az EP-nek automatikusan együttdöntési joga van. E csomag része volt az is, hogy a Parlament vétőjogot kapott a többéves költségvetési keret (MFF) kapcsán. Az Európai Parlament 2013 tavaszán el is utasította a megállapodást az EU hétéves költségvetéséről, részben azért, mert a költségvetés bevételi oldalának radikális reformját szorgalmazva tagállami befizetések helyett egy valódi saját forrásokon alapuló EU-költségvetést előirányozva. Egy ilyen elmozdulás nyilvánvalóan növelné az Unió föderaliztikus karakterét a nemzetállami klubtagság modelljével szemben. Az EP bizonyos esetekben (pl. a „hatos csomag”) pedig politikai árukapcsolás keretében ott is vétóval fenyegetőzött, ahol erre formailag nem is lett volna joga.

Az euróválság során felértékelődött az Eurózána saját képviselőtének, saját intézményeinek a szerepe, intézményesítve a kétsebességes EU-modellt. Döntés született arról, hogy az Eurózána tagállamai állam- és kormányfői szinten is találkozni fognak (Euró-csúcs) legalább félévente, és egyszerű többséggel Eurózána-elnököt (*president of the Euro Summit*) is választanak. Az euróövezeti állam- és kormányfők és az Európai Bizottság elnöke informális találkozókat tartanak, amelyekre meghívást kap az Európai Központi Bank elnöke. Az eurócsúcs elnökét az euróövezeti szerződő felek állam- és kormányfői nevezik ki egyszerű többséggel. Az eurócsúcsokra szükség szerint, de évente legalább kétszer kerül sor a közös pénzzemmel, valamint az euróövezet kormányzásával kapcsolatos kérdések megvitatása céljából. Az euróövezeten kívüli szerződő felek mindössze előzetes és utólagos tájékoztatást kapnak az eurócsúcsokról, és azok eredményeiről az Európai Parlament is tájékoztatást kap.

Az euróválság kezelésének és a mélyebb gazdasági integráció kialakításának intézményi következménye a szerződés módosítás, amit szinte mindenki (Bizottság, tagállamok) szeretnének elkerülni, amikor csak lehet. Ennek ellenére a Bizottság még 2013 során vállalta, hogy explicit javaslatokat tesz a szerződés-módosításra, hogy meg lehessen vitatni azokat az a 2014-es európai parlamenti választások előtt. Az alapszerződések módosításával kapcsolatban többek között egy államadósság-megosztási mechanizmus, egy központi pénzügyminisztériumi poszt létrehozása és egy kizárólag az euróövezetre vonatkozó költségvetés ötlete is felmerült.

Az Európai Unió demokratikus válságának a leküzdése érdekében a Bizottság 2013 tavaszán azzal az ajánlással ált elő, hogy a 2014-es európai választásokon a pártok állítsanak jelölteket az Európai Bizottság elnöki tisztére, továbbá a jelöltek nyilvánosan tegyék közzé, hogy melyik európai párthoz kötődnek. E javaslatok célja, hogy a szavazók alaposabban megismerhessék azokat a kérdéseket, amelyeket a jövő évi európai parlamenti választások kimenetele befolyásolhat, és szélesebb körű európai szintű vita kezdődhessen, így végső soron növekedjék a részvételi arány a választásokon. A Bizottság arra is felkérné a tagállamokat, hogy az eddig alkalmazott négynapos választási folyamat helyett egyetlen közös napot tűzzenek ki a szavazásra. Nyilvánvaló, hogy nem „építhető tovább” Európa az európai polgárok részvétele nélkül. Az európai pártok hatékonyságának megerősítésére vonatkozó Az ajánlás háttérében az az Eurobarométer felmérés áll, amely szerint a válaszadók 84%-a úgy gondolja, hogy növekedne az európai választási részvételi arány, ha az emberek többet tudnának arról, milyen hatást gyakorol az EU mindennapi életükre, mit tartalmaz az európai

pártok parlamenti programja, és egyáltalán több információjuk lenne a választásokról. A megkérdezettek 73%-a szerint ösztönöznék a választásokon való megjelenést, ha az emberek jobban ismernék a jelöltek európai politikai hovatartozását, míg 62%-uk szerint növelnék a részvételi arányt, ha a Bizottság elnökét a pártok jelölése alapján választanák ki, és a választás egyetlen napon lezajlana.

Milyen intézményi változásokkal járhatna egy politikai unió, vagy egy európai gazdasági unió? Értelemszerűen a következő felsorolásban szereplő és szakmai és politikai diskurzusokban rendszeresen felbukkanó intézmények és funkciók valószínűleg nem a teljes Európai Unió, hanem egy szűkebb integrációs mag, pl. az Eurózóna vonatkozásában is létrejöhetnek. Egy közvetlenül választott elnök (aki lehetne akár a Bizottság elnöke is) és egy európai pénzügyminiszter, aki kezeli az Eurózóna saját külön költségvetését és vétójoggal rendelkezik a tagországi (Eurózónabeli) költségvetések felett logikus opció, amennyiben kialakul a politikai föderáció egy erősebb szintje. A kétkamarás Európai Parlament, amelynek felső háza a tagállamok számára van fenntartva szintén gyakori javaslat, csakúgy, mint az Eurózóna saját külön parlamentjének a felállítása. Az Eurózóna saját külön költségvetés is nagy valószínűséggel kialakul, amennyiben döntés születik a gazdaságpolitikai együttműködés markáns megerősítéséről.

#### **4. A valódi gazdasági unió létrehozása**

Az Európai Tanács 2012. júniusi ülése előtt hozták nyilvánosságra a négy EU vezető – Herman van Rompuy az Európai Tanács elnöke, Jose Manuel Barroso az Európai Bizottság elnöke, Mario Draghi az Európai Központi Bank elnöke és Jean-Claude Juncker az eurócsoport elnöke - jelentését, mely „*A cél a valódi gazdasági és monetáris unió*” címet viseli. A jelentés a következő időszak kívánatos lépéseit vázolja fel, melyek a gazdasági és monetáris unió működési hibáit kívánják orvosolni. A terv szerint *integrált pénzügyi keret* kellene létrehozni közös európai bankfelügyelettel és egy európai betétbiztosítási és szanálási rendszerrel. Az újonnan létrehozandó *integrált költségvetési keret* pedig azt jelentené, hogy meghatározott államadósság feletti kötvénykibocsátás csak az eurózóna többi tagjának egyetértésével lenne lehetséges, vagyis fontos költségvetési kérdéseket közösségi szintre emelnének, ezzel együtt viszont felmerül a közös kötvénykibocsátás és az államadósságokért

való közös felelősségvállalás iránti igény is. Szól még a terv egy *integrált gazdaságpolitikai keretrendszer*ről és az európai intézmények *demokratikus legitimitásának* növeléséről is.<sup>1</sup>

Az *első*, időben legsürgetőbb feladat az *integrált pénzügyi keretrendszer* - a bankunió - létrehozása a pénzügyi stabilitás biztosítása érdekében. A keretrendszer egy kétszintű (európai és tagállami) egységes európai felügyeleti rendszerből, a közös betétbiztosítási és a bankszanálási keretrendszerből állna, ami összhangban van a Bizottság és a Tanács elképzeléseivel is. A felügyeleti rendszert egy közös hatóságnak kellene működtetnie, a hatóság fizetőképességét pedig az Európai Stabilitási Alap (ESM) garantálná az euróövezet vonatkozásában.

A *második* feladat az *integrált költségvetési keretrendszer* kialakítása. A cél a tagállami költségvetést érintő döntések - ideértve a hiányt és az államadósság felső határát - egy részének közösségiesítése, közösségi szintre emelése. Amennyiben egy tagállam a közösen eldöntött szinten túl tervezne eladósodni, akkor azt indokolnia kell, és azt a többi tagállamnak jóvá kell hagynia. A javaslat szerint a közös kötvénykibocsátás lehetőségét középtávon meg kell oldani. A dokumentumban megjelenik egy euróövezeti költségvetési testület felállításának az elképzelése is.

A *harmadik* feladat az *integrált gazdaságpolitikai keret* létrehozása. A cél a gazdaságpolitikai koordináció keretrendszere kikényszeríthetőségének az erősítése az európai szemeszter és az euró plusz paktum alapelveire építve.

A *negyedik* feladat a *demokratikus legitimitáció és elszámoltathatóság erősítése*. Ha a kompetenciák átcsoportosítása nem jár együtt a demokratikus kontroll erősítésével, akkor legitimációs válság elmélyül. A legitimáció erősítése kapcsán felmerülhet az Európai Parlament feladatainak a bővítése, a döntéshozatalban való részvétele, a nemzeti parlamentek uniós ügyekben játszott szerepe, az Európai Bizottság elnökének közvetlen megválasztása.

A négy építőelemből álló javaslatot az Európai Tanács 2012-ben megtárgyalta és felkérte az elnököket, hogy konkrét határidőket tartalmazó ütemtervet állítsanak fel és részletezzék a GMU elmélyítésének irányait.

---

<sup>1</sup> Herman van ROMPUY: A cél a valódi gazdasági és monetáris unió.  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/HU/ec/131284.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/131284.pdf)

Az Európai Bizottság a négy elnök levelével párhuzamosan 2012. november 28-án hozta nyilvánosságra a négy elnök anyagánál részletesebb vitaindító dokumentumát a valódi Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) megteremtéséről, amely alapjául szolgál a december 13-14-i Európai Tanács ülésen elfogadandó, konkrét határidőket és lépéseket tartalmazó jelentésnek. A Bizottság áttekinti a rövidtávon (6-18 hónap), középtávon (18 hónap – 5 év), illetve hosszútávon (5 éven túl) szükséges lépéseket, amelyek a valódi GMU megteremtése céljából szükségesek. Míg a rövidtávú intézkedésekhez nem szükséges a Szerződés módosítása, addig a középtávú és hosszútávú elképzeléseknél a jelenlegi szerződéses keretek nem teszik lehetővé a továbblépést, ezért a Szerződés módosítása szükséges

A *bankunió* (lásd később részletesebben) területén a 2012. szeptember 12-én a Bizottság 2012 őszén javaslatcsomagot terjesztett elő, melynek célja a bankunió megvalósulása érdekében egy egységes felügyeleti mechanizmus (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) kidolgozása. A közelmúlt eseményei egyértelműen igazolták, hogy csak európai szintű felügyelet biztosíthatja az integrált banki ágazat megfelelő ellenőrzését és az EU, de különösen az euróövezet pénzügyi stabilitását. Az SSM az Európai Központi Bank (EKB) és a nemzeti felügyeletek együttműködése, kölcsönös információcseréje révén valósul meg. Az EKB-ra ruházott felügyeleti feladatokat uniós szinten kell végrehajtani a prudenciális szabályok, a kockázatellenőrzés és a válságmegelőzés egységes és hatékony alkalmazásának biztosítása érdekében. A nemzeti hatóságok továbbra is el fogják látni azokat a feladatokat, amelyek nemzeti szinten eredményesebben végrehajthatók. Miután létrejött az euróövezeti bankokra vonatkozó mechanizmus, lehetőség nyílik arra, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM – lásd később részletesen) közvetlenül tőkésítse fel a bankokat. Az egységes felügyeleti és bankszanálási mechanizmus alapja az Európai Bankhatóság EBA által kidolgozott *egységes szabálykönyv*, amely valamennyi tagállami pénzügyi intézmény működésének keretszabályát is adná. A következő lépés az *egységes bankszanálási rendszer* felállítása (*Single Resolution Mechanism*). A hatékonyan működő bankunióhoz az integrált felügyeleten kívül egységes bankszanálási gyakorlat is szükséges. A Bizottság három pontban foglalta össze, hogy milyen elvek mentén szeretné megvalósítani a jövőben az egységes bankszanálási rendszert: A magas prudenciális követelményeknek és az egységes felügyeleti gyakorlatnak köszönhetően eleve minimálisra csökkenjen annak a lehetősége, hogy egy bank csőd közeli állapotba kerüljön. El kell kerülni továbbá, hogy a tagállami költségvetést, illetve az adófizetőket terhelje a bankszanálás költsége. És végül kizárólag a bankok befizetéseiből felállított alap finanszírozhatja a bankszanálási eszközök alkalmazását.



A *hosszú távú* cél az euróövezet valamennyi bankjára kiterjedő, teljes Bankunió felállítása. Az EKB egységes szabálykönyvön alapuló közvetlen felügyelete és az EBA által kialakított egységes felügyeleti gyakorlat révén valósulhat meg az eurózóna valamennyi bankjára kiterjedő felügyeleti integráció, amit kiegészít az egységes *bankszanálási rendszer* és a valamennyi tagállamban megerősített *betétbiztosítási rendszer*, amely hozzájárul a befektetői bizalom, végső soron az euróövezet pénzügyi stabilitásának helyreállításához.

Az *egységes költségvetési rendszer* területén, *rövidtávon* a *kettes csomag* (lásd később részletesen) elfogadása és a már létrehozott mechanizmusok teljes körű alkalmazása volt a cél. További fontos cél az *állami beruházások elősegítése*. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény megelőző ágában a Bizottság megvizsgálja annak lehetőségét, hogy a költségvetési folyamatok vizsgálatokor miként vehetők még inkább figyelembe az állami beruházásokra fordított kiadások.

*Középtávon* a költségvetési felügyelet további erősítését jelölte meg célként a bizottsági alapidokumentum, ezen belül a a *kettes csomag* által bevezetett új intézkedések továbbfejlesztését; a *nemzeti költségvetések feletti európai ellenőrzés tovább erősítését*, a nemzeti költségvetéseknek az európai kötelezettségvállalásoknak megfelelő felülvizsgálatának kikényszeríthetősége érdekében; a *tagállami költségvetés-tervezetek módosításának kötelezettségének előírását*, amennyiben uniós szinten ezt indokoltnak minősítik annak okán, hogy a tagállam eltért a közösen már meghatározott költségvetési alapelvektől; szorosabb ellenőrzést és együttműködést, *kiigazítás előírásának lehetőségét* olyan esetekben, ha egy nemzeti költségvetési intézkedés alapvetően eltér az uniós szinten meghatározott *költségvetési konszolidációs* pályától; egyértelmű uniós kompetencia létrehozását a *nemzeti költségvetési jogrendek harmonizációjára*. A dokumentumban felmerül az *adósság-visszavásárlási alap (Redemption fund) is (lásd később részletesen)*. Ez a koncepció eredetileg a Német Gazdasági Szakértők Tanácsának 2011-ben nyilvánosságra hozott javaslata volt. A javaslat célja, hogy az euróövezeti tagállamok államadósságát fenntartható szinten tartsa a finanszírozási költségek minimalizálása által. A mechanizmus az alábbiak szerint működne. A tagállamok államadósságát két részre bontanák: a GDP 60%-a alatti tartozásukért saját maguk felelnének továbbra is; de a GDP 60%-át meghaladó adósságrészt pedig az alapba vezetnék át. A tagállamoknak az alapba átvezetett adósságot egy meghatározott idő alatt (pl. 25 éves időszak alatt) kellene törleszteniük. Az alap kötvényeket

bocsátana ki, és az ebből származó bevételt a tagállamok arra használnák fel, hogy azzal fedezzék a forgalomban lévő kötvényállomány visszavásárlását és az új forrásbevonást. A bizottsági javaslatban megjelent az *Eurójegyek (Eurobills) intézménye is*. Ez 1-2 éves futamidejű eurójegyek közös kibocsátását jelentené, mely által megteremthető egy nagy, rövid lejáratú értékpapírpiac, amely lehetővé tenné a rövid-távú likviditás biztosítását az euróövezet tagállamai számára.

Az *egységes gazdaságpolitikai keretrendszer* területén, rövidtávon a következő fő programjavaslatok szerepelnek. A Bizottság javasolja a jelentősebb tagállami *reformok előzetes koordinációjának bevezetését* az Európai Szemeszter (lásd később részletesen) keretein belül. Ugyancsak szerepel az elképzelések között a „*Konvergencia és Versenyképesség Eszköz*” („*Convergence and Competitiveness Instrument – CCI*) elindítása. A CCI magában foglalná a strukturális reformok végrehajtását célzó szerződéses viszonyok kialakítását, amelynek kialakítása a *hatos csomag* (lásd később részletesen) részeként létrehozott *Makro-egyensúlytalansági Eljáráson* (Macroeconomic Imbalances Procedure – MIP) alapulna. A terv szerint a túlzott egyensúlytalansági eljárás alatt lévő tagállamoknak kötelező lenne megkötni, a többi tagállam önkéntesen vállalhatná. A alapja egy a Bizottságnak benyújtott korrektív intézkedési terv, amit a Bizottság értékelné. A tagállam és a Bizottság megállapodna az intézkedések részleteiről, azok időzítéséről és végrehajtásáról. Ezt a szerződéses viszonyt a nemzeti parlamentnek is jóvá kell hagynia. A CCI másik eleme a szerződéses viszony *pénzügyi támogatása*. A pénzügyi eszköz célja az EMU működése szempontjából fontos szerkezeti reformok elősegítése. Az eszköz az EU költségvetésének része lenne, de nem képezné részét a többéves pénzügyi keretnek. Az eszköz létrehozható a másodlagos jogalkotás szintjén, nem igényel szerződésmódosítást. Az eszköz forrása: a tagállamok vállalása, vagy a saját forrásokról szóló határozatban foglalt jogi kötelezettség lenne. Nagysága kezdetben korlátozott lenne, majd középtávon lehetne azt növelni.

Középtávon a *gazdaságpolitikai koordináció további erősítése* az egyik legfontosabb cél. Ennek keretében a Bizottság szeretné a Szerződés módosításával lehetővé tenni, hogy az Eurózána szorosabb koordinációt alakíthasson ki az *adópolitika és a munkaerőpiaci szabályozás területén*. (Az adóharmonizációról később részletesen szólunk.) Továbbá javaslat készült arra vonatkozóan is, hogy az *Általános Gazdaságpolitikai Iránymutatások és a Foglalkoztatáspolitikai Iránymutatások egységes jogalapja* lehessen. Ez a szociálpolitikai kérdések közösségiesítését jelenti, ami eddig számos tagállam (elsősorban Nagy-Britannia)

erős ellenállásába ütközött. További cél egy *Euró-zóna-költségvetés (fiskális kapacitás) létrehozása*, az Euróövezetben zajló strukturális reformok támogatásához egy autonóm, forrásból. Ez kezdetben a másodlagos jog alapján, majd a megerősített formájában már a Szerződés módosításával történhetne meg.

Az egységes gazdaságpolitikai keretrendszer területén a hosszú távú célok az alábbiak: teljes gazdaságpolitikai és fiskális koordináció: teljes körű költségvetési (fiskális) és gazdasági unió megvalósítása, központi euróövezeti költségvetéssel (az Euró-zóna költségvetésről részletesen szó esik később), ami segítene az aszimmetrikus sokkok kezelésében. A központi Euró-zóna költségvetésnek joga lenne kötvénykibocsátásra (eurókötvények) és cikluson átívelő pénztranszfert jelenthetne (jó időben a tagállam automatikusan befizet, rossz időben pénzt kap). Fontos alapelve lenne, hogy hosszútávon egyik tagállam sem lehet nettó nyertes vagy vesztes, nem lehet tartós pénztranszfer egyik tagállam kárára, illetve előnyére. A központi költségvetés megvalósítása érdekében a Szerződés módosítása szükséges és lehetővé kell tenni, hogy egy a Bizottságon belül GMU Kincstár (*EU Treasury*) Uniós szintű adóztatási jogkörrel rendelkezzen, vagy kötvény-kibocsátási képessége legyen (eladósíthatja magát). A tervek szerint az euró bevezetésére készülő tagállamok szabadon csatlakozhatnak ehhez a rendszerhez.

Az áttörésként értelmezhető bizottsági javaslatcsomag néhány *egyéb területre* vonatkozó kezdeményezést is tartalmaz. *Rövidtávon* szükségesnek ítéli az *euróövezet külső képviselőinek megteremtését*. Alapvetően az euróövezet egységes álláspontjának képviselője érdekében a multilaterális pénzügyi szervezeteknél, legfőképp az IMF-ben. Ehhez egy két lépcsős tervet fektet le: az első lépcső keretében az euróövezeti tagállamok egységes csoportjának megteremtése a cél az IMF-ben, továbbá az Euróövezet egészének az IMF-ben való megfigyelőként történő részvételének az elérése. A második lépcsőben aztán saját helyet kell létrehozni az Euróövezet számára az IMF döntéshozó testületeiben.

A bizottsági terv a politikai unió kérdésére is kitér. A javaslatok erősen növelik nem csak az EU, illetve az Euró-zóna föderális jellegét, de az Európai Parlament és a nemzeti törvényhozások ellenőrző szerepét is. Az Európai Bizottság szerint a 2014-es európai parlamenti választásokat arra kell felhasználni, hogy a pénzügyi és gazdasági unió további építésével kapcsolatos kérdésekről széleskörű társadalmi vita alakuljon ki.

Az Európai Bizottság 2011. novemberében nyilvánosságra hozta *második gazdasági kormányzati csomagját*, amely három elemből áll. Megtalálható benne egy rendelettervezet az *eurózóna tagállamainak szorosabb költségvetési felügyeletéről* és a túlzott-hiány megszüntetésének biztosításáról, egy másik rendelettervezet a *súlyos finanszírozási nehézségekkel* küzdő euróövezeti tagállamoknak erőteljesebb gazdasági és költségvetési felügyeletéről és egy vitaindító dokumentum – green paper – a *stabilitási kötvények* (Eurókötvények) bevezetéséről. A két rendelettervezet 2012 októberében bemutatott „*Stabilitási és Növekedési Menetrend*” („*A Roadmap to Stability and Growth*” – ebben mutatta be a Bizottság elnöke azokat az intézkedéseket, amelyek szerződésmódosítás nélkül is kivitelezhetők) folyamányaként született. A Bizottság célja, hogy a hatos csomagon túlmenően – az Európai Szemeszter menetébe integrálva – az euróövezet tagállamaiban fokozatosan tovább növelje a költségvetési koordinációt, a Bizottság felügyeleti hatáskörét, valamint jogszabályi keretbe foglalja a pénzügyi támogatási program alatt lévő tagállamok felügyeleti módszereit, ezáltal is a kis lépések politikáját folytatva növelje az Eurózóna gazdaságpolitikai egységességét.

A munka a programalkotó bejelentések után elindult szakmai és politikai szinten egyaránt. 2013 első felében négy kérdéstről folytak egyeztetések<sup>2</sup>: a nagy horderejű *gazdaságpolitikai reformok előzetes egyeztetési mechanizmusáról*; a *Gazdasági és monetáris unió társadalmi dimenziójának* a kialakításáról; egy újfajta *önkéntes vállalatokon alapuló szerződéses rendszerről* (amit a tagállam és az uniós intézmények kötnének az európai szemeszter keretében a gazdaság- és szociálispolitika területén elfogadott országspecifikus ajánlások végrehajtása érdekében); illetve a strukturális reformokat előmozdító és az aszimmetrikus sokkokat enyhítő új pénzügyi eszköz, az ún. *szolidaritási mechanizmus* kialakításáról.

A gazdasági föderalizmushoz való közeledés tehát kétfajta módon történik az EU-ban, illetve az Eurózónában: egyrészt a másodlagos gazdasági jogszabályalkotás aprómunkájával, másrészt a nagyszabású – és legtöbbször szerződésmódosítást igénylő – reformtervek meghirdetésével, és azok részleteinek kidolgozásával.

## **5. A föderalizmus térnyerése a politikai vitában**

---

<sup>2</sup> Herman Van Rompuy, 2012. június 26., Towards a genuine economic and monetary union, Report by President of the European Council, EUCO 120/12. Az előterjesztést részletesebben lásd a keretes írásban.

A válság elhúzódásával egyre több közéleti személy és politikus lép a gondolkodók és kutatók nyomába és kezd nyíltan beszélni az európai föderáció szükségességéről. Az első hivatalos terv Európa jövőbeni föderatív berendezkedésére vonatkozóan 2012 júniusában jelent meg. A Herman Van Rompuy (Európai Unió Tanácsa elnöke), José Manuel Barroso, Mario Draghi (EKB elnöke) és Jean-Claude Juncker, az Eurogroup elnöke által elkészített terv meglehetősen elnagyolt, vázlatos, azonban felvázolja a föderáció megvalósulásának négy lépcsős modelljét. A jelentés szerint a föderáció felé vezető út *első szakasza a bankunió megteremtése*. Már az első lépés is csak az eurót használó országokra nézve kötelező, a többi tagállam számára opcionális. *A második szakaszban a fiskális unió megteremtése* következne. Ez lényegében még szigorúbb ellenőrzést jelentene a költségvetési politika területén, valamint egy erős jogosítványokkal rendelkező európai pénzügyminiszter lenne kompetens a fontosabb ügyekben (pl.: tagállami hitelfelvétel). Emellett közös eurókötvények kibocsátására is sor kerülne. *A harmadik szakasz a már egységes gazdasági kormányzás kialakítása*. Ez többek között az *adópolitika, nyugdíjpolitika, szociálpolitika* összehangolását jelentené. *A negyedik szakasz pedig a politikai unió lenne*.

2012 szeptemberében jelent meg a Guido Westerwelle német külügyminiszter kezdeményezésére felállított Zukunftgruppe (Európa Jövője Csoport) jelentése, amely már jóval több konkrétumot tartalmaz. Westerwelle a francia, az olasz, az osztrák, a portugál, a spanyol, a dán, a lengyel, a belga, a holland és a luxemburgi külügyminisztert kérte fel, hogy vegyenek részt a munkában. A dokumentum legfőbb gondolata az, hogy intenzívebb integrációra van szükség a válság legyőzése és a hosszú távú célok elérése érdekében. A jelentésben abszolút prioritást élvez a Gazdasági és Monetáris Unió megerősítése a gazdasági kormányzás erősítésének és új EU szintű mechanizmusok létrehozásán keresztül.

A demokratikus legitimitás és elszámoltathatóság érdekében az Európai Parlament hatáskörébe újabb feladatok kerülnének, és erősítenék az EP és a nemzeti parlamentek közötti együttműködést.

Hosszabb kitekintésben pedig a válság elhárítása után alapvető változásokat akarnak elérni az EU működését illetően. 2013-ban alapos revízió alá helyeznék és megerősítenék az Európai Megerősítenék a közös biztonság – és védelmi politikát és a közös kül – és biztonságügyi politikát is a többségi döntési rendszerre való áttéréssel. Célul tűzik ki a közös képviselőt a nemzetközi szervezetekben, végső soron pedig egy európai hadsereg felállítását is.

Intézményi reformok útján tovább erősítenék az Európai Bizottság pozícióit, és az Általános Ügyek Tanácsa koordinációs szerepét.

A bizottsági elnök az EU miniszterelnökeként funkcionálna, és személyesen nevezné ki saját kormányát. A bizottsági elnököt az egyik elképzelés szerint az állampolgárok személyesen választanák.

Kétkamarás Európai Parlamentet javasolnak, amelynek lenne törvénykezdeményező joga, és a felső lenne fenntartva a tagállamoknak (ez a jelenlegi Tanács). Az EP demokratikus legitimitását erősítendő – akár már 2014-ben – az EP-választásokon összeurópai pártok indulnának, amelyekre az európai polgárok közvetlenül szavaznának.

José Manuel Barroso, a Bizottság elnöke az ún. „*State of Union*” beszédével nyitotta meg az EP őszi ülészetét 2012. szeptember 12-én Strasbourgban. Egy, az európai egység felé vezető új tervet vázolt fel, az erősebb integrációt megjelölve követendő irányként, és nyíltan az európai föderáció kialakításáról beszélt. A beszéd legfőbb üzenete éppen az volt, hogy az EU előtt álló út a föderáció irányába mutat („*Today I call for a federation of nation states.*”), mert csak így tudják az EU a tagállamok a szerteágazó problémáikat megoldani.

Barroso nemzetállamok föderációjáról, összeurópai pártokról, közösségi szintre emelt adópolitikáról szólt, kilátásba helyezve az alapszerződés-módosítást is középtávon. Óva intett az eurótól való visszalépéstől és, egy valódi gazdasági unió létrehozása mellett érvelt, amely politikai uniót alapszik.

A beszédben bemutatta a bankuniót elindítani hivatott egységes felügyeleti mechanizmusról (SSM) szóló javaslatcsomagot is. A gazdasági válság kirobbanása óta a Bizottság harminc pénzügyi szabályozási javaslatot dolgozott ki, mint pl. a derivatívákra, a shortolásra, és a bankárok méltányos fizetésére vonatkozó előterjesztések. Az eurózóna egységes, külső képviselőjének megteremtéséről, és a Stabilitási Kötvényekről (eurókötvények) is készültek bizottsági előterjesztések. Barroso bejelentette a hitelminősítő intézetek, a banki válságkezelő alap és a pénzügyi alkalmazottak személyes felelősségére vonatkozó javaslatok előterjesztését is.

Beszélt egy ütőképes eszközökkel felruházott közösségi gazdasági kormányzás létrehozásáról valódi, amely hiteles közösségi költségvetési háttérrel, egy esetleges Euróavezeti saját költségvetéssel rendelkezne.

Bejelentette, hogy az adópolitika terén is az egységesítés irányába tesz majd lépéseket az Európai Bizottság: többek között az adóelkerülés és – család visszaszorítása; a megtakarítások adóztatásáról szóló irányelv keretében harmadik országokkal való keményebb fellépésre; Kiállt a közös pénzügyi tranzakciós adó mellett, és jelezte, hogy a Bizottság támogatja azt a megoldást is, hogy az adót nem a teljes EU-27-es körben, hanem csak az ebben részt venni kívánó tagállamokban vezessék be.

Célként jelölte meg tovább egy „közös európai politikai tér” létrehozását és az EP szerepének további erősítését. A 2014-es európai választásokra partok szorosabb együttműködését, „európaizálódását” tűzte ki célul. Utalt a Bizottság szintén aznap megjelentetett javaslatára<sup>3</sup> arról, hogy az európai politikai pártok hogyan tudnák jobban képviselni az uniós polgárokat; Barroso a nagyhatású beszédben kifejtette, hogy a mostaninál jelentősen nagyobb politikai és gazdasági integrációt tart szükségesnek az Európai Unióban és kemény kritikával illetett egyes tagállamokat, amelyek szerinte a válság idején a szolidaritás gyengítésével és populista-nacionalista szólammal megrengették az állampolgárok bizalmát a közös európai jövő iránt. Minderre csak közép- és hosszútávon lát reális esélyt. Először a problémákat kell azonosítani, és ezt követően kell ehhez az eszközöket megválasztani. Ennek megfelelően előbb a jelenlegi szerződéseken belül kell meghozni a szükséges intézkedéseket, legvégül viszont új szerződésre lesz szükség. Barroso a jelenlegi politikai trendeket is illusztrálva elmondta, „nagy hiba lenne, ha a tagországok védelmét a populistákra és a nacionalistákra hagynánk”.

Az Európai Tanács elnöke 2012 decemberére készítette el azt a jelentést, amely a pénzügyi, a költségvetési és a gazdasági unió kiépítéséhez szükséges politikai irányokat tartalmazza, de nemcsak az Európai Tanács elnöke, de a Bizottság is tervet készített tervet a Gazdasági és Pénzügyi Unióval összefüggésben, ami tartalmazza a szorosabb politikai együttműködést és a közös adósságtörlesztés költségvetési kapacitásait is. Nagy tapsot kapott a Parlamentben, amikor kijelentette, „le kell számolni azzal az illúzióval, hogy lehet közös pénzünk, egységes piacunk kormányközi megközelítéssel”.

A következő szerződésmódosítások egyik témájaként a kötelező egyhangú döntések körének megszüntetését jelölte meg: „A tagállamoknak természetesen joguk van nem elfogadni és alkalmazni egy döntést, ez a nemzeti szuverenitás, de arra nincs, hogy egyedül blokkoljanak másokat az előrelépésben. Hiszen ezzel egy másik tagállam nemzeti szuverenitását sértik, amely előre akar lépni”.

---

3

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/951&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en>

A bizottsági elnök szerint az európai parlamenti választásokon a választók nem is találkoznak az európai pártcsaládok neveivel, csak a hazai tagpárokéval, ezért európai dimenziója az ötévente esedékes voksolásnak. Az Európai Bizottság ezért javaslatot tett az európai pártok működési szabályzatának módosítására amely szerint az európai pártok a 2014-es európai parlamenti választási kampányban nevezzék meg a jelöltjeiket az Európai Bizottság új elnöki posztjára. Ehhez nem szükségeltetik szerződésmódosítás, csak a pártok támogatottsága.

Az Európai Bizottság elnöke szerint a további integrációt végig kell kísérnie az erős demokratikus legitimitásnak. Ennek eleme az európai választások szerepének növelése, valamint az is, hogy ne legyen kétség egyetlen uniós tagállam demokratikus elkötelezettsége felől sem.

Francois Hollande francia államfő radikális föderális programot hirdetett 2013 májusában a hatalomra kerülésének egyéves évfordulóján tartott sajtótájékoztatón. A program legfontosabb elemei: Eurózóna-kormány, az adórendszerek harmonizációja, valóban közös energiapolitika, közös Eurózóna kötvénykibocsátás, és politikai unió. A tervet a bejelentés szerint két év alatt kellene megvalósítani. A francia elnök szerint ezek a lépések elengedhetetlenek ahhoz, hogy Európa túljusson a válságon, ami már az identitását veszélyezteti, ha nem lesz változás, akkor Európa eltűnik a világ térképéről.

A bejelentésben az is szerepelt, hogy gazdasági kormányt kellene felállítani az Eurózónában, amely minden hónapban ülésezne, és amelyet teljes munkaidőben foglalkoztatott elnök vezetne. A francia államfő Németországgal együtt szeretné kidolgozni a reformokat: "Franciaországnak és Németországnak kötelessége, hogy Európát előrébb mozdítsa. Ha Európa a jelenlegi állapotában marad, akkor az az európai eszme végét jelenti" A bejelentés természetesen nélkülözi a konkrétumokat és túlzottan ambíciózus, a németek pedig nem valószínű, hogy előre rohannának a politikai unió felé a gazdasági válság leküzdése előtt. Minden esetben a gazdasági kormányzásra és a fegyelmezett költségvetési politikára vonatkozó szabályok szigorú betartását kérnék cserébe a föderalizmus irányába való elmozdulásért – ami az egész Eurózóna szempontjából hasznos álláspont.

## **Irodalom**

Inman, R. P.–Rubinfeld D. L.: Subsidiarity and the European Union. NBER Working Paper Series, Working Paper, 6556. 1998.



Inman, R. P.–Rubinfeld, D. L.: Fiscal Federalism in Europe. Lessons from the United States Experience. *European Economic Review*, 36. 654–660. o. 1992.

Musgrave, R. A.: Approaches to Fiscal Theory of Political Federalism. *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*. National Bureau of Economic Research, 97–122. oldal. Princeton University Press, Princeton 1961.

Mortensen, Jorgen: Economic Policy Coordination in the Economic and Monetary Union: From Maastricht via the SGP to the Fiscal Pact. In: *Economic Policy*, CEPS Working Documents. August 2013

Oates, W.E.: *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York 1968.

Ódor Bálint: A KETTŐS TÖBBSÉG BEVEZETÉSÉNEK VÁRHATÓ HATÁSAI A TANÁCS MŰKÖDÉSÉRE ÉS MAGYARORSZÁG ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSI LEHETŐSÉGEIRE, Budapest Corvinus Egyetem, Ph.D. értekezés, 2013.

Pinder, John: European Community and Nation-State: A Case for a Neo-Federalism? *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-) Vol. 62, No. 1 (Winter, 1985-1986), pp. 41-54. Wiley

<http://www.jstor.org/stable/2618066>

Rasmussen, W. David: Federalism from a Market Perspective II. *Cato Journal*, Vol. 7. No. 2. Fall. 397-401.

Szalai, Ákos: Fiskális föderalizmus – Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, XLIX. évf., 2002. május, 424–440. oldal. 2002.