

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Európai gazdasági integráció



HALMAI PÉTER

Dialóg Campus

Halmai Péter

EURÓPAI GAZDASÁGI INTEGRÁCIÓ

SCIENTIA RERUM POLITICARUM

Sorozatszerkesztő
Kiss György és Kis Norbert

Halmai Péter

EURÓPAI GAZDASÁGI INTEGRÁCIÓ

DIALÓG CAMPUS ❖ BUDAPEST, 2020

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű
kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektorok
Kutasi Gábor
Halm Tamás Antal

© A kiadó, 2020
© A szerző, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Bevezetés	11
1. A gazdasági integráció elméleti alapjai	13
1.1. A gazdasági integráció európai konstrukciója	13
1.1.1. Integrációelméletek	18
1.1.2. Az európai gazdasági integráció céljai	19
1.2. Globális és regionális integráció	20
1.3. Belső piac. Négy alapszabadság	22
1.3.1. Közös piac, belső piac	22
1.3.2. Négy alapszabadság	23
1.3.3. Az európai integráció szimbóluma	24
1.3.4. A belső piac erősítésének súlyponti területei	25
1.3.5. Pénzügyi szolgáltatások az egységes piacon	28
1.3.6. A pénzügyi szolgáltatások szabályozása az Európai Unióban	29
1.4. A vámunió hatásai	31
1.5. A gazdasági integráció hatásainak mérése	33
1.5.1. A vámunió hatásai. Összefoglalás.	34
1.5.2. Közös piac, belső piac	37
1.5.3. A gazdasági unió hatásai	39
1.6. Piacméret és méretgazdaságosság	40
1.6.1. BE-COMP-görbék, zárt gazdaság	41
1.6.2. Az európai liberalizáció hatása	43
Áttekintendő fogalmak	46
2. A közös kereskedelempolitika	49
2.1. Miért van szükség közös kereskedelempolitikára?	49
2.2. A nemzetközi kereskedelem jelentősége az Európai Unióban	50
2.3. A közös kereskedelempolitika alapelvei és céljai	52
2.4. A közös kereskedelempolitika eszközei	52
2.4.1. Vámok	53
2.4.2. Nem vámjellegű intézkedések	54
2.5. A kereskedelmi kapcsolatok típusai	55
2.5.1. Preferenciális kapcsolatok	55
2.5.2. Átalakuló kapcsolatok, új típusú kereskedelmi megállapodások	57

2.6. A szabadkereskedelmi megállapodások növekvő szerepe	58
2.6.1. Jelenleg is alkalmazott szabadkereskedelmi megállapodások	59
2.6.2. További szabadkereskedelmi tárgyalások, tervezett megállapodások	66
2.7. Dezintegráció és kereskedelempolitika	68
2.7.1. A dezintegráció elméleti sémája	69
2.7.2. A brexit kereskedelempolitikai kérdései	71
Áttekintendő fogalmak	76
3. Versenypolitika	79
3.1. A közösségi versenypolitika létrehozásának céljai	79
3.2. Állami támogatás és versenypolitika	80
3.3. A vállalkozásokra vonatkozó szabályok	83
3.3.1. A versenykorlátozó megállapodások és magatartások tilalma	84
3.3.2. A gazdasági erőfölénnyel történő visszaélés tilalma	85
3.3.3. A vállalkozások összefonódásának ellenőrzése	85
3.4. Az államra vonatkozó uniós versenyjogi szabályok	86
3.4.1. Az állami támogatásokra vonatkozó közösségi versenyjogi szabályok	86
3.4.2. A közvállalkozásokra vonatkozó közösségi versenyjogi szabályok	88
Áttekintendő fogalmak	88
4. Az Európai Unió közös költségvetése	91
4.1. Az EU költségvetésének fő sajátosságai	91
4.1.1. Eltérések a nemzetközi szervezetek és a nemzeti államok költségvetéseitől	91
4.2. A közös költségvetés alapelvei	93
4.3. A közös költségvetés változásai	94
4.4. A közös költségvetés és az európai polgárok	98
4.5. Az Európai Unió költségvetésének szerkezete	99
4.5.1. A költségvetés bevételi oldala	99
4.5.2. A költségvetés kiadási oldala	101
4.6. A többéves pénzügyi tervek rendszere	104
4.6.1. A jelenlegi (2014–2020. évi) többéves pénzügyi keret	104
4.7. Magyarország és a közös költségvetés	109
4.7.1. A csatlakozás utáni évtized	110
4.7.2. Magyarország és a 2014–2020. évi középtávú pénzügyi keret	111
4.7.3. Az egyes tagállamoknak jutó transzfer változása a közös költségvetésben	112
4.8. A közös költségvetés jövője	113
Áttekintendő fogalmak	115
5. A Közös Agrárpolitika	117
5.1. A Közös Agrárpolitika céljai, szabályozási területei	117

5.1.1. Mezőgazdaság és közös piac	117
5.1.2. A Közös Agrárpolitika céljai	118
5.1.3. A szabályozás fő területei	119
5.2. A Közös Agrárpolitika változásai, reformja	119
5.2.1. A Közös Agrárpolitika eredeti modellje	119
5.2.2. A KAP reformja. A reform újabb szakaszai	121
5.3. A KAP szerződéses alapjai	124
5.4. Közös piacszervezetek – a Közös Agrárpolitika első pillére	124
5.5. Közvetlen támogatások	129
5.6. A második pillér: az integrált vidékfejlesztés	134
5.6.1. Vidékfejlesztés, vidékfejlesztési intézkedések	134
5.6.2. Vidékpolitika a 2014–2020. évi időszakban	135
5.6.3. A vidékfejlesztési stratégia és program	136
5.7. A KAP 2020 utáni rendszere	139
5.7.1. A közvetlen támogatások tervezett rendszere	140
5.8. A Közös Agrárpolitika jövője. Radikális reform versus renacionalizáció?	141
Áttekintendő fogalmak	142
6. Regionális politika	145
6.1. Regionális fejlettségbeli különbségek	145
6.2. Konvergencia és divergencia	148
6.3. Integráció és specializáció	152
6.4. A gazdasági tevékenység elhelyezkedésének elméleti háttere	153
6.4.1. Agglomerációs és szóródási erők	154
6.4.2. Az európai integráció lokációs hatásai	157
6.4.3. A szorosabb európai integráció lokációs hatása	158
6.4.4. Regionális munkanélküliség	161
6.4.5. Perifériás jelleg és valóságos földrajz	162
6.5. Az Európai Unió regionális politikája	163
6.5.1. A strukturális politika kialakulása	163
6.5.2. Strukturális és beruházási alapok	164
6.5.3. A strukturális politika alapelvei	166
6.5.4. A regionális politika fejlődése	167
6.6. Kohéziós politika 2014 és 2020 között	168
6.6.1. A regionális politika és az Európa 2020 stratégia	168
6.6.2. Működési sajátosságok, technikai alapok	170
6.6.3. Az alapok tevékenységi köre	171
6.6.4. Az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap földrajzi hatóköre	172
6.7. Néhány empirikus bizonyíték	175
Áttekintendő fogalmak	176

7. A Gazdasági és Monetáris Unió	177
7.1. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) az integrációs formák rendszerében	177
7.1.1. A Gazdasági és Monetáris Unió kiépítése	177
7.2. A Maastrichti Szerződés és a GMU	179
7.3. Az optimális valutaövezetek elmélete	180
7.3.1. Az elemzés keretei: lehetetlen hármasság, reálárfolyam és vásárlóerő-paritás (PPP)	180
7.3.2. Az alapprobléma	184
7.3.3. Az egységes valutaövezet előnyei	185
7.3.4. A valutaövezet költségei	187
7.4. Az optimális valutaövezet feltételei	192
7.4.1. Endogén kritériumok	193
7.4.2. Kritériumok és az aszimmetrikus sokk	193
7.4.3. Transzferek	194
7.5. A maastrichti rendszer (GMU 1.0) alapvető sajátosságai	194
7.5.1. Árstabilitás	194
7.5.2. Központi banki függetlenség	195
7.5.3. Fiskális fegyelem	195
7.5.4. Nominális konvergenciakritériumok	196
7.6. Az egységes valuta, az euró bevezetése	196
7.7. A Gazdasági és Monetáris Unió egyes alapvető sajátosságai	197
7.7.1. Az egységes valuta előnyei és terhei	197
7.7.2. A Gazdasági és Monetáris Unió fő gyakorlati jellemzői	198
7.8. Az eurórendszer felépítése és működése	199
7.8.1. N ország, N+1 központi bank	200
7.8.2. A rendszer architektúrája	200
7.8.3. Döntések az eurórendszerben	201
7.8.4. A monetáris politika stratégiája	201
7.8.5. A Taylor-szabály	203
7.8.6. A szabályozás mechanizmusa	204
7.8.7. Egységes pénz – egységes monetáris politika	206
7.8.8. Függetlenség és beszámoltathatóság	206
7.9. A rendszer működési tapasztalatai	207
7.9.1. A rendszer kezdeti működési tapasztalatai	207
7.9.2. Egy pénz, egy politika	209
7.9.3. Az alkalmazkodás lehetőségei	211
7.10. Mennyiségi lazítás az EKB gyakorlatában	212
7.10.1. Negatív betéti kamatláb	213
Áttekintendő fogalmak	215

8. Gazdaságpolitikai koordináció, fiskális politika, stabilitási paktum	217
8.1. Átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások	217
8.2. Fiskális politika a monetáris unióban	218
8.2.1. Hitelfelvétel, transzfer	219
8.2.2. Automatikus stabilizátorok	220
8.2.3. Diszkracionális fiskális politika	220
8.3. Fiskális politikai externáliák	221
8.3.1. Tovagyűrűzések: a politikai koordináció esete	221
8.3.2. Ciklikus jövedelmi tovaggyűrűzések	221
8.3.3. Hitelköltségek tovaggyűrűzése	222
8.3.4. Növekvő deficit és a kimentést tiltó klauzula	222
8.3.5. Deficithajlam és kollektív fegyelem	223
8.4. Fiskális politika az euróövezetben	223
8.5. Stabilitási és Növekedési Paktum	224
8.5.1. A preventív (megelőző) ág	226
8.5.2. A javító (korrektív) ág	227
8.6. A Stabilitási, Koordinációs és Növekedési Szerződés	228
8.7. A stabilitási paktum ellentmondásai	229
8.7.1. Anticiklikus fiskális politikák: mekkora a mozgástér?	229
8.7.2. A rendszer fő ellentmondásai	229
8.7.3. Az Euró Plusz Paktum	232
8.8. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére irányuló eljárás (MIP)	233
Áttekintendő fogalmak	234
9. A Gazdasági és Monetáris Unió rendszere és jövője	235
9.1. A Gazdasági és Monetáris Unió szerkezeti problémái	235
9.1.1. Az euró bevezetése és a konvergencia dimenziói	235
9.1.2. Gazdasági és Monetáris Unió 1.0: konstrukció és következmények	236
9.1.3. Középpontban a külső egyensúlytalanság	242
9.1.4. A fiskális unió mint aszimmetrikus kockázatközösség	245
9.1.5. Európai gazdasági kormányzás felé	247
9.2. Többsebességű Európa? Differenciált integráció versus átfogó reform	252
9.3. A válság és a Gazdasági és Monetáris Unió 2.0	257
9.3.1. Válságkezelés és reform	257
9.3.2. A rendszerszintű reform: a GMU 2.0	259
9.3.3. Választ igénylő kérdések	265
Áttekintendő fogalmak	266
10. Az európai növekedési potenciál eróziója	269
10.1. Termelékenységnövekedés és idősödő társadalom	269
10.2. Az európai növekedési potenciál kifulladásá	272

10.3. A legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság tanulságai: elhúzódó, differenciált kilábalás	277
10.4. Krízis és a krízis után: kilábalás vagy állandó sokkok, mélyülő modellválság?	282
10.5. Néhány tanulság	283
Áttekintendő fogalmak	283
11. Európai növekedési programok	285
11.1. Lisszaboni stratégia, szerkezeti reformok	285
11.2. A szerkezeti reformok hatásai – parciális megközelítésben	286
11.3. Makrogazdasági hatások	292
11.3.1. Kölcsönhatások az egyes reformterületek között	293
11.3.2. Reform szinergia	294
11.4. Inkluzív növekedés felé	295
11.5. Néhány tanulság	296
11.6. Az Európa 2020 stratégia	297
11.6.1. Célok és prioritások	299
11.6.2. Intelligens növekedés – tudásra és innovációra épülő gazdaság	300
11.6.3. Fenntartható növekedés – erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság	301
11.6.4. Inkluzív növekedés – magas foglalkoztatás, gazdasági, szociális és területi kohézió	302
11.7. Az európai szemeszter	302
Áttekintendő fogalmak	303
Felhasznált irodalom	305

Bevezetés

Az európai integrációnak, azon belül a gazdasági integrációnak mind a kontinens országai, mind a világgazdaság szereplői számára rendkívüli jelentősége van. Az európai integráció immár közel 70 éve jelent reális lehetőséget, perspektívát a földrész nemzeti számára. Az európai integráció szélesedése (azaz földrajzi kiterjedésének növekedése), illetve mélyülése (azaz a társadalmi-gazdasági viszonyok egyre szélesebb körére kiterjedő integráció) egyidejűleg haladt előre.

Az európai integráció egyedi jelenség. Noha regionális integrációk a világ más térségeiben is fejlődésnek indultak, az európai integrációhoz, illetve azon belül az európai gazdasági integrációhoz hasonlítható regionális integráció mindeddig nem jött létre máshol.

E kötet alapját sokéves széles körű kutatások,¹ továbbá jelentős oktatási és tananyagfejlesztési tapasztalatok képezték. A mű egyrészt az EU gazdasági integrációjának *alapjait*, illetve az EU *közös költségvetésének* témaköreit foglalja össze. Az egyetemen folyó képzési programok sajátosságaira tekintettel figyelmet igényeltek az integráció intézményi összefüggései. Másrészt, s ez képezi a kötet gerincét: a mű az európai integrációt, az európai közös politikákat *alkalmazott gazdaságtani megközelítésben* tárgyalja. Következésképpen a mikro- és makroökonómiai tanulmányok során szerzett ismeretek jól használhatók a könyv feldolgozása során. Ugyanakkor a jelzett ismeretkör alapját és közvetlen előzményét a nemzetközi gazdaságtan képezi. E területek ismerete *előfeltétele* a mű hatékony felhasználásának.

A kötet alkalmazott gazdaságtani fejezetei a globális és a regionális integráció áttekintésével indulnak. Azt követően a preferenciális liberalizáció, a piacméret és méretgazdaságosság, a közös kereskedelempolitika, közös versenypolitika fejezetei e területek döntően alkalmazott mikroökonómiai kifejtését tartalmazzák. A strukturális politika, illetve a Gazdasági és Monetáris Unió, a fiskális politika, az európai növekedési potenciál és a strukturális reformok (Európa 2020) témaköreit pedig alapvetően alkalmazott makroökonómiai megközelítésben tárgyalja. Az európai integráció különösen bonyolult közpolitikai területe, a Közös Agrárpolitika tárgyalása mindkét megközelítést alkalmazza.

A könyv komplex módon, a legkorszerűbb nemzetközi megközelítésekre alapozva fogja át az európai gazdasági integráció rendszerét. Az egyes fejezetek egymásra épülnek. Ugyanakkor a kötet egyes részeinek modulrendszerben történő felhasználása is lehetséges. Kellő körültekintéssel kijelölhető az adott képzéshez szorosabban kapcsolódó ismeretek, az azokat tartalmazó fejezetek és alfejezetek köre. Azaz a kötet egyes pontosan meghatározott részeire is alapozhatók kurzusok. Ugyanakkor a kötet egyúttal az adott témakört átfogó kézikönyv. A szerző reményei szerint hasznos segítséget nyújthat a témakörrel foglalkozó szakemberek és a témakör iránt érdeklődő szélesebb olvasóközönség számára is.

¹ A kötet A modern állam gazdasági szerepének legújabb dimenziói elnevezésű Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében készült.

A mű kiterjedt, nagyrészt külföldi szakirodalmi bázisra támaszkodik. Nagy számú, szemléletes ábrát tartalmaz, amelyek lényeges mértékben segíthetik az európai integráció gazdaságtani feldolgozását. Az irodalomjegyzék a terület iránt érdeklődő olvasók számára további lehetőséget nyújt a témában történő elmélyedésre.

Az egyes fejezetek végén áttekintendő fogalmak segítik a felkészülést. E *több mint 300* (egészen pontosan 303) *kategória átfogja az európai gazdasági integráció rendszerét*. Aki e kategóriákat ismeri és a közöttük fennálló összefüggéseket képes értelmezni, biztonsággal eligazodhat e különösképpen bonyolult területen.

Köszönettel tartozom kollégáimnak és a kutatóműhely további tagjainak inspiráló és segítő támogatásukért, amellyel hozzájárultak e munka megszületéséhez. Különösen nagy köszönet illeti a mű lektorait, továbbá szerkesztőjét.

A kötet eredeti kézírata 2018-ban született. 2019 őszén az eredeti szöveg kiegészítésre került. A végső kiadói munkák 2020 elején zajlottak.²

A szövegben – fentiekkel is összefüggésben – mindvégig 28 EU-tagállam szerepel. Ugyanakkor a kötet az európai integráció különösen fájdalmas fejezete, a brexit³ kapcsán kitér a dezintegráció lehetőségére is. Abban a reményben adom át e munkát, hogy az lényegesen elősegítheti az érdeklődő olvasók ismereteinek bővítését, illetve az egyetemi hallgatóság felkészülését.

A szerző

² Az időközben kitört koronavírus válság, annak következményei lényeges hatásokat gyakorolhatnak az európai integráció további folyamataira is. A jelzett körülményekre tekintettel e mű előbbieket szükségképpen nem tárgyalhatta.

³ Az Egyesült Királyság a 2016 júniusában tartott véleménynyilvánító népszavazás után 2017 márciusában kérte az EU-Szerződés 50. cikke aktiválását, azaz a kilépési megállapodásról szóló tárgyalások megkezdését. 2018 novemberére az EU-tagállamok és a brit kormány megállapodástervezetet írtak alá. Ám e dokumentumot a londoni Parlament több kísérlet után sem fogadta el. A 2019 nyarán megalakult új brit kormány 2019 novemberében a megállapodás szövegének kismértékű módosítását érte el. A 2019. decemberi választások után a brit Parlament a módosított megállapodást elfogadta. A szöveg leadása után döntött el, hogy a brit Parlament elfogadta a kilépési megállapodást. *Az Egyesült Királyság EU-tagsága 2020. január 31-én éjfélkor megszűnt*. Ám az átmeneti időszakra kötött megállapodás alapján *az Egyesült Királyság 2020. december 31-éig továbbra is teljes körű résztvevője a belső piacnak*. Ez az átmeneti időszak – 2020. június végéig benyújtott brit kérelem alapján – legfeljebb két évre meghosszabbítható lenne. Ám a brit kormány e lehetőséget törvényben tiltotta meg önmaga számára. Az EU-val folytatott kereskedelmi tárgyalások sikeres lezárásának valószínűsége a rendelkezésre álló szűk időszakban rendkívül mérsékelt.

1. A gazdasági integráció elméleti alapjai

1.1. A gazdasági integráció európai konstrukciója

A második világháborút követően az európai országok zöme a hazai termelés védelmében protekcionista kereskedelempolitikára rendezkedett be. A széleskörűen alkalmazott protekcionizmus a piacok elszigetelődéséhez, elaprózódásához vezetett. Nem meglepő módon az európai gazdasági integráció háttérében meghúzódó egyik legfontosabb vezérelv az európai piacok egyesítése volt. A nagyobb piactól a vállalati hatékonyság javulását, hosszabb távon pedig a gazdasági teljesítmény növekedését várták.

A *protekcionizmus* a nemzeti piacokat elválasztja, elszigeteli egymástól. Az egyenként szűk nemzeti piacokon a vállalatok számára beszűkülnek az értékesítési lehetőségek. Korlátozott a méretgazdaságosságból származó előnyök kihasználásának a lehetősége. A gazdasági integráció részét képező liberalizáció (a partnerországok közötti kereskedelmi és egyéb korlátok felszámolása) megszünteti a piacok elaprózottságát. A vállalatok számára új piacok nyílnak meg. Egyre tágabb tér nyílik a méretgazdaságosságból, illetve a kereskedelmi akadályok felszámolásából származó további előnyök kihasználására.

A *gazdasági integráció* – a továbbiakban – *az önálló részek (nemzetgazdaságok) egységes rendszerbe történő összekapcsolódása, egybefoglalása*. Az integráció egyben kooperáció, ám azt jóval meghaladja. A tagállamok a kompetenciák egy részét nemzetek feletti rendszerben összpontosítják, *szupranacionális struktúrákat* alakítanak ki. Az európai integráció mindenekelőtt *gazdasági integráció*,⁴ amelynek koncepcionális váza a következő. A versenytársakhoz mérten kis (vagy legfeljebb közepes) méretű nemzeti piacok a *négy alapszabadság* intézményi konstrukciója (az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlása) alapján egyre inkább kontinentális piaccá egyesülnek. E kontinentális (belső) piacon – a korábbi elkülönült nemzeti piacokhoz képest – lényegesen intenzívebbé válhat a gazdasági verseny. Az *intenzívebb verseny* megnöveli a piaci szereplők teljesítménykényszerét, kikényszeríti a hatékonyság javítását. E mikroszintű hatékonyságjavulás szükségképpen elvezet a makrogazdasági hatékonyság, annak révén a nemzetgazdasági teljesítmény növekedéséhez.⁵ E *piaci integrációs mechanizmus* sikeres működése megteremti a jólét folyamatos növekedésének a lehetőségét.⁶

⁴ Az európai integrációnak természetesen rendkívül fontos politikai előfeltételei is voltak és vannak, amelyeket azonban e kötet – témájából adódóan – nem tárgyalhat.

⁵ A makrogazdasági hatékonyság természetesen nemcsak a mikrogazdasági hatékonyságtól, hanem további tényezőktől, például a gazdaság szerkezetétől is függ.

⁶ Az európai gazdasági integráció koncepciója nyilvánvalóan szorosan összefügg az ordoliberalis megközelítéssel, a szociális piacgazdaság elméletével. Például W. Röpke (1942) revelatív műve egyidejűleg mozdíthatta elő mindkettőt. A szociális piacgazdaság koncepcióját átfogóan mutatja be, s az európai ívű megközelítéssel kapcsolja össze Csaba László (2014).

Az egyes tagállamok, különösképpen pedig az egyes régiók versenyképessége nagymértékben eltérő. *A piaci alapú integráció zavartalan működéséhez a kevésbé versenyképes térségeknek felzárkózási esélyt kell kapniuk.*⁷ A belső piaci versenyben történő helytállás képessége elemi feltétele a sikeres integrációnak. A méretgazdaságosság sem tud érvényesülni jövedelmileg töredezett piacon, ahol a fogyasztói kosár, a szükséges tőkejavak nem azonos összetételűek és/vagy technológiai színvonalúak.

Valójában a négy alapszabadságon alapuló belső piaci modell sikeres működése csak széles körű *konvergenciafolyamatok* érvényesülése esetén lehetséges. A különböző tagállamokban, illetve régiókban élő emberek számára reális esély szükséges a fejlettségi és az abból származó jövedelmi különbségek mérséklődésére, a felzárkózásra. Annak hiányában a személyek szabad mozgása kezelhetetlen méretű belső migrációs folyamat kialakulásához vezethetne. A felzárkózás, a versenyképesség növelése mindenekelőtt az érintett tagállam, illetve régió feladata és felelőssége. E folyamatok azonban az integráció rendszerében is támogatást kapnak a kohéziós politika révén.

Balassa (1961) klasszikus elmélete alapján *különböző integrációs formák* működhetnek. A megkülönböztetés alapja: két vagy több gazdasági egység milyen mértékben tömörül egységes egészbé.

A gazdasági integráció jelzett, általánosan elfogadott rendszerezése szerint az alábbi *fokozatai*⁸ különíthetők el:

01. *Preferenciális vámövezetben* a tagok kedvezményeket nyújtanak egymásnak, s ezzel megkönnyítik a partnerországból származó áruk bejutását a saját piacukra. E kedvezmény korábban jellemzően kölcsönös volt. Például az Egyesült Királyság és volt gyarmatai alkottak ilyen övezetet. Az utóbbi évtizedekben az egyoldalú kedvezmények is elterjedtek. (Ez utóbbi megoldás a gazdasági segítségnyújtás egyik formájává vált. Az EU például egyre több fejlődő ország termékeit engedi be vámmentesen a saját piacaira.)
02. *Szabadkereskedelmi övezet.* A terület országain belül a kereskedelem liberalizált, egymás között eltörlik a vámokat és a mennyiségi kvótákat, de a kívülállókkal szemben mindenki önálló kereskedelempolitikát és vámtarifát alkalmaz. A preferenciális vámövezet és a szabadkereskedelmi övezet lépés az integráció felé. Ám önmagában még egyik sem *integrációs forma*.
1. *Vámunió.* A terület országain belül a kereskedelem liberalizált, egymás között minden termékre megszüntetik a vámokat és a mennyiségi kvótákat, de kívülállókkal szemben már egységes vámokat alkalmaznak, és közös kereskedelempolitikát folytatnak.

⁷ Az 1.1. ábrán szereplő szolidaritás ennél szélesebb értelmet is hordoz az európai integráció rendszerében.

⁸ Megjegyzést igényel: a felsorolt hat lépcső *elvi* lehetőség. Az *Európai Unió*, a világ mindmáig legmélyebb gazdasági integrációja a negyedikként megjelölt *gazdasági unió* szakaszában van. A *teljes gazdasági integráció* a jelenleg is viták alatt álló GMU-reform (lásd 10. fejezet) eredménye lehetne. A definíció szerinti politikai integráció pedig nincsen napirenden.

2. *Közös piac.* A vámuniónál annyiban több, hogy megvalósítja a négy alapszabadságot (árúk, szolgáltatások, tőke és munkaerő szabad áramlása). A gazdasági határok viszont továbbra is fennmaradnak. E keretben elméletileg teljesen szabad a gazdasági verseny a piaci szereplők között.
3. *Egységes (belső) piac.* A közös piac olyan továbbfejlesztett változata, ahol a vámonokon és mennyiségi korlátozásokon kívül az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad mozgását, a kereskedelem menetét akadályozó „nem vámjellegű” fizikai (határformalitások, határellenőrzések), pénzügyi (kötségvetési, adózási szabályok), technikai (a tagállami jogszabályok, szabványok és más erőforrások különbségeiből adódó) korlátokat is felszámolják. A valódi kontinentális verseny feltételei az egységes piac keretei között teremődnek meg.
4. *Gazdasági unió.* A közös piacon túl már a gazdaságpolitikák integrációja is megvalósul, ami a nemzeti gazdaságpolitikák összehangolását, harmonizálását, célként pedig a közösségi szintű egységesítést jelenti. Alapvető eleme az egységes valuta, illetve az általa megvalósuló monetáris unió (egységes központi bank, monetáris és árfolyam-politika szupranacionális szintre kerül).
5. *Teljes gazdasági integráció (full economic integration),* amelyben már a fiskális unió, a költségvetési politikák integrációja is megvalósulhat.
6. *Politikai unió* keretében a törvényhozást és a kormányzatot is bevonják az integrációs folyamatba: egységes államigazgatás, egységes külképviselet, egységes bel- és igazságügyek, egységes honvédelem alakul ki. Ezzel párhuzamosan szövetségi kormányzatok jönnek létre. Az egymásra épülő fokozatok *a mélyülés, az egyre szorosabb integráció* logikáját tükrözik. E rendszerbe a közös piac és a gazdasági unió közé utólag került be az *egységes (vagy belső) piac* konstrukciója, amely a négy alapszabadságnak a közös piacnál teljesebb megvalósulását nyújtja, az úgynevezett nem vámjellegű (fizikai, technikai, fiskális) akadályokat is kiiktatva a négy alapszabadság érvényesülésének útjából. A *gazdasági unió* az egységes piac vívmányain túl az *egységes valuta* megteremtését,⁹ illetve a *gazdaságpolitikák koordinációját, részleges integrációját*¹⁰ feltételezi. A *teljes gazdasági integráció* (másképpen: teljes gazdasági unió) a monetáris, a fiskális és a szociális politikák egységesítését tartalmazza. Mindez szükségképpen a szupranacionális intézmények szerepének erősödését, a föderális gazdasági kormányzás irányában történő elmozdulást feltételezi. (A gazdasági integráció sémáját az eddig kifejtettek alapján az 1.1. ábra foglalja össze.)

⁹ Balassa alapművében még nem szerepel az egységes valuta a gazdasági unió definitív elemeként. (BALASSA 1961, 2.)

¹⁰ Koordináció: az önálló alkotórészek (tagállami gazdaságpolitikák) összehangolása, összerendezése, összeegyeztetése. Integráció esetén szupranacionális elem(ek) is bekekerülnek e folyamatba.



1.1. ábra

A gazdasági integráció sémája

Forrás: a szerző szerkesztése

A gazdasági integráció mélyülésével egyidejűleg jelentős intézményi átalakulás valósult meg. Mindezek az integrációs formák – a vámuniótól egészen a gazdasági és politikai unióig – *jelentősen érintik a tagállamok szuverenitását.*

A gazdasági integráció magasabb fokain a szupranacionális szint részére történő kompetenciatranszfer, illetve a nemzetek feletti intézmények erősödése a jellemző sajátosság. Az integráció fokozataiban történő előrehaladás a *mélyülés* mint folyamat. Ugyanakkor az integráció előrehaladása *mélyintegrációhoz* mint elért szinthez (állapothoz) vezet el. (Lásd HALMAI 2020a.)

A gazdasági integráció megcélzott szintje döntően politikai megfontolások alapján alakul ki. (PALÁNKAI 2011) A politikai döntések mindenütt jelen vannak az integráció folyamatában.

Az európai integráció egyre bővülő szabályai, intézményei (víványai) az *egyre szorosabb integráció* logikáját tükrözik. (Az EU-Szerződés 1. §-a szerint az integráció „egyre szorosabb egység létrehozásának folyamata”). Azok mindenkor teljessége¹¹ – tartalmi értelemben – a *magintegráció*. (HALMAI 2020a) A magintegráció a leginkább az európai integráció magországaiiban érvényesül. A periférián a *differenciált integráció* különböző konstrukciói is lehetségesek. A konstrukciók nem egyenértékűek. Az európai integráció „az egyre szorosabb integráció” logikája szerint halad előre. (Lassulásoktól és megtorpanásoktól nem mentesen.) Az integráció lényegi tartalma a magintegráció. A differenciált integráció különböző formái azzal nem egyenértékűek.

A *differenciált (eltérő mértékű) integráció* folyamat, amelyben a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekre vonatkozó uniós szabályoknak.¹² A *viszonyítás*

¹¹ Az adott időpontban legmélyebb integrációt képviselő vívmányok teljességéről van szó. Az attól történő esetleges eltérések nem az integrációs vívmányok, a magintegráció, hanem a differenciált integráció körébe tartoznak. Ha a legmélyebb integrációt kifejező vívmányok még nem részei az EU-jognak, akkor is *részt képezik a közgazdaságtani, illetve szélesebb integrációelméleti értelemben vett magintegrációnak.*

¹² Például jelenlegi példát idézve: a Gazdasági és Monetáris Unió rendszerében az euróövezet a magintegráció. Ám az EU-tagállamok egy része eltéréssel rendelkezik, azaz még nem tartozik az euróövezetbe.

kontextusa a mindenkori magintegráció. Az európai integráció lényegi tartalma (az egyre szorosabb integráció) a magintegráció. A differenciált integráció különböző formái azzal nem egyenértékűek.

A differenciálás bizonyos formái túlnyúlhatnak az Európai Unió határain, beleértve esetleg egyes kívülálló (nem tag-) államokat.¹³ A differenciálás eszközt jelenthet az EU-tag-államok között fennálló heterogenitások menedzselésére. Mindezek révén legyőzhető lehet a patthelyzet az integrációs folyamatban. Ám egyúttal dezintegrációs, illetve felbomlási trendek kiváltásához is vezethet. A történelem során korábban sok konfliktusban egymással szemben álló európai nemzetek összefogása, integrációja együttes, hatékony döntések igényével járt.¹⁴ Az európai egyesülés folyamatában is fennmaradt a nemzeti államok territoriális szuverenitása. E két tényező egyidejű jelenléte az integrációba bevont területek vonatkozásában a mindaddig példa nélküli „közösségi módszer”, illetve „közösségi modell” kialakítását igényelte. Ennek legfontosabb mozzanata az, hogy a nemzeti szuverenitás meghatározott, szigorúan körülhatárolt részét az érintett tagállamok *saját elhatározásukból, érdekeik jobb érvényesítése céljából* átadják az Európai Unió (illetve korábban az Európai Közösségek) intézményeinek. *A szuverenitás átruházásának e sajátos (sui generis) modellje intézményi értelemben az európai integráció legfontosabb megkülönböztető sajátossága.* (HALMAI 2013)

Az európai integráció sajátos, szupranacionális és kormányközi elemeket egyaránt tartalmazó rendszer. Mélyülése és bővülése nyomán az integráció az alapítók eredeti célkitűzéseit meghaladó jelentőségre tett szert. Részben emiatt is jelentős új kihívásokkal néz szembe napjainkban is.

A modernizációs folyamat az európai integráció kezdetétől nagy utat tett meg. A multinacionális vállalatok térnyerése, a globalizáció folyamatai fokozzák a kölcsönös nemzetközi függőségek jelentőségét, illetve egyre inkább átlépik a hagyományos nemzetállami kereteket. Mindezek miatt a nemzetállam önmagában vett legitimitációja és autoritása csökken. Az ügyek jelentős része kikerül a nemzetállamok korlátlan szuverenitásának köréből. Az európai államoknak csak *egymással összefogva* nyílnak lehetőségek e folyamatok érdemi befolyásolására.

Éppen ezért korunkra az európai integráció rendszerében a *szuverenitás új geometriája* alakult ki. Az integráció mélyülése, a szuverenitás egyes – pontosan körülhatárolt – elemeinek átruházása a nemzetállamot fenyegető veszély helyett új lehetőségek megnyílasaként, bizonyos értelemben a globalizációra történő reakcióként értelmezhető. Valójában az európai integrációban a nemzeti szuverenitás elvesztése helyett *a szuverenitás egyes (átruházott) elemeinek a tagállamokkal történő együttes gyakorlásáról* van szó. Az uniós döntési rendszer természetesen korlátozhatja egyes nemzeti érdekek érvényesítését: a tagállamok kölcsönös engedmények révén jutnak el a hatékony döntésekhez szükséges kompromisszumokhoz. Ám az uniós tagság révén mindegyik tagállam hatékonyabban érvényesítheti legfontosabb nemzeti érdekeit, hiszen részt vehet az általános szabályozási és döntéshozatali folyamatokban. E lehetőség nemcsak a kis- és közepes méretű tagállamok, hanem a legnagyobbak nemzetközi befolyását is megsokszorozza.

¹³ Például a belső piac rendszerében a nemcsak EU-tagállamok vesznek részt, hanem Norvégia, Lichtenstein, Izland, 2020. december 31-ig az Egyesült Királyság és – kétoldalú szerződések alapján – Svájc.

¹⁴ A témakört átfogó igénnyel tárgyalta BEREND 2008, 2016.

1.1.1. Integrációelméletek

Az integrációelméletek két fő iránya a *föderalista*, illetve a *kormányközi megközelítés*. Az elmúlt évtizedek során több jelentős elméleti irányzat (funkcionalizmus, euroföderalizmus, neofunkcionalizmus, kormányköziség, interdependencia, illetve rezsimmelélet, új institucionális stb.) is megfogalmazódott. Ezek mindegyike – legalábbis implicit módon – a tagállamok szuverenitásának alakulását is elemzi.

Az egyik leginkább kidolgozott irányzat a *neofunkcionalizmus*. E megközelítés alap-
elemei:

- a nemzetállam alkalmatlan az európai problémák megoldására,
- az átalakulás fokozatosan, egymásra épülő folyamatok révén mehet végbe,
- nagy jelentőségű e folyamatok technokratikus irányítása,
- funkcionális *spill-over* (túlsordulás) működik: bizonyos gazdasági ágazatokban megvalósuló integráció szükségképpen tovagyűrűzik további ágazatokba,
- a nemzetállam jelentősége mérséklődik, a polgárok lojalitása és a lobbicsoportok aktivitásának súlypontja is az új központokba helyeződik át,
- az integráció dinamikus, megállíthatatlanul előrehaladó, öngerjesztő folyamat.

Ezzel szemben az *intergovernmentalista megközelítés* a kormányközi szintet hangsúlyozza. Az 1990-es években megjelenő liberális kormányközi megközelítés (fő képviselője Andrew Moravcsik)¹⁵ három alapelve: a nemzeti államok racionális magatartásának feltételezése, a nemzeti preferenciaformálás liberális elmélete (az érdekcsoportok artikulálják, a kormányok pedig aggregálják a preferenciákat), végül az államközi tárgyalások intergovernmentalista elmélete. Ez utóbbi szerint a szupranacionális intézmények a szuverén államok racionális cselekvésén alapulnak, s növelik az államközi alkufolyamatok hatékonyságát. Andrew Moravcsik szerint a szuverenitás bizonyos elemeinek átadását célzó hatáskör-transzformáció révén a nemzeti politikusok növelni tudják belpolitikai mozgásterüket. A bírálókat szerint azonban ez az elmélet figyelmen kívül hagyja az integráció belső dinamikáját.

Az integrációelmélet harmadik, az 1990-es évektől megjelenő generációja már nem a nemzetközi kapcsolatok síkján értelmezi az európai integrációt, s magát az Európai Uniót politikai entitásnak tekinti. *Az európai integráció eredménye egyre inkább államszerű társulásnak (polity) tekinthető.* Az Európai Unió törvényhozó, végrehajtó, igazságszolgáltató intézményei, jogrendszere, a mindennapokban is érvényesülő szakpolitikái – Simon Hix kifejezésével élve – „belső politikai arénát”¹⁶ alakítottak ki, amelynek elemzéséhez a nemzetközi kapcsolatok elméletei már nem elegendők.

Az institucionalista megközelítés szerint az intézmények maguk is hozzájárulnak a folyamatokhoz, létrehozva az integráció újabb és újabb szereplőit, kialakítva identitásukat és befolyásolva érdekeiket. A történeti institucionalizmus szerint ugyan a tagállamok az integráció főszereplői, ám magatartásukat a közösségi intézményekből eredő tényezők (közös normák, értékek, szokások) nagymértékben befolyásolják.

A többszintű kormányzás (multi-level governance) elmélete szerint az Európai Unióban többszintű kormányzati rendszer működik, amelyben folyamatosak az interakciók a szupra-

¹⁵ Lásd például MORAVCSIK 1998.

¹⁶ Hix 1998.

nacionális, a nemzeti, a regionális és a helyi szereplők között. Az EU többszintű politikai hálózatok rendszere, amelyben a szupranacionális intézmények jelentősen befolyásolják az integráció fejlődését, a szakpolitikák alakulását. Sweet és Sandholz (1997) szerint transznacionális társadalom jön létre, amelynek szereplői a tranzakciók hatékony szabályozására alkalmas közös európai normák és szupranacionális intézmények létrehozását igénylik. Valamely terület szupranacionális szabályozása az adott szektor európaizációját eredményezi.

1.1.2. Az európai gazdasági integráció céljai

A gazdasági integráció javítja az összekapcsolódó gazdaságok hatékonyságát, s egyben hozzájárul azok növekedéséhez. A megnövekedett piacon nagyobb lehetőség nyílik a méretgazdaságossági előnyök kihasználására, hangsúlyozta Balassa (1961), aki szerint ez a gazdasági integráció fő hajtóereje. Baldwin (1989, 1993, 2000) a megnövekedett tényezőmobilitás, a kisebb kereskedelmi költségek, valamint az intenzívebb gazdasági verseny szerepét emelte ki a hatékonyság növekedésében.

Az európai gazdasági integráció rendszere az 1950-es évek elejétől több évtized alatt épült ki. Az integráció horderejét jól jellemezhetik a gazdasági integrációnak az EU-szerződésben kitűzött fő céljai [3. cikk (3) és (4) bekezdés]:

„(3) Az Unió [...] belső piacot hoz létre. Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely [...] kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió elősegíti a tudományos és műszaki haladást. [...]

Előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást.”

„(4) Az Unió [...] gazdasági és monetáris uniót hoz létre, amelynek pénzneme az euró.”

A szövegből egyértelműen kitűnik az *integráció magas lépcsőfoka*: a belső (egységes) piac, illetve a Gazdasági és Monetáris Unió annak meghatározó elemei. *A fő cél a fenntartható fejlődés, amely kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és a szociális piacgazdaság működtetésén alapul.*¹⁷ Az utóbbi fő jellemzői a nagy fokú versenyképesség, a teljes foglalkoztatottság, a társadalmi haladás, továbbá a környezet magas fokú védelme és javítása. A célok között külön is szerepel továbbá a tudományos és műszaki haladás elősegítésének, a gazdasági, a társadalmi és a területi kohézió, valamint a tagállamok közötti szolidaritás előmozdításának az igénye.

A következőkben ezt az ambiciózus architektúrát helyezzük vizsgálódásunk középpontjába. Ugyanakkor már itt megemlítjük, hogy a kitűzött célok elérése sok tekintetben még a jövő feladatát képezi.

¹⁷ A szövegből – egyebek mellett – kitűnik a német „gazdasági csoda” alapját képező szociális piacgazdaság koncepciójának meghatározó szerepe. (W. Röpke munkásságában is összekapcsolódott a kettő, már a második világháború éveitől! E tény is jól mutatja a víziók rendkívüli szerepét: a legnagyobb gondolkodók a brutális embertelenség éveiben is képesek voltak programot kidolgozni a jövőbeli szabad Európa számára.) Az árstabilitás külön kiemelése ugyancsak a német „stabilitási kultúra” hatását tükrözi.

1.2. Globális és regionális integráció

A globalizáció sokelemű, komplex folyamat. Elemei külön-külön jó lehetőséget nyújtanak a globalizáció mérésére és értékelésére, annak helyzetét, illetve előrehaladását illetően. A nemzetköziesedés mutatói, mint a nemzetközi kereskedelem, a tőkebefektetések, a migráció (külföldi munkavállalás, turizmus, zarándoklatok, menekültek vagy külföldre örökbe adott gyermekek számának alakulása stb.), a nemzetközi szervezetek kialakulása vagy a nemzetközi kommunikáció fejlődése (műholdas adások, óceán alatti kábelek, interkontinentális mobiltelefonos kapcsolatok stb.) mérhetően is jelzik e folyamatok alakulását. Lehetőséget nyújtanak az új fejlemények azonosítására és értékelésére.

A világháló, az általa nyújtott lehetőségek (e-világ, e-kereskedelem, e-barátság, e-mail) a globalizáció szimbólumaivá váltak. Hasonló a helyzet a liberalizációval: a kereskedelem szabaddá tételének, a privatizációnak vagy a deregulációnak az alakulásával és hatásaival. Ugyanakkor a globalizáció úgynevezett neoliberális felfogásai körül éles viták alakultak ki. A folyamatok feltételezett, illetve valóságos következményei nagyban meghatározzák az egyes szereplők vagy megfigyelők elfogadó vagy elutasító véleményét.

Többnyire negatív felhangok kapcsolódnak az univerzalizáció („globális” cigaretták, italok, divatöltözékek, Barbie babák stb.) vagy a nyugatosodás (hollywoodi filmek, konsumerizmus stb.) jelenségéhez. Ez utóbbi irányzatokat esetenként a helyi hagyományokkal és kultúrákkal szembeni fenyegetésnek tekintik. Megnőtt azoknak a termékeknek a száma, amelyeknek árát a nemzetközi tőzsdék diktálják (az olaj, az arany, a gabona vagy a kávé mellett egyes ipari termékek is). A legnagyobb bankok egyre inkább globálisan terjeszkednek. A cégek egyre nagyobb számban hirdetik termékeiket vagy szolgáltatásaikat „globális” jelzővel. Gyorsan nő az úgynevezett újonnan iparosodó (feltörekvő) országokból származó vállalatok száma.

A *globális integráció* a globalizáció fontos dimenziója. Az elmúlt évtizedek világgazdaságának meghatározó, új jelensége. (Részletesebben lásd PALÁNKAI et al. 2011.) A mai világgazdaságban az *integrációs folyamatok regionális és globális szinten* jelentkeznek. Az integráció általános értelemben *egységesülést, beilleszkedést* jelent. Ám az integráció folyamatában annak alkotórészei nem veszítik el sajátosságaikat.

A globalizációs folyamatok és a globális integráció szorosan összefüggenek. A globalizáció fogalma szorosan összekapcsolódik az integráció és az átalakulás folyamatával. A globalizáció mint folyamat az egykor széttagolt piacokat a kapcsolatok szélesebb rendszerébe egyesíti. A földrajzi és politikai korlátok csökkenő jelentőségük az allokációs folyamat szempontjából. A tőkék mozgása a megtérülést, az emberek áttelepülése a foglalkoztatást és az anyagi előrelépést keresi. Mindezt a tudás és az információk gyors áramlása könnyíti. Jagdish N. Bhagwati világhírű közgazdász a globalizációt mint integrációt definiálja: a globalizáció a nemzeti gazdaságok nemzetközi gazdaságba történő integrációja a kereskedelem, a közvetlen külföldi tőkebefektetések, a rövid távú tőkeáramlások, általában a munkások és az emberek nemzetközi mozgása és a technikák áramlása révén. (BHAGWATI 2007 [2004]) A gazdasági integráció sok tekintetben a globalizáció alapvető jelenségének tekinthető. A globális integráció alapvetően piaci integráció. Ugyanakkor az integrációs folyamatokat a kormányok, a nemzetközi szervezetek és az üzleti szféra egyaránt tudatosan mozdítják elő. Az integrációs folyamatok hatásai és összefüggései a társadalmi élet szinte valamennyi más területét is érintik.

A globalizáció lényeges mozzanata a világot szétszabdalt korlátok lebontása. Az emberek mindinkább képessé válnak – fizikailag, jogilag, nyelvileg, kulturálisan vagy lélektanilag – kapcsolatba lépni egymással, bárhol legyenek is a földgolyón.

Az integrált globális térbeli keretek kialakulása nem csak egyre kiterjedtebbé és intenzívebbé váló kapcsolatokat eredményez. A társadalmi terek átalakulásáról, ezen belül új minőségű közösségi viszonyok és kölcsönhatások kialakulásáról van szó. *Az integráció közösségképződésként is definiálható.* Szerves folyamat, amely a gazdasági szereplők racionális cselekvéséből, a gazdaság hatékonyabb működtetésének igényéből bontakozik ki. Minőségi értelemben az integráció egyre fejlettebb, magasabb rendű és növekvő hatékonyságú vagy hatásfokú közösségek, organizmusok kialakulásához vezet. (Legyen szó gazdaságról vagy éppenséggel valamilyen biológiai organizmusról.) Annak rendszerében a termelő és a fogyasztó egyének egyre kifinomultabb és sokrétűbb specializációja és együttműködése valósul meg. Tevékenységük egyre nagyobb hatékonyságú rendszerekbe szerveződik a közvetlen termelés szintjétől (mikrogazdasági szféra) a nemzetgazdaságig vagy a világgazdaságig (makro- vagy megagazdasági szféra). Mindez *az integráció organikus felfogásának* nevezhető.

Az integráció a gazdaság és a gazdálkodás megszerveződésének és működésének minőségileg új kereteit és szerkezetét eredményezi. A gazdasági integráció különböző fejlődési szakaszaiban az egyes országok piaci között fennálló korlátok folyamatos lebontása valósul meg. A világ leginkább integrált nemzetközi gazdasági közössége az Európai Unió, illetve azon belül az euróövezet.

A *regionális integráció* folyamata során az államok nemzetek feletti területi alapú szervezetekbe tömörülnek, hogy javítsák együttműködésüket, és csökkentsék a közöttük fennálló feszültségeket. Ezek az együttműködések – eltérő módon és mértékben – a személyek, a munkaerő, az áruk, a termékek, a tőke áramlásának szabaddá tételére irányulnak. A regionalizmus erős szálakkal kötődik a globalizációhoz, de nem azonos vele.

Az elmúlt évtizedeket különféle regionális integrációk megjelenése jellemzi. Számukat mintegy százötven-kétszázra becsülhetjük. Ezek a szabadkereskedelmi társulásoktól a gazdasági unió különböző formáig terjednek. (A többségük kétoldalú szabadkereskedelmi szerződés.) Néhány kivétellel a világ valamennyi – mintegy kétszáz – országa részt vesz valamilyen nemzetközi integrációs intézményben (egyesekek többen is) vagy megállapodásban. Utóbbiak közül tucatnyi tekinthető erős és sikeres regionális integrációnak (a NAFTA, az ASEAN, a Mercosour stb.).

Az EU kiemelkedik a több tucat regionális integrációs szervezet közül: kifejlett egységes piacot, majd gazdasági uniót hozott létre, utóbbiban egységes valutát vezetett be. (A 28 tagállam közül csak 19 tagja az euróövezetnek, ám ezek az országok az EU összesített GDP-jének közel 80%-át állítják elő.) Az EU több mint egyszerű nemzetközi szervezet: intézményi rendszere számos nemzetek feletti elemet tartalmaz.

A globális és a regionális integráció egymásra rétegződik, szoros összefüggésben és kölcsönhatásban van egymással. (Bizonyos vonatkozásokban egymás kiegészítői, sőt ellentétei is lehetnek.) A globális és a néhány állam közötti regionális integráció együttesen *a nemzetközi integráció.*

A globalizáció hosszú és komplex történelmi folyamat, amelynek a globális integráció az egyik alapvető dimenziója. Ez utóbbi nagyjából az utóbbi több mint fél évszázadban, a második világháborút követő évtizedekben bontakozott ki.

Az integráció önmagában sem új jelenség. A nemzetközi integrálódás és a nemzeti államok kialakulása közötti összefüggés aligha tagadható. A globális integráció az általános globalizációs folyamat új szakaszát jelzi.

1.3. Belső piac. Négy alapszabadság

A Római Szerződéssel (*Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról*, a továbbiakban röviden: Római Szerződés vagy EGK-Szerződés) 1958-ban létrehozott közös piac a tagállamok közötti kereskedelmi akadályok eltörlésére szolgált a gazdasági fellendülés fokozása és „az Európa népei közötti mind szorosabb egység” elősegítése céljából. Az 1986. évi Egységes Európai Okmány a belső piac létrehozásának célkitűzését beépítette az EGK-Szerződésbe, és a következőképpen határozta meg azt: „olyan, belső határok nélküli térség, amelyben biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”. A *belső* (másként: *egységes*) *piac* továbbfejleszti a négy gazdasági szabadság célkitűzéseit. Belső határok nélküli térséget tart kívánatosnak. Azaz a korábbiakhoz képest mélyrehatóbb eszközökkel – lehetőleg kivételeket nem engedve – törekszik a termelési tényezők szabad áramlását megteremteni. Mivel a belső piaccal kapcsolatos jogi keret jelenleg már rendelkezésre áll, a vita az uniós szabályozás hatékonyságáról és hatásáról folyik. Ez olyan megközelítést igényel, amely a belső piaci szabályok teljes körű átültetésével, végrehajtásával és érvényesítésével kapcsolatos témákat helyezi a középpontba. Egyidejűleg elmozdulást jelent a belső piac „irányítása” és az EU-intézmények és a nemzeti hatóságok közötti „partnerség” irányába.

1.3.1. Közös piac, belső piac

A közös piac – az egykori Római Szerződés legfőbb célkitűzése – az 1968-ra elért vámunióval, a kontingensek eltörlésével, az állampolgárok és a munkavállalók szabad mozgásával, bizonyos adóharmonizációval, valamint a hozzáadottérték-adó 1970-ben történt általános bevezetésével alapvetően megvalósult. Az áruk és szolgáltatások kereskedelmének szabadságát és a szabad letelepedést azonban a nemzeti hatóságok által továbbra is előírt versenyellenes gyakorlatok korlátozták.

A közös piac megvalósítása során a fejlődés megtorpanása nagyrészt *intézményi problémákkal* volt magyarázható. Egyrészt a túlságosan részletekre irányuló jogharmonizációs módszernek, másrészt a meghozandó tanácsi határozatokhoz szükséges egyhangúságra vonatkozó szabálynak tudható be. Az 1988 márciusában benyújtott, *Az európai egység hiányából fakadó költség* című Cecchini-jelentés szerint mindez rendkívül magas gazdasági költségeket eredményezett. (Azt a GDP 4,25–6,5%-ára becsülték.) Az erről folyó politikai vita az 1980-as évek közepén a kereskedelmi akadályok felszámolásának célkitűzése tekintetében mélyrehatóbb megoldást: a *belső piacot* állította középpontba.

Az 1987. július 1-jén hatályba lépett Egységes Európai Okmány a belső piac megvalósítására pontos határidőt tűzött ki, 1992. december 31-ét. Egyben megerősítette a belső piaci döntéshozatali rendszert. Minősített többségi szavazást vezetett be a közös vámtarifa, a szolgáltatásnyújtás szabadsága, a tőke szabad mozgása és a nemzeti jogszabályok köze-

lítése területén. A határidő lejártára az 1985. évi fehér könyvben felsorolt jogalkotási aktusok több mint 90%-át elfogadták, nagyrészt a minősített többségi szabály alkalmazásával.

Az 1987-ben hatályba lépett Egységes Európai Okmány módosította először számottevően az európai gazdasági integráció alapját képező Római Szerződést. Lendületet kívánt adni az európai integrációnak és a már létező közös piac teljes kiépülésének. A dokumentum az európai intézmények működésére vonatkozó szabályokat módosította, és egyes területeken bővítette hatáskörüket. Ennek alapján az EU vezetői menetrendet fogadtak el az egységes piac kiteljesítését célzó új szabályok életbeléptetésére vonatkozóan. A menetrend megvalósult: 1993. január 1-jén az egységes piac valósággá vált az Európai Uniót akkoriban alkotó 12 tagállam számára.

1.3.2. Négy alapszabadság

Az egységes (belső) piac (illetve 1993-ig a közös piac) alapvető célja a négy alapszabadság (az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad mozgása) megteremtése és folyamatos fenntartása. Ezért az ezzel kapcsolatos közösségi jogalkotás képezi az *acquis communautaire* gerincét. E szabályozási cél megvalósítása egyrészt a *negatív integráció*, azaz a szabad áramlást akadályozó tényezők lebontása, másrészt a *pozitív integráció*, azaz a közös szabályozás, közös politikák kiépítése révén történik.

A *nem vámjellegű korlátok leépítése* különösen sok nehézséget jelentett. Az egységes belső piac megteremtésének programja is lényegében ezt a célt tűzte ki: a fizikai (határelenőrzés), a fiskális (költségvetési, adózási szabályok) és a technikai (a tagállami előírások eltéréseiből adódó) akadályok lebontása révén.

Az *áruk szabad mozgása*. Az áruk szabad mozgásának a lehetőségét a vámunió kiépítése, illetve a tagállamok közötti mennyiségi korlátozások eltörlése biztosítják. A vámunió egyrészt az EU-n belüli vámok megszüntetését, másrészt a kívülálló országokkal szemben közös vámtarifákon alapuló kereskedelempolitika folytatását jelenti. A Szerződés a tagországok közötti áruforgalomban a vámokhoz hasonló egyéb terhek kivetését, illetve a mennyiségi korlátozásokat is tiltja.

A *szolgáltatások szabad mozgása*. E terület az egységes belső piac programjának kidolgozásával került a figyelem középpontjába. Jelentőségét bizonyítja, hogy az aktív lakosság nagy része e szektorban dolgozik. Jelenleg már szinte minden szolgáltatási terület (például banki, pénzügyi, légi közlekedési, informatikai szolgáltatások) liberalizált az EU-ban.

A *személyek szabad mozgása*. A Szerződés eredetileg a munkaerő (munkavállalók, szabadfoglalkozásúak, szolgáltatást nyújtók, illetve e három csoport családtagjai) szabad mozgását garantálta. Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban röviden: EU-Szerződés vagy Maastrichti Szerződés) – gazdasági aktivitástól függetlenül – alapjoggá tette az EU minden polgárára vonatkozó mozgásszabadságot. (A szabályozás három fő csoportra irányul: a munkavállalókra és családtagjaikra; a szabadfoglalkozásúakra, illetve az egyéb személyekre.)

A *tőke szabad mozgása*. Eredetileg e területet az áruk, a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlása „kiegészítő jellegű szabadságaként” kezelték. Az egységes belső piac igénye azonban jelentős változást hozott. 1988–1992 között több irányelv elfogadása révén

az Európai Közösségen belül mindenféle pénz- és tőke mozgást teljes mértékben liberalizáltak. 1993. január 1-jére megvalósult a tőke szabad áramlása.

Az egységes piac négy sarokkövét az úgynevezett „négy szabadság” – a személyek, a szolgáltatások, az áruk és a tőke szabad mozgása – képezi. Azokat az EU-Szerződés rögzíti. Ugyanez a szerződés az uniós intézményeket a megfelelő hatáskörökkel ruházta fel, hogy olyan jogszabályokat (rendeleteket, irányelveket és határozatokat) fogadjanak el, amelyek elsőbbséget élveznek a tagállamok nemzeti jogszabályaival szemben, és kötelező erejűek a tagállami hatóságok tekintetében. Az Európai Bizottság kiemelkedően fontos szerepet tölt be: uniós jogszabályjavaslatokat terjeszt elő; őrködik az EU-szerződések felett; biztosítja, hogy az uniós jogszabályokat EU-szerte mindenki megfelelően alkalmazza és betartsa – a magánszemélyek és a tagállami hatóságok éppúgy, mint a többi EU-intézmény.¹⁸

1.3.3. Az európai integráció szimbóluma

A belső piac jelentősen hozzájárult az európai gazdaság fellendüléséhez és integrációjához. Az EU-n belüli kereskedelmet tíz éven keresztül körülbelül évi 15%-kal növelte; fokozta a termelékenységet és csökkentette a költségeket a vámügyintézés eltörlése, a műszaki szabályok harmonizációja vagy kölcsönös elismerése, valamint a versenynek köszönhető alacsonyabb árak révén. Első évtizedében mintegy 1,8%-os többletnövekedést, valamint körülbelül 2,5 millió új munkahelyet teremtett, és csökkentette a tagállamok jövedelem-szintjei közötti különbségeket.

Az európai belső piac, más néven az egységes piac lehetővé teszi, hogy az emberek a 28 országot tömörítő közösség teljes területén szabadon utazzanak, a vállalkozások pedig EU-szerte szabadon végezzenek kereskedelmi tevékenységet. A belső piac révén az uniós polgároknak jogukban áll más uniós országokban munkát vállalni, tanulmányokat folytatni, illetve nyugdíjba vonulni. A belső piac nagyobb áruválasztékot, kedvezőbb árakat és hatékonyabb védelmet biztosít a belföldön, külföldön és az interneten vásárló fogyasztók számára. Egyidejűleg pedig lehetővé teszi, hogy a nagyvállalatok és a kisebb vállalkozások könnyebben és olcsóbban végezzenek határokon átvélt üzleti tevékenységet, és ezáltal részt vegyenek a globális versenyben.

Húsz-egynéhány éves fennállása alatt az egységes piac jelentősen bővült: 1992-ben 345 millió fogyasztót számlált. 2018 végén e szám meghaladta az 500 milliót.¹⁹ Az Európai Unión belül az egyes tagállamok között megvalósuló, határokon átvélt kereskedelem is fellendült: 1992-ben az árucseré értéke 800 milliárd eurót tett ki, 2017-ben pedig már 3300 milliárd euróra rúgott. Ugyanezen időszak alatt az EU-nak a világ többi részébe irányuló exportjának értéke közel a négyszeresére, 500 milliárd euróról (1992) 1900 milliárd euróra (2017) növekedett.

Az egységes piac jelentőségét jól mutathatják a következő adatok is. Az Európai Unió, az európai egységes piac a világ legnagyobb bruttó nemzeti termékét (GDP) létrehozó gazdaság. A világ lakosságának 7%-a él a területén. Abban mintegy 20 millió kis- és közép-

¹⁸ Ugyanakkor a belső piac elmélyülése egyes ágazatokban a határon átnyúló, vagy akár a kontinens egészét átfogó tevékenységet folytató piaci szereplők megerősödésével elvezethet a piacsabályozás és a -felügyelet súlypontjának uniós szintre kerüléséhez. Lásd SZEGEDI 2018, 2., 5. fejezet; SZEGEDI 2019, 207–234.

¹⁹ A brexit e számokat némileg mérsékeli. Az EU27 tagállamai lakossága 2020-ban 446 millió fő.

vállalkozás működik. Az EU a világkereskedelem legnagyobb szereplője. A globális export és import mintegy 20%-át bonyolítja le. Az Európai Unió az élelmiszerek és a takarmányok legnagyobb exportőre és importőre a világon.

2019 végén az egységes piacot 28 ország alkotja. Az EU és Izland, Liechtenstein és Norvégia között létrejött megállapodásoknak köszönhetően az egységes piacra vonatkozó szabályok túlnyomó többségét ezekben az országokban is alkalmazzák – az Európai Gazdasági Térség biztosította keretek között –, kivéve a halászati és a mezőgazdasági jogszabályokat. Az Európai Unión belül a schengeni térséget alkotó 22 ország között a határ-ellenőrzés megszűnésének köszönhetően útlevél nélkül lehet utazni.

1.3.4. A belső piac erősítésének súlyponti területei²⁰

Az egységes piac kiépítése a legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízis leküzdése után továbbra is prioritást képez. Az elmúlt néhány évben a Bizottság számos, a gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést előmozdító intézkedést hozott.

Az Európai Bizottság egyik legfontosabb célja az *induló vállalkozások könnyebben elérhető finanszírozásának* segítése. A kezdő vállalkozások ugyanis pénzszüke miatt számos esetben nem tudnak további alkalmazottakat felvenni, új termékeket forgalomba hozni, illetve infrastruktúráját fejleszteni, s így versenyhátrányba kerülnek. A helyzet orvoslása érdekében a kockázatitőke-alapok forgalmazása területén egységes szabályozást dolgoztak ki. Az új szabályok elősegíthetik, hogy ezek az alapok több tőkét vonzzanak, bővüljenek, s jobb növekedési távlatokat nyissanak meg a vállalkozások előtt.

Prioritást képez a *szakmai képezések elismerésének* javítása is. A szakmai képzésekről szóló irányelv megkönnyíti a szakemberek számára, hogy külföldi munkavállalás céljából szakképzésüket más tagállamokban elismertessék. Ugyanakkor egyúttal nagyobb védelmet nyújt a fogyasztók és a polgárok számára. Kiemelten fontos, aktuális cél, hogy az Európai Unió területén javuljon a munkavállalói mobilitás. Egész Európában számos, magasan képzett munkaerőt igénylő állás marad betöltetlen. A Bizottság európai szakmai kártya bevezetését szorgalmazza annak érdekében, hogy az emberek EU-szerte könnyebben és gyorsabban ismertethessék el szakmai képzésüket.

2014 februárjában az EU új szabályokat fogadott el a *közbeszerzés és a koncessziós szerződések* odaítélése tekintetében. A közbeszerzési szabályok meghatározzák: a hatóságok milyen módon szerezhetnek be árut, rendelhetnek meg építési beruházást, illetve vásárolhatnak meg szolgáltatásokat. Az Európa 2020 stratégia szerint a közbeszerzési politikának biztosítania kell a közpénzek lehető leghatékonyabb felhasználását. Lényeges további követelmény, hogy a beszerzési piacok Európa-szerte nyitottak maradjanak. Ez a pénzügyi válság után különösen fontos feladat. Az új szabályok egyszerűsítik az eljárásokat, s a korábbinál nagyobb rugalmasságot biztosítanak. Alapvető szempontok voltak: hatékonyabban szolgáljanak más szakpolitikákat a közszektoron belül, egyidejűleg maximális költséghatékonyt tegyenek lehetővé. Mindez elősegítheti a hatékonyabb és célzottabb közbeszerzés kialakulását. Ugyanakkor egyidejűleg előmozdíthatja, hogy ne sérüljön az átláthatóság és a tisztességes verseny. Ennek a fogyasztók és a gazdasági szereplők

²⁰ Lásd *Belső piac* (2014).

egyaránt hasznát látják. A koncessziók az állami szektor és – legtöbbször – magánvállalatok között létrejövő partnerségek. Azok keretében a magánvállalatok kizárólagosan végeznek infrastruktúra-működtetést, -karbantartást, illetve -fejlesztést, vagy kizárólagos jelleggel nyújtanak általános érdekű szolgáltatásokat. Az Európai Unióban folytatott gazdasági tevékenységek jelentős hányada koncessziós szerződések alapján valósul meg. A szabályok kialakítása során alapvető cél volt: megkönnyítsék koncessziós szerződések megkötését és ezáltal köz-magán társulások létrejöttét, ösztönözzék új beruházások megvalósulását, s a gazdaság gyorsabban kerüljön vissza a fenntartható növekedés pályájára. Egyidejűleg az innovációt, valamint az infrastruktúra és a szolgáltatások hosszú távú strukturális fejlesztését kívánták előmozdítani.

A prioritások közé tartozik a *digitális gazdaság továbbfejlesztése*. Annak keretében 30%-kal csökkentik a nagy sebességű internet kiépítésének költségét. A kezdeményezés keretében ugyanakkor az EU többnyire a tagállamokra bízta, hogy eldöntsék, hogyan kezelik a szervezési kérdéseket.

A *fogyasztói bizalom erősítése* érdekében megújították az egységes piacon forgalmazott fogyasztói cikkekre vonatkozó szabályozást. Szigorították a nem élelmiszer jellegű termékek piaci felügyeletét, különösen az Európai Unió határain kívülről importált áruk esetében. A fő célok a következők voltak: ne kerüljenek a fogyasztók kezébe ártalmas termékek, továbbá javuljon a nyomonkövethetőség. Utóbbi révén gond esetén könnyen azonosítani lehessen, majd ki lehessen vonni a piacról a nem megfelelő termékeket.

A *szociális gazdaságok* profitszerzés helyett a közösség érdekét szolgálják: a közösség számára fontos szociális, társadalmi és környezetvédelmi célok megvalósítására törekednek. Az EU a közösségi finanszírozás ösztönzésében is szerepet játszhat elősegítve, hogy az emberek az internet segítségével pénzt ruházzanak be kisvállalkozásokba és induló vállalkozásokba, ellensúlyozva a finanszírozás terén jelentkező hiányosságokat.

A fogyasztóknak jogukban áll, hogy EU-szerte (ugyanolyan feltételek és szerződéses kötelezettségek mellett) bármelyik kereskedőtől árukat és szolgáltatásokat vásároljanak. Minél alaposabban tudnak tájékozódni és a szükséges információk birtokában döntést hozni, annál jobban megerősödik az egységes piac. Annak révén ösztönzést kaphat a verseny, az innováció és a gazdasági növekedés.

Alapvető követelmény: a fogyasztóknak állampolgárságuk vagy lakhelyük miatt ne legyen részük megkülönböztetésben. A szolgáltatási irányelv tiltja az ilyen jellegű megkülönböztetést. A cégek indokolatlanul nem nehezíthetik meg más tagállamok lakosai számára a szolgáltatások igénybevételét.

Digitális egységes piac. Ma már magától értetődő a világháló létezése. Ám az utóbbi 20 évben kifejlesztett hálózatok és szolgáltatások közül számos azért jöhetett létre, mert az Európai Unió proaktív és rugalmas szakpolitikát folytatott az internet tekintetében.

Intenzívebb energiapiaci verseny. Az elmúlt 15 évben bevezetett egységes piaci jogszabályoknak és a versenyszabályok betartatására irányuló törekvéseknek köszönhetően a tagállamok energiapiacait többé már nem állami kézben lévő monopóliumok uralják. A nemzeti energiapiacok a külföldi cégek előtt is nyitva állnak. Ennek eredményeként a fogyasztók és a vállalkozások szabadon választhatják meg a szolgáltatójukat. A határokon átívelő kereskedelem bővülése az energiaágazatban elősegíti az ellátási zavarok és az áramkimaradások megelőzését az EU tagállamaiban. Napjainkra számos európai energiavállalat

terjesztette ki a működését több uniós országra. Mindez a szolgáltatók közötti intenzívebb versenyhez vezetett.

Tanulás és munkavállalás külföldön. Az EU valamely országában szerzett iskolai végzettségek és szakmai képzések túlnyomó többségét a többi tagállamban is elismerik. Az Erasmus+ és más hasonló uniós programok pedig minden évben több százezer európai polgár számára teszik lehetővé a külföldi tanulmányokat, illetve szakmai gyakorlatot. E kezdeményezések nemcsak az egyes polgárok számára előnyösek, hanem az egész európai gazdaság fejlődésének lendületet adhatnak.²¹

Az európai cégek számára nyújtott előnyök. Az Európai Unióban valamennyi gazdasági szereplő számára hozzáférhető a 28 tagállam nemzeti piaca és az EU területén élő 500 millió potenciális vásárló. A nagyobb vállalatok kiaknázhathatják a méretgazdaságosságban rejlő előnyöket. A kis- és középvállalkozások pedig új piacokat hódíthatnak meg. Utóbbi szereplők különösen fontosak az európai gazdaságban. Az összes új állás 85%-át a vállalkozások hozzák létre az Európai Unióban. A kkv-k egyúttal a vállalati innováció éllovasai is. Az egységes piac előmozdíthatja, hogy az európai vállalkozások az Európai Unió kívüli országokban is versenyre keljenek vetélytársaikkal.

Az egységes piac több módon is megkönnyíti a cégek üzleti tevékenységét Európában. Az egyik eszköz a *kölcsönös elismerés*. Biztosítja, hogy a tagállami technikai szabályok nem állják útját az Európai Unió belüli szabad árukereskedelemnek. A kölcsönös elismerés elve eredményeképpen a tagállamok valamelyikében jogszerűen előállított, illetve forgalmazott termékeket bármelyik másik uniós országban értékesíteni lehet. Becslések szerint az egységes piaci jogszabályok 2007 óta történt módosításai 25%-kal csökkentették az uniós vállalkozásokra nehezedő adminisztratív terheket.

Fenntarthatóság és termékbiztonság. Az áruk szabad forgalmazásán túlmenően az egységes piacra vonatkozó irányelvek számos termék kategória esetében az EU egészére vonatkozóan biztonsági és környezetvédelmi követelményeket határoznak meg. Ez nagy előnyökkel jár az európai polgárok számára is. A fogyasztóknak ma már sokkal biztonságosabb termékek állnak a rendelkezésükre. Az árun feltüntetett CE-jelölés azt jelzi, hogy a gyártó garanciát vállal: az előállítás során betartotta az összes alkalmazandó irányelvet, és hogy a kérdéses termék az EU teljes területén árusítható.

Az innováció védelmében. A ténylegesen egységes piac kiépítéséhez a szabad mozgást akadályozó korlátozások és a versenyellenes módszerek felszámolása, ugyanakkor az innovációt és a beruházásokat ösztönző környezet kiépítése szükséges. A szellemi tulajdon védelme kulcsfontosságú az egységes piac sikeres működése szempontjából. A cégek könnyebben és olcsóbban megvalósítható, határokon átívelő EU-ban megvalósuló üzleti tevékenységeinek előmozdítása érdekében az EU 1993-ban létrehozta az úgynevezett közösségi védjegyet. A cégek találmányaik, újításaik védelmére uniós szabadalmat igényelhetnek.

²¹ Az Eurobarométer egyik felmérése szerint a polgárok 56%-a a személyek szabad mozgását minősítette az európai integráció legpozitívabb eredményének. A válaszadók többsége szerint a személyek szabad mozgása a gazdaságra is áldásos hatással van.

1.3.5. Pénzügyi szolgáltatások az egységes piacon

A pénzügyi intézmények és piacok minden fejlett gazdaságban kulcsfontosságú szerepet játszanak. Hiteleket nyújtanak a háztartások és a vállalkozások számára. Lehetővé teszik, hogy az egyének takarékoskodjanak, jövőjük biztosítása érdekében befektessenek, és az összegyűjtött megtakarításokkal mozgásban tartsák a gazdaságot. Segítséget nyújtanak a vállalatoknak és a háztartásoknak: hatékonyabban kezeljék a kockázatokat, és kockázati biztosításokat kössenek, továbbá a kifizetések teljesítését is megkönnyítik. E fontos feladatok ellátása révén az olajozottan működő pénzügyi rendszer hozzájárul a gazdasági jóléthez, stabilitáshoz és növekedéshez. Ha azonban a pénzügyi rendszer összeomlik, az az egész gazdaság számára súlyos következményekkel járhat.

A pénzügyi piacokat szoros kapcsolatok fűzik egymáshoz. A legutóbbi pénzügyi válság rávilágított: egyetlen tagállam sem tudja önállóan működtetni a pénzügyi ágazatot és ellenőrzése alatt tartani a pénzügyi stabilitására leselkedő veszélyeket. A válság nyomán az Európai Unió mélyrehatóan megreformálta a pénzügyi szabályozási rendszert. A cél a pénzügyi stabilitás helyreállítása, s szilárd alapokon nyugvó, ellenállóképes és a gazdaság érdekeit szolgáló pénzügyi rendszer kiépítése volt. Mindezek révén az Európai Unió a jövőben hatékonyabban kezelheti az esetleges pénzügyi és gazdasági sokkhatásokat. Egységes, az EU valamennyi tagállamában egyformán alkalmazandó szabályozási keretet dolgoztak ki a pénzügyi ágazat számára. A tervezett reformok sikeres végrehajtása, a piacok bizalmának, a pénzügyi stabilitásnak, valamint az uniós pénzügyi rendszer integritásának és hatékony működésének helyreállítása érdekében a Bizottság az elmúlt évtizedben számos jogalkotási javaslatot terjesztett elő. E reformok közül a legalapvetőbb intézkedés a bankunió létrehozása volt. (A bankunió témakörét a kötet 10. fejezete tárgyalja.)

A pénzügyi szolgáltatások területe a nemzetközi kereskedelem nagyon speciális és összetett területe. Mi indokolhatja a pénzügyi szektorra irányuló kiemelt figyelmet? A bankoknak az elmúlt időszakban rengeteg változáshoz kellett alkalmazkodniuk. Jelentős szerkezetátalakításra kényszerültek a globális pénzügyi válság, illetve az azt követő bankszektorra érintő szabályozási reformok miatt. Alapvető változásokat tettek szükségessé az összeolvadások, felvásárlások, valamint a működési és költséghatékonyság javítására irányuló törekvések is. A korábbi és a folyamatban lévő alkalmazkodási, változási folyamatok tapasztalatai szerint a bankszektor alkalmazkodása nagyon idő-, költség- és erőforrás-igényes folyamat. A nagyobb bankok és pénzügyi intézmények a globális pénzügyi rendszerben rendszerszintű jelentőséggel bírnak. Ezért kulcsfontosságú: hibák nélkül működjenek, ne veszélyeztessék a pénzügyi stabilitást, és eleget tegyenek az ügyfelek, a szabályozók és más piaci szereplők igényeinek. A bankok és pénzügyi szolgáltatók többsége erősen szabályozott környezetben működik, nagyon érzékeny ügyfél- és pénzügyi adatokat kezelve. Jelentősebb változásra csak a szabályozó hatóságok jóváhagyásával kerülhet sor. A rendszer működésére vonatkozó megfelelő információk, biztosítékok stb. szabályozó hatóságok számára történő bemutatása idő- és erőforrás-igényes folyamat. Az adatok biztonságos kezelése miatt új biztonsági protokollokra lehet szükség, tovább bonyolítva a változás menedzselését. A nagy bankok, pénzügyi szolgáltatások ráadásul egyidejűleg általában több szabályozási környezetben működnek. Következésképpen a változásokat úgy szükséges végrehajtaniuk, hogy valamennyi szabályozási környezetnek egyidejűleg feleljenek meg. A bankok nagyon komplex

technológiai háttérrel hatalmas mennyiségű és értékű tranzakciót végeznek, többnyire valós időben, azaz közel azonnal.

A bankoknak ráadásul nemcsak a válságot követő szabályozási reformokkal kell megküzdeniük. Szembe kell nézniük a globális pénzügyi piacok másik nagy kihívásával, a digitalizáció nyújtotta lehetőségekkel és kihívásokkal is. A *fnitech* és az olyan digitális megoldások, mint a blokklánc, az okos (tanuló) gépek, a határon átnyúló közösségi finanszírozás (személyek közötti – P2P – finanszírozás), a digitális fizetési megoldások és tranzakciók forradalmi változásokat hozhatnak a pénzügyi piacokon, lendületet adhatnak a határon átnyúló tranzakcióknak, alapjaiban változtathatják meg a pénzügyi kapcsolatok jellegét.

1.3.6. A pénzügyi szolgáltatások szabályozása az Európai Unióban²²

Az egységes piacon a tagállamok közötti tőkemozgás 1993 óta nem korlátozható. Az 1990-es évek során vezették be a *határokon átnyúló pénzügyi szolgáltatások nyújtására vonatkozó rendszert (passporting)*. Ez jelentős lépés volt a pénzügyi szolgáltatások terén megvalósuló egységes piac irányába, hiszen eltörölték a határon átnyúló pénzügyi szolgáltatások adásvételére vonatkozó korlátozásokat. Az új rendszernek köszönhetően az Európai Gazdasági Térség (EGT) bármely bankja vagy befektetési alapja szabadon nyújthat szolgáltatást bármely más EGT-államban lévő ügyfeleknek. Minden további engedélyezési procedúra nélkül hozhatnak létre fiókot vagy nyújthatnak határon átnyúló pénzügyi szolgáltatást másik tagállam területén.

A rendszer olyan banki szolgáltatásokra terjed ki, mint például a betétgyűjtés és hitelezés, biztosítás (élet és nem élet), viszontbiztosítás, befektetésekkel kapcsolatos szolgáltatások, kollektív befektetési vállalkozások menedzsmentje és ajánlati tevékenysége, alternatív befektetési alapok, pénzforgalmi szolgáltatások és elektronikus pénzforgalom.

A rendszer jelentős mértékben növelte az EU valamely tagállamában központtal rendelkező bankok külföldre irányuló tevékenységét. A határon átnyúló pénzügyi szolgáltatások szabályozása, valamint a kölcsönös elismerés rendszere lehetővé tette, hogy a bankok az EU tagállamaiba irányuló tevékenységüket egyetlen telephelyről irányítsák. Ezzel megtakaríthatták a helyi leányvállalatok működtetésével kapcsolatos költségeket. Mivel nincs szükség külön engedélyeztetésre sem, csökkent a határokon átnyúló tevékenységek esetében gyakran magas jogszabályi megfelelés költsége. Lehetővé vált: a bankok és más pénzügyi intézmények tőkepiaci üzletágukat egy-egy központba helyezték át, ahol másik tagállam (esetleg fejlettebb) piaci infrastruktúrájának előnyeit élvezhetik. Kínálati oldalon ez specializációhoz, a likviditás növekedéséhez és mélyebb tőkepiaci integrációhoz vezetett. Az EU fogyasztói számára ugyanakkor a költségek csökkenését és a pénzügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés javulását hozta.

A rendszer működését illetően a legutóbbi *pénzügyi és gazdasági válság* jelentős változtatásokat tett szükségessé. Az egyik legfontosabb irányzat – elsősorban a pénzügyi rendszer likviditásának és stabilitásának biztosítása érdekében – a *növekvő központi banki szerepvállalás* a banki és pénzügyi piacokon.

²² Az alábbiakban ELEKES 2020 tanulmányára támaszkodtunk.

A válságot követően általánossá vált a makroprudenciális szabályozás, a rendszer-szintűkockázatok nyomon követése és a banki stresszteszt. Ezek eredménye a várhatóan egészségesebb, stabilabb pénzügyi rendszer. Ugyanakkor további intézkedések szükségesek, különösen a tőkepiaci volatilitással, a részvénypiaci buborék kialakulásának megelőzésével, a pénzügyi fertőzésekkel, valamint a nemzetközi pénzügyi központok túlzott tőkeáttételével kapcsolatban. Ráadásul a pénzügyi rendszer változásával, például az új technológiák bevezetésével új kockázatok jelenhetnek meg. Az új technológiák torzíthatják a piaci dinamikát, hatással lehetnek a hagyományos monetáris politikára.

A válságra adott válasz fontos elemét képezi a fokozatosan bevezetésre kerülő *közöségi felügyelettel rendelkező bankunió, a szanálás, valamint a betétbiztosítás*.²³ Az euróövezetben működik már például a szanálás mechanizmusa. Az új Egységes Szanálási Alap (Single Resolution Board – SRB) irányításával történő szanálás egyik lényeges eleme, hogy a veszteség már alternatív Tier1 értékpapír-tulajdonosokra is terhelhető.

Az *egységes felügyeleti mechanizmus* révén az EKB közvetlenül felügyeli az euróövezet legnagyobb és rendszerszinten fontosabb bankjait. A többi kis és közepes bank a nemzeti hatóságok felügyelete alatt maradt. Az egységes felügyeleti mechanizmus ugyanakkor bármelyik bajba került intézményre kiterjeszhető. A Bizottság el is készítette az európai betétbiztosítási rendszerre (EDIS) vonatkozó javaslatát. Sokan úgy vélik: jelentős és lényegesen eltérő nemzeti szintű banki kockázatok fennállása esetén kölcsönösségen alapuló rendszer nem léphet életbe. A teljes bankunió megteremtése tehát további erőfeszítéseket igényel. Az egész euróövezetet lefedő betétbiztosítási rendszer működtetése ugyanakkor hosszabb távon elkerülhetetlen. Ezzel párhuzamosan az EU-ban a *tőkepiaci unió* előrehaladása is szükséges. A cél az értékpapírokra, az adózásra, a fizetéseképtelenségre és a befektetők védelmére vonatkozó rendeletek és szabályozás harmonizálása. Az EU tőkepiaca jelenleg szétszabdalt, hiszen eltérő nemzeti szabályok vannak életben a fenti területeken. A finanszírozási feltételek jelentős eltérést mutatnak a tagállamok között. Ezért a részvényesek, valamint a vállalati hitelezők vonakodnak átlépni a nemzeti határt befektetési döntéseik során. Amennyiben az európai tőkepiac hatékonyabbá válna, javulna a kockázatmegosztás és a tőkeallokáció, csökkenne a finanszírozási költség. A pénzügyi rendszer potenciálisan stabilabbá és rezilienssé válna, hiszen jobban tudna reagálni a sokkokra.

Az uniós jogszabályoknak köszönhetően integrált, nyitott, versenyképes és hatékony pénzügyi piacok és szolgáltatások működnek Európában. Mindez számtalan előnnyel jár. Az egyének színvonalas pénzügyi szolgáltatásokat vehetnek igénybe az Európai Unió egész területén, legyen szó bankszámlanyitásról, a legmagasabb hozammal kecsegtető befektetési lehetőségek kiválasztásáról vagy ingatlanvásárlásról. A vállalkozásoknak pedig lehetőségük nyílik határokon átívelő üzleti tevékenységre, vagy másik uniós országból befektetői tőke bevonására.

Az elmúlt években különösen a szolgáltatások és a digitális piac területén hozott intézkedések járultak hozzá a belső piac kiteljesítéséhez. Ám még mindig számos hiányosságot kell orvosolni például az energiapiac tekintetében. A hiányosságok leküzdéséhez esetenként uniós fellépés is szükséges. Annak révén lendületet kaphat az adminisztratív akadályok felszámolása, a fogyasztók és a vállalkozások pedig még eredményesebben élhetnek a belső

²³ E témaköröket a kötet 10. fejezete tárgyalja.

piac lehetőségeivel. Lényeges a partnerségi együttműködés a tagállamokkal, illetve a tagállamok között. Alapvető módszerként segítheti a folyamatot a kölcsönös felülvizsgálat és a bevált módszerek egymással történő megosztása. A belső piac tökéletesítése az európai növekedési képesség erősítését célzó strukturális reformok egyik alapvető építőköve.

A gazdasági integráció a vámunió kiépítésével kezdődött meg. Ezért először az integráció *kereskedelmi hatásait* tekintjük át.

1.4. A vámunió hatásai²⁴

A preferenciális kereskedelmi liberalizáció (azon belül a vámunió létrehozásának) keretében a kereskedelmi korlátokat, elsősorban a vámokat mérsékelik (illetve törlik el). Nem diszkriminatív liberalizáció a nem diszkriminatív (a legnagyobb kedvezmény elvét érvényesítő – MFN)²⁵ vámok csökkentése (megszüntetése). Ezzel szemben a *preferenciális kereskedelem* (azon belül a vámunió) a kívülálló (harmadik) országok tekintetében *diszkriminatív kereskedelmi liberalizáció*. A vámok csak az országok szűkebb (vámunióon belüli) csoportja számára csökkennek (vagy szűnnek meg), ám a harmadik országok esetében nem mérséklődnek e terhek. (Sőt az utóbbiak relatív pozíciója a vámunió tagországaiéhoz képest nagymértékben romlik.)

Az általánosan elfogadott vámunió-elmélet alapján ösztönözni kívánták a vámuniók létrehozását. Minthogy a szabadkereskedelem maximalizálja a világ jólétét, s a vámunió lépés a szabadkereskedelem irányában, a vámunió jólétnövelő hatását feltételezték (noha tudták, hogy az nem eredményezi a lehetséges előnyök maximumát). Ezért is a GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, magyarul Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény) XXIV. cikkelye a nemzetközi diszkriminációt tiltó szabályok ellenére megengedi a vámuniók és a szabadkereskedelmi övezetek létesítését.

Először Viner (1950) és Byé (1950) kérdőjelezte meg a fenti állítást. Véleményük szerint *a vámunió nem tekinthető a szabadkereskedelem irányába tett lépésnek*. A vámunió szabadkereskedelmet csak a tagállamok között biztosít, míg a kívülállókkal szemben protekcionista politikát képvisel. A szabadkereskedelemnek és a protekcionizmusnak az eredményeként két fontos hatás jelentkezhet: a *kereskedelemtéremtés* és/vagy a *kereskedelemtérelés* (más szóval: *kereskedelemtérítés*). A kereskedelemtéremtés a drága hazai termelésnek a partnerországból származó olcsóbb importtal történő helyettesítése, míg a kereskedelemtérelés a korábbi olcsó (harmadik országból származó) import drágább, partnerországbeli importtal történő helyettesítése. Viner és Byé hangsúlyozták, hogy a kereskedelemtéremtés hasznos, nem érinti hátrányosan a világ többi részét, míg a kereskedelemtérelés káros. E két hatás

²⁴ Az alfejezet megírása során felhasználtuk ELEKES–HALMAI 2010, továbbá EL-AGRAA 2011 művét.

²⁵ A *legnagyobb kedvezményes elbánás elve* (*most favored nation treatment* – MFN, egyszerűbben: a legnagyobb kedvezmény elve), mint GATT-alapelve a különböző országokból származó külföldiekkel történő egyenlő elbánásra irányul. Lényege: az e kedvezményre nemzetközi szerződés alapján jogosult állam jogalanyai és áruai a kedvezményt adó államban megkapják mindazokat a jogokat, amelyeket a legkedvezőbb helyzetben lévő külföldi természetes és jogi személyek, illetve azok áruai élveznek. (Például az MFN-vám nem diszkriminatív, fő szabályként valamennyi WTO-tagállam jogi és természetes személyeire vonatkozik.) A kedvezmény nemcsak a már megadott jogokra, hanem azokra is kiterjed, amelyeket az illető állam a jövőben bármikor, bármely külföldi állam polgárainak és vállalatának biztosítani fog.

egymáshoz viszonyított nagysága dönti el, hogy támogatandó-e a vámunió. E két hatás lényegének feltárása a vámunió elméletének alapvető kérdése.

Az elemzés fő következtetései a következők:

- *A kereskedelemteremtés és a kereskedelemterelés egyaránt nyereséget okoz a vámunió országai számára.*
- *A preferenciát nyújtó ország számára a kereskedelemteremtés előnyösebb, mint a kereskedelemterelés, mivel ebben az esetben a növekvő exporttal egyidejűleg nem nő az import költsége.*
- *A méretgazdaságossági hatások miatt a kereskedelemteremtés és a kereskedelemterelés egyaránt javíthatja a hatékonyságot a vámunió országaiban.*

A klasszikus vámunió-elméletekre vonatkozó alapvető kritika szerint azok statikusak, az érintett termelők változatlan költség szintjét feltételezik. A dinamikus elméletek a hatékonyság növelésének a forrásait sokkal szélesebben közelítik meg. Az úgynevezett *dinamikus hatások* (BALASSA 1961)²⁶ körében azok a tényezők szerepelnek, amelyek révén az integráció hatással lehet a részt vevő országok gazdasági növekedésére, annak ütemére. E tényezők a következők:

1. Az integráció megvalósulása előtt az optimálisnál kisebb kapacitással működő vállalatok és iparágak kihasználhatják a piacok megnövekedéséből adódó *méretgazdaságossági előnyöket*.
2. A vállalaton és az ágazaton kívüli gazdasági hatások következtében (*economies external to the firm*) csökkenhetnek a specifikus és az általános költségek.
3. A *polarizációs hatás* a kereskedelemteremtésből származó előnyök regionális koncentrációja vagy valamely terület tényezővonzási képességének a növekedése.
4. A reálberuházások mennyisége az integráció rendszerében a növekvő kereskedelem s a fentebb jelzett további hatások következtében az integráció nélkülénél nagyobb. *A növekvő beruházások* az összkereslet és a termelékenység gyorsabb növekedéséhez vezetnek. Az integráció révén kialakuló nagyobb piaci és térbeli dimenzió előmozdíthatja a reálberuházások kedvezőbb térbeli elhelyezkedését.
5. A *növekvő verseny* és a bizonytalanság szintjének mérséklése következtében az integráció pozitív hatást gyakorol a gazdasági hatékonyságra és a kereskedelmi tranzakciók lebonyolítására.

A dinamikus elméletek tehát *feloldják a változatlan költség szintek feltételezését*. A kevésbé hatékony termelő nem lép vissza automatikusan a hatékonyabb javára. A verseny nyomására korszerűbb technikát alkalmaz, és racionálisabban gazdálkodik, a nagyobb szériák érdekében koncentrálna erőforrásait, s mindezek révén önmaga is hatékonyabbá válik.

A dinamikus hatások tehát különböző, egymástól eltérő jelenségeket ölelnek fel. A méretgazdasági előnyök kivételével a lehetséges előnyök jelentős részben hosszú távúak, és nem igazán kezelhetők a hagyományos elemzési keretek között.

²⁶ A vámunió dinamikus felfogásának kiterjedt irodalma (Tibor Scitovsky, Paul Rosenstein Rodan, Ragnar Nurkse, Marcus Flemming, Béla Balassa stb.) és több irányzata van. Lásd PALÁNKAI et al. 2011, 277–280.

A dinamikus elméletek szerint a vámunióból származó előnyök a hatékonyság növekedése miatt jóval jelentősebbek lehetnek, mint amekkoráknak a statikus elemzés alapján várhatnánk őket. E megközelítés szerint a kereskedelemteremtés és -eltérítés, a termelési és a fogyasztási hatások egybevetése nem elegendő a hatások reális felméréséhez. A dinamikus nyereségek jóval nagyobbak lehetnek a kereskedelemterelés hátrányainál. A klasszikus elmélet korántsem támogatta egyértelműen a regionális piaci integrációt. *Am a dinamikus nyereségek a vámunió alapuló integráció legfőbb érvét képezik.* (PALÁNKAI et al. 2011, 180.)

1.5. A gazdasági integráció hatásainak mérése

A gazdasági integrációk hatásainak az elemzését illetően általában a következő kérdések merülnek fel: Hogyan befolyásolta az integráció az erőforrás-allokációt? Nettó hatásként kereskedelemteremtés vagy kereskedelemterelés jelentkezett? Hogyan változott a gazdasági jólét a tagállamokban? Mennyire voltak jelentősek a hosszabb távú, dinamikus hatások? Hatással volt-e az integráció a gazdasági növekedésre? Sértette-e az integráció a világ többi részének az érdekeit? E kérdések megválaszolása során ugyanaz a közös probléma merül fel: csak korlátozott mértékben – vagy egyáltalán nem – állapítható meg, mi történt volna, ha nem jön létre az integráció. Az integráció hatásai ezért csak nagy nehézségekkel mutathatók ki. Minden erre irányuló kísérlet tekintetében indokolt az óvatosság. Az eredmények pedig elsősorban a változás irányának és nagyságrendjének a becsléseként értelmezhetők.

A gazdasági integráció számos hatása jelentkezhethet az érintett országokban és a világ többi részén egyaránt. Ezek közül a következő hatások emelhetők ki:

- kereskedelmi hatások;
- jövedelmi hatások;
- fizetésimérleg-hatások;
- gazdasági növekedésre gyakorolt hatások.

A gazdasági integráció hatásainak elemzése *ex ante* és *ex post* tanulmányok segítségével végezhető el. Az *ex ante* tanulmányok elkészítése során gondot okoz, hogy a jövőbeli integrációtól várható hatások feltárása a cél. Ilyen típusú tanulmányokat (előrejelzéseket) általában az integráció bővítését, egy-egy új tag csatlakozását megelőzően készítik. Az *ex post* elemzés kevésbé kockázatos, hiszen ilyenkor azt vizsgáljuk, hogy mi történt valójában. Ekkor is gondot okoz azonban a bázis, az integráció nélküli eset felállítása.

Az integráció hatásainak a becslésére *alkalmazott modellek* alapvetően három fő csoportba sorolhatók:

1. *Reziduális (maradványérték-) modellek.* A meglévő kereskedelmi forgalmi adatok alapján határozzák meg a hipotetikus kereskedelmi forgalmat, majd különböző feltevésekkel élnék a keresleti, illetve kínálati oldali változókat (a GDP-t, a GNP-t, a fogyasztást, a gazdasági növekedést) illetően. Az integráció hatását ezt követően a bevitt adatok és a tényleges kereskedelmi forgalom különbségeként határozzák meg. Egyes tanulmányok valamely harmadik ország kereskedelmi forgalmát használták normalizáló tényezőként.
2. *Ökonometriai modellek.* Az ökonometriai modellek szétválasztják a különböző változók (köztük a gazdasági integráció) kereskedelemre gyakorolt hatásait, majd megbecsülik

mindegyik magyarázó erejét. Ily módon közvetlenül láthatjuk, hogy a kereskedelmi forgalom növekedése (csökkenése) mennyiben magyarázható az integráció tényével. Az ökonometriai modellek nélkülözhetetlen eszközei az *ex ante* elemzéseknek is.

3. *Számszerűsíthető általános egyensúlyi (computable general equilibrium-, CGE-) modellek.* Széleskörűen alkalmazzák például a multilaterális kereskedelmi liberalizáció országokra és régiókra gyakorolt hatásainak elemzésére. A módszer lényege a szimultán (egyidejűleg minden szektorra és minden piacra kiterjedő) egyensúlyi feltételek meghatározása. Ezután következik a modell adatokkal történő feltöltése (lehetőleg a vizsgált időszakhoz legközelebb eső évből). Ezt követően a modell segítségével különböző politikai alternatívák szimulálhatók, például a vámok vagy más kereskedelmi költségek csökkenésének a hatásai.

E módszerek gyakorlati (az Európai Unióra, illetve elődeire történő) alkalmazásának eredményeit foglalja össze El-Agraa (2011). A legtöbb tanulmány kereskedelemelméleti modelleket alkalmazva a preferenciális kereskedelmi megállapodásból adódó kereskedelemteremtő és kereskedelemterelő hatásokra összpontosít. A különféle alkalmazott módszerek az egyszerű, a tagállamok és a harmadik országok – vámunió nélkül – konstans importrészesedésének a feltételezésétől az importkereslet rugalmasságainak becsült értékein át vagy a gravitációs modellen alapuló alkalmazásokig terjednek. A jóléti hatások elemzése többnyire az EU-ra, mint egységre, esetleg a harmadik országokra gyakorolt hatásokra irányul.

Az integráció azonban nemcsak a nemzeti jövedelem szintjére van hatással. A jövedelem *növekedési ütemét* is pozitívan befolyásolja. Középtávon az integráció gyorsabb növekedést generál, mivel a magasabb jövedelem több megtakarítást és beruházást, valamint nagyobb tőkeállományt eredményez. (HALMAI 2014) A legújabb növekedési elméletek szerint az integráció tartósan magasabb dinamikájú növekedési folyamatot biztosíthat a tagállamok számára.

1.5.1. A vámunió hatásai. Összefoglalás.

A *szabadkereskedelmi övezetek és a vámunió klasszikus elmélete* alapvetően azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy milyen hatással van az integráció a kereskedelemre. Az alapelméletek két fő hatást különböztetnek meg: a kereskedelemteremtést és a kereskedelemterelést. A *kereskedelemteremtés* a magas költségű hazai termék helyettesítése az alacsonyabb költségű partnerországi termékkel. Ez javítja a globális erőforrás-elosztást, így a szabadkereskedelem irányába tett lépésnek tekinthető. A *kereskedelemterelés* esetében ugyanakkor az alacsonyabb költségű kívülálló országból származó importot helyettesítették drágább tagállami termékekkel. Ez az alkalmazott vám diszkriminatív jellegéből adódik. Ekkor a globális erőforrás-allokáció romlik, és protekcionizmusról beszélhetünk.

A vámunió-elmélet módot nyújt arra is, hogy a vámokon túl további kereskedelmi korlátok lebontásának hatásait (például a nem vámjellegű akadályok vámmá alakításának, „tarifikációjának” következményeit) is mérjük és elemezzük. Hasonlóképpen kiterjeszthető az elmélet a monetáris unió hatásainak az elemzésére: a valutaátváltási költségek vagy az árfolyamkockázat megszűnése, mint a kereskedelmi költségek csökkenése „vámegyenérték” formájában is kifejezhető. Ugyanakkor a kereskedelmi áramlások nemcsak a külső védelem

csökkenésén alapulnak. A klasszikus vámunió-elmélet azonban nem tudja kiszűrni a tehercsökkenés hatásait a többi hatótényező közül. Nem képes továbbá az integráció szélesebb (beruházási, növekedési stb.) hatásainak azonosítására.

Különösen nehéz a dinamikus vámunió-elméletekben foglalt hatások (méretgazdaságosság, verseny, technológiai haladás) empirikus feltárása. E hatások egy része mikroszinten, egy-egy esettanulmányban feltárható, ám azok egyszerű aggregálása nem lehetséges.

A rendelkezésre álló becslések alapján egyértelműnek tűnik, hogy az integráció kereskedelemre gyakorolt hatása pozitív. A tanulmányok zöme azt mutatja, hogy *az integráció jelentős nettó kereskedelemteremtéssel járt a feldolgozóiparban, de sok tanulmány külső kereskedelemteremtést is kimutatott.* (Bár az EU közös agrárpolitikája nettó kereskedelemterelést idézett elő a mezőgazdasági termékeket illetően, annak értéke sokkal kisebb, mint az ipari termékek területén jelentkező kereskedelemteremtésé.)

Badinger és Breuss (2011) áttekintése szerint a kereskedelemeltérítés aránya mérsékelte; az általuk feldolgozott (1967 és 1970 között készült) elemzések szerint átlagosan 3,8% volt az integráción kívüli export esetében. Ugyanakkor a vámunió hatása a teljes importban 20,4% volt. Következésképpen a vizsgált időszakban az integráció kereskedelemteremtő hatása volt meghatározó. Minthogy a fenti időszakban a Közösségen belüli kereskedelem az EK6 teljes kereskedelmének a felét tette ki, a tagállamok közötti kereskedelem mintegy 40%-kal nőtt. (Az egyes becslések 26% és 50% között szóródtak. [BADINGER–BREUSS 2011, 291.]

A sztenderd vámuniómodell nem tartalmazza az erőforrások áramlásával összefüggő dinamikus hatásokat. A jelentős kereskedelmi hatások ellenére a statikus jellemzők következtében önmagában viszonylag csekély jóléti hatást jelez. Ám e számításokból hiányzik a vámuniók számos, a jólétet növelő mechanizmusa. Az utóbbiak közül kiemelhetjük a kereskedelem versenyt előmozdító hatását, az X-hatékonyság²⁷ hiányosságainak csökkentését, a méretgazdaságosság kihasználásából származó előnyöket, valamint a kereskedelem növekedésének dinamikus hatásait. (PELKMANS 2001, 102.)

A vámunió-elméletek alapján *a vámunióból származó előnyöket és veszteségeket* illetően levonható néhány általános következtetés:

1. Az előnyök várhatóan annál nagyobbak, *minél kisebb a közösségi és a világpiacon a különbsége.* (Minél kisebb a rés, annál kisebb a kereskedelemterelés esélye.)
2. A kereskedelemteremtésből adódó pozitív hatások várhatóan meghaladják a kereskedelemterelésből adódó negatív hatásokat, ha a vámuniót alkotó országok *hasonló termékeket* állítanak elő az unió létrejöttét megelőzően. Így nagyobb az esélye annak, hogy – kereskedelemteremtésként – a hazai termelést hatékonyabb közösségi termelés váltsa fel. Amennyiben a leendő tagállamok alapvetően eltérő termékeket termelnek, ilyen helyettesítésre nem kerülhet sor, következésképpen a kereskedelemteremtés esélye is kisebb. A kereskedelemteremtésből adódó potenciális nyereség tehát annál nagyobb, *minél nagyobb a hatékonysági különbség a leendő tagállamok hasonló tevékenységeit illetően.* (Ugyanakkor a vámunióon belül megnövekvő verseny következtében a kevésbé versenyképes hazai termelés

²⁷ Valamely vállalat *X-hatékonyság*, ha a költséghatárgörbén termel: technikailag és allokációs szempontból az optimumban működik. Az inputtényezők termelékenységének javulása növeli az X-hatékonyságot is. (A görbe azon pontok halmaza, amelyek a minimális költséget reprezentálják, adott inputárak és kibocsátás esetén.)

leépül. Ebben az esetben az integráció komoly súrlódásos és strukturális munkanélküliséghez vezethet az érintett ágazatokban.)

3. A kereskedelemteremtés lehetősége annál nagyobb, *minél nagyobb a leendő partnerek egymással szemben alkalmazott eredeti vámtételei közötti különbség*. Általában feltételezhető: ha a protekcionizmus mindkét országban magas szintű, akkor valószínűleg mindkét országnak van saját termelése. Akkor kedvezők a kereskedelemteremtés esélyei, ha a kereskedelmet a termelési költségekben mutatkozó különbségek és a specializációból származó előnyök határozzák meg. Ha a vámok alacsonyok, az érintett országok már valószínűleg specializálódtak a komparatív előnyökkel rendelkező területekre. Ilyenkor a kereskedelemteremtés esélye kicsi, míg a kereskedelemterelése nagy.
4. A kereskedelemteremtés annál valószínűbb, *minél nagyobb a kereslet ár rugalmassága*. Minél rugalmasabb a kereslet, (a csökkenő árak eredményeként) annál inkább növekedhet az értékesíthető mennyiség.
5. A kereskedelemteremtés annál valószínűbb, *minél nagyobb a partner exportkinálatának ár rugalmassága*. (Minél rugalmasabb az exportkinálat, annál nagyobb mértékű lehet a kevésbé hatékony hazai termelés helyettesítése.)
6. Az integrációból származó előny annál nagyobb, *minél nagyobb az egymás közötti kereskedelem aránya a teljes forgalomhoz viszonyítva*, és minél kisebb a harmadik országokból származó import (az integrációt megelőzően).
7. A nettó kereskedelemteremtés annál valószínűbb, *minél alacsonyabb a közös külső vám*. Ha a közös külső vámot az unió importőr tagállama által alkalmazott szinten rögzítik, így az közös külső vámként növeli a kereskedelemterelő hatást.
8. A nettó kereskedelemteremtés annál valószínűbb, *minél nagyobb a preferenciális övezet*.
9. Egyértelműen nyereséges a vámunió, ha valamely szektort illetően az import egyetlen forrása (már az unió létrejöttét megelőzően is) a partnerország. Ebben az esetben nem kerülhet sor kereskedelemterelésre.
10. A vámunió-elmélet a hatások elemzése során a tökéletes verseny modelljét veszi alapul. A jelenleg működő gazdaságokra azonban a tökéletlen verseny jellemző. E körülmények között különösen fontos a *verseny intenzitásának növelése*, a piacépítés, illetve a torzulásokat kiigazító aktív versenyszabályozás.
11. A vámunió a statikus és a dinamikus felfogások szerint egyaránt növekedési hatásokat eredményez. A vámunió eredményeképpen nő a hatékonyság, annak révén pedig a kibocsátás. A növekvő jövedelmek alapján nőhet a fogyasztás és a felhalmozás. Különös figyelmet szentel e témakörnek a dinamikus irányzat. *A dinamikus hatások a vámunió nélkül elérhetőnél magasabb növekedési ütemben összegeződnek*. A növekedés előmozdítása egyúttal a foglalkoztatás bővülésével is együtt járhat. A hatékonyság növekedésével egyidejűleg az érintett gazdaságok külső versenyképessége is javulhat.
12. Ugyanakkor a vámunió működésében nehézséget okozhatnak az integrációban részt vevő tagállamok közötti *fejlettségi különbségek*. Jelentősebb különbségek esetén a hatékonyabb termelők javára történő átrendeződés akár nagyon is egyirányú (s egyoldalú) kereskedelemteremtéssel járna együtt, túlnyomórészt a strukturális komparatív hátrányok következtében. Ám az esetleges közvetlen költségelőnyök

fennállása esetén is sérülékeny a kevésbé fejlett tagállamok, azok érintett ágazatainak a versenyképessége. Mindennek következménye az érintett országok külső egyensúlyának romlása lehet. *Am jelentősebb fejlettségi különbségek esetén a vámuniónál jóval eredményesebbek* lehetnek az erőforrások áramlását is kanalizáló integrációs formák, továbbá a tagországok közötti kohéziót előmozdító konstrukciók, azaz az *integráció magasabb lépcsőfokai*.

Jelentősebbek a hatások, ha nemcsak a vámok, hanem a *nem vámjellegű korlátok megszüntetéséből származó előnyöket* is figyelembe vesszük. Utóbbit a belső piac kiterjesztéséből származó előnyök becslésére készült tanulmányok is alátámasztják.

1.5.2. Közös piac, belső piac

A vámunió-elméletek kezdetben nem vizsgálták közvetlenül a termelési tényezők áramlását. (Sőt valójában azok nemzetközi immobilitását feltételezték.) Am a piaci integráció elméletében kezdettől fogva egyértelmű volt: *a gazdasági integráció teljes kiépítése, az abból elérhető előnyök kihasználásának feltétele a nemzetközi tényezőmozgás liberalizálása*. A közös piac „négy alapszabadságra” épülő modelljében ezért meghatározó jelentőségű a tényezők szabad áramlása.

Az egyes országok eltérő tényezőellátottsága, illetve eltérő tényezőárai már hosszú idő óta a kereskedelmi elméletek alapvető témakörei. E kérdéskört a komparatív előnyök elméletébe a Heckscher–Ohlin-modell építette be. Annak kiinduló feltételezése szerint az egyes országokra fejlettségük függvényében eltérő tényezőellátottság a jellemző. Következésképpen a tényezők relatív árai is eltérők a különböző fejlettségű országokban. A Heckscher–Ohlin-modell szerint a fejlett országokban a tőke van bőségben, ezért a tőke viszonylag olcsó. Ezek az országok a tőkeigényes termékek exportjában lehetnek versenyképesek. A kevésbé fejlett országokban viszont a munka áll nagyobb bőségben rendelkezésre, ezért a munka relatív ára alacsonyabb. Következésképpen ezek az országok a munkaigényesebb termékek előállítására és exportjára szakosodnak.²⁸ A Heckscher–Ohlin-elmélet alapvető feltételezése szerint a külkereskedelem révén nemzetközi tényezőáramlás hiányában is ki-egyenlítődnek nemzetközi szinten a termelési tényezők árai.

A közös piac elméleti kiinduló feltételezései is a tényező költségek és a tényezőárak nemzetközi kiegyenlítődésén alapulnak, ami az elmélet szerint a termelési tényezők nemzetközi áramlása révén valósulhat meg. A közös piac modelljében lehetőség nyílik rá: a tőke és a munkaerő az alacsonyabb határtermelékenységgel jellemezhető területekről a magasabb határterméket eredményező területekre áramoljon. A rendszer teljes kiépülése egyúttal ki-kényszeríti a termelési tényezők optimális nemzetközi allokációját.

E feltételezésekkel szemben azonban *több ellenvetés* merülhet fel. A munkaerőpiac rugalmatlanságai, sőt merevségei következtében például nem valószínű, hogy a munkaerő-kínálat

²⁸ E hipotézisek azonban nem voltak empirikusan igazolhatók. A Heckscher–Ohlin-hipotézis szerint az Egyesült Államok tőkeintenzív termékek exportőre és munkaerő-igényes termékek importőre. 1953-ban publikált híres tanulmányában Wassily Leontief (az 1973. évi közgazdasági Nobel-díjas) arra a következtetésre jutott, hogy az amerikai export kevésbé tőkeintenzív az amerikai importnál. Ez az eredmény *Leontief-paradoxonként* ismert, s a tényezőarányok elmélete egyetlen jelentős cáfolatának tekinthető.

esetleges növekedésekor a reálberek automatikusan csökkennének. A munkaerő-áramlás lehetősége nem eredményezi automatikusan a reálberek nemzetközi kiegyenlítődését. A munkabérek nemzeti színvonalát a termelékenység határozza meg. Az árszínvonalak nyitott gazdaságok közötti közeledése (amely alapvetően a külkereskedelmi forgalomba kerülő – *tradable* – termékekre lehet érvényes) közvetlenül az egységnyi bérköltségek közeledését eredményezheti (az egyéb költségek azonosságát feltételezve). Eltérő termelékenységi színvonalak fennmaradása esetén az ár- és bérszínvonalak kiegyenlítődése a tényezőmozgások liberalizálása mellett sem lehetséges.

A Heckscher–Ohlin-modell feltételezése, hogy a külkereskedelem révén *a nemzeti bérszínvonalak kiegyenlítődnének, csak akkor igaz, ha a nemzeti termelékenységi színvonalak is kiegyenlítődnének*. Ugyanakkor a sikeres felzárkózási folyamat lényeges jellemzője lehet, hogy a felzárkózó ország nemzeti termelékenységi színvonala gyorsabban emelkedik, mint nemzeti bérszínvonala. (E pálya növekvő nemzetközi versenyképességre s növekvő felhalmozási lehetőségre utal.)

A komparatív bérelőnyök vonzzák a külföldi tőkét, míg a bérhátrányok tőkekiáramláshoz vezetnek. Az utóbbi esetben a jobb gazdálkodásból, szervezésből vagy nagyobb vállalkozókedvből származó komparatív előnyök sem maradhatnak fenn tartósan.

Ugyanakkor *a tényezőmozgás szabadsága hozzájárulhat a termelékenységi színvonalak tényleges közeledését előmozdító erőforrás-allokációhoz és fejlesztésekhez*. Például az alacsonyabb bérszínvonalal, ám minőségi munkaerővel rendelkező ország nagyobb mértékben lehet képes a nemzetközi tőke, a legkorszerűbb technológia bevonására. Emiatt nőhet a termelékenység, hosszabb távon pedig emelkedhet a bérszínvonal.

A tényezők szabad mozgásának szükségessége a *dinamikus vámunió-elméletekkel összefüggésben* merült fel erőteljes mértékben. A méretgazdaságossági előnyök kihasználása, a kutatás és a fejlesztés összekapcsolása, a technikai fejlesztés gyorsítása, a változó versenyfeltételekhez történő alkalmazkodás igénye szükségképpen magukban foglalják a tőke, a munkaerő vagy a technikai ismeretek nemzetközi áramlását. A gazdasági integrációban a szabad tőkeáramlás megteremtése a regionális és szerkezeti egyenlőtlenségek mérsékelése, továbbá a fizetési mérlegek egyensúlyhiányának közösségi szintű kezelése érdekében is szükségesnek minősült. A munkaerőmozgás szabaddá tétele révén pedig a regionális munkanélküliséget kívánták mérsékelni.

Következésképpen a szabad tényezőáramlás nem elsősorban a tényezőárak – fentiekben már cáfolt – kiegyenlítődése miatt lényeges. *A szabad tényezőáramlás következtében javulhat az erőforrások allokációjának hatékonysága, s kedvezőbbé válhat a tényezők megtérülése*. Hatékonyabb szerkezeti alkalmazkodás és tényezőkihasználás válhat lehetővé. Mindez hosszabb távon hozzájárulhat a fejlettségi színvonalak közeledéséhez. E jellemzők lehetnek a közös piac fő előnyei. Mindezek jelentős hatást gyakorolnak a gazdasági növekedésre is.

A *belső* (másként: egységes) *piac* az eredeti, Balassától származó lépcsőfokok között nem szerepelt. A belső piac a közös piac kiteljesített formája, ahol a tarifális akadályokon túl a nem vámjellegű (fizikai, technikai és fiskális) akadályokat is kiiktatják a négy alap-szabadság rendszeréből.

Az integráció egyik leginkább átfogó költség-haszon elemzése az egységes piac hatásainak feltárását célzó *Cecchini-jelentésben* került nyilvánosságra. A jelentés mikro- és makroszinten vizsgálta a hatásokat, amelyeket összesíteni kívánt. Ez az elemzés lényeges szerepet

játszott az egységes piac programjának elfogadásában és széles körű támogatottságának kialakulásában.²⁹ Ugyanakkor az egységes piaci fejlődés tényleges hatásai sok tekintetben elmaradtak a Cecchini-jelentésben felvázoltaktól.

Az egységes piac gazdasági hatásait feltérképező tanulmányok zöme *ex ante* elemzés. Az alkalmazott módszerek a részleges, tökéletlen versenyt feltételező modellektől az általános egyensúlyi modellekig (először SMITH–VENABLES 1988) terjednek. Allen és munkatársai (1998) *ex post* elemzése szerint az egységes piac kiépülése elsősorban *kereskedelemtörő hatású* volt: a vizsgált időszakban a hazai áruk kereslete 5,4 százalékponttal csökkent, míg az EU-n belüli kereskedelem 2,95, az EU-n kívüli pedig 2,45 százalékponttal nőtt. Az egységes piac versenyt növelő hatásai nyomán 3,6 százalékponttal csökkent az *ár-költség rés (mark up)*³⁰ a magasan és közepesen érzékeny ágazatokban. Badinger (2007) kutatásai szerint a fenti megállapítások csak az EU feldolgozóiparára érvényesek. A szolgáltató ágazatokban az ár-költség rés konstans maradt, sőt az 1990-es években még némileg nőtt is. A szolgáltatások jellemzően a felhasználás helyéhez kötöttek, külkereskedelmi forgalomba korlátozottabban kerülnek. A feldolgozóiparban tehát az egységes piac versenyt növelő hatásai egyértelműen kimutathatók. A szolgáltatások területén a belső piac kibontakoztatása továbbra is megoldandó feladatot képez.

Az Európai Bizottság az egységes piac megteremtése tizedik évfordulójának alkalmából a Quest II. modellel végzett szimulációt, amelynek eredményei szerint az egységes piac nélkül 2002-ben a GDP 1,4%-kal lett volna alacsonyabb. További kisebb mértékű, 0,4%-os GDP-hatást jeleztek előre a következő évtizedre (2012-ig), illetve 0,5%-ot 2022-ig. (ROEGER–SEKKAT 2002) Ezek az eredmények pozitív TFP-hatáson,³¹ illetőleg negatív ár-költség rés sokkon alapulnak az EU-gazdaságban.

A legtöbb tanulmány szerint *a tárgyalt években az egységes piac keretében kialakuló integrációs hatásokkal magyarázható az EU-tagállamok gazdasági növekedésének nem elhanyagolható része*. Egyébként más referenciaországgal (például az Egyesült Államokkal) összehasonlítva az EU növekedési teljesítménye 1993-tól úgyszólván kiábrándító volt.

1.5.3. A gazdasági unió hatásai

Nyilvánvalóan további hatékonysági nyereség származik az egységes valuta bevezetéséből. Az e hatások mérésére tett kísérletek alapján megállapítható, hogy az egységes valuta bevezetése igen jelentős mértékű nyereséget eredményezhet az EU számára.

²⁹ Hasonlóan széles körű elemzések előzték meg a Gazdasági és Monetáris Unió, az egységes valuta bevezetésének a hatásait. (Lásd például az Európai Bizottság *One market, one money* című tanulmányát. [EMERSON–GROS–ITALIANER 1992])

³⁰ A piaci ár határköltségtől történő eltérését mutatja százalékban. Az ár-költség rés (másként: Lerner-index) a vállalat(ok) piaci erejének mutatószáma. A tökéletes verseny modelljében értéke 0.

³¹ A teljes tényezőtermelékenység (*total factor productivity*, TFP) a termelékenység átfogó mutatószáma, amely a munkatermelékenység mellett a tőkehatékonyságot is tartalmazza. A TFP-mutató változása a kibocsátás (nettó, azaz a GDP) és a (határtermelékenységekkel) súlyozott munka- és tőkefelhasználás növekedési ütemkülönbségével határozható meg. A teljes tényezőtermelékenység növekedése adott tőke- és munkamennyiség mellett is növeli a kibocsátást, valamint növeli a munka határtermékét.

Több tanulmány a gravitációs modell alkalmazásával vizsgálta az euró bevezetésének a hatását az EU-n belüli és kívüli kereskedelemre. Baldwin (2006a, 2006b) kimerítően feldolgozta az e tárgyú eredmények széles körét.

Az egységes valuta kereskedelmi hatásának előzetes becsléseivel összehasonlítva az euró tényleges kereskedelmi hatása viszonylag mérsékelt. Az euróövezeten belüli kereskedelemnek az egységes valutából származó átlagos ösztönzése mintegy 10% körüli. (MICCO et al. 2003; FARUQUEE 2004)

Az euró nem okozott kereskedelemterelést, ugyanakkor az euróövezeten kívüli import 7%-kal, azaz az euróövezeti kereskedelmi dinamikától alig elmaradó ütemben nőtt. Valószínűleg hasonló a helyzet az euróövezeten kívülre irányuló exporttal is.

A kereskedelmi hatások terén az euróövezeti tagországok között jelentős eltérés mutatkozik. A legnagyobb nyertesek a Benelux országok, Németország és Spanyolország az euróövezeten belüli kereskedelem 20%-ot meghaladó növekedésével. (MICCO et al. 2003) Az euró bevezetése után a legerősebb kereskedelmi hatások a szorosan integrált országokban érvényesültek.

Lényegesen eltérők a kereskedelmi hatások az egyes ágazatok között: a növekedés a méretintenzív iparágakban, illetve a viszonylag magas feldolgozottságot reprezentáló, differenciált ágazatokban a legnagyobb. Az italokat és a dohányárut figyelmen kívül hagyva a legnagyobb növekedés a gépipar, a berendezések és a vegyi anyagok kereskedelmében valósult meg. (FLAM–NORDSTROM 2003) Ugyanakkor a kereskedelmi áramlások megugrása ellenére alig van bizonyíték az euró bevezetését követő árkonvergenciára.

A leginkább elterjedt nézet szerint az euró kereskedelmi hatásai a tranzakciós költségek csökkentésén alapulnak. Az „új javak” hipotézise szerint az egységes valuta csökkenti a piacra lépés fix költségeit. Ez lehetőséget nyújt az euró bevezetése előtt éppen a hatékonysági küszöb alatt elhelyezkedő vállalatok számára, hogy új termékeket vezessenek be az euróövezeti piacokra. Baldwin (2006a) szerint ez utóbbi hipotézis a legvalószínűbb magyarázat az euró kereskedelmi hatására, mivel konzisztens az árkonvergencia és a kereskedelemterelés hiányával.

A nagy eltérés az euró becsült kereskedelmi hatásai (kb. 10%) és más valutauniókról szóló empirikus tanulmányok eredményei (kb. 200%) között jelenleg is viták tárgya. Frankel (2008) szerint három lehetséges magyarázat érdemel átgondolást: az euró még „fiatal”, és a teljes kereskedelmi hatása még nem valósult meg; más példákkal összehasonlítva az euróövezetet sok, viszonylag nagy ország hozta létre; végezetül a megelőző becslésekben komoly torzulást okozhatott az egységes valuta bevezetésére irányuló döntés endogenitása: e döntés már évekkel az euróövezet létrejötté előtt hatást gyakorolt a kereskedelem bővülésére.

1.6. Piacméret és méretgazdaságosság

Az európai gazdasági integráció háttérében meghúzódó egyik legfontosabb vezérelv az európai piacok egyesítése volt. A nagyobb piac a vállalati hatékonyság javulására, hosszabb távon pedig a gazdasági teljesítmény növekedésére nyújthat lehetőséget. A liberalizáció (a partnerországok közötti kereskedelmi és egyéb korlátok felszámolása) megszünteti a piacok elaprózottságát, a vállalatok számára új piacok nyílnak meg, egyre nagyobb a lehetőség a méretgazdaságosságból származó előnyök kihasználására.

Az integráció azonban nemcsak a piacméret növekedését jelenti. A liberalizációval, a versenytársak megszorodásával *fokozódik a verseny intenzitása*. Nő a profitra nehezedő nyomás, ami a vállalatokat a hatékonyság javítására, szerkezetváltásra kényszeríti. E folyamat során egyes vállalatok csődbe mennek, összeolvadások, felvásárlások stb. történnek. Végeredményben kevesebb, nagyobb és hatékonyabb vállalat működik a piacon.

1.6.1. BE-COMP-görbék, zárt gazdaság

Az európai integráció piacméretre és versenyképességre gyakorolt hatásainak az elemzése a *BE*-³² és *COMP-görbék*³³ segítségével végezhető el.³⁴

A *BE-COMP-elemzés tökéletlen versenyt* feltételez. Annak mikroökonómiai alapjai, közöttük a monopólium, a duopólium és az oligopólium esetének áttekintése a sztenderd mikroökonómia része.³⁵ (Az egyszerűbb elemzés érdekében a következők során mindvégig állandó nagyságú határköltséget feltételezünk.)

Az európai integrációnak a vállalatok méretére és hatékonyságára, a vállalatok számára, az árakra és kibocsátásra gyakorolt hatásai jól elemezhetők a *BE-COMP-görbék* segítségével. A hatások jobb összehasonlíthatósága érdekében kiindulásként zárt gazdaságot feltételezünk. A hatásokat egyszerre három ábra segítségével tudjuk bemutatni, amelyek közül a vállalatok számát és a profitmaximalizáló ár-költség rést (mark-up) meghatározó ábra a legfontosabb. Az elemzést a *COMP-görbe* bemutatásával kezdjük.

E megközelítés a Nobel-díjas Paul Krugman munkásságán alapul.³⁶ Krugman – J. Nash munkájára építve – vezette be a nemzetközi kereskedelemelméletbe a tökéletlen verseny és a növekvő skáláhozadék kategóriáit. Az ezt követő szakirodalmi megközelítéseket „*új kereskedelemelméleteknek*” nevezik. Tökéletlen verseny esetén a vállalatok határköltségük feletti árat határoznak meg (szemben a tökéletes versennyel, ahol az ár megegyezik a határköltséggel). Vajon mekkora a rés az ár és a határköltség között, és hogyan befolyásolja e rés (mark-up) nagyságát a versenytársak száma? E kérdésekre adja meg a választ a *COMP-görbe* (1.2. ábra).

Az ár-költség rés (*P-MC*) monopólium esetén a legnagyobb. *Ahogy újabb és újabb versenytársak jelennek meg a piacon, úgy csökken az ár-költség rés (mark-up)*. (Az ár-költség rés és a vállalatok száma közötti – „versenyoldali” – kapcsolatot mutatja be a *COMP-görbe*.) A fentiek alapján a görbe negatív meredekségű, a nevét pedig az indokolja, hogy az ár-költség rés (μ) a piaci versenyt jellemzi.

Az ár-költség rés és a vállalatok száma közötti kapcsolat eltérő módon, a (fedezeti) *BE-görbe* segítségével is vizsgálható (1.2. ábra). Növekvő skáláhozadék esetén csak viszonylag kevés vállalat tud működni adott nagyságú piacon. Több vállalat tud fennmaradni, ha az ár jelentős mértékben meghaladja a határköltséget, azaz a mark-up magas. Ezt a kapcsolatot fejezi ki

³² Fedezeti, angolul: break-even.

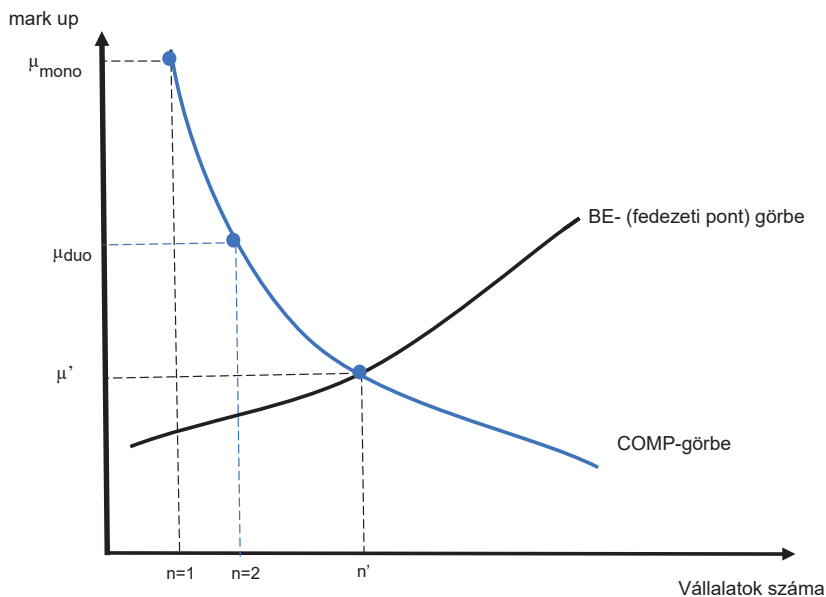
³³ Versenyképességi.

³⁴ Az elemzések jelentős mértékben támaszkodnak BALDWIN–WYPLOSZ 2004, 6., illetve BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 6. és 11. fejezetére. Lásd ELEKES–HALMAI 2010.

³⁵ A tökéletlen verseny részletes bemutatásáról lásd VARIAN 2016.

³⁶ A PP-CC volt az eredeti diagram. Lásd BRANDER–KRUGMAN 1983. Az idézett mű szerint a tökéletlen verseny a kereskedelem oka.

a fedezeti vagy más néven zéróprofit-görbe (break-even, zero-profit curve, *BE*). A fent leírtak miatt a görbe pozitív meredekségű. A *BE-görbe* tehát adott ár-költség rés mellett megmutatja azoknak a vállalatoknak a számát, amelyek a fix költségeiket is fedezni tudják ($P = AC$).



1.2. ábra

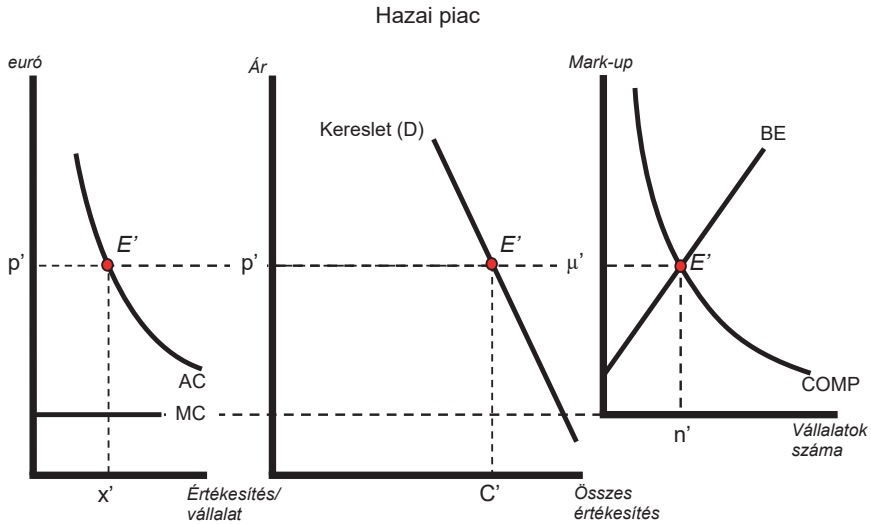
A versenyképességi (COMP-) és a fedezeti-pont- (BE-) görbék

Forrás: a szerző szerkesztése BALDWIN–WYPLOSZ 2015 alapján

Megjegyzendő, hogy a vállalatok nincsenek mindig a *BE-görbén*, hiszen átmenetileg a normál profittól nagyobb (*B*) vagy kisebb (*A*) profitot is realizálhatnak. Hosszú távon azonban új vállalatok jelenhetnek meg a piacon, vagy vállalatok hagyhatják el a piacot. E folyamat addig folytatódik, amíg a tipikus vállalat éppen a fedezeti pontban működik. A *BE-görbétől* eltérően a *COMP-görbén* mindig rajta vannak a vállalatok, hiszen a versenyző vállalatok számától függően viszonylag gyorsan módosítható az ár.

Az integráció hatásai tehát e két görbe segítségével bemutatathatók. *Az egyensúly a BE-COMP-görbék metszéspontjában alakul ki. Zárt gazdaságban előbbi határozza meg az egyensúlyi árrés nagyságát, a vállalatok számát, az árat és a vállalatméretet* (1.3. ábra). Egyensúly esetén hosszú távon n' vállalat van a piacon, az egyensúlyi ár-költség rés nagysága μ' (jobb oldali ábra). Mivel az ár-költség rés a piaci ár és a határköltség különbsége, az egyensúlyi árréshez hozzáadva az állandó nagyságú határköltséget, megkapjuk az egyensúlyi árat. (A *BE-COMP-ábra* a határköltség szintjéről indul, így az egyensúlyi ár-költség részt átvetítve közvetlenül megkapjuk az egyensúlyi árat.) A keresleti görbe alapján látható, hogy p egyensúlyi ár mellett az összes értékesítés C (középső ábra). A bal oldali ábra az egyensúlyi vállalatméret (egy vállalatra jutó értékesítés) meghatározásában segít. Mivel tudjuk, hogy egyensúly esetén nincs gazdasági profit (fedezeti pont), s ez ott lehet-

séges, ahol az ár egyenlő az átlagköltséggel, a $p'=AC$ metszéspont meghatározza a tipikus vállalat méretét (x').



1.3. ábra

Ár, kibocsátás és egyensúlyi vállalatméret zárt gazdaságban

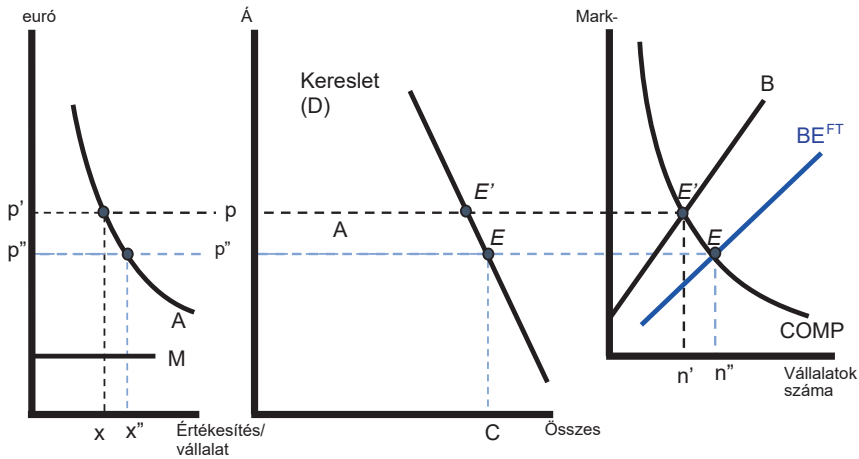
Forrás: a szerző szerkesztése ELEKES–HALMAI 2010 alapján

1.6.2. Az európai liberalizáció hatása

Az európai integráció kiépítése során a kereskedelmi és egyéb korlátozások felszámolása fokozatosan valósult meg. A hatások azonban sokkal egyszerűbben szemléltethetők *egyszeri teljes liberalizációként*. A továbbiakban ezért azt tekintjük át, mi történik, ha a korábban zárt gazdaságból teljesen nyitott gazdaság lesz. Két (hazai és partner-) ország integrációját vizsgáljuk, s a két országot illetően teljes szimmetriát feltételezünk.

A szabadkereskedelem hatására mindkét ország termelői számára ugyanakkora második piac nyílik meg, ám egyúttal a versenytársak száma is megduplázódik. A *növekvő verseny* (n' helyett $2n'$ piaci szereplő) a vállalatokat az ár-költség rés csökkentésére kényszeríti (μ_A az egyensúlyi μ' helyett). A *COMP-görbén* az egyensúly az E' pontból az A pontba mozdul el (az 1.4. ábra jobb oldali része).

A *nagyobb piacméret* is fontos, hiszen nő az egy vállalatra jutó értékesítés, így több életképes vállalat lesz. Ezt mutatja a *BE-görbe* elmozdulása (BE_{FT}): minden ár-költség rés mellett több vállalat tud a fedezeti pontban működni. Az elmozdulás mértéke viszonylag egyszerűen meghatározható. Amennyiben a *mark-up* nem változna az integráció hatására, a szimmetria feltevése miatt éppen kétszer annyi vállalat működné a fedezeti pontban, mint korábban (1). (Ez azonban csak elméleti pont, kizárólag az elmozdulás mértékének a meghatározását segíti.)



1.4. ábra

Ár, kibocsátás és egyensúlyi vállalatméret integráció esetén

Forrás: ELEKES–HALMAI 2010 alapján

A fokozódó verseny következtében ugyanis – mint láttuk – azonnal csökken az ár-költség rés, így az integrált piacok a *BE-görbe* alatt működnek. Ez azt jelenti, hogy a vállalatok rövid távon profitvesztésnek szenvednek el. A csökkenő profit a hatékonyság javítására, szerkezetváltásra kényszeríti a vállalatokat. E folyamat során egyes vállalatok tönkremennek, összeolvadnak, felvásárolják azokat, összességében csökken a vállalatok száma (n'').

A piaci árra gyakorolt hatást az 1.4. ábra középső része mutatja. Az ár-költség rés az ár és a határköltség különbsége. Mivel a határköltség állandó, az ár-költség rés pedig az integrációt követően μ_A -ra csökken, rövid távon p_A -ra csökken az ár. A szerkezetváltás után csökken a vállalatok száma, emelkedik az ár-költség rés, így az ár emelkedik (p''), bár nem éri el a liberalizáció előtti szintet.

Az 1.4. ábra bal oldali része a megnövekedett versenynek és a szerkezetváltásnak a tipikus vállalatra gyakorolt hatását mutatja. A csökkenő árak a hatékonyság javítására, az átlagköltség csökkentésére kényszerítik a vállalatokat. Mivel egyensúly esetén az ár megegyezik az átlagköltséggel, az árcsökkenés következtében a tipikus vállalat egyensúlyi mérete x' -ről x'' -re nő.

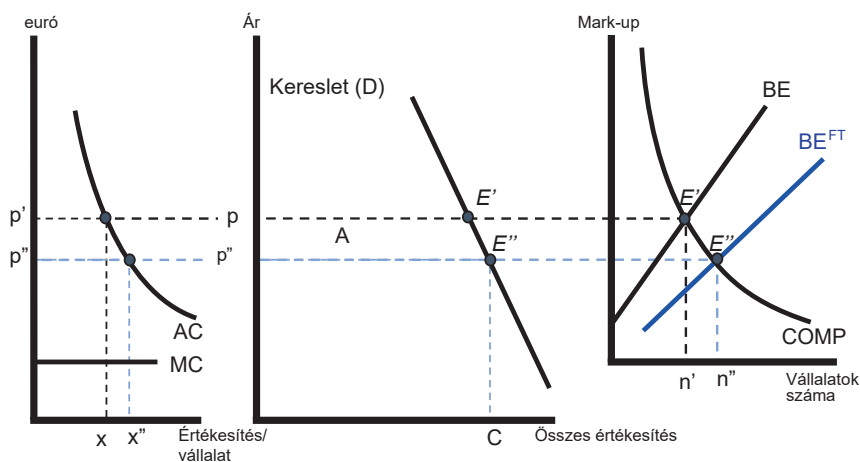
A liberalizáció tehát kevesebb, nagyobb vállalatot eredményez. A méretgazdaságosságból származó előnyök kihasználásával csökken az átlagköltség, javul a vállalatok hatékonysága.

Jól elkülönülnek az integráció rövid és hosszú távú hatásai. Rövid távon alapvetően a versenyhatások jelentkeznek. Amíg a nemzeti piacok elszigeteltek, a vállalatok zöme a hazai piacra termel. Az integrációt követően új piacok válnak elérhetővé, a hazai-külföldi értékesítés aránya 50-50%-ra módosul (szimmetriafeltevés). A fokozódó verseny következtében csökken az ár-költség rés, és a piaci ár, új (átmeneti) egyensúlyi helyzet áll elő (E' helyett A). Mivel az új egyensúlyi pont a *BE-görbe* alatt van, a vállalatok veszteséget szenvednek el.

Éppen ez a veszteség kényszeríti ki a hatékonyságjavítást, a szerkezetváltást. *Hosszú távon* csökken a vállalatok száma, nő az ár-költség rés, új egyensúlyi helyzet áll elő (E''). A vállalatok növelik a piaci részesedésüket és a termelésüket, helyreáll a jövedelmezőség. Összességében tehát kevesebb, nagyobb, hatékonyabb vállalat marad a piacon.

A szerkezetváltás nehézségei, valamint a vállalatok számának a csökkenése két igen fontos problémakört vet fel. *Egyrészt* a szerkezetváltás politikailag érzékeny terület (vállalatok bezárása, munkahelyek megszűnése stb.). Ezért fennáll a veszély, hogy a kormányzat támogatások és egyéb politikák révén kísérletet tesz a veszteséges vállalatok életben tartására. *Másrészt* a vállalatok számának a csökkenése a piacon maradó vállalatokat (az ár magasán tartása érdekében) együttműködésre ösztönözheti. E területeket az Európai Unió *versenypolitikája szabályozza*.³⁷

Az európai liberalizáció *jóléti hatásai* egyértelműek. Az 1.5. ábra középső rajzán *A-val* jelölt négyzet (amely p' , p'' , E' és E'' pontok között helyezkedik el) fejezi ki a belföldi fogyasztó jóléti nyereségét. E nyereség *két tényezőtől* származik: egyrészt a liberalizáció után alacsonyabb ár, másrészt a nagyobb fogyasztás (a C' -t meghaladó C'') magyarázza azt. Megjegyzést igényel: ugyanez a nyereség áll elő a külföldi piacon, amelyet az ábra nem tartalmaz.



1.5. ábra

Jóléti hatások – hazai piac

Forrás: a szerző szerkesztése BALDWIN–WYPLOSZ 2015 alapján

Az A terület a belföld hosszútávú jóléti nyeresége. Nincs azzal szembeállítható veszteség a termelőknél. Ugyanakkor nem képződik vámbevétel sem. A vállalatok – a modell keretei között – nulla profitot értek el a liberalizáció előtt, és nulla a profitjuk a liberalizáció után. E hosszú távú megközelítésben nem szerepelnek a *középtávú alkalmazkodási* költségek. Ugyanakkor a szerkezeti alkalmazkodás jelentős költségekkel járhat. Politikai értelemben

³⁷ Az EU-versenypolitikáról lásd a 3.1. alfejezetet.

különösen érzékeny területről van szó. A kormányok késztetést érezhetnek, hogy állami támogatásokkal, illetve egyéb beavatkozásokkal a politikai tekintetben esetleg terhes szerkezetváltási folyamatokat meghiúsítsák. Ám a liberalizáció révén elérhető jóléti nyereségek igen jelentősek. (Durva közelítésben az érintett terület részesedése – például az ipar az EU-ban a GDP közel 30%-át állítja elő – szorozva az árcsökkenés százalékaival.)

A mérethatások következményei közvetlenül a verseny intenzitásával függenek össze,³⁸ s az ár-költség rés alakulásával mérhetők. Számos bizonyíték szerint az európai ipart a belső piaci program megvalósítása óta kevesebb, ám nagyobb vállalat jellemzi. Francia ipari adatok alapján megállapítható: az egységes piaci program és annak következménye, az integráció további mélyülése *az ár-költség rés 4,5%-os csökkenéséhez vezetett.* (BELLONE et al. 2008) Allen és munkatársai (1998a, 1999b) ökonometriai vizsgálatai szerint az egységes piaci program az EU egészében mintegy 4%-kal csökkentette az ár-költség rést. A hatás igen magas például az irodai gépek esetében (–15%), míg a söriparban csak 0,1%. Badinger (2007) 10 EU-tagállam 1981–1999 közötti adatait elemezte 3 nagy ágazat (feldolgozóipar, építőipar, szolgáltatás), illetve 18 ágazat területén. Az ár-költség rés alakulása állt a vizsgálat középpontjában. Annak csökkenését, azaz a verseny intenzitásának növekedését találta a feldolgozóipar és az építőipar területén. Ugyanakkor a legtöbb szolgáltatás területén – jelezve a belső piac korlátozott előrehaladását – az ár-költség rések az 1990-es évek elejétől emelkedtek.

Áttekintendő fogalmak

- gazdasági integráció
- integrációs formák
- vámunió
- közös piac
- egységes (belső) piac
- gazdasági unió
- teljes gazdasági integráció
- mélyintegráció
- magintegráció
- differenciált integráció
- neofunkcionalizmus
- intergovernmentalizmus
- többszintű kormányzás (multi-level governance)
- globális és regionális integráció
- négy alapszabadság
- nem vámjellegű korlátok
- belső piaci eredménytábla
- digitális egységes piac

³⁸ A piacnagyságot a hatékonysággal és a versenyképességgel összekapcsoló bizonyítékokat tárt fel például CAMPBELL–HOPENHAYN 2002. A szerzők a kiskereskedelmi vállalatok nagyság szerinti eloszlását tanulmányozták 225 amerikai városban. Erős összefüggést találtak a piac nagysága és a verseny intenzitása között.

-
- határokon átnyúló pénzügyi szolgáltatások (passporting)
 - egységes pénzügyi szolgáltatási piac
 - bankunió
 - Egységes Szanálási Alap (SRB)
 - egységes felügyeleti mechanizmus
 - európai betétbiztosítási rendszer
 - származtatott (derivatív) termékek
 - kereskedelemteremtés
 - kereskedelemterelés
 - nem diszkriminatív egyoldalú vámcsökkentés
 - diszkriminatív (preferenciális) liberalizációs szabad tényezőmozgás
 - dinamikus integrációs hatások
 - méretgazdaságosság
 - cserearányhatás
 - vámuunióból származó előnyök és veszteségek
 - komparatív előnyök
 - Heckscher–Ohlin-modell
 - belső piacból származó előnyök
 - gazdasági unióból származó előnyök
 - méretgazdaságosság
 - BE-COMP-elemzés
 - ár-költség rés
 - zéróprofit-görbe
 - egyensúlyi árrés
 - európai liberalizáció
 - versenyhatás
 - szerkezeti hatás
 - jóléti hatások

Vákát oldal

2. A közös kereskedelempolitika

A közös kereskedelempolitika a kezdetektől az európai integráció egyik legfontosabb területe. Ez a fejezet a következő kérdésekre keresi a választ: Miért van szükség közös kereskedelempolitikára? Melyek a közös kereskedelempolitika alapelvei, céljai, eszközei? Milyen típusú kereskedelmi kapcsolatokat épített ki az EU a kívülálló országokkal? Milyen kereskedelempolitikai kérdések merülnek fel a brexittel összefüggésben?

2.1. Miért van szükség közös kereskedelempolitikára?³⁹

A GATT XXIV. cikke kimondja, hogy *a vámunió közös külső vámokat (common external tariffs, CET) és egyéb közös intézkedéseket alkalmaz.* Az Európai Közösség – a közös kereskedelempolitika kialakításával – már a kezdetektől túllépett ezen az igényen. A közösségi szintű kereskedelempolitika kiépítése elsősorban az alábbi megfontolások alapján történt:

- Ha az áruk szabad belső piaci mozgása mellett a tagállamok saját kereskedelempolitikát folytatnának, azzal *negatív externáliákat idéznének elő.* (Például az import a legkisebb importterhet alkalmazó országban lépne be a közösség területére, ami a szállítási és elosztási költségek módosulását eredményezheti.)
- A nemzeti kereskedelempolitikák fenntartása sértené az *egységes versenyfeltételek* alapelvét is. Piaci torzításokhoz vezetne, ha az egyes tagállamok saját maguk határoznák meg az általuk alkalmazott exporttámogatás szintjét!
- A tagállamok együttesen *nagyobb alkuerőt* képviselnek a nemzetközi tárgyalásokon, mint külön-külön, így kedvezőbb nemzetközi kereskedelempolitikai feltételeket érhetnek el.
- Minél ambiciózusabb az egységes piac, annál fontosabbá válik az *egységes, átlátható jogrendszer*, különösen a vámkezelések terén. Mindezek ellenére az EU-ban nincs közös vámapparátus. A vámkezelést a szubszidiaritás elve alapján a tagállamok végzik.

A kereskedelempolitika az Európai Unió egyik alapvető közös politikája, szoros összefüggésben a vámunióval. A *vámunió* működése ugyanis nemcsak közös vámtarifa alkalmazását igényli, hanem egységes belső szabályokat és külső fellépést is a harmadik országokkal folytatott kapcsolatokban az áruk kivitelét és behozatalát érintő feltételek meghatározásánál. A közös kereskedelempolitika minden tagállamra egyformán kötelező magatartási, eljárási szabályok megalkotását tette lehetővé. Ugyanakkor e szupranacionális politika alapján a Közösség (majd az Európai Unió) nevében eljárva az Európai Bizottság láthatja el annak egységes képviselőjét mind kétoldalú, mind multilaterális nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon.

³⁹ A 2.1., 2.3–2.5. alpontoknál ELEKES 2010 művére támaszkodtunk.

Az EU – összehangolt, egységes álláspontot képviselve – sokkal nagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkezik a nemzetközi kereskedelmi tárgyalásokon, mint ha a tagállamok külön-külön tárgyalnának. Az Európai Unió tevékeny gazdasági és politikai szereplő a világ színterén. Egyre több regionális és globális érdekeltséggel, felelősségi területtel rendelkezik.

2.2. A nemzetközi kereskedelem jelentősége az Európai Unióban

Néhány jellemző adat a nemzetközi kereskedelem, a nemzetközi gazdasági dimenzió jelentőségéről az EU vonatkozásában:

- az EU részesedése a világ összes áruexportjából és -importjából: 15,1% (2018. évi adat);
- az EU részesedése a világ összes szolgáltatásexportjából 24,6% és -importjából: 19,9% (2018. évi adat);
- az EU részesedése a világ összes áru- és szolgáltatásexportjából 17,3%, áru- és szolgáltatásimportjából: 16,2% (2018. évi adat);
- az EU országaiiban működő külföldi közvetlen befektetések állománya: 6295 milliárd euró (2017. évi adat);
- az EU országaiából származó külföldi közvetlen befektetések állománya: 7412 milliárd euró (2017. évi adat);
- az éves árukereskedelmi többlet, a kőolajat nem számítva: megközelítőleg 390 milliárd euró (2018. évi adat);
- az éves külkereskedelmi többlet a szolgáltatások terén: 190 milliárd euró (2018. évi adat);
- az uniós fejlesztési segély: 56,5 milliárd euró (2013-as adat).⁴⁰

Az EU a világ egyik legnyitottabb gazdasága. A világ többi részével folytatott kereskedelme 1999 és 2018 között közel a háromszorosára nőtt. Jelenleg a tagállamokba irányuló import csaknem háromnegyede vámmentesen vagy kedvezményesen hozható be az EU területére. A továbbra is vámköteles termékeknél a vámteher átlagos mértéke 2013-ban csak 2,3% volt az ipari termékek esetében, illetve 3,6% az összes árut tekintve. Az EU 59 ország legfontosabb kereskedelmi partnere. Ezzel szemben Kína 37, az USA pedig 23 ország esetében foglalt el hasonló pozíciót. Az áruk és szolgáltatások külkereskedelme 2018-ban az EU összesített GDP-jének 35,2%-át tette ki. E mutató a külkereskedelmi intenzitás, amely az adott gazdaság – az előbbi példában: az Európai Unió – szerkezeti nyitottságát mutatja meg. (Az arány közel 8%-kal magasabb, mint az USA esetében.) E mutató az EU esetében – a nagy válságot követően – az elmúlt évtizedben, eltérően egyes jelentős világkereskedelmi szereplőktől, tovább emelkedett. A világ egyik legjelentősebb piacaként az EU ugyanannyi mezőgazdasági terméket importál a fejlődő országokból, mint Ausztrália, az Egyesült Államok, Japán, Kanada és Új-Zéland összesen.

⁴⁰ Az adatok forrása e pontnál: European Commission 2016, illetve lásd https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf (A letöltés ideje: 2019. 11. 29.).

E nyitottság az EU alapvető jellemzője, s egyúttal erőssége. A globalizáció a technikai haladás és a gazdasági liberalizáció révén lehetővé tette, hogy az áruk, a szolgáltatások, a tőke és az emberek a világ szinte bármelyik pontjára gyorsan és könnyen eljussanak. A vállalatok számára is példátlan lehetőségeket biztosít a terjeszkedésre.

Az EU kereskedelempolitikája szerves része az uniós prioritásoknak. Ez utóbbiak alapvető elemei: javítsák a foglalkoztatást, korszerűbbé, életképesebbé és fenntarthatóbbá tegyék az EU gazdaságát. Mindehhez globális versenytársaival szemben *egyre versenyképesebbé* kell válnia.

A *kereskedelem szabadsága* alapvető szerepet tölt be a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés tekintetében. A behozatal kétharmadát az uniós gyártók számára szükséges nyersanyagok, köztes termékek és alkatrészek teszik ki. Alapvető igény: Európa gazdasági szereplői a jövőben is nehézség nélkül tudják importálni ezeket a termékeket. A behozható áruk mennyiségének korlátozása vagy az import megdrágítása visszaütne. Mindenkinek a kárára válna: az EU-n belül és az EU-n kívül egyaránt visszavetné az európai vállalatok versenyképességét, és növelné költségeiket.

A kereskedelem szabadsága hozzásegítette az EU-t a 2008–2009. évi válságból történő kilábaláshoz. A szabadon folytatott kereskedelem – az egységes piac kiteljesítése és a kiemelt területeken, például a kutatás, az oktatás és az energia terén megvalósuló EU-szintű célzott beruházások mellett – kulcsszerepet játszik az európai gazdaság élénkítésében.

A *nyitott piacok* előmozdítják a gazdasági növekedést. Hozzájárulnak új munkahelyek teremtéséhez Európában és az uniós partnereknél egyaránt. Az EU-ban több mint 30 millió munkahely – minden hetedik álláshely – közvetlenül vagy közvetve a világ többi részébe irányuló kivitelről függ. Az utóbbi volumene 1995 és 2018 között mintegy kétszeresére nőtt. A külföldi közvetlen befektetések is meghatározó jelentőségűek a munkahelyteremtés szempontjából. Az Európában működő amerikai és japán cégek 2016-ban több mint 5,6 millió alkalmazottat foglalkoztattak a különböző tagállamokban.

A *kereskedelem liberalizációja* újabb lehetőségeket nyit meg az innováció előtt, és hozzájárul a termelékenység javulásához. A kereskedelem és a befektetés elősegíti az új ötletek térnyerését, az innovációt, valamint az úttörő technológiák és az előremutató kutatási eredmények széles körű bevezetését. Végeredményben javítja a termékek, szolgáltatások minőségét. Az EU-országokban tett megfigyelésekből kiindulva elmondható, hogy a gazdaság nyitottságának 1%-os mértékű növelése a következő évben mintegy 0,6%-os javulást eredményez a munkatermelékenységben.

A kereskedelemből származó előnyök között kiemelést igényel a választék bővülése és az árak csökkenése. Ez utóbbit jelentős részben az olcsóbb importárúk, köztük az élelmiszerek, fogyasztási cikkek, valamint az Európában gyártott termékekhez behozott alkatrészek magyarázhatják.

A régebbi időkben a fizikai értelemben vett árukat (termékeket) a világ egyik részéből a másikba szállították. Akkor a kereskedelmi tárgyalások szinte kizárólag a vámtarifákra és a kvótákra összpontosultak. A gazdaság ma már sokkal összetettebb. Ezért a kereskedelempolitika az ipari és nem ipari árukon túl kiterjed például a szolgáltatásokra, a szellemi tulajdonhoz kapcsolódó jogokra, a külföldi közvetlen befektetésekre, a növény-, illetve állategészségügyi előírásokra, a licen szabályokra és az adózásra is.

Az EU nagy jelentőséget tulajdonít a gazdaságon túlmutató *társadalmi és környezetvédelmi kérdéseknek*. A szabadkereskedelmi megállapodások hozzájárulhatnak a fenntartható

fejlődés, a jó kormányzás és az emberi jogok érvényre juttatása előmozdításához is. A kereskedelem megfelelő működéséhez nem elég csupán a vámtételeket csökkenteni. A kereskedelem, a gazdaság stabil és megbízható jogi környezetben történő működéséhez a jogállamiság tiszteletben tartása elengedhetetlenül szükséges. Ezért lényegesek a kevésbé nyilvánvaló kereskedelmi akadályok felszámolására, például a vámalakítások egyszerűsítésére, a bürokrácia visszaszorítására és az etikátlan üzleti módszerek megszüntetésére irányuló törekvések.

2.3. A közös kereskedelempolitika alapelve és céljai

A szerződések alapján meglehetősen nehéz a közös kereskedelempolitika kereteinek bemutatása. Szemben a közös agrárpolitikával és a versenypolitikával, a kereskedelempolitikai célkitűzések gyakran implicitek, nem egyértelműek.

A Maastrichti Szerződés óta a kereskedelempolitika *alapelve: nyitott piacgazdaság szabad versennyel*. Ez az alapelv természetesen nem jelenti azt, hogy az EU hirtelen felhagy minden protekcionista intézkedéssel. Sokkal inkább arról van szó, hogy nem folyadódik a protekcionizmus korábbi, a kereskedelmet erősen torzító eszközeihez.

A közös kereskedelempolitika *céljai* bizonyos értelemben a jó szándékok jegyzékének tekinthetők:

- hozzájárulás a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez;
- a nemzetközi kereskedelmi korlátozások fokozatos csökkentése;
- a vámkorlátok csökkentése.

A célok jelzik: az EU kész a protekcionizmus csökkentésére, és hozzá kíván járulni a nemzetközi kereskedelem liberalizációjához. Vannak azonban olyan területek, ahol e célkitűzések csak nagyon lassan érvényesülnek. Ezek: a mezőgazdaság, a textil- és ruházati ipar, az autógyártás, a szén- és acélszektor, a hajógyártás és általában a szolgáltatások.

A fenti alapelveket és célokat a kereskedelempolitika eszközeivel és kereskedelmi megállapodások révén érvényesítik, illetve érik el. Tekintsük át először a közös kereskedelempolitika eszközeit!

2.4. A közös kereskedelempolitika eszközei

Az alkalmazható eszközök tekintetében az EU-Szerződés csak példaszerűen sorol fel eszközöket. Ezek: a vámok, a dömpingellenes intézkedések és a kereskedelmi megállapodások. Az alkalmazható eszközök felsorolása tehát nem tekinthető teljesnek, s nem is lehet az, hiszen a modern protekcionizmus nagyon „kreatív”. A protekcionizmus hagyományos eszközeinek a háttérbe szorulásával újabb és újabb kereskedelemtorzító eszközök jelennek meg. További problémát okoz a kereskedelempolitika által átfogott területek bővülése is. A kereskedelempolitika ma már nemcsak az áruk kereskedelmére irányul. Abban a szolgáltatásokkal, a szellemi tulajdonjog védelmével kapcsolatos kérdések is előtérbe kerülnek.

Az áruforgalomban használt legfontosabb kereskedelempolitikai eszközöket a 2.1. táblázat tartalmazza. Azok nemzeti jólétre gyakorolt hatásait pedig – kifejtés nélkül – a 2.2. táblázat

összegezi. Utóbbiból látható: egyes eszközök jóléti többlettel járhatnak a termelők vagy a költségvetés esetében. Ám a fogyasztók mindegyik esetben veszítenek, s a nettó társadalmi hatás is negatív előjelű.

2.1. táblázat

A közös kereskedelempolitika főbb eszközei (az áruforgalomban)

Eszköz	Alkalmazás szintje	Megjegyzés
Vám	EU	szerződéses vagy autonóm
Kvóta	EU	1995 óta nem jellemző
Vámkvóta	EU	kedvezményes vámtétel melletti import
Önkéntes exportkorlátozás	EU/nemzeti	a WTO tiltja az alkalmazását
Antidömpingvám	EU	legfeljebb 5 évig alkalmazható
Árszabályozó előírások	EU	például küszöbár, minimális importár
Szabályok, előírások	EU/nemzeti	általában technikai jellegűek
Exporttámogatás	EU	kizárólag mezőgazdasági termékek esetében alkalmazták, s már nem alkalmazható
Belső támogatás	EU/nemzeti	uniós és WTO-szabályok korlátozzák az alkalmazását
Engedélyek	nemzeti	belső piaci előírásokon alapuló, szigorú szabályok

Forrás: a szerző szerkesztése ELEKES–HALMAI 2010 alapján

2.2. táblázat

Egyes kereskedelempolitikai eszközök jóléti hatásai

	Vám	Exporttámogatás	Kvóta	Önkéntes exportkorlátozás
Termelői többlet	+	+	+	+
Fogyasztói többlet	-	-	-	-
Költségvetés	+	-	0 (járadék)	0 (külföldi járadék)
Nemzeti jólét	-	-	-	-

Megjegyzés: + növekszik; – csökken; 0 semleges.

Forrás: a szerző szerkesztése ELEKES–HALMAI 2010 alapján

2.4.1. Vámok

A közös kereskedelempolitika leggyakrabban alkalmazott eszköze a *közös külső vám*. A *Kombinált Nomenklátúra (Combined Nomenclature – CN)*, amelyben több mint 10 000 termék szerepel, az egyes termékekre alkalmazandó vámtételeket tartalmazza. Az EU átlagos vámszínvonala a GATT uruguayi körtárgyalását (1986–1993) követően 6,4%-ra mérséklődött. A vámok szintje azonban ágazatonként és termékenként is igen nagy szóródást mutat. Az ipari termékek átlagos vámszínvonala 4%, a mezőgazdasági termékeké 16% körül alakult az előző

két évtizedben. Ugyanakkor kiemelkedően magas, akár többszáz százalékos vámtételek is találhatóak (elsősorban néhány kiemelkedően érzékeny mezőgazdasági termék esetében).

Jogi szempontból *szereződéses* vagy *autonóm* (egyoldalúan megváltoztatható) *vámok* különböztethetők meg. Az EU többnyire a szerződéses vám valamilyen formáját alkalmazza. A kiindulási alap a WTO-megállapodás keretében „leszerződött” legnagyobb kedvezményes vám. Az EU azonban kiterjedten alkalmaz *preferenciális* (kedvezményes) *vámokat* is.

A vámkivetés módja szerint *értékvámokat* (*ad valorem* vámokat), *specifikus*, valamint *vegyes vámokat* alkalmaznak. A termékek zömére értékvám (azaz a vámú értékének százalékában meghatározott vám) vonatkozik. Ám az EU az érzékenynek minősülő – elsősorban mezőgazdasági és élelmiszeripari – termékekre az importtal szemben nagyobb védelmet biztosító specifikus (például az importáru súlyegységére meghatározott) vagy vegyes (érték + specifikus) vámot alkalmaz. Ez utóbbi esetben általában az importár függvényében határoznak meg kiegészítő specifikus vámot. (Alkalmazása például a gyümölcsök és a zöldségek importjánál figyelhető meg.)

Az uniós szabályok végrehajtása, a vámok beszedése az importőr tagállamban működő nemzeti vámhatóságok feladata. Azok költségeit (20% mértékű) átalány fedezi.⁴¹ Annak levonását követően a vámbevételek az uniós költségvetésbe kerülnek az EU „saját forrásai” közé.

2.4.2. Nem vámjellegű intézkedések

A vámok mellett az EU hagyományosan széles körben alkalmaz nem vámjellegű intézkedéseket (*NTMs*) is az import korlátozására. Ám azok jelentősége a GATT uruguayi körtárgyalása óta lényegesen csökkent, ahol külön megállapodás született a nem kereskedelmi korlátozásokról (*non tariff barriers* – NTBs). A *nem vámjellegű eszközök* közé a mennyiségi korlátozások (például importkvóta, önkéntes exportkorlátozás), az árszabályozó intézkedések és egyéb korlátozások (például engedélyezés, antidömping-intézkedések, egészségügyi vagy biztonsági előírások) tartoznak.

A WTO általában tiltja az importra vonatkozó *mennyiségi korlátozásokat*. Ma már az EU is csak néhány területen alkalmaz mennyiségi korlátozást (textil és ruházat, banán, vas és acél). Azok helyét fokozatosan a vámok veszik át.

A kereskedelmet leginkább torzító eszközök visszaszorulásával egyre gyakrabban alkalmazzák az importkorlátozás egyéb formáit. Az EU például viszonylag gyakran alkalmaz *antidömping-intézkedéseket*. (Dömpingről általában akkor beszélünk, ha az exportár alacsonyabb, mint amennyiért az exportőr a hazai piacon kínálja ugyanazt a terméket. Ilyenkor az exportőr célja a piacszerzés, de ez a verseny tisztaságát sértő, tisztességtelen eljárás.) Amennyiben a dömping anyagi kárt okoz, a WTO szabályai lehetővé teszik dömpingellenes intézkedések bevezetését. Az EU esetében erre elsősorban vas- és acélipari termékekkel, elektronikai cikkekkel és vegyi anyagokkal kapcsolatban kerül sor. Ellenintézkedések (*ki-egyenlítő vám*) alkalmazása lehetséges akkor is, ha az exportőr ország exporttámogatása anyagi kárt okoz az importőr piacán. Erre rendkívül ritkán van példa. A WTO-egyezményben

⁴¹ Ez az arány a 2020 utáni költségvetési időszakban csökkenhet. A közös költségvetésről lásd a 4. fejezetet.

szereplő védőzáradék intézménye is különféle védőintézkedéseket tesz lehetővé (általában kiegészítő vámok formájában), ha az importár túlzottan alacsony.

Az EU-ba importált termékeknek bizonyos egészségügyi, biztonsági és környezetvédelmi előírásoknak, szabályoknak is meg kell felelniük. Az EU vagy a tagállam szintjén meghatározott technikai előírások betartása kötelező. A vonatkozó rendeletek kiterjedhetnek a termék jellemzőire, az előállítás folyamatára, de jelölésekkel, csomagolással kapcsolatos követelményeket is előírhatnak. (Gépek esetében például zaj- és kibocsátási korlátokat írhatnak elő, címkézéskor egészségügyi szempontok érvényesíthetők, stb.) A különböző standardoknak, szabályoknak való megfelelés, illetve annak bizonyítása többletköltséget róhat az exportőrre. Ezért az ilyen eszközökre is igen szigorú nemzetközi szabályok, megállapodások vonatkoznak. (WTO-megállapodás a kereskedelem technikai korlátairól, WTO-megállapodás az állat- és növényegészségügyi intézkedésekről.) E terület érzékenységet jelzi, hogy a legutóbbi időszakban az Európai Uniót érintő kereskedelmi viták zöme éppen ezen a területen jelentkezik (például hormonkezelt marhahús importjának a tilalma, a genetikailag módosított élelmiszerekre vonatkozó címkézési követelmények stb.).

2.5. A kereskedelmi kapcsolatok típusai

2.5.1. Preferenciális kapcsolatok

Az EU széles körű *preferenciális (kedvezményes) kereskedelmi megállapodásokkal* rendelkezik. Kezdetben a szomszédos országokkal és a korábbi gyarmatokkal, ma már azonban távolabbi országokkal, régiókkal is születnek ilyen megállapodások. A kiterjedt preferenciális rendszer következtében kialakult a kereskedelmi kapcsolatok hierarchiája (lásd a 2.1. ábrát).

Az EU kiemelt figyelmet fordít a fejlődő országok kereskedelmének előmozdítására. A kereskedelem bővülése megnövelheti exportjövedelmüket, továbbá elősegítheti gazdaságuk diverzifikációját és a nyersanyagok exportjára irányuló egyoldalú szakosodástól történő elmozdulását. 1971-ben az EU a fejlődő országok kivételének fellelítése érdekében – elsőként a világon – általános preferencia-rendszert (*generalized system of preferences* – GSP) dolgozott ki. Annak keretében fejlődő országok számára – piacra jutásuk elősegítése érdekében – kedvezményes importtarifát vezetett be.

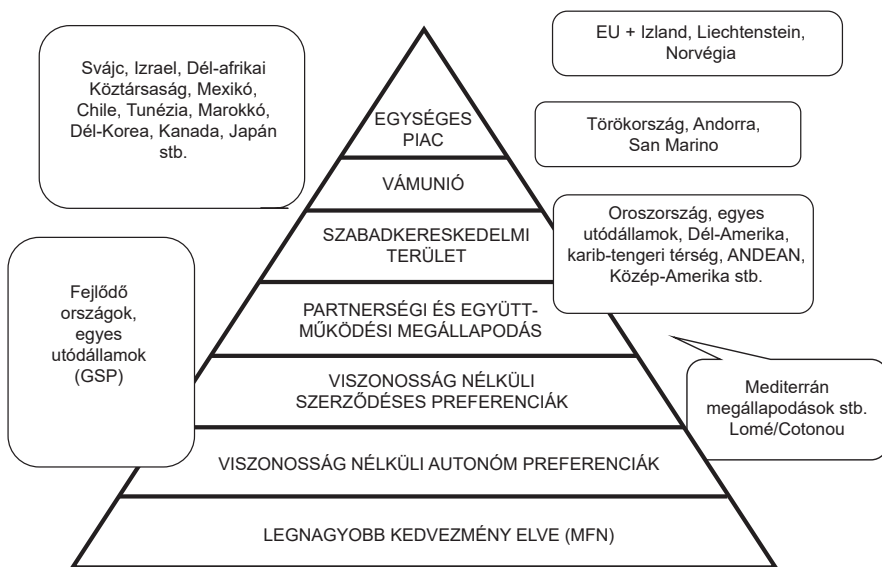
Az utóbbi öt évtized folyamán azonban a globális gazdasági és kereskedelmi egyensúly drámai mértékben eltolódott. Sok fejlettebb gazdaságú fejlődő ország sikeresen integrálódott a világkereskedelmi rendszerbe. Ugyanakkor növekedett azoknak a szegény országoknak a száma, amelyek egyre jobban lemaradnak a többiétől. A jelenlegi kiélezett versenyben a kedvezményes elbánásra leginkább rászoruló országokat szükséges vámkedvezményekben részesíteni.

Fentiekre tekintettel a megreformált általános vámkedvezményrendszer – amely 2014-ben lépett hatályba – célzottan a legkevésbé fejlett országoknak, valamint azoknak az országoknak hivatott előnyöket biztosítani, amelyek jövedelme az alacsony kategóriába vagy a közepes jövedelmi kategória alsó sávjába sorolható, és amelyeket az EU nem részesít más jellegű piacrajutási kedvezményekben. Jelenleg 88 ország alkotja ezt a csoportot. Az EU nem biztosít általános vámkedvezményeket olyan országok (például Oroszország, Brazília, Kuvait, illetve Szaúd-Arábia) számára, amelyeket a Világbank a magas jövedelmű

országok közé vagy a közepes jövedelmű országok felső sávjába sorol. Az EU azoknak a partnerországoknak sem ad általános vámkedvezményeket, amelyek más formában már részesülnek – az általános vámkedvezményrendszer által biztosított kedvezményekhez hasonló vagy azoknál is jelentősebb (például szabadkereskedelmi megállapodásban rögzített) – piacrajutási kedvezményekben.

Az általános preferencia-rendszer (GSP) keretében három alrendszer lépett életbe:

- általános rendszer*: vámmentesség vagy vámkedvezmény bizonyos termékekre;
- GSP+*: többletkedvezmény a legsérülékenyebb országoknak, ha azok aláírják 27, az emberi jogokról, a munkajogi sztenderdekről, illetve a környezetvédelemlről és a felelősségteljes kormányzásról szóló nemzetközi megállapodást (nemzetközi emberi és munkajogi standardok, bizonyos környezetvédelmi előírások betartása és a kábítószer elleni küzdelem területén);
- fegyverek kivételével minden (everything but arms – EBA)*: vám- és kvótamentes piacra jutás minden termékre. E rendszert fokozatosan vezették be: például a banánra 2006-ban, a rizs és a cukor esetében 2009-ben. A 49 legkevésbé fejlett országra vonatkozik.



2.1. ábra

Az EU kereskedelmi kapcsolatainak típusai

Forrás: a szerző szerkesztése ELEKES–HALMAI 2010 alapján

A rendszer újdonsága a koncentráció is. Amennyiben az adott ország importja meghaladja az adott termékből az EU teljes GSP-importjának 15%-át, a preferencia megszűnik.

2.5.2. Átalakuló kapcsolatok, új típusú kereskedelmi megállapodások

Az ACP- (magyar rövidítéssel: AKCS-)⁴² országokkal (78 ország) aláírt loméi megállapodások helyét fokozatosan az immár viszonyosságon alapuló *partnerségi megállapodások* veszik át. A gazdasági partnerségi megállapodások célja az érintett országok világgazdasági integrációjának az elősegítése. Az új megállapodások négy fő pillére épülnek:

1. *Partnerség.* A kereskedelmi együttműködés során az EU piacnyitása javítja az érintett országok exportőreinek piacra jutását, egyidejűleg tartalmazza az AKCS-országok kínálati kapacitásainak erősítését, a kereskedelem tranzakciós költségeinek csökkentését.
2. *Regionális integráció.* A megállapodások előmozdítják az AKCS-országok együttműködését, regionális integrációját.
3. *Fejlesztés.* Az Európai Beruházási Alap integrálása az AKCS-országok fejlesztésébe, az EU külső támogatási politikáiba.
4. *WTO-kapcsolat.* A megállapodások beilleszkednek a WTO szerződéses rendszerébe.

Az új megközelítést képviselő gazdasági partnerségi megállapodások az AKCS-országok világgazdasági integrációjának felgyorsítását célozzák. További alapvető cél, hogy a csoport tagjai fenntartható fejlődési pályára álljanak, s csökkenteni tudják a szegénységet. Négy megállapodás már korábban életbe is lépett a következő térségek vonatkozásában: a karibi térség (a megállapodás 14 országra terjed ki), Kelet-Afrika (Madagaszkár, Mauritius, a Seychelle-szigetek, Zimbabwe), Közép-Afrika (Kamerun) és a csendes-óceáni térség (Pápua Új-Guinea és Fidzsi). 2014-ben további három gazdasági partnerségi megállapodás megkötésére irányuló tárgyalás zárult le: Nyugat-Afrikával (ez a megállapodás 16 országra terjed ki), a Dél-afrikai Fejlesztési Közösséggel (SADC) (ez 6 országot érint) és a Kelet-afrikai Közösséggel (EAC) (ez 5 országot foglal magában).

Átalakulnak a korábbi *mediterrán megállapodások* is (Izrael, Marokkó, Jordánia, Egyiptom, Algéria, Libanon, Szíria, Tunézia, Marokkó, Palesztin Hatóság). Helyüket társulási megállapodások veszik át. Az új megállapodások célja: stabilitás és béke; gazdasági és pénzügyi partnerség, euromediterrán szabadkereskedelmi övezet megteremtése; társadalmi és kulturális partnerség; regionális integráció. A legfontosabb kereskedelmi intézkedések: ipari termékek vámmentes piacra jutása; a mezőgazdaságban fokozatosan növekvő mértékű (progresszív) liberalizáció; a szolgáltatások és a beruházások fokozatos liberalizálása; viszonyosságon alapuló kedvezmények. Mindehhez az EU pénzügyi és technikai segítséget nyújt (a MEDA-program keretében).

Átalakul a *Balkán* országaihoz fűződő kapcsolat is. A Nyugat-Balkánon stabilizációs és társulási megállapodások (autonóm kedvezmények, majd viszonyosság), Törökország esetében pedig a vámunió, a társulási megállapodás a jellemző konstrukció. A jelzett országok többségével csatlakozási tárgyalások folynak. E tárgyalások kilátásai Törökország esetében

⁴² Afrikai, karibi és csendes-óceáni államok.

jelenleg nem biztatók. Szerbia és Montenegró esetében az Európai Bizottság 2025 körüli csatlakozásra számít.⁴³

A kereskedelmi megállapodások fő típusai tehát az alábbiak:

- „Új generációs” szabadkereskedelmi megállapodások (Dél-Korea; Kolumbia, Peru és Ecuador; Közép-Amerika; Kanada; Szingapúr; Japán, Vietnám)
- Mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi térségek (keleti partnerség: Grúzia, Moldova, Ukrajna)
- „Első generációs” szabadkereskedelmi megállapodások⁴⁴ (Törökország, Svájc, Norvégia, Izrael, Egyiptom, Mexikó, Chile, balkáni államok stb.)
- Gazdasági partnerségi megállapodások (GPM-ek: csendes-óceáni és karib-tengeri országok, közép- és dél-afrikai országok; Ghána; Elefántcsontpart stb.)

Az EU kereskedelmi kapcsolatai igen jelentős átalakuláson mennek keresztül. A korábbi hierarchia-rendszer egyre laposabbá válik. Az új típusú megállapodások számos ponton eltérnek, de sok közös jellemzőjük is van:

- viszonyosságon alapuló, kevésbé fejlett partner esetében aszimmetrikus kedvezmények;
- ipari terméknel vámmentes piacra jutás, mezőgazdasági termékeknel fokozatos liberalizáció;
- fokozatos liberalizáció a szolgáltatások és a beruházások esetében is;
- feltételeesség, azaz a kereskedelmi kedvezmények további (munkaügyi, környezetvédelmi, versenypolitikai stb.) normák betartását is igénylik;
- közös intézmények, mechanizmusok létrehozása és működtetése;
- átfogó gazdasági partnerségi megállapodás keretébe illesztett kereskedelmi kapcsolatrendszer;
- regionális integráció ösztönzése a partnerországok között.

2.6. A szabadkereskedelmi megállapodások növekvő szerepe

A WTO keretében 2001 novemberében megkezdődött legutóbbi tárgyalássorozat (az úgynevezett dohai körtárgyalások vagy dohai forduló) egyes részeredmények ellenére eddig nem vezetett újabb áttöréshez az átfogó multilaterális liberalizációban.

Az ezredforduló óta ugyanakkor megnőtt a kétoldalú liberalizálást célzó kereskedelmi megállapodások jelentősége. Az Európai Unió – a WTO keretében megvalósuló multilaterális kereskedelmi könnyítések mellett – legfontosabb kereskedelmi partnereivel kölcsönös piacnyitás megvalósítására törekszik. Ennek legfőbb eszközét a szabadkereskedelmi megállapodások jelentik. 2006 előtt az EU kereskedelmi forgalmának szabadkereskedelmi megállapodásokkal szabályozott hányada nem érte el a 25%-ot. Ha a folyamatban lévő tárgyalások sikeresen zárulnak, ez az arány akár kétharmadra növekedhet.

⁴³ E fejezet megírásakor napirendre került a csatlakozási tárgyalások megkezdése Albániával és Észak-Macedóniával. Egyelőre azonban nem született ilyen döntés.

⁴⁴ E kapcsolatokat az egyes országok tekintetében esetenként különböző formában jöttek létre és eltérő tartalommal működnek.

2.6.1. Jelenleg is alkalmazott szabadkereskedelmi megállapodások⁴⁵

Keleti partnerség. Az európai szomszédságpolitika (ENP) keleti országokra vonatkozó dimenziója. Az EU az európai szomszédságpolitika (ENP) keretében déli és keleti szomszédaival a lehető legszorosabb politikai társulás és a lehető legnagyobb fokú gazdasági integráció megvalósítása érdekében működik együtt.

A keleti partnerség egységes és koherens szakpolitikai keret. E 2009-ben indított közös kezdeményezésben az EU, annak tagállamai s 6 kelet-európai és dél-kaukázusi partnerország⁴⁶ (Örményország, Azerbajdzsán, Belarusz, Grúzia, a Moldovai Köztársaság és Ukrajna) vesz részt. A politikai és gazdasági reformokért cserébe a keleti partnerség új szerződéses kapcsolatok, *mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi megállapodások* lehetőségét kínálja.

A társulási megállapodások részeként az EU mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi megállapodásra irányuló tárgyalásokat folytatott le Grúziával, Moldovával és Ukrajnával, az alábbi célok érdekében:

- az áruk és szolgáltatások elérésének erősítése;
- a vámok és a kereskedelmet akadályozó további tényezők csökkentése;
- stabil jogi környezet biztosítása;
- az eljárások és a normák harmonizációja.

Grúzia, a Moldovai Köztársaság és Ukrajna esetében a 2014-ben kötött társulási megállapodások, mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi megállapodások már hatályba léptek. E megállapodásokkal a partnerországok és az EU közötti kapcsolatok új szintre emelkedtek. Örményországgal az ötödik keleti partnerségi csúcstalálkozó alkalmával 2017-ben aláírták az átfogó és megerősített partnerségi megállapodást. Azerbajdzsánnal 2017-ben új, átfogó megállapodásra irányuló tárgyalások kezdődtek meg.

Peru, Kolumbia és Ecuador: A kereskedelmi megállapodást 2012 júniusában írták alá. A megállapodás megszünteti a magas vámokat, lebontja a kereskedelem technikai akadályait, liberalizálja a szolgáltatások piacait, védelmet biztosít az uniós földrajzi árujelzőknek, és megnyitja a közbeszerzési piacokat. Kötelezettségvállalásokat tartalmaz a munkajogi és környezetvédelmi előírások érvényre juttatása tekintetében, továbbá gyors és hatékony vitarendezési eljárásokról is rendelkezik. A megállapodásban foglaltakat Peru 2013 márciusa, Kolumbia pedig 2013 augusztusa óta alkalmazza ideiglenes jelleggel. 2017-től Ecuador is csatlakozott a megállapodáshoz.

Dél-Korea: Az EU–Dél-Korea szabadkereskedelmi megállapodás 2011 júliusában lépett hatályba. A megállapodás az első az új generációs szabadkereskedelmi megállapodások között. Azok megkötése céljából az EU 2007-ben kezdeményezett tárgyalásokat. A Dél-Koreával megkötött megállapodás minden korábbi egyezményt meghalad a kereskedelmi akadályok felszámolása, illetve az európai és a koreai vállalatok közötti üzletkötés megkönnyítése

⁴⁵ Az alábbiak fő forrása: EC (2016). Az AKCS-országokról lásd a 3.5. alfejezetet.

⁴⁶ A keleti partnerség nem terjed ki *Oroszországra* (stratégiai partnerségi ország) és *Törökországra* (csatlakozásra váró ország), mivel más státusszal rendelkeznek az EU-val kialakított kapcsolatukban.

tekintetében.⁴⁷ Az EU első, ázsiai országgal kötött kereskedelmi megállapodása. Az áruk és szolgáltatások kereskedelmének *fokozatos liberalizálását* írja elő. A kereskedelemmel összefüggő további kérdéseket is szabályoz. (Például verseny, állami támogatások, szellemi tulajdon, közbeszerzés.) Az importvámok többségét már 2011 júliusában megszüntették. 2016. július 1-jével pedig néhány mezőgazdasági termék kivételével minden termék importvámját eltörölték.

A megállapodás lehetőségeket teremt a szolgáltatások és beruházások piacára történő bejutásra. A nem vámjellegű kereskedelmi akadályok megszüntetése érdekében konkrét rendelkezéseket tartalmaz az elektronikai termékekre, a gépjárművekre és alkatrészeikre, a gyógyszerekre, az orvostechonikai eszközökre és a vegyi anyagokra vonatkozóan. A kereskedelmi jogorvoslattal, a kereskedelem technikai akadályaival, egészségügyi és növényegészségügyi intézkedésekkel, valamint vámügyi és kereskedelmi könnyítésekkel összefüggő szabályokat is előír.

A megállapodáshoz a származási szabályokról, a vámműgyekben történő adminisztratív segítségnyújtásról, valamint a kulturális együttműködésről szóló jegyzőkönyveket csatoltak. A kereskedelemre és a fenntartható fejlődésre vonatkozó, társadalmi és környezetvédelmi kérdéseket egyaránt érintő rendelkezéseket is tartalmaz.

A megállapodás végrehajtását, illetve általában a kereskedelmi kapcsolatokat kereskedelmi bizottság felügyeli. A megállapodás vitarendezési eljárásról is rendelkezik. A szabadkereskedelmi megállapodás az EU–Dél-Korea keretmegállapodáshoz kapcsolódik, így a kereskedelmi bizottság a keretmegállapodással létrehozott vegyes bizottságnak számol be.

Chile: A 2002. évi társulási megállapodás átfogó szabadkereskedelmi megállapodást tartalmazott. 2003 óta a kétoldalú kereskedelem több mint a kétszeresére bővült. Chile árubehozatalában részesedését tekintve az Európai Unió a harmadik helyen áll. Az EU dél-amerikai exportjának második legnagyobb felvevőpiaca. A jelenleg hatályos szabadkereskedelmi megállapodás korszerűsítésével kapcsolatos tárgyalások folyamatban vannak. A tárgyalási irányelveket 2017-ben fogadták el.

Mexikó: A megállapodás hatálybalépésétől, azaz 2000 októberétől 2014-re a kétoldalú kereskedelem több mint a kétszeresére (21,7 milliárdról 46 milliárd euróra) bővült. 2018 áprilisában elvi megállapodás született az Európai Unió és Mexikó közötti szabadkereskedelmi megállapodás korszerűsítéséről. Gyakorlatilag a teljes árukereskedelem a felek között vámentessé válik. Az eddig főként ipari termékeket átfogó egyezményt kiterjesztik a mezőgazdasági árukra, a szolgáltatásokra, a beruházásokra és közbeszerzésekre is. A szövegbe klímavédelmi, munkajogi és korrupcióellenes, továbbá az oltalom alatt álló uniós földrajzi jelzésekről szóló rendelkezéseket is belefoglaltak. A szerződés a Kanadával kötött szabadkereskedelmi megállapodás modelljén alapul.

Dél-Afrika: Az EU 1999-ben Kereskedelmi, Fejlesztési és Együttműködési Megállapodást (KFEM) kötött a Dél-afrikai Köztársasággal. A megállapodás alapvető célja volt – egyebek mellett – a regionális együttműködés és az ország gazdasági integrációjának előmozdítása

⁴⁷ A szabadkereskedelmi megállapodás végrehajtásának harmadik évében a Dél-Koreába irányuló uniós árukivitel 35%-kal bővült, és értéke elérte a 41,5 milliárd eurót. Ezzel összehasonlítva a megállapodás hatálybalépését megelőző évben 30,6 milliárd eurót tett ki az EU dél-koreai áruexportja. Ugyanezen időszak alatt azoknak az áruknek a kivitele, amelyeknek exportját a szabadkereskedelmi megállapodás részben vagy egészben liberalizálta, az általános exportbővülésnél nagyobb mértékben növekedett: a teljesen liberalizált áruk esetében 46%-kal, a részlegesen liberalizált áruk esetében pedig 37%-kal.

Afrika déli részén és a világgazdaságban, továbbá a felek között az áruk, szolgáltatások és a tőke mozgás bővítése és a kereskedelem liberalizálása. A KFEM az EU és a Dél-afrikai Köztársaság között preferenciális kereskedelmi rendszert hozott létre az áruk szabad mozgását lehetővé tévő szabadkereskedelmi térség fokozatos bevezetésével. Az EU mind a kereskedelem, mind pedig a beruházások terén a Dél-afrikai Köztársaság fő partnere.

A két fél közötti bilaterális kereskedelem körülbelül 90%-a valósult meg a megállapodás keretén belül. 10 éven belül liberalizálták az EU Dél-afrikai Köztársaságból származó importjának 95%-át, illetve 12 éven belül a Dél-afrikai Köztársaság EU-ból származó importjának 86%-át. A két fél érzékeny termelési ágazatainak védelme érdekében néhány terméket kizártak a liberalizált áruk köréből. Más termékek forgalmát csak részlegesen liberalizálták. (Például az EU részéről bizonyos mezőgazdasági termékek, a Dél-afrikai Köztársaság oldaláról pedig ipari termékek, mint bizonyos gépjármű- és textilipari, valamint ruházati termékek esetében.) A megállapodás részletes származási szabályokat ír elő. A Dél-afrikai Köztársaság és az EU védőintézkedéseket rendelhet el, amennyiben valamely importált termék a nemzeti ipart súlyos kár okozásával fenyegeti. A megállapodás a Dél-afrikai Köztársaság számára átmeneti védőintézkedések alkalmazását (például vámok növelését és visszaállítását) is lehetővé teszi.⁴⁸

A megállapodás versenypolitikai rendelkezéseket és a szellemi tulajdon védelmét is tartalmazza. Szoros együttműködést ír elő a kereskedelemhez kapcsolódó számos területen, például a vámhatóságok, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása, valamint egyes technikai akadályok (tanúsítás és szabványosítás) terén.

A KFEM fejlesztési és gazdasági együttműködési részeket, továbbá a természet védelmét célzó együttműködést (különös tekintettel az éghajlatváltozásra) is tartalmaz. A megállapodás zavartalan működésének biztosítása érdekében Együttműködési Tanácsot hoztak létre.

Az EU 2016-ban hat dél-afrikai országgal (SADC-GPM-államok)⁴⁹ gazdasági partnerségi megállapodást kötött. E fejlesztésközpontú „aszimmetrikus” megállapodás azonnali vám- és kvótamentes piacra jutást biztosít az érintett országok EU-ba irányuló exportja számára.

A GPM tekintetbe veszi a partnerek *eltérő fejlettségi szintjét*. Botswana, Lesotho, Mozambik, Namibia és Szváziföld számára vám- és kvótamentes piaci hozzáférést biztosít az európai piachoz. Dél-Afrika esetében a piacra jutást az eddig fennálló kétoldalú megállapodásokon jóval túlmutató módon könnyítik meg. A dél-afrikai országok piacai csak részben és fokozatosan nyílnak meg az uniós export számára. Ezzel segítik az érintett gazdaságok felkészülését az intenzívebb versenyre.

A megállapodás számos *védőintézkedést* is tartalmaz az érintett országok tekintetében. (Például a kibontakozó, de még igen törekeny iparágazatok vagy az élelmezésbiztonság esetében.) A megállapodás nagy rugalmasságot nyújt a dél-afrikai gyártók számára: anélkül állíthatnak össze termékeket a különböző országokból származó alkatrészek felhasználásával, hogy ezáltal elveszítenék az uniós piachoz való szabad hozzáférésüket.

Az EU és az SADC-GPM-csoport (Angolát beleértve) közötti kereskedelem összesen 63 milliárd eurót tett ki. A megállapodás aláírásával a felek elkötelezték magukat a fenntartható fejlődés megvalósítása – és ezen belül a szociális és környezetvédelmi normák

⁴⁸ Hasonló intézkedések védelmezhetik a Közép-afrikai Gazdasági és Vámunió tagállamainak és az EU legkülsőbb területeinek (például Réunion) gazdaságát.

⁴⁹ Botswana, Lesotho, Mozambik, Namibia, Dél-Afrika és Szváziföld (Eswatini). Angola később is csatlakozhat a megállapodáshoz.

érvényre juttatása – mellett. A civil társadalom különleges szerepet játszik a megállapodás hatásának nyomon követésében. E megállapodás egyben *az első, valamely konkrét régió gazdasági integrációját közvetlenül* – az érintett 6 dél-afrikai ország közötti szorosabb kapcsolatok ösztönzése révén – *támogató kereskedelmi megállapodás*. A GPM a párbeszéd előmozdítása, az összes kereskedelmi kérdés zökkenőmentes kezelése, valamint a kereskedelmi megállapodás hatásának nyomon követése érdekében közös intézményeket hoz létre.

Dél-mediterrán térség: Az EU 1995 és 2002 között társulási megállapodást kötött Algériával, Egyiptommal, Izraellel, Jordániával, Libanonnal, Marokkóval, a Palesztin Hatósággal és Tunéziával. A társulási megállapodások keretében szabadkereskedelmi megállapodások jöttek létre az EU és az említett országok között az árukereskedelem területén.

Közép-Amerika (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama és Salvador): Az EU és Közép-Amerika közötti társulási megállapodást 2012 júniusában írták alá. A megállapodás kereskedelemre vonatkozó részét Honduras, Nicaragua és Panama esetében 2013 augusztusától, Costa Ricával és Salvadornal 2013 októberétől, Guatemalával pedig 2013 decemberétől kezdve alkalmazzák a felek ideiglenes jelleggel. 2013-ban a két régió közötti kereskedelem összértéke 12 milliárd eurót tett ki.

Kanada: 2014 szeptemberében zárultak le az EU és Kanada átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás megkötése céljából folytatott tárgyalásai.⁵⁰ *Az EU és Kanada közötti szabadkereskedelmi megállapodás* (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA)⁵¹ célja a növekedés és a munkahelyteremtés támogatása az áruk, szolgáltatások és beruházások jobb piacra jutása révén. A megállapodás hatálybalépésekor (vagy fokozatosan) a legtöbb vámot, adót és más behozatali díjat a Kanada és az Európai Unió között szállított áruk tekintetében eltörölte. A mezőgazdasági termékek esetében jellemzően vámkvóták révén nyújtanak preferenciális piacra jutást. A kereskedelem technikai akadályait erőteljesen mérsékelik.

A megállapodás követelményeket és szabályokat fogalmaz meg az élelmiszer- és termékbiztonság, a fogyasztóvédelem, az egészségügy, a környezetvédelem, a szociális és munkaügyi előírások stb. terén. Részletes rendelkezéseket tartalmaz a kereskedelmi jogorvoslatok, az egészségügyi és növényegészségügyi intézkedések (SPS), az állami támogatások, a határon átnyúló szolgáltatás-kereskedelem, a dolgozók ideiglenes belépése és tartózkodása a másik ország vagy kereskedelmi blokk határain belül; a szakmai képesítések kölcsönös elismerése, a belső szabályozás, a pénzügyi szolgáltatások, a versenypolitika; a közbeszerzés, a szellemi tulajdon, a kereskedelem, illetve a fenntartható fejlődés, a munka és a környezetvédelem; a kétoldalú párbeszéd és együttműködés, valamint a vitarendezés (illetve további témakörök) tekintetében.

A megállapodás alapvető célja a felek közötti beruházások előmozdítása, a befektetők védelme és a kormányok általi tisztességes bánásmód biztosítása. A megállapodás átlátható, stabil és kiszámítható szabályokat léptet hatályba a beruházásokra vonatkozóan; megszünteti a külföldi befektetések előtti akadályokat, így például a külföldi tőke maximalizálását vagy a teljesítménykövetelményeket. Lehetővé teszi a befektetőknek, hogy Kanadában

⁵⁰ A CETA egyes elemei az EU-tagállamok ratifikációját is igénylik. A megállapodás ideiglenes alkalmazása ezért – az Európai Parlament 2017. február 15-ei pozitív döntése után – a kanadai parlament jóváhagyó aktszához igazodott: végül 2017. szeptember 21-én kezdődött meg.

⁵¹ Egyes brit tisztségviselők e megállapodáshoz hasonló, ám annál főleg a pénzügyi szolgáltatások területén bővebb konstrukciót képelnének el az Egyesült Királyság és az Európai Unió között.

meglévő tőkéjüket az Európai Unióba helyezték át, és fordítva. A megállapodás a befektetők és a kormányok közötti esetleges befektetési jogviták gyors és igazságos rendezése érdekében új, beruházási vitákkal foglalkozó bírósági rendszert (ICS) hoz létre. Teljes körű végrehajtását követően várhatóan 12 milliárd euróval növeli majd meg az uniós GDP-t.

Szingapúr: Az EU és Szingapúr 2010-ben kezdte meg a kereskedelmi és beruházási tárgyalásokat. A megbeszélések lezárására 2014-ben került sor. Az Európai Bíróság 2017. májusi véleménye nyomán a Bizottság 2018 áprilisában a következő két különálló megállapodás megkötésére tett javaslatot:

- *szabadkereskedelmi megállapodás*, amely kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó területekre terjed ki, így a hatálybelépéséhez csupán a Tanács jóváhagyására és az Európai Parlament egyetértésére van szükség;
- *beruházásvédelmi megállapodás*, amelynek a hatálybalépést megelőzően – mivel megosztott hatáskörbe tartozik – valamennyi tagállamban keresztül kell mennie a megfelelő nemzeti ratifikációs eljárásokon is. E megállapodás végrehajtásához ezért sokkal több időre van szükség.

Az EU és Szingapúr e két megállapodást, továbbá a kapcsolódó partnerségi és együttműködési megállapodást 2018 októberében írta alá. Azok az EU és a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségének (Association of South East Asian Nations – ASEAN) valamely tagállama között megkötött első megállapodások. E szerződések a térséggel kötendő további megállapodások mintái lehetnek. Az EU az ASEAN-nal folytatott áru- és szolgáltatás-kereskedelmének közel egyharmadát Szingapúrral bonyolítja le.⁵²

Az EU-ból érkező áruk nagy része már a megállapodás megkötését megelőzően is vám nélkül kerülhetett a szingapúri piacra. A szabadkereskedelmi megállapodással – termék kategóriáktól függően – 3–5 éven belül a még meglévő vámok is megszűnnek. A megállapodás felszámolja a technikai és a további nem vámjellegű akadályokat. Olyan kulcsfontosságú területeken, mint például az elektronika, a gyógyszeripar és a gépjárműalkatrészek, elismeri az uniós szabványokat és biztonsági vizsgálatokat. Az EU-ba behozott halászati és feldolgozott mezőgazdasági termékek esetében néhány vámtétel továbbra is fennmarad.

A szabadkereskedelmi megállapodás a szolgáltatási szektorban – amely területen a kétoldalú kereskedelem 2016-ban 44,4 milliárd eurót tett ki – érvényesített korlátozásokat megszünteti. A szolgáltatások terén az EU Szingapúr legnagyobb kereskedelmi partnere. Több mint 10 ezer uniós vállalkozás használja Szingapúrt központként a régió kiszolgálásához. Az EU–Szingapúr kereskedelmi megállapodás az egyik első „új generációs” kétoldalú megállapodás. Fontos rendelkezéseket tartalmaz a szellemi tulajdon védelme, a beruházások liberalizálása, a közbeszerzés, a verseny és a fenntartható fejlődés tekintetében is.

A Szingapúrral kötött beruházásvédelmi megállapodás tovább javítja majd a beruházási környezetet és nagyobb kiszámíthatóságot nyújt a befektetők számára. Ugyanakkor a felek továbbra is maguk alakítják és szabályozzák az alapvető közpolitikai területeket (például a közegészség védelme, a közbiztonság és a környezetvédelem). A megállapodás a Szingapúr és az EU között meglévő 12 kétoldalú beruházási megállapodás helyébe lép.

⁵² A kétoldalú árukereskedelem értéke 2017-ben 53,3 milliárd euró volt. Az EU 33,16 milliárd euró értékben exportált elsősorban gépkocsikat és gépeket, az import pedig 20,14 milliárd eurót tett ki, főleg vegyipari termékek és gyógyszerek formájában.

Vietnám: 2019 júniusában szabadkereskedelmi és beruházásvédelmi megállapodást írtak alá Vietnámmal. Az átfogó partnerségi és együttműködési keretmegállapodást követően létrejött szerződés az EU és valamely fejlődő gazdaság között létrejött eddigi legambiciózusabb szabadkereskedelmi konstrukciónak tekinthető. A megállapodás a kétoldalú árukereskedelem vámterheinek csaknem teljes, progresszív módon történő lebontását eredményezi. Mérséklődnek a kereskedelem nem vámjellegű akadályai. A vietnámi szolgáltatási és közbeszerzési piacok megnyílnak az uniós vállalatok előtt.

Mint „új generációs” kétoldalú megállapodás fontos rendelkezéseket tartalmaz a szellemi tulajdon védelméről, a beruházások liberalizálásáról és a fenntartható fejlődésről is. A szabadkereskedelmi megállapodás kötelezettségvállalásokat foglal magában: egyrészt a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet alapvető normái (például a független szakszervezetekhez történő csatlakozás szabadságának és a gyermekmunka tilalmának), másrészt az ENSZ éghajlatváltozás elleni küzdelemmel vagy a biológiai sokféleség védelmével kapcsolatos egyezményei végrehajtása tekintetében. Azok alapja: mindkét fél elkötelezett a nyitott, tisztességes és szabályokon alapuló kereskedelmi liberalizáció és a gazdasági integráció mellett.

Japán: 2013 márciusában hivatalosan megindultak a szabadkereskedelmi megállapodás létrehozását célzó tárgyalások az EU és Japán között. A tárgyalások során többek között a következő kérdések kerültek napirendre: fokozatos liberalizáció az áruk és szolgáltatások kereskedelmében, a beruházások és közbeszerzések vonatkozásában, valamint a nem vámjellegű kereskedelmi akadályok felszámolása. A tárgyalási irányelveket 2012-ben fogadták el. A *gazdasági partnerségi megállapodás* (GPM) ratifikálása 2018 végén történt meg. A megállapodás 2019. február 1-jén lépett hatályba.

A GPM rendkívül nagyratörő és átfogó kereskedelmi megállapodás. Teljes végrehajtása után a Japánba irányuló uniós exportra kivetett – mintegy 1 milliárd euró összeget kitevő – vámtok 99%-a megszűnik. Érzékeny területek – például a gépkocsivámok eltörlése – esetében legfeljebb 7 éves átmeneti időszakok bevezetése lehetséges. Számottevő új lehetőségek jönnek létre az uniós mezőgazdasági export számára. A megállapodás biztosítja az uniós szellemi tulajdon-jogok védelmét a japán piacokon. Megnyílnak a szolgáltatások, azon belül a pénzügyi szolgáltatások, az elektronikus kereskedelem, a távközlés és a közlekedés, továbbá a közbeszerzések piacai. Az EU és Japán közötti éves kereskedelem a megállapodás teljes körű végrehajtását követően közel 36 milliárd euróval nőhet.

A GPM alapját a legmagasabb szintű munkaügyi, biztonsági, környezetvédelmi és fogyasztóvédelmi normák képezik. Ez az első, a Párizsi Megállapodás melletti elkötelezettséget is tartalmazó kereskedelmi megállapodás.

A beruházásvédelmi előírásokkal és a beruházásvédelmi vitarendezéssel kapcsolatos tárgyalások is jelentős mértékben előrehaladtak.

2018-ban az Európai Unió és Japán *stratégiai partnerségi megállapodást* is kötöttek. A gazdasági partnerségi megállapodással együtt aláírt megállapodás az EU és Japán közötti első kétoldalú, az általános partnerséget megerősítő keretmegállapodás. Átfogó keretet nyújt a fokozott politikai és ágazati együttműködéshez, a közös érdekű ügyekben – a regionális és globális kihívásokat is – az együttes fellépéshez.

2019 júniusában politikai megállapodás született az Európai Unió és a dél-amerikai közös piac, a *Mercosur* (a spanyol Mercado Común del Sur kifejezésből), *azaz a Déli Közös Piac* (Argentína, Brazília, Paraguay, Uruguay és Venezuela) országai között tervezett szabadkereskedelmi szerződésről. Az EU Mercosur-államokkal folytatott kereskedelmének

értéke 2018-ban elérte a 88 milliárd eurót. Jelentős az uniós szolgáltatásexportja. A csaknem 20 éve folytatott tárgyalások 39. fordulója után a feleknek előzetes egyezségekre sikerült jutniuk. Az EU az első nagyobb nemzetközi szereplő, amely megállapodást ért el a Mercosurral. A két tömb együttes lakossága meghaladja a 780 millió főt.

Az Európai Unió (EU) és a dél-amerikai közös piac, a Mercosur országai (Brazília, Argentína, Uruguay és Paraguay) közötti szabadkereskedelmi megállapodás a világ egyik legambiciózusabb ilyen jellegű egyezménye.

A szabadkereskedelmi megállapodás eltörli a dél-amerikai országok EU-tagállamokkal szemben alkalmazott vámtarifáit. Azok néhány kulcsfontosságú ipari és mezőgazdasági ágazatban nagyon magasak: 35% a ruházati cikkek és a gépjárműipar, 14% a gyógyszeripar, a 35% szeszes italok, 28% a tejtermékek 28%, 20% a csokoládé és a bor esetében.

A megállapodás célja továbbá a földrajzi árujelzővel elismert európai termékek, például a konyak vagy a Manchego sajt védelme. E termékek ugyanis a két régió közötti történelmi kapcsolatból eredően Dél-Amerikában is fellelhetők. Javulhat a dél-amerikai szolgáltatáspiachoz történő hozzáférés (például a távközlés, a közlekedés vagy a pénzügyi szolgáltatások terén).

Az Európai Unió ugyanakkor megnyitja piacát a Mercosur-tömb államaiból érkező marhahús, etanol, cukor és csirkehús előtt. Ezek kulcsfontosságú ágazatok a dél-amerikaiak számára, de érzékeny területek az európai termelők szempontjából. Az EU piacának védelme érdekében vámkvótákat vezet be. Az érzékenynek minősülő importárúk csak bizonyos mennyiségig lesznek vámmentesek. A megszabott mennyiségen felül vámot vetnek ki rájuk. Az EU ugyanezt a vámkvótarendszert alkalmazta a Japánnal és Kanadával kötött kereskedelmi megállapodások esetében is.

Az EU által az utóbbi években aláírt többi hasonló megállapodáshoz hasonlóan a Mercosur-tömbbel kötött szabadkereskedelmi megállapodás is külön fejezetet szentel a fenntartható fejlődésnek. (Abban az erdők védelme, a vadon élő állatok kereskedelme és a munkavállalók jogainak tiszteletben tartása is szerepel.)⁵³

Az európaiak elsősorban az ipari termékek, például a járművek piacán szeretnének nagyobb hozzáférést a vállalataik számára. A dél-amerikaiak a mezőgazdasági áruk, köztük a marhahús és a cukor exportját kívánják leginkább növelni.

„Ez a legnagyobb hasonló megállapodás, amelyet az EU valaha is kötött. A nemzetközi kereskedelmi feszültségek közepette erős jelzést küldünk a világnak arról, hogy kiállunk a szabályalapú kereskedelem mellett” – emelte ki Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság előző elnöke. A brüsszeli testület szerint „ambiciózus, kiegyensúlyozott és átfogó” megállapodás tiszteletben tartja a környezetvédelmi és egyéb normákat, továbbá megóvja az érzékeny ágazatokat. Előnyös a vállalatok, a munkavállalók és az érintett gazdaságok számára egyaránt. (Politikai megállapodás született az EU-Mercosur szabadkereskedelmi szerződésről, 2019)

Az EU már jelenleg is a Mercosur legnagyobb kereskedelmi és beruházási partnere. A jövőben megszűnő vámok összértéke pedig nagyjából négyszer akkora (évi 4 milliárd euró) lehet, mint a japán és kanadai megállapodással együttesen megtakarított összeg.

⁵³ E kötelezettségvállalások ellenére azonban több civil szervezet is aggodalmának adott hangot, különösen a „brazíliai ökológiai helyzet” miatt. Jair Bolsonaro brazil elnök a nagy agrárvállalkozásoknak kedvező politikát folytat, amely azonban – a környezetvédelmi aktivisták szerint – az amazonasi erdők kiirtásához vezethet.

Ugyanakkor a szerződés ratifikációja még nehézségekbe ütközhet. Egyes tagállamok, például a marhahúsimport megugrása ellen, vagy az erdőirtás miatt tiltakozhatnak.

2.6.2. További szabadkereskedelmi tárgyalások, tervezett megállapodások

Az *Egyesült Államokkal* 2013 júliusában indultak meg a tárgyalások a *transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség* (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) létrehozása céljából. A transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség az EU által eddig folytatott legambiciózusabb és leginkább stratégiai jelentőségű kereskedelmi tárgyalássorozat volt. Az EU gazdasági kapcsolatai az Amerikai Egyesült Államokkal mind nagyságrendjüket, mind mélységüket tekintve egyedülállóak, de továbbra is jelentős fejlődési lehetőségeket rejtnek magukban. Minthogy az átlagos vámszint az EU és az Egyesült Államok között hozzávetőleg 4%, a kapcsolatrendszer elmélyítése szempontjából a nem vámjellegű kereskedelmi akadályok lebontása lenne kulcsfontosságú.⁵⁴ A 2017-ben hivatalba lépett amerikai adminisztráció azonban ezeket az ígéretes tárgyalásokat leállította.

A jelenleg folyamatban lévő főbb, szabadkereskedelmi megállapodást célzó tárgyalások a következők.

India: Indiával 2007-ben kezdődtek meg a tárgyalások. A megbeszélések megindítása révén az EU első ízben tett kísérletet a kereskedelem kölcsönös, kétoldalú megnyitására nagy, feltörekvő gazdasággal. Az Európai Unió 2018-ban 92 milliárd euró összegű forgalommal India legnagyobb kereskedelmi partnere. A szabadkereskedelmi tárgyalások 2013-ban elsősorban egyes piacra jutási korlátok miatt megakadtak. Egyrészt India protekcionista gazdaságpolitikája, az egyes termékek esetében aránytalanul magas vámok okoznak nehézséget. Az indiai jogrendszer átláthatatlansága is elbátortalaníthatja az ország gazdasági partnereit. Számos, a befektetések biztonságát is nagyban befolyásoló tényező igényel kezelést. Az EU által szabott jogi feltételek része az európai termékek származási szabályainak átvétele is. Ugyancsak fontos tényező: India még nem nyerte el az Európai Unió által a harmadik országoknak odaítélt, az internetes adatcsere biztonságát garantáló minősítést. Az adatbiztonsági minősítés kulcsfontosságú kérdés India számára, mivel külkereskedelme nagymértékben az információ- és kommunikációtechnológiai áruk és szolgáltatások exportjától függ. India – gyarmati múltjával is összefüggésben – különleges módon kapcsolódik az Egyesült Királysághoz. A lezáratlan brexit sem egyszerűsíti az EU-indiai kereskedelmi tárgyalások újraindítását.

ASEAN (Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége): A szövetségbe tartozó országokkal az EU kétoldalú tárgyalásokat folytat. A tárgyalások Malajziával 2010 májusában, Thaifölddel 2013-ban, a Fülöp-szigetekkel 2015-ben, Indonéziával 2016-ban kezdődtek meg. Az Európai Unió számára az egyes ASEAN-tagországokkal létrehozni kívánt szabadkereskedelmi megállapodások, illetve már megkötött megállapodások Szingapúrral illetve Vietnámmal fontos lépést jelentenek az ASEAN-nal hosszabb távon tervezett, régióközi szabadkereskedelmi megállapodás irányában.

⁵⁴ Független szakértők által készített tanulmány szerint évente 119 milliárd euró nyereséget hozhatna az Európai Uniónak, ha nagy ívű kereskedelmi és beruházási partnerség jönne létre és lépne életbe az Amerikai Egyesült Államokkal. (European Commission 2016)

Öböl-menti Együtműködési Tanács (Szaúd-Arábia, Kuvait, Egyesült Arab Emírségek, Katar, Bahrein és Omán): Az érintett országok az EU fontos kereskedelmi partnerei. A szabadkereskedelmi megállapodás megkötésére irányuló tárgyalásokat 2008-ban függesztették, de informális szinten továbbra is kapcsolatban állnak.

Marokkó és Tunézia: Az úgynevezett mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi térség kialakítására irányuló tárgyalások 2013 márciusában kezdődtek meg az EU és Marokkó között, 2015 októberében pedig az EU és Tunézia között.

A *Dél-mediterrán térség* (Egyiptom és Jordánia) tekintetében az uniós kormányok 2011 decemberében jóváhagyták, hogy tárgyalások induljanak a már korábban megkötött szabadkereskedelmi megállapodások elmélyítése és kibővítése céljából.

Az Európai Unió 2019-ben tárgyalásokat kezdett öt *kelet- és dél-afrikai* partnerrel (az úgynevezett *ESA-államokkal*: a Comore-szigetek, Madagaszkár, Mauritius, a Seychelle-szigetek és Zimbabwe) a gazdasági partnerségi megállapodás elmélyítése céljából. Az árukereskedelmen túlmutató, átfogó megállapodás került napirendre. Az új megállapodás a kereskedelemmel kapcsolatos egyéb fontos területekre és szabályokra (például a szolgáltatásokra, a beruházásokra, a kereskedelem technikai akadályaira, a szellemi tulajdonjogokra, valamint a kereskedelem és a fenntartható fejlődés kapcsolatára) is kiterjedne. Elősegítené a regionális gazdasági integrációt az értékláncok fejlesztése útján, valamint a kontinentális integrációt, előmozdítva az 5 ESA-ország felkészülését az Afrikai Unió keretében afrikai kontinentális szabadkereskedelmi térség (AfCFTA) végrehajtására.

Az EU gazdasági és kereskedelempolitikai kérdésekben szoros együttműködést folytat *Ausztráliával és Új-Zélanddal* a 2008-ban, illetve 2017-ben kötött *partnerségi megállapodások* keretében. Mindkét országgal kétoldalú megállapodásokat kötött egyes műszaki tanúsítványok kölcsönös elismeréséről. Azok az export- és importtermékeket érintő vizsgálati és tanúsítási költségek csökkentése révén megkönnyítik az ipari termékek kereskedelmét. Ugyanakkor továbbra is jelentős kereskedelmi akadályok állnak fenn egyes ágazatok, például a mezőgazdaság és a textiltermékek esetében.

A tervezett kereskedelmi megállapodások alapvető célja a kereskedelem előtt álló akadályok további csökkentése, az árukat terhelő vámok megszüntetése, továbbá a szolgáltatási piacokhoz és a közbeszerzéshez történő hozzáférés javítása Ausztráliában és Új-Zélandon. A szabadkereskedelmi megállapodás előnyei valószínűleg leginkább a motoros berendezések, a gépek, a vegyipari termékek és a feldolgozott élelmiszerek előállítására, illetve a szolgáltatási ágazat területén érvényesülhetnek. Különös figyelmet fordítanak a sérülékenyebb ágazatok, köztük a mezőgazdaság védelmére. A 2017-ben elfogadott tárgyalási megbízás nem irányoz elő teljes liberalizációt a mezőgazdasági termékek tekintetében. Az elérni kívánt megállapodás átfogó és modern kereten nyugszik. Annak alapját a legmagasabb szintű munkaügyi, biztonsági, környezetvédelmi, éghajlatpolitikai és fogyasztóvédelmi előírások képezik.

Az EU szabadkereskedelmi megállapodás megkötésére irányuló tárgyalásokat kezdett továbbá Indonéziával és a Fülöp-szigetekkel. A Malajziával, Thaifölddel és Indiával folytatott tárgyalásokat folytatni fogják, amint a körülmények megfelelőek lesznek. Az EU különálló, kétoldalú beruházási megállapodásokra irányuló tárgyalásokat kezdeményezett Kínával és Mianmarral. Vizsgálják hasonló tárgyalások megkezdésének lehetőségét Tajvannal és Hongkonggal is.

A *társulási megállapodások* központi elemét sok esetben a szabadkereskedelmi megállapodások képezik. Az Európai Unió továbbá több szomszédos országgal (Andorrával, San Marinóval és Törökországgal) vámuniót hozott létre. Az EU szabadkereskedelmi megállapodást kötött Európában a Feröer-szigetekkel, Izlanddal, Norvégiával és Svájcjal, a dél-mediterrán térségben pedig Algériával, Egyiptommal, Izraellel, Jordániával, Libanonnal, Marokkóval, a Palesztin Hatósággal, Szíriával és Tunéziával. A Nyugat-Balkán országaival kialakított stabilizációs és társulási megállapodásokon túlmenően autonóm kereskedelmi szabályozás van érvényben az EU és az Észak-macedón Köztársaság, Albánia, Montenegró, Bosznia-Hercegovina, Szerbia és Koszovó között.

Fentiekén túl kiemelési igényelnek az úgynevezett *stratégiai kapcsolatok* Kína, illetve Oroszország tekintetében.

Kína ma az EU második legfontosabb kereskedelmi partnere az USA után, az EU pedig Kína első számú kereskedelmi partnere. 2013 novemberében az EU és Kína bejelentette, hogy tárgyalásokat kezdenek átfogó EU–Kína beruházási megállapodás létrehozásáról. A megállapodás nyomán fokozatosan liberalizálják a beruházásokat. Kölcsonösen megszűnnek majd a befektetők tevékenységét gátló korlátozások.

Az EU *Oroszország* első számú kereskedelmi partnere. Az EU-ból származik az országba érkező behozatal több mint fele, és az EU-ba irányuló kivitel is meghaladja az 50%-ot. Oroszország 2012-ben belépett a Kereskedelmi Világszervezetbe. Ennek köszönhetően csökkentek az orosz importvámok. Ezen túlmenően a WTO fórumot biztosít a két fél közötti problémák megvitatásához és megoldásához. Ugyanakkor az uniós várakozásokkal ellentétben Oroszország kereskedelempolitikája az utóbbi időben a protekcionizmus irányába halad, amit súlyosbít az ukrán válság.

A szabadkereskedelmi megállapodásokat illetően *bírálatok* is megfogalmazódnak. Egyes vélemények szerint e megállapodások az uniós termelőkét méltánytalanul versenyhátrányba hozzák a beáramló olcsó importtermékek gyártóival szemben. Európán kívülről pedig az a vád éri az EU-t, hogy a szabadkereskedelmi megállapodások segítségével megpróbálja a helyi piacokat megszerezni, különösen a fejlődő országokban, ami a bírálók szerint az ottani munkahelyek megszűnéséhez vezet. E kritikák figyelmen kívül hagyják a nekik ellentmondó bizonyítékokat, valamint a nyilvánvaló tény: a szabadkereskedelmi megállapodások kimutatható előnyökkel járnak mind az EU, mind a partnerek számára.

Az EU a világ vezető kereskedelmi térsége. Határozott érdeke fűződik a nyitott piacokhoz és azok egyértelmű szabályozási keretrendszerben történő működéséhez. Az EU alapvető érdeke, hogy multilaterális és bilaterális megállapodások segítségével nyitott és méltányos kereskedelmi rendszer jöjjön létre globális szinten.

2.7. Dezintegráció és kereskedelempolitika

A dezintegráció reálgazdasági és intézményi dimenzióban értelmezhető. Mindkét esetben az integráció „mélysége” csökken. *Reálgazdasági értelemben* – változatlan intézményi feltételek esetén is – dezintegráció, ha a kereskedelmi vagy tényezőáramlás tartósan mérséklődik az integráció keretei között. Ugyanakkor az alacsonyabb integrációs lépcső irányában történő visszalépés is dezintegráció – *intézményi dimenzióban*. *A dezintegráció lényege az integráció mélységének a csökkenése*. Az intézményi dezintegráció szélső

változata a mélyintegráció rendszeréből történő *teljes kiválás*, a mélyintegráció teljes megszűnése valamely alkotórész (tagállam) vagy a teljes integrációs entitás tekintetében. Utóbbiakra eddig nem volt példa.

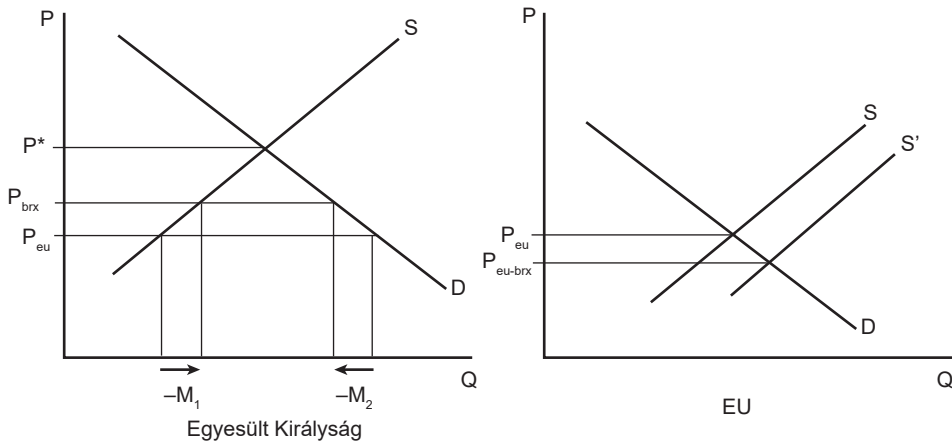
A témakör különös aktualitásra tett szert az Egyesült Királyság EU-ból történő kiválása, a brexit⁵⁵ összefüggésében. Ezért a dezintegráció problémakörét – rövid, az előző fejezetekre is támaszkodó elméleti bevezető után – a brexit példáján tekintjük át.

2.7.1. A dezintegráció elméleti sémája

A dezintegráció hatásait jól jellemezheti az integráció gazdaságtanának korábban áttekintett modelljei megfordítása. *A kereskedelmi (vám és nem vámjellegű) akadályok növekedése növeli a kereskedelem költségeit.* Annak hatása a kereskedelem (különösképpen az ágazaton belüli kereskedelem), a szakosodás és külföldi közvetlen beruházások kedvezőtlenebb alakulása. Következésképpen a gazdasági teljesítmények, a kibocsátás és a termelékenység alacsonyabb szintje. Mindez jóléti veszteséget okoz a dezintegráció által közvetlenül érintett gazdaságban és az integráció egészében. Az integráció kedvezőbb intézményi megoldást eredményez. (Lásd 1. fejezet.) Ha azonban ez megkérdőjelezhető, mint ezt a brit politikusok és szavazók többsége vélte, nem szükségszerű az integráció folytatása. E megközelítés logikája szerint a kereskedelmi dezintegráció jóléti veszteségét intézményi hatékonyságjavulás ellensúlyozhatja: több hatáskör kerülhet vissza a nemzeti kormányzati szintre. (Lásd KUTASI 2019.)

A vámunió elméletének alapvető kategóriái (VINER 1950) közül a dezintegráció folyamatában kiemelt figyelmet érdemel a *kereskedelemhelyettesítés*. (A brexit kapcsán: mennyivel mérséklődhet a kereskedelem az Egyesült Királyság és az EU27 között.) Ha a dezintegrálódó gazdaság exportjának és importjának növekvő hányada az integráción kívül valósul meg, *kereskedelemeltérítés* történik. (Lásd részletesen az 1.4. és az 1.5. alfejezetekben.) Ugyanakkor a kereskedelmi akadályok növekedése a korábbi integrációs partnerek között lényegében az értékesítési árak emelkedését okozza. Annak mértékétől és az árrugalmasságtól függően importkiszorító hatása lesz. Ahogyan a 2.2. ábra szemlélteti, az importeljárás mint költség árszínvonal-növelő tényezővé válik, amely a neoklasszikus vámhatás modellezése alapján (KRUGMAN–OBSTFELD 2002) importkiszorító hatással jár az integrációból származó termékekre nézve. (E termékek importkereslete a dezintegrálódó gazdaságban csökken.) Ugyanakkor e kiszorult termék a dezintegráció után szűkülő területű integráció piacán jelenik meg: kínálatbővülést okoz, amint azt a 2.2. ábrán a jobboldali grafikon S görbéje S' görbébe tolódása szemlélteti.

⁵⁵ E sorok megírásakor még teljesen bizonytalan, hogy a teljes brexit pontosan hogyan és mikor valósul meg. A kötet megjelenésekor valószínűleg már több információ lehet elérhető e kérdések megválaszolásához. Mindazonáltal a témakör elméleti áttekintése megkerülhetetlen, s az abból adódó tanulságok tartós útjelzőként szolgálhatnak.



2.2. ábra

Importterhek alkalmazásának hatásai az EU-brit kereskedelemben

Megjegyzés: P^* a zárt brit gazdaság egyensúlyi árszínvonala, P_{eu} az EU egyensúlyi árszínvonala a brexit előtt, P_{brx} a brit egyensúlyi árszínvonala a brexit után, P_{eu-brx} az EU egyensúlyi árszínvonala a brexit után, $-M_1$ és $-M_2$ a brit importkereslet csökkenése EU27-termékek iránt, D keresleti görbe, S kínálati görbe, Q mennyiség.

Forrás: a szerző szerkesztése KUTASI 2019 alapján

Fentieket a Krugman-féle BE-Comp modell – 1. fejezetben már ismertetett – kereskedelem-liberalizációs hatáselemzése is megerősíti. (Lásd 1.4. ábra.) A korábbi elemzést megfordítva: a kereskedelmi liberalizációból történő bármekkora mértékű visszalépés az árak emelkedését és a versenyintenzitás csökkenését okozza. E modellben a dezintegráció – az áremelkedés következtében – még akár átmeneti nyereségnövekedéssel is járhat. Az 1.4. ábra szemlélteti a dezintegráció hatását: az (') értékek elmozdulnak a (") értékek felé.

A 2.2. ábra alapulvételével folytatott hatásvizsgálatok (statikus elméleti ex ante modell) tökéletesen versenyző piacokat feltételeznek. Azokban az árak a határköltséggel egyenlők, tartós profit nem képződik. *Ám a mai piacok nem a tökéletes verseny modellje szerint működnek.* A differenciált termékeket előállító vállalatok költségeiket maghaladó árakat is alkalmazhatnak (mark up ármeghatározás). A mély integráció alapján intenzívebb verseny alacsonyabb ár-költség rést eredményez, ami a felhasználók számára kedvező, a hatékonyságot növelő hatás. (FEENSTRA 2014, FEENSTRA–WEINSTEIN 2010, CHEN–IMBS–SCOTT 2009) A tökéletes verseny feltételezése figyelmen kívül hagyja e hatásokat. A megalapozott hatásvizsgálatokhoz nélkülözhetetlen a dinamikus hatások körültekintő számbavétele. (Lásd 1.4–1.5. alfejezet.)

2.7.2. A brexit kereskedelempolitikai kérdései⁵⁶

2016 nyarán a brit EU-tagságról tartott népszavazás a kilépés melletti szavazatok csekély többségét hozta. Az Egyesült Királyság kilépése (a széles körben használt kifejezést használva: a *brexit*) pontos időpontja és forgatókönyve e sorok írásakor sem ismert.⁵⁷ Az EU-ból történő kilépésre (a dezintegrációra) mindeddig nem volt példa.

A brexit lehetséges gazdasági forgatókönyvét tekintve alapvető kérdés a brit tagi jogállás megszűnése után a *négy alapszabadságra épülő belső piachoz való viszony*. Ha a jogi értelemben vett kiválás után az Egyesült Királyság valamilyen mértékben része maradna a belső piacnak, akkor reálgazdasági értelemben nem kerülne ki az európai integráció rendszeréből. Ez utóbbit *lágy (soft) brexitnek* nevezik. *Míg a belső piac visszafordíthatatlan elhagyása a kemény (hard) brexit.*

Az Egyesült Királyság jövőbeli kapcsolatai az Európai Unióval széles skálán értelmezhetők. E jövőbeli kapcsolatok rendszere csak a két fél, az EU27 és az Egyesült Királyság közötti kereskedelmi megállapodás megkötésekor tisztázódik. Nem lehetséges a tárgyalás eredményeinek előzetes meghatározása. Más országok példái alapján mutathatók be a lehetséges konstrukciók.

Egyrészt *az Európai Gazdasági Térség tagállamaihoz hasonló státus* kiépítése volna elvileg lehetséges (*EGT-tagság*). Az Egyesült Királyság megtarthatná tagságát az EGT-ben. Helyzete Norvégiához válna hasonlóvá, vagyis továbbra is hozzáférne a belső piachoz. Ugyanakkor változatlanul meg kellene felelnie az egységes piac teljes szabályrendszerének. A négy alapszabadság rendszerében a személyek szabad mozgását is fenn kellene tartania. Egyidejűleg elveszítené a belső piaci szabályok meghatározásában és az EU további döntéseiben történő részvétel lehetőségét. Támogatnia kellene a kohéziós tagállamokat. Ugyanakkor Norvégia a belső piaci részvételen túl nem része a vámunióknak, s nem élvezzi az EU kereskedelmi megállapodásainak előnyeit.

Norvégia, Izland és Liechtenstein úgy részei az EU belső piacának, hogy magának az EU-nak nem tagjai. Az Európai Gazdasági Térség tagjaiként férnek hozzá a több mint 500 millió fogyasztóhoz az uniós költségvetésbe történő befizetési kötelezettség nélkül. Ugyanakkor az EGT-tagoknak úgy kell átvenniük az EU belső piaci joganyagát, hogy a szabályozási döntésekbe nem szólhatnak bele. Minthogy nem tagjai az EU-nak, az európai intézmények munkájában sem vehetnek részt. Noha nem befizetői a közös költségvetésnek, pénzügyi terheket kell viselniük a szegényebb EU-tagok támogatásában. (Egy norvégra nagyobb összeg jut, mint amennyit a britek – nettó értelemben – eddig fejenként

⁵⁶ Ebben az alfejezetben elsősorban a következő művekre támaszkodtunk: BÓKA–HALMAI–KOLLER 2016, LOSONCZ 2017, HALMAI 2018b.

⁵⁷ A szöveg leadása után dőlt el, hogy a brit Parlament elfogadta a kilépési megállapodást. *Az Egyesült Királyság EU-tagsága 2020. január 31-én éjfélkor megszűnt.* Am az átmeneti időszakra kötött megállapodás alapján *az Egyesült Királyság 2020. december 31-éig továbbra is teljes körű résztvevője a belső piacnak.* Ez az átmeneti időszak – 2020. június végéig benyújtott brit kérelem alapján – legfeljebb két évre meghosszabbítható. Ugyanakkor az átmeneti időszak utáni EU–brit kereskedelmi kapcsolatok rendezésére irányuló tárgyalások megkezdtek. Az átmenet meghosszabbításának a hiányában *nagy a veszélye a megállapodás nélküli (no deal) kiválásnak a jelenlegi (belső piaci) kereskedelmi feltételrendszerből.*

fizettek a közös költségvetésbe: 2014–2015 átlagában ez az összeg egy főre számítva évi 115, illetve – a britek esetében – 79 euró volt. Norvégia nettó hozzájárulása a GDP 0,16%-a volt a jelzett években, míg a britek aránya a GDP 0,25%-a volt.)⁵⁸ Nem meglepő módon a brit népszavazás előtti napokban Erna Solberg norvég miniszterelnök azt üzentte a brit szavazóknak, hogy ezt a változatot utálnák.⁵⁹ Ráadásul a belső piac definitív eleme a szabad munkaerő-áramlás, ezért a belső piacon való bennmaradás a brit munkaerőpiac brexit esetén remélt fokozottabb védelmét sem tenné lehetővé. Az EGT-tagokhoz hasonló jogállás a szuverenitás együttes gyakorlásához (az uniós döntéshozatalhoz) képest a szuverenitás csökkenését hozná Nagy-Britannia számára.

Kétoldalú megállapodás. A precedens Svájc, amely kétoldalú szerződések révén vesz részt a belső piacon, ugyanakkor nem része a vámunióknak. Noha Svájc és az EU általános biztosítási megállapodással rendelkezik, nincs szélesebb hozzáférése a pénzügyi szolgáltatásokhoz. Svájc is a schengeni rendszer része, s alkalmazza a belső piaci szabályokat. Támogatást nyújt az átlagosnál fejletlenebb EU-tagállamoknak. Nem rendelkezik szavazati joggal az EU jogalkotási rendszerében.

A fentebb bemutatott EGT-forgatókönyvön túl felmerülhet a „svájci formula” alkalmazása is. Svájc az EGT-nek sem tagja, mégis hozzáférhet a belső piachoz. Kétoldalú megállapodásokkal vette át a szükséges joganyagot. („Csak önként” tettek így, de a gyakorlati eredmény nagyjából ugyanaz volt, mintha a norvég megoldást választották volna.) A Svájci Alap révén ugyancsak részt vesznek a kohéziós tagállamok támogatásában. (Svájc nettó hozzájárulása az európai finanszírozáshoz azonban jóval csekélyebb Norvégiáénál: afz Európai Bizottság adatai szerint a 2014–2015. évek átlagában Svájc hozzájárulása a GDP 0,02%-a, egy főre vetítve pedig 12 euró volt.) Svájc – Nagy-Britanniától eltérően – a belső határellenőrzés nélküli schengeni övezetnek szintén tagja. Ugyanakkor a 2014-ben tartott svájci népszavazáson úgy döntöttek, hogy csak kvóták alapján engednek be uniós munkavállalókat. Az EU azonban továbbra is ragaszkodik a szabad munkaerő-áramláshoz, ezért Svájjal szemben különböző válaszintézkedéseket fogadtak el, közöttük az úgynevezett guillotine-záradékokat, amelyet a kvóták bevezetése esetén léptetnének életbe. (Nem meglepő módon a svájci hatóságok egyelőre csak vizsgálják a népszavazás nyomán alkalmazandó intézkedések lehetőségét.) Nincs tehát precedens a négy alapszabadság EU által is tudomásul vett differenciálására.

Felmerülhet, hogy a britek egyszerűen *szabadkereskedelmi megállapodást* kössenek az EU-val, a bevándorlást pedig az ausztrálhoz hasonló pontrendszerrel⁶⁰ korlátozzák. (Ezt támogatta eredetileg a brexit melletti kampány két legfontosabb szereplője, Boris Johnson volt londoni polgármester, a jelenlegi miniszterelnök és Michael Gove volt és jelenlegi miniszter is.) E konstrukció hasonló lehetne Kanada státusához. Kanada a brexitnépszavazás időszakára már előrehaladott tárgyalásokat folytatott az Európai Unióval szabadkereske-

⁵⁸ Az Európai Bizottság idézett adatai Nagy-Britannia esetében a 2008–2014. évek átlagát mutatják. (DARVAS 2016)

⁵⁹ Lásd www.politico.eu/article/eu-referendum-look-before-you-leap-norways-pm-tells-brexiters/ (A letöltés ideje: 2019. 05. 11.)

⁶⁰ Az Ausztráliában alkalmazott pontrendszer a jól képzett, fiatal munkaerő bevándorlását teszi lehetővé.

delmi megállapodás megkötéséről.⁶¹ A megállapodás messze nem jelent korlátok nélküli áruforgalmat; több területen vámok és kvóták maradnak a rendszerben. A megállapodás különféle, a belső piacon ismeretlen piacvédelmi lehetőségeket is tartalmaz. E konstrukció minden bizonnyal kevés lenne a briteknek, de legalábbis számos piacon szenvednének el veszteségeket.⁶²

E változat feltételezhetően nehezen volna elfogadható a többi EU-tagállam számára. Ugyanakkor Londonban is felismerték: számos brit állampolgár más uniós tagállamokban dolgozik, s az ő védelmüket is szolgáló konstrukcióra lenne szükség.

Am a belső piacnak nemcsak a munkaerő, hanem a tőke és a szolgáltatások szabad áramlása is alapvető eleme. Annak hiánya nagyon hátrányos lenne a brit bankszektor számára. (A brit gazdasági teljesítmény közel egytizedét egyedül a londoni pénzügyi központ, a City nyújtja.) Az EU-tagság feltételei között bármelyik brit bank az egész EU-ban végezhet műveleteket. A belső piacból történő kiválás esetén ezt a – *passportingnak* (lásd 1.3.7. alfejezet) nevezett – lehetőséget elveszítenék. Ha sikerülne is megállapodást kötniük a pénzügyi szolgáltatásokról, kimaradnak az uniós döntéshozatalból. Vagyis olyan szabályokat kell átvenniük, amelyek meghozatalába nem szólhatnak bele. (Pedig például a biztosítások közvetítésénél – Brüsszelben általános vélemény szerint – „mindig a britek lobbiztak”. A klíringházaikban pedig – köszönhetően az egységes piacnak – naponta több mint ezermilliárd euró cserél gazdát.)⁶³

A szabadkereskedelmi megállapodásnál a *vámunió* az EU-val Törökország analógiájára erősebb kapcsolódást eredményezne. Annak keretében teljes vámmentesség, illetve egyéb korlátozó tényezőktől való mentesség jellemezné az áruforgalmat. Ugyanakkor annak rendszerében nem érvényesül a négy alapszabadság (nemcsak a természetes személyek mozgása, hanem a *passporting* vonatkozásában sem); nincs továbbá intézményes lehetőség a szabályozásba történő beleszólásra. A törökök tehát úgy élvezik az árupiacra történő belépés előnyeit, hogy egyidejűleg szinte minden más szempontból önállóak tudnak maradni. A törökök ugyanis éppen azt az aszimmetrikus lehetőséget kapták meg, amelyet a britek is szeretnének: hozzáférést a közös árupiachoz és önállóan szabályozható munkaerőpiacot. Ugyanakkor a török helyzet lényegesen eltérő: oda nem áramlik jelentős számú munkaerő.

WTO-szabályok. A WTO-szabályokat az Egyesült Királyságnak és az EU-nak egyaránt be kell tartania. Am ha az Egyesült Királyság elveszíti a belső piaci hozzáférést, akkor lényegében ugyanolyan státusa lesz, mint az EU-val preferenciális kereskedelmi megállapodással nem rendelkező államoknak. Azaz e rendszerben a kereskedelem a legnagyobb kedvezmény elve (*most favoured nation* – MFN) alapján valósulna meg az Egyesült Királyság

⁶¹ Az Átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA). A brexitnépszavazást követően felerősödött eme – akkor még létre sem jött – konstrukció brexitre történő alkalmazásának igénye. Liam Fox brit nemzetközi kereskedelmi miniszter – mindezekkel összefüggésben – a kanadai kormány segítségét kérte a brexittárgyalásokhoz. Lásd www.theguardian.com/politics/2016/jul/15/uk-canada-advise-post-brexit-trade-deals-eu-ceta (A letöltés ideje: 2019. 05. 11.) David Davis „brexitügyi” miniszter pedig a bexit kívánatos forgatókönyvét tekintve mintaadónak minősítette e rendszert. Lásd *Global trade deals will be bigger outside than in the EU, says David Davis*, Elérhető: www.theguardian.com/politics/2016/jul/14/global-bilateral-trade-deals-bigger-eu-single-market-david-davis (A letöltés ideje: 2019. 05. 11.)

⁶² A brit kormány 2017 tavaszán ismertetett tárgyalási pozíciója szerint ugyanakkor „*merész és nagyratörő*” (azaz a pénzügyi szolgáltatásokra is kiterjedő) *szabadkereskedelmi egyezmény* megkötését javasolta az Európai Uniónak.

⁶³ BATSIAKHAN 2016.

és az EU között. Ugyanakkor az Egyesült Királyság visszanyerné teljes szabadságát a belső szabályozásban, illetve a migráció visszafogásában. Nem kellene a továbbiakban az EU kohéziós rendszeréhez hozzájárulnia. Megállapodás hiányában e helyzet felé tart az Egyesült Királyság és az EU közötti kapcsolat.

Általánosságban: az új szabadkereskedelmi rendezés átváltási kapcsolatban áll a függetlenséggel. Az EGT-tagság nem tűnik összhangban állónak az EU elhagyására irányuló választói felhatalmazással. Az EGT rendszerében az Egyesült Királyság továbbra is arra kényszerülne, hogy kövesse az EU belső piaci joganyagát, támogatást nyújtson a kevésbé fejlett tagállamoknak, s biztosítsa a munkaerő szabad áramlását. A WTO szabályainak alapulvétele felszabadíthatja az Egyesült Királyságot e követelmények teljesítése alól. Az Egyesült Királyság elvileg bármekkora importvámokat bevezethet, ám egyidejűleg exportja magasabb vámokkal szembesülhet a partnerországokban, s nem lesz hozzáférése a belső piachoz. Az Egyesült Királyság a lehetséges opciók között kompromisszumként „testre szabott rendezést” (*bespoke arrangement*) kereshet az EU-val. E megállapodásnak valószínűleg egyensúlyban kell tartania a belső piaci hozzáférés és a függetlenség céljait. Ám a belső piaci hozzáférés szükségképpen az EU belső piaci szabályainak történő megfelelést követeli meg. Azaz csak korlátozott függetlenséget tehet lehetővé. Minthogy a megállapodás politikai folyamat eredménye lesz, annak tartalma előre nem állapítható meg.

Milyen kereskedelempolitikai kapcsolatai lehetnek az Egyesült Királyságnak a világ többi részével az EU-ból történő kilépést követően? Az Egyesült Királyságnak újra kell tárgyalnia számos kereskedelmi megállapodást az EU-n kívül. Az Egyesült Királyság az EU tagjaként számos, az EU által kötött szabadkereskedelmi megállapodás részese. Az EU-ból történő kilépése esetén megszűnik e szabadkereskedelmi hozzáférés lehetősége. Ebben az esetben nem lehet a kontinuitás feltételezését alkalmazni.⁶⁴ Következésképpen: ha az Egyesült Királyság nem lesz képes jogi kontinuitást biztosítani azoknak a megállapodásoknak, amelyekben EU-tagsága révén vett részt, azokat újra kell tárgyalnia.⁶⁵ Az Egyesült Királyságnak csak az EU-val folytatott különlegesen bonyolult tárgyalásokat követően nyílik lehetősége új kereskedelmi rendezés kitérgyalására EU-n kívüli kereskedelmi partnereivel.⁶⁶ E feladat önmagában is nagy kihívást jelent, ami hozzáadódik a megemelkedett bizonytalansághoz, illetve a várható kereskedelmi zavarokhoz.

A brexit népszavazás időpontjában az EU-val történő egyetlen lehetséges elrendezés sem állt előtérben. Az EGT-tagság biztosíthatná az áruk, a tőke, a szolgáltatások és az emberek szabad áramlását, illetve mozgását. Ugyanakkor az Egyesült Királyság csak korlátozott befolyással lehetne a szabályozásra. Nettó hozzájárulás terhelné a kohéziós országok részére

⁶⁴ Annak révén a jogutód állam örökölheti a jogelőd állam szerződéses jogait és kötelezettségeit, mint például Csehszlovákia felbomlásának esetében.

⁶⁵ Az EU-megállapodások területiális alkalmazási záradékot tartalmaznak, amely explicit módon kimondja: az adott megállapodás csak azokra a területekre érvényes, amelyekre az EU alapszerződésai kiterjednek. Ezért, ha az Egyesült Királyság kilép az EU-ból, az érintett megállapodások többé már nem vonatkoznak rá.

⁶⁶ Az EU és az Egyesült Királyság 2017 decemberében előzetesen 2020 végéig tartó átmeneti időszakról egyeztet meg. Ebben az időszakban a britek továbbra is teljes mértékben hozzáférnek a belső piachoz, alkalmazzák az arra vonatkozó uniós joganyagot, ám a tagság megszűnése után az EU döntéshozatalában már nem vehetnek részt. Az Egyesült Királyság csak az EU-tagság megszűnése után kezdhet korábbi harmadik országokkal kereskedelmi tárgyalásokat. Ha e tárgyalások elhúzódnak, 2021 januárjától az érintett országok tekintetében a WTO szabályait kell alkalmazni – egészen az új szerződéses rendezés hatálybalépéséig.

nyújtott transzferekkel összefüggésben. A partnerség e fajtája inkább kisebb államokra (Izland, Liechtenstein, Norvégia) volt alkalmazható.

Az Egyesült Királyság kereshetett volna ennél „szimmetrikusabb” megállapodást, amely tükrözné nagyságát. Ám az idő múlásával a brexit aláásta alkupozícióját. Az EU-tagállamok – az EU egységének megőrzése érdekében – a tárgyalások során egyre kevésbé lehetnek kompromisszumkészek. Az EGT-típusú rendezés az emberek szabad mozgását tartalmazná, de az Egyesült Királyság szorosabb ellenőrzést igényel ezen a területen. További korlátozások vezethetők be az EU-ból történő formális kilépés után. Alternatíva lehetne Svájchoz hasonlóan az EFTA-tagság. Ebben az esetben azonban az Egyesült Királyság elveszítené az „egyesített banki útlevelet”, tárgyalnia kellene a kereskedelmi megállapodásokról az egyes tagállamokkal, továbbá szükséges lenne az EU szabványainak és szabályainak megtartása. Az EU vámuniójában való tagság vagy a szabadkereskedelmi megállapodás csökkentené az egységes piacra történő belépés lehetőségét. Ugyanakkor az Egyesült Királyságnak meg kellene felelnie az uniós szabályok széles körének. A „teljes” kemény brexit teljes függetlenséget hozhat az uniós szabályoktól. Ugyanakkor a belső piacra történő hozzáférés a WTO MFN-rezsimjének alkalmazása esetén csökkenne leginkább.

Az Egyesült Királyság és az EU közötti kereskedelem bármely fenti változat megvalósulása esetén – eltérő mértékben ugyan, de – költségesebbé válik. (IMF 2017) A vámterhek várhatóan növekedni fognak. Ez a kereskedelem az EU-n kívüli országok irányába történő eltereléséhez vezethet. Az MFN-rendszeren kívül azonban az áruk kereskedelme viszonylag akadálymentes maradhat. Az MFN-szabályok szerint maximális vámok alkalmazhatók az áruexport értékének több mint 95%-ára, körülbelül 3% átlagos vámterherrel.⁶⁷ A szolgáltatásokat rendszerint nem terheli vámfizetési kötelezettség, ám nem vámjellegű akadályokkal valójában korlátozzák a hozzáférést. Az Egyesült Királyság valószínűleg egyre nagyobb nehézségekkel szembesülhet pénzügyi szolgáltatásainak európai exportjában.

Az Európán kívüli országokkal kötött kereskedelmi megállapodások esetleg kevésbé kedvezőek lesznek, s hosszú időt igényelhet a lezárásuk. Az Európai Unióból történő hivatalos kilépés után az Egyesült Királyság számára az EU mintegy 40 szabadkereskedelmi megállapodása (53 EU-n kívüli országgal) nem lesz többé alkalmazható. Az EU-val köthető új szabadkereskedelmi megállapodások esetleg kevésbé előnyösek lesznek. Az Egyesült Királyság alkupozíciója gyengébb, mint az EU egészének alkupozíciója. Az Egyesült Királyság képes lehet néhány importtermék, leginkább az élelmiszerek esetében alacsonyabb importvámok alkalmazására. Ennek révén csökkenthetők a fogyasztói árak, ám egyidejűleg egyoldalú módon alááshatja saját tárgyalási pozícióját. A jelenleg hatályban lévő szabadkereskedelmi megállapodások kitárgyalásához legalább három évre volt szükség. A teljes folyamat az Egyesült Királyság esetében valószínűleg hosszabb időt vesz igénybe. Az érintett országok nagy száma, a kereskedelemre háruló negatív következmények egyaránt ebben az irányban hatnak.

Mindezek miatt a brexit előre jelezhető gazdasági hatásai az elvégzett elemzések szerint negatívak. Az áruexport és a szolgáltatáskivitel egyaránt mérséklődhet. A kereskedelmi sokk a GDP csökkenéséhez, kínálati oldali sokkok kialakulásához vezethet. Kedvezőtlenül alakulhat a tőkeáramlás. Egyes ágazatokban munkaerőhiány léphet fel. *A statikus hatásokon túl jóval negatívabb kilátások körvonalazhatók a dinamikus hatásokra, a beruházások*

⁶⁷ A személygépkocsik (10%) és dohány vámterhelése jóval magasabb lehet.

és a termelékenység változásainak hatásaira is tekintettel. E veszélyeket, lehetséges hatásokat a népszavazás előtt nem mutatták be a brit választóknak. Az OECD becslései szerint a dinamikus hatásokra is tekintettel évtizedek múltán is évi mintegy 5 000 font „brexitadó” terhelheti az átlagos brit háztartásokat. (OECD 2016)⁶⁸

Gazdasági szempontból döntő kérdés, hogy a puha vagy kemény brexit forgatókönyve érvényesül-e Nagy-Britannia esetében.⁶⁹ *A legsúlyosabb változat az EU-tagállamokkal átfogó, s valamennyi lényeges kérdést kimerítően szabályozó megállapodás nélküli (no deal) kilépés lehetősége.*

A no deal forgatókönyv megvalósulása súlyos kereskedelmi sokkal fenyeget, s recesszióba taszíthatja a brit és az európai gazdaságot. Ezért annak hatásai nem bagatellizálhatók. Elkerülése elsődrendű érdeke az Egyesült Királyságnak és az Európai Uniónak, az EU valamennyi tagállamának.

Áttekintendő fogalmak

- vámunió
- közös külső vámok
- negatív externáliák
- protekcionizmus
- WTO
- a közös kereskedelempolitika fő céljai
- a közös kereskedelempolitika eszközei
- szerződéses és autonóm vámok
- legnagyobb kedvezmény elve
- preferenciális vámok
- értékvám, specifikus vám, vegyes vám
- nem vámjellegű eszközök
- antidömping-intézkedések
- kiegyenlítő vám
- preferenciális megállapodások
- általános preferencia-rendszer (GSP)
- GSP+
- EBA
- ACP- (AKCS-) országok
- partnerségi megállapodások
- mediterrán megállapodások
- szabadkereskedelmi megállapodások

⁶⁸ Újabb számítások szerint ez az összeg 6400–7000 GBP is lehet. A dinamikus hatásokat is tartalmazó hatáselemzés szerint középtávon a brit GDP akár 10%-kal is alacsonyabb lehet az EU-tagság esetén elérhető szintnél. Lásd HALMAI 2018b.

⁶⁹ A kézirat lezárása napjaiban a leginkább valószínűnek a rendezetlen (*no deal*) kilépés tűnik. Ám még más lehetőségek is megnyílnak.

- társulási megállapodások
- új típusú kereskedelmi megállapodások
- stratégiai kapcsolatok
- Kereskedelempolitikai Bizottság
- dezintegráció
- „puha” versus „kemény” brexit
- EGT
- svájci modell
- statikus és dinamikus hatások
- no deal

Vákát oldal

3. Versenypolitika

3.1. A közösségi versenypolitika létrehozásának céljai

A verseny a piacgazdaság s a belső piac megfelelő működésének is alapfeltétele. A verseny az innováció, a technikai fejlődés mozgatója. A gazdasági növekedés, a társadalom jóléte előfeltétele. A verseny közegében a fogyasztók a termékeket és szolgáltatásokat a legjobb feltételekkel vásárolhatják meg. Az alapító szerződések kidolgozásakor a tagállamok kiemelt szempontja volt: a kereskedelem felszámolt akadályai helyébe – amelyek korábban szintén gátolták a tagállamok termelői közötti versenyt – ne léphessenek egyéb versenykorlátozó jelenségek (például a piaci szereplők piacfelosztó, versenykorlátozó magatartásai, megegyezései).

Az alapítók *közösségi szintű versenypolitika* folytatását határozták el. A piacok megnyitásával a vállalkozások egyszerre több tagállamban folytattak intenzív gazdasági tevékenységet. Egy-egy vállalkozás egyszerre több tagállamban vált a piac meghatározó szereplőjévé, elterjedtek a transznacionális vállalatok. A nemzeti szabályozás alapján már nem lehetett volna biztosítani a verseny feltételeinek megvalósítását, a piac hatékony felügyeletét. A piaci verseny érvényesülését biztosító szabályozáshoz közös versenypolitikára épülő *közösségi versenyjogra* volt szükség. (A verseny szabályozásának elméleti alapjait már az 1. fejezetben összefoglaltuk.)

A versenypolitika lényegében klasszikus *közös politikaként* jött létre. Az EGK-szerződés szerint olyan rendszert kellett létrehozni, amely biztosítja, hogy a belső piacon a verseny nem torzul. E rendelkezésekre épülve a közösségi versenyt érintő minden döntést közösségi szintre helyező szabályozási rend jött létre. A tagállami hatóságok hatáskörében csak a kizárólag az adott tagállamban érvényesülő versenyt érintő kérdések maradtak. Ennek alapján *a versenypolitika egyértelműen közös politikának* tekinthető.

A versenypolitikában az *Európai Bizottság* játszik kiemelkedő szerepet. A Bizottság *a közösségi verseny őre*. Feladatai közül a versenypolitika területén rendelkezik a legnagyobb önállósággal. A tagállamok e területen ruházták rá a legerősebb döntéshozói, végrehajtói és a tagállamokat ellenőrző jogköröket.

Az EU versenyjoga elismeri, hogy *bizonyos esetekben lehetséges a verseny korlátozása*. Ezt a közösségi versenyjog általában különböző szociális szempontok (például a foglalkoztatottsági szint javítása), hosszú távú gazdasági érdekek (például kis- és középvállalkozások fejlődése, születő iparágak megerősítése) és fogyasztói érdekek alapján kivételesen elfogadja.

A versenyjog hatékony érvényesülése érdekében az EU versenyjoga két meghatározó célt követ. Egyrészt a piaci szereplők számára megtiltják, hogy különféle magatartással, megegyezésekkel csökkentsék a fennálló versenyt. Másrészt megakadályozzák, hogy a tagállamok versenykorlátozó intézkedésekkel támogathassák saját nemzeti vállalkozásaikat, vagy kedvezményezzék állami tulajdonú vállalkozásaikat, közvállalkozásaikat. E két

célkitűzésnek megfelelően *a versenyre vonatkozó uniós rendelkezések két csoportra oszthatók*. Az *első csoport* a vállalkozások magatartásával, megállapodásaival és a vállalkozások összefonódásával (vállalati koncentrációkkal), a *második csoport* a tagállamok által nyújtott különféle támogatásokkal, valamint a közvállalkozásokkal (azaz a tagállamok tulajdonában lévő vagy a tagállamok meghatározó befolyása alá tartozó vállalkozásokkal) foglalkozik.

3.2. Állami támogatás és versenypolitika

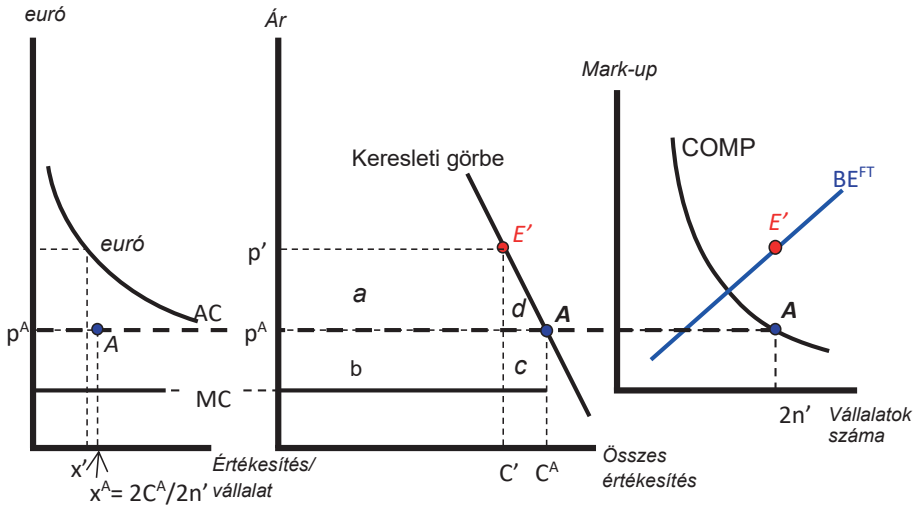
Mint az 1.6. alfejezetben már jeleztük: a szerkezetváltás nehézségei, valamint a vállalatok számának a csökkenése két lényeges problémakört vet fel. *Egyrészt* fennáll a veszély, hogy a kormányzat támogatások és egyéb politikák révén kísérletet tesz a veszteséges vállalatok életben tartására. *Másrészt* a vállalatok számának a csökkenése a piacon maradó vállalatokat (az ár magasan tartása érdekében) együttműködésre ösztönözheti. E területeket az EU *versenypolitikája* szabályozza.

Az integráció és a szerkezetváltás kapcsolata alapvetően azon a feltevésen alapul, hogy a veszteséget elszenvedő vállalatok elhagyják az iparágat (felvásárlás, összeolvadás, ritkább esetben csőd formájában). A piacról történő kilépés többnyire munkahelyek megszűnésével, de legalábbis a munkakörök és a munkahelyek jelentős átszervezésével jár. Mivel a munkahely elvesztése és áthelyezése komoly problémákat okoz, a kormányzatok gyakran megakadályozzák az ilyen események bekövetkeztét: támogatásban részesítik a veszteséges vállalatokat. Az alábbiakban az ilyen állami támogatások gazdaságtanát vizsgáljuk meg, először általános (mindkét kormányzat alkalmaz állami támogatást), majd egyoldalú (csak az egyik kormány alkalmaz) támogatás esetén. *Ha mindkét ország nyújt állami támogatást*, s a kormányzatok éppen akkora támogatást nyújtanak a vállalatoknak, ami a veszteségeiket kiegyenlíti, nem történik szerkezetváltás, a gazdaság az *A* pontban marad (1.5. ábra).

Mivel az integrációt követően az összes vállalat a piacon marad, nem szűnik meg a túlsok, túl kicsi vállalat probléma. A vállalatok – kis méretük miatt – továbbra sem működnek hatékonyan, elvész az integrációból származó egyik legfontosabb – a korábbiakban tárgyalt – nyereség: a hatékonyságjavulás. Változás csak abban következik be, hogy ki finanszírozza a nem hatékony termelést. Az integráció előtt a magas árak révén a fogyasztók finanszírozták a rendszert. Az integrációt követően megnő a verseny, csökken az ár, a vállalatok veszteségét a nemzeti költségvetésből finanszírozzák. A rendszer fő finanszírozói tehát az adófizetők lesznek.

A 3.1. ábra mutatja *az állami támogatás melletti liberalizáció jóléti hatásait*. A támogatás miatt a gazdaság az *A* pontban marad. Az ár *p*'-ről *p*_A-ra csökken, ennek hatására a fogyasztás *C*'-ről *C*_A-ra nő. Mivel a vállalatok száma nem változott, viszont az értékesítés nőtt, nő az egy vállalatra jutó értékesítés (*x*'-ről *x*_A-ra). Ebben a pontban a vállalatok veszteségesek, de a kormányzat támogatással ellensúlyozza a veszteséget. A liberalizáció előtt az iparági fedezeti pont *C*' mennyiség és *p*' ár mellett állt fenn. A normálprofit nagysága ekkor az *a+b* területtel egyenlő (ár – határkötség, szorozva az értékesített mennyiséggel). A liberalizációt követően a normálprofitot a *b+c* terület mutatja. A normálprofit csökkenése tehát: *c-a*. Ezt a veszteséget szükséges ellensúlyoznia az állami támogatásnak, amelynek a nagysága így: *a-c*. A fogyasztói többlet az alacsonyabb ár következtében az *a+d* terület-

tel nő. A nettó jóléti hatás a fogyasztói többlet és a költségvetési támogatás különbségeként adódik: $a+d-(a-c) = d+c$.



3.1. ábra

Állami támogatás mellett történő liberalizáció jóléti hatása

Forrás: a szerző szerkesztése ELEKES–HALMAI 2010 alapján

A társadalom számára összességében tehát még ez a rendszer is nyereséges, hiszen minden olyan politika, amely növeli a kibocsátást (ha az ár egyébként nagyobb, mint a határkölség), növeli a jólétet. Hosszú távon mégsem fogadható el ez a politika: minthogy megakadályozza a vállalatok változó körülményekhez történő alkalmazkodását, az érintett vállalatok versenyképességét veszélyezteti.

Az elemzés alapja továbbra is az 1.5. ábra. Az integráció hatására mindkét gazdaság az A pontba mozdul el, ahol a vállalatok veszteséget szenvednek el. Tegyük fel, hogy a szerkezetváltáshoz öt évre van szükség, ez alatt az idő alatt a vállalatok száma $2n'$ -ről n'' -re csökken. Tegyük fel továbbá, hogy a liberalizáció előtt 10–10 hazai és külföldi vállalat volt, míg a szerkezetváltást követően összesen 12 vállalat marad a piacon. Amennyiben csak a hazai ország nyújt a veszteséget kompenzáló állami támogatást, egyértelmű, hogy mind a 10 hazai vállalat meg tud maradni a piacon, ám a partnerország vállalatai közül csak kettő. A hazai kormánynek csak az ötödik év végéig kell nyújtania a támogatást, akkorra ugyanis a vállalatok számának a csökkenésével helyreáll a jövedelmezőség.

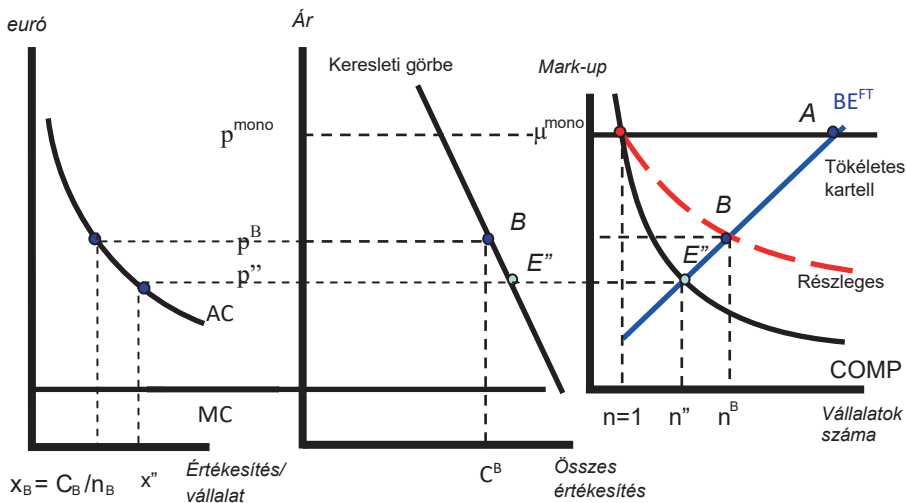
Pusztán gazdasági szempontból a partnerországot tekinthetnénk a nyertesnek, hiszen ott nem változott a jólét (ha eltekintünk a munkanélküliség vagy a váltás költségeitől), míg a hazai ország részéről a támogatás az adófizetők pénzének az elvesztegetése volt. Politikai szempontból azonban tarthatatlan az ilyen típusú tisztességtelen verseny. Éppen ezért az Európai Unió meglehetősen szigorú szabályokkal tiltja a tisztességtelen versenyt, illetve szigorúan szabályozza és szűk körre korlátozza a tagállamok által nyújtható támogatásokat.

A vállalatok összejártsága (versenykorlátozó megállapodások kötése: a kartellezés) komoly veszély a piacgazdaságokban, így természetesen az Európai Unióban is. Feltételezhető, hogy a vállalatok számának csökkenésével nő az összejártság veszélye. Az elemzés a *BE-COMP* elemzési keretek kiterjesztésével folytatódik: a következőkben már lehetséges a modellben a szereplők között az összejártság.

Ha a vállalatok összejártsanak, az értékesített mennyiség csökkentésével és az ár emelésével növelni tudják a profitjukat. Az elemzés első lépése a kibocsátásra vonatkozó tökéletes kartell áttekintése.

Ha a vállalatok tökéletesen össze tudják hangolni értékesítésüket, a teljes értékesítést a monopolszintre tudják korlátozni. A termékükért így monopolárat kérnek, és a lehető legnagyobb profitot realizálják. A legnagyobb problémát a monopolszintű értékesítés egymás közötti felosztása jelenti. Mivel az ár nagyon nagy mértékben meghaladja a határköltséget, minden vállalat növelni kívánja az értékesítést. Az egyszerűség kedvéért itt azt feltételezzük, hogy az együttműködő vállalatok azonos mértékben részesednek a piaci értékesítésből. Ezt jeleníti meg a 3.2. ábra tökéletes kartell vonala. Ez vízszintes vonal, hiszen az ár-költség rés a vállalatok számától függetlenül mindig μ_{mono} , amelyet a *COMP-görbe* $n=1$ (egy vállalat) ponthoz tartozó *mark-up* határoz meg. Tökéletes kartell esetén a vállalatok egyensúlyi számát az *A* pont mutatja.

A tökéletes kartellt nehéz fenntartani, mert nagy lehet az összejártsázból származó nyereség. Csökken a csalásra való hajlam, ha az együttműködés csak *részleges*, azaz az értékesítést korlátozzák ugyan, de nem monopolszintre (*részleges összejártság*). Ebben az esetben az ár-költség rés a monopol és az együttműködés nélküli *mark-up* között helyezkedik el, így kisebb az esetleges csalásból származó nyereség. (A részleges együttműködésről lásd VARIAN 2004.)



3.2. ábra

Összejártság és szerkezetváltás

Forrás: a szerző szerkesztése ELEKES–HALMAI 2010 alapján

A liberalizációt követő részleges együttműködés következtében *több vállalat* lehet képes megmaradni a piacon. Az egyensúlyi ár-költség rés szintjét és a vállalatok számát a B pont mutatja. A vállalatok liberalizációt követő $2n'$ száma részleges együttműködés esetén is túl nagy ahhoz, hogy valamennyien a fedezeti pontban működhessenek. Ezért megindul a konszolidációs folyamat, ami n'' helyett hamarabb, már n_B számú vállalat esetén megáll. Természetesen az árak is magasabbak, mint együttműködés nélkül lennének ($p_B > p''$). A magasabb árak következtében kisebb az értékesített mennyiség. A kisebb értékesítés és a több vállalat ténye arra utal, hogy a vállalatok együttműködés esetén kisebbek (x_B, x'' helyett). Mint azt a 3.2. ábra bal oldala is mutatja, kisebb vállalatméret esetén magasabb az átlag-költség, alacsonyabb a hatékonyság. Az együttműködés tehát korlátozza a szerkezetváltásból származó előnyök megjelenését.

A fenti problémák elkerülésére az *Európai Unió működéséről szóló szerződés tilt minden olyan lépést, amely megakadályozza, korlátozza vagy torzíja a versenyt a belső piacon*. A Bizottság ezzel kapcsolatos tevékenysége két fő területre terjed ki: egyrészt az antitröszt- és kartellszabályozásra, másrészt a vállalati összeolvadások ellenőrzésére.

Az 1990-es évekig az Egyesült Államok piacainak versenyintenzitása jóval felülmúlta az európai piacokét. Jelenleg – egyes kutatások szerint – az európai piacok kevésbé koncentráltak. A vállalatoknak alacsonyabb a profitjuk, és a belépés szabályozási korlátai alacsonyabbak, mint az Egyesült Államokban (GUTIÉRREZ–PHILIPPON 2018). Az EU belső piacának *erősödő hatásai* különösen az alábbiak tekintetében vezettek változáshoz:

- az EU-versenypolitika a belső piac keretei között még hatékonyabbá vált, az EU versenyhatósága függetlenebb és keményebb, mint az amerikai intézmények;
- a nagy amerikai multicégek jóval többet költenek lobbizásra, mint az EU-ban működő nagyvállalatok;
- a szupranacionális intézmények vállalkozói befolyástól mentesen tevékenykedhetnek.

A verseny megsértésének esetei mutatják: a legjelentősebb nemzetközi nagyvállalatok (Google, Apple stb.) is az EU-versenyszabályozás szigorú feltételei alá tartoznak. Az EU versenypolitikája a piacok hatékonyabb működését mozdítja elő. Közvetlen előnyöket nyújt az európai polgároknek és vállalatoknak. Az erősebb verseny miatt a vállalatoknak a fogyasztói igényeket komolyan kell venniük. Folyamatosan versenyképes árak, szélesebb választék, innovatív termékek szükségesek. Mindez lényegesen hozzájárulhat a fogyasztó jólétéhez.

3.3. A vállalkozásokra vonatkozó szabályok

Az EU versenypolitikájának biztosítania kell, hogy a belső piacon ne menjen végbe a versenyt korlátozó monopolizációs folyamat. Ehhez meg kell akadályoznia, hogy egyes vállalkozások felosszák egymás között a piacot különböző versenykorlátozó magatartással, megállapodásokkal; biztosítania kell, hogy a piaci erőfölénnyel rendelkező vállalatok erejét ne a piaci verseny csökkentésére, kiiktatására használják fel; továbbá meg kell gátolnia a vállalkozások olyan összefonódását, amely a piaci versenyt veszélyezteti.

3.3.1. A versenykorlátozó megállapodások és magatartások tilalma

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke a következőképpen rendelkezik: „A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása. A Szerződés különösen ebbe a kategóriába sorolja a bármilyen közvetett vagy közvetlen ár- vagy egyéb üzleti feltétel rögzítését, a termelés, értékesítés, műszaki fejlesztés vagy befektetés korlátozását, a piacok vagy a beszerzési források felosztását, üzleti partnerek számára ugyanazon tranzakciók esetén eltérő feltételek biztosítását, valamint a szerződések feltételül olyan kiegészítő kötelezettségek megszabását, amelyek nem kapcsolódnak az adott ügyletkez, a szerződés tárgyához.”

A közösségi versenyjog alapján tilos még az ilyen irányú *gentlemen's agreement* is. A tilalom egyaránt vonatkozik a horizontális (azonos termelési vagy kereskedelmi fázisban lévő vállalatok közötti) és a vertikális (különböző – egymást követő – termelési vagy kereskedelmi fázisban lévő vállalatok közötti) *versenykorlátozó megállapodásokra, összehangolt magatartásokra* is. Az anya- és leányvállalat közötti megállapodás azonban nem tilos. A vállalkozásnak nem feltétlenül kell az Európai Unióban letelepednie ahhoz, hogy érvényesek legyenek rá a közösségi versenyjog rendelkezései. Elégséges az EU piacán való jelenlét. (Így például az európai piacokon aktív amerikai multinacionális vállalatok is az EU versenyjogának hatálya alá tartoznak e piacok tekintetében.)

Ha valamely vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásainak döntése vagy vállalkozások összehangolt magatartása hozzájárul egyes áruk termelésének vagy forgalmazásának javításához, vagy ösztönzi a műszaki és gazdasági fejlődést (például megállapodás technológia átadásáról), és a fogyasztók számára is előnnyel jár, akkor ez abban az esetben is elfogadható, ha a verseny bizonyos mértékű korlátozásával jár együtt. Amennyiben a Bizottság úgy látja, hogy adott megállapodás vagy magatartás valóban inkább jótékony hatást fejt ki, és a szükségesnél nagyobb mértékben nem korlátozza a versenyt, mentesítést adhat a tilalmak alól.

A vállalkozások társulásainak a döntései a kereskedelmi vagy szakmai szövetségek (iparági szövetségek, szakmai szervezetek) keretében létrejött szerződésekre vonatkoznak. E szervezeteknek a célja tagjaik érdekeinek képviselete és előmozdítása. Ugyanakkor döntéseik befolyásolhatják a piaci versenyt: versenykorlátozó hatásúak lehetnek.

Az összehangolt magatartás a vállalkozások közötti koordináció formája, amely a megállapodás tudatos helyettesítését szolgálja a verseny kockázatainak elkerülése érdekében. Valamiféle hallgatólagos konszenzus az együttműködő vállalatok között.

Megkülönböztethetők *tartalmukat*, illetve *hatásukat* tekintve versenykorlátozó megállapodások. Ha nem állapítható meg a versenykorlátozó tartalom, akkor a megállapodás piacra gyakorolt potenciális hatásának értékelésére, azaz a piac átfogó gazdasági elemzésére van szükség.

3.3.2. A gazdasági erőfölénnyel történő visszaélés tilalma

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 102. cikke szerint: „A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélése, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre.”

Visszaélésnek minősülnek a következők:

- „a) tisztességtelen beszerzési vagy eladási árak, illetve egyéb tisztességtelen üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett kikötése;
- b) a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés korlátozása a fogyasztók kárára;
- c) egyenértékű ügyletek esetén eltérő feltételek alkalmazása az üzletfelekkel szemben, ami által azok hátrányos versenyhelyzetbe kerülnek;
- d) a szerződések megkötésének függővé tétele olyan kiegészítő kötelezettségeknek a másik fél részéről történő vállalásától, amelyek sem természetüknél fogva, sem a kereskedelmi szokások szerint nem tartoznak a szerződés tárgyához.”

Az EUMSZ tehát tiltja, hogy a *piaci erőfölénnyel* rendelkező vállalkozás a befolyását arra használja, hogy akadályozza a hatékony versenyt és a tagállamok közötti kereskedelmet a közös piacon. Az EUMSZ nem önmagában az erőfölényt tiltja, csak az azzal való visszaélést, amennyiben annak tényleges hatása van a tagállamok közötti kereskedelemre. Ez akkor következik be, ha valamely vállalkozás úgy használja domináns pozícióját, hogy az hatással van az adott piac szerkezetére vagy a versenyre. Ez még akkor is tilos, ha e magatartás egyébként nem ütközik a nemzeti jog rendelkezéseibe. Ilyen visszaélés lehet a tisztességtelen árak vagy üzleti feltételek alkalmazása, a termelés, az értékesítés vagy a műszaki fejlesztés visszafogása a fogyasztók kárára, az üzleti partnerek számára ugyanazon tranzakciók esetén eltérő feltételek biztosítása, valamint a szerződések feltételül olyan kiegészítő kötelezettségek megszabása, amelyek nem kapcsolódnak az adott ügyletkez. Fontos tudnunk, hogy – ellentétben az előző pontban szereplő versenykorlátozó magatartások tilalmával – az EUMSZ e cikkének esetében nincsenek kivételek.

3.3.3. A vállalkozások összefonódásának ellenőrzése

Az uniós jogban összefonódásnak (koncentrációnak, fúzióknak) minősül minden olyan eset, amelynek során két addig független vállalkozás összeolvad, vagy valamely vállalkozás ellenőrzést szerez másik vállalkozás felett, vagy ha egy vagy több vállalkozás – amely már ellenőrzése alatt tart legalább egy másik vállalkozást – újabb vállalkozás(ok) felett szerez ellenőrzést.

A vállalkozások összeolvadása elsősorban a termelékenységet javítását (például az irányítás hatékonyságát) szolgálhatja. Ezáltal jelentős működési költségek takaríthatók meg, s javulnak a tőkéhez történő hozzáférés lehetőségei. A fúzióra lépő vállalkozások hatékonyabban működhetnek a piacon, a fogyasztó pedig jobb minőségű termékekhez juthat, méltányosabb áron. Ugyanakkor a fúziók szerkezetváltással és munkahelyek megszűnésével járhatnak. A strukturális változás hozzájárulhat a versenyhelyzet fenntartásához a piacon.

Elősegítheti a gazdasági növekedést, az életképes munkahelyek létrejöttét. Ám a fúzió *megnövekedett piaci koncentrációhoz* vezethet. Valamely adott piac viszonylatában *gazdasági erőfölény* kialakulását vagy megerősödését idézheti elő. Korlátozhatja a versenyt, ha az erőfölénnyel visszaélnék.

A fúziók révén tehát lehetséges a verseny korlátozása. (Erre a Bíróság több ítélete is rámutatott.) *A Tanács ezért 1989-ben rendeletet adott ki a vállalati koncentrációk ellenőrzéséről.* E több ízben módosított rendelet (a jelenleg hatályos: 139/2004/EK rendelet a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről) megtiltja az olyan „közösségi léptékű összefonódásokat”, amelyek erőfölény létrehozása útján az EU-n belüli versenyt komolyan akadályozná. A rendelet nemcsak az Európai Unióban letelepedett vállalkozásokra vonatkozik, hanem azokra is, amelyek összefonódása (a belső piacon való erőteljes jelenlétük miatt) uniós léptékű, s esetleges erőfölényük korlátozhatná az EU-n belüli versenyt.

A rendelet értelmében uniós léptékű összefonódások létrehozását még azok tényleges létrejötte előtt (pontosabban az arról szóló megállapodást követő egy héten belül) *be kell jelenteni a Bizottságnak.* A Bizottság ezután rövid határidőn belül dönt az összefonódás engedélyezéséről. A Bizottság engedélyezheti az összefonódást, kérheti a feleket az előzetes megállapodás módosítására, és el is utasíthatja azt. A Bizottság döntése előtt az összefonódás nem léphet hatályba. Ezekben az esetekben a Bizottság nem azt tekinti át, hogy az összefonódást követően a vállalkozás visszaél-e majd piaci erőfölényével, hanem azt vizsgálja, vajon létrejön-e olyan erőfölény, amely az adott piac szerkezetének megváltoztatásával járhat együtt.

3.4. Az államra vonatkozó uniós versenyjogi szabályok

A vállalkozások mellett a tagállamok bizonyos fellépése is korlátozhatja a versenyt az Európai Unió belső piacán. Az állam által nyújtott, illetve állami forrásokból eredő különféle támogatások torzítják a versenyt a belső piacon. (A támogatott vállalkozások számára előnyösebb pozíciókat teremthetnek versenytársaikkal szemben.) Az állam fellépése nyomán az állam tulajdonában lévő vagy meghatározó befolyása alá tartozó vállalkozások (a közvállalkozások) is olyan versenyelőnyökhöz juthatnak, amelyek korlátozva a versenyt ronthatják más vállalkozások pozícióit, esélyeit. E két problémakört ezért az EU versenyjogának rendeznie kellett.

3.4.1. Az állami támogatásokra vonatkozó közösségi versenyjogi szabályok

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikke (az EKSZ korábbi 87. cikke) szerint „a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet”.

Az EUMSZ szerint tehát *bármilyen formájú tagállami vagy tagállami forrásból nyújtott támogatás, amely torzítja a versenyt* – amennyiben érinti a tagállamok közötti kereskedelmet – *összeegyeztethetetlen a belső piaccal.* A Bizottság és a Bíróság e rendelkezés alapján igen szélesen értelmezi az állami támogatások körét. Eszerint minden olyan támogatást

idesorolnak, amelyeket az állami, helyi vagy regionális szervek nyújtanak. (Sőt az olyan magánforrásból eredő támogatásokat is beleértik, amelyek az állam közvetlen vagy közvetett irányítása, ellenőrzése alatt állnak.) A támogatás minden formája tilos, beleértve a szubvenciók mellett a kedvezményes kölcsönt, a kamattámogatást, az adókedvezményt, a társadalombiztosítási hozzájárulás csökkentését, azaz minden olyan rendelkezést, amely mérsékli egyes vállalkozások pénzügyi terheit, gazdasági előnyt biztosítva számukra.

Az uniós versenyjog ugyanakkor természetesen nem utasítja el az olyan állami támogatások lehetőségét, amelyek bizonyos, az EU által is kitűzött gazdaság- és társadalompolitikai célok elérésének eszközeit képezik. Az uniós versenyjog elismeri: szükség lehet nemzeti vállalkozásoknak és iparágaknak nyújtott támogatásokra, amennyiben ezek gazdasági és szociális célkitűzéseket szolgálnak. Az EUMSZ fel is sorolja azokat az eseteket, amelyek összeegyeztethetők a közös piaccal. Ezek alapján *lehetőség van állami támogatások nyújtására*:

- magánszemély fogyasztóknak szociális jelleggel, feltéve, hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják;
- természeti katasztrófák és rendkívüli események következtében keletkezett kár helyreállítására;
- Németország azon területein, amelyeket az ország korábbi kettéosztása miatt hátrányok értek, amennyiben a támogatás a gazdasági hátrányok kompenzálását célozza.
- Ezen kivételek mellett az EUMSZ meghatározza azon állami támogatások körét is, amelyeket a Bizottság – az általános tilalomtól eltérve – engedélyezhet. Ezek szerint *a Bizottság engedélye alapján lehetőség van állami támogatások nyújtására*:
 - a gazdaság fejlesztésére olyan területeken, ahol vagy az életszínvonal, vagy a foglalkoztatottság nagyon alacsony;
 - közös európai érdeken alapuló projekt végrehajtására vagy valamely tagállamban bekövetkező súlyos gazdasági zavar esetén;
 - bizonyos gazdasági tevékenységek fejlesztése céljából, amennyiben azok nem befolyásolják hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes irányban;
 - a kulturális örökség megőrzésére;
 - egyéb területeken, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján minősített többséggel határoz meg.

Az utolsó kitétel alapján a Tanács 1998. évi rendelete (994/98/EK rendelet) értelmében a Bizottság engedélyezhet továbbá állami támogatásokat a kis- és középvállalkozások részére, kutatásra és fejlesztésre, környezetvédelemre, a foglalkoztatás javítására, valamint a Bizottság által meghatározott régiók esetében regionális célokra.

A tagállami támogatások három nagy csoportját különböztethetjük meg:

- funkcionális és regionális támogatások;
- horizontális támogatások;
- ágazati támogatások.

Funkcionális támogatásokat a vállalatoknak adott céllal, adott feltételekhez kötve (például a működési költségek csökkentésére vagy a cég piaci alkalmazkodásának elősegítésére) nyújtanak.

A *horizontális* támogatásokat ágazatoktól független problémák (például környezetvédelem, kutatás-fejlesztés, foglalkoztatás, kis- és középvállalatok támogatása, területfejlesztés, képzés) megoldására nyújtják. A horizontális támogatások vonatkozásában a Bizottság iránymutatásai, közleményei útmutatást jelentenek a tagállamok számára.

Ágazati támogatásokat úgynevezett érzékeny ágazatokban (például mezőgazdaság, halászat, autógyártás, hajóépítő ipar, acélipar, közlekedés) nyújtanak. A Bizottság mindig a piac állapotát, a piac érzékenységét veszi figyelembe egy-egy konkrét ágazati támogatás értékelésekor. Általában hajlandóbbnak mutatkozik a támogatások engedélyezésére akkor, amikor gazdasági recesszió vagy stagnálás van, és az alkalmazni kívánt támogatás előmozdítja az EU gazdasági és társadalmi céljainak érvényesülését.

Az EUMSZ alapján a tagállamoknak tájékoztatniuk kell a Bizottságot a támogatási szándékaikról. A Bizottság ezt követően a támogatás formáját és célkitűzését megvizsgálva dönt annak engedélyezéséről. Ez az úgynevezett *notifikációs eljárás*. Ha a tagállam nem fogadná el a Bizottság döntését, illetve azzal ellentétesen nyújt támogatást, a Bizottság a Bírósághoz fordul.

3.4.2. A közvállalkozásokra vonatkozó közösségi versenyjogi szabályok

Az EUMSZ értelmében a közvállalkozásokra (azaz a tagállamok tulajdonában lévő vagy a tagállamok meghatározó befolyása alá tartozó vállalkozásokra) ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a magánvállalkozásokra. A tagállamok nem fogadhatnak el olyan jogszabályokat, és nem folytathatnak olyan gyakorlatot, amelyek kedvezményezik a közvállalkozásokat. A tagállamok a tulajdonukban lévő, illetve a befolyásuk alatt álló vállalkozásokat nem használhatják fel a verseny korlátozására (EUMSZ 106. cikk). A piacon szereplő vállalatokra az *egyenlő elbánás elvét* kell érvényesíteni a tulajdonostól függetlenül.

A vonatkozó szabály értelmében ugyanakkor különleges elbánásban részesülhetnek azon vállalkozások, amelyek „általános gazdasági érdekeket” szolgáló szolgáltatások nyújtásával vannak megbízva (például közüzemi szolgáltatók), illetve amelyek állami bevételeket termelő monopóliumok. Ilyen vállalkozások esetében tehát a szerződés lehetőséget biztosít a versenyszabályok alóli mentességre, de csak olyan mértékben, hogy az a kereskedelmet nem befolyásolja a közösségi érdekekkel ellentétesen. A szabály ugyanakkor lehetőséget biztosít a Bizottság számára, hogy a tagállamokra kötelező hatályú irányelveket és határozatokat bocsásson ki a 106. cikk céljainak alkalmazása érdekében. Így annak elkerülésére, hogy az EU piacát a közszolgáltatók nemzeti monopóliumai felosszák egymás között, a Bizottság liberalizációs rendelkezéseket hozhat. Ennek eredményeként például a távközlési piacot 1998. január 1-jével liberalizálták, azaz megnyitották a verseny előtt.

Áttekintendő fogalmak

- kartell
- részleges összejárás
- közös versenypolitika
- versenykorlátozó megállapodások és magatartások tilalma

- horizontális és vertikális megállapodás
- gazdasági erőfölénnyel történő visszaélés tilalma
- koncentráció és fúzió
- vállalati összefonódások ellenőrzése
- állami támogatások
- notifikáció
- közvállalkozások
- egyenlő elbánás elve

Vákát oldal

4. Az Európai Unió közös költségvetése

Az európai integráció alapvető célja gazdasági és politikai unió létrehozása Európa népei között. E cél elérése érdekében a tagállamoknak bizonyos feladatokat és tevékenységeket, illetőleg az ezekhez szükséges jogosítványokat fokozatosan az EU-ra kell átruházniuk. A közös célkitűzések érdekében közös politikák kialakítása szükséges, amelyek költségeit közösen kell fedezni. Hasonlóan az államok költségvetéséhez az uniós költségvetés finanszírozása is központosított újraelosztást s jövedelemáramlást jelent – az elsőként említett esetben egy-egy államon belül, míg az utóbbiban a tagállamok szintjéről nemzetek feletti szintre helyezve. (Végeredményében pedig a tagállamok közötti redistribúció valósul meg.)

4.1. Az EU költségvetésének fő sajátosságai

4.1.1. *Eltérések a nemzetközi szervezetek és a nemzeti államok költségvetéseitől*

Az állami költségvetések *fő funkciói* különösen a következők:

- *Allokációs funkció*: az állam működése szempontjából hasznosnak minősülő tevékenységek forrásainak fedezése.
- *Újraelosztás (redistribúció)*: a központosított források újraelosztása a gazdaság, illetve a társadalom különböző szereplői között, figyelembe véve az állam szempontjából fontosnak ítélt (például stratégiai vagy méltányossági) megfontolásokat.
- *Stabilizációs funkció*: a konjunktúra kilengéseinek mérsékelése, az összkereslet, a kibocsátás, a reáljövedelem vagy a foglalkoztatás esetében.

A modern államok a költségvetést tudatosan használják fel gazdasági és társadalmi céljaik elérésének előmozdítására. Ám mindezek az általános megállapítások csak nagyon korlátozottan érvényesek az EU költségvetésére.

Az Európai Unió költségvetése sajátos rendszer. *Eltér mind a nemzetközi szervezetek, mind a nemzeti államok költségvetéseitől.* Szélesebb körű, mint a hagyományos nemzetközi szervezetek költségvetése. Azok többnyire csak saját működésük, igazgatásuk biztosítására szorítkoznak. Ugyanakkor szűkebb, mint a nemzeti költségvetések mérete, mivel az EU GDP-jének alig több mint 1%-át osztja újra, míg a tagállami büdzsék a nemzeti GDP-k mintegy 30–50%-a felett rendelkeznek. Korlátozottabban tölt be allokációs, szabályozó és újraelosztó funkciót, csekélyebb mértékben vásárol közjavakat és szolgáltatásokat. A nemzetközi szervezetekkel ellentétben az EU költségvetése jelentős *szabályozó és forrás-újraelosztó funkciókat* lát el, ugyanakkor ilyen irányú lehetőségei a tagállamokhoz képest korlátozottak. Az EU redistributív szerepe mégis lényeges: *a tagállamok* – végső soron azok termelői és fogyasztói – *között csoportosít át jövedelmeket.* E funkciója jelenleg nemzetközileg is példa nélküli. (Azaz más regionális integrációk hasonló költségvetéssel nem rendelkeznek.)

A közös költségvetés alapvetően eltérő a nemzeti költségvetésektől. Fő funkciója a közös és a megosztott hatáskörbe tartozó politikák (lásd például KENGYEL szerk. 2020), tevékenységek és célok előmozdítása. Azaz nem kicsinyített mása a nemzeti költségvetéseknek, szerkezete azokétól eltérő. Ha összehasonlítjuk egyes föderatív országok és az EU kiadásait, rögtön szembevető a kiadások szerkezetének lényegi eltérése. (Lásd a 4.1. táblázatot.) Az EU közös költségvetése kiadásainak 99%-a a vizsgált időszakban nem a föderatív államok fő kiadási funkcióit (védelem, oktatás, egészségügy, társadalombiztosítás, jólét, adósságszolgálat) szolgálta. (Például az agrárpolitika szupranacionális rendszere az EU-ban mindaddig az agrárkiadások magas – ám az 1980-as évek második felétől mérséklődő – arányához vezetett a közös költségvetésben. Egyidejűleg elenyésző viszont az agrárkiadások aránya a nemzeti költségvetésekben.)

4.1. táblázat
„Föderatív” kormányzatok kiadásai a fő funkciók szerint (a GDP %-ában)

	Védelem	Oktatás	Egészségügy	Társadalombiztosítás és jólét	Adósságszolgálat	Gazdasági ügyek	Egyéb funkciók
Ausztrália	1,3	1,5	3,4	8,8	0,4	1,2	6,0
Kanada	1,5	0,5	2,1	6,2	2,6	0,7	4,2
Egyesült Államok	4,3	0,6	4,6	5,3	1,8	1,4	2,6
EU15	0,0	0,0	0,0	0,0	–	0,8	0,2

Forrás: EL-AGRAA 2011

A 4.2. táblázat néhány föderatív ország kormányzati szintjeinek kiadásait hasonlítja össze az Európai Unió hasonló szintjeivel. Az adatokból látható: a közös költségvetés a GDP 1%-át, míg a nemzeti költségvetések az EU15 országaiban a GDP-jének 46%-át tették ki a vizsgált évben.

4.2. táblázat
Kormányzati szintek kiadásai föderális államokban 2008-ban (a GDP %-ában)

	Kormányzati szint			
	Föderális (szövetségi)	Állami	Helyi	Összesen
Ausztrália	22,6	12,4	1,5	36,4
Kanada	17,8	20,7	7,1	45,7
Németország	28,9	12,2	7,4	48,4
Svájc	17,3	11,7	8,6	37,6
USA	20,0	11,6	10,4	42,0
EU15	1,0	30,2	15,8	47,0

Megjegyzés: Az EU15 esetében „szövetségi” szintként a közös költségvetés szerepel.

Forrás: IMF, European Commission

A közös költségvetésnek – a nemzeti büdzsékkal szemben – nem lehet hiánya. *A bevételeknek és kiadásoknak mindig egyensúlyban kell lenniük.*

A közös költségvetés működtetésének *fő célja*: finanszírozni, támogatni tudja a közös és megosztott hatáskörbe tartozó politikákat, tevékenységeket, célokat, például a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére irányuló intézkedéseket vagy az EU-n kívüli országok segélyezését. E *politikák* olyan területekre vonatkoznak, ahol az EU *felépése kizárólagos, illetve meghatározó* (kereskedelempolitika, versenypolitika, gazdasági és monetáris politika, agrárpolitika, regionális politika). Ugyanakkor más uniós politikák *kiegészítik a tagállamok e területen folytatott nemzeti politikáit*. Azok a szubszidiaritás elvének megfelelően uniós szintre helyezik az ott hatékonyabban megvalósítható feladatokat.

4.2. A közös költségvetés alapelvei

Az Európai Bizottság 1977. évi MacDougall-jelentése (European Commission 1977) fogalmazta meg a *közös költségvetés alapelveit*.

- Az *externalitás* elve szerint egyes tevékenységek költségei és bevételei egyidejűleg különböző tagállamokban jelenhetnek meg, ami maga után vonhatja a kompenzáció igényét.
- Az *oszthatatlanság* elve szerint bizonyos tevékenységek finanszírozása méretgazdaságossági okokból nem osztható szét a tagállamok között, ezért ezeket közösségi szinten kell megvalósítani.
- A *kohézió* elve szerint minden tagállam polgárai számára biztosítani kell a szolgáltatások, a jólét és a fejlődés minimumát, ami jövedelemtranszfereket igényel a gazdagabb országokból a szegényebbek felé. Ez a Szerződésben is rögzített gazdasági és társadalmi kohézió céljának megvalósítását jelenti.
- A *szubszidiaritás* elve szerint valamely adott kérdést (kiadási tételt) – ha a magasabb szinten való kezelésből nagyobb előny nem származik, akkor – a lehető legalacsonyabb szinten kell megoldani (finanszírozni).
- Az *addicionalitás* elve szerint a közösségi finanszírozás nem léphet a tagállami helyébe. (Ehhez kapcsolódik a *kofinanszírozás*, az együttes finanszírozás elve: a költségek egy részét a kedvezményezettek viselik.)

A közös költségvetésnek az eddigi évtizedek során kialakult *további alapelvei* az alábbiak:

Az *egységesség elve* 1968-tól él a Közösség költségvetésében. Addig öt önálló költségvetése volt a három szervezetnek. (Azaz az egykori Európai Gazdasági Közösségnek, az Euratomnak és az ESZAK-nak.) Az egységesség elve szerint az 1970. évi költségvetési szerződésnek megfelelően a Közösség (illetve jelenleg: az EU) valamennyi pénzügyi műveletét, összes bevételét és kiadását egyetlen dokumentumban, a költségvetésben foglalják össze. Ezt a dokumentumot a költségvetés elfogadására feljogosított szerv hagyja jóvá.

A *bruttó költségvetés* (vagy másképpen általánosság, univerzalitás) *elve* egyrészt azt jelenti, hogy a költségvetési bevételeket nem lehet előre meghatározott kiadásokhoz kötni, másrészt azt, hogy a bevételeket és a kiadásokat nem lehet egymással szemben beszámítani.

Az *éves költségvetés elve* szerint a Közösség költségvetésének egyetlen és teljes költségvetési évre kell vonatkoznia. Emellett azonban az EU költségvetésének főbb kereteit

ügynevezett költségvetési időszakokban határozzák meg. A jelenlegi költségvetési periódus 2014-től 2020-ig tart. A költségvetési év (a pénzügyi év) a naptári évvel esik egybe, azaz minden év január 1-jétől december 31-éig tart.

A *részletesség elve* szerint a költségvetési előirányzatokat nemcsak egyetlen összegben, hanem különböző mélységű bontásban is meg kell adni.

A *költségvetési egyensúly elve* szerint az EU költségvetésében a kiadásokat teljes egészében bevételekkel fedezik, vagyis a költségvetés nem tartalmazhat sem többletet, sem hiányt. Nincs lehetőség a költségvetési kiadások hitelfelvétellel történő fedezésére. Amennyiben a végrehajtás során mégis adódik eltérés, úgy a többletet a következő évre bevételként kell átvinni, míg a hiányt a következő év kiadásaként kell kezelni.

Az Európai Unió költségvetési *számbavételi egysége* 1981. január 1-jétől 1998. december 31-éig az ECU volt. 1999. január 1-jétől a költségvetést euróban hagyják jóvá.

A *gondos pénzgazdálkodás elve* szerint a költségvetés pénzével takarékosan kell bánni, törekedni kell az eredmény és a ráfordítások közötti optimumra. A számvevőszék ellenőrzése is elsősorban erre terjed ki.

A *nyilvánosság elve* alapján az Európai Unió költségvetését az EU *Hivatalos Lapjában*, az elfogadást követő két hónapon belül közzé kell tenni. Az *Európai Unió költségvetését kétféleképpen számítják*, mindig két előirányzat szerint dolgozzák ki. Minden évben számításba veszik az évi *kötelezettségvállalásokat*, másrészt az adott évre vonatkozó *kifizetéseket* összesítik. A két összeg egymástól eltérő. A kötelezettségvállalási előirányzat az adott költségvetési évben lekötésre kerülő összegeket tartalmazza, amelynek egy részét csak a következő években költik majd el. A kifizetési előirányzat ezzel szemben csak az adott évben kifizetett tételeket veszi számba, amelyek részben az évi, részben a korábbi évekből áthúzódó kötelezettségvállalásokból következnek.

4.3. A közös költségvetés változásai

A költségvetés struktúrája az idők folyamán az európai integrációt, az annak alapját képező érdekviszonyok fejlődését követte. A közös költségvetés reformja több szakaszban zajlott le.

Az 1960-as években azokat a feltételezett piaci előnyöket kompenzálták, amelyekhez a német ipar jutott Franciaországgal és Olaszországgal szemben. A Közösség költségvetésének kiadásait az első 12 évben a tagállamok közvetlen hozzájárulásai fedezték. 1970-től azonban elkezdtek átállni a Közösség *saját forrásainak* rendszerére. Ennek elemei (azaz automatikusan a közös költségvetésbe befolyó összegek):

1. a közösségi vámok;
2. az agrárlefölözések (illetve az 1995-től helyükbe lépő agrárvámok) és a cukorilletékek (továbbá az izoglukóz- és inulinilletékek);
3. a hozzáadottérték-adó alapjának (lényegében a bruttó hazai terméknek) meghatározott hányada;
4. 1988-tól az ügynevezett I. Delors-csomag bevezette a „negyedik forrást” (*fourth resource*), amely a tagországok GNP-je, majd a GNI-a alapján számított, változó nagyságú „kiegyensúlyozó” forrás. Ugyanakkor meghatározták az összes saját forrás GNI-hoz mért maximális arányát.

A saját forráson alapuló finanszírozásban 1970-ben sikerült megegyezni. Akkor a vámbevételek és agrárilletékek már nem fedezték a kiadásokat. Harmadik forrásként a hozzáadott-érték-adó alapú (VAT) bevételek bizonyos százalékát vonták be a közös költségvetésbe.

1977-ben tették közzé a *McDougall-jelentést*. E nagy ívű dokumentum szerint hosszabb távon a közösségi költségvetésnek is teljesítenie kell a stabilizációs, allokációs és újraelosztó funkciót, biztosítania kell az árstabilitást, a gazdasági tevékenység növelését. A McDougall-jelentés hosszú távon a közös költségvetés GDP-hez viszonyított arányának jelentős növelését feltételezte, és határozottan tovább lépett volna az úgynevezett fiskális föderalizmus irányába. Ezek az elképzelések azonban nem találtak a tagállamok egyetértésével, és így papíron maradtak. Mivel azonban az 1980-as évek közepén ismét finanszírozási válsággal kellett szembenézni, halaszthatatlanná vált a költségvetés reformja.

Az 1988. évi reform legfontosabb intézkedése – az úgynevezett *negyedik forrás* bevezetése mellett – a kiadás szerkezetének a megváltoztatása. Elhatározták az úgynevezett strukturális alapok jelentős növelését: az előirányzott összegeket az 1988. évi *I. Delors-csomag* megduplázta.

A strukturális alapok (az Európai Szociális Alap, a Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs Részlege, a Regionális Fejlesztési Alap, a Halászati Alap) a maastrichti szerződés eredményeképpen a Kohéziós Alappal egészült ki.

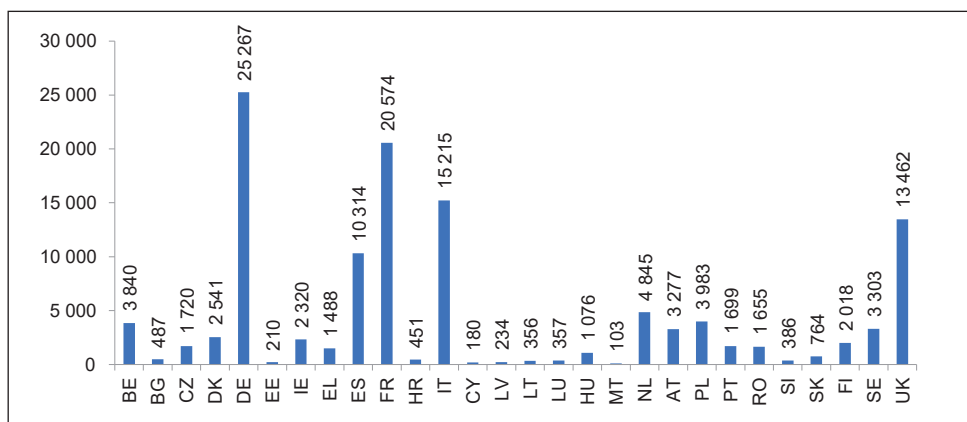
A *II. Delors-csomag* (1992) szerint az EU kiadásait 66,6 milliárd ECU-ról 87,5 milliárd ECU-ra kívánták növelni. Ehhez a költségvetési kiadási plafon emelése is szükséges volt. Az 1993. évi brüsszeli csúcstalálkozóra Jacques Delors, az Európai Bizottság elnöke úgynevezett fehér könyvet terjesztett elő. Annak kiindulópontja szerint a megelőző évtizedben lassultak a beruházások, ezért hanyatlott a versenyképesség. Következésképpen nagyarányú beruházások szükségesek, amelyek finanszírozása elsősorban magántőkéből, a piaci érdekek alapján lehetséges és kívánatos. Ugyanakkor a beruházásokat a közös költségvetés, illetve az Európai Beruházási Bank révén is elő kívánták mozdítani. A 2000–2006-os időszakra szóló *Agenda 2000* költségvetési tervről 1999-ben született kompromisszumos döntés a berlini csúcsertekezleten. E döntés szerint a strukturális és kohéziós alapok részesedésének el kellett érnie a közös költségvetés egyharmadát, tehát az EU-tagállamok összesített GNP-jének 0,46%-át.

A költségvetési finanszírozás két okból sem bizonyult megfelelőnek. Egyrészt a közös költségvetés bevételei lassabban nőttek, mint a nemzeti termék (*degresszivitás*), másrészt a befizetések a szegényebb országokat jobban terhelték, mint a gazdagokat (*kohézió hiánya*).

A *degresszió* elsősorban a vámbevételek és az agrárilletékek fokozatos szűküléséből következett. Mindez egyrészt a GATT-fordulók nyomán bekövetkezett vámleépítésekkel, az importterhek csökkenésével, a piacra jutás terheinek mérséklődésével volt összefüggésben. E multilaterális liberalizáció jelentősen mérsékelte a vámterheket. Ugyancsak az importtal összefüggő bevételek csökkenésével járt az európai integráció bővülése: a belsővé váló kereskedelmi kapcsolatok arányának emelkedése szükségképpen az importalapú bevételek mérséklődéséhez vezetett. A degresszió másrészt a mezőgazdasági önellátás növekedésére vezethető vissza. A magas (esetenként prohibítív) importterhek a legalapvetőbb tömegtermékek esetében jelentősen mérsékeltek az agrárimportot, sőt egyre több ágazatban feleslegek alakultak ki. Mindez az agrárimporttal összefüggő bevételek (elsősorban az import után kivetett lefőlözések) lényeges visszaeséséhez vezetett.

Ugyanakkor egyes, az átlagnál kevésbé fejlett tagállamokra a hozzáadottérték-alapú befizetés túlzott terhelést rótt. A kohézió hiányának következménye, hogy az egyes országok hozzájárulása a költségvetéshez nem volt mindig arányban az ország fejlettségével,⁷⁰ ezért keresni kellett az integráció kohéziós céljainak is jobban megfelelő bevételi forrásokat.

Minthogy a közös költségvetés *tagállamok közötti újraelosztást* is megvalósít, a tagállamok nagyon érzékenyen figyelik a közös költségvetéssel kialakuló pénzügyi kapcsolataikat. Az úgynevezett *nettó hozzájárulás (net contribution)* a közös költségvetés irányában történő befizetések (nemzeti hozzájárulások és tradicionális saját források), illetve a közös költségvetéstől kapott források egyenlege. (Lásd a 4.3. táblázatot.) Ennek összege – mint az Európai Bizottság hangsúlyozza – csak tökéletlenül fejezi ki a tagságból származó előnyöket és terheket. Az egyes tagállamok terhei tükrözik fejlettségüket és gazdasági potenciáljukat. (Lásd a 4.1. ábrát.)



4.1. ábra

A nemzeti hozzájárulások összege tagállamonként 2018-ban (millió euróban)

Forrás: Európai Bizottság

Noha az EU költségvetése „saját forrásokkal” rendelkezik, nincsenek „uniós” (azaz az EU által meghatározott és behajtott) adók. A „költségvetés” valójában elsősorban *kiadási terv*, amely csak a rendelkezésre álló pénzeszközök mértékéig hajtható végre függetlenül attól, hogy egyes pótlólagos kiadások egyébként szükségesek lennének.

A rendszerben továbbra sem került napirendre a szövetségi államok konstrukcióját jellemző fiskális föderalizmus kiépítésének igénye. *A fiskális föderalizmus elmélete szerint* (PELKMANS 2001, EL-AGRAA 2011, BALDWIN–WYPLOSZ 2015) a centralizált (esetünkben: *közösségi*) *finanszírozás* jelentős, a *határokat átlépő* pozitív és negatív *externáliák*, tova-

⁷⁰ Az egyes tagállamok teherbíró képességét az előállított GDP-nél (lényegében hozzáadott érték nélkül) jobban tükrözi a rendelkezésre álló bruttó hazai termék (GNP), illetve a bruttó nemzeti jövedelem (GNI). Ezért 2002-ben át is tértek a GNI-alapú számításra.

gyűrűző hatások esetén lehet indokolt. Annak további feltétele lenne az alkotórészek (az EU esetében a tagállamok) viszonylagos homogenitása, elsősorban fejlettségük és preferenciáik tekintetében. Az EU gyors kibővülése nyomán nyilvánvaló e szükséges feltételek hiánya.

4.3. táblázat

A tagállamok nettó költségvetési pozíciója 2018-ban

	Nettó költségvetési egyenleg (millió euró)	Nettó költségvetési egyenleg a GNI %-ában	Nettó költségvetési egyenleg euró/fő
BE	-487,6	-0,11%	-42,8
BG	1 670,1	3,01%	236,9
CZ	2 390,0	1,22%	225,3
DK	-1 198,6	-0,39%	-207,3
DE	-13 405,9	-0,39%	-161,9
EE	540,3	2,15%	409,6
IE	-314,5	-0,12%	-65,1
EL	3 352,0	1,83%	312,1
ES	1 856,9	0,15%	39,8
FR	-6 192,6	-0,26%	-92,5
HR	661,1	1,31%	161,0
IT	-5 059,4	-0,29%	-83,6
CY	77,9	0,39%	90,2
LV	969,1	3,31%	501,0
LT	1 705,5	3,96%	607,2
LU	18,5	0,04%	30,8
HU	5 207,4	4,11%	532,5
MT	46,2	0,41%	97,2
NL	-2 460,5	-0,31%	-143,2
AT	-1 346,5	-0,35%	-152,6
PL	12 343,1	2,59%	325,0
PT	3 268,6	1,66%	317,6
RO	3 194,2	1,61%	163,5
SI	532,2	1,17%	57,5
SK	1 683,4	1,90%	309,3
FI	-580,3	-0,25%	-105,3
SE	-1 524,8	-0,32%	-150,7
UK	-6 946,1	-0,29%	-104,8

Forrás: a szerző számítása

Éppen így nem épült ki a közös költségvetés – sokkelyelést célzó – stabilizációs funkciója. Ilyen funkciót tölthetnek be – a Stabilitási és Növekedési Egyezmény⁷¹ korlátai között – a nemzeti költségvetések makrogazdasági sokkok (például a kereslet hirtelen visszaesése) esetén. A *költségvetés stabilizációs funkciójának* érvényesítése a gazdasági visszaesés (recesszió) időszakában a kiadások megnövelése miatt ideiglenesen deficithez vezethet. Súlyos válság időszakában a nemzeti költségvetések túlterhelése következhet be. Ebben az esetben a nemzeti fiskális stabilizátorok nem elégségesek a sokkhatás elnyelésére és optimális szintű gazdasági stabilizáció biztosítására. Mindez az euróövezet egészét negatívan érintheti. Az EU közös költségvetése a GNI-nak csak csekély hányadát (alig több mint 1%-át) osztja el újra a tagállamok között, továbbá nem lehet deficit. Éppen ezért e stabilizációs funkcióval a jelenlegi feltételek között nem rendelkezhet.

4.4. A közös költségvetés és az európai polgárok

A közös és közösségi politikák az Európai Unióban az élet szinte minden területére kiterjednek. Az EU éves költségvetése az Európai Unió nemzeti jövedelmének mintegy 1%-a, azaz személyenként körülbelül 290 euró. Ezt a pénzt végső értelemben a polgárok mindennapi életének javítására használják fel. A diákok számára ez a külföldi tanulás lehetőségét jelentheti. Kisvállalkozások könnyebben kijutnak a nagyobb piacokra, és tisztességesebb üzleti környezetben működhetnek. A kutatók esetében ötleteik fejlesztésére nyílik több lehetőség. A munkát keresők a közös költségvetés révén új képzési alkalmakhoz juthatnak.

Közvetve vagy közvetlenül mindegyik európai polgár részesül az EU költségvetéséből finanszírozott tevékenységekből – biztonságosabb élelmiszerek, jobb utak, alapvető jogainak biztosítása stb. révén.

Az EU költségvetéséből finanszírozott akciók és projektek az EU által adott időpontban meghatározott prioritásokat tükrözik. Ezeket jelenleg hat átfogó kiadási kategória (ismeretesebben néven „fejezetek”) és harmincegy különféle szakpolitikai terület alá csoportosítják.

Az EU költségvetése olyan szakpolitikai területeken finanszíroz tevékenységeket és projekteket, ahol valamennyi uniós ország beleegyezett abba, hogy cselekvésre az EU szintjén is sor kerüljön. E területeken erejük egyesítése révén a tagállamok kisebb költség-árfordítással érhetnek el jelentősebb eredményeket.

Vannak azonban olyan egyéb politikák is, ahol az uniós országok úgy döntöttek, hogy nem az EU szintjén lépnek fel. Például a nemzeti szociális biztonsági, nyugdíj-, egészségügyi vagy oktatási rendszerek mindegyikét a nemzeti kormányok, illetve a regionális vagy helyi önkormányzatok finanszírozzák. A szubszidiaritás elve biztosítja, hogy az Európai Unió csak akkor és olyan mértékben lépjen fel, amennyiben a tervezett fellépés célkitűzéseit a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják megfelelően elérni, és a célkitűzések a tervezett fellépés méretéből vagy hatásaiból adódóan uniós szinten megfelelőbben megvalósíthatók.

⁷¹ Az 1997-ben született egyezmény az euró stabilitását hivatott megőrizni. Az SNE-ről a későbbiekben lesz bővebben szó.

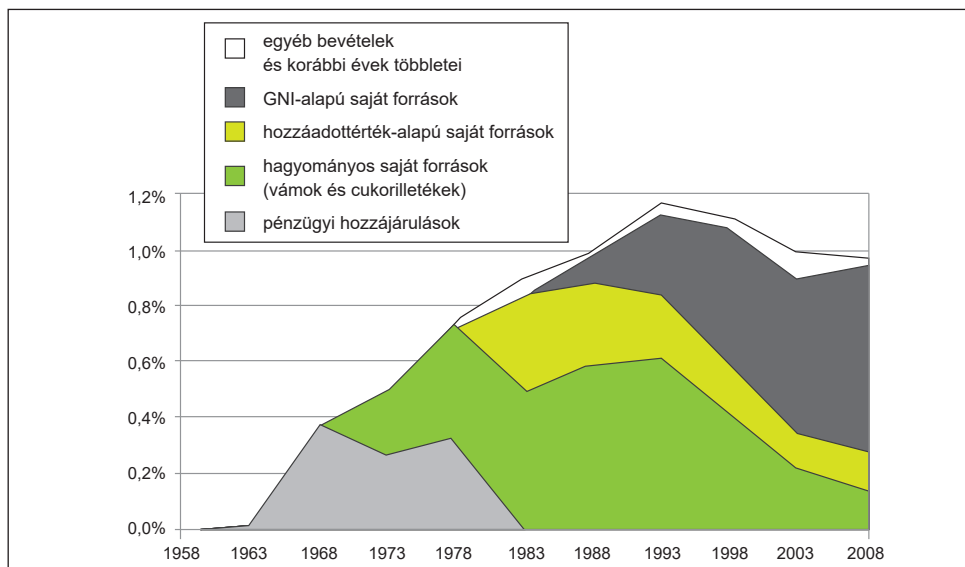
4.5. Az Európai Unió költségvetésének szerkezete

4.5.1. A költségvetés bevételi oldala

Az európai integráció történetének már a kezdetén, az Európai Szén- és Acélközösség költségvetésébe beépítették a *saját bevételi források* elvét. Ám egészen 1970-ig a Közösségek kiadásait a tagállamok költségvetési hozzájárulásából fedezték.

Mint korábban jeleztük, 1970-ben a közös költségvetés finanszírozására úgynevezett *saját forrásokat* (angolul: *own resources*) vezettek be. Ezzel a tagállamok hozzájárulásaitól függetlenítték a közös költségvetés bevételeit, így elvileg megteremtették a közös költségvetés automatikus, normatív módon szabályozott finanszírozását. A közös költségvetés kevésbé függött a tagállamok aktuális finanszírozási hajlandóságától.

Az Európai Gazdasági Közösség közvetlen bevételi forrásai kezdetben a harmadik országokkal folytatott kereskedeleméből származó vámbevételek, illetve az agrárlefölözések és a cukorilletékek voltak. Az 1970-es évektől a saját bevételek már nem fedezték a Közösség kiadásait. Ezért újabb saját forrásként bevezették a hozzáadottérték- (VAT-) alapú hozzájárulást. A kiadások további növekedésének hatására 1988-ban döntöttek új saját forrás, az úgynevezett *negyedik forrás* (a tagállamok GNP-arányos, majd GNI-arányos hozzájárulásának) bevezetéséről. Ez utóbbi a három korábbi saját forrást kiegészítve biztosítja a kiadások fenntartásához szükséges bevételeket. 1988 óta a korábbi saját források folyamatosan csökkenő arányt fedeznek, vagyis *egyre nagyobb szerep jut a negyedik forrásnak*. Az utóbbi mintegy három évtizednyi időszakban tehát mérséklődött az automatikus finanszírozás mértéke, és nőtt a tagállamok közvetlen hozzájárulásainak aránya. (A bevételek szerkezetének alakulását mutatja a 4.2. ábra.)



4.2. ábra

Az EU-költségvetés bevételei, 1958–2008 (a GNI %-ában)

Forrás: European Commission

Megkülönböztetjük a tradicionális, a hozzáadott értéken alapuló természetes,⁷² illetve a nemzeti jövedelmen (korábban a nemzeti terméken) alapuló saját forrásokat.

A közös költségvetés fő bevételi tételei:

a)–b) Vámok, mezőgazdasági vámok (lefölözések):

A közös költségvetést illetik meg a harmadik országokból származó behozatal után (a közös vámtarifák alapján) fizetendő vámok. Ebből a beszedésért felelős tagállam (az, amelyikben az adott termék bejut az EU egységes piacára) csak adminisztratív kiadásainak fedezésére tarthat meg meghatározott arányú összeget. (Jelenleg a bevétel 20%-át, amelyet a tervek szerint 2021-től 10%-ra mérsékelnek.)

A vámok között kell ma már számontartani a mezőgazdasági vámokat⁷³ is, amelyeket ugyanakkor hagyományosan önálló saját forrásnak tekintenek. A vámok és az agrárvámok a legutóbbi években a költségvetés bevételeinek mintegy 14%-át teszik ki.

c) Hozzáadottérték-adó (HÉA) forrás:

A hozzáadottérték-adóból (angolul: *value-added tax* – VAT, a magyar rendszerben ez az áfa) származó bevételek. A hozzáadottérték-adó alapjának előre meghatározott aránya (korábban 1%, 2002-től 0,75%, 2004-től 0,5%, jelenleg 0,3%), amely nem adódik hozzá a nemzeti adókulcsokhoz. (Azaz nem a hozzáadottérték-adó meghatározott százalékát fizetik be a közös költségvetésbe, hanem az adó *alapjának* előbb jelzett százalékát kell átadniuk a közös költségvetésnek.) Az áfaalap nem haladhatja meg a tagállam bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 50%-át. A tagállamok a befizetést havonta, az adott költségvetési évre meghatározott összeg arányos részeként teljesítik. A legutóbbi években a költségvetés bevételeinek mintegy 15%-át teszik ki a hozzáadottérték-adóból származó befizetések.

d) GNI-forrás (korábban GNP-forrás):

Ezt a bevételi forrást a saját források kiegészítése céljából az 1988. évi költségvetési reform vezette be. Az EK komoly finanszírozási válságba került, mivel a vámok és agrárlefölözések bevételekhez való hozzájárulása az 1980. évi 50%-ról 1987-re 34%-ra csökkent, a hozzáadottérték-adó hozzájárulás aránya pedig 66%-ra emelkedett. Ez igen komoly mértékben torzította a tagállamok teherviselésének nemzeti jövedelmekhez viszonyított mértékét. Meglehetősen kedvezőtlen volt egyes – mindenképp a szegényebb – tagállamok számára, ráadásul nem biztosította a közösségi kiadások finanszírozhatóságát. Ezért vezették be az úgynevezett negyedik forrást, amely kezdetben a tagállamok GNP-jének arányában megállapított egyenlegező tétel volt. Célja: a három korábbi saját forrást olyan mértékben egészítse ki, hogy az egyes tagállami befizetések a bruttó nemzeti ter-

⁷² A tradicionális, illetve a hozzáadott értéken alapuló saját forrásokat *természetes saját forrásoknak* is nevezik.

⁷³ A korábbi úgynevezett mezőgazdasági lefölözések 1995-től megszűntek, ugyanis a GATT uruguayi körtárgyalásán elfogadott megállapodás értelmében e drasztikus kereskedelemkorlátozó eszközt vámmá kellett átalakítani.

méküknek az Európai Unió által az adott évre előre meghatározott arányát tegyék ki. Ez az arány a 2000–2006-os költségvetési tervezési periódusban az EU GNP-jének maximum 1,27%-a lehetett. 2002-től kezdve már GNI-ban számoltak, miután az EU áttért a GNI-alapú bevételszámításra. Mivel a GNI és a GNP nem teljesen azonos, a 2000–2006-os költségvetési tervezési időszakban az új számítási rend szerint a költségvetés évi felső határának a GNI 1,24%-át határozták meg.

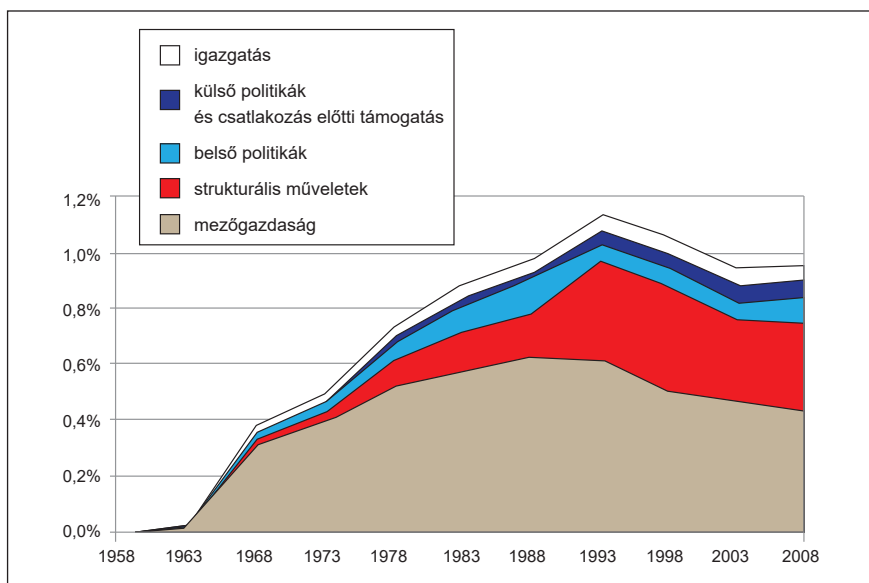
A Bizottság által 2004-ben az EU27 számára megfogalmazott hétéves költségvetési tervezet jelentős mértékben figyelembe vette a változó politikai és gazdasági prioritásokat. Ennek fényében új alapokra helyezték a kiadási tételeket, és hosszas vita után az Európai Tanács 2005. december 15–16-ai ülésén elfogadták a legjelentősebb bevételi tételeket érintő korlátozást. A kompromisszum értelmében a *2007–2013-as időszakra* a kötelezettségvállalási előirányzatok legfeljebb az uniós *GNI 1,045%-át tehették ki*.

A 2014–2020-as időszakban a kötelezettségvállalási előirányzatok teljes összege nem haladhatja meg az EU bruttó nemzeti jövedelmének 1,29%-át. Ugyanakkor a tagállamok összesített bruttó nemzeti jövedelmének 1,23%-áig emelhetik meg a kifizetések fedezetéül szolgáló saját forrásokat. E felső határokat azonban a gyakorlatban nem használják ki.

- e) *Kiigazítások*. Az Egyesült Királyság visszatérítési igényére (a „brit rabattrá”) vonatkozó (1984-ben elfogadott) korrekciós mechanizmus csökkentette az Egyesült Királyság áfa- és GNI-alapú hozzájárulását. A saját forrásokra vonatkozó rendelet tartalmazta a kiszámítás szabályait. Az EU költségvetésébe hagyományosan a legnagyobb összegeket befizető államok (Németország, Ausztria, Hollandia és Svédország) az őket megillető visszatérítések révén kedvezményekben részesülnek.

4.5.2. A költségvetés kiadási oldala

A kiadási oldal meghatározó súlyú tételei mindmáig a jelentős *újraelosztást megvalósító közös politikák*: mindenekelőtt a *Közös Agrárpolitika (KAP)*, illetve a *kohéziós politika*. Az 1970-es évek elején egyes esztendőkből a KAP kiadásai a közös költségvetés 90%-ára rúgtak. Ez az arány különösen a déli irányú kibővülések, csatlakozások után csökkent lényegesen. A kevésbé fejlett országok csatlakozása szükségszerűen a kohéziós (régőbbi néven: strukturális) politika erőteljesebb intézményesítéséhez, az ezt szolgáló kiadások növekvő költségvetési arányához vezetett. A legutóbbi másfél évtizedben a kohéziós célú kiadásokon túl növekvő arányban jelentek meg a versenyképesség növelését célzó programok. A közös költségvetés kiadásai között jelenleg is mintegy 86%-ot tesz ki e két kiadáscsoport. Az agrárkiadások aránya folyamatosan csökkent. (A kiadások szerkezetének alakulásáról lásd a 4.3. ábrát.)



4.3. ábra

Az EU-költségvetés kiadásai, 1958–2008 (a GNI %-ában)

Forrás: European Commission

A közös költségvetés jellemző kiadási tételei hosszabb időn át a következők voltak.

Közös Agrárpolitika (KAP). Az uniós költségvetés kiadási oldalának legnagyobb tételét egészen 2007-ig az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (EMOGA) Garancia Részlege képezte. Abból a mezőgazdasági termékek piacain az intervenciót, a készletek átértékelését, a harmadik országokba irányuló export támogatását stb. fedezték. A korlátlan értékesítési garanciát nyújtó agrárpiaci rendtartások, az ennek nyomán a piaci lehetőségektől függetlenül növekvő termékfelesleg, az agrártámogatás költségeinek felduzzadása, a világpiaci kereslet-kínálat egyensúlyának megbomlása és az ebből eredő nemzetközi feszültségek az 1980-as évtizedben a KAP rendszerének megreformálását tették szükségessé. (Lásd részletesen e kötet 5. fejezetét.) 1993-ban átfogó reform lépett életbe, amelynek lényege az ár- és jövedelempolitika szétválasztása, az áraknak a világpiaci színvonalhoz való közelítése és – ezzel egyidejűleg – a termelők jövedelempozíciójának közvetlen támogatásokkal történő stabilizálása volt. A következő, 2003. évi reform függetlenítette a támogatás mértékét a termelés mennyiségétől. 2005-től kezdve fokozatosan csökkentették a közvetlen támogatások összegét. A reformok ellenére a KAP támogatása még mindig a költségvetés több mint egyharmad részét teszi ki. Ám figyelembe kell vennünk: az európai integráció a nemzeti kompetenciák átruházása terén itt jutott a legmesszebbre. Következésképpen e területen a tagállamok kiadásainak nagy részét az Európai Unió vállalja magára.

A *strukturális politikák* címszó alá sorolt összegek elsősorban az Európai Unió regionális politikáinak finanszírozási forrásai. Ezek adják a strukturális alapok és a Kohéziós Alap

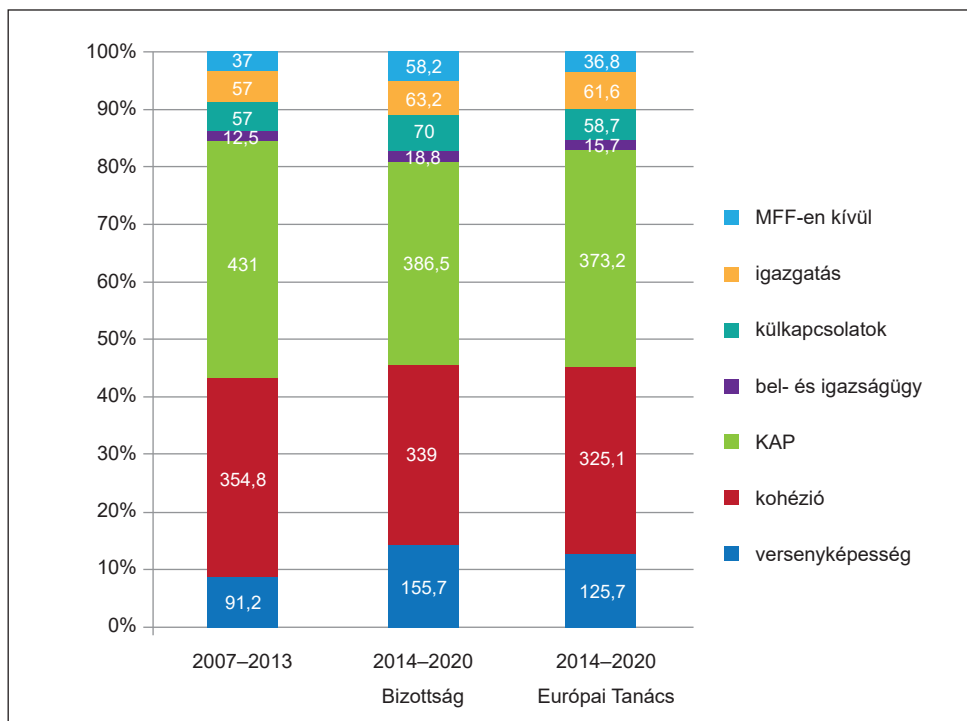
forrásait. Azok felhasználása révén jelentős részben az EU-n belüli gazdasági és szociális különbségek csökkentését célzó programokat finanszíroznak. A strukturális alapok képviselik a közösségi költségvetésben a hagyományos redistributív funkciót, amely forrásokat áramoltat a gazdagabbaktól a szegényebbekhez.

A *belső politikák* fejezet kiadásai a közösségi politikák (például a műszaki-tudományos programok, kutatás-fejlesztés támogatása) finanszírozását szolgálják a stratégiai szektorokra koncentrálnak.

A *külső politikák* (korábban: külső akciók) címszó alá tartoznak az unión kívül álló országokkal kapcsolatos programok tételei.

Az *adminisztratív (igazgatási) kiadások* között található az Unió működtetéséhez szükséges összegek. Ezek nagyobb részét az Európai Bizottság brüsszeli apparátusának működtetése teszi ki.

Az integráció elmélyülésével hosszú időn át nőtt a kötelezettségvállalás aránya a bruttó nemzeti jövedelemhez (GNI) képest. Az 1970-es évek első felében annak aránya alig 0,5% volt. Az 1980-as évek közepén érte el az 1%-ot, majd 1994 és 1999 között meghaladta a GNI 1,2%-át. Ezt követően azonban a keleti kibővülés ellenére az arány mérséklődött. (Lásd a 4.4. ábrát.) Jelenleg a kötelezettségvállalások a GNI alig 1%-át teszik ki.



4.4. ábra

A 2014–2020-as keret tárgyalásai – a tanácsi alku

Forrás: European Commission

4.6. A többéves pénzügyi tervek rendszere

A közös költségvetés „igazságosabbá”, hatékonyabbá tételére az 1980-as évek vége óta öt nagyobb reformcsomagot is elfogadtak. Ezek mindegyike abból a célból született, hogy hosszabb időszakra biztosítsa az EU stabil működését, politikáinak finanszírozhatóságát, ezért e csomagok mindegyike hosszabb távú (először 5, majd 7 éves) költségvetési tervezési periódusokat állított fel. Míg az első esetben ez a megoldás fontos újítás volt, később a többéves csomagok gyakorlattá váltak. E szerint hosszabb időszakra (jellemzően 7 évre) a kalkulált saját források alapján előre elfogadják a költségvetés egészére és főbb kiadási kategóriáira vonatkozó felső határszámokat, amelyek keretül szolgálnak a következő évek költségvetéseikhez.

A több évre szóló költségvetési csomagokat, úgynevezett *pénzügyi terveket* (angolul: *financial perspectives*), újabb nevén *többéves pénzügyi kereteket* (angolul: *multiannual financial framework*) a tagállamok állam- és kormányfői fogadják el. A szerződésben nem intézményesített és ezért elsődleges jogi alappal elvileg nem is bíró többéves pénzügyi tervek érdekessége, hogy *mindig egyhangúan döntenek róluk*, mivel az ilyen horderejű kérdésekben a tagállamok egymás érdekeit a lehető legnagyobb mértékben igyekeznek tiszteletben tartani. A többéves költségvetési tervek elfogadását mindig egy-két évig tartó kemény viták előzik meg, amelyek általában csak bonyolult kompromisszumcsomagokkal oldhatók fel. Az így több évre előre elkészülő pénzügyi tervek viszont stabil, átlátható finanszírozási keretet biztosítanak. Az előre meghatározott keretek az egyes években megkönnyítik a Tanács és a Parlament közötti megegyezést. Csökkentik annak kockázatát, hogy a két intézmény nem tud megállapodni az éves költségvetésről.

A költségvetési csomagok rendszerének bevezetése előtt, az 1980-as években több alkalommal is csak határidőn túl sikerült elfogadni az éves költségvetést. Amióta viszont a többéves pénzügyi tervek rendszerét alkalmazzák, mindig sikerült időben elfogadni az éves költségvetést. A hosszabb költségvetési tervezési időszakok révén az új periódusok kezdete előtt megfelelő idő állhat rendelkezésre a kiadások és a bevételek összetevői esetleges újraszabályozására. Az új időszakok ezért általában a szükséges változtatások megvalósítására, a problémákat (például a saját forrásokat, az egyes szakpolitikák céljait és működését) érintő reformokra adnak lehetőséget.

4.6.1. A jelenlegi (2014–2020. évi) többéves pénzügyi keret⁷⁴

A Bizottság 2011. június 29-én közzétette a 2014-ben induló többéves pénzügyi keretre (*multiannual financial framework* – MFF) vonatkozó javaslatát. A Bizottság általános szempontjai között négy megközelítés befolyásolta a javaslat elkészítését:

- eredményorientáltság (kevesebb, de hangsúlyos prioritásra való koncentráció, a szétterjedettség elkerülése);

⁷⁴ Lásd részletesen: http://ec.europa.eu/budget/mff/index2014-2020_en.cfm (A letöltés ideje: 2019. 05. 13.).

- a végrehajtás egyszerűsítése (már korábban elkezdődött a jelenlegi közös költségvetési keret felülvizsgálata révén);
- kondicionalitás bevezetése a kohéziós és az agrárpolitika területén;
- az innovatív finanszírozási eszközök alkalmazásának kibővítése.

Hosszas alkudozás eredményeképpen az Európai Tanács 2013. február 7–8-i ülésén született előzetes politikai megállapodás az Európai Unió 2014 és 2020 közötti keretköltségvetéséről.

A többéves keretköltségvetés tekintetében 2013. június 27-én jött létre a politikai megállapodás. E megállapodás az Európai Parlament kérésére az MFF-jogszabályt és a költségvetési fegyvelemről, illetve a hatékony pénzgazdálkodásról szóló intézményközi megállapodást további négy témával gazdagította. Ez utóbbiak a következők voltak:

- *rugalmasság*, amely az adott évben megmaradó forrásoknak a következő évre történő átvitelét, illetve néhány egyéb, az MFF-en kívüli eszköz felállítását jelenti;
- *revízió*, amely az új összetételű, az Európai Parlament választását követően hivatalba lépett testületeknek lehetővé teszi, hogy 2016-ban felülvizsgálják az MFF prioritásait;
- *a költségvetés egysége*, amelynek értelmében az EU és az Euratom minden bevétele és kiadása az EU-büdzsé része;
- s végül a költségvetés saját forrásai rendszerének áttekintésére magas szintű szakértői csoport felállítása.

4.4. táblázat

Az EU 2014–2020. évi pénzügyi kerete. Kötelezettségvállalások milliő euróban (2011. évi árakon)

Kötelezettségvállalási előirányzatok	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014–2020 összesen
1. Intelligens és inkluzív növekedés	64 696	66 580	68 133	69 956	71 596	73 768	76 179	490 908
Ebből: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	50 468	51 543	52 542	53 609	54 798	55 955	57 105	376 020
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 829	51 781	382 927
Ebből: Piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
3. Biztonság és uniós polgárság	2 532	2 571	2 609	2 648	2 687	2 726	2 763	18 535
4. Globális Európa	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Igazgatás	8 542	8 679	8 796	8 943	9 073	9 225	9 371	62 629
Ebből: Az intézmények igazgatási kiadásai	6 967	7 039	7 108	7 191	7 288	7 385	7 485	50 464
Összes kötelezettségvállalási előirányzat	142 556	144 002	145 085	146 368	147 344	148 928	150 718	1 025 000
a GNI %-ában	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,05%	1,04%	1,03%	1,05%
Összesen kifizetési előirányzat	133 851	141 278	135 516	138 396	142 247	142 916	137 994	972 198
a GNI %-ában	1,01%	1,05%	0,99%	1,00%	1,01%	1,00%	0,94%	1,00%

Forrás: Európai Bizottság

A költségvetési keret tisztázásával párhuzamosan mintegy hetven, az EU-büdzsé kiadási oldalát terhelő (például kutatási, agrár- és kohéziós) szakpolitikai területet is megújítottak. A két és fél évig tartó tárgyalási folyamat lezárásaként – miután a 2014–2020-as költségvetési keret végső formáját az Európai Parlament elfogadta – a Tanács 2013. december 2-án kibocsátotta az MFF-rendeletet.

Az új MFF a 2014 és 2020 közötti hétéves időszakra vonatkozik. A Horvátország csatlakozásával 28 tagállamot⁷⁵ számláló Európai Unió költségvetési keretszámait tartalmazza. (A tanácsi alku fő tényezőit a 4.4. ábra tartalmazza. A 2014–2020. évi kötelezettségvállalásokat változatlan áron a 4.4. táblázat, folyó áron a 4.6. táblázat tartalmazza. A 2016. évi költségvetés kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatait a 4.5. táblázat mutatja.) A költségvetés meghatározó célja volt a válságból történő teljes kilábalás előmozdítása. Ez az alapelv a gyakorlatban két dolgot jelent:

- egyrészt a közös költségvetés katalizátorként segítse a növekedést és a munkahelyteremtést, többek között a méretgazdaságosság és a határokon átnyúló és tovagyűrűző hatásokban rejlő lehetőségek kihasználásával;
- másrészt tükröznie kell a tagállamoknak az államháztartási hiány leszorítása és az államadósság fenntartható pályára állítása érdekében megtett konszolidációs erőfeszítéseit.

4.5. táblázat

Az EU 2020. évi költségvetése

Fejezetek	A 2020. évi uniós költségvetés (millió euróban kifejezve)	
	Kötelezettségvállalások	Kifizetések
1. Intelligens és inkluzív növekedés	83 931	72 354
1a) Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	25 285	22 308
1b) Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	58 646	50 046
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	59 907	57 905
3. Biztonság és uniós polgárság	3 729	3 685
4. Globális Európa	10 262	8 929
5. Igazgatás	10 272	10 275
Speciális eszközök	588	419
Összesen	168 688	153 566
<i>Az EU28-ak GNI-jének %-ában</i>	<i>0,99%</i>	<i>0,90%</i>

Forrás: Európai Bizottság

⁷⁵ Az Egyesült Királyság 2020. január 31-től már nem tagja az Európai Uniónak. Nettó költségvetési befizetéseit azonban a jelenlegi MFF keretében továbbra is teljesíti.

4.6. táblázat
A többéves pénzügyi keret (EU28, millió euró, folyó áron)

Kiadási tételek	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014–2020
1. Okos és inkluzív növekedés	63 972	66 812	69 304	72 342	75 270	78 751	82 466	508 918
1a) Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	16 457	17 553	18 345	19 794	21 095	22 927	25 026	141 197
1b) Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	47 434	49 171	50 864	52 447	54 065	55 707	57 316	367 005
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	59 304	59 598	59 908	60 191	60 267	60 344	60 422	420 035
Ebből: agrárpiachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	44 130	44 368	44 628	44 863	44 889	44 916	44 942	312 737
3. Biztonság és uniós polgárság	2 179	2 246	2 378	2 514	2 655	2 801	2 950	17 723
4. Az EU mint globális szereplő	8 335	8 750	9 142	9 432	9 824	10 269	10 509	66 261
5. Igazgatás	8 721	9 076	9 483	9 919	10 346	10 787	11 254	69 585
Ebből: intézmények igazgatási kiadásai	7 056	7 350	7 678	8 008	83 60	8 700	9 071	56 224
6. Kompenzáció	29	0	0	0	0	0	0	29
Összes kötelezettségvállalás	142 539	146 482	150 215	154 398	158 363	162 952	167 602	1 082 551
a GNI %-a	1,03%	1,02%	1,00%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	1,00%
Összes kifizetés	135 866	141 901	144 685	142 771	149 074	153 362	156 295	1 023 956
a GNI %-a	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
Az MFF-en kívüli tételek								
Sürgősségi segélytartalék	297	303	309	315	322	328	335	2 209
Globalizációs Alkalmazkodási Alap	159	162	166	169	172	176	179	1 184
Szolidaritási Alap	531	541	552	563	574	586	598	3 945
Rugalmassági eszköz	500	510	520	531	542	552	563	3 719
Európai Fejlesztési Alap	3 132	4 187	4 318	4 463	4 622	4 796	4 988	30 505
Az MFF-en kívüli teljes összeg	4 752	5 839	6 003	6 182	6 375	6 585	6 812	42 548
a GNI %-a	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
Az MFF és külső tételek összesen	147 291	152 321	156 219	160 580	164 738	169 537	174 414	1 125 099
a GNI %-a	1,06%	1,06%	1,04%	1,04%	1,03%	1,02%	1,02%	1,04%

Forrás: Európai Bizottság

Következésképpen a középtávú pénzügyi keret a korábbinál jóval több pénzt szán kutatásra és oktatásra. Mindezek révén a gazdasági növekedést kívánja előmozdítani. A közös költségvetés méretének mérsékelésével pedig közvetve támogatja a tagállamokat közkiadásaik visszafogásában.

A középtávú pénzügyi keret alapelvei a szubszidiaritás, az arányosság, a feltételesség és a szolidaritás, továbbá az a jogos igény, hogy az uniós szakpolitikáknak valóságos hozzáadott értéket kell biztosítaniuk. A közös költségvetési forrásokat a lehető leghatékonyabban kívánják felhasználni. A költségvetés minőségének javítása rugalmasságra és egyszerűsítésre történő törekvést is feltételez. Lényeges, hogy a forrásokat a gazdasági növekedés és a foglalkoztatottság előmozdítására, illetve a versenyképesség javítására leginkább alkalmas területekre koncentrálják.

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret szerkezete az alábbiak szerint alakul:

- 1. fejezet – *Intelligens és befogadó növekedés;*
 - 1a) alfejezet – *Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért*, amely az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközt tartalmazza;
 - 1b) alfejezet – *Gazdasági, társadalmi és területi kohézió;*
- 2. fejezet – *Fenntartható növekedés: természeti erőforrások*, amelynek keretében felső határ vonatkozik a piachoz kapcsolódó agrárkiadásokra és a közvetlen kifizetésekre,
- 3. fejezet – *Biztonság és uniós polgárság;*
- 4. fejezet – *Az EU mint globális szereplő;*
- 5. fejezet – *Igazgatás*, amelynek keretében felső határ vonatkozik az igazgatási kiadásokra;
- 6. fejezet – *Ellentételezések.*

Az EU történetében most először fordul elő, hogy a következő hétéves időszakra kisebb keretösszeget határoztak meg, mint az előző ciklusra. A megállapodás értelmében a többéves keret főösszege 960 milliárd euró a kötelezettségvállalások (a leköthető források) szintjén, a többéves kereten kívüli tételekkel együtt pedig 996,8 milliárd euró (2011. évi árakon). (Lásd a 4.7. táblázatot.)

Az integrációs folyamat elmélyülése (az EU közös/közösségi politikáinak egyre összetettebbé válása) és az EU bővülése ellenére a közös költségvetés keretében rendelkezésre álló pénzügyi abszolút nagysága mérséklődik. Továbbra is a tagállamok nettó pozícióját előtérbe helyező megközelítés bizonyult döntőnek, főleg a nagy befizető tagállamok részéről. Romano Prodit, az Európai Bizottság korábbi elnökét idézve: „Több Európát akarnak, kevesebb pénzből.”

4.7. táblázat

Az EU közös költségvetésének kiadási oldala: a 2014–2020. és a 2007–2013. évi időszak összehasonlítása (2011. évi árakon)

Kötelezettségvállalások	2014–2020	2007–2013	2014–2020 vs. 2007–2013	
	millió euró	millió euró	euró	%
1. Intelligens és inkluzív növekedés	450 763	446 310	+4,5 md	+1,0%
a) Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	125 614	91 495	+34,1 md	+37,3%
b) Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	325 149	354 815	–29,7 md	–8,4%
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	373 179	420 682	–47,5 md	–11,3%
3. Biztonság és állampolgárság	15 686	12 366	+33 md	+26,8%
4. Globális Európa	58 704	56 815	+1,9 md	+3,3%
5. Adminisztráció	61 629	57 082	+4,5 md	+8%
6. Kompenzáció	27	n/a	+0,027 md	n/a
Összes kötelezettségvállalás	959 988	994 176	–35,2 md	–3,5%
Összes kötelezettségvállalás a GNI %-ában	1,00%	1,12%		
Összes kifizetés	908 400	942 778	–34,4 md	–3,7%
Összes kifizetés a GNI %-ában	0,95%	1,06%		

Forrás: European Council 2013

Ugyanakkor a 2014–2020-ra szóló többéves pénzügyi keretben az EU több mint 1 billió eurót fordít a munkanélküliség visszaszorítására, a gazdasági növekedés támogatására, illetve a gazdasági és a pénzügyi válság legyőzése elősegítésére. A többéves pénzügyi keret öt, 2020-ig teljesítendő nagy ívű cél megvalósításához biztosítja a forrásokat. Azokat az Európa 2020 növekedési stratégia vázolta fel a foglalkoztatás, az innováció, az oktatás, a társadalmi befogadás, valamint az éghajlat- és energiapolitika terén.

Lényeges igény: a többéves pénzügyi keret alapján teljesített kiadások minősége javuljon, nagyobb európai hozzáadott érték jöjjön létre. Mindennek az erőforrások összevonása, a katalizátorhatás, a méretgazdaságosság, illetve a határokon átnyúló és átgyűrűző pozitív hatások érvényesítése révén szükséges megvalósulnia, hozzájárulva az elfogadott közös szakpolitikai célok hatékonyabb, gyorsabb megvalósításához és a nemzeti kiadások csökkentéséhez.

4.7. Magyarország és a közös költségvetés

Magyarország számára az európai csatlakozás számos előny mellett jelentős forrásbevonást ígért a közös költségvetés révén is.⁷⁶ Az alábbiakban először a csatlakozás utáni évtized tapasztalatait, majd a 2014 és 2020 közötti középtávú pénzügyi keret lehetőségeit tekintjük át.

⁷⁶ A kohéziós politika megvalósítása egyes hazai tapasztalatairól lásd NYIKOS–SZABÓ 2019.

4.7.1. A csatlakozás utáni évtized

Magyarországnak az EU közös költségvetésével szembeni nettó pénzügyi mérlege egyértelműen előnyösen alakult. Ez a jelleg a tagság első éveitől tovább erősödött.

A 2004 és 2014 közötti időszakban az ország *európai uniós pénzügyi mérlege* nettó 8 088,9 milliárd forint volt, ami 10 679,9 milliárd forint kapott támogatás és 2 591,0 milliárd forint hazai hozzájárulás különbségéből adódott. (Állami Számvevőszék 2015) A nettó bevételi többlet évi átlagos nagysága 735,4 milliárd forint volt a fenti időszakban. Ugyanakkor a hazai hozzájárulás évi átlagos nagysága 291 milliárd forint, így az átlagos nettó bevételi többlet a hazai hozzájárulás 2,5-szerese volt.

Magyarország tagállami hozzájárulásai közül a 2004–2014. évi időszakban:

- a GNI-alapú befizetések összege a hazai hozzájárulásoknak átlagosan 70,1%-a;
- a hagyományos saját források (a harmadik országgal szembeni vámok, mezőgazdasági termékek vámtételei, valamint a cukor- és izoglükóz-illetékek) együttes összegének aránya a befizetéseken belül 15,1% volt;
- az áfaalapú hozzájárulások aránya a teljes befizetéseknek 13,4%-át tette ki,
- a brit korrekcióként fizetett hozzájárulás százalékos aránya pedig 1,4% volt.

A 2004. májusi uniós csatlakozást követően, a 2004–2006. években az Európai Unió 5,5 milliárd euró (1 393,1 milliárd forint) fejlesztési forrást biztosított Magyarországnak. A 2007–2013-as uniós költségvetési időszakban az EU a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból, a közös agrárpiaci forrásokból és az egyéb támogatási keretektől összesen 35,3 milliárd euró (9 883,8 milliárd forint, 255 forintos euróárfolyammal számolva) forrást biztosított Magyarország számára. Ez – euróban kifejezve – 5,6%-kal nagyobb összeg, mint a 2014–2020. évi költségvetési időszakban rendelkezésünkre álló 33,4 milliárd euró (10 365,2 milliárd forint, 280 forintos euróárfolyammal számolva).

Az első hétéves időszakban a kohéziós források a keret 70,6%-át, a vidékfejlesztéssel kibővített kohéziós források pedig 81,6%-át, a 2014 és 2020 közötti időszakban viszont csak 64,4%-át, illetve 74,9%-át adták a teljes támogatási keretnek. Az agrárpiaci, földalapú támogatások aránya az új költségvetési időszakban 2014 és 2020 között 23,8%-ra nőtt, szemben az előző időszakban kimutatható 17,2%-kal.⁷⁷

A fejlesztésekhez rendelkezésre álló források alakulását befolyásoló tényező a kiegészítő (kofinanszírozást célzó) hazai költségvetési hozzájárulások mértéke. Annak összege a 2007–2013. évi periódusban a kohéziós források esetében (15%) mintegy 1251,7 milliárd forint, a vidékfejlesztési forrásoké (25%) pedig 382,1 milliárd forint volt.

Magyarország, hazai kiegészítő költségvetési forrásokkal kibővített 2007–2013-as *pénzügyi fejlesztési kerete* elérte a 11 908,2 milliárd forintot (tervezési árfolyamon), ebből a vállalt hazai hozzájárulások mértéke 2 024,3 milliárd forintot (átlagosan 17%-ot) tett ki. A felzárkóztatási alapok forrásainak összege ebben az időszakban – a hazai költségvetési hozzájárulásokkal együtt – 8 204,9 milliárd forint (69%) volt, ami a regionális fejlesztéseket,

⁷⁷ Ennek az volt az oka, hogy a KAP-támogatásokat az új tagállamokra csak lépcsőzetesen terjesztették ki. A csatlakozás utáni első évben annak csak 25%-a vált elérhetővé, a teljes összeg pedig csak 2013-ban.

az elmaradott régiók fejlődését és a szociális felzárkóztatást szolgálta. Az uniós fejlesztési keret másik részét (30%-át) a vidékfejlesztésre szánt források és a közvetlen agrárpiazi támogatások alkották.

Az uniós források, támogatások jelentősége egyrészt abban áll, hogy nagymértékben hozzájárultak a nagyobb gazdasági visszaesés elkerüléséhez, másrészt abban, hogy az infrastruktúra fejlesztésével, az ország infrastrukturális – egészen a második világháborúig visszanyúló „történelmi” – fejletlenségének a felszámolásával hozzájárultak a tartós gazdasági növekedés feltételeinek megteremtéséhez a magyar gazdaságban.

4.7.2. Magyarország és a 2014–2020. évi középtávú pénzügyi keret

A 2014–2020-as időszakban Magyarország nettó költségvetési pozíciója – azaz a közös költségvetéstől kapott transzfer, illetve a magyar befizetések egyenlege – mintegy 25 milliárd euró lesz. Az egy főre jutó nettó pozíció is javul a 2007–2013. évi időszakhoz képest, 2 333 euró/főről 2 513 euró/főre emelkedik. (Ugyanakkor, minthogy Magyarország nem tartozik az euróövezetbe, a közös költségvetéssel kialakuló kapcsolatokat – a mindenkori árfolyamokkal számolva – forintban is ki kell fejezni.)

Az Európai Unió költségvetéséből Magyarországnak támogatás jogcímén 7 080–7 500 milliárd forint jut a 2014 és 2020 közötti időszakban. A támogatás összege forintban nőtt, míg az uniós költségvetés euróban egészében csökkent.

A költségvetés versenyképességi (1a) alfejezetének allokációja nem előre elosztott összegek alapján történik, hanem pályázatok útján. E forrásokat kiválóság szerint juttatják a kedvezményezetteknek, akik jellemzően konzorciumok formájában nyújthatnak be pályázatokat. Nagy erőfeszítéseket igényel, hogy a keretprogramból a magyar pályázók minél jelentősebb forrásokhoz juthassanak.

Ugyanakkor a kohéziós (1b) alfejezetben már előzetesen tagállamokra allokált összegek szerepelnek.⁷⁸ Alapvető kérdés, hogy valamely tagállam mekkora támogatást vehet igénybe, és azt milyen feltételek mellett használhatja fel. A költségvetési tárgyalások során a kedvezményezett tagállamok nagyon határozottan léptek fel azért, hogy ne csökkenjen azoknak a régióknak a támogatása, amelyeknek a fejlettségi szintje nem éri el az EU átlagos GDP-jének 75%-át.

A támogatás mértéke mellett fontos tényező, hogy milyen feltételek mellett lehet felhasználni az adott összegeket. Lényeges, hogy valamely projekt teljes költségvetése nem finanszírozható az Európai Unió támogatásaiból: az úgynevezett társfinanszírozási ráta 85% maradt. (A tárgyalások során a nettó befizetők szerették volna ezt az arányt 75%-ra csökkenteni.) A fennmaradó 15%-ot a tagállamnak kell fedeznie. Az áfa elszámolhatóságának szabályozásában nem történt változás. Továbbra is teljeskörűen elszámolható a támogatások terhére a vissza nem térítendő áfa. Ugyanakkor több szigorítást is bevezettek, amelyek elősegítik a kötelező tematikus koncentrációt, a partnerségi megállapodásokat, valamint a támogatások megítélésének feltételekhez kötését.

⁷⁸ Az egyes „nemzeti borítékok” meghatározása részletes, bonyolult szabályokon alapul, a regionális átlagjövödelmek, sávok rendszer, szorzószámok stb. figyelembevételével.

A *makrogazdasági feltételeesség* előírja: a kötelezettségvállalások és a kifizetések is felfüggeszthetők, ha a tagállam nem teljesíti a túlzotthiány-eljárás során a Tanácstól kapott ajánlásokat. A kötelezettségvállalásokat szintén a Tanács függesztheti fel a Bizottság javaslata alapján. Ez úgynevezett fordított minősített többségi szavazással történik, vagyis a voksok 55%-a kell ahhoz (a tagállamok összesített lakosságának 65%-át is megjelenítve), hogy a Bizottság javaslata ne emelkedjék jogerőre. Vagyis elég nehéz megváltoztatni a Bizottság döntését, ha javaslatot tett a támogatások felfüggesztésére.

Kötelező a tagállamok számára úgynevezett *teljesítménytartalék* képzése. Annak mértéke a korábbi hétéves ciklusban előírt 5%-ról 7%-ra nőtt. Ezeket az összegeket csak akkor lehet felhasználni, ha az előre meghatározott részcélokat sikerült elérni. További szigorítás a programok előfinanszírozási hányadának csökkentése.

A természeti erőforrások megóvása és kezelése fejezet továbbra is döntően a Közös Agrárpolitika keretébe tartozó támogatásokat tartalmazza. Közöttük külön tételként szerepelnek a közvetlen (jellemzően földalapú) támogatások, illetve a vidékfejlesztés. A közvetlen támogatások teljes összegét a középtávú keretben 18%-kal csökkentették. E csökkenés Magyarországot nem érintette lényeges mértékben. Ennek fő oka, hogy az előző középtávú keret időszakának nagy részében a közvetlen támogatások kiterjesztésének „lépcsős formulája” következtében Magyarország az egyébként járó (normatív) összegnél kevesebbet kapott. (Ám az összeg évről évre növekedett, majd elérte a normatívát. Magyarország az egy hektárra jutó közvetlen támogatás tekintetében az európai átlagon helyezkedik el.)

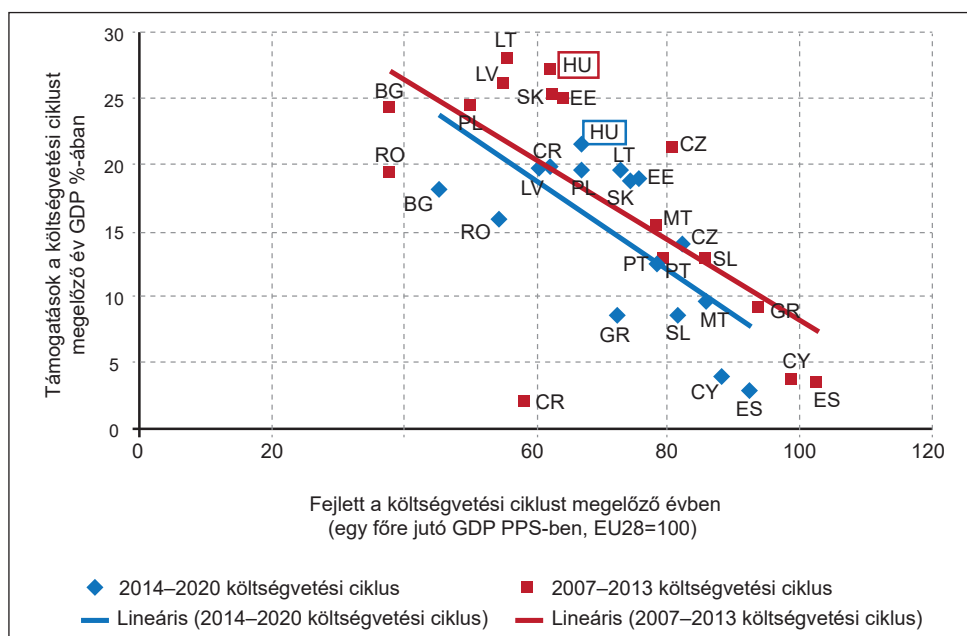
A KAP megújítása keretében új szabályokat is bevezettek. Az úgynevezett *zöldítés* a környezeti tekintetben kívánatos földművelést kívánja előmozdítani. További lényeges változtatásokat is bevezettek: például maximálták a támogatásokat.)

A vidékfejlesztésre szánt támogatás összege 3,9 milliárd euróról 3,1 milliárd euróra mérséklődött. (A vidékfejlesztés teljes összege 13,5%-kal csökkent a középtávú keretben, emiatt 14 tagállam kompenzációt kapott. Magyarország valószínűleg a kohéziós támogatások területén folytatott eredményes alkuja miatt maradt ki ebből.) E támogatási formánál a társfinanszírozási ráta 75% maradt.

4.7.3. Az egyes tagállamoknak jutó transzfer változása a közös költségvetésben

Az EU-támogatások keretösszegét tekintve a fejlettségéhez mérten Magyarország mindkét költségvetési ciklusban a nyertes országokhoz tartozott.

A kohéziós politika által nyújtott támogatások keretösszege alapvetően a relatív fejlettségtől függ. Minél fejlettebb valamely tagállam, annál kevesebb támogatásra számíthat. (Lásd a 4.5. ábrát.) Ennek megfelelően a fejlett tagállamok a kohéziós politika forrásaiból a legutóbbi két költségvetési időszakban is csak csekély mértékű támogatást kaphattak. A 2007–2013-as költségvetési ciklusban a támogatott országok csoportján belül a kelet-közép-európai országok jelentősen több támogatást kaptak mind a fejlettségükhöz képest, mind a GDP-jükhöz viszonyítva, mint a dél-európai államok.



4.5. ábra

Az EU-támogatások és a relatív fejlettség kapcsolata az egyes költségvetési ciklusokban

Forrás: Európai Bizottság, Eurostat

A preferált országok között Magyarország támogatása az előző költségvetési időszakban különösen magasnak volt minősíthető. (BOLDIZSÁR et al. 2016) A kelet-közép-európai országok kedvezményezett pozíciója a jelenlegi, 2014–2020. évi költségvetési ciklusban is megmaradt. Ha a relatív fejlettséghez viszonyítunk, Magyarország az élmezőnyben maradt (sőt a 2013. évi GDP-hez viszonyítva a legmagasabb támogatási keretösszeget kapta). Ezzel együtt jól látszik: GDP-arányosan a teljes támogatási keret a 2014–2020-as időszakban érzékelhetően csökkent, miközben a relatív fejlettség is érdemben javult a támogatott országok túlnyomó részében.

4.8. A közös költségvetés jövője

Az EU közös költségvetése nemzetközileg is példa nélküli: önálló, szuverén államok között valósít meg újraelosztást. Ez az európai integráció kiemelkedő vívmányának minősíthető. Ugyanakkor a közös költségvetés jövőjét számos lényeges korlátozó tényező befolyásolja.

A fejlett tagállamok befizetési hajlandósága nagyjából elérte a maximumot. E tagállamok nem halandók a GNI 1%-át meghaladó finanszírozást nyújtani. A fiskális föderalizmus⁷⁹ McDougall-jelentésben foglalt távlati víziója elveszítette realitását. A nagyszámú, heterogén

⁷⁹ Lásd OATES 1999, BAIMBRIDGE–WHYMAN 2004.

fejlettségű tagállamból álló EU-ban sok területen jelentős a preferenciák eltérése. A jelenlegi helyzetből kiindulva reálisan nagy nehézséget jelent a GNI 1%-át lényegesen meghaladó nagyságú közös költségvetés elfogadtatása a nagy befizető tagállamokkal. A *saját források rendszerének reformja*, valamiféle európai adó bevezetése az eddiginél nagyobb arányú közös költségvetéshez s az európai integráció új lehetőségeihez vezetne. Ennek azonban a tagállamok jelenlegi pozícióinak ismeretében korlátozott a realitása.

A jelenlegi költségvetési nagyságrend, illetve a deficit lehetőségének a hiánya nem teszi lehetővé a közös költségvetés *stabilizációs funkciójának* kifejlesztését. Mindez korlátozza a jövőben kialakuló válságok kezelésének lehetőségeit. Éppen ezért – a Gazdasági és Monetáris Unió teljes kiépítésének keretében – napirendre került az euróövezet „stabilizációt is szolgáló eszköze”, az *euróövezeti közös költségvetés* megteremtésének lehetősége.⁸⁰ E „stabilizációs eszközt” a közös költségvetéssel párhuzamosan építenék ki. Ugyanakkor az euróövezeti közös költségvetésnek középtávon az újraelosztás tekintetében semlegesnek kellene lennie. Azaz az euróövezeti közös költségvetés nem tartalmazhat az övezetbe tartozó tagállamok között tartós redisztribúciót. Újraelosztásra csak a közös költségvetésben nyílik – mértékét tekintve igen korlátozott – lehetőség.

A *kiadások szerkezete* egyrészt az eddigi integrációs vívmányok megőrzésének igényéből adódik. Vitatott, hogy mennyire tekinthetők vívmánynak a redisztributív közös politikák, illetve egyáltalán vitatott azok hatékonysága. A KAP kontraproduktív elemei már sok kritikát kaptak. Például a közvetlen támogatások képezik a legnagyobb összegű támogatási jogcímet. Azok nagy része azonban nem a tényleges földhasználók, hanem a földtulajdonosok jövedelmét növeli. Időközben egyre több a kritika a kohéziós transzferekkel kapcsolatban is: hatékonyságukat illetően alapvető fenntartások fogalmazódnak meg.

Közben pedig *fundamentális új kihívások* jöttek és jönnek létre a versenyképesség, a környezetvédelem, az éghajlatváltozás, az energia, az idősödés, a migráció stb. témaköreiben. Az új kihívásokat a közös költségvetésnek is kezelnie kell. Mindez folyamatos nyomást eredményez a közös költségvetés újraelstrukturálása érdekében. A befizetési hajlandóság nem nő, a GDP növekedési üteme pedig tartósan mérséklődött. Adott nagyságú tortából új célokra csak az eddigi szeletek csökkentése révén juthat. Az újraszetelelés igénye pedig *erőteljes vitákhoz vezet a jövőben is a tagállamok különböző érdekek szerint összeálló csoportjai között*. E sorok írásakor kielezett vita folyik a következő, 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó többéves költségvetési keretterv előkészítése során.⁸¹

⁸⁰ 2019 júniusában a közös költségvetés részeként működő konvergenciát és versenyképességet támogató pénzügyi eszköz megteremtéséről döntöttek, az euróövezeti tagállamok és az ERM2-ben részt vevő tagállamok vonatkozásában.

⁸¹ A brexit következtében jelentős befizető tagállam esik ki a rendszerből. Az Európai Bizottság 2018. májusi javaslata a következő középtávú időszakban a GNI 1,114%-át irányozta elő a közös költségvetés keretként. A nettó befizetők (Németország, Hollandia, Svédország, Dánia és Ausztria) a GNI 1%-ánál húznák meg a költségvetés felső határát. Ugyanakkor a tagállamok többsége (köztük Magyarország) legalább a GNI 1,16%-a körüli büdzsét tartana elfogadhatónak. A 2019. őszi finn elnökségi javaslat pedig a GNI 1,03–1,08%-át jelölte meg keretként. Egyidejűleg új prioritások (például klímavédelem, külső határvédelem, menekültek integrációja) is megfogalmazódtak. A jelzett feltételek között elkerülhetetlen a kiadások csökkentése. Döntően a redisztributív (kohéziós és agrár-) politikák kiadásait kívánják mérsékelni. Ugyanakkor egyes közép-európai tagállamok (köztük Magyarország) régióinak gazdasági fejlődése, egyidejűleg a mediterrán perifériaországok régióinak relatív lecsúszása miatt egyes új tagállamok részesedése e forrásokból még kedvezőtlenebb lehet. A finn javaslat a „politikai koherenciát és a kondicionalitás kérdését” is tartalmazza. Az uniós kifizetéseket

A közös költségvetés jövőjét tekintve meghatározó jelentőségű az Európai Unió jövőjéről folyó, 2017 tavaszától különösen intenzívvé vált eszmecserek eredményeként kialakuló *átfogó vízió* jellege. Az *integráció mélyítését leginkább célul kitűző forgatókönyv* megvalósítása távlatilag akár a közös költségvetés arányának lényeges növekedéséhez is elvezethet. (E lehetőségekről lásd e kötet 10. fejezetét.)

Áttekintendő fogalmak

- allokáció
- redistribúció
- stabilizáció
- szabályozó funkció
- közös politikák előmozdítása
- externalitás
- oszthatatlanság
- kohézió
- szubszidiaritás
- adicionalitás
- a közös költségvetés bevételi oldala
- „saját források”
- „negyedik forrás”
- brit visszatérítés
- degresszió
- nettó hozzájárulás
- fiskális föderalizmus
- stabilizációs funkció
- kiadási oldal
- redistributív közös politikák
- költségvetési eljárás
- többéves pénzügyi keret

a jogállami normák tiszteletben tartásához kívánják kötni. A javaslat szerint zárt listán felsorolt világos és pontos kritériumok alapján indulhatna el az azt vizsgáló esetleges eljárás. A tagállamok között mindezekről még további viták várhatók. A következő középtávú pénzügyi keret meghatározása tekintetében további jelentős kihívást képez a kötet nyomdai munkái időszakában megkezdődött koronavírus-krízis következményei kezelésének az igénye. Várhatóan csak a német elnökség időszakában, azaz 2020 második felében születhet meg a szükséges kompromisszum. Ugyanakkor a 2020 elején kitört, gazdasági tekintetben is rendkívül súlyos következményekkel járó koronavírus-krízis kezelése jelentős új kezdeményezéseket indított el. A *Helyreállítási Alap* mintegy 750 milliárd euró addicionális forrást juttatna a tagállamoknak, a rászorultság arányában. A költségek révén finanszírozott pénzalap visszafizetése érdekében *elkerülhetetlen a saját források rendszerének reformja*, a saját források GDP-hez viszonyított arányának megnövelése.

Vákát oldal

5. A Közös Agrárpolitika

A *Közös Agrárpolitika (KAP)* az európai integráció egyik legfontosabb és legvitatottabb, illetve legkölségesebb területe. Noha az alapító Hatok mezőgazdasági adottságai, társadalmi-gazdasági viszonyai igen eltérők voltak, a különbségek nem gátolták meg a Közös Agrárpolitika kiépítését. A szabályozás súlypontját (pillérét) évtizedeken át az agrárpiacon át fogó közös piacszervezetek (rendtartások) képezték. A közösségi preferencia erőteljes protekcionizmus kiépítéséhez és növekvő nemzetközi kereskedelempolitikai feszültségekhez vezetett. A reformok nyomán a piacpolitikai pillér megváltozott: a protekcionizmus lényegesen csökkent, ugyanakkor új, a piaci támogatások jelenleg már több mint 90%-át tartalmazó közvetlen támogatási rendszert vezettek be. 2000-től intézményesítették a KAP második pillérét, a vidékfejlesztést. A változások nyomán mérséklődött a KAP szupranacionális jellege, s megjelentek az implicit renacionalizáció elemei. A reformfolyamatok előrehaladása ellenére a rendszer további átalakítása elkerülhetetlen.

5.1. A Közös Agrárpolitika céljai, szabályozási területei

5.1.1. Mezőgazdaság és közös piac

Az agrártermékek kiemelt kezelését az élelmiszer-termelés stratégiai jelentősége mellett a mezőgazdasági termelés természeti, gazdasági és társadalmi sajátosságainak felismerése, továbbá a piacok stabilizálásához fűződő termelői és fogyasztói érdek indokolta.

A Közös Agrárpolitika eredeti kiindulópontja szerint a mezőgazdaság egyes ágazati sajátosságai és a Közösség agrárnépességének relatív szegénysége védelmet célzó piac- (elsősorban ár-) politikát és a mezőgazdaság hosszabb távú strukturális átalakítását igényelte. Az agrárnépesség életszínvonala csak emelkedő mezőgazdasági termelékenység esetén növekedhetett együtt a városi lakosság reáljövedelmével. Az agrárjövödelem-politika tekintetében tehát a piac (az agrárárak) támogatását és az agrártermelékenység növelését célzó intézkedéseket tekintették meghatározó jelentőségűnek. A mezőgazdasági árak s azok révén a mezőgazdasági termelők jövedelmének stabilizálása az agrárpolitika klasszikus célkitűzései voltak.⁸²

Ugyanakkor alá kell húzni: az európai mezőgazdaság szerkezete és funkciói sok tekintetben eltérnek a tengerentúli országok magas versenyképességű agrárgazdaságaitól. Az EU-országokban az agrártermelés célja nemcsak a végtermék-előállítás, hanem a vidék

⁸² Az OECD-országok többségében az 1950-es évektől hivatalosan is deklarálták a mezőgazdasági árak és a termelői jövedelmek stabilizálásának igényét. (WINTERS 1990)

arculatának megőrzése, a vidéki közösségek fenntartása, illetve a környezeti javak előállítására. E szerepet korábban a mezőgazdaság „kettős hivatásának” nevezték, az utóbbi mintegy két évtizedben pedig a „*multifunkcionális mezőgazdaság*” az úgynevezett európai mezőgazdasági modell központi tényezője.⁸³

E teljesítmények hozzájárulnak az uniós polgárok életminőségéhez. A mezőgazdaság e pótlólagos szolgáltatásai közgazdaságtani értelemben közjavaknak (*public goods*) minősülnek. E közjavak előállítása pusztán a piac működése alapján nem lehetséges, ahhoz az állam (illetve az Unió) támogatása is szükséges. Másfelől e sajátos, a közvetlen termék-előállításra túlmenő funkciók egyúttal versenyhátránynak tekinthetők a tengerentúli versenytársakhoz képest. (Az utóbbiaknál ugyanis ez a fajta addicionális szerep nem hárul az agrárgazdaságra.) E versenyhátrány kiegyenlítése, azaz az erőteljes külső védelem ugyancsak logikusnak tűnt. (S az előzményeket sem nélkülözte a kontinentális agrárpolitikákban.)

5.1.2. A Közös Agrárpolitika céljai

A Közös Agrárpolitika szükségességét eredetileg az EGK-szerződés 38. cikke, majd az EK-szerződés 32. cikke mondta ki. A jelenleg hatályos szöveget az Európai Unió működéséről szóló szerződés 38. cikke tartalmazza. E cikk (4) bekezdése szerint: „A mezőgazdasági termékek belső piaca működésének és fejlődésének együtt kell járnia [...] közös agrárpolitika létrehozásával.” A Közös Agrárpolitika fő céljait az EUMSZ 39. cikke a következőképpen határozza meg:

- a) a mezőgazdasági termelékenység emelése, a műszaki fejlesztés fokozásával, a mezőgazdasági termelés észszerű fejlesztésével és a termelési tényezők – különösen a munkaerő – lehető legjobb felhasználásával (*agrármodernizációs cél*);
- b) a mezőgazdasági lakosság számára méltányos, társadalmilag elfogadható jövedelmi és életszínvonal megteremtése (*jövedelempolitikai cél*);
- c) a mezőgazdasági termelők és a fogyasztók külső hatásoktól történő védelme az agrárpiacon stabilizálásával (*piacstabilizálási cél*);
- d) az élelmiszer-ellátás hozzáférhetőségének biztosítása (*ellátásbiztonsági cél*);
- e) a fogyasztói igények elfogadható áron történő kielégítése (*élelmiszer-politikai cél*).

A mezőgazdasági ágazat tekintetében e célok meghatározásával olyan szabályozást vettek tervbe, amely túlmegy a vámunió és az azonos versenyfeltételek (*level playing field*) kialakításán. Az egyes tagállamokban eltérő intervenciók szabályozások érvényesültek, amelyeket harmonizálni, illetve leépíteni volt szükséges. Egyetlen cél sem kapott abszolút elsőbbséget, mivel mindegyiket csakis a többivel együtt lehet elérni. Ezzel a célok között konfliktusokat hoztak létre.⁸⁴

⁸³ Az „európai mezőgazdasági modell”, illetve a multifunkcionális mezőgazdaság problémaköréről lásd HALMAI 2004, 121–131., HALMAI 2007.

⁸⁴ Lásd WÖHLKEN 1991, KOESTER 1992, TRACY 1993, COLMAN–ROBERTS 1994, HALMAI 2004.

5.1.3. A szabályozás fő területei

Közös piacpolitika. A Közös Agrárpolitika mindeddig legfontosabb területe a mezőgazdasági piacok közösségi szabályozása. A tagállamok nemzeti agrárpiaci rezsimjei (vám- és leföldzési rendszer, piaci intervenció stb.) alapvetően eltérők voltak. Ezért átmeneti időszak után fokozatosan építették ki a közös piacpolitikát. Az EGK-szerződés e célból irányozta elő az agrárpiacok közös szervezetének megteremtését.⁸⁵

Struktúrapolitika. A Közös Agrárpolitika másik lényeges területe a struktúrapolitika. Az EUMSZ 42–43. cikke struktúrajavító és értékesítést elősegítő intézkedésekről rendelkezik. Ez a terület fokozatosan átfogó vidékfejlesztési politikává, 2000-től a Közös Agrárpolitika második pillérévé fejlődött.

További területek közösségi harmonizációja. Harmadik elem az agrárszabályozás további területeinek közösségi harmonizációja (például az élelmiszerjog, az állat- és növényegészségügyi előírások területén). A Közös Agrárpolitika hatálya az EUMSZ 1. mellékletében szabályozott termékekre vonatkozik. (Bizonyos esetekben egyes további – feldolgozott – mezőgazdasági termékekre is kiterjed a közös agrárpiaci szabályozás hatálya.)⁸⁶

5.2. A Közös Agrárpolitika változásai, reformja

5.2.1. A Közös Agrárpolitika eredeti modellje

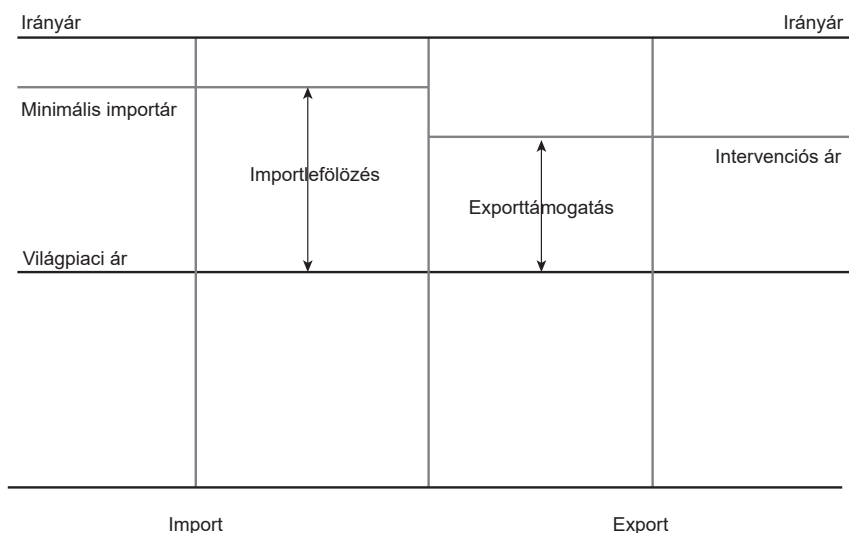
Az egykori Római Szerződés aláírása után a Közös Agrárpolitika alapjait az EGK-tagállamok mezőgazdasági minisztereinek 1958. évi *stresai konferenciája* dolgozta ki. (TRACY 1994) E sarokpontok a következők voltak:

- az EGK-n belül közös árrendszert szükséges kialakítani, ehhez pedig egységes piaci mechanizmust és beavatkozási rendszert kell kiépíteni;
- az EGK agrárárait a világpiacon árszintje felett kell meghatározni, ezért kiterjedt importterheléseket és export-visszatérítési rendszert szükséges működtetni;
- az agrárjövödelmek döntő része az árakon keresztül realizálódik, a támogatás az értékesítéshez kapcsolódik;
- a KAP kiadásainak finanszírozásához közös pénzügyi forrás megteremtésére van szükség, amelyhez minden tagállam hozzájárul;
 - szoros kapcsolat szükséges az agrárstruktúra alakulása és a piacpolitika között;
 - az agrárstruktúra javításával lehetővé kell tenni, hogy a mezőgazdaság szervesen illeszkedjen a nemzetgazdaság fejlődésének egészébe;
 - fokozni kell a családi gazdaságok teljesítményét és versenyképességét.

⁸⁵ A jelenleg hatályos szöveget az EUMSZ 40. cikk (2) bekezdése tartalmazza. Megjegyzendő, hogy a reformok ma már egységes (egyetlen) közös piacszervezethez vezettek el. Másfelől meghatározó fontosságúak a közvetlen támogatások (lásd az 5.6. alfejezetet), amelyek immáron nem a termékspecifikus rendtartásokba illeszkednek.

⁸⁶ Fontos önálló közös politika vonatkozik a halászati termékekre.

A Közös Agrárpolitika eredeti modelljének meghatározó elemét a *világpiaci árak felett meghatározott belső árak* képezték. Ez az „eltérítés” kedvezőbb helyzetbe hozta a Közösség termelőit a világpiac többi szereplőjéhez képest. (*Közösségi preferencia*) Ugyanakkor e konstrukció csak az importtal szemben alkalmazott magas külső védelem, illetve az esetleges belső feleslegek kiviteléhez nyújtott exporttámogatás révén volt fenntartható. (A rendszer logikájáról lásd az 5.1. ábrát.)



5.1. ábra

A Közös Agrárpolitika (KAP) jellemző piacsabályozási modellje

Megjegyzések: A KAP rendszerében korábban erőteljesen elválasztották az EK belső piaci árait a világpiaci áraktól. Az importot lefölözéssel terhelték, hogy az alacsonyabb külső árak nagyjából az EK-irányárak szintjére emelkedjenek. Az export elsősorban az EK belső – gyakran az intervenció keretében felvásárolt – feleslegének levezetésére szolgált. Ezért az exporttámogatás az intervenciós ár és az annál jóval alacsonyabb világpiaci ár közötti különbséget hidalta át. Ugyanakkor e rendszer az 1992 májusától megkezdett KAP-reform, illetve a GATT-megállapodás következtében alapvetően módosult.

Minimális importár: jellemzően „küszöbár”.

Exporttámogatás: export-visszatérítésnek (*export refund*) nevezték.

Az ábra a KAP 1992-ig működő „eredeti modelljének” logikáját ábrázolja.

Forrás: a szerző szerkesztése

A Közös Agrárpolitika – bár eredeti modellje működőképesnek bizonyult – az 1960-as évektől több lépcsőben és nagyon jelentősen átalakult. A tagállamok mezőgazdasága az 1960-as évektől látványos fejlődésen ment keresztül. Ám a rendszerben – döntően az árakat a reális piaci értékítéllettől eltérítő beavatkozások hatására – *egyre jelentősebb*, jó ideig csak lapangó *feszültségek* halmozódtak fel.

A magas árak fenntartására irányuló, az ár- és jövedelempolitikát szorosan összekapcsoló rendszer állandó expanziós kényszerhez, növekvő strukturális feleslegekhez

és egyre nehezebben kezelhető költségvetési igényekhez vezetett.⁸⁷ Egyidejűleg jelentős allokációs zavarok és növekvő környezetterhelés alakult ki. A belső problémákon túl a KAP működési zavarai egyre inkább megterhelték a nemzetközi agrárkereskedelmet, és súlyos kereskedelempolitikai konfliktushoz vezettek a fő világgazdasági szereplőkkel.

Az 1980-as évek elejétől a KAP eredeti modellje válságba került. Minthogy a rendszer alapvető elemét (az ár- és a jövedelempolitika összekapcsolását) továbbra is fenn kívánták tartani, a 80-as években kiigazításokkal (restriktív ár- és támogatási politika, mennyiségi korlátozások, stabilizációs szabályozás stb.) kísérleteztek. E korrekciók azonban a rendszer alapvető problémáit nem szüntették meg.

5.2.2. A KAP reformja. A reform újabb szakaszai

A felhalmozódott belső problémák és az 1986-tól megkezdett GATT-körtárgyalások együttesen olyan erős kényszert eredményeztek, hogy az 1990-es évek elején a Közös Agrárpolitika alapvető, az eredeti modell kereteit túllépő reformja vált szükségessé.

A Tanács *a KAP átfogó reformjáról*⁸⁸ 1992 májusában határozott. A fő irányvonal *az ár- és a jövedelempolitika szétválasztása (decoupling)*, az árak jelentős, a világpiacon árhoz közelítést célzó csökkentése; ezzel egyidejűleg a termelők jövedelempozíciójának közvetlen támogatásokkal (*direct payments*) történő stabilizálása. Valójában e közvetlen kifizetések eleve nagyjából teljes kompenzációt ígértek, az árcsökkenés hatását pedig az egyéb pénzügyi intézkedések ellensúlyozták.

A reform kísérő intézkedései (*accompanying measures*) a mezőgazdaság többes küldetésének (multifunkcionalitásának) elismerésén alapultak. Ezek az intézkedések ebben az időszakban a vizek védelmére, a szántóterület füvesítésére, erdősítésre, az ökológiai gazdálkodás terjesztésére, az állattenyésztés extenzifikálására, a környezetvédelemmel harmonizáló termelési technológiák támogatására irányultak.

A KAP 1992-ben megkezdett reformja a rendszer mélyreható átalakulását és a régóta meghaladott „eredeti” (az ár- és jövedelempolitikát összekapcsoló) modell túllépését ígerte. Ám a bevezetés kompromisszumai miatt csak részleges reform valósult meg: elsősorban a szántóföldi növénytermelést és a marhahúságazatot érintette, ám fontos piaci szervezetek (elsősorban a tej- és a cukorpiac) kimaradtak belőle. A reformot *kompromisszumok* jellemezték: egyrészt jelentős kínálatkorlátozó intézkedéseket kellett alkalmazni, amelyek torzították a piaci mechanizmus működését; másrészt igen bonyolult közvetlen támogatási rendszer épült ki, amely egyes termelőknek – „szerzett jogon” – *de facto* „örökös” kompenzációt nyújtott. A rendszer bonyolult lett, működése pedig rendkívül adminisztrációigényessé és drágává vált.

A reform további elmélyítésére elsőként az Agenda 2000 program tett kísérletet. Annak fontos elemei – egyebek mellett – az úgynevezett „*moduláció*”, illetve a *feltételeesség*

⁸⁷ A KAP kiadásait – a közös költségvetés sokáig legnagyobb kiadási tételét – 1962-től az EMOGA (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap), elsősorban annak a piaci támogatásokat folyósító Garancia Osztálya finanszírozta. 2007-ben önálló Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA), illetve Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) jött létre.

⁸⁸ Az úgynevezett MacSharry-reform, amelynek névadója Ray MacSharry mezőgazdasági biztos volt. A KAP reformfolyamatairól lásd HALMAI 2004, 2007, 2020b; BUREAU et al. 2012.

(másként kölcsönös megfeleltetés, *cross compliance*)⁸⁹ bevezetése, továbbá a *vidékfejlesztésnek*⁹⁰ a Közös Agrárpolitika második pillérévé tétele voltak.

A korlátozott intézkedésekre tekintettel előre látható volt az új rendszer revíziójának szükségessége is, amely a KAP-nak a 2000–2006-os középtávú költségvetési időszak közepén, 2003-ban végrehajtott félidei felülvizsgálata (*mid-term review*)⁹¹ keretében történt meg. E nagy jelentőségű *újabb reformcsomag* az 1992. évi reform átütő erejű továbbvitelét célozta. Ennek legfontosabb elemei a következők voltak:

1. a termeléstől független, egységes területalapú kifizetés (*egységes támogatási rendszer, single payment scheme*)⁹² az EU mezőgazdasági termelői számára;⁹³
2. az egységes területalapú kifizetés feltétele környezetvédelmi, élelmiszer-biztonsági, állat- és növényegészségügyi, valamint állatjóléti normák teljesítése, továbbá a mezőgazdasági területek „jó mezőgazdasági és környezeti állapotban” tartása (*kötelező feltételeesség, cross compliance*);
3. *mege erősített vidékfejlesztési politika* nagyobb uniós pénzügyi forrással; a környezet védelmére, a minőség és az állatjóléti körülmények fejlesztésére irányuló új intézkedések;
4. a vidékfejlesztési politika finanszírozása érdekében a nagyobb gazdaságok részére nyújtott közvetlen kifizetések csökkentése (*kötelező moduláció*);
5. a KAP egyes közös piacszerkezeteinek felülvizsgálata.

A KAP-reform folyamatának következő lényeges lépcsőfoka⁹⁴ a *2013 utáni rendszer* meghatározása volt. Az Európai Bizottság által szervezett és 2010–2011-ben lefolytatott, az érdekeltek széles körét mozgósító előzetes véleménycsere során három fő célkitűzés körül alakult ki egyetértés: a jövőbeli KAP tekintetében:

- *fenntartható élelmiszer-termelés*: biztonságos és elegendő mennyiségű élelmiszer biztosítása a növekvő globális kereslet, a gazdasági válság és a nagyobb fokú piac-ingadozás figyelembevételével, az élelmiszer-biztonság fokozása érdekében;
- *fenntartható gazdálkodás a természeti erőforrásokkal és az éghajlatváltozás elleni küzdelem*: a gazdálkodóknak a környezeti szempontokat gyakran a gazdaságossági szempontok elé szükséges helyezniük, ezeket a költségeket azonban a piac nem ismeri el;
- *a területi egyensúly és a vidéki térségek sokszínűségének megőrzése*: a mezőgazdaság továbbra is az egyik legfőbb gazdasági és társadalmi hajtóerő a vidéki területeken, továbbá fontos tényező a vidék élhetőségének megőrzésében.

⁸⁹ Lásd az 5.6. alfejezetet.

⁹⁰ A vidékfejlesztést mint a KAP második pillérét az 5.8. alfejezet tárgyalja.

⁹¹ Az akkor hivatalban lévő biztosról Fischler-reformnak is nevezték. Ebben az időszakban történt az EU legnagyobb számú új tagállamot bekapcsoló bővítése. E folyamat agrárpolitikai összefüggéseiről lásd HALMAI 2007; VÁSÁRY 2008.

⁹² Lásd az 5.1. alfejezetet.

⁹³ A termeléssel való felhagyás elkerülése érdekében korlátozott mértékben – nemzeti implementáció keretében – termeléshez kapcsolt elemek fenntarthatók maradtak. (HALMAI 2004, ELEKES–HALMAI 2005)

⁹⁴ A 2003. évi reformdöntés felhatalmazása alapján az Európai Bizottság 2007–2008 során áttekintette a rendszer működési tapasztalatait, és 2008 májusában közzétett javaslatai alapján a Tanács újabb jogszabályokat alkotott. A Bizottság e felülvizsgálat (vagy másként: állapotfelmérés – *health check*) technikai jellegét hangsúlyozta.

A főbb kihívások kezelésére a Bizottság a KAP jövőjére vonatkozóan *három lehetőséget* körvonalazott:

1. a KAP legégetőbb hiányosságainak kiigazítása fokozatos változtatásokkal,
2. a KAP zöldebbé, méltányosabbá, eredményesebbé és hatékonyabbá tétele, valamint
3. a jövedelemtámogatás és a piaci intézkedések helyett a környezeti és éghajlat-politikai célok előtérbe helyezése.

A Bizottság mindhárom lehetőség tekintetében a jelenlegi, kétpilléres szerkezet fenntartását javasolta. Az 1. pillér a közvetlen kifizetéseket és piaci intézkedéseket tartalmazza, amelyekre vonatkozóan a szabályokat egyértelműen uniós szinten határozzák meg. A 2. pillér pedig a többéves vidékfejlesztési intézkedéseket öleli fel, amelyekre vonatkozóan a lehetőségek keretét szintén uniós szinten határozzák meg, ám a programok végső kiválasztása a tagállamok vagy a régiók hatásköre, közös igazgatás keretében. További közös elem mindhárom lehetőség tekintetében annak igénye, hogy a közvetlen kifizetések jövőbeli rendszerét nem múltbeli referencia-időszakok, hanem objektív kritériumok alapján kívánták meghatározni.

Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és a Bizottság 2013. június 26-án megállapodásra jutott a Közös Agrárpolitika 2013 utáni (valójában a 2015–2020. évi) időszakra vonatkozó rendszeréről. Ennek főbb alapelvei a következők lettek:

- A) *Igazságosabb Közös Agrárpolitika.* A közvetlen kifizetések méltányosabbá tételét, az egyes tagállamok, régiók, illetve mezőgazdasági termelők egységnyi területre jutó támogatási szintjének közelítését (konvergenciáját) irányozták elő. Elsősorban a rendelkezésre álló források tagállamok, régiók és mezőgazdasági termelők közötti elosztását kívánták igazságosabbá tenni.
- B) *A gazdálkodók helyzetének erősítése az élelmiszerláncban.* Az európai mezőgazdaság piaci orientációjának javítását célzó – nagyrészt piacpolitikai – intézkedések előmozdíthatják, hogy a termelők az élelmiszer-ellátási lánc fontos(abb) szereplőiként működjenek közre.
- C) *Új válságkezelő eszközök bevezetése.*
- D) *A Közös Agrárpolitika környezetbarát jellege erősödik.* A mezőgazdaság „kizöldítése” a közvetlen kifizetések 30%-át a környezet védelmét szolgáló intézkedések teljesítésétől teszi függővé. A vidékfejlesztési programok költségvetésének legalább 30%-át agrár-környezetvédelmi intézkedésekre, az ökológiai gazdálkodás támogatására vagy környezetbarát beruházási projektek, innovációs intézkedések finanszírozására fordítják. Szigorítják az agrár-környezetvédelmi intézkedéseket.
- E) *Hatékonyabb és átláthatóbb Közös Agrárpolitika.* A KAP eszközei tegyék lehetővé mindegyik EU-tagállamnak, hogy hatékonyan és rugalmasan valósítsa meg a közös célkitűzéseket, szem előtt tartva a tagállamok közötti különbségeket.

A vidékfejlesztési programok jobb illeszkedését kívánták elérni a többi európai alaphoz. Az intézkedéseket tengelyek köré csoportosító korábbi megközelítést rugalmasabb, a nemzeti és regionális sajátosságokhoz jobban alkalmazkodó stratégiai közelítésmód váltja fel.⁹⁵

⁹⁵ A közvetlen támogatások rendszerét, az egységes gazdaságtámogatás, a moduláció és a feltételeesség fő szabályait, feltételeit e fejezet 5.5. pontja, a vidékfejlesztési intézkedéseket pedig a 5.6. pontja tárgyalja.

A változásokat követően erőteljes mértékben megnőhetnek az egyes tagállamok közötti eltérések az első pillér, különösen a közvetlen támogatási rendszer területén. Ugyanakkor változatlanul fennmarad az első pillér kiadásainak teljes mértékben közös finanszírozása.

E legutóbbi változások a KAP-reform mérsékelt továbbvitelét valósítják meg; új reformnak semmiképpen sem nevezhetők. Minthogy az egész európai integráció előtt igen súlyos kihívások állnak, a fent vázoltaknál mélyebb átalakítások igénye is körvonalazódik.⁹⁶ A 2020 utáni Közös Agrárpolitika fő irányairól 2017 végén a Bizottság előzetes vitaanyagot tett közzé, amelynek széles körű megvitatása 2018-ban történt meg. E viták tapasztalatai alapján határozzák meg – a készülő új középtávú (a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó) pénzügyi tervvel szoros kapcsolatban – a KAP 2020 utáni továbbfejlesztésének fő irányait.

5.3. A KAP szerződéses alapjai

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés általános szabályai a szabadkereskedelem és az EU-n belüli verseny elvén alapulnak. Ám az EUMSZ 38–44. cikkei kivételeket engednek a mezőgazdasági piacpolitika tekintetében. E rendelkezések közös piacszervezetek létrehozását irányozták elő.

Az EUMSZ 38. cikke előírta, hogy a mezőgazdaságot és a mezőgazdasági termékekkel történő kereskedelmet be kell vonni a közös piacba, ám annak szabályai csak abban a tekintetben érvényesek a mezőgazdaságra, amennyiben a 39–44. cikkek másként nem rendelkeznek. Ugyanakkor az EUMSZ (pontosabban annak jogelődei, az EGK-, majd az EK-szerződés) azt a kötelezettséget is tartalmazta, hogy a közös, majd belső piaci viszonyok létrehozását Közös Agrárpolitika kiépítésének kell kísérnie. Ennek céljait az EUMSZ 39. cikke tartalmazza.

A KAP, különösen annak piacpolitikai pillére évtizedeken át a szupranacionális közös politika tankönyvi példája volt. A 2000-tól immár második pillérré váló vidékfejlesztési politika azonban – akárcsak általában a regionális politika – nem nélkülözhetette a szubszidiaritást. Ráadásul a 2003. évi reformlépcső már az első pillér tekintetében is lényeges implementációs eltéréseket engedett. Végül a 2015-től hatályba lépő új szabályok már az első pillér vonatkozásában is alapvető eltéréseket tesznek lehetővé. Mindezekre figyelemmel nem meglepő módon az EUMSZ 3. cikke a közös agrárpolitikát megosztott hatáskörbe (a régi terminológiával: a közös helyett a közösségi politikák közé) helyezte (ahová például a környezetvédelem vagy az energiaügy is tartozik).

5.4. Közös piacszervezetek – a Közös Agrárpolitika első pillére

A Közös Agrárpolitika által célul kitűzött egységes európai mezőgazdasági piacot belülről szabad áruforgalom, egységes árak és közösségi finanszírozás, s egyben a tagállamok termékeinek „természetes preferenciája” jellemzi. Ugyanakkor kezdettől fogva a KAP

⁹⁶ A 2020 utáni tervezett rendszerről lásd az 5.7., a KAP jövőjéről az 5.8. alfejezetet.

egyik legfőbb elve volt, hogy az árak a piacon, a kereslet és a kínálat találkozásának folyamatában, a piaci szereplők szabad alkujának eredményeképpen kell kialakulnia. A beavatkozásoknak – akár közvetlen, akár közvetett beavatkozásokról van szó – a piac normális működését, a piaci viszonyok fejlesztését, modernizálását szükséges szolgálniuk.

A közös piacszerkezet (másként: piaci rendtartás) az agrárárak kialakításának, a kereslet és a kínálat mennyiségi kiegyenlítődének folyamatait fogja át, beleértve e folyamatok fenntartásának, illetve javításának szabályozási tényezőit. A rendszer szabályozni kívánja a piaci szereplők teljesítményversenyét. (HEIDHUES 1977) A piaci rendtartás a szerződésben foglalt célok érvényesítésére irányul, s a belső piacon mindenféle diszkriminációt kizár. Következésképpen az Unión belüli versenykapcsolatok formálása az elsődleges funkciója.

A rendtartás ugyanakkor egészen a legutóbbi időig termékspecifikus piacszerkezetek (CMO)⁹⁷ formájában működött. Az EK-ban előállított mezőgazdasági termékek döntő többsége az 1970-es évek elejére a KAP közös piacszerkezeteinek hatókörébe került. A jelentősebb termékek közül az EU-ban kizárólag a burgonya és az alkohol nem tartoznak a piaci rendtartás hatókörébe.

A közös piacszerkezetek alapelvei a következők:

- A piac egységessége a tagországok közötti kereskedelemben, azaz a termékek szabad forgalma és a versenyfeltételek (mindenekelőtt a termelői árak) egységes szabályozása az EU-n belül.
- A közösségi preferencia célja az európai termelők védelme az olcsóbb agrárimporttól.⁹⁸
- A pénzügyi szolidaritás alapján a közös piacszerkezetek (a mezőgazdasági piacokon történő beavatkozások) költségeit közös pénzügyi alapból fedezik.⁹⁹

A közös piacszerkezet eredeti alapmodelljét az 5.1. ábra mutatja. Akcióival – a külső versenytársaktól történő védelem mellett – viszonylag egyenletesen változó árak elérését célozza meg.

Az alábbiakban először az EU-n belüli, illetve a harmadik országokkal folytatott kereskedelemre vonatkozó elveket, majd a közös piacszerkezetek eszközeit mutatjuk be.

⁹⁷ Common Market Organisation – CMO. Az EU jogszabályok hivatalos fordításaiban jelenleg „közös piacszerkezet”-ként fordítják e fogalmat. E kötetben a hazai szakirodalmi hagyományoknak megfelelően a közös piacszerkezet fogalma szerepel a CMO megfelelőjeként. (A fogalom helyes írásmódjához nem az angol, hanem a német elnevezés ad útmutatást: a magyar szakirodalomban gyakran közös piaci – sőt közöspiaci – szervezet formával is találkozunk. A *common market organisation* ezt a fordítást is „megengedi”. A német elnevezés azonban – *gemeinsame Marktorganisation* – egyértelművé teszi, hogy a szervezet a közös, nem a piac. Ugyanerre utal a fogalom eredeti, az EGK idejéből származó elnevezése is, a *gemeinsame Marktordnung*. A szerk. megjegyzése.)

⁹⁸ 1995-ig elsősorban az azonos termékek közötti árkülönbötet kiegyenlítő lefözléssel.

⁹⁹ Ez 2007-ig az EMOGA, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap, az angol kezdőbetűk szerint: European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF, a francia kezdőbetűk szerint: Fonds européen d’orientation et de garantie agricole – FEOGA volt. 2007-től az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) fedezi az KAP első, míg az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) a KAP második pillérének kiadásait. A jelzett alapok forrása az EU közös költségvetése. A KAP finanszírozását e fejezet terjedelmi okokból nem tárgyalhatta. Lásd részletesen: ELEKES–HALMAI 2009, 2010.

Az 1968. július 1-jén kiépült vámunió eredményeképpen a tagállamok között megszünt mindennemű vám és egyéb határon történő adóztatás. Ennek alapján általánosságban tiltott minden olyan nemzeti intézkedés, amely valamilyen módon gátolja a javak szabad forgalmát. Egyik tagállam sem tehet olyan intézkedést, amely mennyiségileg korlátozza a felek közötti árucserét, akár mennyiségi kontingensek meghatározásával, akár minimálárak kialakításával.

Az EU szabályozása tilt minden olyan állami monopóliumot és országos szervezetet, amely a tagállamok piaci szereplői között folyó versenyben bárkit hátrányos helyzetbe hozna. Ugyanígy hasonló szankció érvényes minden olyan állami támogatásra vagy megegyezésre, amely csorbítja a versenyt.

A tagállamok között a gazdasági határok teljes megszűnésére csak 1993-ban került sor az egyes országok jogszabályainak a valóságos belső piac megteremtéséhez szükséges összehangolásával.

Az *általános agrárimportrezsimben*¹⁰⁰ fontos két megkülönböztetés: A közös piac-szervezetek hatókörébe tartozó, döntő fontosságúnak tekintett mezőgazdasági termékek esetében az importszabályozás alapvető eszköze – egészen 1995 közepéig – a lefölözés volt. A GATT már többször felidézett uruguayi fordulójának lezárásaként 1994 áprilisában aláírt mezőgazdasági megállapodás a nem vámjellegű importterhelések (köztük a lefölözés) megszüntetését írta elő. Ugyanakkor az új agrárkereskedelmi rendszerben (amely az EU-ban 1995. július 1-jétől lépett hatályba) lehetőség nyílt a korábbi nem vámjellegű intézkedések (NTM)¹⁰¹ *vamosítására* (tarifikációjára). Utóbbi révén a megszűnő lefölözés helyett magas induló vámterhek (vámegyenértékek) alkalmazására nyílt lehetőség. Ugyanakkor a megállapodás alapján e terhelés mértékét hat év alatt (azaz 1995 és 2000 között) 36%-kal kellett csökkenteni.

Az EU a megszünt lefölözések helyett jellemzően *specifikus vámok* alkalmazására tért át. A további (vagyis korábban lefölözéssel nem sújtott) mezőgazdasági termékek körében általában értékvám (*ad valorem* vám) biztosítja a külső védelmet. Mindezek a terhelések már nem autonóm, hanem a WTO-ban lekötött importterhek (*szereződéses vámok*), amelyeknek további csökkentése a 2001 novemberében megkezdett – ám máig sem lezárt – dohai WTO-forduló egyik fő témaköre.

Az értékvámokat referenciaárak, minimális importárak, illetve újabban belépési árak egészítik ki. A belépési ártól elmaradó importárak esetén pótvámot alkalmaznak. Ugyan-csak vámot vetnek ki a feldolgozóipar védelme végett.

Az általánostól eltérő importrezsimben az importszabályozás általános rendszeréhez képest a *preferenciák és a védőzáradékok* igényelnek kiemelését. Egyes nemzetközi szerződések alapján az EU bizonyos termékekre, illetve országokra vonatkozóan az általános rendtartástól eltérő szabályozást is alkalmazhat, például vámkvótákat¹⁰² egyes csatlakozásra

¹⁰⁰ Az alábbiakban tárgyalt témakör a 2. fejezetben bemutatott kereskedelempolitikai kategóriákon alapul.

¹⁰¹ Non Tariffable Measures – NTM. Lásd 2.4.3. alfejezet.

¹⁰² Kedvezményes vám, esetleg vámmentesség biztosítása meghatározott mennyiségű agrártermék importjához. A vámkvóta szerinti mennyiséget meghaladó import után már nem a preferenciális, hanem az MFN-vámot vetik ki. Egyébként a vámkvóta feletti import nem ütközik tilalomba.

készülő vagy fejlődő országokból származó meghatározott agrártermékek importjánál.¹⁰³ A preferenciális vám alacsonyabb, mint az MFN-vám.¹⁰⁴

A védőzáradékok célja a piaczavarás megszüntetése volt a harmadik országból származó import megakadályozása révén. (E „durva” eszközt csak ritkán alkalmazták.) 1995-től pedig már kizárólag a WTO mezőgazdasági megállapodása szerinti *védőintézkedések* alkalmazhatók.

A kivitel bármilyen mennyiségi vagy vámelőírásokkal való korlátozása tilos. Éppen így az exportmonopólium is tilalomba ütközik.

Az *exporttámogatás* (pontosabban: visszatérítés) az európai termelők számára elvileg a belső ár és a világpiacon árá közötti különbözetet egyenlítette ki. E támogatások összege a termékek rendeltetésétől és előállításuk időszakától függően változott. Az exportszubvenciót általában mennyiségi egységre vetített fix összegben határozták meg. Azt pályázati alapon (például a gabona esetében hetente) nyújtották, azaz a relatíve kevesebb támogatási igényt támaztó pályázatokat kedvezményezték. Az exporttámogatás jelentősége a legutóbbi években nagymértékben csökkent. A jelenleg is folyamatban lévő WTO-forduló keretében megegyezés született az exporttámogatások teljes megszüntetéséről.

Az EU exportelvonásokat (például exportadóztatást) ugyancsak bevezethet, hogy a saját területén biztosítsa a piaci kínálatot – s elkerülje a hirtelen áremelkedést – olyan termékek esetében, amelyekből hiány van a világpiacon. (Ilyen intézkedésre azonban a 70-es évek óta csak ritkán volt szükség.)

A *belső piacok szabályozása* – az export-import rezsim, mint fő kereskedelempolitikai szabályozórendszerek alkalmazása és döntő szerepe mellett – alapvetően kétféle módon lehetséges: vagy az árakat befolyásolják, vagy a közvetlenül piacra vitt mennyiséget.¹⁰⁵ E szabályozáson belül egyfelől a Közös Agrárpolitika rendszerében található (*adminisztratív*) árak, másfelől a – kedvezőtlennek minősülő áralakulás esetén alkalmazott – *árupiaci intervenciók* áttekintése szükséges.

Ismételten kiemelendő, hogy az EU belső agrárkereskedelmében – fő szabályként – szabad (s az előző évtizedekben is szabad volt) a piaci áralakulás. Emellett azonban a Közös Agrárpolitika bizonyos árakat szabályoz. Ezeket nevezik *intézményi* vagy adminisztratív áraknak. Ez utóbbiaknak három kategóriája különböztethető meg:

Az *irányár* a hivatalosan optimálisnak tekintett ár, amelyet a termelőnek elvileg meg kellene kapnia a kereslet és a kínálat egyensúlya esetén. A mezőgazdasági termelői árak védelme (s egyben a kívánatos árakhoz – irányár, tájékoztató ár – közelítése) céljából egyes termékek esetében *intervenciósi árak* állapítanak meg. Ha a tényleges eladási árak e „biztonsági háló” szintje alá esnek, a piaci árak emelése végett működésbe lépnek az EU intervenciósi mechanizmusai. A szigorúbban szabályozott piaci rendtartások esetében (ga-

¹⁰³ Az általános preferencia-rendszer (*Generalised System of Preferences* – GSP) keretében vagy az ACP-országok számára.

¹⁰⁴ A legnagyobb kedvezmény elve szerinti vám (*most favoured nation* – MFN).

¹⁰⁵ Kiemelendő, hogy számos piaci szervezetnek eleve nem volt célja a belső piacok – belső árak és mennyiség – közvetlen szabályozása. Másfelől a KAP eredeti modelljében kivételes volt a mennyiségi szabályozás, mert az valójában ellenkezett a rendszer alapelveivel. A belső beavatkozások a rendszer kiépítése után, annak belső feszültségei felhalmozódásával párhuzamosan váltak gyakoribbá. Lásd HALMAI 2004.

bona, tejtermékek, marhahús, cukor stb.) a termelők az évente kiigazított intervenció árán adhatták el az intervenció hatálya alá tartozó termékeiket az intervenció ügynökségeknek. (Ugyanakkor ezek nagykereskedelmi árak, tehát az átvétel paritása szerint meghatározottak.) A nemzeti intervenció ügynökségek – amelyek az EU piaci szervezet végrehajtásáért felelősek – az intervenció időszakban kötelezettek voltak az előírt minőségi feltételeknek megfelelő termékek felvásárlására. Az automatikus intervenció jelenleg gyakorlatilag már teljesen megszűnt. Az importrezsimben foglalt különféle *minimális importárak* (például belépési ár a kertészeti termékek importjánál) a külső védelmi mechanizmus működésének (az importterhelés megállapításának) alapját képezik.

Az *intervenció intézkedések* két típusa különböztethető meg:

- a termékeket az illetékes állami szervek vásárolják fel és raktározzák (állami intervenció);
- felvásárlás és raktározás magánvállalkozások révén.

Az első esetben az EU az egyes országok szerveit bízza meg a feladattal, s azok így közvetítőként szolgálják a KAP alkalmazását. Az uniós fórumok szabják meg a beavatkozás tárgyát képező árucikkek értékesítésének feltételeit. (Speciális intézkedéseket írnak elő az egyes termékektől függően, elsősorban számbavételük határidejét illetően.)

Az állami akciókhoz hasonló eredményre vezethet a magánvállalkozói raktározás ösztönzése elsősorban támogatások (például kamattámogatás) nyújtása révén. Ilyen esetben a felvásárló szerződést köt a beavatkozó szervvel, és ennek értelmében – noha megtartja az így raktározott termékek tulajdonjogát – kötelezi magát arra, hogy az árut nem dobja piacra a megállapodásban rögzített időpont előtt.

A *mennyiségi szabályozás* rendszerében a termelésre vonatkozó kontingens (kvóta) bizonyos termék előállítását (értékesítését) illetően mennyiségi küszöbértéket állapít meg. Ennek túllépése esetén – enyhébb intézkedésként – már nem érvényes a garantált ár, illetőleg – szigorúbb intézkedésként – minden túllépés a termelőt terhelő elvonással jár. A reformfolyamat során e mennyiségi szabályok lényegében teljes körben megszűntek.¹⁰⁶

A KAP-reform legutóbbi szakaszában a korábbiaknál határozottabban megnyilvánuló egyszerűsítési célkitűzések szerves részét képezte az *egységes (egyetlen) piaci rendtartás* kialakítására irányuló szabályozás. Az egységes piaci rendtartás alap gondolata egyetlen olyan horizontális rendelet létrehozása volt, amely már nem szektor-, hanem eszköz- (intézkedés-) specifikus. A rendelet a piacpolitika klasszikus területein is harmonizálta a szabályokat (például intervenció, magántárolás), valamint horizontális intézkedéseket is tartalmaz. Az egyszerűsítés – amely nem pusztán konszolidáció – a jogi aktusok és intézkedések számának drasztikus csökkentésében, az eszközök és intézkedések harmonizálásában, a transzparencia fokozásában, a hozzáférhetőség növelésében, valamint az adminisztrációs költségek csökkentésében nyilvánul meg.

¹⁰⁶ A tejkvóta 2015-ben, a cukorkvóta pedig 2017-ben szűnt meg teljes mértékben.

Az egységes közös piaci szervezet szabályainak legutóbbi módosításai a mezőgazdasági termelők körüli *hatékony biztonsági háló* kialakítására irányulnak a külső bizonytalanságokkal szemben. (A közvetlen kifizetésekkel és a vidékfejlesztési rendszerben választható kockázatkezeléssel együtt.)

Valamennyi részpiacot érintő védőzáradékokat vezettek be. Azok alkalmazásával a Bizottság általános piaci zavarok esetén sürgősségi intézkedéseket hozhat. Az intézkedések finanszírozása a közvetlen kifizetések évente végrehajtott csökkentése révén létrehozott válságtartalékból történik.

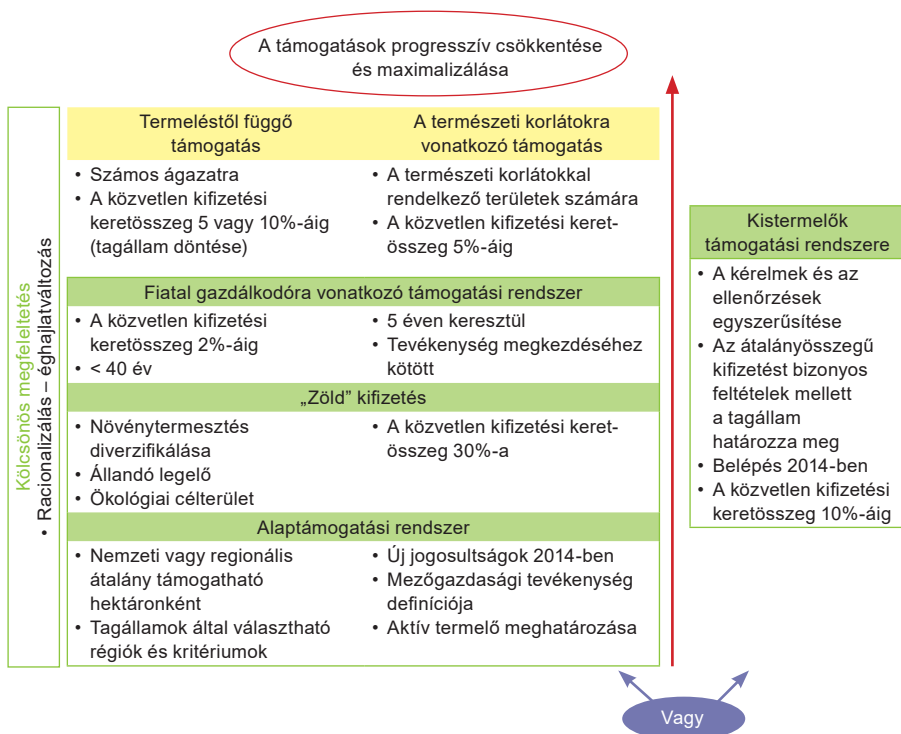
Alapvető cél a mezőgazdasági termelők élelmiszer-kínálati láncon belüli tárgyalási pozíciójának javítása. Csak kisszámú és korlátozott eltérés lehetséges az uniós versenyjog szabályai alól. A termelői szervezetek (TSZ-ek) és szakmaközi szervezetek elismerésére vonatkozó szabályok immár minden ágazatra kiterjednek. Az e szervezetek létrehozására vonatkozó további lehetőségek támogatása átkerült a vidékfejlesztési pillérbe.

5.5. Közvetlen támogatások

Mint az előzőekben már láthattuk, a KAP 1992-től megkezdődött reformja során a közös piacszervezetek piaci támogatásai (exporttámogatás, intervenció stb.) erőteljesen mérséklődtek, egyidejűleg növekvő, meghatározó szerephez jutottak a mezőgazdasági termelőknek juttatott *közvetlen támogatások (direct payments)*,¹⁰⁷ amelyek egészen a legutóbbi évekig meghatározott közös piacszervezetekbe illeszkedtek.

A közvetlen kifizetések rendszere korábban múltbeli referencia-időszakok alapján határozta meg az egyes tagállamoknak – és a tagállamokon belül az egyes mezőgazdasági termelőknek – járó támogatásokat. (A 2015–2020. évi időszakra megállapított nemzeti felsőhatárokat az 5.1. táblázat tartalmazza.) *A 2015-től életbe lépett változások a kifizetések egyértelmű és tényleges közelítését (konvergenciáját) eredményezik a tagállamok között és az egyes tagállamokon belül egyaránt.* A „kizöldítési támogatás” (*greening*) bevezetése következtében a tagállamok a rendelkezésükre álló keret 30%-át bizonyos fenntartható gazdálkodási módok támogatására fordítják. Azaz a támogatás jelentős hányadát a környezeti közjavak előállítására fordítják. A kifizetések folyósításának feltételeként a kedvezményezett mezőgazdasági termelőknek a jövőben is minden esetben be kell tartaniuk bizonyos környezetvédelmi és egyéb szabályokat (kölcsonös megfeleltetés, másként: feltételeesség). (A 2015-től működő szabályozás sémáját az 5.2. ábra foglalja össze.)

¹⁰⁷ A KAP első pillérének kiadásai között arányuk már jelenleg is meghaladja a 90%-ot.



5.2. ábra

A közvetlen kifizetések új rendszerének alapmodellje

Forrás: a szerző szerkesztése HALMAI 2020b alapján

A szabályozás alapelemei:

Alaptámogatás (Basic Payment Scheme – BPS).¹⁰⁸ A tagállamok a közvetlen kifizetések céljára rendelkezésükre álló keret legfeljebb 70%-át használhatják fel az új alaptámogatási rendszer keretében. (Lásd az 5.1. táblázatot.) Az érintett összegből le kell vonni a kiegészítő támogatásokra (a fiatal mezőgazdasági termelők kiegészítő támogatására és egyéb választható célokra, például a kedvezőtlen helyzetű térségek kiegészítő támogatására és az átcsoportosítással nyújtható támogatásra) előírányzott, valamint a termeléshez kötött (kapcsolt) támogatás keretében kifizetett összegeket. Az EU 12 érintett (2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozott) tagállamának esetében az egyszerűbb, átalányösszegeken alapuló egyszerűsített területalapú támogatási rendszer (Simplified Area Payment Scheme, SAPS) alkalmazási időszakának vége 2020-ig meghosszabbodik.

¹⁰⁸ Az SPS BPS-sé alakul át. Az SAPS 2020-ig továbbra is fennmaradhat.

5.1. táblázat

A nemzeti felső összeghatárok a közvetlen támogatások rendszerében (millió euróban)

Naptári év	2015	2016	2017	2018	2019 és az azt követő év
Belgium	536,1	528,1	520,2	512,7	505,3
Bulgária	721,3	792,4	793,2	794,8	796,3
Cseh Köztársaság	874,5	873,7	872,8	872,8	872,8
Dánia	916,6	907,1	897,6	889,0	880,4
Németország	5 144,3	5 110,4	5 076,5	5 047,5	5 018,4
Észtország	121,9	133,7	145,5	157,4	169,4
Írország	1 215,0	1 213,5	1 211,9	1 211,5	1 211,1
Görögország	2 039,1	2 015,1	1 991,1	1 969,1	1 947,2
Spanyolország	4 842,7	4 851,7	4 866,7	4 880,0	4 893,4
Franciaország	7 553,7	7 521,1	7 488,4	7 462,8	7 437,2
Horvátország*	130,6	149,2	186,5	223,8	261,1
Olaszország	3 902,0	3 850,8	3 799,5	3 751,9	3 704,3
Ciprus	50,8	50,2	49,7	49,2	48,6
Lettország	195,6	222,4	249,0	275,9	302,8
Litvánia	417,9	442,5	467,1	492,0	517,0
Luxemburg	33,6	33,5	33,5	33,5	33,4
Magyarország	1 271,6	1 270,4	1 269,2	1 269,2	1 269,2
Málta	5,1	5,0	4,9	4,8	4,7
Hollandia	780,8	768,3	755,9	744,1	732,4
Ausztria	693,1	692,4	691,8	691,7	691,7
Lengyelország	2 987,3	3 004,5	3 021,6	3 041,6	3 061,5
Portugália	565,8	574,0	582,1	590,7	599,4
Románia	1 629,9	1 813,8	1 842,4	1 872,8	1 903,2
Szlovénia	138,0	137,0	136,0	135,1	134,3
Szlovákia	380,7	383,9	387,2	390,8	394,4
Finnország	523,3	523,4	523,5	524,1	524,6
Svédország	696,9	697,3	697,7	698,7	699,8
Egyesült Királyság	3 555,9	3 563,3	3 570,5	3 581,1	3 591,7

Megjegyzés: *Horvátország esetében a nemzeti felső összeghatár a 2020. naptári évre 298 400 000 euró, a 2021. naptári évre 335 700 000.

Forrás: Európai Bizottság

Külső konvergencia. A közvetlen kifizetések céljára rendelkezésre álló tagállami kereteket az egy hektárra jutó összeg közelítése érdekében fokozatosan kiigazítják.¹⁰⁹ 2019-re az elfogadott rendszer szerint valamennyi tagállam meghatározott minimális szintet ér el.

¹⁰⁹ Azoknak a tagállamoknak az esetében, ahol a kifizetés (euró/ha-ban kifejezett) átlagos összege jelenleg az uniós átlag 90%-a alatt van, a nemzeti kerethez tartozó összeg fokozatosan emelkedik. (Az adott tagállamra vonatkozó jelenlegi mérték és az uniós átlag 90%-a közötti különbséget egyharmadával.)

Az átlagosnál magasabb összegű támogatásban részesülő tagállamok számára rendelkezésre álló összegeket pedig ennek megfelelően mérsékelik.

Belső konvergencia. Azoknak a tagállamoknak, amelyekben még mindig múltbeli referencia-időszakok alapján történik a támogatások felosztása, közelíteniük kell az egységesebb hektáronkénti alaptámogatási szintek felé.

A tagállamok a nemzeti keret legfeljebb 30%-át újraoszthatják a mezőgazdasági termelők között az első 30 hektár után fizetett támogatás formájában. (Vagy az adott tagállamban található mezőgazdasági üzemek átlagos méretének megfelelő hektárszám után, ha ez utóbbi meghaladja a 30 hektárt.) Ez jelentős újraelosztási hatással járhat.

A nagy mezőgazdasági üzemeknek nyújtott támogatás csökkentése. Megállapodás jött létre az egyes mezőgazdasági üzemeknek nyújtott, 150 ezer eurót meghaladó összegű támogatások kötelező csökkentéséről („fokozatos csökkentés”). A gyakorlatban az egyes mezőgazdasági üzemeknek alaptámogatás formájában nyújtott támogatás összege a 150 ezer eurót meghaladó összegek esetében legalább 5%-kal csökken.¹¹⁰ A foglalkoztatás figyelembevétele érdekében a számítás elvégzése előtt le lehet vonni a bérköltségeket. A tagállamok az egyes mezőgazdasági termelőknek juttatható összeget – a bérköltségeket is figyelembe véve – 300 ezer euróban maximálhatják.

Fiatal mezőgazdasági termelők támogatása. A generációs megújulás ösztönzésére a mezőgazdasági tevékenységet megkezdő fiatal (40 évesnél nem idősebb) mezőgazdasági termelők számára nyújtott alaptámogatáshoz a tevékenység megkezdéséhez kapcsolódó, legfeljebb 5 évig igénybe vehető kiegészítő támogatás járul. E támogatás – amelynek finanszírozására a nemzeti keretnek legfeljebb 2%-a fordítható – minden tagállam számára kötelező. Ez az intézkedés kiegészíti a vidékfejlesztési programok keretében a fiatal mezőgazdasági termelők segítését célzó egyéb intézkedéseket.

Mezőgazdasági kistermelői támogatási rendszer. A tagállamok által opcionálisan alkalmazott rendszer keretében a támogatást igénylő bármely mezőgazdasági termelő dönthet úgy, hogy csatlakozik a mezőgazdasági kistermelői rendszerhez, és igénybe veszi a tagállam által az üzemmérettől függetlenül általában 500 euró és 1 250 euró közötti összegben meghatározott éves támogatást. A tagállamok különböző módszerek közül választhatnak, hogy miként számítják ki az éves kifizetés összegét. Ez rendkívüli mértékű egyszerűsítést jelenthet az érintett mezőgazdasági termelők és a nemzeti hatóságok számára. A rendszerhez csatlakozók mentesülnek a kölcsönös megfeleltetéssel kapcsolatos ellenőrzések és szankciók, továbbá a „kizöldítés” követelménye alól. (A KAP-támogatást igénylő mezőgazdasági termelők körülbelül egyharmada legfeljebb 3 ha területen gazdálkodik. E területek mindössze 3%-át teszik ki az EU27 összes mezőgazdasági területének.) A mezőgazdasági kistermelői rendszer teljes költsége nem haladhatja meg a nemzeti keret 10%-át.¹¹¹

Termeléshez kötött („összekapcsolt”) támogatás lehetősége. Azokban az ágazatokban vagy régiókban, ahol bizonyos – gazdasági és/vagy társadalmi, és/vagy környezeti okokból fontos – gazdálkodási típusok, illetve ágazatok nehézségekkel küzdenek, a jelenlegi termelési szintek fenntartása érdekében a tagállamok korlátozott összegben úgynevezett

¹¹⁰ Az e mechanizmussal „megtakarított” összegek az érintett tagállamban/régióban maradnak. A megfelelő vidékfejlesztési keretbe kerülnek át, s társfinanszírozási követelmények nélkül felhasználhatók.

¹¹¹ Kivéve, ha a tagállam úgy dönt, hogy olyan mértékű támogatást biztosít a kistermelőknek, amelyet a rendszeren kívül is megkaptak volna.

termeléshez kötött, azaz valamely konkrét termékhez kapcsolódó támogatást nyújthatnak. Az erre fordított összeg a nemzeti keret legfeljebb 8%-át teheti ki.

Hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek, kedvezőtlen helyzetű térségek. A tagállamok (vagy régiók) a nemzeti keret legfeljebb 5%-ának erejéig kiegészítő támogatást nyújthatnak (a vidékfejlesztési támogatásokra vonatkozó szabályok szerint) hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek javára. Ez opcionálisan alkalmazható, és nem érinti a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek, kedvezőtlen helyzetű térségek számára nyújtható vidékfejlesztési támogatásokat.

„Kizöldítés” (greening). Az éghajlat és a környezet szempontjából kedvező mezőgazdasági gyakorlatot folytató üzemek az alaptámogatási rendszer keretében nyújtott kifizetéseken felül további támogatásra lesznek jogosultak az alaptámogatás igénylése céljából bejelentett terület után. A tagállamok a nemzeti keretük 30%-át kötelezően ennek finanszírozására fordítják. A kizöldítési követelmények be nem tartása csökkentéseket és szankciókat von maga után. Azok összege bizonyos esetekben meghaladhatja a kizöldítési támogatás összegét.¹¹² Kizöldítési támogatás kizárólag olyan területek számára nyújtható, amelyek után alaptámogatás vagy egységes területalapú támogatás igényelhető, illetve a kizöldítési kötelezettségek teljesülnek.¹¹³

A szabályozás a következő három alapvető gyakorlatról rendelkezik:

- az állandó legelők fenntartása;
- a növénytermesztés diverzifikálása (a mezőgazdasági termelőnek legalább két terményt kell termesztenie, ha az általa művelt terület meghaladja a 10 hektárt, és legalább három terményt, ha a terület meghaladja a 30 hektárt. A fő termény a megművelt terület legfeljebb 75%-át, a két fő termény pedig a megművelt terület legfeljebb 95%-át foglalhatja el);
- „ökológiai jelentőségű terület” biztosítása a mezőgazdasági üzemhez tartozó szántóföldek legalább 5%-án a 15 hektárnál nagyobb szántóföldterülettel rendelkező mezőgazdasági üzemek többségének esetében.¹¹⁴

A kizöldítési gyakorlatokkal egyenértékű tevékenységek. A „kizöldítési egyenértékűségi” rendszer keretében a már bevezetett, környezeti szempontból előnyös gyakorlatok alkalmazása fenti alapkövetelmények teljesítésének minősül. Például az agrár-környezetvédelmi rendszerek egyenértékűnek minősülő gyakorlatokat is magukban foglalhatnak.¹¹⁵

A pénzeszközök pillérek közötti átcsoportosítása. A tagállamok a közvetlen kifizetésekhöz (1. pillér) tartozó nemzeti keret legfeljebb 15%-át a nemzeti vidékfejlesztési keretbe átcsoportosíthatják. Ezekre az összegekre nem vonatkozik a társfinanszírozási követelmény. A tagállamok a nemzeti vidékfejlesztési keret legfeljebb 15%-át a közvetlen kifizetések

¹¹² A kizöldítéssel kapcsolatos szankció mértéke az 1. és a 2. évben 0%, a harmadik évben legfeljebb 20%, a negyedik évtől kezdve pedig legfeljebb 25%.

¹¹³ Az ökológiai termelési rendszer keretében művelt területek bármilyen további követelmény előírása nélkül olyan területeknek tekintendők, amelyek megfelelnek a kizöldítési támogatás igénybevételére vonatkozó feltételeknek.

¹¹⁴ Ilyen területnek számítanak a táblaszegélyek, a sövényel, fával borított területek, a parlag, a tájképi jellemzők, a biotópok, a védelmi sávok, az erdősített területek.

¹¹⁵ A szóban forgó intézkedések (és általában az agrár-környezetvédelmi rendszerek) „kettős finanszírozásának” elkerülése érdekében a vidékfejlesztési programokon keresztül teljesített kifizetéseknek figyelembe kell venniük az alapvető kizöldítési előírásokat.

keretébe átcsoportosíthatják. Ez az arány ugyanakkor akár 25%-ot is elérhet azoknak a tagállamoknak az esetében, amelyek a közvetlen kifizetések uniós területi átlagának 90%-ánál kisebb támogatásban részesülnek.

„Aktív mezőgazdasági termelők.” A reform szigorítja az aktív mezőgazdasági termelőkre vonatkozó szabályt. Eddig korlátozott számban olyan vállalkozások is igényelhettek közvetlen kifizetéseket, amelyek fő üzleti tevékenysége nem mezőgazdasági jellegű volt.

5.6. A második pillér: az integrált vidékfejlesztés

5.6.1. Vidékfejlesztés, vidékfejlesztési intézkedések

A vidékfejlesztés az agrárgazdaság krónikus strukturális problémáira (kis méretű, kis jövedelmű gazdaságok; az alternatív foglalkoztatási lehetőségek hiánya; a vidékről történő állandó elvándorlás stb.) adott válasz, azok távlatos megoldására törekedve. A vidékfejlesztés célja a vidéki térségek gazdasági, környezeti és társadalmi funkciói ellátásának előmozdítása.

A mezőgazdaság történelmileg meghatározó gazdasági tevékenység a vidéki területeken. Hatása alapvetően rányomja bélyegét a vidéki életformára. A vidékfejlesztési politika elsődleges célja a vidéki közösségek társadalmi-gazdasági életképességének fenntartása.

Minthogy az EU területének mintegy 80%-a vidéki terület, egyértelmű, hogy a mezőgazdasági és vidékfejlesztési politika meghatározó szerepet játszik a gazdasági és társadalmi kohézióban.

A vidéki területeken felmerült problémák új intézkedések bevezetését kényszerítették ki. A vidékfejlesztési célok fokozatosan jelentek meg a közös agrárpolitikában. Az integrált vidékfejlesztés igényét 1996-ban a *corki nyilatkozat* fogalmazta meg.

A vidékfejlesztés intézményes elismerése valójában az Agenda 2000 keretében történt meg: 2000-tól a vidékfejlesztés a KAP második pillére. A vidékfejlesztés kiemelése gyakorlatilag annak elismerését jelentette, hogy a KAP (pontosabban a piacpolitika) önmagában nem képes kezelni a vidéki területeken felmerülő problémákat.

A különböző vidékfejlesztési intézkedéseket egységes jogszabályi keretbe foglalták. A LEADER¹¹⁶ közösségi kezdeményezés 3. generációja szintén 2000-ben indult az alulról jövő, helyi vidékfejlesztési programok támogatása céljából.

2003-ban a KAP reformlépcsője a vidékfejlesztés további megerősítését hirdette meg. A vidékfejlesztési intézkedések közé az EU-előírásoknak való megfelelést és az élelmiszerminőségi rendszerekben történő részvételt támogató intézkedéseket, valamint az állatjóléti intézkedéseket illesztették be.

2003 novemberében Salzburgban vidékfejlesztési konferenciát tartottak a Bizottság és a tagállamok részvételével. E fórum a vidékfejlesztési politika három fő célját a következőképpen határozta meg:

¹¹⁶ A LEADER-program az EU vidékfejlesztési politikájának része, az Európai Bizottság által kidolgozott négy közösségi kezdeményezés egyike. A program neve a francia *Liaison Entre Actions pour le Développement de l'Économie Rurale* (nem szó szerinti magyar fordítása: közösségi kezdeményezés a vidék gazdasági fejlesztése érdekében) megnevezés kezdőbetűiből származik. A program célja: a vidék fejlesztésére szánt uniós forrásokat ne egymástól elkülönült területeken, és ne a helyi társadalom megkérdése nélkül, hanem integrált kezdeményezéseken keresztül, a helyi politikai, gazdasági szereplők és civil szervezetek bevonásával használják fel.

- az agrárgazdaság versenyképességének növelése;
- környezetgazdálkodás és tájvédelem;
- az életminőség javítása a vidéki térségekben és a gazdasági tevékenységek diverzifikációjának (változatossá tételének) előmozdítása.

Az Európai Unió vidékfejlesztési politikája e három terület támogatását és előmozdítását célozza. A három cél három irányítási rendszer (a gazdaságpolitika, a környezeti politika és a szociális politika) egységét jelenti. A salzburgi konferencia azt is javasolta, hogy a LEADER közösségi kezdeményezést integrálják a vidékfejlesztési programok fő áramába, és a vidékfejlesztést helyezték egységes programozási és finanszírozási keretek közé.

A vidékfejlesztés tehát szektorális politikából (agrárpolitika) *erős területi dimenzióval rendelkező politikává vált*. Az általa lefedett terület immár magában foglalja az agrárgazdaságot, az erdészetet és a nem művelt természeti területeket is. (Mindazt tehát, ami nem a városokhoz tartozik.)

5.6.2. Vidékpolitika a 2014–2020. évi időszakban

A vidékpolitika 2014–2020. évi időszakra vonatkozó céljait az Európai Bizottság 2011 végén mutatta be. Ezek a célok a korábban megfogalmazott gazdasági, környezeti és éghajlatváltozással kapcsolatos, valamint területi kihívásokat kívánták kezelni, illeszkedve egyúttal az Európa 2020 stratégiához is. Minthogy a közös stratégiai kerethez tartozó alapok összehangoltan működnek, az EMVA-n kívüli alapok beavatkozásainak is nagyobb lehet a hozzájárulása a vidékfejlesztési célkitűzések megvalósulásához. A vidékfejlesztési politika erre az időszakra az alábbi *három fő célt* határozza meg:

1. A *versenyképes mezőgazdaság* elérése, a mezőgazdasági ágazat versenyképességének fokozása és az élelmiszer-ellátási lánc értéktermeléséből történő részesedésének növelése.
2. A *természeti erőforrásokkal történő fenntartható gazdálkodás* és az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó fellépés, környezetbarát növekedés előmozdítása innováció révén. E cél új technológiák bevezetését, új termékek kifejlesztését, az előállítási eljárások módosítását és új keresleti minták támogatását teszi lehetővé. Ezen felül az éghajlatváltozás mérséklését és az alkalmazkodást célzó intézkedéseket is folytatni szükséges.
3. A *vidéki térségek kiegyensúlyozott területfejlesztése*, a vidéki foglalkoztatás támogatása és a vidéki területek társadalmának megtartása. Továbbra is célkitűzés a vidéki gazdaság helyzetének javítása és a diverzifikáció előmozdítása, valamint a gazdálkodási rendszerekben a szerkezeti diverzitás lehetővé tétele, a kis gazdaságok működési feltételeinek javítása, valamint a helyi piacok fejlesztése.

A konkrétan meghatározott célokon belül *átfogó, horizontális célkitűzéseket* is megfogalmaztak: a környezetvédelem, az éghajlatváltozás elleni küzdelem és az innováció támogatása. A környezetvédelmi intézkedéseket a jövőben még jobban hozzá kell igazítani a vidéki területek konkrét igényeihez.

A tagállamok, illetve a régiók továbbra is maguk tervezik többéves programjaikat az uniós szinten rendelkezésre álló intézkedésválaszték alapján, saját vidéki térségeik igényeinek megfelelően. E programok társfinanszírozása a nemzeti keretből történik, vagyis az összegeket és az arányokat a többéves pénzügyi kereten belül állapítják meg. A 2. pillérre vonatkozó új szabályok a korábbinál rugalmasabb megközelítést tesznek lehetővé: az intézkedéseket többé nem uniós szinten kijelölt, kiadási minimumkövetelményeket tartalmazó „tengelyek” mentén alakítják ki. Ehelyett a tagállamok, illetve a régiók hoznak – részletes elemzés alapján – döntést arról, hogy milyen intézkedéseket alkalmaznak (és miként) a hat átfogó „prioritás” és az azokhoz tartozó „fókuszterületek” (alprioritások) alapján kitűzött célok elérésére. A *hat prioritás* a következőkre vonatkozik:

- a tudásátadás és az innováció előmozdítása;
- a versenyképesség fokozása a mezőgazdasági termelés valamennyi típusa esetében és a fenntartható erdőgazdálkodás előmozdítása;
- a feldolgozást és az értékesítést is magában foglaló élelmiszerlánc szervezésének és a kockázatkezelésnek a támogatása;
- az ökoszisztémák állapotának helyreállítása, megőrzése és javítása;
- az erőforrás-hatékonyság, valamint az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása;
- továbbá a társadalmi befogadás erősítése, a szegénység visszaszorítása és a gazdasági fejlődés támogatása a vidéki térségekben. A tagállamok az uniós költségvetésből származó vidékfejlesztési pénzeszközöknek legalább 30%-át a földgazdálkodással és az éghajlatváltozás elleni küzdelemmel kapcsolatos intézkedésekre fordítják, és legalább 5%-át a LEADER céljaira különítik el.

A vidékfejlesztési politika *uniós szintű közös stratégiai keret*, amelyet az egyes tagállamok fejlesztési tervei (az úgynevezett partnerségi megállapodások)¹¹⁷ révén más politikákkal is jobban összehangolnak. Azok az érintett tagállamban az európai strukturális és beruházási alapokból nyújtott valamennyi támogatásra kiterjednek.

A vidékfejlesztési programok ezekre a prioritásokra, fókuszterületekre épülnek. Uniós és programszinten is számszerűsített célokat, illetve azok teljesítéséhez kapcsolt ösztönzőket tartalmaznak (teljesítéshez kötött vagy eredményességi tartalék).¹¹⁸

5.6.3. A vidékfejlesztési stratégia és program

Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) létrehozásával lehetőségessé vált a vidékfejlesztési intézkedések egységes finanszírozása.¹¹⁹ Az EMVA-ból nyújtott

¹¹⁷ A partnerségi megállapodások intézményéről a kohéziós politikáról szóló fejezetben írunk részletesebben.

¹¹⁸ A teljes EMVA-keret 7%-át különítik el ilyen tartalékként, amely csak abban az esetben osztható ki, ha a tagállam által vállalt uniós prioritásokhoz kapcsolódó célkitűzések teljesülnek.

¹¹⁹ Ezzel megszűnt a vidékfejlesztés finanszírozásának korábbi kettős rendszere. 2007-ig ugyanis az EMOGA orientációs részlege a strukturális alapok közé tartozott, s azok eljárási rendje szerint működött. Ugyanakkor az EMOGA garanciarészlegéből finanszírozott vidékfejlesztési (jellemzően kísérő) intézkedésekre ez utóbbi részleg szabályai voltak irányadók.

vidékfejlesztési támogatások egységes programozás, pénzügyi menedzsment és ellenőrzési rendszer alapján jutnak el a kedvezményezettekhez. A 2015-ig terjedő időszakra a vidékfejlesztés céljai alapján négy úgynevezett tengelyt jelöltek ki, és meghatározták az egyes tengelyekre a vidékfejlesztési tervekben (nemzeti vagy régiós szinten) elkülönítendő legkisebb részarányt.

A vidékfejlesztési támogatásokat minden esetben a vidékfejlesztési program alapján allokálják. A program mindig több évre vonatkozik. A választható intézkedéseket az alaprendelet pontosan meghatározza.

Az Európa 2020 programban kitűzött célok eléréséhez eszközként a közös stratégiai kerethez (KSK, angolul *community support framework* – CSF) tartozó alapok¹²⁰ szolgálnak, amelyek saját szakpolitikai céljaik és szakmai megközelítésük szerint járulnak hozzá az uniós célok megvalósításához.

A KSK-alapok támogatásai *11 tematikus célkitűzésre* összpontosulnak:

- a kutatás, a műszaki fejlesztés és az innováció erősítése;
- az információs és kommunikációs technológiákhoz történő hozzáférés, a technológiák használatának és minőségének javítása;
- a kis- és középvállalkozások, a mezőgazdasági (az EMVA esetében), a halászati és akvakultúra-ágazat (az ETHA esetében) versenyképességének javítása;
- az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság irányában történő elmozdulás támogatása minden ágazatban;
- az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodás, a kockázatok megelőzésének és kezelésének előmozdítása;
- a környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása;
- a fenntartható közlekedés előmozdítása, a kapacitáshiányok megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban;
- a foglalkoztatás és a munkavállalói mobilitás ösztönzése;
- a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem;
- az oktatásba, a készségekre és az egész életen át tartó tanulásba történő beruházás;
- az intézményi kapacitás javítása és hatékony közigazgatás.

A KSK-rendelet szerint valamennyi tagállamnak valamennyi fejlesztési alapra kiterjedő *partnerségi megállapodást* kellett kötnie az EU-val a 2014 és 2020 közötti időszakra. A partnerségi megállapodás a tagállam által a partnerek bevonásával, a többszintű gazdaságirányítási megközelítéssel összhangban készített dokumentum, amely a tagállamnak a KSK-alapok eredményes és hatékony felhasználására vonatkozó stratégiáját, prioritásait és intézkedéseit határozza meg az intelligens, fenntartható és befogadó növekedésre vonatkozó uniós stratégia megvalósítása érdekében. E dokumentumot a Bizottság annak értékelése és a tagállammal folytatott párbeszéd után hagyja jóvá.

¹²⁰ Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap (KA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), valamint az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA).

A KSK-alapok része az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA). Az EMVA-ból finanszírozott vidékfejlesztési programnak tartalmaznia/tükröznie kell valamennyi nemzeti és számos uniós célkitűzést,¹²¹ amelyek megjelennek a KSK-rendeletben is. Azaz lehetséges átfedés a célkitűzések között, így azokat érvényesíteni kell a partnerségi megállapodásokban és a vidékfejlesztési programokban egyaránt.

A partnerségi megállapodásban valamennyi érintett alap szerepel. Ezért is lényeges az EMVA, illetve az agrárgazdasági és vidékfejlesztési tartalom integrált megjelenítése.

Az Európai Bizottság a partnerségi megállapodás és programok előkészítésére vonatkozó párbeszéd kereteinek megteremtésére minden tagállam esetében úgynevezett pozíciós dokumentumot tett közzé. A „pozíciós papír” azonosítja a fő kihívásokat, támogatási prioritásokat állít fel, és intézkedésekre tesz javaslatot.

A *támogatási prioritások*, a fő vidékfejlesztési jelentőségű vonatkozásokkal:

1. Az üzleti innováció és versenyképesség támogatása; a K+F hatékonyságának növelése:
 - innováció, informatika és kommunikáció (IKT), képzés,
 - új típusú pénzügyi eszközök,
 - kutatási stratégia, kutatási és innovációs klaszterek,
 - mezőgazdasági és vidéki kkv-k, fiatal gazdák, termelői csoportok, helyi értékesítés.
2. Fenntartható és összekapcsolt infrastruktúra és hatékony használata:
 - vidéki területek közlekedési kapcsolatai.
3. A foglalkoztatási szint gazdasági növekedés általi növelése, oktatási és társadalmi befogadási politika, figyelemmel a területi különbségekre:
 - üzletfejlesztés és közösségi alapú helyi fejlesztések (CLLD), szociális gazdaság,
 - gazdák képzése.
4. Az erőforrások környezetbarát és hatékony használata; alkalmazkodás az éghajlatváltozáshoz:
 - a vízkészletek védelme,
 - energiahatékonyság, üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése, megújuló energia,
 - erdőgazdálkodási tervek, a talaj ellenálló képessége (reziliencia), erdőtelepítés,
 - az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodás, biodiverzitás,
 - biogazdálkodás, szén-dioxid-kivonás,
 - kulturális örökség, táj.

Az EU által meghatározott célok illeszkednek a hazai stratégiai elképzelésekhez, amelyeket az agrárgazdaság és vidékfejlesztés területén a nemzeti vidékstratégia (NVS) tartalmaz. Annak átfogó célkitűzése a hazai vidéki térségek népességeltartó és népességmegtartó képességének javítása.

¹²¹ A nemzeti célértékeket az Európa 2020 alapján határozták meg.

5.7. A KAP 2020 utáni rendszere

A Bizottság a 2020 utáni időszak *főbb prioritásaként ambiciózusabb környezetvédelmi és éghajlat-politikai törekvéseket, a támogatások célirányosabbá tételét, valamint a kutatás, az innováció és a tanácsadás területei közötti eredményes összeköttetések megteremtését* jelölte meg.¹²² A KAP teljesítményének javítása érdekében *új teljesítési modell* kialakítását tűzték ki célul. Abban a szakpolitikai hangsúly a megfelelőségről a teljesítményre helyezhető át. Az EU és a tagállamok feladatai között a szubszidiaritás fokozottabb alkalmazásával új egyensúly teremthető. Mindez egyben a jövőbeli KAP-on belüli és az EU más céljaival való szakpolitikai összhang javításához is hozzájárulhat.

A KAP jelenlegi teljesítési rendszere a részletes uniós szintű követelményeken alapul. Szoros felügyelet, bírságok és pénzügyi ellenőrzési intézkedések jellemzik. E szabályok gyakran a mezőgazdasági üzem szintjéig részletesen előíró jellegűek. Az EU jelentősen eltérő mezőgazdasági és éghajlati körülményei között azonban *az uniformizálás lehetőségei korlátozottak*.

A javaslat szerinti teljesítési modellben az EU az alapvető politikai paramétereket határozza meg (a KAP céljait, a beavatkozás általános típusait, az alapkövetelményeket). A tagállamok pedig nagyobb felelősséget viselnek.

A javasolt új teljesítési modell lehetővé teszi: a tagállamok maguk határozzák meg a sajátos körülményeiknek leginkább megfelelő támogathatósági feltételeket. Ez várhatóan jelentős egyszerűsítéshez vezethet. *Ugyanakkor a differenciált szabályozás nem sértheti a belső piac alapelveit. A javaslat a KAP különféle támogatási elemeit egyetlen egységes keretbe foglalja. Ez csökkenteni fogja a KAP megvalósításának adminisztratív terheit.*

A KAP általános célkitűzései a mezőgazdasági üzemek gazdasági életképességére, rezilienciájára és jövedelmére, a jobb környezeti és éghajlat-politikai teljesítményre, valamint a vidéki térségek társadalmi-gazdasági szerkezetének megerősítésére összpontosulnak.

Az új KAP a következő konkrét célkitűzések teljesítését szolgálja:

- *a mezőgazdasági üzemek fennmaradását biztosító jövedelem és az üzemek rezilienciája támogatása* EU-szerte az élelmezésbiztonság fokozása céljából;
- *a piacorientáltság fokozása és a versenyképesség növelése*, többek között oly módon, hogy nagyobb hangsúlyt kap a kutatás, a technológia és a digitalizáció;
- *a mezőgazdasági termelők helyzetének javítása az értékláncban;*
- *hozzájárulás az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az ahhoz történő alkalmazkodáshoz, valamint a fenntartható energia hasznosításának terjesztéséhez;*
- *a fenntartható fejlődés és a természeti erőforrásokkal – például a vízzel, a talajjal és a levegővel – történő hatékony gazdálkodás támogatása;*
- *hozzájárulás a biológiai sokféleség védelméhez, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyarapításához, valamint az élőhelyek és a tájak megőrzéséhez;*
- *a mezőgazdasági pálya vonzóvá tétele a fiatal mezőgazdasági termelők számára, valamint a vállalkozásfejlesztés vidéki térségekben történő előmozdítása;*

¹²² Az Európai Bizottság 2018. június 1-jén hozta nyilvánosságra a Közös Agrárpolitika (KAP) 2020 utáni jövőjére vonatkozó, három jogszabálytervezetet tartalmazó javaslatcsomagot.

- *a foglalkoztatás, a növekedés, a társadalmi befogadás és a helyi fejlesztés előmozdítása a vidéki térségekben, ideértve a biogazdaságot és a fenntartható erdőgazdálkodást is;*
- *az uniós mezőgazdaság által az élelmiszerekkel és az egészséggel kapcsolatos társadalmi igényekre adott válasz javítása, többek között a biztonságos, tápláló élelmiszerek fenntartható termelése és az állatjólét terén.*

A KAP-stratégiai tervben a tagállamok a közösen meghatározott eredménymutatók felhasználásával megállapítják a programozási időszakban elérni kívánt célokat. E tervet a Bizottság hagyja jóvá, illetve ellenőrzi annak végrehajtását.

5.7.1. A közvetlen támogatások tervezett rendszere

Termeléstől elválasztott támogatást a tagállam azoknak a gazdáknak nyújthat, akik támogatható területe meghaladja a tagállam által meghatározott területi küszöbértéket.

A javaslat adott naptári évben az egy termelőnek jutó, 60 ezer eurót meghaladó közvetlen támogatások kötelező csökkentését irányozza elő. (Évi 100 ezer euró felett teljes összegben.) Ugyanakkor e csökkentési kötelezettséget a munkajövedelmek előzetes levonása mérsékeli. Az elvont forrásokat a tagállamok elsődlegesen termeléstől szétválasztott formában, kiegészítő redisztributív fenntarthatósági jövedelemtámogatásra (esetleg vidékfejlesztésre) fordíthatják. *Termeléstől elválasztott támogatás kifizetésére alkalmazható intézkedések:*

Fenntarthatósági alap jövedelemtámogatás (Basic Income Support for Sustainability). Termeléstől elválasztottan, éves alapon, támogatható hektáronként fizetik ki. A támogatható területet a tagállam határozza meg. Csak valódi gazdálkodó (genuine farmer) kaphatja. A tagállam átalánytámogatást nyújthat a kisgazdaságoknak. A támogatás mértéke alapesetben azonos minden hektárra. Ám a tagállam az eltérő társadalmi-gazdasági vagy agronómiai tulajdonságokkal rendelkező területek között differenciálással élhet.

Kiegészítő jövedelemtámogatás (Complementary redistributive income support). A támogatások nagy gazdaságtól a kis- és közepes gazdaságok irányába történő átcsoportosítása érdekében a tagállamok az alaptámogatásra jogosult gazdáknak kiegészítő redisztributív, szétválasztott jövedelemtámogatást nyújtanak. A tagállam határozza meg a támogatás hektáronkénti összegét és a támogatható területet is. A tagállam kiegészítő jövedelemtámogatást nyújthat újonnan és először mezőgazdasági tevékenységet indító fiatal gazdáknak. A támogatást termeléstől elválasztottan, éves alapon, támogatható hektáronként fizetik ki.

Önkéntes támogatási rendszer környezeti és klímavédelmi célokra (eco-schemes). A kötelező kondicionalitásnál előírt feltételeket meghaladó, a környezet és az éghajlat számára hasznos mezőgazdasági gyakorlatot folytató termelők számára nyújthatják a tagállamok. E gyakorlatok meghatározása tagállami hatáskörbe kerülne.

Termeléshez kötött jövedelemtámogatás (CIS). Tagállami döntés alapján a valódi gazdálkodók számára gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szempontból fontos, nehézségekkel szembesülő ágazatok esetén nyújtható. (A közvetlen támogatások tervezett rendszerének felépítését az 5.3. ábra szemlélteti.)



5.3. ábra

A közvetlen támogatások 2020 utáni rendszere

Forrás: a szerző szerkesztése HALMAI 2020b alapján

5.8. A Közös Agrárpolitika jövője. Radikális reform versus renacionalizáció?

A radikális reform – amelynek az alábbiakban lehetséges modelljét körvonalazzuk – kulcsfontosságú tényezője a közvetlen támogatások és a termelés *következetes és teljes szétválasztása*.¹²³ (HALMAI 2004) Vagyis ebben a rendszerben nem lehetséges részlegesen összekapcsolás sem. Ugyanakkor mennyiségi korlátozások sem lehetségesek. A rendszer alapvető szabályai az egész EU-ban azonosak. A kötelező feltételeség köre a reális lehetőségekkel párhuzamosan bővíthet. A közvetlen támogatások a multifunkcionális szolgáltatások, a *közjavak előállításához* kapcsolódnának, és azok többletráfordításait fedeznék. (ELEKES–HALMAI 2009)

Egyidejűleg a *piaci reformok* elmélyítése is megvalósulhat:

- az intézményi árak a tartósan előre jelezhető világpiacon szintjére csökkenhetnek;
- az intervenció kizárólag biztonsági háló szerepet kap;
- a külső védelem csökken, de továbbra is érvényesül közösségi preferencia;
- az új tagállamokban széles körű agrárpiac-fejlesztési programok valósulhatnak meg (a nemzeti forrásokon kívül a KAP támogatásaival is), amelyek a piaci transzparencia és a mezőgazdasági alkuerő növelését célozzák.

¹²³ A felvázolt intézkedések egy részét a 2013 utáni újabb szabályozás megvalósította. E kézirat lezárása idején még folyamatban van a 2020 utáni agrárpolitikáról indított vita. A Bizottság a jelenlegi ismeretek szerint további támogatáscsökkentéseket és kiigazításokat irányoz elő, ám ez nem eredményezné a jelenlegi rendszer mélyreható változását.

E feltételek között a piaci koordináció szerepe válhat meghatározóvá. Az erősödő feltételesség és a támogatások degressziója gyengítené a földtulajdonosok pozícióját. *Javulna a támogatási transzfer*, a földárak és bérleti díjak csökkennének, a mezőgazdasági termelők jövedelme emelkedne. Egyidejűleg folytatódna az európai agrárrendszer szerkezeti átalakulása.

A Közös Agrárpolitika radikális reformja valójában az eddigi kétpilléres szerkezet meghaladását igényli. Az *új első pillér* a környezet és egyéb közjavak előállítását díjazhatná, a szigorúbb előírások teljesítését megnövelt kifizetésekkel. Az *új második pillér* pedig a vidéki gazdaság modernizációját, a vidéki közösségek társadalmi-gazdasági életképességének elérését szolgálhatná. (ELEKES et al. 2009; ELEKES–HALMAI 2009, 2010) E rendszerben a közös politika tartalma alapvetően megváltozhat: annak lényegét a *közös vidékpolitika* elnevezés tükrözhetné. (HALMAI et al. 2010)

A *renacionalizáció* lehetősége a KAP háttérében mindvégig jelen volt. Annak részleges formája is elképzelhető. Felmerülhet a közvetlen támogatások részben renacionalizált („visszanemzetiesített”) rendszerének lehetősége: a tagállamok kormányai – az uniós versenypolitika, illetve az egyes kidolgozandó KAP-előírások keretei között – csaknem teljes önállóságot kaphatnának a közvetlen támogatások allokációjában. E lehetőség révén az adott nemzeti agrárszerkezethez jobban illeszkedő rendszer lenne kidolgozható. (A közvetlen támogatások 2015-től érvényesülő rendszere több tekintetben a sajátosságokat tükrözi.) Ugyanakkor a KAP szupranacionális jellegének gyengülése egyre inkább megkérdőjelezheti annak közös finanszírozását (különösképpen a pénzügyi szolidaritást, azaz az első pillér teljes egészében közös finanszírozását). Felmerülhet a teljes, a finanszírozásra is kiterjedő renacionalizáció igénye is.¹²⁴

A *radikális reform* – eltérően a renacionalizációtól – az eddigi reformok folytatása, elmélyítése lehetne. E megreformált közös politika a 21. században is az európai integráció alapvető eleme maradhatna.

Am más irányú változás sem lehetetlen: a világgazdaság átfogó liberalizálásával párhuzamosan – mint arra már utaltunk – akár a KAP teljes lebontása is elképzelhető. Mindazonáltal ez utóbbi változat nem tűnik túlzottan valószínűnek. Az európai integrációs folyamat mélyülésével egyidejűleg ez az alapvető, a belső piac tekintetében is megkerülhetetlen közös politika aligha lenne teljesen kiiktatható. Ráadásul az európai társadalmak valószínűleg nem kívánnak lemondani az „európai” stílusról, az európai (multifunkcionális) mezőgazdaság pótlólagos rurális szolgáltatásairól.

Áttekintendő fogalmak

- multifunkcionális mezőgazdaság
- európai mezőgazdasági modell
- a Közös Agrárpolitika céljai
- agrár-piacpolitika
- agrár-struktúrapolitika

¹²⁴ Ezt erősítheti az EU nagymértékben megnövekvő heterogenitása. A fejlett tagállamok szívesebben áldoznának kizárólag saját mezőgazdaságuk támogatására. Az egyre inkább nemzeti eltéréseket mutató első pillér a belső piac működésében is zavart okozhat.

-
- „eredeti modell”
 - közösségi preferencia
 - importlefölözés
 - exporttámogatás
 - intervenció
 - KAP-reform(ok)
 - szétválasztás
 - közvetlen kifizetés
 - kölcsönös megfeleltetés
 - Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA)
 - Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA)
 - közös piacszervezet
 - pénzügyi szolidaritás
 - egységes piacszervezet
 - első és második pillér
 - importrezsim
 - intervenció
 - mennyiségi szabályozás
 - közvetlen támogatás
 - alaptámogatás-moduláció
 - kizöldítés (greening)
 - degresszió
 - integrált vidékfejlesztés
 - renacionalizáció

Vákát oldal

6. Regionális politika

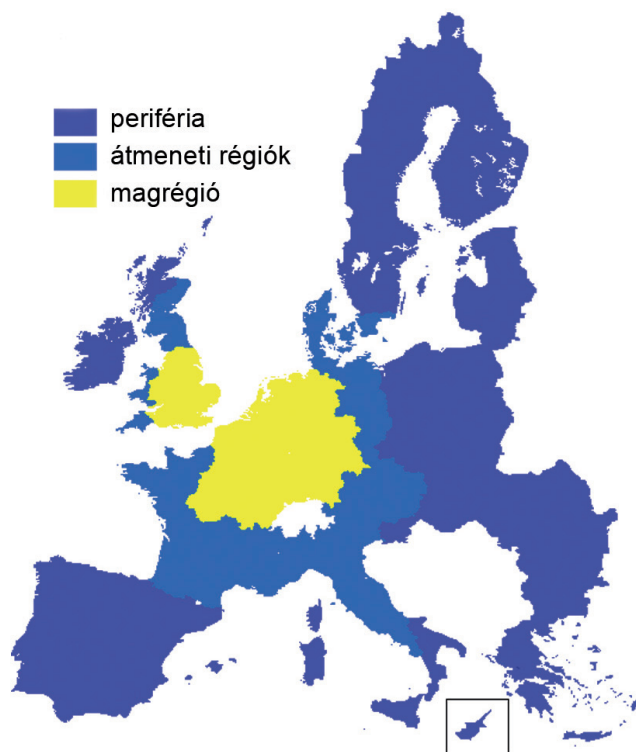
6.1. Regionális fejlettségbeli különbségek

Az Európai Gazdasági Közösség létrejöttkor a vidéki Európa nagyon szegény volt. A villamos energia és a telefon egyáltalán nem volt általános jelenség, sőt sok helyen a vízvezetékek is hiányoztak. A gyors gazdasági növekedés pozitív hatásai elsősorban a nagyvárosokban és az ipari régiókban jelentkeztek. Ezt felismerve az alapítók az európai integráció egyik meghatározó céljaként a következőket fogalmazták meg: csökkenteni kell a régiók közötti fejlettségbeli különbségeket, valamint a legkevésbé fejlett régiók vagy szigetek (ideértve a vidéki területeket is) elmaradottságát. A vidéki Európa vált az európai integráció egyik fő célterületévé.

A regionális fejlettségbeli különbségek azonban továbbra is problémákat okoznak. A regionális jövedelmek az Európai Unióban világos modellt követnek: Európában erősen centralizált a gazdasági tevékenység; a „gazdag” régiók egymáshoz közeliek. E régiók alkotják az EU gazdaságának magját. A „szegény” régiók pedig a periférián helyezkednek el. (COMBES–OVERMAN 2004) Bár Nyugat-Németország, a Benelux államok, Franciaország északkeleti része és az Egyesült Királyság délkeleti része csak a földterület egyhatedét foglalja el, és az összlakosság egyharmadának ad otthont, mégis erről a területről származik a közösségi GDP fele. Ezt a területet nevezzük *magnak* (másként: centrumnak), az európai gazdasági tevékenység központjának. („Európa szívének” is nevezik e központi térséget.) A gazdasági tevékenység koncentrációja a magtól távolodva csökken. (Ugyanakkor masszív koncentráció mutatható ki például Észak-Olaszország, az ibériai és az ír régiók egyes pontjain is.)¹²⁵

A „periféria” a közösségi földterület 65%-át, a lakosság 40%-át fogja át, ám a közösségi GDP-nek csak a 20%-a származik innen (lásd a 6.1. ábrát). Ezért itt általában jóval alacsonyabb az életszínvonal. Nagyobb a munkanélküliség (különösen a fiatalok között), a szegénység. A gazdasági tevékenység földrajzi elhelyezkedése tehát meghatározó jelentőségű. *A gazdasági tevékenység és teljesítmények térbeli elrendeződése elsősorban nem a nemzeti határok között, hanem regionális szinten valósul meg.*

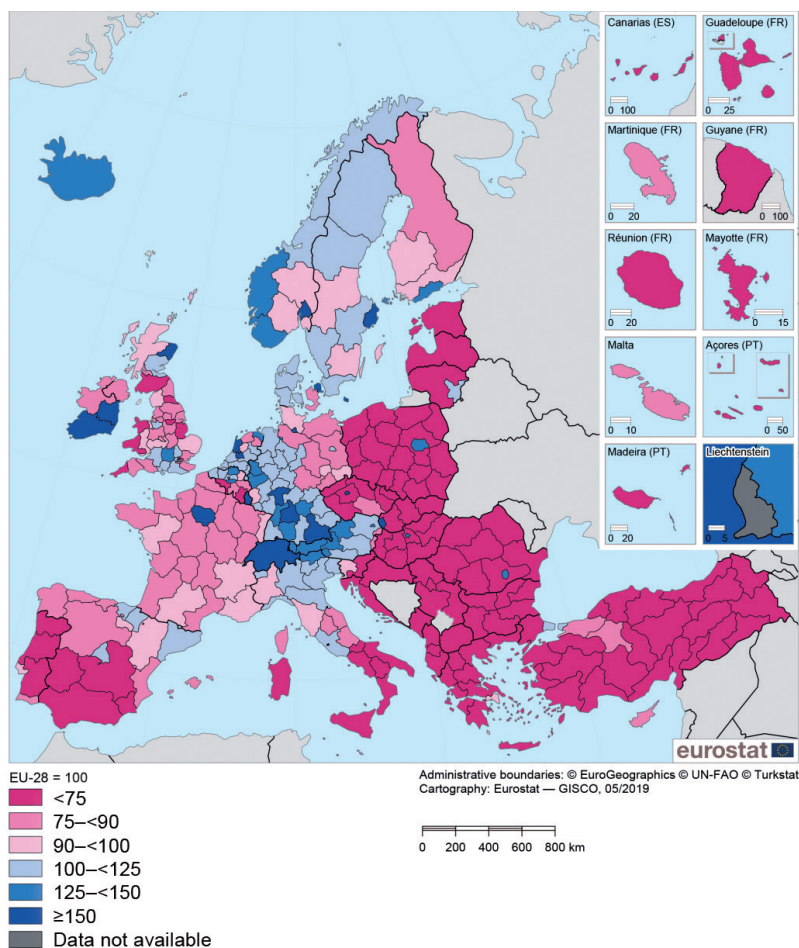
¹²⁵ Továbbá különösen fontos, ám a centrumtól távoli városok (például Róma, Madrid, Dublin, Edinburgh, Stockholm és Helsinki) körül.



6.1. ábra

*Központi és periferikus régiók, EU27**Forrás: European Commission*

A *jövedelemeloszlás földrajzi egyenlőtlenségét* bemutató 6.2. ábra alapján is látható, hogy nemcsak az egyes országok között, hanem azokon belül, az egyes régiók között is igen jelentős jövedelmi különbségek vannak. Általános tendencia: míg a tagállamok (EU15) közötti jövedelemeloszlás kiegyensúlyozottabbá vált, országokon belül gyakran fokozódtak a regionális eltérések. Ez az eltérés csak tovább nőtt az EU bővítései során.



6.2. ábra

*Földrajzilag egyenlőtlen jövedelemeloszlás az EU-tagállamok régióiban:
az egy főre jutó GDP eltérő szintjei (2017)*

Megjegyzés: A tagjelölteket és az EGT tagállamok régióit is tartalmazza. NUTS 2 régiók. Vásárlóerő szterderben (PPS) számítva. Az EU28 átlaga = 100.

Forrás: Eurostat

Miért olyan fontos a gazdasági tevékenység lokációja (térbeli elhelyezkedése)? Például Finnország északi részén nagyon kevés ember él. Miért okoz gondot az ottani csekély gazdasági teljesítmény? A fő szabály szerint a periférián elhelyezkedő térségekben alacsonyabb az egy főre jutó jövedelem. Kiemelést igényelnek az alábbiak:

A 13 új tagállamban a legtöbb régióban a jövedelem jóval elmarad a „régii” tagállamok (az EU15) jövedelmi szintjétől. A legszegényebb régió jövedelme a Kelet-Balkánon az EU átlagának 30%-át sem éri el. Ugyanez az arány Belső-London esetében több mint 340%!

Az EU15 régiói közül lényegében mindegyik (eltekintve a legnyugatibb és legdélibb régióktól) átlagos jövedelmi szintje meghaladja az EU28 átlagának 75%-át. (A legszűkebb, zord térségek jövedelmében pedig meghatározó szerepet töltenek be a Svédország és Finnország által nyújtott széles körű transzferek.)

E széles jövedelemdiszparitás társadalmi és politikai szempontból is jelentős problémát képez. A nagy jövedelmi rések nem könnyítik meg az európai integráció elmélyítését. Az európai integráció működésének elemi feltétele a szegény régiók felzárkózási lehetőségeinek a megteremtése. Nemcsak az alacsony jövedelem okoz problémát: a társadalmi problémák különféle indikátorai egyaránt a szegény régiók hátrányait tanúsítják. E régiókban gyakran az átlagosnál jóval magasabb az ifjúsági munkanélküliségi szint, a hosszú távú munkanélküliség, illetve alacsonyabb a beruházás és az oktatás színvonala.

Az egyes tagállamok közötti jövedelmi rés is széles, ám a szórás közöttük az idő előrehaladásával mérséklődik. Jelentős felzárkózást teljesített Spanyolország, Portugália és Görögország, Írország pedig kivételesen gyorsan zárkózott fel.¹²⁶ Egyértelmű az új tagállamok konvergenciája is, bár a tagság eddig még nem vezetett átütő erejű eredményekhez.

A fenti folyamatokkal egyidejűleg *a régiók közötti jövedelemegyenlőtlenség mindegyik tagállamban állandóan nőtt.* Az alacsonyabb egy főre jutó jövedelemmel jellemezhető régiók relatív helyzete az esetek többségében romlott.

6.2. Konvergencia és divergencia¹²⁷

Az egy főre jutó GDP-diszparitás alakulása szigma (σ) *konvergenciaként*, azaz az egy főre jutó GDP átlagértéke körüli ingadozás változásával mérhető.¹²⁸ Empirikus kutatások eredményei szerint *az egyenlőtlenségek nagyobbak az EU-régiók, mint az országok között.* Az egyenlőtlenség évi átlagos csökkenésének üteme magasabb volt a vizsgált országok, mint a vizsgált régiók esetében. (EC 2004)

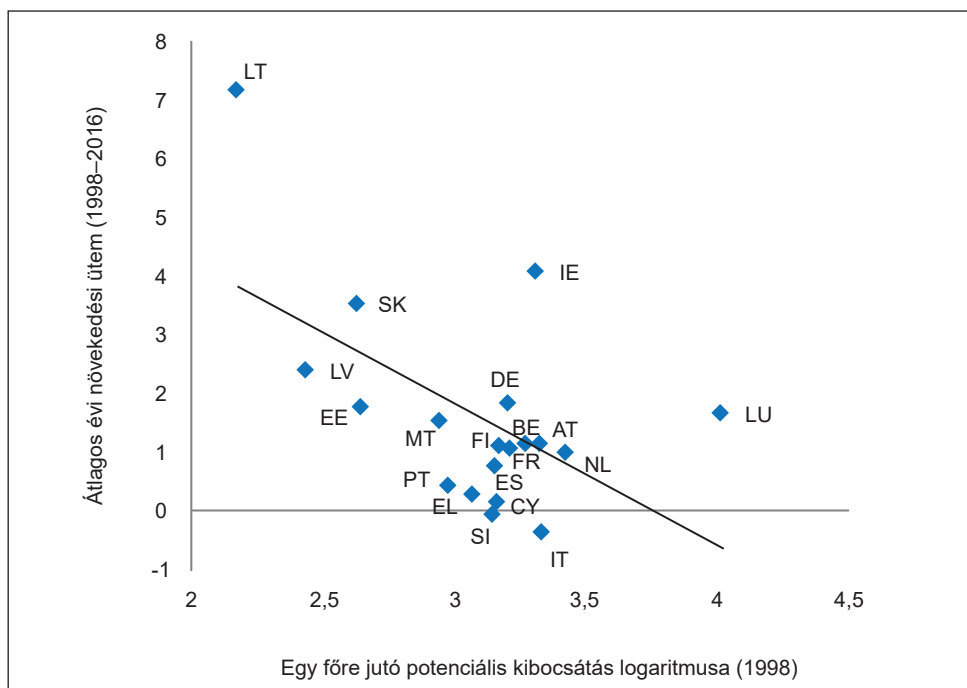
A gazdasági integráció a tárgyalt időszakban erőteljesen mélyült az EU-ban. Ugyanakkor e folyamat főleg *kezdetben csak korlátozott számú régióknak kedvezett.* Azok közé az egyes országok legdinamikusabb és leginnovatívabb régiói tartoztak. (GIANETTI et al. 2002) Ennek eredményeként a konvergencia országszinten nő, ám azt valójában csak néhány régió hajtja előre. Ugyanakkor a tagállamokon belül az egy főre jutó GDP szintje távolodhat. *A tagállamszintű konvergencia előrehaladásával e belső eltérések – legalább ideiglenesen – még akár bővíhetnek is.*

Az alacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező euróövezeti tagállamok az 1999–2016. évi időszakban átlagosan gyorsabban nőttek, mint más tagállamok (béta – β – *konvergencia*). Ugyanakkor a korreláció nagyságát befolyásolta a 2007 után csatlakozott tagállamok felzárkózása. (Lásd 6.3. ábra.)

¹²⁶ A konvergencia alól nyilvánvaló kivétel Luxemburg: noha az EU-transzferek nettó kedvezményezettje, gyors fejlődését nem ez magyarázza. A döntő tényező a pénzügyi szolgáltatások kivételes fejlődése, amely részben az alacsony adókon, illetve az uniós szabályok által egyre kevésbé megtűrt banki titoktartáson alapul.

¹²⁷ Lásd HALMAI 2019a.

¹²⁸ A konvergenciairodalomban általánosan használt indikátorok: a Gini-index, a Theil-index és a variációs koefficiens négyzete.



6.3. ábra

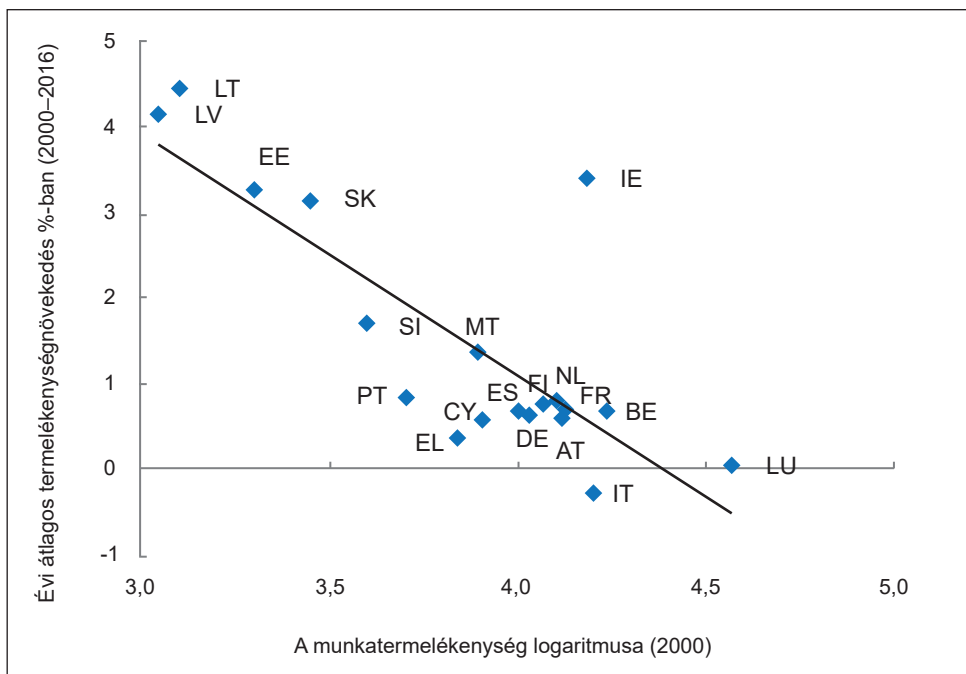
Egy főre jutó potenciális kibocsátás: kezdeti szint és növekedés (béta konvergencia)

Megjegyzés: Euróvezeti tagállamok. 1998 az első év, amikor valamennyi euróvezeti tagállam (EA12) összehasonlítható adatai elérhetőek.

Forrás: AMECO-adatok alapján a szerző szerkesztése

Az egy főre jutó reál GDP konvergenciáját különböző tényezők vonták maguk után. Általában minél alacsonyabb valamely ország kezdeti, egy főre jutó GDP-je, annál magasabb a gazdasági növekedés üteme, beleértve a fejlett gazdaságokhoz történő felzárkózás ütemét is. (Ez az úgynevezett konvergenciahipotézis.) A *termelékenység felzárkózása* e folyamat kulcsa.¹²⁹ A termelékenység felzárkózása olyan mértékben lehetséges, amennyiben a tőke és a technológia határon keresztül történő áramlása a hozzáférhető tőke mennyiségét és minőségét a kevésbé fejlett gazdaságok számára megemeli, illetve amilyen mértékben utóbbiak javítják humán tőkéjük minőségét. (Többek között megfelelő képességfejlesztéssel és képzéssel.) A 2000-ben még alacsony termelékenységi szinttel jellemezhető euróvezeti – különösképpen a balti – tagállamok 2000 és 2016 között a legerőteljesebb termelékenység-növekedést mutatták. (Lásd 6.4. ábra.)

¹²⁹ FRANKS et al. (2018) érvelése szerint az euróvezeti tagállamok esetében a termelékenység korlátozott felzárkózása a jövedelmi konvergencia hiányának a fő tényezője.



6.4. ábra

Reálkonvergencia az euróövezetben (béta-konvergencia)

Forrás: AMECO-adatok alapján a szerző szerkesztése

A „nagy krízis” után rendkívül *differenciált kilábalási folyamatok* jellemezték az Európai Unió tagállamait és régióit. A növekedési ütemek szignifikáns különbségeit nem elsősorban ciklikus tényezők, hanem *strukturális különbségek* magyarázhatják. Mindez a *divergencia új modelljeinek veszélyeit* hordozza.

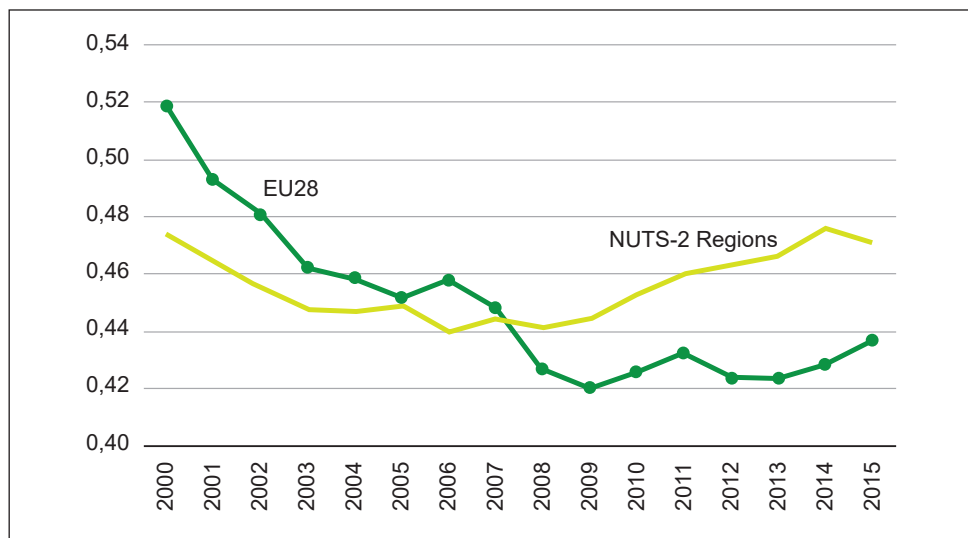
Az euróövezetben a kevésbé fejlett mediterrán tagállamok még mindig a 2008. évi válság tartós következményeivel küzdenek. A „rég” euróövezeti tagállamok körében a fejlett és a kevésbé fejlett tagállamok közötti különbség meghaladja az euró bevezetésekor kimutatható különbséget. Ugyanakkor a 2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozott „új” tagállamok a krízis legsúlyosabb éveiben tapasztalt mély recesszió és növekvő divergencia után ismét felzárkózási pályára kerültek.¹³⁰

A *regionális* folyamatok tekintetében a konvergencia átlagos sebessége 30%-kal alacsonyabb, mint a tagállamok között. A régiók eloszlása a tagállamokéra hasonlít, de jóval nagyobb szórást mutat. (Bukarest és Pozsony messze felülmúlták saját országuk teljesítményét.) Ugyanakkor más régiók alulteljesítők saját nemzeti átlagukhoz, illetve más régiókhoz viszonyítva egyaránt. (ALCIDI 2019) Dél-Európa 2000 utáni konvergenciateljesítménye

¹³⁰ Ennek ellenére felzárkózások sérülékeny, növekedési potenciáljuk pedig differenciált mértékben korlátozott. Ezért hosszabb távon – mélyreható reformok nélkül – konvergenciájuk nem lehet fenntartható. Lásd például HALMAI 2014, 243–251. Vessd össze: HALMAI–VÁSÁRY 2012.

kiábrándító. A szegény régiók az EU átlagához képest még szegényebbek lettek. Ugyanakkor számos északnyugati régió (a „rég” tagállamokból) az átlagnál magasabb induló jövedelmi szint ellenére az EU többi területénél magasabb növekedési ütemet teljesített. A szakirodalmi hipotézissel szemben néhány „bajnok régió” az elmúlt másfél évtizedben induló előnyét tovább növelte, s meghaladta a nemzeti átlagot. Szétválás mutatkozik a konvergencia dinamikája tekintetében: egyrészt a „rég” és „új” tagállamok, másrészt a dél–kelet és az észak–nyugat dimenzió mentén.

Ugyanakkor lényeges irányzatokat mutat a variációs koefficiens (sztenderd eltérés osztva az átlaggal) változása az egy főre jutó GDP szórásának a mértékszámaként. (Az országok és régiók közötti σ konvergencia alakulását a 6.5. ábra mutatja.)



6.5. ábra

Szigma konvergencia az EU-ban: tagállamok és régiók

Forrás: ALCIDI 2019

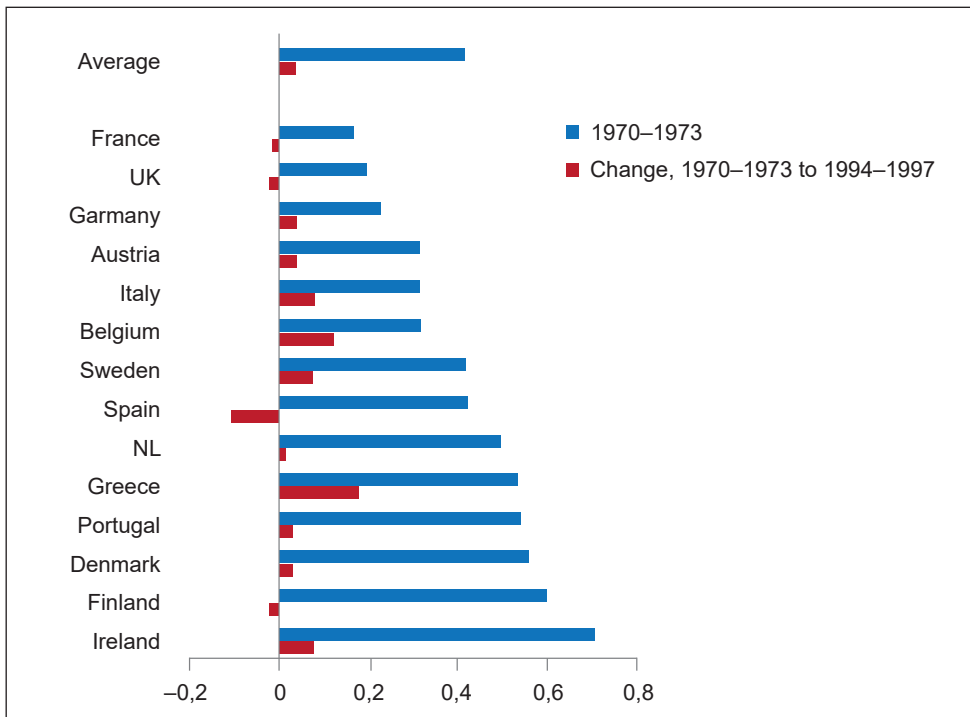
A krízis előtt, 2000 és 2007 között az országok és régiók közötti különbségek az egy főre jutó GDP-ben (PPS) csökkentek, azaz σ konvergencia érvényesült. 2008-tól kezdődően azonban az eltérések – összefüggésben a pénzügyi és gazdasági válsággal – regionális szinten növekedni kezdtek. E tendencia a mediterrán tagállamokat érintette a leginkább. 2015-ben a koefficiens visszatért 2000. évi szintjéhez. Tagállami szinten 2000–2009 között konvergencia érvényesült. Azóta stagnálás, majd 2013-tól divergáló modell tapasztalható.

Bulgária, Lengyelország, Románia, Szlovákia, hasonlóképpen Csehország és Magyarország, egyaránt az erőteljes béta divergencia modelljét mutatják. Alcidi (2019) elemzése szerint a tókerégiók (jellemzően fővárosi agglomerációk) kiugró értékeket mutatnak, míg a 2000-ben is az átlag alatti jövedelmet teljesítő régiók relatív pozíciója tovább romlott. *A tókerégiók „nyertesek”, a többi régió pedig lemarad, nem képes felzárkózásra.* (ALCIDI 2019)

6.3. Integráció és specializáció

Az eddigiek alapján úgy tűnhet, hogy az európai integráció csak szerény hatással volt a gazdasági tevékenységek lokációjára (az iparágak földrajzi elhelyezkedésére). A változások zöme az egyes nemzeteken belül, és nem a nemzetek között zajlott le. A gazdasági tevékenységek összesítése (azaz egyetlen mutatóval, a GDP-vel történő mérése) azonban elrejtje az egyes országokon vagy régiókon belüli gazdasági tevékenység összetételében bekövetkező változásokat. Az európai integráció ugyanakkor sokkal inkább az ágazatok, szektorok klaszterének kiépítésére, s nem annyira régiók szerinti csoportosítására ösztönzött. E lehetőség feltárásához az egyes országok és régiók ipari szerkezetét és annak fejlődését érdemes megvizsgálni. (BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 245–249.)

Az európai országok iparának szerkezete és annak fejlődése az úgynevezett Krugman-féle specializációs index segítségével vizsgálható. A Krugman-index megmutatja: az ipari tevékenység mekkora hányadát illetően van szükség változásra ahhoz, hogy az országban az egyes ágazatok részesedése megegyezzen az EU-átlaggal. Az EU15-re vonatkozó korábbi indexeket a 6.6. ábra mutatja.



6.6. ábra

Az EU15 ágazati szerkezetének specializációja

Forrás: MIDELFART-KNARVIK et al. 2002 alapján BALDWIN–WYPLOSZ 2004

Mivel a változás általában pozitív irányú, elmondhatjuk, hogy a legtöbb ország iparszerkezete távolodik az átlagos ipari szerkezettől, azaz egyre inkább bizonyos ágazatokra szakosodnak. (Az egyetlen nagyobb kivétel Spanyolország, amelynek iparszerkezete lényeges mértékben közeledett az EU átlagához.) A változás mértéke a legtöbb tagállamban azonban viszonylag kismértékű, általában 5 és 10% között mozog.

6.4. A gazdasági tevékenység elhelyezkedésének elméleti háttere

A gazdasági tevékenység elhelyezkedését – a regionális politikán kívül – *két fő közgazdasági tényező* határozza meg: a komparatív előny és az úgynevezett agglomeráció elve. Azokat a következőkben némiképp leegyszerűsítve tekintjük át.¹³¹ Az első tényező az európai országok közötti természetes különbségekre koncentrál, a második pedig a szorosabb integrációnak a gazdasági tevékenység földrajzi klasztereit előmozdító hatásaira összpontosít.

A *komparatív előny* jól ismert közgazdasági fogalom: az egyes országok azokra a ágazatokra specializálódnak, amelyeket illetően komparatív előnyük van. (A kereskedelem révén meg tudják szerezni mindazokat a javakat, amelyekre szükségük van, de maguk nem állítják elő őket.) Mindennek révén javulhat az erőforrások allokációjának a hatékonysága. Ez az elmélet az országok közötti specializációs különbségek magyarázatára alkalmas, ám arra is csak korlátozottan, hiszen a termelési tényezők immobilitását feltételezi.

Az európai integráció meghatározó mozzanata a tagállamok közötti kereskedelem liberalizálása. A szabadabb kereskedelem arra ösztönzi az egyes tagállamok gazdasági szereplőit, hogy az általuk hatékonyan előállítható termékekre szakosodjanak. Azokat a termékeket pedig, amelyek előállításában kevésbé hatékonyak, importálják. Mindez a termelés tagállamok közötti reallokációjához vezet, erősítve az egyes országok ágazati szakosodását.

A komparatív előny vizsgálata során a központi kérdés, hogyan osztják el valamely országban a termelési tényezőket (a tőkét, a képzett és a képzetlen munkaerőt stb.) az egyes ágazatok között. Implicit módon – az egyszerűség kedvéért – azt feltételezzük, hogy mindegyik tagállam egyúttal egyetlen régió. Ezért a gazdasági tevékenység tagállamon belüli elhelyezkedése nem merült fel kérdésként.

Azonban – ahogyan azt már korábban láttuk – a fejlettségbeli különbségek regionális szinten gyakran jelentősebbek, így sokkal inkább az országon belüli különbségek vizsgálatára van szükségünk. Ezért fontos az *új gazdaságföldrajzi megközelítés* (Krugman, Venables stb.), amely szerint az integráció a gazdasági tevékenységet területileg koncentrálna (*agglomeráció*).

A következőkben a kulcskérdés: hogyan hat az európai integráció a gazdasági tevékenység elhelyezkedésére az egyes tagállamok régiói között? Az egyszerűség kedvéért a következőket feltételezzük: egy-egy tagállamban egyetlen iparág működik, ám mindegyik országban több régió található.

¹³¹ A következőkben elsősorban BALDWIN–WYPLOSZ 2004 és 2015 műveire támaszkodtunk.

6.4.1. Agglomerációs és szóródási erők

Amikor a termelési tényezők átléphetik a határokat, a – nemzetközi vagy regionális – integráció különböző hatásokkal járhat. A méretgazdaságosság és a kereskedelmi költségek *a gazdasági tevékenységek földrajzi csoportosítására (clustering)* ösztönözhetnek. E csoportosítás alapvetően két formát ölthet:

- *Átfogó csoportosítás* esetén egyes területeken sokféle gazdasági tevékenység lesz, míg más területek üres perifériává válnak.
- *Szektorális csoportosítás* esetén minden egyes ágazat meghatározott régióhoz tartozik, de a legtöbb régióhoz tartozik valamilyen csoport.

Az agglomerációs és a szétszóródási erő, mint gazdasági kulcsfogalmak, összekötik az európai integrációt és e csoportosítási kimeneteket. Az integráció általában a kereskedelmi költségek csökkentését eredményezi. E változás ugyanakkor hatást gyakorol a fent említett agglomerációs és szétszóródási erőkre. (Részletesebben lásd BALDWIN–WYPLOSZ 2015.)

Agglomerációs erőről akkor beszélünk, amikor a gazdasági tevékenység területi koncentrációja olyan erőt hív életre, amelyek további területi koncentrációra ösztönöznek. E definíció körkörös, nem pedig az okok egyenesvonalú láncra. Sokféle agglomerációs erő van (például technológia, munkaerőpiac), ám ezek egy része csak nagyon kis mértékben fejti ki hatását. Az integrációs tanulmányok szempontjából alapkérdés: az európai integráció – az egyes országok és régiók szintjén – milyen hatással van az agglomerációra. A két legfontosabb agglomerációs erőt, amely földrajzilag igazán nagy területeken fejti ki a hatását, *keresleti*, illetve *kinálati (vagy költség-) kapcsolatoknak* nevezzük. A gazdasági tevékenység térbeli eloszlása adott időpontban a koncentrációt segítő (agglomerációs) és a koncentrációval szembeni (diszperziós) erők egyensúlyától függ. A döntő kérdés: hogyan hat az európai integráció az ipar egyensúlyi lokációjára? Ehhez tekintsük át az agglomerációs és a diszperziós erőket!

Az agglomerációs erők a további térbeli koncentrációt bátorítják. Egyesek közülük csak helyi dimenzióban működnek: például a bankok csoportosulása London meghatározott részein. Az európai integráció agglomerációs hatásai nem ezen a szinten, hanem a tagállamok és a régiók szintjén azonosíthatók. A földrajzi terekben működő két legfontosabb agglomerációs hatás a keresleti, illetve a költségkapcsolat (másként fogalmazva: visszafelé, illetve előretekintő kapcsolatok).

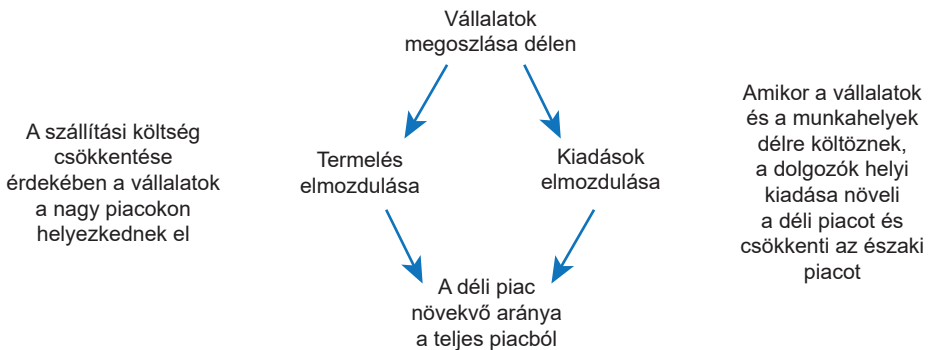
E kapcsolatok bemutatásakor egyszerűsítő feltételekkel kell élnünk. Egyrészt feltételezzük, hogy a vállalatok egyetlen telephelyet választanak. Másrészt csak két telephely (észak és dél) közül választhatnak.

A *keresleti kapcsolatok* alapja a piacméret. A kereskedelmi költségek csökkentése érdekében a vállalatok olyan telephelyet választanak, ahol könnyen hozzáférhető valamely nagy piac. (Lásd a 6.7. ábrát.) Az okság körkörösé válik: a vállalatok mozgása a kis északi piacokról a déli nagy piacok felé a nagy piacokat még nagyobbá, a kis piacokat pedig még kisebbé teszi. Közvetlenül nő a piacméret például azáltal, hogy a vállalatok egymástól is vásárolnak (közbenő termékeket). Közvetetten befolyásolják ugyanakkor a piac méretét azáltal, hogy a munkaerő is oda áramlik, ahol a vállalatok és a munkahelyek vannak. Mivel

a munkások a jövedelmük nagyobb részét helyben költik el, tovább nő a nagy piac. Például valamely vállalat elhagyja Dijont, s termelését Párizsban folytatja. Természetesen álláshelyek is Párizsban lesznek. E változás nehezíti a munkavállalást Dijonban, s valamelyest megkönnyíti az álláshoz jutást Párizsban. E változás hatására a dolgozók egy része Párizsba költözik. Ezt „agglomerációs kényszernek” nevezzük. A gazdasági tevékenység térbeli koncentrációja (a Dijon–Párizs-mozgás) újabb erőket hoz mozgásba (a piacnagyság változása), amelyek tovább erősítik a térbeli koncentrációt. Hasznos két, szorosan összetartozó dolog, a piaci méret (a nagy piac mint a teljes piac része), illetve a vállalatok lokációja (a vállalatok térbeli megoszlása) szétválasztása.

A bal nyílból kindulva látható: a piac mérete hatással van a vállalatok elhelyezkedésére. A vállalatok minimalizálni kívánják szállítási és egyéb kereskedelmi költségeiket. A jobb nyíl mutatja: a vállalatok lokációja hatást gyakorol a viszonylagos piacnagyságra. A vállalatok dolgozókat alkalmaznak, a dolgozók pedig helyben kívánják elkölteni a jövedelmüket. Ha nem működnének ellentétes, diszperziós erők, e körkörös okság addig érvényesülne, amíg észak az álláshelyek és a vállalatok tekintetében ki nem ürülne.

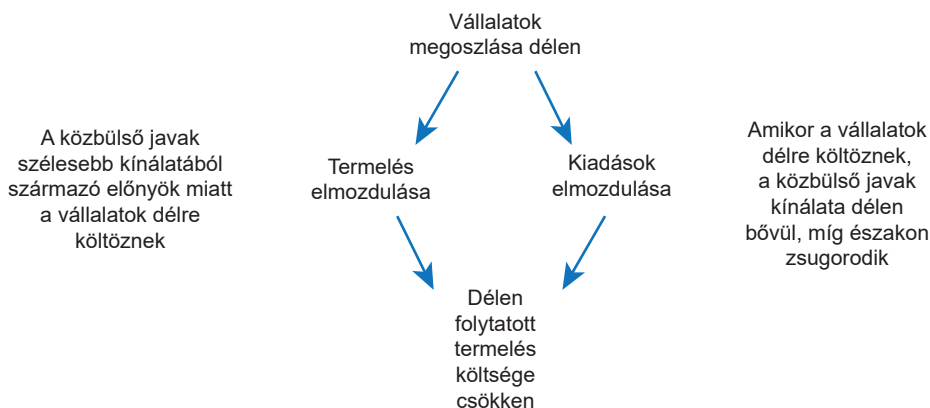
A kínálati (költség-) kapcsolatok hasonlóan működnek, de a termelési költségekkel függenek össze. A vállalatok zöme sok inputot: nyersanyagot, gépet és berendezést vásárol, valamint speciális szolgáltatásokat (marketing, pénzügyi, informatikai szolgáltatások) vesz igénybe. A kereskedelmi (szállítási és egyéb, például a távolság miatti információs) költségek miatt ezek az inputok olcsóbbak ott, ahol sok ilyen inputot előállító cég tömörül. A kínálati kapcsolat tehát arra ösztönzi a vállalatokat, hogy a szállítók közelébe települjenek. Mivel ezek a vállalatok is kiszolgálják más vállalatokat, a közbenső termékek költsége is tovább csökken. (Lásd a 6.8. ábrát.)



6.7. ábra

Keresleti kapcsolatok (körkörös hatás)

Forrás: BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 252.



6.8. ábra

Költségkapcsolatok (körkörös hatás)

Forrás: BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 253.

A 6.8. ábra két összekapcsolódó tényezőt tartalmaz: a vállalatok *elhelyezkedését* (térbeli eloszlását) és a nagy piacra történő termelés *költségelőnyét* (a termelési költségek térbeli eloszlását). Ha egyre több vállalat működik a nagy piacon (a példában délen), akkor – ha minden más tényező egyenlő – e nagy piacon olcsóbb vállalkozni. A termelési költségek e különbsége befolyásolja a vállalatok térbeli elhelyezkedését. A vállalatok relokációja északról délre javítja az üzleti klímát délen, és egyidejűleg rontja északon (legalábbis az elérhető inputok mennyiségét illetően). Ha nem lennének ellentétes irányú erők, a körkörös oksági összefüggések miatt észak teljesen kiürülne. A költséghez kötődő körkörös okság lényege tehát a következő: a vállalatokat a sok szállító jelenléte vonzza a nagy piacokra, s a vállalatok nagy piacok felé irányuló áramlása tovább növeli a szállítók körét, s teszi a nagy piacot a termelési költség tekintetében még inkább vonzóvá.

Létezik azonban több olyan erő is, amelyek a gazdasági tevékenységek agglomerációja ellen hatnak. Ezeket *szóródási* (diszperziós) *erőknek* nevezzük. Ilyenek például a bérleti díjak, a földárak vagy a külkereskedelmi forgalomba nem kerülő szolgáltatások magas költsége. E költségek általában alacsonyabbak a kevésbé fejlett régiókban, s ez az agglomeráció ellen hat. (Például Közép-Londonban egészen más a lakó- vagy a kereskedelmi ingatlan ára, mint Észak-Walesben.) Ez azt jelenti, hogy ha minden más egyenlő lenne, a vállalatok és a dolgozók szívesebben helyezkednének el a kevésbé beépített területen. A diszperziós erők az agglomerációs erőkkel szemben növelik a kevésbé fejlett régiók vonzerejét. A föld- és ingatlanárakon kívül számos formája létezik a diszperziós erőknek. (Például a túlnépesedett területeken kevésbé kellemes az élet: nagy a fény-, a zaj- és a légszennyezés. Am ezeket a hatásokat, minthogy nem függenek össze az európai integrációval, a továbbiakban figyelmen kívül hagyjuk.)

A szóródási erők közül az új gazdaságföldrajzi megközelítés a *helyi versenyre* koncentrál. A kereskedelmi költségek és a tökéletlen verseny miatt a vállalatok szívesebben telepednek oda, ahol kevés a helyi versenytárs, vagyis a helyi verseny elkerülésére a vállalatok szétszóródnak a piacokon.

Az agglomerációs és szóródási erők természetesen egyidejűleg működnek. *Egyensúlyuk* eredménye a gazdasági tevékenységek földrajzi megoszlása. A további vizsgálatok célja annak a megállapítása, hogy az európai integráció miként befolyásolja az iparágak egyensúlyi elhelyezkedését.

6.4.2. Az európai integráció lokációs hatásai

Az európai integráció az agglomerációs és diszperziós erők egyensúlyát komplex módon befolyásolja. E komplexitás fontos a valóság megértéséhez. Az európai integráció lokációs hatásai – mint az eddigiekben már láthattuk – nem egyszerűek. A legjobb út a megértéshez a progresszív komplexitás elvének a követése. E szerint folytatjuk a téma kifejtését.

Mindenekelőtt néhány *egyszerűsítő feltételezés* szükséges. Az elemzésben első lépésként a helyi verseny kivételével figyelmen kívül hagyunk minden diszperziós erőt. Figyelmen kívül hagyjuk továbbá a költségekhez kapcsolódó – előzőekben bemutatott – körkörös okságot. (Feltételezzük, a vállalatok nem vásárolnak közbülső inputokat.) Mindezek után egyetlen proagglomerációs és egyetlen prodiszperziós megfontolás marad:

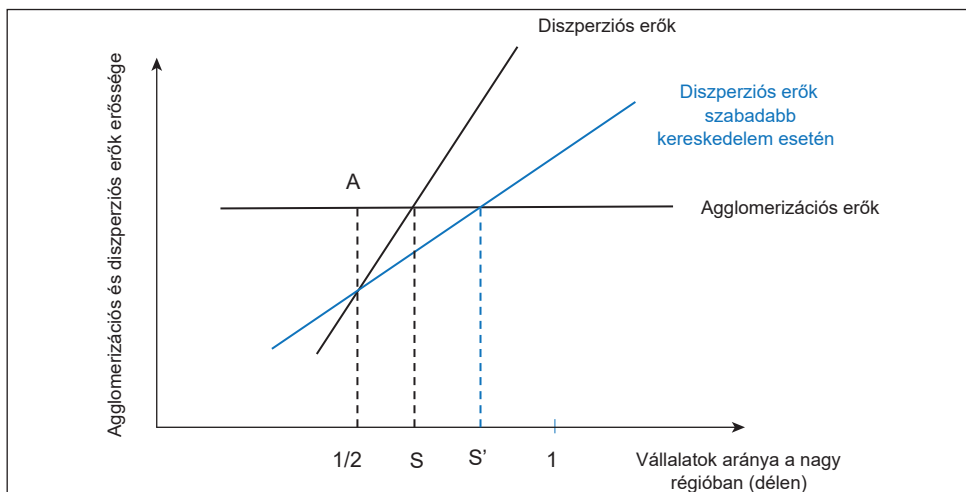
- *Proagglomerációs erő.* A vállalatok számára – ha minden más egyenlő – a következő tényező meghatározó: a kereskedelmi költségek megtakarítása érdekében nagy piacokon telepednek le, hogy közelebb legyenek vásárlóikhoz, mint kis piacokon található telephelyek esetén lennének.
- *Prodiszperziós erő.* A vállalatok – ha minden más egyenlő – a következőt tekintik meghatározónak: olyan piacokon kívánnak jelen lenni, ahol kevés a helyi versenytárs, azaz a kis piacokon.

Végül lényeges egyszerűsítő feltevés a kereslethez kötött agglomerációs erők esetében a – már bemutatott – körkörös okság figyelmen kívül hagyása. Ennek egyik eleme az a feltételezés, hogy a dolgozók összes jövedelmüket a szülőhelyükön költik el, tekintet nélkül munkavégzésük tényleges helyszínére. A déli piacok nagyobbak lesznek, de a délre költöző vállalatok nem teszik nagyobbá a piacot.

Az agglomerációs és a diszperziós erők egyensúlyának tanulmányozásához a 6.9. ábra nyújthat – egyszerű keretek között – segítséget. A 6.9. ábrán az agglomerációs és a diszperziós erők a függőleges tengelyen szerepelnek. A vízszintes tengely jelzi az összes, a nagy régióban (azaz délen) elhelyezkedő vállalatok arányát. Előzőek alapján az ábra a következőképpen értelmezhető:

- Az agglomerációs erők vonala lapos, mert az egyszerűség kedvéért figyelmen kívül hagytuk a körkörös okságot. A piacméret-különbség nem változott a déli vállalatok arányával, ezért az agglomerációs erő nagysága nem változik, amikor elmozdulás történik az agglomerációs erővonal mentén.
- A diszperziós erő vonala emelkedik, mert a kis régióban maradás előnye emelkedik, amikor több vállalat költözik a déli piacra. A pozitív meredekség megértése megjegyzést igényel: a különbség az északi helyi verseny és a déli között növekszik, amikor a vállalatok magasabb aránya délre költözik. Például tételezzük fel: csak négy vállalat van. Ha egyaránt 2-2 a régiók között, akkor a helyi verseny egyenlő. Ha a vállalatok aránya 3:1, a helyi verseny intenzívebb a három vállalatot befogadó

régióban (délen). (Még inkább az, ha az arány 4:0.) E megfigyeléseket összekapcsolva látható: a diszperziós erő (azaz a kis piac versenye) nő, amikor a vállalatok aránya délen nő. Mindez grafikusan azt jelenti: a diszperziós görbe felfelé meredek.



6.9. ábra

Agglomerációs és diszperziós erők egyetlen diagramon

Forrás: BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 254.

A lokációs egyensúlyt az E pont mutatja. E pontban a vállalatok aránya délen addig nő, ameddig az agglomerációs ösztönzést a diszperziós ösztönzés éppen kiegyenlíti. Miért nem pontok jelentik az egyensúlyt? Képzeld el például azt a pontot, amelynél a vállalatok fele északon található. A vállalatok egyenlő eloszlását, az agglomerációs erők erősségét az A pont mutatja, a diszperziós erőkét a B pont. Mivel A nagyobb, mint B , az agglomerációs erő – amely több vállalat délre költözését mozdítja elő – erősebb a diszperzió – a vállalatok északra költözését előmozdító – erőinél. Minthogy a vállalatoknak csak a fele van délen, nem állhat fenn egyensúly. Mivel az agglomerációs erő nagyobb a diszperziós erőnél, néhány vállalat – példának keretei között maradván – a kis északra a nagy délre fog költözni.

Ha a vállalatok délre költöznek, az agglomerációs és a diszperziós erő közötti rés szűkül. Lokációs egyensúlynál a két erő éppen kiegyensúlyozza egymást. Ez az E pont, ahol a vállalatok aránya délen S . Az E ponttól jobbra eső pontokban a diszperziós erők nagyobbak az agglomerációs erőknél. Ezért ebben az esetben a vállalatok aránya a nagy régióban E pont irányában – egészen az egyensúly eléréséig – mérséklődik.

6.4.3. A szorosabb európai integráció lokációs hatása

A szorosabb gazdasági integráció valamely országon belül is mérsékeli a kereskedelmi, szállítási költségeket. E költségsökkentés a technológiai fejlődésből, a szállítási infrastruktúra javulásából és a versenyből származik. Mindezeket az európai integráció különböző ele-

mei közvetve és közvetlenül erősítik. (Mindez közvetlenül is érvényes a regionális politika közlekedési infrastruktúráját, utakat, repülőtereket, kikötőket fejlesztő programjaira.) A kereskedelmi költségek csökkenése tehát hatást gyakorol a vállalatok térbeli diszperziójára.

A kereskedelmi költségek csökkenése a 6.9. ábrán a következőképpen jelentkezik. Az agglomerációs erő vonala nem mozdul. Az agglomerációs erő alapja: az északi piac a nagyobb. E tény a szabadabb verseny körülményei között sem változik.

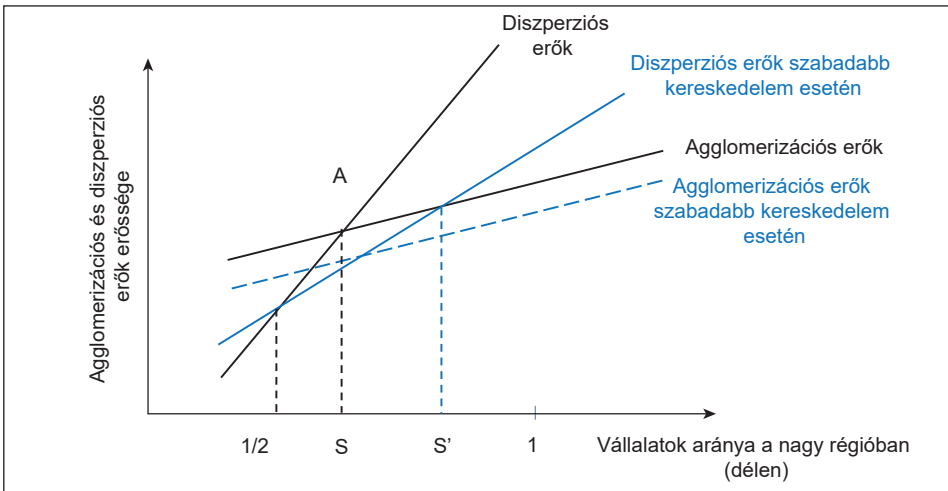
Ugyanakkor a szabadabb kereskedelem közvetlen hatást gyakorol a diszperziós erő vonalára. A diszperziós erők forrása: a kereskedelmi költségek védik a kis piacon működő vállalatokat a nagy piacon található vállalatok versenyétől. Szabadabb kereskedelem esetén valaminek történnie kell a diszperziós erő vonalával. Figyelmet érdemel a vonalon az a pont, ahol a vállalatok aránya a nagy régióban 1/2. E pontnál a kereskedelmi költségek szintjének nincs befolyása a két régió relatív vonzóerejére. A kereskedelem költségei akár magasak, akár alacsonyak, a helyi verseny foka a két piacon azonos. A diszperziós erő vonalának mindig át kell haladnia a diagram *B* pontján. Bármilyen változás a vonal forgását eredményezi *B* pont körül.

A jobbra eső pontok esetében a diszperziós erő vonalának lefelé kell fordulnia. Több vállalat esetében délen, mint északon, az alacsonyabb kereskedelmi költségek miatt csökken a kevésbé intenzív versennyel jellemezhető észak (alacsony a verseny, mert kevés a vállalat) előnye. Az alacsonyabb kereskedelmi költségek kisebb védelmet nyújtanak a délen alapuló vállalatok versenyével szemben. Ezért a helyi, északi versenyelőnyök csökkennek. Minthogy ez az 1/2-től jobbra eső valamennyi pontra érvényes, a diszperziós erő egyenese az óramutató járása szerinti irányban fordul az 1/2 pont körül.

Ha a diszperziós erő görbe az óramutató járásának megfelelően fordul, s az agglomerációs erő görbe áll, az új lokációs egyensúly *E'* pontnál van. Ez a nagy régióban működő vállalatok nagyobb arányát tartalmazza. A szabadabb kereskedelem elősegíti a gazdasági tevékenység agglomerációját a kezdetben nagy régiókban. *A gazdasági tevékenység országokon belüli koncentrációja messze ható jelenség Európában.*

Az alkalmazott egyszerűsítő feltevések megkönnyítették az integrációnak a gazdasági tevékenység lokációjára gyakorolt hatásai tanulmányozását. A fő tanulság: *a szorosabb európai integráció előmozdítja az ipar Európa magrégióiban történő lokációját.* Ugyanakkor az alkalmazott absztrakciók feloldhatók.

A körkörös okság az agglomerációs erőben a kibővített elemzés során érvényesíthető. Az agglomerációs vonalat felfelé meredek formában szükséges ábrázolni. (Lásd 6.10. ábra.) Ha a vonal felfelé meredek, az agglomerációs erő emelkedik, amikor a vállalatok nagyobb aránya a nagy déli régiókba mozdul el. E kiegészítés különös komplikációt eredményez a szabadabb kereskedelem hatása tekintetében. A szabadabb kereskedelem – a fentiek szerint – megforgatja a diszperziós erő vonalát. Ám most csökkenti az agglomerációs erőt az északon lévő vállalatok bármely szintjén. *Az agglomerációs előny alapja:* a nagy piac hozzájárul az ott működő vállalatok szállítási költségeinek csökkentéséhez. Minthogy az alacsonyabb általános szállítási költségek szűkítik a piacok közötti különbségeket, az agglomerációs erővonal lefelé mozdul el. Grafikusan lehetséges, hogy az új *E'* a régi *E* bal oldalán legyen. Ám a felvázolt logika alapos végiggondolása alapján kijelenthető: ez nem fordulhat elő. A szabadabb kereskedelem kevesebbet csökkenti az agglomerációs erőket, mint a diszperziós erőket. Következésképpen az új lokációs egyensúly nagyobb térbeli koncentrációt foglalt magában.



6.10. ábra

Agglomerációs és diszperziós erők: a körkörös okság lehetővé tétele

Forrás: BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 256.

Más *diszperziós erők* is elképzelhetők a diszperziós erő görbe felfelé mozdításával vagy elfordításával a végén. Azok a diszperziós erők, amelyek nem érintik a vállalatok megoszlását északon, a diszperziós erők görbét függőlegesen felfelé tolják. Például lehetséges, hogy valamely régióban valójában kellemesebb élni. Mivel e tényező lokációra gyakorolt hatása nem függ a vállalatok arányától délen, az ilyen erők a görbét felfelé vagy lefelé mozdíthatják el. A lefelé történő elmozdulás növeli délen a vállalatok egyensúlyi arányát. Más diszperziós erők azonban vonatkozhatnak a vállalatok arányára. Például a vállalatok koncentrációja Dél-Angliában felfelé húzza a dolgozók bérét a régióban. Ha minden más változatlan, ez diszperziós erőként működhet. Eltántoríthat néhány vállalatot a délre költözéstől. Ezt tükrözi az ábrán, ha a diszperziós erő vonalát az óramutató járásával szemben forgatjuk az $1/2$ pont körül.

Az európai integrációt az országokon belül az országok közötti eltérő lokációs hatások kísérték. Az európai integráció a gazdasági tevékenység egyenlőbb diszperziójával jár együtt. Az egy főre jutó GDP konvergenciát mutat az egyes tagállamok között. Az egyes tagállamokon belül azonban annak az ellenkezője történt. A legtöbb tagállamban a *regionális diszparitások* az európai integráció mélyülésével növekedtek. A bemutatott elmélet segíthet a különbség megértésében. *A kulctényező a tőke és a munkaerő mobilitása.*

Az EU-n belüli munkaerő-áramlás csak nagyon csekély korlátozásokba ütközik, lényegében szabadnak tekinthető. Ám a dolgozók mégis viszonylag ritkán mozognak tagállamok között. A munkamobilitás az egyes tagállamokon belül a régiók között magasabb, de viszonylag mérsékelt. A regionális munkanélküliségi ráták igen nagy mértékben eltérők. A munkamobilitás nem volt mindig alacsony az európai országokban. A háború utáni időszakban például jellemző volt a népesség masszív eltolódása vidékről a városi régiókba. Gyakran történt a regionális határokat átlépő mozgás. Más termelési tényezők nagyobb

mobilitást mutatnak. A tőke vagy a magasan képzett dolgozók egészen magas mobilitást mutatnak a régiók között egy-egy tagállamban.

Tekintsük valamennyi termelési tényezőt teljesen mobilnak az országon belül és tökéletesen immobilnak az országok között. A kereskedelem akadályainak az eltávolítása lehetővé teszi a tagállamoknak a specializációt azokban az ágazatokban, ahol komparatív előnnyel rendelkeznek. Az így keletkező hatékonysági nyereség valamennyi ország számára lehetővé teszi kibocsátása növelését. Továbbá az integráció mélyebb összefüggései, így a közvetlen külföldi beruházások, a diákok mobilitása stb. jelzik: az európai integrációt a nemzeti technológiák élvonalának konvergenciája kíséri a legjobb gyakorlatok tekintetében Európában, a technológiában elmaradók felzárkóztatása a technológiai vezetőkhez. E tényezők elősegítik az egy főre jutó jövedelem konvergenciáját az európai országok között. A mobilitási tényezők hiánya a nemzetek között azt jelentené, hogy az agglomerációs erők nem dominálnak nemzeti szinten. A körkörös okság ciklusai az összes gazdasági tevékenységet oda vezethetik, hogy elhagyják azt a régiót, ahol a kezdésre nincs lehetőség. Ám e következtetést módosítani szükséges, hogy lehetővé tegyünk az ágazatspecifikus klasztereket. Még ha a termelési tényezők nem is léphetik át az országhatárokat, az ágazati szinten működő agglomerációs erők bizonyos ágazatokban az országokban specializációt eredményezhetnek. Például a mélyebb integráció a vegyipar és autópár nagyobb földrajzi klasztereit erősítheti. Végül mindegyik ország valamelyik ágazatnak búcsút mond.

A tényezők sokkal nagyobb mobilitása az országok között lehetővé teszi a hátrafelé és az előrehaladó kapcsolatok működését. Amikor valamelyik régió növekedési pályára kerül, a vállalatok számára mind keresleti, mind költségoldalról vonzóvá válik. Következésképpen mind több vállalat és tényező áramlik a régióba, ezáltal fokozva a további növekedést.

6.4.4. Regionális munkanélküliség

Az eddigi elemzések feltételezték: a bérek eléggé rugalmasak a teljes foglalkoztatottság eléréséhez. Ugyanakkor a *regionális munkanélküliség* lényeges probléma Európában. Ezért fontos a lokációvesztés és a munkanélküliség problémaköreinek összekapcsolása. Ha a béreket pillanatszerűen kiigazítanák időben és térben, nem lenne munkanélküliség. A kiigazodás mechanizmusa a következőképpen működne: az átlagos időbér (például egy ledolgozott óra után fizetett bér) ellenében felkínált munkamennyiség éppen megfelelné annak az összegnek, amelyet a vállalatok „vásárolni” („bérelni”) szeretnének. E feltételezett világban a bérek pillanatszerűen ugranának a piactisztító szintre: ahol a munka kínálata megfelel a munka keresletének. Ám a valóság nem ilyen egyszerű.

Az európai országok azonban *megakadályozzák a munkabérek fentiek szerinti rugalmas mozgását.* (Eltérően a nyersolaj vagy az államkötvények áráról.) A különböző munkapiaci intézmények (szakszervezetek, minimális bér, munkanélküli védelmi szabályozás) a munka árát rendszerszintű módon a piactisztító bérszint felett stabilizálták. Mindennek következményeképpen a dolgozók szisztematikusan több munkát ajánlanak fel az adott időpontban érvényes bér ellenében, mint amennyit a vállalatok „bérelni” kívánnak. Ez a munkanélküliség lényege. Ha bármely piacon az árat túl magasan rögzítik, az eladásra felkínált mennyiség meghaladja a megvásárolt mennyiséget.

A legtöbb európai országban a munka árának rögzítésében erőteljes a testületi elem. Például a német keleti tartományokban a munkatermelékenység a nyugati tartományokénál alacsonyabb. A vállalatok csak alacsonyabb bérek mellett lennének képesek az összes felkínált „keleti” munka alkalmazására. Ám a német szakszervezetek megakadályozzák a keleti bérek piactisztító szintre történő csökkenését. (Egyrészt a többi bérre ható nyomás elkerülése érdekében, másrészt a keleti dolgozók iránti szolidaritásból.) *Bármi is a forrása a regionális bér rugalmatlanságnak, annak következménye a regionális munkanélküliség.* Ugyanakkor a vállalatok sokkal könnyebben képesek elhagyni valamely régiót, mint a dolgozók. *A gazdasági tevékenység folytonos, országon belüli klaszterképződése* a zsugorodó régiókban a munkanélküliség magas szintjével társul. Ugyanakkor a prosperáló régiókban a munkanélküliség alacsony szinten alakul.

A migrációs sebesség jelzett eltérése (azaz a vállalatok gyorsabban mozognak, mint a dolgozók) a regionális bér rugalmasság hiányával együtt agglomerációs erőt létrehozó hatással rendelkezik. Az ipar kis elmozdulása növeli a munkanélküliséget a zsugorodó régióban és csökkenti a bővülő régióban. Minthogy a munkanélküliség fontos tényező a dolgozók migrációs döntésében, a kezdeti eltolódás valószínűbben eredményezi a dolgozók bővülő régiókba történő áttelepülését. E migráció azonban egyúttal megváltoztatja a relatív piacnagyságot. E változás még több vállalatot ösztönöz a zsugorodó régió elhagyására. (A munkanélküliség európai klaszterképződéséről lásd OVERMAN–PUGA 2002.)

6.4.5. Perifériás jelleg és valóságos földrajz

Az elméleti kifejtés szükségképpen leegyszerűsítette a fizikai értelemben vett földrajzi tényezőket. Csak két országot feltételezett, mindkettőt a térben lévő pontok halmazaként feltételezve. A valóságos földrajz ennél sokkal bonyolultabb és érdekesebb. Ez utóbbi számít a gazdasági tevékenység lokációjában. A kereslethez kapcsolódó agglomerációs erők alapvető logikája alkalmazható annak megvilágítására, hogyan helyezhető vissza a reális földrajz a képbe.

Korábban láthattuk: azok a vállalatok, amelyek termelésüket egyetlen helyen akarják koncentrálni, minden egyebet változatlanak tekintve, olyan telephelyet választanak, amely minimalizálja a szállítási költségeiket. Ha csak két piac van, ez a nagyobb piacon történő lokációt jelenti. Ám a valódi földrajzi keretek között a válasz kevésbé nyilvánvaló. Ugyanakkor tény: Európában a gazdasági tevékenység magasan koncentrált. A 6.1. ábra mutatja: Európa magja földrajzi tekintetben meglehetősen tömör, azaz a földrész északnyugati részén összpontosul. Ezért Európa földrajzának alapstruktúráját plasztikusan jelzi a két fő nagyrégió: *a mag és a periféria.*

Ugyanakkor számos tényező bonyolítja a helyzetet. Az Alpok-hegység falat képez Észak-Olaszország és a nagy francia, német és brit piacok között. Ám Észak-Olaszországnak a sok hágó és alagút révén egészen jó az úthálózati megközelíthetősége. A reál földrajzi jellemzők a közgazdaságtanban is figyelembe vehetők. Az előző példát tekintve: megközelíthetőségi index számítható. (Piaci potenciál indexnek is nevezik.) *A megközelíthetőségi index* mindegyik régióban méri a régió közelségét más, gazdasági tevékenységben bővelkedő régiókhoz. Például a hozzáférhetőség számítható arra a régióra, amely magában foglalja Párizst, az Ile de France-t, a következő módon: mekkora

a távolság Párizs közepétől az EU minden egyes más régiójának fő városközpontjáig.¹³² A közlekedési időket a cél régióknak az EU teljes gazdasági aktivitásában megjelenő részesedésével súlyozzák. E súlyozott idők összege jelzi, Párizs milyen közel van az EU gazdasági tevékenységének tömegéhez. Ugyanez kiszámítható valamennyi európai régióban. (Lásd BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 258.)

6.5. Az Európai Unió regionális politikája¹³³

6.5.1. A strukturális politika kialakulása

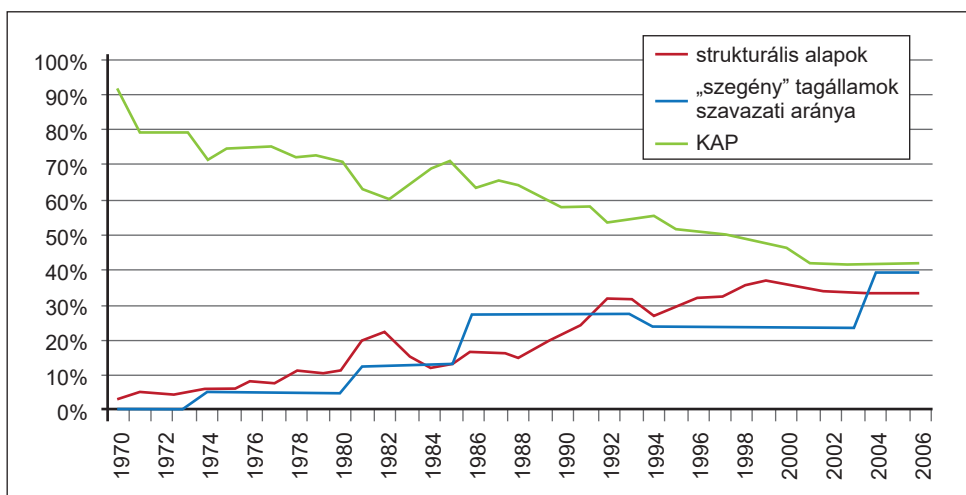
Az egykori Római Szerződésben a regionális támogatási politika még nem szerepelt közösségi célként. A szerződés csupán a tagállamok harmonikus gazdasági fejlődésének követelményét fogalmazta meg. Ekkor ez kézenfekvő volt, hiszen a tagállamok gazdasági fejlettsége meglehetősen homogén volt. Az 1970-es évek elején az első kibővülés, illetve a gazdasági válság következményei fokozottan ráirányították a figyelmet arra, hogy a közös piac zökkenőmentes működése érdekében szükség van az elmaradottabb területek közösségi támogatására. Meghatározó változást hozott a regionális politika jelentőségét illetően a déli országok csatlakozása. E tagállamok jóval szegényebbek és fejletlenebbek voltak, mint a többi akkori tagállam. Görögország (1981), Portugália és Spanyolország (1986) belépését követően a Közösség népessége 22%-kal, míg GDP-je csupán 10%-kal emelkedett. A megnövekedett igények miatt alapvetően új alapokra kellett helyezni a Közösség regionális fejlesztését. Az új rendszer szerződéses alapját 1986-ban az *Egységes Európai Okmányban* teremtették meg. A gazdasági és társadalmi kohéziót tagállami célként deklarálták, vagyis a regionális politikát a *közösségi* (azaz nem a *közös*) politikák szintjén ismerték el.

A regionális, strukturális transzferek létét az integráció bizonyos hatásai is indokolják. Egyes közösségi politikák, célok (például egységes piac, monetáris unió) önmagukban is olyan hatásokkal járnak, amelyek regionális különbségeket indukálnak. Ezek kiegyenlítése jogos igényként merül fel. Az elmaradottabb országoknak, térségeknek a magasabb integrációs szintre történő áttérés nagyobb nehézségekkel jár, mint a fejlettebbeknek. Ezért az előbbiek joggal tarthatnak igényt – a kohézió elve alapján – jövedelemtranszferekre.

Az inkább a fejlett országok agrárgazdaságainak igényeit szolgáló Közös Agrárpolitika kiadásai (pontosabban e kiadásoknak a közös költségvetésből való részesedési aránya) fokozatosan csökkent. Ugyanakkor a költségvetési kiadások között új prioritásként megjelent az elmaradott területek fejlesztése. Az e célt szolgáló úgynevezett strukturális kiadásokra ettől az időszaktól a közös költségvetés kb. egyharmada irányult, majd ez az arány tovább emelkedett. (Lásd a 6.11. ábrát.)

¹³² A számítás a közlekedési forma szerint változhat.

¹³³ A témakörrel lásd FORMAN–ENDRÉSZ 2003; HORVÁTH 2011, 2003; KENGYEL 2008, 2015, NYIKOS szerk. 2017.



6.11. ábra

Az EU költségvetési kiadásai, KAP versus strukturális alapok (1965–2006)

Megjegyzés: zöld vonal: KAP; piros vonal: strukturális alapok; kék: „szegény” tagállamok szavazati aránya

Forrás: BALDWIN–WYPLOSZ 2007

A strukturális támogatások jelentős mértékben az infrastrukturális fejlesztésekre koncentrálódnak. Azok megvalósulása mérsékelheti a termelési és életfeltételek különbségeit az egyes tagállamokban. Az infrastrukturális különbségek kiegyenlítése következtében szorosabb, homogénebb integráció alakul ki. Ez valamennyi tagállam érdeke: a nagyobb egység az integrációs előnyök jobb kihasználását teszi lehetővé.

6.5.2. Strukturális és beruházási alapok

A fejlesztési célokra rendelkezésre álló költségvetési összegeket meghatározott alapok keretében használják fel. Ezek a pénzalapok (strukturális alapok) 2007-ig a következők voltak: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), az EMOGA orientációs részlege, valamint a Halászati Orientáció Pénzügyi Eszköze (HOPE). Jelenleg öt *strukturális és beruházási alapot* különböztetnek meg, amelyek a következők: az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) és a Kohéziós Alap (KA).

Az 1975-ben létrehozott *Európai Regionális Fejlesztési Alap* az elmaradott területek fejlesztésének és gazdaságszerkezeti felzárkózásának, valamint a visszafejlődő iparterületek átállításának támogatásával járul hozzá az EU legjelentősebb regionális egyenlőtlenségeinek csökkentéséhez. A fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében rekonstrukciókat, infrastruktúra-fejlesztéseket, környezetvédelmi beruházásokat, valamint kutatás-fejlesztést finanszíroz. A strukturális alapok közül az ERFA rendelkezik a legtöbb forrással.

Az *Európai Szociális Alap* létrehozásának célja „a dolgozók közös piacon fennálló foglalkoztatási lehetőségeinek javítása és annak révén az életszínvonal emelésében történő közreműködés”. Az 1957-ben felállított alap az Unión belül megkönnyíti az elhelyezkedés lehetőségét, növeli a dolgozók földrajzi és szakmai mobilitását, valamint előmozdítja az ipari változásokhoz és a termelési rendszer fejlődéséhez történő alkalmazkodásukat, különösen szakmai képzés, átképzés és az esélyegyenlőség megteremtése révén.

Az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap* (EMOGA) Orientációs Részlege az agrár-struktúrapolitika finanszírozását szolgálta. Fő feladata a fenntartható fejlődés, újjáépítés, környezetvédelem; szaktanácsadás, pénzügyi tervezés; talajjavítás, öntözés, csatornázás; az infrastruktúra, a turizmus, a kézművesipar fejlesztése, valamint a kutatás és fejlesztés finanszírozása volt. 2007-től a rendszer átalakult. Az EMOGA megszűnt. Egyidejűleg létrejött az *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap* (EMVA), amely az EU vidéki térségeire jellemző kihívások kezeléséhez járul hozzá. (Lásd e kötet 5. fejezetét.)

A *Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz* (HOPE) csak 1994-ben alakult meg önálló pénzügyi alapként az EU közös halászati politikájának intézményesítésére. Minden tengerparti régió részesül a forrásaiból. Az alap fő feladata volt: úgy járuljon hozzá a halászati szektor életképes vállalkozásai versenyképességének javításához, hogy fennmaradjon a halászati kapacitások és a természeti források közötti egyensúly. A közös halászati politika reformját követően a HOPE helyett 2007 és 2013 között Európai Halászati Alap, majd 2014-től *Európai Tengerügyi és Halászati Alap* (ETHA) jött létre. Az ETHA a fenntartható halászati módszerekre történő áttérést segíti, továbbá előmozdítja Európa part menti térségeiben a gazdasági tevékenységek diverzifikálását. Mindezek eredményeként javulhat az e térségekben élők életminősége.

A *Kohéziós Alapból* közlekedési és környezetvédelmi projektek finanszírozhatók azokban a tagállamokban, amelyekben az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem nem éri el az uniós átlag 90%-át. (Lásd később bővebben.)

A strukturális és beruházási alapok a rendszer tervezési, pénzügyi irányítási, megfigyelési és értékelési szakaszában összehangoltan működnek. Minden esetben meghatározó cél, hogy az uniós források a legnagyobb hatékonysággal szolgálják a kitűzött gazdasági és környezeti elképzelések megvalósítását.

A strukturális és beruházási alapokon kívül az *Európai Beruházási Bank* (EBB) is fontos szerepet tölt be a regionális politikák finanszírozásában. Az EBB az Európai Unió legrégebbi regionális fejlesztési eszköze. Az ERFA megalkotása előtt ez a bank volt felelős a Közösség legtöbb infrastrukturális beruházásának (utak, telekommunikáció stb.) finanszírozásáért. Még az ERFA megalkotása után is az EBB kiadásainak 75%-a a regionális fejlesztést szolgálja.

A strukturális alapokra épülő támogatáspolitikára 1993-ban új forrással, a *Kohéziós Alappal* bővült. Azt a strukturális alapoktól függetlenül, a Maastrichti Szerződés alapján állították fel. Az alap célja az EU kevésbé fejlett tagállamai – amelyek vásárlóerő-paritáson mért bruttó nemzeti jövedelme nem éri el a közösségi átlag 90%-át (1993-ban e tagállamok Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország voltak) – segítése a Gazdasági és Monetáris Unióhoz szükséges felzárkóztatásban. Azaz a fő cél: a konvergenciakritériumok teljesítésére törekvő tagállami költségvetéseket bizonyos közberuházások terhei alól mentesítse. A Kohéziós Alapból elérhető infrastrukturális fejlesztési források általában nagyjából fele-fele arányban oszlanak meg környezetvédelmi, valamint közlekedési-szállítási

fejlesztések között. 2014 és 2020 között a Kohéziós Alap kedvezményezettjei a következő tagállamok: Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Görögország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Portugália, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

Az Egységes Európai Okmányban foglalt változások következtében megindult a különböző alapok koordinációja. A korábbi önálló projektfinanszírozást felváltotta a komplexebb fejlesztéseket megvalósító, átfogó célrendszert alkalmazó programorientált finanszírozás. Ennek következtében a strukturális politika a 90-es évekre már az Unió egyik legnagyobb vívmányának számított. Az alapok pénzügyi megerősítése révén sikerült előmozdítani az elmaradottabb régiók felzárkózását, megállítani a régiók közötti különbségek növekedését, egyes régiók leszakadását. A három legszegényebb tagállam (Görögország, Portugália és Spanyolország) egy főre jutó GDP-je az 1988-as 68%-os szintről 1999-re az EU-átlag 79%-ára emelkedett. A „kohéziós” Írország pedig ugyanezen időszak alatt 66%-ról 108%-ra növelte az egy főre jutó GDP értékét.

6.5.3. A strukturális politika alapelvei

A strukturális alapok felhasználása öt alapelv szerint történik:

A *partnerség* elve szerint a strukturális politika keretében finanszírozott programokat, projekteket a helyi, regionális, nemzeti és közösségi szintek együttműködésével kell megvalósítani. A különböző adminisztrációs szintek képviselői monitoringbizottságokat alakítanak, amelyek követik a programok megvalósítását, és – ha szükséges – javaslatot tesznek a változtatásokra.

Az *addicionalitás* elve szerint érintett régiókban az alapokból nyújtott hozzájárulások nem helyettesíthetik a strukturális célú állami kiadásokat. Vagyis a strukturális és beruházási alapokból folyósított pénzügyi hozzájárulás csak *kiegészíti* a tagállami strukturális kiadásokat, és *nem léphet a helyükbe*. Ehhez szorosan kötődik a *kofinanszírozás elve*. Utóbbi szerint minden célkitűzés megvalósításában részt kell vállalnia a régióknak, a tagállamnak és az Európai Uniónak is. A strukturális programokat nemcsak közösségi és központi költségvetési, hanem önkormányzati források és vállalkozói tőke bevonásával is finanszírozzák a tagállamok, illetve a régiók adottságainak megfelelően.

A *koncentráció* elve szerint a struktúrapolitika eszközeit az Európai Unió legszegényebb régióira összehozva használják fel. (A 2014–2020-as programozási időszakban 70% jut e régióknak.)

A *szubszidiaritás* elve értelmében (amely nemcsak a strukturális politikák, hanem az EU működésének egyik általános alelve) olyan területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos kompetenciája alá, a Bizottság csak olyan estekben tevékenykedhet, amikor a tervezett célok a tagállam vagy régiói által nem valósíthatóak meg kielégítően. A szubszidiaritás elvének alkalmazása a strukturális támogatások esetében azt jelenti, hogy azok végrehajtása – megfelelő regionális szinten – a tagállam felelőssége, összhangban a Bizottság és a tagállam között létrejött megállapodással.

A célokat mindig programok alapján kell megvalósítani. Utóbbiakat a tagállamok vagy a régiók nyújtják be a Bizottsághoz. A *programozás* elve a finanszírozás módját is alapvetően megkülönbözteti, például a Közös Agrárpolitika finanszírozásától. A strukturális

politika keretében juttatott támogatásokat nem automatikusan, hanem előre meghatározott programok alapján fizetik ki. Következésképpen a tagállamok között nagyságrendbeli különbségek lehetnek a strukturális támogatások terén: jó és alaposan kidolgozott programok segítségével a közös költségvetésből jelentős forrásokhoz lehet hozzájutni, ellenkező esetben azonban a támogatás mértéke szükségképpen korlátozott.¹³⁴

6.1. táblázat

A kohéziós politika fő dokumentumai

Dokumentum	Leírás
Közösségi stratégiai kohéziós irányelvek	Előterjeszti a Bizottság, elfogadja a Tanács, jóváhagyja az Európai Parlament.
Partnerségi megállapodás (korábbi neve: nemzeti stratégiai referenciakeret)	A partnerség elvét érvényesítve a tagállam terjeszti elő; tükrözi az uniós irányelveket, meghatározza a nemzeti stratégiát és programozást; a Bizottság dönt.
Operatív programok	Alapontként és tagállamonként/régióként egy program, jól elkülönülő prioritások, menedzsment és pénzügyi források; előterjeszti a tagállam/régió; a Bizottság dönt.
Programmenedzsment és projektkiválasztás	Tagállam és régió; „megosztott menedzsment” alapelve = egyeztetés a Bizottsággal.
Stratégiai nyomon követés és éves vita	A tevékenységet az Európai Tanács végzi, tavasszal a Bizottság és a tagállam éves jelentése alapján.

Forrás: a szerző szerkesztése

6.5.4. *A regionális politika fejlődése*

A Tanács 1988-ban fogadta el a – közös költségvetésről szóló fejezetben már ismertett – I. Delors-csomagot, amely a Bizottság javaslatait tartalmazta az Egységes Európai Okmányban foglaltak megvalósítására. A reform koordinálta és koncentrálna a strukturális alapok tevékenységét: úgynevezett célkitűzéseket (*objectives*) és azokhoz tartozó célterületeket határolt le, amelyeken belül az alapok eszközeit meghatározott célok érdekében összehangoltan kell felhasználni. Ezáltal programozták a strukturális alapok felhasználását az 1989 és 1993 közötti időszakra. A program alapján a strukturális alapok részesedése a közös költségvetésből az 1988. évi 17,2%-ról 1992-re 27,2%-ra nőtt.

Az Európai Unió *keleti és déli irányú kibővítésével* alapvetően az Európai Unió fejlettségi átlaga alatt elhelyezkedő államokat vettek fel. A belépés után ezeknek az országoknak a teljes területe jogosulttá vált az uniós strukturális támogatásokra. Mindez a kiadások jelentős növekedését, valamint a korábbi kedvezményezett térségek egy részének kiszorulását feltételezte a leginkább kiterjedt támogatott célterületekről. Az Európai Tanács a feszültségek kezelése érdekében végül – hosszas előkészítés után – az 1999. évi berlini ülésén a költségvetési tárgyalások keretében 1999-es árakon 260 milliárd euró forrást szavazott meg a strukturális

¹³⁴ A programozás elve szerint nem egyedi projekteket finanszíroznak, hanem programokat. Ez a „nemzeti bo-
rítékokban” szereplő pénzekre is vonatkozik, nemcsak a „Brüsszelben pályázhatókra”.

politika céljaira. Ebből a régi tagállamoknak 195 milliárd, a Kohéziós Alap keretében 18 milliárd, az új tagoknak pedig 47 milliárd eurót terveztek.

A strukturális műveletek reformjának keretében a strukturális és kohéziós alapok felhasználását és szétosztását is hatékonyabbá tették: döntés született a támogatások koncentrációjáról, a finanszírozási formák, az ellenőrzés, az irányítás és az értékelés megerősítéséről, valamint a döntéshozatal decentralizálásáról és az adminisztráció csökkentéséről. Fontos kérdés volt, hogy miként kezeljék a tagállamokra vetített „statisztikai hatást”. A bővítés következtében ugyanis az addigi legnagyobb haszonélvezők (az egy főre jutó GDP uniós átlagának 75%-a alatti régiók) a küszöb fölé kerültek, így elveszítették korábbi jogosultságukat. E régiók 2000 után átmeneti (*phasing out*) támogatásban részesültek, amely 2006 végéig fokozatosan megszűnt.

A Bizottság 2004. február 18-án, az úgynevezett harmadik kohéziós jelentésében javaslatot tett a 2007–2013-as időszakra vonatkozó gazdasági és társadalmi kohéziós politika új prioritásaira. A megváltozott körülményekhez igazodva az alapok összetételét és célkitűzéseit is megváltoztatták. 2007 és 2013 között csupán két strukturális alap működött: az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap (ESZA). A Kohéziós Alap továbbra is tevékenykedett. Az EMOGA orientációs részlegének helyébe lépő Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap – EMVA (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD) néven működött tovább, a halászati programokat pedig az Európai Halászati Alap kezelte. (Mindkettő függetlenné vált a strukturális alapoktól, szabályozásuk külön rendeletben valósult meg.)

6.6. Kohéziós politika 2014 és 2020 között

6.6.1. A regionális politika és az Európa 2020 stratégia

A regionális politika az Európa 2020 növekedési és foglalkoztatási stratégiát támogatja. Fontos szerepet játszik az EU gazdasági válságra adott válaszában. A kohéziós politika biztosítja az Európa 2020 célok eléréséhez szükséges beruházási keretet és teljesítési rendszert.

Az Európai Bizottság az uniós országokban és régiókban működő irányító hatóságokkal együttműködve ezeknek az erőforrásoknak az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés támogatása érdekében történő hatékony felhasználását kívánja előmozdítani. Az uniós finanszírozás a következők támogatásához járul hozzá:

- új technológiák kifejlesztése;
- vezető szerep a kutatásban;
- nagy sebességű internethez való hozzáférés;
- intelligens közlekedési és energetikai infrastruktúra;
- energiahatékonyság és megújuló energiák;
- vállalkozásfejlesztés;
- szaktudás és képzettség.

Több fontos módosítás történt a kohéziós politika tervezése és megvalósítása terén:

- az Európa 2020 stratégia intelligens, fenntartható és inkluzív növekedési prioritásaira történő összpontosítás;
- a teljesítmény jutalmazása;
- az integrált programok kidolgozásának támogatása;
- összpontosítás az eredményekre – a megállapított célkitűzések felé történő előrehaladás monitorozása;
- a területi kohézió ismételt megerősítése; és
- a célok teljesítésének egyszerűsítése.

A kohéziós politika a költségvetés egyik kulcseleme maradt. Sarkalatos pontja az Európa 2020 stratégia megvalósításának.

A kohéziós politika jogszabályi keretének részei a következők:

- több alrendszeren átívelő rendelet, amely közös szabályokat határoz meg az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, valamint az Európai Tengerpolitikai és Halászati Alap számára, és további általános szabályokat is meghatároz az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap vonatkozásában;
- három specifikus rendelet az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap vonatkozásában; és
- két rendelet az Európai Területi Társulás (European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC) vonatkozásában.

Az egyes célok és alapok esetében megjelenő változásokat a 6.2. táblázat szemléletesen rendszerezi.

6.2. táblázat

A kohéziós politika szerkezetének változása

2007–2013		2014–2020		
Célkitűzések	Alapok	Célkitűzések	Régiókatégória	Alapok
Konvergencia	ERFA ESZA	Befektetés a növekedésbe és a munka- helyekbe	Kevésbé fejlett régiók	ERFA ESZA
Konvergencia fokozatos kivezetése ^a			Átmeneti régiók	
Regionális versenyképesség és foglalkoztatottság fokozatos bevezetése ^b	Kohéziós Alap			
Regionális versenyképesség és foglalkoztatottság	ESZA	Fejlettebb régiók	ERFA ESZA	
Európai területi együttműködés	ERFA	Európai területi együttműködés		ERFA

Megjegyzés: ^a phasing out, ^b phasing in

Forrás: Európai Bizottság

6.6.2. Működési sajátosságok, technikai alapok

Míndegyik alap működését több közös alapelv is szabályozza. Ezek közé tartozik továbbra is a partnerség és a többszintű irányítás, a vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályoknak való megfelelés, a férfiak és a nők közötti egyenlőség előmozdítása, a diszkrimináció-mentesség, valamint a fenntartható fejlődés. A stratégiai programalkotás megerősítése, valamint a politika maximális hatásának biztosítása, az EU prioritásainak elérése céljából közös stratégiai keretet (*common strategy framework* – CSF) dolgoztak ki. Az Európai Bizottság és a tagállamok kormányai úgynevezett partnerségi megállapodásokat kötöttek az uniós támogatások felhasználásáról, valamint az Európa 2020 stratégiához illeszkedő tematikus célokat tűztek ki.

A közös stratégiai keret az EU prioritásait érvényesítő főbb lépéseket tartalmazza. Iránymutatást nyújt a tagállamok és régiók számára az alapok felhasználására vonatkozó programalkotáshoz. Elő kívánja mozdítani továbbá az EU különböző strukturális eszközeinek hatékonyabb összehangolását. A különféle alapok, források korábbiaknál lényegesen kedvezőbb kombinációját teszi lehetővé. Mindezek révén megnöveli az EU-támogatások hatását.

A Bizottság és a tagállamok között a többéves költségvetési időszak indulásakor megkötött *partnerségi megállapodások* tartalmazzák a tagállamok kormányainak a tematikus célkitűzések eléréséhez történő hozzájárulását, valamint a konkrét lépésekkel kapcsolatos kötelezettségvállalásokat. Úgynevezett *teljesítmény-keretrendszer* határozza meg az egyértelmű és mérhető célokat.

A teljesítmény fokozásához új *feltételrendszert* vezettek be annak érdekében, hogy az EU-finanszírozás erős ösztönzést jelentsen a tagállamok számára az Európa 2020 stratégia céljainak elérésére. Úgynevezett *ex-ante* (előzetes) feltételeket határoztak meg, amelyek teljesülése előfeltétele a források lehívásának. Az úgynevezett *ex-post* (utólagos) feltételek pedig az elért eredményektől teszik függővé a további finanszírozás biztosítását.

A kohéziós politika és az Unió gazdasági kormányzásának szorosabb összehangolása révén a közös stratégiai keret pénzeszközeinek hatékonyabb felhasználását egyúttal a stabilitást célzó gazdaságpolitikai intézkedésekkel is összekapcsolták. A CSF pénzeszközei szükség szerint átirányíthatók valamely tagállam gazdasági problémáinak enyhítésére. Ez a folyamat fokozatosan mehet végbe, kezdve a partnerségi megállapodás és a programok módosításával, ami a Tanács makroökonómiai egyensúlytalanságok, valamint társadalmi és gazdasági nehézségek áthidalására vonatkozó ajánlásain alapul. Ha valamely tagállam a CSF forrásainak nagyobb mértékű felhasználása ellenére sem tud hatékony gazdasági kormányzást megvalósítani, a Bizottság teljesen vagy részben felfüggesztheti irányában a kifizetéseket és a vállalt kötelezettségek teljesítését. 10%-kal nagyobb támogatás nyújtható, ha a tagállam az Európai Stabilitási Mechanizmus keretében pénzügyi segítséget kap. Így a gazdaságilag nehéz időszakokban csökkenthető a nemzeti költségvetésekre nehezedő nyomás, miközben változatlan marad az összes EU-finanszírozás szintje.

Az uniós forrásokból finanszírozott beruházások integráltabb megközelítését többek között közös jogosultsági és pénzügyi szabályokkal mozdítják elő. Alternatívaként több alapról (például ERFA, ESZA, Kohéziós Alap) finanszírozott programokat is bevezettek.¹³⁵

¹³⁵ A korábbi időszakokban ennek az ellenkezője érvényesült: egy program csak egyetlen alap forrásait vehette igénybe.

Integrált megközelítést kívánnak megvalósítani az uniós támogatásban részesülő helyi fejlesztések esetében is. Ezzel a LEADER vidékfejlesztésben bevált módszereit követve elősegítenék a helyi fejlesztési stratégiák közösségi csoportok által történő megvalósítását (például helyi hatóságok, nem kormányzati szervezetek, valamint a gazdasági és szociális partnerek bevonásával).

6.6.3. Az alapok tevékenységi köre

Az *Európai Regionális Fejlesztési Alap* célja a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése az Európai Unióban, így az alap a régiók közötti egyenlőtlenségek mérsékeléséhez kíván hozzájárulni. Az ERFA minden tematikus célkitűzéséhez kapcsolódóan támogatja a regionális és a helyi fejlesztéseket, részletes prioritásokat állapítva meg az alábbi területeken:

- kutatás-fejlesztés és innováció;
- az információs és kommunikációs technológiák hozzáférhetőségének és minőségének javítása;
- az éghajlatváltozás hatásainak korlátozása, haladás az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdasági modell felé;
- a kis- és középvállalatok (kkv-k) üzleti támogatása;
- általános gazdasági érdekű szolgáltatások;
- távközlési, energetikai és szállítási infrastruktúra;
- az intézményi képességek és a hatékony közszolgálat fejlesztése;
- egészségügyi, oktatási és szociális infrastruktúra; és
- fenntartható városfejlesztés.

Néhány kiemelt prioritásnak minősülő terület esetében minimális számú előirányzatot állapítottak meg. Ezzel kívánták előmozdítani az uniós források prioritásoknak megfelelő összpontosítását. A fejlettebb és az átmeneti régiókban például az ERFA tagállami szinten hozzáférhető forrásainak legalább 80%-át energiahatékonyságra és megújuló energiaforrásokra, valamint innovációra és a kkv-k támogatására kell fordítani. (Ezen belül legalább 20%-ot energiahatékonyságra és megújuló energiaforrásokra). A kevésbé fejlett régiók – szélesebb körű fejlesztési szükségleteiknek megfelelően – több beruházási prioritás közül választhatnak. Ugyanakkor ezekben a régiókban is az ERFA forrásainak legalább 50%-át energiahatékonyságra és megújuló energiaforrásokra, valamint innovációra és a kkv-k támogatására szükséges fordítani. A szabályozás a fenntartható városfejlesztést helyezi előtérbe: az ERFA forrásainak legalább 5%-át fenntartható városfejlesztésre kell előirányozni. Városfejlesztési platformot szükséges létrehozni a kapacitásbővítés és a tapasztalatcsere fórumaként. Meg kell határozni azoknak a városoknak a listáját, amelyek esetében integrált lépéssorozat szükséges a fenntartható városfejlesztés megvalósításához. Az éves finanszírozás legfeljebb 0,2%-áig támogatják a fenntartható városfejlesztés innovatív megközelítéseit is.

Fokozott figyelemben részesülnek a különleges természeti vagy demográfiai jellemzőkkel rendelkező területek. Külön forrásokat biztosítanak a legtávolabbi és a gyéren lakott régiók fejlesztésére. Ezeknek az előirányzatoknak legalább 50%-át olyan lépésekhez kell felhasználni, amelyek a legtávolabbi régiók gazdasági diverzifikációját és modernizációját

segítik. Különös figyelmet fordítva a kutatás és az innováció, az információs és kommunikációs technológiák, valamint a kkv-k versenyképessége terén elérhető fejlődésre.

Az *Európai Szociális Alap* nem csupán a gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítására szolgál, hanem egyidejűleg az Európai Unió fő pénzügyi eszköze az emberi erőforrások fejlesztésére is. Hozzájárul az EU lakossága foglalkoztatási lehetőségei bővítéséhez. Támogatja az oktatás színvonalának emelését, valamint részt vállal a szegénység által leginkább fenyegetett rétegek helyzetének javításából is. A jelenlegi tervidőszakban az ESZA EU-n belüli prioritásaként négy fő célt jelöltek meg:

- a foglalkoztatás fejlesztése és a munkaerő mobilitásának támogatása;
- a szegénység elleni küzdelem és a társadalmi befogadás erősítése;
- befektetés az oktatásba, a készségfejlesztésbe és az élethosszig tartó tanulásba; továbbá
- az intézményi képességek és a hatékony közszolgálat fejlesztése.

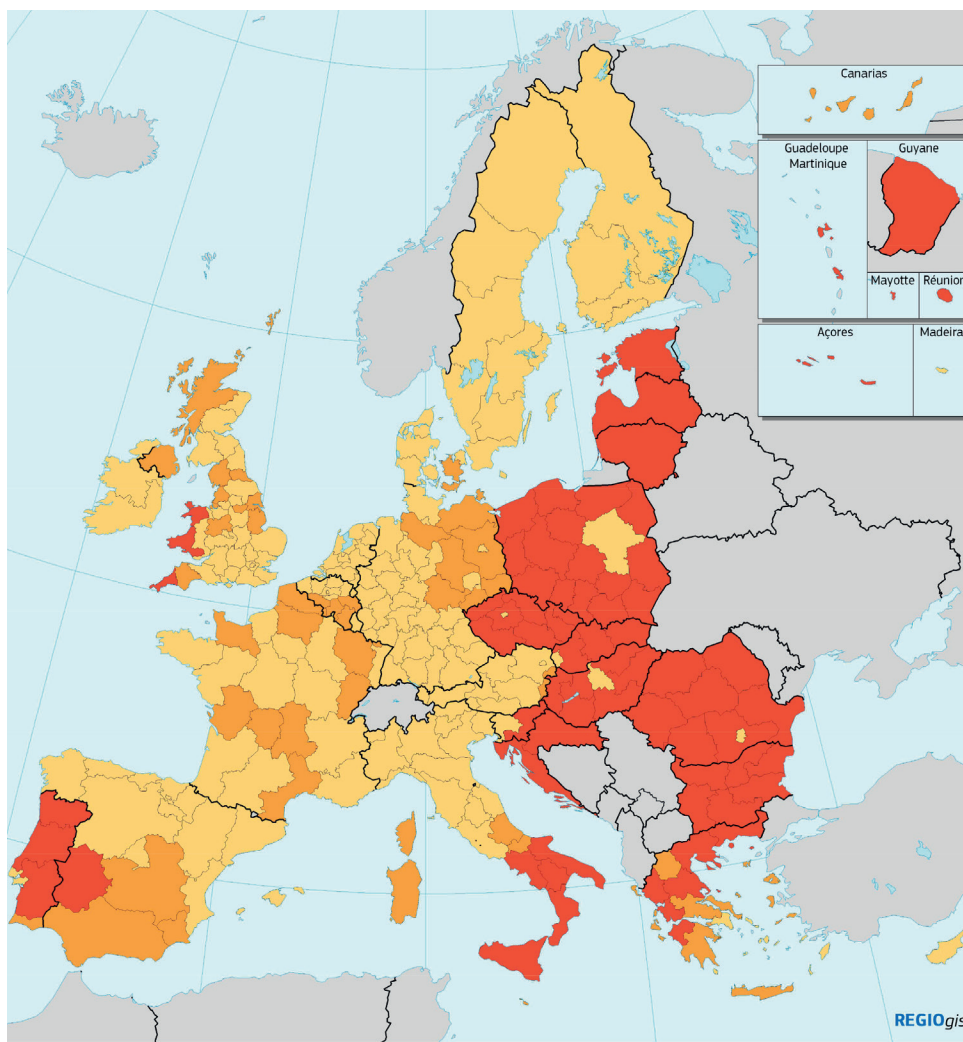
Az ESZA finanszírozásának azonban további tematikus célok megvalósítását is elő kell mozdítania. Például: az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, klímabarát és erőforrás-hatékony gazdaság irányába történő elmozdulás támogatása; az információs és kommunikációs technológiák használatának bővítése; a kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése; és a kis- és középvállalatok versenyképességének javítása. Az ESZA forrásainak legalább 20%-át a társadalmi felzárkóztatásra és a szegénység elleni küzdelemre szükséges fordítani, összhangban az EU inkluzív (befogadó) növekedés melletti elkötelezettségével.

Az ESZA támogatásainak hatékonyabbá tétele érdekében különleges rendelkezések mozdítják elő az erőforrások koncentrált felhasználását. Közös mutatószámokat határoztak meg a pontosabb ellenőrzés, illetve az ESZA támogatásai hatásainak egyszerűbb felmérése érdekében.

A *Kohéziós Alap* a transzeurópai szállítási hálózat (TEN-T) és a környezetvédelem területén nyújt támogatásokat. A környezetvédelem területén a Kohéziós Alap továbbra is a következő területekre irányul: éghajlatváltozással kapcsolatos átállás és kockázatmegelőzés; vízkezelés és hulladékgazdálkodás; a városi környezet védelme. Az energiával kapcsolatos, pozitív környezeti hatással járó projektek (például az energiahatékonyság javítása, a megújuló energiák előállítása) is támogatásra jogosultak. A szállítás területén a Kohéziós Alap (a TEN-T hálózaton kívül) az alacsony szén-dioxid-kibocsátású szállítási rendszerek és a városi közlekedés fejlesztésére juttat forrásokat.

6.6.4. Az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap földrajzi hatóköre

Minden európai régió részesülhet az ERFA és az ESZA támogatásából. Ugyanakkor kevésbé fejlett, átmeneti és fejlettebb régiókat különböztetnek meg annak érdekében, hogy az alapközből származó finanszírozás megoszlása a bruttó hazai termék (GDP) szintjét tükrözze. (A régiók kohéziós besorolását a 6.12. ábra jelzi.)



- Kevésbé fejlett régiók
- Átmeneti régiók
- Fejlettebb régiók

6.12. ábra

Az EU-tagállamok régióinak kohéziós besorolása (NUTS 2, 2014–2020)

Forrás: Ec.europa.eu (A letöltés ideje: 2020. 03. 15.)

- *Kevésbé fejlett régiók:* A kohéziós politika továbbra is fontos prioritása a kevésbé fejlett régiók támogatása. E régiókban az egy főre jutó GDP nem éri el az EU-tagállamok átlagának 75%-át.

- *Átmeneti régiók:* Új régiókatériként vezették be a fokozatosan csökkenő támogatási jogosultságok rendszere (*phasing out*) helyett. E régiókban az egy főre jutó GDP az EU átlagának 75–90%-a között található.
- *Fejlettebb régiók:* A kohéziós politika prioritása változatlanul a kevésbé fejlett régiókban történő beavatkozás. Néhány fontos kihívással azonban valamennyi tagállamnak szembe kell néznie. Ilyen például a tudásalapú társadalom globális versenyhelyezete vagy a kevesebb szén-dioxid-kibocsátással járó gazdasági tevékenységek irányában történő előrelépés. Ezért támogatásban részesülhetnek a fejlettebb régiók is. (E régiókban az egy főre jutó GDP az EU-tagállamok átlagának több mint 90%-a.)

Kiegészítésként külön védőhálót alakítottak ki az összes olyan régió számára, amelyek támogatásra voltak jogosultak a 2007 és 2013 közötti időszak konvergenciacélja szerint, de amelyekben az egy főre jutó GDP már több, mint az EU-átlag 75%-a. Az átmeneti vagy fejlettebb régiók a strukturális alapokból a 2007 és 2013 közötti támogatásuk legalább kétharmadával megegyező finanszírozást kapnak.

A rendelkezésre álló források mintegy 80%-a a szegényebb régiókra jut. Mintegy kétharmada a „kevésbé fejlett” – azaz az átlagos GDP-szint 75%-át el nem érő – régiókat illeti. Az „átmeneti” régiók a források mintegy 13%-át kapják. Mintegy 3%-ot a határok negatív hatását csökkentő, régiók közötti projektekre fordítják. Ez utóbbiaknak az európai területi együttműködés (*European territorial cooperation*) segít olyan problémák megoldására irányuló együttműködések esetében, mint a Balti-tenger szennyezettsége vagy a kórházak határokat átlépő igénybevétele.

Az allokáció a tagállamok révén történik. Az egyes tagállamok számára elérhető forrásokat a többéves pénzügyi keret tartalmazza. A rendszerben erőteljes negatív korreláció mutatkozik az egy főre jutó regionális támogatások, illetve az egy főre jutó gazdasági teljesítmény (GDP) között. A 2014–2020. évi időszakban a legmagasabb egy főre jutó támogatás (2700 euró/fő) Észtország esetében mutatható ki, a legkevesebbet pedig (84 euró/főt) Hollandia kapja a hétéves időszakban. A legnagyobb összegű támogatáshoz a közel 40 milliós Lengyelország jut. Ez az összeg az összes támogatás 22%-a – több, mint a Lengyelország után következő két nagy ország (Spanyolország és Olaszország) együttes részesedése.

A 2007 és 2013 közötti pénzügyi kerettel szerzett tapasztalatok szerint több tagállam esetében is problémát jelentett rövid idő alatt nagyobb összegű EU-finanszírozás felhasználása. Ezen túlmenően néhány tagállam pénzügyi helyzete megnehezítette a források lehívását – nem volt elég forrás nemzeti társfinanszírozáshoz. A források lehívásának megkönnyítésére a 2014–2020-as időszakra a következő szabályokat fogadták el:

- a kohéziós finanszírozás maximálása a GNI 2,5%-ában;
- a társfinanszírozási ráták maximálása a következők szerint: 75–85% a kevésbé fejlett és a legkülső régiókban; 75% az európai területi együttműködési programokban; 60% az átmeneti régiókban; és 50% a fejlettebb régiókban;
- az adminisztratív kapacitás fejlesztésére vonatkozó egyes feltételek befoglalása a partnerségi megállapodásokba.

6.7. Néhány empirikus bizonyíték

A gazdasági tevékenység lokációjának három fő meghatározó tényezőjét hangsúlyoztuk: két tisztán gazdasági tényezőt, a komparatív előnyöket és az agglomerációt, illetve a regionális politikát. Most e három hatótényező fontosságát együtt tekintjük át.

Az EU-beli ipari lokációt meghatározó tényezők értékelése céljából a kutatók magyarázni próbálják: az ipar különféle típusainak regionális és országon belüli megoszlása hogyan változik a regionális és nemzeti jellemzőkkel. Hol lehet hasznos e jellemzők három csoportra: relatív munkaerő-kínálatra, gazdaságföldrajzi jellemzőkre és az ipari lokációt befolyásoló politikákra történő felosztása?

A képzett dolgozók jelentős részét összpontosító tagállamokban helyezkedhetnek el a kvalifikált munkaerőt intenzíven alkalmazó iparágak. Ugyanez a kapcsolat várható el a más típusú (alacsonyan vagy közepesen képzett) munkaerővel jobban ellátott tagállamok, s az e kategóriába tartozó munkát intenzíven hasznosító iparágak elhelyezkedése tekintetében. Hasonló a helyzet a mezőgazdasági földterülettel történő ellátottság és a mezőgazdasági inputokat felhasználó iparágak elhelyezkedését illetően.

Az elméleti összefüggések bemutatásakor hangsúlyoztuk: a *kereslet térbeli allokációja* befolyásolja az ipar térbeli elhelyezkedését. Azok a vállalatok, amelyek számára lényeges a méretgazdaságosság, a nagy piacokhoz közeli elhelyezkedést részesítik előnyben. Ez a keresleti kapcsolat (a vállalatok közel akarnak lenni a termékeik iránti kereslethez) kiegészül az úgynevezett *kínálati kapcsolattal*. Az utóbbi lényege: a sok közbülső (intermedier) inputot felhasználó vállalatok azokat a lokációkat kedvelik, ahol beszállítóik elhelyezkednek.

Végül a *regionális politika közvetlenül előmozdíthatja az ágazatok egyes típusainak bizonyos területeken történő elhelyezkedését, illetve tompíthatja a tényezőellátottság és a gazdaságföldrajzi tényezők hatását az ipar lokációjára*. Noha az ipari lokáció és a regionális munkaerő-kínálat adatai hiányosak, az eddigi kutatási eredmények szerint *mindhárom fenti tényező hatása fontos*. Úgy tűnik, az európai gazdasági integráció szorosabbá válásával a munkaerő-kínálat fontosabbá válik a lokáció meghatározásában. A két agglomerációs erő közül a kínálati kapcsolatok kimutathatóan erősödnek, míg a keresleti kapcsolatok gyengülni látszanak. (REDDING 2010)

Minthogy az EU regionális politikája jelentősebb szinten csak az 1980-as évek közepétől működik, e politika hatása még viszonylag korlátozott. Midelfart-Knarvik és szerzőtársai (2002) kutatásai szerint viszont *az EU ezen szakpolitikája jelentős mértékben befolyásolta az ágazatok földrajzi allokációját*. Az EU strukturális támogatásai különösen jelentős hatást gyakoroltak a magasan képzett munkaerőt intenzíven alkalmazó ágazatok földrajzi elhelyezkedésére.¹³⁶

¹³⁶ Az empirikus bizonyítékok integrált áttekintéséről lásd COMBES–OVERMAN 2004.

Áttekintendő fogalmak

- regionális fejlettségi különbségek
- egyenlőtlen jövedelemeloszlás
- Krugman-féle specializációs index
- komparatív előny
- béta és szigma konvergencia
- divergencia
- agglomerációs és szóródási erők
- keresleti és kínálati (költség-) kapcsolatok
- körkörös okság
- gazdasági tevékenység földrajzi elhelyezkedése (lokáció)
- koncentráció
- tőke- és munkaerő mobilitás
- regionális munkanélküliség
- regionális bérrugalmatlanság
- megközelíthetőségi index
- kohéziós célkitűzések
- strukturális és beruházási alapok
- partnerség
- adicionalitás
- koncentráció
- szubszidiaritás
- programozás
- Európai Regionális Fejlesztési Alap
- Európai Szociális Alap
- Kohéziós Alap
- közös stratégiai keret
- kevésbé fejlett régiók
- átmeneti régiók
- fejlettebb régiók
- partnerségi megállapodás
- beruházás a növekedésbe és a munkahelyekbe

7. A Gazdasági és Monetáris Unió

7.1. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) az integrációs formák rendszerében

Az európai integráció eddigi, több mint hat évtizednyi fejlődésének kiemelkedő lépcsőfoka a gazdasági unió kiépítése. A gazdasági unió az egységes piac vívmányain túl egységes valuta megteremtését, illetve a gazdaságpolitikák koordinációját feltételezi.

Az európai integráció folyamatában e magas fokozatot (*Gazdasági és Monetáris Unió* elnevezéssel) 1992-ben a Maastrichti Szerződés intézményesítette. A GMU kiépítése három szakaszban történt meg. A rendszer emblemikus alapeleme, az euró 1999. január 1-jétől létezik, mint számlapénz, s 2002. január 1-jétől bankjegy és érme formájában. (Az euró-övezet tagállamaiban 2002. március 1-jétől egyedüli fizetőeszközként.) A GMU eddigi működési tapasztalatainak értékelése, illetve továbbgondolása a 2008-ban kitört, különösen súlyos pénzügyi és gazdasági válság nyomán elkerülhetetlenné vált.¹³⁷ Egyre inkább felismerték: a GMU valójában csak részlegesen jött létre. Megfogalmazódott a Gazdasági és Monetáris Unió, mint önálló integrációs lépcsőfok *teljes kiépítésének igénye*. A felülvizsgálat, a koncepció és a konstrukció áttekintése során megkerülhetetlen a gazdasági integráció intézményi és szabályozási összefüggéseinek, az európai gazdasági kormányzás témakörének újragondolása.

7.1.1. A Gazdasági és Monetáris Unió kiépítése

Az 1969-ben Hágában tartott csúcstalálkozón az állam- és kormányfők új európai integrációs célkitűzést határoztak meg: a Gazdasági és Monetáris Uniót. Az akkori luxemburgi miniszterelnök, Pierre Werner által vezetett csoport jelentést állított össze a teljes Gazdasági és Monetáris Unió tíz éven belül, több szakaszból álló terv szerint történő megvalósításáról. A végső cél a tőkemozgások teljes liberalizációja, a tagállamok valutájának teljes konvertibilitása és az árfolyamok visszavonhatatlan rögzítése volt. A Bretton Woods-i rendszer összeomlása és az Egyesült Államok kormányának 1971 során hozott döntése, hogy felfüggeszti (a gyakorlatban: megszünteti) a dollár rögzített árfolyamon történő aranyra váltását, az árfolyamok instabilitási hullámát indította el. Mindezek nyomán az európai pénznemek közötti paritások meginogtak. A GMU megvalósítására irányuló folyamat hirtelen megtorpant.

¹³⁷ A témakörrel lásd például KENNEN 1995, DORNBUSCH 1997, PADOA-SCHIOPPA 2000, PALÁNKAI 2004, EICHENGRREEN 2007, PALÁNKAI et al. 2011, BURDA–WYPLOSZ 2012, BALDWIN–WYPLOSZ 2015, DE GRAUWE 2018, FELD et al. 2015, FELDSTEIN 1997, FRANKEL–ROSE 1997b, GOODHART 1996, ROSE 2000, MATTHIJS–BLYTH 2015, FERKELT 2020, HALMAI 2020a.

1972-ben a párizsi csúcstalálkozón a Közösség kísérletet tett arra, hogy friss lendületet adjon a monetáris integrációnak a „valutakígyó az alagútban” elnevezésű mechanizmus létrehozásával. Ennek fő célja volt, hogy a nemzeti valuták változását (a kígyó) a dollár változása által meghatározott szűk határok között¹³⁸ („alagútban”) tartsák. A kőolajválság, a dollár gyengülése és a gazdaságpolitikák különbözőségei azonban közbeszóltak. A „kígyót” alkotó tagállamok többsége két éven belül kilépett a rendszerből. Mindezek következtében az végül az NSzK-ból, a Benelux államokból és Dániából álló „németmárka-övezetre” zsugorodott.

1978-ban a brüsszeli csúcstalálkozón a rögzített, de kiigazítható árfolyamok elképzelésén alapuló *Európai Monetáris Rendszer* (European Monetary System – *EMS*) létrehozásával a monetáris stabilitási övezet kialakítására irányuló erőfeszítések megújultak. Az *ERM I* (Exchange Rate Mechanism I) néven ismert árfolyam-mechanizmusban az Egyesült Királyság kivételével az összes akkori tagállam részt vett. Az egyes tagállami valuták árfolyamát úgynevezett európai valutaegységben (European Currency Unit – *ECU*) kifejezve adták meg. Az *ECU*-ban megadott középárfolyamok alapján bilaterális árfolyamtablázatot alakítottak ki. Az árfolyam-ingadozásoknak a bilaterális árfolyamtól számított $\pm 2,25\%$ -os sávon belül kellett maradniuk. (Az olasz líra kivételével, amelynek esetében $\pm 6\%$ -os ingadozást engedélyeztek.) Egy évtized alatt az *EMS* sokat tett az árfolyam-ingadozások csökkentéséért: a rendszer rugalmassága és a gazdasági konvergenciára törekedő politikai akarat együttesen elérték a fenntartható árfolyam-stabilitást.

Az *egységes piac* megteremtésére irányuló program elfogadásával 1985-ben még egyértelműbbé vált: a belső piacban rejlő lehetőségeket addig nem lehet teljes mértékben kihasználni, amíg fennmaradnak a valutaváltáshoz kapcsolódó magas tranzakciós költségek és az árfolyam-ingadozáshoz kapcsolódó bizonytalanságok – még ha azok alacsonyak is. Ezen kívül számos közgazdász a „lehetetlen háromszög” ellen emelt szót. Hosszú távon a tőke szabad mozgása, az árfolyam-stabilitás és a független monetáris politikák nem egyeztethetők össze egymással (pontosabban a három közül csak – bármely – kettő érvényesülhet, a harmadik elem azonban nem).¹³⁹

1988-ban az Európai Tanács Hannoverben tartott ülésén a GMU kérdésének megvizsgálására bizottságot állítottak fel. Annak az Európai Bizottság akkori elnöke, Jacques Delors lett az elnöke. Az 1989-ben benyújtott *Delors-jelentés* a GMU három szakaszban történő bevezetésére konkrét intézkedésekre tett javaslatot. A jelentés különösen a gazdaságpolitikák, a nemzeti költségvetési hiányra vonatkozó szabályok jobb összehangolása és új, az Unió monetáris politikájáért felelős, teljes mértékben független intézmény, az Európai Központi Bank (EKB) létrehozása szükségességét emelte ki. A *Delors-jelentés* alapján az Európai Tanács 1989-ben Madridban tartott ülésén úgy határozott, hogy 1990. július 1-ig elindítja a GMU első szakaszát, azaz a tőkemozgás teljes liberalizációját.

1989 decemberében a strasbourgi Európai Tanács kormányközi konferencia összehívására szólított fel. Annak keretében kívánták meghatározni: milyen módosításokat kell végrehajtani a Szerződésen ahhoz, hogy megvalósítható legyen a GMU. E kormányközi konferencia munkája vezetett a Maastrichti Szerződés elfogadásához.

¹³⁸ A Nemzetközi Valutaalap (az IMF) kibővítette az árfolyam-ingadozási sávokat $\pm 1\%$ -ról $\pm 2,25\%$ -ra. Ez volt az „alagút” két fala.

¹³⁹ Ez Robert Mundell híres lehetetlenségi tétele.

7.2. A Maastrichti Szerződés és a GMU

A Delors-terv – a korábbi Werner-terv céljait követve – a monetáris unió megvalósítását a tőkeforgalom teljes körű liberalizációjával, a valuták korlátlan és visszafordíthatatlan konvertibilitásával, az árfolyam-lebegtetési sávok megszüntetésével, a valutaparítások visszavonhatatlan rögzítésével kívánta megvalósítani. A rendszer központi elemeként *egységes valuta* bevezetését javasolták.

A Delors-tervet – némileg módosított formában – az 1992. február 7-én aláírt Maastrichti Szerződés (egészen pontosan az Európai Közösséget létrehozó szerződés) intézményesítette, és tette a tagállamok szerződéses kötelezettségévé. Az Egyesült Királyság és Dánia a szerződéshez csatolt jegyzőkönyvben rögzített úgynevezett *opt-out* lehetőséget (kimaradási klauzulát) értek el. Önállóan dönthettek: csatlakoznak-e az egységes pénzhez, vagy kívül maradnak az azt használó országok övezetén.

A Maastrichti Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unió végső céljával – legkésőbb 1999. január elsejéig – az egységes pénz bevezetését tűzte ki. A szerződés rendelkezett a monetáris unió intézményi feltételeiről is. Határozott az európai jegybank, az Európai Központi Bank (EKB), valamint a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) majdani felállításáról.

A Maastrichti Szerződés – a Delors-tervet követve – a GMU koncepciója megvalósítását *három szakaszban* irányozta elő.

Az *első szakasz* 1993. december 31-éig tartott; fő célja a tőkemozgások szabaddá tétele, liberalizálása, a központi bankok függetlenségének megteremtése, valamint a tagállami gazdaságpolitikák közötti első harmonizációs lépések megtétele volt.

A *második szakasz* 1994. január 1-jén kezdődött az Európai Monetáris Intézet (EMI), az Európai Központi Bank elődintézményének felállításával. Az EMI feladata az egységes monetáris politika eszközeinek és rendszerének kidolgozása, a nemzeti jegybankok közötti együttműködés kialakítása, az Európai Monetáris Rendszer és a pénzügyi rendszer felügyelete, valamint az ECU használati körének bővítése volt.

A Maastrichti Szerződés rendelkezése szerint a második szakasz legkésőbb 1998. december 31-éig tarthatott. Eddig az időpontig meg kellett határozni a monetáris unió *harmadik szakaszában* részt vevő tagállamok körét, s meg kellett hozni az egységes valuta bevezetésével kapcsolatos technikai és gyakorlati döntéseket. A szerződés értelmében a GMU harmadik, végső szakaszának – az egységes valuta életre hívásával – legkésőbb 1999. január 1-jéig meg kellett kezdődnie. A szerződés nem engedélyezett kibúvót a harmadik szakasz bevezetése, azaz az egységes pénz létrehozása alól. Előírta: 1996-ban meg kell vizsgálni, a tagállamok többsége teljesíti-e a szerződésben foglalt konvergenciakritériumokat. (E feltétel teljesülése esetén 1997. január 1-jétől be kellett volna vezetni az egységes valutát.) Annak hiányában 1998-ra újabb vizsgálatot írtak elő, és úgy rendelkeztek, hogy a feltételeket teljesítő tagállamok számától függetlenül az új valutát 1999. január 1-jétől be kellett vezetni.

A Maastrichti Szerződés döntései szerint az egységes pénz övezetéhez csak azon tagállamok csatlakozhatnak, amelyek gazdasága teljesíti a gazdaság stabilitását, valutaunióra való érettségét bizonyító, a legjobb monetáris eredményeket felmutató tagállamok teljesítményéhez közelítő, a monetáris unió szempontjából kiemelkedően fontos feltételeket. A tagállamok határozottan stabil, inflációmentes, a gazdaság kiszámíthatóságát biztosító, az árstabilitást hosszú távon is megőrző egységes valuta mellett kívánták elkötelezni magukat. A kitűzött feltételek kifejezetten e kiemelt cél teljesítését hivatottak biztosítani.

A harmadik szakasz (1999. január 1-től) lényege az eurónak a tagállamok egységes valutájaként történő fokozatos bevezetése és a közös monetáris politika végrehajtása az EKB égisze alatt. A harmadik szakasz megkezdésének feltétele volt a szerződésben foglalt kritériumok alapján mérhető tartós, magas fokú konvergencia megvalósítása. A költségvetési szabályokat kötelezővé tették. Az azokat nem teljesítő tagállamnak szankciókkal kellett szembenéznie. Egységes monetáris politikát vezettek be, amelyet a nemzeti központi bankokból és az EKB-ból álló Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) határoz meg.

A GMU első két szakasza befejeződött. A harmadik szakasz teljesítése még folyamatban van. *Elvileg az EU valamennyi tagállamának kötelező csatlakoznia a végső szakasz végrehajtásához, tehát be kell vezetniük az eurót (az EUMSZ 119. cikke).* Mindazonáltal néhány tagállam még nem teljesítette a konvergenciakritériumokat. E tagállamok ezért átmeneti eltérés lehetőségében részesülnek addig, amíg nem képesek csatlakozni a harmadik szakaszhoz.¹⁴⁰ Az Egyesült Királyság és Dánia jelezték: nem kívánnak részt venni a GMU harmadik szakaszában, tehát nem szándékoznak bevezetni az eurót. E két tagállam a GMU-ban történő részvétel tekintetében mentességet kapott.¹⁴¹ A jelenlegi helyzet szerint a 27 tagállamból 19 vesz részt a GMU harmadik szakaszában, és vezette be az eurót, mint egységes valutát. *Az eurórendszer a magintegráció. Az eltéréssel rendelkező tagállamok differenciált integrációban helyezkednek el.*

7.3. Az optimális valutaövezetek elmélete¹⁴²

Az optimális valutaövezet elmélete rendszerezett kereteket nyújt annak eldöntéséhez: érdemes-e valamely országnak vagy országcsoportnak nemzeti valutájáról lemondania? Az elmélet gazdasági és politikai kritériumok együttesét foglalja magában. Az árfolyam feladásának makrogazdasági költsége aszimmetrikus (azaz a valutaunió tagjait nem azonos módon érintő) sokkok esetén jelentősen nő.

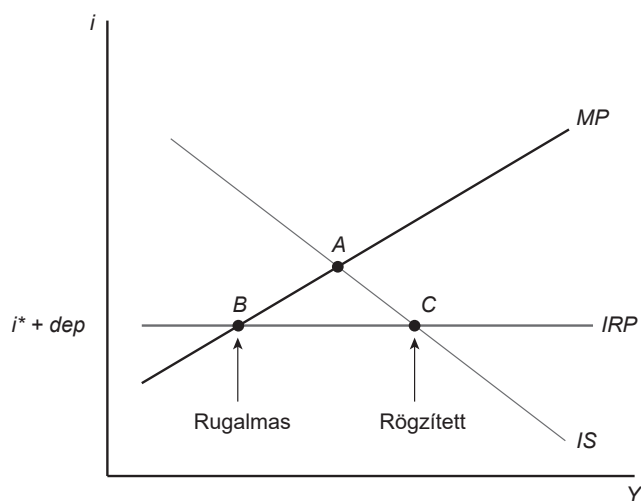
7.3.1. Az elemzés keretei: lehetetlen hármasság, reálárfolyam és vásárlóerő-paritás (PPP)

A következőkben bizonyos makroökonómiai ismereteket adottnak feltételezünk. Zárt gazdaságban a termékpiacon egyensúlyt *IS-görbe* jelzi. A központi bank preferenciáit *MP* ábrázolja. A vízszintes vonal (*IRP*) jelzi a kamatlábparitási feltételt: a pénzpiacokon egyensúlyban vannak, ha a hazai kamatláb egyenlő az idegen valutában denominált kötvény megtérülésével hazai valutában kifejezve. (Azaz a külföldi kamatláb, i^* plusz a hazai valuta leértékelődésének várt üteme, a 7.1. ábrán: dep.)

¹⁴⁰ Egyes tagállamok (például Svédország, a három nagyobb visegrádi tagállam) különböző nemzeti megfontolásokból egyelőre távol maradtak az euróövezettől. Ez nem változtat azon, hogy az uniós jog szerint a konvergenciakritériumok teljesítése esetén kötelező az euró átvétele.

¹⁴¹ A mentességi rendelkezések részleteit a két tagállammal kapcsolatban az EU alapszerződéséhez csatolt jegyzőkönyvek tartalmazzák. Az Egyesült Királyság és Dánia fenntartották annak lehetőségét, hogy megszüntetik a mentességet, és kérelmet nyújtanak be a GMU harmadik szakaszához való csatlakozás tekintetében. Az Egyesült Királyság kilépésével 2020 februárjától már csak az ezirányú dán opt out áll fenn.

¹⁴² A 7.3–7.9. alfejezetek megírása során nagy mértékben támaszkodtunk BALDWIN–WYPLOSZ (2015) művére.



7.1. ábra

Az árfolyamrezsim szerepe

Forrás: a szerző szerkesztése

A kiindulópont a következő egyszerűsítő feltevés: a hazai valuta árfolyama nem változik, azaz $dep = 0$. Az általános egyensúly – azaz: amikor az áru- és a pénzpiacok egyaránt egyensúlyban vannak – az ábrán az IS és az MP metszéspontjában található. A központi bank a kamatlábat az MP szerint választja ki. A három lineárisan ábrázolt görbének szükségképpen három különböző metszéspontja van. Az A , B és C pontok sokféle lehetőséget mutatnak. Grafikus módon ábrázolják a lehetetlen hármasság elvét.

Az alábbi három jellemző közül egyidejűleg csupán kettő férhet össze egymással:

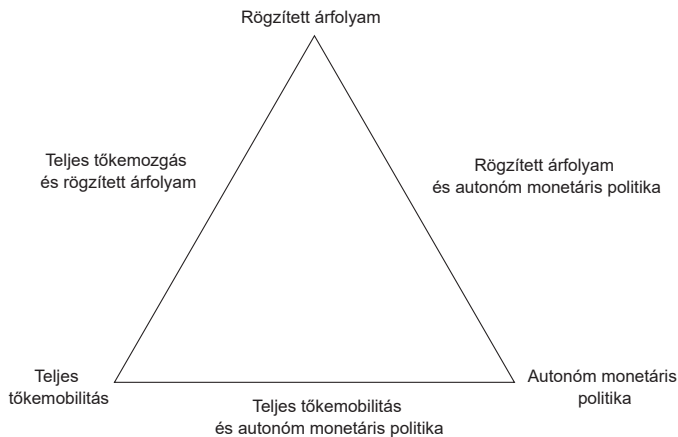
- teljes tőkemobilitás,
- rögzített árfolyam,
- autonóm monetáris politika.

Tekintsük át elsőként a *rögzített árfolyamrendszer* esetét. Ha a termékpiac egyensúlyban van, s a központi bank preferenciáinak megfelelően működik, a gazdaság A pontban, IS és MP metszéspontjában van. A rajzon A pont az IRP -egyenes felett helyezkedik el: a hazai kamatláb túl magas a nemzetközi pénzpiacok egyensúlyának feltételeihez képest. A hazai valutában denominált eszközök magas megtérülése vonzza a külföldi tőkét. A befektetők hazai valutát vásárolnak, amelynek árfolyama felértékelődik. A központi bank kénytelen ellenállni a felértékelésnek. Intervencióra kényszerül a külföldi valuta piacán: saját valutáját – amelyből bármekkora kínálatra képes – eladja, s idegen valutára tesz szert. Ez mindaddig folytatódik, ameddig a kamatláb az IRP -vonal felett marad. A pénzpiacok nagyságára tekintettel ez az intervenció nem tartható fenn sokáig. Ugyanakkor, ha a kamatláb az IRP -vonal alatt található, akkor a tőke kifelé áramlik, s az árfolyam leértékelődik. Ez utóbbi esetben a központi bank saját valutáját vásárolja vissza, idegen valutatartalékai terhére. Ez sem tarthat sokáig, mert a tartalékok elfogynak. Bármelyik fenti esetet is tekintjük, e feltételek között

a központi bank nem tud kamatlábat meghatározni. Az IRP-egyenestől nem lehet tartósan eltérni. E feltételek között (rögzített árfolyamrendszerben) a központi bank preferenciái (*MP*) irrelevánssá válnak. Tartósan egyedül a *C* pont szerinti helyzet lehet fenntartható.

Mi a helyzet akkor, ha a valutaárfolyamok szabadon ingadozhatnak? Induljunk ki ismét az *A* pontból. E helyzetben tőkebeáramlás és a hazai árfolyam felértékelődése valósul meg. A felértékelődés esetében az idegen valuta, illetve az idegen valuta ellenében vásárolt termékek is olcsóbbak lesznek. Az import (*Z*) emelkedik. Az export (*X*) viszont drágábbá válik, s a csökkenő versenyképesség miatt csökken. A kisebb *X* és a nagyobb *Z* a hazai termelők számára mérséklődő keresletet eredményez. Az *IS-görbe* balra tolódik el. Ez addig folytatódik, míg át nem lép a *B* ponton. Az utóbbi pont fejezi ki a nemzetközi pénzügyi egyensúlyt. Közben a központi bank tovább folytatja választott politikáját (*MP*-t). Ha a gazdaság *A* pontból *B* pontba mozdul el, a központi bank a kibocsátás csökkenése miatt mérsékeli a kamatlábat. Ebben az esetben az *MP* szerint cselekedhet, egyidejűleg az *IRP* feltétel is teljesül. Az *IS-görbének* kell elmozdulnia, hogy találkozzon a másik két görbével. Ezt az eredményt az árfolyam változása válthatja ki.

A *lehetetlen hármasság* (Impossible Trinity) elvét¹⁴³ a 7.2. ábra foglalja össze. Annak mindegyik szöge a fentebb felsorolt tényezők valamelyikének felel meg, s mindegyik oldal valamely megvalósítható kombinációt képvisel. A háromszög alapja esetében az árfolyam szabadon ingadozik. A bal oldal a rögzített árfolyam esete, tőkemobilitással, ám monetáris politikai autonómia nélkül. A jobb oldal esetében a tőkekontroll akadályozza a tőke mobilitását. Ha a pénz nem áramlik szabadon a határokon át, a kamatparitási feltétel (*IRP*) már nem érvényes. A központi bank szabadon határozza meg a kamatlábat. Tekintet nélkül az árfolyamrendszerre.



7.2. ábra

A lehetetlen hármasság elve

Forrás: a szerző szerkesztése BALDVIN–WYPLOSZ 2015 alapján

¹⁴³ Az elv Robert Mundelltól származik. A probléma korábban már J. M. Keynesnél, majd M. Friedmann-nél is megjelent.

A lehetetlen hármasság a nyitott gazdaság fontos gazdaságpolitikai céljai közötti átváltást, választási kényszert jelzi. A nemzetközi tőkepiaci integráció (tőkeáramlás szabadsága) fenntartása mellett a gazdaságpolitika a belföldi nominális hozamrátát (kamatláb) és a nominális árfolyamot egyidejűleg nem ellenőrizheti. Tőkepiaci integráció, monetáris politikai önállóság (saját kamatláb) és nominális árfolyam meghatározása (árfolyam-stabilizálás) egyidejűleg nem lehetséges.¹⁴⁴

A lehetetlen hármasság elve központi jelentőségű az európai integrációs folyamatban. Valamely teljes pénzügyi integrációt megvalósító ország számára az árfolyam-politika, azaz az árfolyamrendszer megválasztása ugyanolyan jellegű döntés, mint a monetáris politika stratégiájának az elfogadása. Az árfolyamrögzítés a külföldi kamatlábak elfogadását jelenti. Megfordítva: a kamatláb hazai meghatározása az árfolyam szabad ingadozását feltételezi. Az EU 1992-től az egységes piac részeként a nyitott tőkepiacok elvét alkalmazza. A választást egyértelműen az ábra bal oldala vagy alja nyújtja.

Lehetséges út az árfolyam-stabilitás és a monetáris politika közötti választás elkerülésére a tőkemozgások korlátozása. Ezért működtetett számos európai ország kiterjedt tőkeellenőrzést az 1990-es évek elejéig. Azóta az egységes piac részeként a teljes szabad tőkemobilitás vált kötelezővé. Az új EU-tagok pedig a csatlakozáskor lemondtak a tőkekontrollról.

A nemzeti árrendszereket az *árfolyamok* kapcsolják össze egymással. A *nominális árfolyam* két ország fizetőeszközének relatív ára. A *reálárfolyam* ezzel szemben két ország termékeinek relatív ára. A reálárfolyam arról az arányról tájékoztat, amely mellett egyik ország termékeit a másik ország termékeire cserélhetjük.

A *reálárfolyam* hazai és külföldi termékek árának aránya ugyanabban a devizában kifejezve:

$$\lambda = EP/P^* \quad (7.1.)$$

ahol P = belföldi árszínvonal, P^* = külföldi árszínvonal, E = nominális árfolyam.

Két ország közötti reálárfolyam a *nominális árfolyamból és a két ország árszínvonalából számítható ki*. Ha a reálárfolyam alacsony, akkor a külföldi termékek drágák a hazai termékekhez képest. Ha a reálárfolyam magas, akkor a hazai termékek viszonylag drágák, a külföldiek pedig olcsók. A nemzeti inflációs ráták különbségeit az árfolyam hidalja át.

A relatív árak változása ilyen irányú hatásának feltétele: a nominális árfolyam megváltozása megjelenjen a fogyasztói árakban. Különben működésbe lép a *nemzetközi áruarbitrázs*. Azaz a felhasználók külföldön vásárolnak a hazainál olcsóbb árut. Hosszú távon bármely terméknek – azonos valutában – ugyanannyiba kell kerülnie itthon és külföldön. (Ez az *egységes ár törvénye, law of one price*.)¹⁴⁵

A nominális folyamatok hátterében fundamentális mechanizmusként a *vásárlóerő-paritás* (angol rövidítéssel: *PPP*) működik. Annak révén a reálárfolyam visszatér az egyensúlyi szintre.

¹⁴⁴ Rövid távról van szó. Hosszú távon az áruarbitrázs lehetősége miatt a monetáris politika és az árfolyam a tőkepiaci integrációtól függetlenül is összekapcsolódik.

¹⁴⁵ E kiegyenlítődség teljesülése számos leegyszerűsítő feltételezés függvénye. A folyamat nagy és tartós relatív ármozgásokat feltételez.

A reálárfolyam (λ) a következők szerint alakul:

- Ha a P és P^* nem változik, a nominális és a reálárfolyam „összecsúszik”. Abban a speciális helyzetben, amikor a reálárfolyam értéke egységnyi, a nominális árfolyam a valuták vásárlóerejéhez igazodik. Ekkor a hazai valutáért ugyanannyi áru vásárolható belföldön, mint külföldön, hiszen a vásárlóerő-paritáson álló árfolyam az árszínvonalak kiegyenlítődsét (az egységes ár elvének érvényesülését) jelenti.
- Infláció esetén, ha a nominális árfolyam leértékelődik (E csökken), a reálárfolyam (λ) is csökken. A reálárfolyam leértékelődése esetén a versenyképesség nő.
- Ha valamely országban az árak nőnek és a nominális árfolyamok nem változnak, akkor a reálárfolyam felértékelődik, a versenyképesség csökken.
- Ha a nominális árfolyam és az árindex azonos arányban nő, akkor a termék idegen valutában kifejezett ára, illetve az adott ország versenyképessége sem változik.

Rövid távon a nominális árfolyam erősen ingadozhat. Mindez erőteljes hatásokat gyakorolhat a versenyképesség és a kereskedelmi mérleg alakulására. A reálárfolyamot a nominális árfolyam változása mellett az árszínvonalak változása is befolyásolja.

A vásárlóerő-paritás (PPP, purchasing power parity) elve szerint két ország között a nominális árfolyamok változása az inflációs ráták különbségével egyenlő:

$$\text{Árfolyam-felértékelődés} = \underbrace{\text{Külső inflációs ráta} - \text{Belső inflációs ráta}}_{\text{Inflációs különbség}}$$

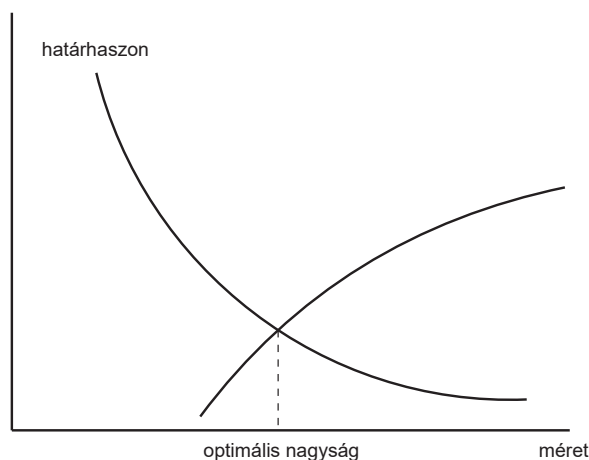
A nominális leértékelődés akkor javítja a külső versenyképességet, ha az egyúttal a reálárfolyam leértékelődését is eredményezi. Ez pedig az EP/P^* alapján akkor következik be, ha a leértékelődés mértéke meghaladja a hazai és külföldi inflációs ráták különbözetét. Ekkor az árfolyam reálértelemben leértékelődik, a reálárfolyam csökken.

Ha a leértékelődés mértéke éppen egyenlő a hazai és a külföldi inflációs ráták különbözetével, akkor az árfolyam reálértelemben semleges, nem fékezi, de nem is ösztönzi az exportot, illetve az importot.

Hosszabb távon azonban a nominális árfolyam, az árak és a bérek igazodnak egymáshoz. *A vásárlóerő-paritás (PPP) mechanizmusában a reálárfolyam visszatér egyensúlyi szintjére.* A reálárfolyamokra hosszabb távon nincsenek hatással a nominális változók. Azok meghatározója hosszú távon a nemzeti termelékenységi szintek eltérése.

7.3.2. Az alapprobléma

Alapvető kérdés: gazdaságilag racionális-e adott ország számára a nemzeti valuta fenntartása. Minél több ember fogad el azonos valutát, az annál hasznosabb. A pénz hálózati externalitásokat generál. A 7.3. ábrán a marginális előny görbe szimbolikus módon illusztrálhatja előbbieket: a növekvő valutaterület előnyét mutatja. Ha hozzáadunk egy egységet a területhez (a vízszintes tengelyhez), marginális előnye pozitív. Ám a terület bővülésével annak aránya mérséklődik. Annak extra előnye, hogy egyre újabb területtel nő a már egyébként is nagy valutaövezet, kisebb, mint amikor a kiinduló terület még kicsi volt.



7.3.ábra

Az optimális valutaövezet logikája

Forrás: BALDVIN–WYPLOSZ 2015

Ám a valutaövezet méretének költségei is vannak. Ha valamely valutaövezet kiterjed, megnőnek belső eltérései is, például az életszínvonal területén. Ha a nagyobb diverzitás több költséget eredményez a közös valutaövezetben, a marginális költség pozitív és a terület nagyságával nő. E gondolatot ábrázolja a 7.3. ábrán pozitív meredekségű marginális költség görbe. Az ábra sajátos átváltást jelez: a nagy valutaövezet növeli a pénz hasznosságát, ám költségekkel is jár. Az optimális valutaövezet feltételei az ábra szerint abban az esetben állnak fenn, ha a valuta használatából származó előnyök és a költségek kiegyenlítik egymást.¹⁴⁶ Az ábra természetesen szimbolikus. Egy-egy konkrét valutaövezet nem ábrázolható ilyen módon.

7.3.3. Az egységes valutaövezet előnyei

Az átváltási (konverziós) költségek elkerülése. Önálló nemzeti valuták fennállása esetén az országhatárokat átlépő tranzakciók esetén szükségképpen átváltási költségek merültek fel. Valamelyik szereplőnek viselnie kellett ezt a terhet. Egységes valuta alkalmazása esetén a valutaövezeten belül nem merül fel ez a költség. Azaz a tranzakciós költségek csökkenhetnek.

Az árak transzparenciája. Egységes valuta rendszerében a monetáris unió tagállamai között az árak könnyen összehasonlíthatóvá válnak. A nagyobb átláthatóság a csökkenő tranzakciós költségekkel együtt nagyobb versenyképességet eredményezhet, illetve előmozdíthatja a verseny intenzitásának a növekedését. A növekvő verseny növeli a hatékonysági kényszert a piaci szereplők számára. Az euró bevezetése előmozdította, hogy

¹⁴⁶ A marginális és nem az összes előnyről van szó. A legmagasabb nettó előnyök a marginális előnyök és költségek egyenlősége esetén állnak fenn.

a kis- és közepes vállalatok a valutaövezet szélesebb területén részt vegyenek az exportban. (BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 353.) A kereskedelmi lehetőségek megnyitása korábban exportra nem képes vállalkozások számára jelentős integrációs előny.

Az egységes valutaövezet erősebb közgazdasági kényszereket eredményez a bérmegeállapodások tekintetében. Mindez azonban politikai és szociális szempontból összetett folyamatokban mély változásokat követel meg. E hatás valószínűleg nagyon hosszú idő alatt vezethet eredményre. Úgy tűnik: a traumatikus változás – például az átfogó pénzügyi és gazdasági krízis – előmozdíthatják a mélyebb változásokat.

Csökkenő kockázat. Kiemelkedő jelentőségű előny az árfolyamkockázat megszűnése. E kockázat biztosítás révén mérsékelhető, ám a biztosítás növeli a tranzakció költségeit. Hasonló a helyzet a külföldi közvetlen beruházás (FDI) tekintetében. Az árfolyam-ingadozás kedvezőtlen hatást gyakorolhat az FDI-ra. A beruházók esetleg hosszabb távon veszteségeket szenvedhetnek el.

A kereskedelem előmozdítása. A könnyebb és biztonságosabb fizetés, a nagyobb verseny, egyes nem vámjellegű akadályok megszüntetése révén az egységes valuta nagyobb kereskedelmet mozdít elő. Annak haszna az érintett ország egész társadalma számára nyilvánvaló. Nagyobb választékot, differenciáltabb kínálatot, s nagyobb és igényesebb keresletet eredményezhet. Az intenzívebb verseny mérsékelheti az árakat.

A kereskedelem csaknem olyan mértékben nőtt, mint a belső piac megteremtését követően. (E folyamatra természetesen nem csak az euró bevezetése gyakorolt hatást. Ám az euró hatását a kereskedelmi dinamikában más bizonyítékok is igazolják. [BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 353.]

A monetáris politika minősége. Valamely monetáris unióhoz történő csatlakozás a nemzeti monetáris politika autonómiájának az elvesztését jelenti. Ez fontos költségnek tekinthető. Másfelől a kollektív központi bank előnyökkel jár. Például, ha a hazai központi bank nem rendelkezik hatékony adminisztrációval, illetve a közös központi bank hatékonyabb munkát végez.

Mindennek a *rugalmas kamatláb mechanizmus* tekintetében az alábbi jelentősége van:

A központi bank az árstabilitás végső, egyedüli felelőse. A hosszú távú árstabilitás a monetáris politika alapvető célja. A monetáris politika felhasználható a ciklikus ingadozások mérséklésére, stabilizációs célok megvalósítására. Ennek érdekében a központi bank – az MP-görbe mentén – megfelelően kiigazítja a kamatlábakat.

A rövid és hosszú távú célok esetleg konfliktusba kerülhetnek. A központi bank rugalmas lehet rövid távon. A kamatlábat a pénzkereslet alakulásának indokolatlan befolyásolása nélkül szükséges szabályoznia. Hosszú távon a pénzkereslet növekedési üteme az inflációs cél alapján alakulhat.

A rövid és hosszú távú követelmények közötti egyensúly megteremtése bonyolult feladat. Egyrészt fennáll a monetáris politika félreértésének a veszélye. Másrészt a pénzpiacok destabilizálhatják az árfolyamot. A központi bank világos stratégiája és a stratégia átlátható alkalmazása a megoldás kulcsfontosságú tényezői.

Fontos további szempont a központi bankok és a kormányzatok közötti kapcsolatok tekintetében: a pénz létrehozása során elérhető haszon („a kamara haszna”), a *seigniorage* a kormányokhoz kerül. A seigniorage az adózás fájdalommentes formája, ha az infláció alacsony. Egyes kormányzatok kísértésbe esnek: e csatorna révén növeljék bevételeiket. Ennek eredménye magas, esetleg különlegesen magas infláció. Mivel az infláció a pénzmennyiség

növekedését hosszú késéssel követi, az erős kényszer alatt álló kormányok ellenállhatatlan kísértést érezhetnek. E helyzet intézményes megelőzésének biztosítéka a központi bankok teljes függetlensége a kormányoktól és a monetáris politika egyértelmű célmeghatározása. Utóbbi lényege: világos, egyértelmű, jogilag kötelező árstabilitási cél kitűzése. Következésképpen *a jó monetáris politika a központi bank függetlenségét, világos monetáris stratégiáját és átláthatóságát egyidejűleg követeli meg.*

A politikai nyomás és a befolyásolható tisztviselők találkozása olykor a központi bank antiinflációs küldetésének teljesítését zátonyra futtatta. Ez különösen akkor lehetséges, ha a közvélemény nem eléggé informált az infláció mechanizmusairól. Ez leginkább olyan országokban állhat fenn, amelyekben nem igazán rendelkeznek tapasztalattal a tartós árstabilitás gazdaságra gyakorolt jótékony hatásai tekintetében.¹⁴⁷

A monetáris unió alapvető előnye: nagy kollektív központi bank nagyobb valószínűséggel vonhatja ki magát a kormányok nyomása alól. Nyilvánvalóan egyetlen kormány sem fogadja el, hogy a közös monetáris politika más kormányt finanszírozzon. Továbbá e központi banki függetlenséget nemzetközi megállapodások garantálják, amelyek nehezebben módosíthatók, mint valamely tisztán nemzeti központi bank esetében. A közös központi bank misszióját explicit formában határozzák meg. Ez előmozdítja az átláthatóságot.

A közös valuta előnyei diffúz jellegűek, s nem mérhetők. A nagyobb verseny politikailag ellentmondásos tartalmat hordoz: a növekvő hatékonyság mellett fenyegeti az érdekcsoportokat, közöttük egyes ágazatokat és szakszervezeteket. A független és hatékonyan működő központi bankok lassan emelkednek ki az idők folyamán. Azokat gyakran ridegen fogadja a széles közvélemény vagy a kormányok. Ugyanakkor az előnyök egyértelműek.

Az előnyök a valutaövezet méretével párhuzamosan nőnek. A kereskedelem és a verseny tekintetében egyértelmű: a nagy piacok szélesebb választékot és nagyobb, növekvő bevételt tesznek lehetővé. E tekintetben a marginális előnyök valószínűleg nem csökkennek. Ez érvényes a monetáris politika minőségére is. A központi bank függetlensége és fontossága méretével nő. Ám a nagy valutaövezetek fontos politikai költségeket támaszthatnak.

7.3.4. A valutaövezet költségei

Eltérő országok azonos valutaövezetbe nyilvánvalóan nehézségek mellett tartozhatnak. A sokféleség költséges. Egységes valutaövezetben egyetlen központi bank működhet. Egyetlen monetáris hatóság nem reagálhat valamennyi eltérő sajátosságra. Az optimális valutaövezet rendszerében e költségek pontosabban azonosíthatók. A diverzitás aszimmetrikus sokkokhoz vezet. Azok kezelésére különösen alkalmasak az árfolyamok.

A következőkben először az aszimmetrikus sokkok hatását tekintjük át. Ezt követően valamely valutaövezet aszimmetrikus sokkok kialakulásából származó problémái kerülnek áttekintésre. Végezetül választ keresünk: hogyan enyhíthető az aszimmetrikus sokkok hatása, ha nemzeti árfolyamok már nem léteznek?

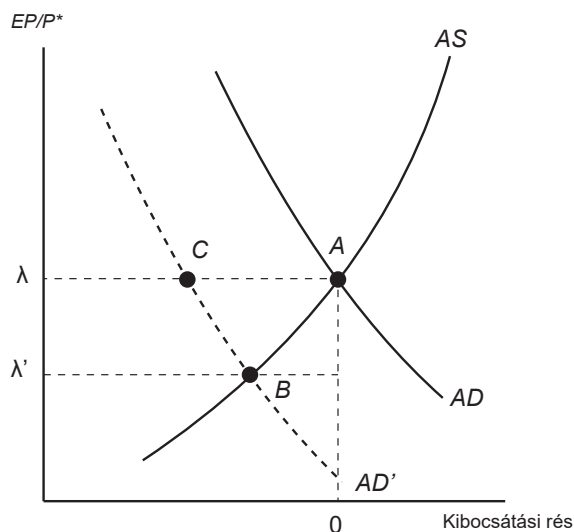
¹⁴⁷ A legtöbb európai országban az 1970-es években, a Bretton Woods-i rendszer (az általa nyújtott rögzített árfolyam horgony) összeomlása után a korábbi kúszó infláció elszabadult. A központi bankok akkor még jellemzően a kormányok ellenőrzése alatt álltak. Azok pedig nem tudtak ellenállni a seiorage (pontosabban a költségvetési hiány jegybanki finanszírozása) kísértésének.

7.3.4.1. Sokkok és árfolyamok

Mi történik, ha a nemzetközi piaci kereslet valamely ország exportja iránt csökken? (Például változik az ízlés, azaz a kereslet minőségi tekintetben átalakul. Vagy más országok hatékonyabban és olcsóbban állítják elő az adott árukat.) Az export visszaesése valószínűleg rontja a kereskedelmi mérleget. A külső egyensúly helyreállítása érdekében az export versenyképességét (például árversenyképességét) növelni szükséges. (Hatékonyabb, olcsóbb termelés révén.)

Az egyik lehetőség az árak és bérek csökkentése. (Ezt nevezik *belső leértékelésnek*. Lásd WOLF 2011.) Az árak és a bérek azonban a mai gazdaságokban rugalmatlanok, alapvetően merevek. Ha a nominális árak és bérek nem csökkennek, a nemzeti valuta leértékelése segíthet. Ugyanakkor, ha valamely ország szélesebb valutaövezet része, a nemzeti valuta már nem áll rendelkezésre. Esetükben nincs alternatívája a belső leértékelésnek. Mindez a gazdasági teljesítmény mély és tartós csökkenését feltételezi.

Fentiek elemzéséhez visszatérünk az *IS–MP–IRP* rendszer elemzési kereteihez. Az egyetlen termék iránti világereslet a reálárfolyamtól (EP/P^* -tól) függ. A reálárfolyamot a 7.4. ábra függőleges tengelyén mérjük. Az aggregált keresleti (*AD*-) görbe lefelé hajlik. A reálárfolyam felértékelése versenyképességi veszteséget eredményez. Mérséklődik a kereslet a hazai termékek iránt. Az export csökken, az import pedig nő. (Lásd az *IS-görbe* balra tolódásának az esetét!)



7.4. ábra

Hátrányos keresleti sokk

Forrás: BALDVIN–WYPLOSZ 2015

Az aggregált kínálati görbe (AS) a kibocsátás dinamikáját, s annak feltételeit jelzi. A kínálat akkor nőhet, ha több profitot eredményez. Ehhez több bevétel, magasabb árszint szükséges. A reálárfolyam (EP/P^*) felértékelődése több kibocsátást eredményez. Fordítva: a reálleértékelődés az aggregált kínálati görbe (AS) elemzési keretében kevesebb kibocsátást eredményez.

Normális körülmények között a gazdaságok évente jobban vagy kevésbé növekednek. Az üzleti ciklus fellendülési és visszaesési szakaszokat is tartalmaz. A GDP emelkedő trend (a potenciális növekedési ütem) körül ingadozik. A trendtől történő eltérés (pontosan: az aktuális és a potenciális kibocsátás különbsége) a kibocsátási rés. Ez a kibocsátás, illetve a gazdasági egyensúly fontos mértékszám, amelyet a 7.4. ábra vízszintes tengelye jelez.

A pontból kiindulva az *AD-görbe* balra, *AD*-ből *AD'*-be tolódása hátrányos keresleti sokkot mutat. Ha a nominális árfolyam leértékelése lehetséges, vagy ha az árak rugalmasak, a rövid távú hatás az *A* pontból a *B* pontba történő eltolódás: a reálárfolyam leértékelődik.

E fájdalmas elmozdulás a hátrányos sokk miatt elkerülhetetlen.

Még fájdalmasabb az eredmény rögzített árfolyam és rugalmatlan árak esetében. Ez utóbbi esetben a gazdaság *C* ponthoz mozdul el, ahol a kibocsátás még mélyebbre esik. Változatlan reálárfolyam esetében a hazai termelők *A* pontnak megfelelő kínálatot nyújtanak, ám *C* pont jelzi a korábbinál alacsonyabb keresletet. Az *AC* távolság jelzi az eladatlan termékeket. E helyzet előbb-utóbb a termelés csökkenéséhez vezet. A recesszió feltételei között csökkennek az árak. A gazdaság egészen a *B* pontig mozdulhat el. Mindez fájdalmas és elhúzódó folyamat, szemben a gyors árfolyam-leértékeléssel.

Rögzített árfolyamok plusz rugalmatlan, „ragadós” árak kombinációja esetén a rossz helyzet még rosszabbá válhat. Monetáris unióban a nominális árfolyam változása mindenkire vonatkozik. A reálárfolyam kiigazodása csak az árak és a bérek változásából eredhet. Ha az árak és bérek ragadósak, a kiigazodás időt vehet igénybe. (Lásd például Németország esetét az euróövezethez történő csatlakozáskor.)

7.3.4.2. Aszimmetrikus sokkok

Az előzőekben egyetlen ország példáját vizsgáltuk. A diverzitás miatt azonban a különböző országok különböző sokkokkal szembesülnek. A legegyszerűbb eset: egy valutaövezet két tagállammal („A” és „B” tagállam). Milyen különbséget okoz ugyanannak a valutának a megosztása, illetve nem megosztása? „A” országnak két (nominális és reál-) árfolyama van, „B” országgal és a világ többi részével szemben is. Természetesen ugyanez érvényes „B” országra is.

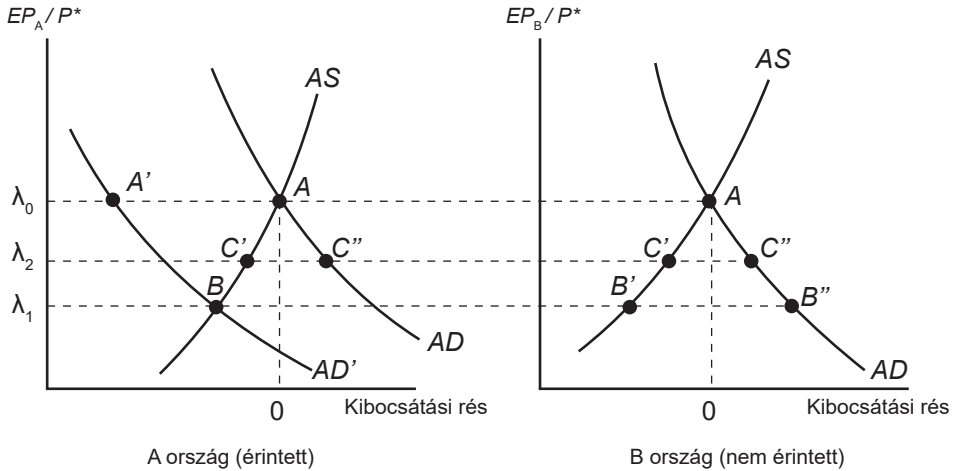
„A” és „B” országot ugyanaz a hátrányos sokk éri. Mindkét ország számára reálleértékelés szükséges a világ többi részével szemben. Ha a két ország hasonló jellemzőkkel rendelkezik, a változtatáshoz nem szükséges bilaterális (nominális és reál) árfolyam. Az azonos árfolyam a valutaunióban mindaddig nem okoz problémát, ameddig a tagállamok ugyanazokkal a sokkokkal kerülnek szembe. Ebben az esetben a valutaunió árfolyama a világ többi részéhez képest megfelelően kiigazodik.

A helyzet alapvetően eltérő aszimmetrikus sokk esetében. Tételizzük fel: „A” országot hátrányos sokk éri, „B” országot pedig nem. A helyzetet a 7.5. ábra mutatja. A függőleges tengely jelzi az érintett országok reálárfolyamát a világ többi részéhez képest. EP_A/P^* és EP_B/P^* , ahol a P_A és P_B az árindexek „A” országban és „B” országban, P^* az árszint

a világ többi részében, E a közös valuta árfolyama, ami kezdetben E_0 -val egyenlő. Az A pont mindkét ábrán a kezdeti, jól kiegyensúlyozott helyzetet mutatja mindkét országban. A kibocsátási rés nulla.

Az árindex $P_A = P_B$, a reálárfolyam mindkét országban ugyanaz: $\lambda_0 = E_0 P_A / P^* = E_0 P_B / P^*$.

Tételezzük fel: az árak rugalmatlanok és ragadósak.



7.5. ábra

Aszimmetrikus sokk valutaunióban

Forrás: BALDVIN–WYPLOSZ 2015

A hátrányos, egyedül „A” országban hatást gyakorló sokk esetét az ábra bal oldali részén a lefelé lejtő AD -ből AD' -be elmozduló aggregált keresleti görbe mutatja. Ha „A” ország nem tagja a monetáris uniónak, és megváltoztathatja saját valutája nominális árfolyamát, a jelzett esetben a legjobb megoldás az ábrán jelzett feltételek között a következő: engedje a saját valuta leértékelődését E_j -ig. A reálárfolyam $\lambda_1 = E_j P_A / P^*$ -ra mérséklődhet. Ezzel B pontban kialakul az új egyensúly. „B” országnak a jelzett feltételek között nincsen oka a nominális és a reálárfolyam megváltoztatására. (Azaz azok maradhatnak E_0 -án és λ_0 -án.)

Fentiekől nagyon eltérő a helyzet, ha „A” és „B” ország monetáris unióba tartozik. Utóbbi esetben már nem lehet eltérő nominális árfolyamuk. E feltételek között a központi banknak választania kell: melyik ország helyzetét veszi alapul. Ha csak az „A” országgal törődik, a közös árfolyamot E_j -re értékeli le. (Vagy hagyja leértékelődni.) Ha az árak merevek, „tapadnak”, mindkét országban ugyanaz a reálárfolyam, λ_1 alakul ki.

A 7.5. ábra mutatja: ez nem jó „B” országnak, amelyik e helyzetben potenciális inflációs többletkereslettel szembesül. (Utóbbit az ábrán a B'' távolság mutatja.)

Ha a központi bank e helyett „B” ország helyzetét veszi alapul, a közös árfolyamot változatlanul hagyja. Mindkét országban az eredeti reálárfolyam marad fenn, s mindkét ország az A pontnál helyezkedik el. Ez teljesen megfelel „B” ország számára. „A” ország esetében azonban túlzott kínálat jelentkezik, amelyet az $A'A$ távolság mutat. *Aszimmetrikus sokk esetén az egyik ország számára megfelelő feltételek sérthetik a másikat.*

Ha a monetáris unió közös külső árfolyama szabadon mozog (lebeg), a jelzett feltételek között valószínűleg leértékelődik. Ám nem csökken E_1 -re, hanem közbülső szintet foglal el. (Ez a 7.5. ábrán E_2 .) A reálárfolyam a következőképpen alakul:

$\lambda_2 = E_2 P_A / P^* = \bar{E}_2 P_B / P^*$.¹⁴⁸ E helyzet eredménye a következő: az „A” országban többlet-kínálat, a „B” országban többletkereslet. (E kombinációt a $C' C'$ mutatja.) Mindkét országban egyensúlyhiány áll fenn. Az új árfolyam átlagosan „megfelelő”. Ám túl erős „A” ország, s túl gyenge a túlfűtöttséggel küzdő „B” ország számára.

A kedvező eredmény hiánya a monetáris unió *fundamentális, elkerülhetetlen költsége*. Rugalmatlan, tapadó árak esetén a nominális árfolyam az egyetlen lehetőség a versenyképesség változó feltételekhez történő kiigazodására. *Aszimmetrikus sokk esetén a közös árfolyam nem választhatja külön a monetáris unióba tartozó egyes országokat.*

Az egyensúlyhiányok nem tartanak örökké. Hosszabb távon az áraknak alkalmazkodniuk kell. Tekintsük át azt az esetet, amikor a monetáris unió árfolyama E_2 . Ez az árfolyam, mint láthattuk, a monetáris unió átlagának felel meg. Mi történik ennek az átlagos helyzetet tükröző árfolyamnak az érvényesülése esetén? „A” ország e helyzetben nem tudja eladni összes termékét. Ezért árszintje csökkenni fog. Egészen λ_1 reálárfolyamig. „A” ország a B pontban éri el az egyensúlyi helyzetet. Minthogy „A” országnak termékeiből kínálati többlet volt, recesszió alakul ki. Nő a munkanélküliség, egyidejűleg mérséklődnek a termékek reálárai. „A” ország termékeinek ára egészen P_A' szintig csökken. A kiigazodás során a reálárfolyam a következőképpen alakul: $\lambda_1 = E_1 P_A' / P^*$.

„B” ország éppen ellenkező helyzetben van. Élénk kereslettel szembesül. Termékeinek ára P_B' -re emelkedik. Reálárfolyama felértékelődik, visszatér eredeti egyensúlyi szintjére, a következőképpen: $\lambda_0 = E_2 P_B' / P^*$. A monetáris unió költségei tehát aszimmetrikus sokk esetén: recesszió és dezinfláció „A” országban, fellendülés és infláció „B” országban.

7.3.4.3. Szimmetrikus sokkok aszimmetrikus hatással

Az elemzés aszimmetrikus sokkokra összpontosít. Ám alkalmazható aszimmetrikus hatású szimmetrikus sokkok esetére is. Az egyes országok számos ok miatt nem reagálnak azonosan ugyanazokra a sokkokra. Eltérő társadalmi-gazdasági struktúrák, beleértve a munkapiaci szabályozásokat és hagyományokat, az egyes ágazatok relatív fontossága, a pénzügyi és bank-ágazat szerepe, az ország külső eladósodottsága, a munkapiaci és szociális megállapodások lehetőségei a vállalatok, a szakszervezetek és a kormányzat között stb. magyarázhatják előbbieket. Példaként felidézhető a kőolaj- és a földgázárak hirtelen emelkedése. E sokk súlyos terhet jelentett a kőolaj- és a földgázimportőr országok számára. Ám egyidejűleg előnyt jelentett a kőolaj- és a földgáztermelő országok – például az Egyesült Királyság, Hollandia vagy Norvégia számára. (Vagy legalábbis utóbbiak gazdaságát a külső sokk terhei kevésbé érintették.) Ez lehet az egyik ok, amely miatt az előbbi három közül két ország nem vált az európai Gazdasági és Monetáris Unió tagjává.

A másik aszimmetria a monetáris politika működésének az útjára vonatkozik. Ha a közös központi bank szimmetrikus sokkra reagál, nincs biztosíték arra, hogy beavatkozá-

¹⁴⁸ E_2 pontos elhelyezkedése számos tényezőtől függ. Például a két érintett ország relatív nagyságától, illetve kereskedelmük reálárfolyam-változás iránti érzékenységétől stb.

sának a hatása azonos lesz a teljes valutaunióban. A bank- és pénzügyi piacok struktúrájában, a vállalati méretekben, kockázatviselési és hitelfelvételi képességükben aszimmetrikus hatásokat okozhat.

Következésképpen szimmetrikus sokkoknak is lehetnek aszimmetrikus hatásai. Következésképpen a 7.5. ábrában összefoglalt elemzés erre az esetre is alkalmazható.

7.3.4.4. Politikai preferenciák

Az egyes országok véleménye eltérhet abban, hogyan kell az egyes sokkokat kezelni. A gyakorlatban ritkán létezik „legjobb út” (best Way) valamely sokk kezelésére. Például az infláció kapjon nagyobb figyelmet vagy a munkanélküliség? Az exportőrök élvezzenek támogatást gyenge árfolyam révén, vagy a fogyasztók erős árfolyamok által? Fenti átváltások az ellentétes érdekek közötti konfliktusokkal járnak. Azokat ráadásul politikai pártok, szakszervezetek és lobbik befolyásolják. E döntések nem lehetnek automatikusan azonosak az egyes országok között. A nemzeti preferenciák nem szükségszerűen homogének.

Néhány ország hagyományosan kisebb türelmet tanúsít az infláció, a deficit és a munkanélküliség irányában, mint más országok. Németország fájdalmas tapasztalatokat szerzett az 1920-as években a hiperinfláció hatásai tekintetében. Az árstabilitás azóta széles körben elfogadott, gazdaságpolitikai tekintetben leginkább alapvető prioritás. Franciaországban az 1930-as években a magas munkanélküliség és a társadalmi nyugtalanság tartós ellen-szenvet eredményezett a recesszió vonatkozásában. Ugyanakkor az infláció nem tartozik a fő prioritások közé.

A szimmetrikus sokkok is különböző politikai válaszokat válthatnak ki. Ha a monetáris unióban a központi bankot felkérjük, különféleképpen cselekedjen, különböző országokból érkezett menedzserei nehezen fognak megegyezni. Ugyanakkor a másik fő makroökonómiai eszköz, a fiskális politika különböző irányokban alkalmazható. E kérdések teljesen csak a legutóbbi nagy pénzügyi és gazdasági válság időszakában kerültek felszínre.

7.4. Az optimális valutaövezet feltételei

Az optimális valutaövezet létrehozásának alapvető feltételeit (kritériumait)¹⁴⁹ – a vonatkozó nemzetközi szakirodalomra, elsősorban Robert Mundell műveire¹⁵⁰ támaszkodva – az alábbiak szerint értelmezhetjük:

- *Rugalmas és jól funkcionáló tényezőpiacok* működnek, vagyis a tőke és a munkaerő mobilitása mellett a tényezőárak is képesek igazodni a külső árváltozásokhoz.

¹⁴⁹ Ugyanakkor P. Kennen (1969) a termelés diverzifikációjának, R. McKinnon (1963) pedig a nyitottságnak a fontosságát hangsúlyozzák. Az optimális valutaövezet legújabb elméleteiről lásd DE GRAUWE 2016. A legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízisből az optimális valutaövezetre vonatkozó elmélet tanulságairól pedig lásd KRUGMAN 2012, PASIMENI 2014. Ugyanakkor egyes művekben tendencia mutatkozik a kritériumok „burjánzására”. Lásd BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 361. Különösen politikai feltételek fogalmazódnak meg. Valójában a kritériumoknak *strukturális feltételeket* szükséges tükrözniük.

¹⁵⁰ Lásd például MUNDELL 1961.

- A régió olyan belső homogenitást ér el, hogy *nem fenyegetik aszimmetrikus külső sokkok*.
- A gazdasági zavarok elhárításához megfelelő *költségvetési transzferekre* van lehetőség.

A monetáris integráció nem feltételezi ugyan a fejlettségi színvonalak azonosságát, de a strukturális konvergencia hozzájárul az aszimmetrikus sokkok elkerüléséhez. A hivatalosan elfogadott *tagsági kritériumok* (a maastrichti kritériumok) az EU-ban ennél szűkebbek, gyakorlatilag *csak a nominális konvergencia számonkérésére* korlátozódnak – bár némely *intézményi kérdésre* is kiterjednek.

7.4.1. Endogén kritériumok

Az egyes országok jellemzői idővel megváltozhatnak. Lényeges kérdés: okoz-e változást a kritériumok teljesítése tekintetében maga a valutaövezeti tagság? Ha az optimális valutaövezet feltételei előzetesen maradéktalanul nem teljesülnek, létrejöhetnek-e azok utóbb, a már működő valutaövezet keretében? A mélyülő integráció (főként az iparágon belüli kereskedelem növekedése) hatására az egyes gazdaságok szimmetrikusabbá válhatnak. Szinkronitásuk növekedhet. Ez az OCA-kritériumok, a valutaövezetek *endogenitása*. (FRANKEL–ROSE 1997a, 1998; ARTIS–ZHANG 1997; INKLAAR et al. 2008) Ezzel szemben a *specializációs hipotézis* szerint az integráció hatására bekövetkező regionális koncentráció hatására nő az aszimmetrikus sokkok valószínűsége. (KRUGMAN 1993; KALEMLI–OZCAN et al. 2001)

Az egyes kritériumokat áttekintve nagyon is logikusnak tűnik az endogenitás lehetősége. Ha egyes kritériumok nem teljesülnek, az aszimmetrikus sokk fájdalmas lehet. Ez utóbbi megváltoztathatja az országokat és az embereket is.

7.4.2. Kritériumok és az aszimmetrikus sokk

A munkamobilitás fontos lehet korábban árfolyamokkal elnyelt sokkok esetében. A diverzifikáció fontossága specifikus sokkok esetén szembetűnő. Az erősen szakosodott országban ilyenkor sok vállalat eltűnhet. Az elbocsátott menedzserek és további dolgozók más területeken boldogulnak. Új vállalkozások révén mérsékelhetik a korábbi túlzott szakosodás következményeit. A kereskedelmi fejlődés, az értékláncok előtérbe kerülése e kritérium relevanciáját mérsékeli. Ez azonban nem endogenitás. A változások nem a monetáris unió hatására, arra válaszként következnek be, hanem a technológiai fejlődésen alapulnak. A monetáris unió keretei között az egyes tagállamok tanulnak egymástól. Ehhez tudatában kell lenniük, mások mit csinálnak, s meg kell győződniük a sikeres külföldi kísérletek otthoni alkalmazhatóságáról. E folyamat nagyon is élő lehet valódi szövetségek, például szövetségi államok keretei között. Valamely valutaövezetben az átláthatóság előny: erősíti a versenyt. Megkönnyíti és meggyőzőbbé teszi az összehasonlításokat. Különösen ez a helyzet szimmetrikus sokk esetén, amely aszimmetrikus hatásokat okoz. Fontos kérdések: ez miért történik meg? Melyik ország kezeli jobban a sokkot? Mit kell változtatni a sokk kezelésén a jövőben? A sokkok megmutathatják a gyengeségeket, s előmozdíthatják a válaszhoz szükséges tanulási folyamatokat.

7.4.3. Transzferek

A létező *szövetségi államokban* a központ (a szövetségi szint) és az alatta elhelyezkedő szintek között transzferek már régóta működnek. Mélyen kapcsolódnak az adórendszer struktúrájába. A központi szint alatt található hatóságok csak korlátozott adóztatási lehetőségekkel rendelkeznek. A rendszer a biztosítás logikáját tükrözi. Mindez szorosan kapcsolódik az aszimmetrikus sokkok kockázatához. E biztosítás két okra vezethető vissza. Egyrészt a szolidaritásra, másrészt a közös érdekre. Utóbbi tipikus esete: ha valamely ország GDP-je aszimmetrikus sokk miatt csökken, annak más országokból származó importja is csökkenhet. Utóbbi esetben a sokk terjedhet. E hatások mérséklése valamennyi tagállam érdeke. Ha az egységes valuta szorosabb gazdasági integrációhoz vezet, az együttes biztosítás vonzóbbá válik. Az endogenitás e forrását megnövelheti, ha valamely tagállam krízise fertőző lehet. (Ez történt az euróövezetben 2010 után.)

Alapvető kérdés: *az egységes valuta erősíti-e a pragmatikus gazdaságpolitikákat a különböző tagállamokban?* Úgy tűnik, két egymással szemben álló hatóerő működik. Egyrészt az egységes valuta közelebb hozza egymáshoz használóit. Másrészt viszont a kölcsönös függés fenyegetést is jelenthet. Az egyik tagállam gondja nagy költségeket háríthat a többiekre. Jelentős, s nem csökkenő heterogenitás és fejlettségi különbségek esetén az egységes valuta alááshatja a közös sors érzését. Ám utóbbi nagymértékben politikai megfontolásokkal is szorosan összefügg.

7.5. A maastrichti rendszer (GMU 1.0) alapvető sajátosságai

A monetáris unió víziója tükrözi a megszületésének körülményeit. Az alapvető megállapodás a következő volt: Németország lemond erős önálló valutájáról, a többi érintett tagállam pedig elmozdulhat a német márka által uralt és nem stabil EMS-től. A közös valuta övezetében részt vevő országok az új egységes valutához képest véglegesen és visszavonhatatlanul rögzítették korábbi nemzeti valutáik árfolyamát. (E valutákat 2002-ben a forgalomból is kivonták.)

A ma *GMU 1.0*-nak is nevezett rendszer alapelvei¹⁵¹ a következők lettek.

7.5.1. Árstabilitás

Az eurórendszer (*Eurosystem*) fő célja az *árstabilitás* fenntartása. A Szerződés nem adja meg az árstabilitás pontos definícióját. Az Európai Központi Bank (EKB, European Central Bank – ECB) a következő értelmezést választotta: „az árstabilitást úgy definiáljuk, mint a fogyasztói árak harmonizált indexének (HICP = Harmonized Index of Consumer Prices) évenkénti növekedése legfeljebb két százalék lehet. Az árstabilitást középtávon (azaz 2–3 éves időszakban) kell fenntartani.” (BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 390.) Az implicit cél az infláció évi 1,5 és 2% között tartása.

Az árstabilitási cél mögötti logika a *monetáris semlegesség* elve. Hosszú távon a monetáris politika nem képes reálgazdasági célokat előmozdítani, csak az inflációra gya-

¹⁵¹ A GMU 1.0 elemzésére, a legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság tükrében a 9.1. alfejezetben térünk ki ismét.

korolhat hatást. Minthogy az inflációt végeredményben a monetáris politika határozza meg, az eurórendszer központi célja az árstabilitás elérése. A szerződés elsődleges célnak az árstabilitás fenntartását tekinti. Rövidebb távon a monetáris politika más gazdasági változókra (főleg a gazdasági növekedés ütemére és a munkanélküliség arányára) is hatással van. Ezért a Szerződés előírja, hogy az elsődleges cél sérelme nélkül a monetáris politika „másodlagos célokat” is követhet.

Ez utóbbi célokat homályos kifejezések tartalmazzák. Az „általános gazdaságpolitikák az Unióban” az EUMSZ 3. cikkén alapulnak. Utóbbi összetett célt tartalmaz: „Európa fenntartható fejlődését, amely kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen és árstabilitáson alapul.” Ez a monetáris hatóság számára stratégiájának a meghatározásához menekülőutat nyújthat. Az árstabilitás és a további célok közötti hierarchia sztenderddé vált számos központi bank számára. (Kivétel az Egyesült Államok jegybankja. Utóbbi számára a foglalkoztatás magas szintjének fenntartását a törvény az árstabilitással egyenrangú célként jelölte ki.)

7.5.2. Központi banki függetlenség

Az árstabilitás, mint alapvető cél szolgálata a *központi bank függetlenségét* feltételezi. Annak hiányában számos, e cél pragmatikus szolgálatától eltérő hatás érhetné a monetáris politikát, a központi bankot. (Pénzügyi stressz alá kerülő kormányok, romló versenyképességű vállalatok, szakszervezetek, eladósodott gazdasági szereplők egyaránt számos ötletet fogalmazhatnak meg a monetáris politika számára.) Pénzügyi vállalkozások nagy likviditás esetén gyakran nagyobb profitot érhetnek el. Bármely demokráciában e csoportok nagy erejű koalíciót képezhetnek. Ám a pénzmennyiség – makrogazdaságilag nem megalapozott – növeléséből elért pozitív hatások ideiglenesek, viszont a likviditásbőség szükségszerű következménye az infláció növekedése lesz. Ez pedig leginkább a szegény rétegeket sújtja. Az infláció leküzdése ráadásul növekedési áldozatot (a lehetségesnél lassabb növekedést) követelhet meg, és magas munkanélküliséggel jár. Ezért a monetáris politikával szemben általános igény az árstabilitás középpontba állítása, a központi bank intézményesen biztosított függetlensége mellett.

7.5.3. Fiskális fegyelem

A kormányzatok tevékenysége a központi bank függetlenségének erős garanciája mellett is alááshatja a monetáris politikát. Különösen válságos helyzetben kerülhet nagy nyomás alá a központi bank. Például a költségvetési hiány fedezésére a kormány hitelt venne fel a pénzpiacon. A nagy deficit és államadósság miatt azonban a piacon már nem jut hitelhez. Ez azonnali pénzügyi válságot okozna. A kormány nem tudna tovább működni, a nemzeti valuta árfolyama pedig valószínűleg zuhanna. Az egész bankrendszer – a kormányzat nagy kölcsönnyújtója – fenyegetett helyzetbe juthat. A központi bank nyomás alá kerülhet: vagy pénzt teremt a deficit finanszírozására, vagy az országon akut válság lesz úrrá. A lakosság menekülni kezdene a hazai valutától, ami a kereskedelmi bankok számára kezelhetetlen helyzetet idézne elő. Mindez – a feltételezett esetben – rászoríthatja a központi bankot a további pénzteremtésre. Ennek következménye „hosszabb távon” pótlólagos inflációs nyomás

lesz. (Pánikhelyzetben azonban mindez akár hetek alatt is bekövetkezhet.) Következésképpen valamely állam *a központi banki függetlenség garantálása mellett sem mondhat le a fiskális fegyelemről.*

A fenti fenyegetést monetáris unióban további tényezők (mindenekelőtt a potyautas magatartás veszélye) bonyolítják. A költségvetési deficit a kormányzatok számára általában nagyobb politikai mozgásteret eredményez, mint a kiegyensúlyozott államháztartás. („Költsél most, adóztass később, a választás után!” Ez – politikai értelemben – hatalmas ösztönzés.) Monetáris unióban az ösztönzés megváltozik: „Költsél most, majd vedd rá a központi bankot, hogy fizessen!” Ezért a GMU konstrukciója fiskális fegyelmet célzó rendelkezéseket tartalmaz. (A Stabilitási és Növekedési Paktumot a következő fejezet tárgyalja.)

7.5.4. Nominális konvergenciakritériumok

A meglehetősen szigorú, az egységes valuta egyes tagállamokban történő bevezetéséhez szükséges feltételek, a *maastrichti konvergenciakritériumok* a következők:

Árstabilitás: A fogyasztóiár-szint (infláció) emelkedése a vizsgált évben 1,5%-nál jobban nem haladhatja meg a három legalacsonyabb inflációs rátájú tagállam átlagos árindexét.

Kamatok konvergenciája: A hosszú lejáratú kamatláb a vizsgált évben 2%-nál többel nem haladhatja meg a három legalacsonyabb inflációs rátával rendelkező tagállam átlagát.

Stabil kormányzati pénzügyek: A vizsgált évben a költségvetési hiány a GDP 3%-át, az államadósság pedig a GDP 60%-át nem haladhatja meg. (Az utóbbi esetében elvileg elfogadhatónak tekintik a 60%-nál magasabb szintet is, ha az adósságállomány folyamatosan csökkenő tendenciát mutat.)

Árfolyamok stabilitása: Az Európai Monetáris Rendszer árfolyam-mechanizmusán (ERM) belül a nemzeti valutát a feltételek teljesítésének ellenőrzését megelőző két évben nem értékelték le.

A tagállamok számára – az Egyesült Királyság és Dánia kivételével – a konvergenciakritériumok teljesítése a Szerződésből adódó kötelezettség. Valamely tagállam részvételéről a monetáris unió harmadik szakaszában az EU állam- és kormányfői a konvergenciakritériumok teljesítése alapján határoznak.

7.6. Az egységes valuta, az euró bevezetése

Az 1990-es évek közepén, a konvergenciakritériumok teljesítését mérő időszakban erőteljes költségvetési megszorításra, az inflációs ráták és az államadósság csökkentésére került sor az EU-országokban. Részben az ismét megindult gazdasági növekedésnek, részben a restriktív gazdaságpolitikáknak köszönhetően 1997-ben a tagállamok jól hajrázva – Görögország kivételével – lényegében mind megfeleltek a Maastrichtban meghatározott követelményeknek. (A svédek és a britek nem vettek részt a közös árfolyam-mechanizmusban, az ERM-ben.)

A Bizottság ajánlásait figyelembe véve az EU állam- és kormányfői 1998. május 2-i brüsszeli ülésükön úgy döntöttek, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakasza 1999. január 1-jén a következő 11 ország részvételével indul: Ausztria, Belgium, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Portugália

és Spanyolország. A döntéssel egy időben rögzítették az euróövezetben részt vevő valuták árfolyamait.¹⁵² Az állam- és kormányfők Brüsszelben kijelölték az Európai Központi Bank vezető testületeinek tagjait is, akiket a Tanács – az Európai Parlamenttel konzultálva – még májusban ki is nevezett. Így mind az EKB, mind a KBER 1998. június 1-jén megkezdhette a működését. (Az Európai Monetáris Intézet alakult át Európai Központi Bankká.)

Az eurót hároméves átmeneti időszakban csak bankszámlapénz formájában hozták forgalomba. A nemzeti valuták – mind bankszámlapénz, mind készpénz formájában – forgalomban maradtak. Az euró beindításában részt vevő 11 országhoz 12.-ként 2001. január 1-jén végül Görögország is csatlakozott, miután a konvergenciakritériumok teljesítésével elhárult belépésének akadálya. Így 2002. január 1-jén az eurót készpénz formában 12 ország vezethette be. Az elképzeléseknek megfelelően 2002. február 28-ig mind a 12 tagországban kivonták a forgalomból a régi nemzeti valutákat. *A 12 államban 2002. március 1-jével az egyetlen törvényes fizetőeszközzé az euró vált. Az európai integráció eddigi talán legnagyobb vállalkozása ezzel sikeresen és zökkenőmentesen lezajlott.*

7.7. A Gazdasági és Monetáris Unió egyes alapvető sajátosságai

A gazdasági unió lényeges új mozzanata, hogy a tagállamoknak *bonyolult és komplex feltételeket kell teljesíteniük*. Ezért még a legfejlettebb országok részvétele sem lehet automatikus. A gazdasági unióval közvetlenül és megkerülhetetlenül merül fel *az integrációérettség és az integrációkészség kérdése*.

7.7.1. Az egységes valuta előnyei és terhei

Az egységes valuta bevezetéséhez *az egységes piac programja* teremtett reális alapot. Az árfolyam-ingadozásokból, az egyes nemzeti valuták árfolyamainak eltérő alakulásából származó akadályok felszámolása révén a közös valuta maga is az egységes piac korlátozásmentes megvalósításának egyik fontos elemét képezte. Az 1980-as és 1990-es évek fordulóján azonban a közös pénzt e szerepénél már sokkal szélesebb dimenzióban vizsgálták. Bevezetésétől az egységes piac egészséges működésén túl kiterjedtebb gazdasági és politikai előnyöket várnak.

Az egységes valuta bevezetésének lényeges előnye az árfolyam-bizonytalanság és az *árfolyamkockázatok teljes kiküszöbölése*. Annak révén kiszámíthatóbbá, tervezhetőbbé válnak a tagállamok közötti kereskedelmi ügyletek, gazdasági folyamatok. Bővíthetnek a határon átnyúló gazdasági tranzakciók, amelyek ösztönzőleg hatnak a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatásra. Az árfolyam-stabilitásból származó gazdasági növekedés mellett azonban számos további előnnyel is számoltak.

Az árfolyamkockázatok megszűnése *nagy fokú árstabilitást, lassú inflációt, továbbá alacsony kamatlábakat* von maga után. Az utóbbi révén könnyebbé válhat az államadósságok

¹⁵² A bilaterális árfolyamokat egymáshoz képest 1998. május 3-án rögzítették. A dollár/euró induló árfolyamát 1998. december 31-én, 11.30-kor állapították meg az ECU akkori piaci árfolyama alapján.

finanszírozása. A beruházási kedv növekedése is várható. Mindezek ugyancsak a gazdasági növekedés gyorsulását eredményezhetik.

A stabil árfolyamok fenntartása tekintetében az egyik legnagyobb veszélyt a *pénzpiaci spekuláció* jelenti, amely nagy volumenű spekulációs műveletek (valutaeladások vagy -vásárlások) esetén különösen a kisebb gazdaságokat érintheti súlyosabban. Az egységes pénz bevezetése révén kialakuló valutaövezet csak az amerikai dollárhoz hasonlítható, amely ellen nehezen képzelhető el sikeres pénzpiaci spekulációs támadás.

Az egységes pénz bevezetése révén a tagállamok között az átváltásokkal kapcsolatos *tranzakciós költségek* is megszűnnek. Az árak az egyes tagállamokban egyszerűen összehasonlíthatóvá, *a piacok átláthatóbbá*, a piaci lehetőségek könnyebben felismerhetőbbé válnak. Mindez lendületet adhat az egységes piac fejlődésének, ösztönzőleg hat a versenyre, s pozitív hatást gyakorol a növekedésre és a foglalkoztatásra.

A közös jegybank révén jelentős *tartalékok* szabadulnak fel. A tagállami központi bankok számára kisebb mértékű tartalékok is elegendők, mivel azok nem folytatnak önálló monetáris politikát. A kisebb tartalékok iránti igény mérsékeli a kereskedelmi bankok költségeit. Mindezek nyomán csökkenhet a kamatrés, nő a likviditás, olcsóbbakká válnak a hitelek.

Az Európai Unió jövőjét, világgazdasági, világpolitikai szerepét illetően kiemelkedő jelentőségű, hogy az európai egységes valuta a nemzetközi piacokon a dollár és a jen egyenrangú partnere. A monetáris autonómia és stabilitás nagyobb lendületet adhat a növekedésnek, s javíthatja a foglalkoztatási szintet is. A valutaunió létrehozása döntő lépés a politikai unió megteremtésének irányába is. Sokan – mindenekelőtt a föderalisták – éppen ezért az egységes pénz legnagyobb előnyének az úgynevezett túlcserélési (angolul: *spill over*) folyamatot tartják. A monetáris unió következtében ugyanis a tagállamok közötti integráció más területeken is lendületesen mélyül, egyre szorosabbá válik.

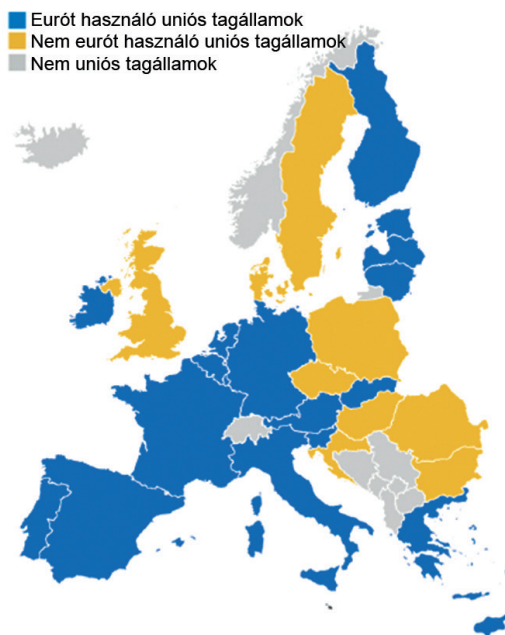
7.7.2. A Gazdasági és Monetáris Unió fő gyakorlati jellemzői

Gyakorlati szempontból a GMU elsősorban a következőket jelenti:

- a tagállamok részlegesen összehangolják egymással gazdaságpolitikájukat;
- a tagállamok meghatározott szabályok keretei között összehangolják egymással költségvetési politikájukat, főképp azáltal, hogy bizonyos szint alatt tartják államadósságukat és költségvetési hiányukat;
- az Európai Központi Bank (EKB) független monetáris politikát folytat;
- egységes pénzgazdálkodási és felügyeleti szabályok vonatkoznak az euróövezetbeli pénzintézetekre;
- az euróövezet országai közös fizetőeszközt használnak.

A GMU lényeges sajátossága, hogy a szélesebb integráció (a teljes Unió) egyes tagjai nem feltétlenül részesei az euróövezetnek. A szerződés előírja, hogy mindegyik tagállam olyan gyorsan csatlakozzon az euróövezetnek, amennyire az megvalósítható. (Dánia és az Egyesült Királyság mentességet kapott ez alól.) 2015 óta a 28 EU-tag közül 19-en használják az eurót korábbi nemzeti fizetőeszközük helyett. (Közöttük az övezet eredeti 11 tagja, továbbá 2001-től Görögország, 2007-től Szlovénia, 2008-tól Ciprus és Málta, 2009-től Szlovákia,

2011-től Észtország, 2014-től Lettország, végül 2015-től Litvánia. Az euróövezetbe tartozó tagállamokat a 7.6. ábra mutatja.)



7.6. ábra
Az EU-tagállamok pénzneme

Forrás: Európai Bizottság

E „kétébességes” konstrukció nem problémák nélküli. Az optimális valutaövezet (*optimum currency area* – OCA) elméletében található endogenitási hipotézis szerint az euróövezet tagállamai között a konvergencia: nominális, reális és strukturális értelemben egyaránt önbeteljesítő módon halad előre. Bár a 2008 őszi kirobbant válság nagyon eltérő módon érintette ezeket az országokat, mégis saját konzultációs mechanizmust fejlesztettek ki. Az euróövezeti állam- és kormányfők rendszeresen tanácskoznak az Európai Tanács üléseinek alkalmával. (E szűkebb találkozó esetenként elhalványítja a résztvevők szélesebb körének ülését.) Az úgynevezett Eurócsoport (*Eurogroup*) (az euróövezeti pénzügyminiszterek tanácsa) döntései hatással lehetnek az euróövezeten kívüli tagállamokra is.

7.8. Az eurórendszer felépítése és működése¹⁵³

A következőkben áttekintjük az Európai Központi Banknak és az euróövezet nemzeti bankjainak (a továbbiakban: *Eurosystem*) fő sajátosságait.

¹⁵³ Az alábbiakban elsősorban BALDWIN–WYPLOSZ (2015) művére támaszkodtunk.

7.8.1. *N ország, N+1 központi bank*

Egy-egy valutához normális körülmények között egyetlen irányadó kamatláb¹⁵⁴ és árfolyam tartozik. Éppen így valamely valutaövezetben is csupán egyetlen monetáris politika működhet. E konstrukció fő szabályként egyetlen központi bankot foglalna magában.

Az eurórendszer azonban másképpen épül fel. Mindegyik euróvezeti tagállam rendelkezik központi bankkal. Ugyanakkor az eurórendszer középpontjában az Európai Központi Bank áll. E központi bank párhuzamosan működik a nagy múltú nemzeti bankokkal. E megoldást a szövetségi államok példája inspirálta. Az Egyesült Államokban a szövetségi központi bankkal regionális szövetségi bankok élnek együtt. Ám az Európai Unió nem föderáció. E választott architektúra tehát eléggé bonyolult.¹⁵⁵

7.8.2. *A rendszer architektúrája*

A Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) az Európai Központi Bankból (EKB) és a tagállamok nemzeti központi bankjaiból áll. Minthogy nem mindegyik EU-tagállam csatlakozott az euróövezethez, több körről beszélhetünk. A szűkebb kör az *eurórendszer*. Abba az EKB és az euróövezetbe tartozó tagállamok nemzeti bankjai tartoznak. Az eurórendszer az euróövezet monetáris politikájának kialakítója és alkalmazója. Szükség esetén devizapiaci műveleteket is végez, valamint kezeli az euróvezeti tagállamok devizataartalékait is. Felügyeli a fizetési rendszereket, s részt vesz a hitelintézetek és a pénzügyi rendszerek prudens felügyeletében.

Az EKB-t hattagú végrehajtó testület (az igazgatóság) irányítja. Az igazgatóság az EKB elnökéből, alelnökéből, valamint négy további tagból áll. Igazgatósági tagnak bárki jelölhető, akinek monetáris és banki ügyekben nagy tekintélye és szakmai tapasztalata van. A tagokat az EU Tanácsának ajánlására, az Európai Parlamenttel és az EKB Kormányzótanácsával történt egyeztetést követően az euróvezeti országok kormányzati szintjén, vagyis állam-, illetve kormányfőinek közös megegyezésével nevezik ki. (Minősített többségi döntéssel, 8 éves, nem megújítható mandátummal.)

Az eurórendszert az EKB Kormányzótanácsa működteti. Ez utóbbi a végrehajtó testület két tagját és az euróvezeti tagállamok nemzeti bankjainak kormányzóit (elnökeit) foglalja magában. A kormányzótanács kulcsfontosságú szerepet tölt be. Dönt az euróvezeti monetáris politikáról. Döntései elvileg többségi szavazás révén történnek. Mindegyik tag egy szavazattal rendelkezik. A testület a gyakorlatban lényegében konszenzus alapján hoz döntéseket.

Az Általános Tanács (General Council) az EKB elnökéből, alelnökéből, valamint az EU-tagállamok nemzeti központi bankjainak elnökeiből áll. Az igazgatóság többi tagja, az EU Tanácsának elnöke, valamint az Európai Bizottság egy tagja részt vehet az Általános Tanács ülésein, de szavazati joggal nem rendelkezik. Az Általános Tanácsot

¹⁵⁴ A 2008-ban kezdődött pénzügyi és gazdasági válság időszakában az egyes euróvezeti tagállamok között a kamatlábak erőteljesen eltértek.

¹⁵⁵ Ugyanakkor Luxemburg 1999-ben éppen e rendszerre hivatkozással hozta létre saját, addig nem létező központi bankját. Luxemburg Belgiummal volt valutaunióban, s az eurórendszer létrejöttéig nem volt szüksége saját központi bankra. Működött azonban, és pénzt is bocsátott ki a Luxemburgi Monetáris Intézet.

bármikor össze lehet hívni, ha az elnök szükségesnek ítéli, vagy a testület legalább három tagja indítványozza. Az Általános Tanács rendszerint háromhavonta, Majna-Frankfurtban ül össze. Az Általános Tanács nem felelős az euróövezet monetáris politikájával kapcsolatos döntésekért. Az EMI azon feladatait örökölte, amelyeket az EKB-nak a GMU harmadik szakaszában mindaddig végre kell hajtania, amíg vannak olyan EU-tagállamok, amelyek nem vezették be az eurót. Elsődleges feladata az euróövezeten kívüli EU-tagállamok konvergencia irányába tett lépéseinek nyomon követése, illetve tanácsadás az érintett országok számára az euró bevezetéséhez szükséges előkészületek tekintetében. Az Általános Tanács ezen kívül közreműködik a KBER tanácsadói feladatköre ellátásában, továbbá segít a statisztikai adatok gyűjtésében. Az Általános Tanács lényegében összekötő szerepet tölt be hatósági jogkör nélkül.

Noha a Kormányzótanács hoz döntéseket, az EKB végrehajtó szervei is fontos szerepet töltenek be. Az EKB elnöke vezeti a Kormányzótanács üléseit, s beszámol a döntésekről az ülések után tartott sajtóértekezleteken. Az EKB végrehajtó szervei készítik elő a Kormányzótanács üléseit és hajtják végre döntéseit. Instrukciókat adnak az érintett nemzeti bankok számára, hogyan kell végrehajtani a közös monetáris politikát. Az EKB fontos jellemzője, hogy végrehajtó testületének tagjai nem hazájukat képviselik. E tagok jellemzően a nagyobb euróövezeti tagállamokból kerülnek ki. Az EKB első elnöke a holland Wim Duisenberg, utóda pedig a francia Jean-Claude Trichet, majd az olasz Mario Draghi lett. Mindhárom eddigi EKB-elnök e megbízását megelőzően hazája nemzeti bankjának kormányzója volt. E kötet lezárása idején új elnök, a francia Christine Lagarde lépett hivatalba.

7.8.3. *Döntések az eurórendszerben*

A Kormányzótanácsnak 6+N tagja van. (N az euróövezeti tagállamok száma.) Litvánia euróövezeti részvétele óta a testületnek 25 tagja van. A testület létszámának növekedése nyomán változott a szavazási eljárás. 25 tag alatt minden tag egy szavazattal rendelkezett függetlenül attól, kit képviselt.

Az új rendszer rotációs alapon működik. Minden érintett ország esetében indexet számítanak. GDP-jük alapján (ez a súlyozás öthatoda) és pénzügyi szektoruk mérete (egyhatod súlyal) alapján. Az index értékének figyelembevételével az érintett országokat két csoportba sorolják: az öt legnagyobb ország alkotja az első csoportot 4 szavazati joggal, a fennmaradó országok teszik ki a másik csoportot 11 szavazati joggal.

Az üléseken egy nagy és négy további tagállam nem szavaz. A szavazásból kimaradó nemzeti banki kormányzók jelen lehetnek és részt vehetnek a tanácskozásban. Rotációra minden hónapban sor kerül.

7.8.4. *A monetáris politika stratégiája*

A Kormányzótanács dönt az irányadó kamatlábakról. A központi bank fellendülés idején az egyensúly fenntartása, a túlfűtöttség megelőzése érdekében emeli az irányadó kamatlábat, lassulás vagy visszaesés idején pedig csökkenti azt. A rendszer fő célja az EUMSZ 127. cikke szerint az *árstabilitás fenntartása*. Ha az infláció emelkedik, a központi bank

emeli a kamatlábat, amikor pedig az infláció alacsony, akkor csökkenti azt. Az eurórendszer részletes stratégiát fejlesztett ki ezeknek az elveknek az érvényesítésére. (Minderről részletesebben az alábbiakban, illetve a következő alponban szólnunk.)

Az euróövezet egyes tagállamainak gazdasági helyzete nagyon eltérő lehet. Az optimális valutaövezet (OCA) elmélete szerint fontos lenne a részt vevő tagállamok közötti viszonylagos homogenitás. Alapvető kérdés: hogyan tudja az eurórendszer az aszimmetriákat kezelni? Az eurórendszer monetáris politikája csak az euróövezet egészére irányulhat, vagyis nem tudja kezelni az egyes tagállamok közötti különbségeket. Az általános inflációt, az általános növekedést, az általános foglalkoztatást monitorozza. Azaz szándékosan nem az egyes tagállamok gazdasági helyzetét vizsgálja. Elvileg a Kormányzótanácsban nem feltételezhető, hogy az egyes nemzeti banki vezetők saját országukról vitatkozzanak. Az egyes tagállamok igényeinek és kívánságainak figyelembevétele politikai szempontból rendkívül megosztó lehet. Eltérő nézetek mindig léteznek. Ahogyan Baldwin és Wyplosz fogalmaznak: „[J]ó anyaként az EKB-nak nem lehet kedvenc lánya.” (BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 401.)

Az euróövezeten belüli általános inflációs ráta, illetve a legalacsonyabb és a legmagasabb inflációs ráta alakulása tanulságos képet nyújthat. Szembetűnő lehet a gazdasági feltételek *nagy fokú diverzitása*. Mindenki számára egyformán jó monetáris politika e feltételek között nem lehetséges.

Az eurórendszer értelmezése szerint az *árstabilitás* úgy definiálható, hogy az euróövezetben a fogyasztói árak harmonizált indexe (*harmonized index of consumer prices* – HICP) 2% körül alakul. Az árstabilitást középtávon is fenn kell tartani.

A Szerződés szerint az eurórendszer *elsődleges célja* (másként: első pillére) az árstabilitás fenntartása. További, *másodlagos célok* (pillérek) – az EU-szerződés 3. cikkére hivatkozva – a gazdasági és társadalmi haladás, valamint a magas szintű foglalkoztatás előmozdítása. Az eddigi működés során az *elsődleges célt* tekintették és tekintik meghatározónak.

Az eurórendszer a kitűzött célokat a következő három fő elemre támaszkodva valósítja meg: az *árstabilitás meghatározása*, továbbá *két pillér* révén az árstabilitást veszélyeztető kockázatok azonosítása.

Az *első pillér* a „gazdasági elemzés”, amely a legutóbbi fejlődés és a gazdasági feltételek valószínű kilátásai (növekedés, foglalkoztatás, árak, árfolyamok, nemzetközi feltételek) széles körű áttekintését tartalmazza. A *második pillér* a monetáris elemzés a monetáris aggregátumok (különösen M3) és a hitelnyújtás változásait tartalmazza. Utóbbiak közép- és hosszú távon hatással vannak az inflációra. Az eurórendszer szerint „ez a két kilátás egymást kiegészítő analitikai keretet képez a Kormányzótanács támogatására az árstabilitási kockázat általános megállapításához. E tekintetben a monetáris elemzés leginkább a keresztellenőrzés eszköze, a középtávútól a hosszú távú perspektíváig, a rövid távútól a hosszú távú jelzésekig, amelyek a gazdasági elemzésből származhatnak.” (ECB 2003)

Mit jelent ez a gyakorlatban? A monetáris politika akciói a növekedést, a foglalkoztatást és az inflációt legalább egy év késéssel befolyásolják. A központi banknak tehát legalább három évre kell előretekintenie a gazdasági feltételek várható változásait illetően. Fontos, hogy az előrejelzések alapján, proaktív módon cselekedjen. Ha csak a kialakult helyzet alapján cselekszik, akkor a reakció már túlzottan késői. Minthogy az árstabilitás az elsőrendű cél, az eurórendszernek figyelembe kell vennie a várt jövőbeli inflációt is. Ugyancsak

előre kell tekintenie a növekedés és a foglalkoztatás vonatkozásában is. Ugyanakkor ezeknek az előrejelzéseknek egymással is konzisztensnek kell lenniük. Ezért szükséges a már jelzett „keresztellenőrzés”.

A testület (a Kormányzótanács) ülésén a hat tag egyike, a vezető közgazdász a helyzet széles körű elemzése keretében mutatja be az infláció és a növekedés kilátásait. Az elemzés kitér a monetáris feltételek alakulására, a pénzmennyiség és az infláció közötti összefüggésekre. Mindezek alapján a testület fel tudja mérni az infláció kilátásait. Ezután kezdődik a vita, hogy mi történjen a kamattal. Emelni kell-e, mert túlzott az inflációs nyomás? Mekkora súlyt kapjanak a további megfontolások (növekedés, foglalkoztatás, árfolyam, piacok)? A stratégia alapján születnek meg a válaszok. Lényeges: az eurórendszer nem vállal felelősséget az árfolyamért, amely szabadon lebeg. Speciális-e az eurórendszer stratégiája? Az elmúlt évtizedekben számos központi bank elfogadta az inflációs célkövetésre irányuló stratégiát. Utóbbi a kamatlábra vonatkozó döntéseket a rövid távú növekedési és a hosszabb távú inflációs kilátásokhoz igazítja. (Európában ezt a stratégiát követik az euróövezeten kívüli tagállamok központi bankjai is.) Az inflációs célkövetés inflációs cél meghatározását, rendszerint 2–3 évre vonatkozó inflációs előrejelzés közzétételét és a kamatláb kiigazítását igényli az előrejelzés és a cél közötti különbségnek megfelelően. Például, ha az inflációs előrejelzés meghaladja a célt, a monetáris politikának szigorúbbá – a pénzkínálatot szűkítővé – kell válnia. (Azaz például a kamatláb emelése szükséges.)

Az eurórendszer sokáig ellenállt ennek a megközelítésnek. (Akárcsak a Fed az Egyesült Államokban vagy a Bank of Japan.) Az eurórendszer igényt tart a német Bundesbank örökségére. A Bundesbank eredetileg nem az inflációt, hanem a pénzmennyiség növekedését célozta meg. (Ez magyarázhatja a már bemutatott második pillért.) A monetáris célkitűzés igazolása: a pénznövekedés esetlegesen meghatározza az inflációt. Ám rövid távon ez is hatással van a növekedésre és a foglalkoztatásra. A két pillér stratégia kísérlet e két megfontolás egyidejű kezelésére. Ebből néha az a benyomás támad, mintha az eurórendszer mechanikusan cselekedne, s a másodlagos célt ugyanolyan fontosnak tekinti, mint az elsődleges célt.

A gyakorlatban az eurórendszer az implicit inflációs célkitűzés szerint működik. Évente kétszer tesznek közzé inflációs előrejelzést. Az eurórendszer akciói lényegében nem térnek el az explicit inflációt megcélzó jegybankok akcióitól. (Például Bank of England, Sveriges Riksbank.) Ám a legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság során – különösen a krízis mélypontján – a központi bankok viselkedése sok tekintetben megváltozott.

7.8.5. A Taylor-szabály

A központi bankok viselkedésének leírását célozza az úgynevezett *Taylor-szabály*. (TAYLOR 1993) E szerint a központi bankok az irányadó kamatot a megkívánt szintű kibocsátáshoz és az inflációhoz mért eltérésre adott válaszként határozzák meg. A legtöbb központi bank ezt túl mechanikus értelmezésként visszautasítja. Ám a központi bankok tényleges magatartása többnyire megfelel a fentieknek. A Taylor-szabály követésének módja megmutathatja a központi bankok preferenciáit. Begg és szerzőtársai (2002) szerint a következő Taylor-szabály érvényesül:

$$i = i^* + a(\pi - \pi^*) + b(y - y^*), \quad (7.2.)$$

ahol i^* az egyensúlyi kamat, π az inflációs ráta, π^* az inflációs cél, y az aktuális GDP, y^* a potenciális GDP. E képlet szerint a központi bank a kamatot az egyensúlyi szint fölé emeli, amikor az infláció túllépi a meghirdetett inflációs célt, és/vagy a GDP-rés (az aktuális és a potenciális GDP különbsége) pozitív előjelű. A súlyzófaktorok mutatják meg a központi bank magatartását az inflációval, illetve a ciklikus ingadozásokkal szemben. Ha $b = 0$, a központi bank tisztán az inflációt célozza meg, s nem fordít figyelmet a ciklikusságra. (Ám a pozitív előjelű GDP-rés a csupán az inflációt megcélzó központi bankok számára is a jövőbeli infláció jelzése lehet, ezért $b > 0$ az infláció tekintetében is előretékintő magatartást jelenthet.)

A Fisher-elv alkalmazásával az egyensúlyi kamat a következőképpen alakul:

$$i^* = (y^* + \pi^*), \quad (7.3.)$$

ahol y^* az egyensúlyi reálkamat. Beggék szerint $y^* = 2\%$, az inflációs cél 2% , a GDP-növekedés trendje $1,2\%$. A súlyzófaktorok az eurórendszer első éveiben a következőképpen alakultak:

$a = 2,0\%$, illetve $b = 0,8$.

Azaz az eurórendszer *mind az inflációra, mind a ciklikus fluktuációra figyelmet fordít. A súlyt azonban az inflációra helyezi.* Ha az eurórendszer, a Sveriges Riksbank és a Bank of England kamatpolitikáját összehasonlítjuk, a következők állapíthatók meg. Mindegyik központi bank esetében az aktuális kamatláb közel esik a Taylor-szabály teljes követése esetére szimulált kamatlábhöz. A központi bankok látható módon növekvő mértékben alkalmazkodtak a Taylor-szabályhoz. Ez a Bundesbankra is érvényes volt 1999 előtt, annak szívós tagadása ellenére. Ez a Taylor-szabály korai gyakorlati alkalmazásának az időszak volt.

7.8.6. A szabályozás mechanizmusa

A jegybanki szabályozás alapvető célja az aggregált kereslet szabályozása. Ennek alapvető tényezője a hitelköltség befolyásolása. A többi központi bankhoz hasonlóan az eurórendszer is a *rövid távú kamatot* alkalmazza a monetáris politikájában. Ennek alapja, hogy a központi bank monopóliummal rendelkezik a készpénz kínálat tekintetében. A nagyon rövid határidős (például egynapos, úgynevezett *overnight*) eszközök nagyon közel állnak a készpénzhez. Ezért a központi bankok nagy pontossággal ellenőrizni tudják a nagyon rövid távú kamatlábakat. A rövid távú kamatlábak változása hatást gyakorol a hosszú távú kamatlábakra (így a hitelköltségekre), az eszközök árára (így a vállalatok tőkeköltségére) és az árfolyamra (következésképpen a hazai javak és szolgáltatások külföldi keresletére).

A gazdaságra jelentős hatással vannak a hosszú távú kamatok, mivel a vállalatok és a háztartások általában 1–20 évre vagy még távolabbi lejáratra vesznek fel hitelt. A hosszabb távú kamatokra hatást gyakorolnak az inflációs várakozások, továbbá a jövőbeli politikai akciókkal kapcsolatos várakozások. Az értékpapírok ára és árfolyama szintén tartalmaz

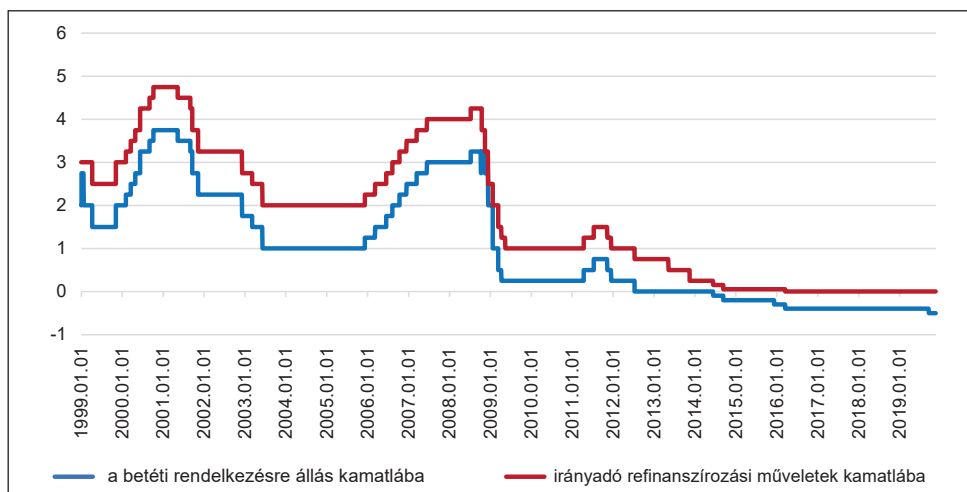
hosszabb távú várakozásokat. A központi bankok közvetve tudnak hatást kifejteni a hosszú távú kamatra: a jövőbeli rövid távú kamatok, illetve az infláció befolyásolása révén.

Mindezek miatt a monetáris politika hatása a gazdaságra és az inflációra rendkívül összetett és közvetett. Az eurórendszer e különféle hatások között működik. Mindegyik esetében időre van szükség a hatások, az úgynevezett *monetáris transzmisszió* érvényesüléséhez.

Az eurórendszer szabályozásának alapvető tényezője az euróövezet bankközi piacán végrehajtott *rövid távú* („egynapos”) tranzakciók súlyozott *kamatátlaga* (European Overnight Index Average – EONIA). Az EONIA két úton *befolyásolható*:

Az eurórendszer szabályozza az EONIA *alsó és felső határát*. A kereskedelmi bankok a központi banktól mindig kaphatnak meghatározott kamatra közvetlenül hitelt (ez az úgynevezett marginális hitellehetőség). Annál magasabb kamatot a bankok az egy napra – más kereskedelmi bankoktól kapott – hitel után sem fizetnek. Ugyanakkor mivel a bankok a rövid távú pénzfeleslegüket mindig az EKB betéti kamata ellenében helyezhetik el, e kamattal az általuk kihelyezett hitelek kamatának alsó határértéke. Az EONIA valójában e két határérték közötti sávban mozog.

Az eurórendszer általában *heti árveréseket*¹⁵⁶ tart: *meghatározott* (kiválasztott) *kamat mellett nyújt refinanszírozást a bankrendszer számára*. E kamattal fontos iránymutatás az EONIA számára. (Az irányadó kamatok alakulásáról lásd a 7.7. ábrát.)



7.7. ábra

Irányadó kamatok az eurórendszerben (%)

Megjegyzés: Az egyszerűbb szerkesztés érdekében vonaldiagram formájában ábrázolva. (Daily, ECB Marginal lending facility – date of changes [raw data], Level)

Forrás: a szerző szerkesztése az Európai Központi Bank adatbázisa alapján

Hogyan áramlik a likviditás az eurórendszerből az euróövezet kereskedelmi bankjaiba? Az árverések során mindegyik nemzeti bank összegyűjti a kereskedelmi bankok ajánlatait,

¹⁵⁶ Ezeket fő refinanszírozó műveleteknek nevezik.

és továbbítja őket az EKB-hoz. Az EKB dönt, hogy az ajánlatok milyen arányát fogadja el, majd annak megfelelően utasítja a nemzeti bankokat. A kereskedelmi bankok ezután megosztják a likviditást a bankközi piacon. Mindegy, hogy hol történik a refinanszírozás: az euróövezetben egységes a kamat. A teljes övezetet átfogó bankközi piac biztosítja, hogy a pénz hozzáférhető legyen, ahol szükséges.

7.8.7. Egységes pénz – egységes monetáris politika

Egységes pénz esetén fő szabály szerint csak egyetlen központi bank, s *egyetlen monetáris politika* létezhet. Az eurórendszer csak az euróövezet egészét szabályozhatja. Az egységes valutaövezet következménye, a monetáris unióhoz történő csatlakozás magában foglalja annak elfogadását, hogy esetenként olyan költségek merülnek fel, amelyeket a tagállamoknak kell viselniük.

A kamat azonos mértékű változása ugyanis *különböző hatást* fejthet ki az egyes tagállamokra. Ez hazai tényezők, különösen a pénzügyi szektor szerkezete és a gazdasági struktúra következménye. Például azokban az országokban, ahol a vállalatok a tőkepiacokról szereznek pénzt, nem pedig bankkölcsönként, a monetáris politikának korlátozottabb a hatása. Ugyanakkor a kisvállalatok ritkán jelennek meg a tőkepiacokon, s ezért teljes mértékben a bankkölcsönöktől függenek. E különbségek idővel mérséklődnek, s teljesen eltűnhetnek.

7.8.8. Függetlenség és beszámoltathatóság

Demokratikus piacgazdaságban, így az Európai Unióban is alapvető követelmény a *jegybank* politikai erőktől való *függetlenségének intézményes biztosítása*. (CROWE–MEADE 2008) Az eurórendszert a függetlenség magas foka jellemzi mind az EKB, mind a nemzeti bankok tekintetében.

Az eurórendszer függetlensége mind a politikai célok, mind az eszközök kiválasztására érvényes. Pénzügyileg is független, a végrehajtó testületek tagjai pedig különleges pozíciót élveznek.

A végrehajtó testület tagjainak személyes függetlensége garantált. Hosszú időszakra (8 évre) nevezik ki őket, és mandátumuk nem megújítható. Ezért hivatali idejük alatt nehezebb nyomást gyakorolni rájuk. Hasonló – bár országonként némileg eltérő – feltételek vonatkoznak a nemzeti központi bankok elnökeire (kormányzóira). (Mandátumuk legalább 5 évre szól.)¹⁵⁷

Az eurórendszer függetlensége a politikai célok és eszközök oldaláról is biztosított. Mint láthattuk, a célrendszer – s egyúttal az eurórendszer tevékenysége – középpontjában az árstabilitás áll. Amíg az eurórendszer az árstabilitási célok szolgálatára koncentrálnak, nem válhat politikai viták célpontjává. (Ám a legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság során alkalmazott egyes intézkedései, például a tagállami állampapírok vásárlása a másodlagos

¹⁵⁷ Központi banki vezetőt hivatali idejének lejártá előtt csak kivételes körülmények (alkalmatlanná válás stb.) esetén lehet beosztásából felmenteni.

piacokon, kritikát váltottak ki.) A Szerződés teljes mértékben szabadságot enged az eurórendszernek az általa alkalmazott eszközök megválasztásában.

Az EKB pénzügyi értelemben is független. Önálló, az EU közös költségvetésétől független költségvetéssel rendelkezik. Nem az Európai Számvevőszék, hanem független auditorok felügyelik a gazdálkodását.

A monetáris politika nemcsak a pénzintézetek és a vállalatok magatartását befolyásolja, hanem a monetáris unió polgáira is hatást gyakorol. A kamat közvetlenül hat a hitel felvétel költségére és a megtakarításból eredő jövedelemre. Az árfolyam hatást gyakorol a kamatlábra, a vállalatok versenyképességére és a polgárok vásárlóerejére, mindezek révén jólétére. Az euróövezet polgárai a központi bank függetlensége révén fontos feladatot adnak át kinevezett (nem pedig választott), lényegében megbízatásuk lejártá előtt el nem mozdítható jegybanki vezetőknek. Demokratikus társadalomban, így az Európai Unióban a nem választott tisztviselők döntési szabadságát *demokratikus beszámoltatással* szükséges ellensúlyozni. Így van ez az Európai Unióban is: az eurórendszer egyrészt pontosan meghatározott szabályok szerint beszámol az Európai Unió intézményeinek, másrészt működésének átláthatósága biztosítja beszámoltathatóságát.

Az eurórendszer az Európai Parlament ellenőrzése alatt működik. Statútuma szerint éves beszámolót küld a Parlamentnek, továbbá a Tanácsnak és a Bizottságnak. E beszámolót a Parlament megvitatja. A Parlament kérheti továbbá, hogy az EKB elnökét, illetve a végrehajtó testület más tagjait a Parlament gazdasági és monetáris ügyekben illetékes bizottsága meghallgathassa. A gyakorlatban az EKB elnöke minden negyedévben megjelenik a bizottság előtt. Az EU Tanácsának elnöke és az Európai Bizottság tagjai – szavazati jog nélkül – részt vehetnek a kormányzótanács ülésein.

Mennyire áll ténylegesen a választott tisztségviselők ellenőrzése alatt az eurórendszer, különösen az EKB? Az Európai Parlament a formális előírások teljesítésén túl eddig nem lépett fel az EKB-val szemben. Az EKB elnökének negyedéves meghallgatása (amelyet „monetáris párbeszéd”-nek neveznek) eddig sohasem ingatta meg a bizalmat. Ám az intézményes ellenőrzés e csatornáin valóban működnek. A beszámoltathatóság lényeges feltétele az *átláthatóság*. A központi bank közreadja a döntéseinek háttérét képező megfontolásokat. Az EKB elnöke a döntést hozó ülés után azonnal sajtótájékoztatót tart. Ugyanakkor az EKB – eltérően más központi bankoktól – nem ad részletes információt a testületi szavazatokról. Ennek háttérében a következő megfontolás húzódik meg. Az egyedi szavazatok felfedése utat nyithatna „nacionalista” értelmezéseknek: egyesek azt vélelmezhetnék, hogy a szavazatot leadó tagok nem az euróövezet egészének, hanem saját országuknak az érdekeit tartják szem előtt.

7.9. A rendszer működési tapasztalatai

7.9.1. A rendszer kezdeti működési tapasztalatai

Az euró bevezetését (1999) követően számos nehézség jelentkezett a világgazdaságban. 2000-ben valóságos olajsokk következett be, a háromszorosukra emelkedő kőolajárak pedig gyorsabb inflációhoz és lassúbb növekedéshez vezettek. (Azaz előállt a minden jegybankot hagyományosan kínosan érintő dilemma.) 2001-ben világszerte jelentősen estek

a részvényárak, közöttük az új technológiák részvényindexei, majd recesszió alakult ki. (Mindezt a 2001. szeptember 11-i terrorakció következményei tetőzték be.) Mindezek nyomán az euróövezetben nőtt az inflációs nyomás.

Ugyanakkor 1999 elejétől az amerikai dollár erősödni kezdett a többi valutával, közöttük az euróval szemben. Ebben az időszakban a következő kritika fogalmazódott meg: az eurórendszer nem volt képes erős valuta kibocsátására. Ám az eurórendszer nem kívánta nyíltan erősíteni az euró árfolyamát. 2002 végétől a dollár árfolyama esni kezdett. Az újabb kritikák szerint az erős euró hátrányos az európai exportőrök számára, és meghosszabbítja a ciklikus lassulást. A dollár/euró árfolyamának mozgása valójában nem lépett túl különösebben az 1999-et közvetlenül megelőző évek irányzatain. *Az eurórendszer kezdettől fogva világosan kifejezte, hogy nem vállal felelősséget az árfolyamért.* Az euró szabadon lebegő valuta. Mivel a tőke mozgások teljesen szabadok, e pozíció jól megfelel a „lehetetlen háromság” elvének. A nagyon nagy és viszonylag zárt gazdaságoknak, mint az euróövezetnek, csekély gazdasági érdekük fűződik árfolyamuk stabilizálásához. (Az euró dollárban kifejezett árfolyamának alakulását a 7.8. ábra mutatja.)



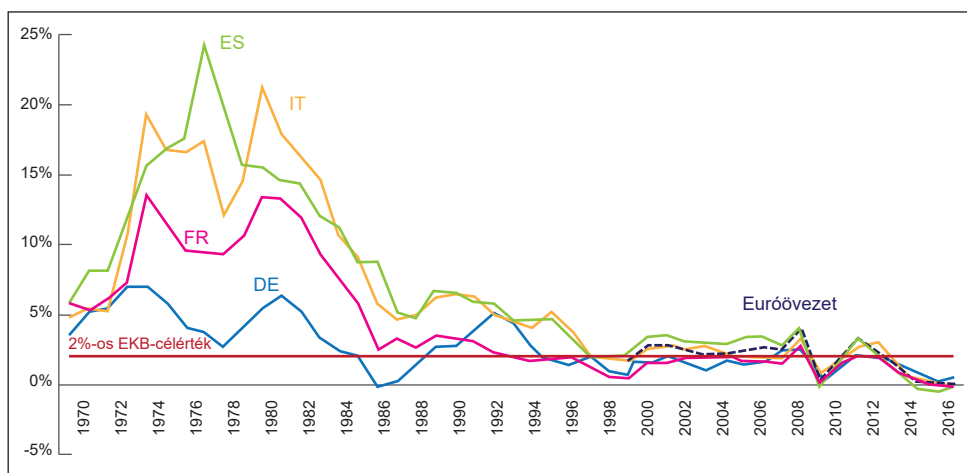
7.8. ábra

Az euró árfolyama dollárban (1999–2019)

Forrás: a szerző szerkesztése az Európai Központi Bank adatbázisa alapján

Az euró bevezetése utáni sokkok próbára tették a rendszert, ám az eurórendszer alapvetően hatásosan reagált a kihívásokra. Az átlagos inflációs ráta a rendszer működésének első évtizedében 2% körüli volt. (Az inflációs ráta alakulását a 7.9. ábra mutatja.) Fontos látnunk: egyetlen euróövezeti tagország – beleértve Németországot – sem tapasztalt ilyen hosszú időn át ilyen alacsony inflációt a második világháború óta.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Ez azonban nem azonos az egyes személyek által érzékelt áremelkedési ütemmel. Sokan meg voltak győződve az érintett országokban, hogy az euró bevezetése növelte az inflációt.



7.9. ábra

Fogyasztóiár-index, %-os változás az előző évhez viszonyítva

Forrás: Európai Bizottság

Az optimális valutaövezet működését az *aszimmetrikus sokkok* veszélyeztetik. Valójában a Maastricht utáni években, de különösen az euró bevezetése után az euróövezet országaiban tapasztalt inflációs ráták és növekedési ütemek eltérései csökkentek. A 2000. évi olajsokk után némi divergencia jelentkezett, ám azt megfékeztek. Az euróövezetben a 2008. évi pénzügyi és gazdasági válság előtt nem volt példa drámai aszimmetrikus sokkra.

Egészében a 2008 előtti időszak (Ben Bernanke kifejezésével a „nagy megnyugvás” – *great moderation* – időszaka) kedvező körülményeket nyújtott az euró működéséhez a születését követő első évtizedben.

7.9.2. Egy pénz, egy politika

A monetáris unióban feszültséget gerjesztenek a kismértékű, ám tartós aszimmetrikus változások, amelyek közül szembetűnőek az egyes tagállamok közötti tartós inflációs különbségek.

7.9.2.1. Tartós inflációs különbségek

Az euró működésének már az első évtizede is meglehetősen nagy inflációs különbségeket hozott az egyes euróövezeti tagállamok között. Első pillantásra az euróövezeti tagállamok között e különbségek nem nagyobbak, mint az Egyesült Államok egyes régiói közötti eltérések. Ám az amerikai régiók pozíciója változó, míg az euróövezetben tartósan ugyanazok az országok teljesítenek alacsonyabb vagy magasabb inflációs rátákat. A tartósan magasabb inflációs rátával rendelkező ország „reálárfolyama” felértékelődik, míg versenyképessége egyidejűleg csökken. Ha e folyamat tartós, az érintett országnak versenyképessége visszaállításához

több éven át alacsonyabb inflációs rátára (illetve a nominális árszínvonal csökkenésére) volna szüksége. A versenyképesség helyreállításának e nehéz útja gyakran a nominális bérek csökkentését is feltételezi. Ez a következménye az önálló árfolyam mint sokkelnyelű mechanizmus eltűnésének. Monetáris unióban a nominális árfolyam leértékelődése helyett tehát a *belső leértékelés* lehet a makrogazdasági önkorrekciós mechanizmus. A *belső leértékelés a belföldi árak és bérek versenytársakhoz viszonyított relatív csökkentése, amelynek révén elérhető a reálleértékelés*. A *belső leértékelés* lassú és fájdalmas folyamat, amelyhez az érintettek kevésbé tudnak alkalmazkodni, mint a nominális leértékeléshez.¹⁵⁹

A jelentős inflációs eltérések között az euró első évtizedében az átlagnál alacsonyabb infláció volt kimutatható például Németország, Franciaország és Finnország esetében, illetve az átlagnál magasabb Írországban, Spanyolországban, Portugáliában, Hollandiában és Olaszországban. Nem meglepő módon a négy legmagasabb inflációs rátával rendelkező ország szembesült először az adósságválsággal.

Az inflációs különbségeket az alábbi tényezők magyarázhatják:

- *Balassa–Samuelson-hatás*. A felzárkózó országok reálárfolyama felértékelődik. Azonos valutaövezeten belül e „felértékelődés” az átlagnál magasabb infláció révén valósulhat meg.¹⁶⁰ E magasabb inflációs ráta nem jelenti automatikusan a versenyképesség csökkenését. Sőt reálgazdasági felzárkózás esetén éppen a növekvő termelékenység (pontosabban: a termelékenységi dinamika többletének) következménye. E hatás a tárgyalt időszakban elsősorban Írország és Spanyolország inflációs folyamataiban játszhatott szerepet.
- *Torz átváltási ráták*. Az eurórendszer indulásakor valamennyi érintett valutát az EMS keretében működő árfolyam-mechanizmus (ERM) 1998. évi paritásain konvertálták euróra. (Egyidejűleg rögzítették az euróhoz mint horgonyhoz.) E konverziós ráták azonban nem feltétlenül voltak megfelelők, Németorszáé például túlértékelt volt. Ez magyarázhatja, hogy miért csökkent a német fogyasztóiár-index 1999 és 2007 között 4,5%-kal az euróövezet harmonizált fogyasztóiár-index (HICP) képest. Fordított esetként pedig alulértékelt árfolyammal került sor a görög drachma konverziójára.
- *Autonóm bér- és árnyomások*. A munkatermelékenységi többletet meghaladó béremelés gyengíti a versenyképességet. Ha nem a gazdasági szempontok, hanem más tényezők (például az egyenlőtlenség csökkentésének az igénye) vezérlik a bértárgyalásokat, vagy az adminisztratív árak emelésével reagálnak az állami tulajdonban álló közszolgáltató vállalatok veszteségeire, szükségképpen versenyképességi veszteség következik be. A növekvő költségek szükségképpen hatást gyakorolnak a bérekre és árakra, minthogy emelik a termelési költségeket és az általános árszintet. E tényezők láthatóan szerepet játszottak Görögországban, Hollandiában, Olaszországban, Portugáliában és Spanyolországban.

¹⁵⁹ Nominális leértékelés a monetáris unió elhagyása, a nemzeti valuta újjáélesztése révén volna lehetséges. A valutaunió elhagyása rendkívül magas költségekkel, óriási pénzüpiaci bizonytalanságokkal és zavarokkal járna.

¹⁶⁰ A magasabb hazai infláció a P/P^* növekedését jelenti. Minthogy a nominális euróárfolyam rögzített, ebben az esetben a reálárfolyam (EP/P^*) emelkedik.

- *Politikai tévedések.* Túlzottan laza fiskális politika, az állami szektor már említett ár- és béremelései révén a kormányzat hozzájárulhat az inflációs nyomáshoz.
- *Aszimmetrikus sokkok.* Ez az optimális valutaövezet elméletének középpontban szereplő tétele.

7.9.2.2. Folyó fizetési mérlegek

Egyes euróvezeti tagállomok folyó fizetési mérlege a tárgyalt időszakban – esetenként növekvő mértékben – kiegyensúlyozatlan volt. Németország többlete nőtt. Ezzel egyidejűleg pedig Görögország, Olaszország és Spanyolország deficitje egyre duzzadt. Hiány alakult ki Írország folyó fizetési mérlegében, Portugáliában pedig folyamatosan jelentős deficit állt fenn, miközben Hollandia folyamatos többletet ért el. A 2008 előtti időszakban a szükséges kiigazító mechanizmusok nem működtek. Az egyensúlyhiányok felhalmozódtak.¹⁶¹ E helyzet nem volt fenntartható. A kiigazítás megindulását a „nagy recesszió”, azaz a 2008-ban kezdődött legutóbbi válság kényszerítette ki.

7.9.3. Az alkalmazkodás lehetőségei

Egységes monetáris politika nem kezelhet aszimmetrikus feltételeket. Pontosán ezért az optimális valutaövezetek elmélete az aszimmetriát a valutaövezet alapvető kockázatának tekinti. A növekvő divergenciákat ugyanis nem kezelheti a központi bank.

Valamely valutaövezetben a magasabb inflációval jellemezhető országok „reálárfolyama” nő, aminek következtében versenyképességük mérséklődik. Exportjuk csökken, importjuk növekszik. A csökkenő versenyképesség következtében mérséklődik a hazai javakra irányuló kereslet. A csökkenő kereslet a gazdasági teljesítmény csökkenéséhez és a munkanélküliség emelkedéséhez vezet. Mindez lefelé irányuló nyomást fejt ki az érintett országokban az árakra és a bérekre – mindaddig, amíg a korrekció (az úgynevezett *belső leértékelés*) be nem következik.

Ugyanakkor egyes országokban (Görögországban, Írországban és Spanyolországban), amelyek folyó fizetési mérlege nagy hiánnyal zárt. Az aggregált kereslet nem csökkent, mert a hazai keresletet fiskális impulzusok erősítették. Más országokban (Olaszországban és Portugáliában) a kereslet csökkent, ám arra a bérek és az árak nem reagáltak. A piacok, különösen a munkaerőpiacok hibásan működtek. A kormányoknak ezért megfelelő strukturális reformokat kellett volna végrehajtaniuk.

Az optimális valutaövezet elmélete által előre jelzett nehézségek léptek fel, ám jó ideig nem vettek tudomást róluk.

Számos esetben váratlan hatások érvényesültek. Például a mediterrán periféria országaiban az euró bevezetése után jelentősen mérséklődtek a felhalmozott államadósság finanszírozásának költségei. E csökkenő terhet a politikusok „égi mannaként” elosztási célokra fordították. Egyedülálló lehetőséget mulasztottak el a mélyreható strukturális reformok megindítását tekintve.

¹⁶¹ E problémáról részletesebben lásd a 9.1. alfejezetet.

7.10. Mennyiségi lazítás az EKB gyakorlatában

A forgalomban lévő pénzmennyiség szabályozását a jegybank normális körülmények között a már bemutatott konvencionális eszközökkel végzi. Súlyos recesszió esetén általában mérseklődik az infláció veszélye, sőt esetleg defláció fenyeget. Ebben a helyzetben a jegybank monetáris impulzusokkal, az irányadó kamatláb csökkentésével is hozzájárulhat az aggregált kereslet stabilizálásához. A nullához közeli kamatszint esetén azonban ezek az eszközök már nem hatásosak.

Ebben az esetben a forgalomban lévő pénzmennyiség (azaz az aggregált kereslet) lényeges növelését célozza az úgynevezett *mennyiségi lazítás* (*quantitative easing* – QE). A monetáris politika e nem hagyományos eszközét a legutóbbi gazdasági és pénzügyi válság (a 2008-ban elkezdődött „nagy recesszió”) után először az Egyesült Államokban alkalmazták.

A mai fejlett jegybanki világban szinte már általánosan elfogadott módszer: ha a nullára vágott kamatszint gátat szab az élénkítésnek, akkor a jegybank államkötvényeket vásárol, hogy a piacon fellelhető kamatokat minél szélesebb körben szorítsa le. Ezt a módszert nevezik mennyiségi lazításnak. (Jegyezzük meg: a mennyiségi lazítás célja nem a költségvetési hiány jegybanki finanszírozása!) E konstrukció alkalmazása az Egyesült Államokban, Nagy-Britanniában és Japánban is segített a legutóbbi gazdasági és pénzügyi válság után gyengélkedő gazdaságon. Jelentősen csillapította a pénz- és tőkepiacokon válságos időszakokban jellemző volatilitást. Magától értetődő a kérdés: ha az Egyesült Államokban sikeres volt a mennyiségi lazítás, akkor miért nem folytatódott/folyamodik ehhez az eszközökhöz az EKB is, amikor jól láthatóan gyengélkednek a régió gazdaságai.

Az EKB a jelenlegi jogértelmezés szerint a tagállamok kötvényeiből a másodlagos piacon vásárolhat. Ezt a szuverén adósságkrízis mélypontján meg is tette. A cél akkor az egyes tagállamok kötvénypiacainak az életben tartása volt, nem pedig az általános élénkítés.

Az euróövezetben – a fenti példában említett országokhoz képest – technikailag jóval nagyobb problémákkal jár a kötvényvásárlások megszervezése. Ahhoz 19 különböző országban szükséges a piacra lépés (különböző mértékű vásárlásokkal). A kritikusok véleménye szerint egyes (déli) országokban a kötvényhozamok leszorítása a kormányok felelőtlen költségesét váltaná ki, és így újabb problémákat okozna.

A krízist követően az EKB által megvalósított nem konvencionális intézkedések hozzájárultak a pénzpiacok megfelelő működéséhez és a gazdasági stabilitás helyreállításához. (CZECZELI 2017, 2019) A kilábalás időszaka mindezek ellenére meglehetősen elhúzódott.

Az Európai Központi Bank célkitűzéseit figyelembe véve, a monetáris politika szempontjából kiemelendők a tartósan gyenge, a 2%-os célértéktől elmaradó inflációs adatok, valamint az egyre mélyülő deflációs veszélyek, különösképpen a perifériaállamok vonatkozásában. Az euróövezet egészére vonatkozó pozitív inflációs adatok nem garantálják a térség valamennyi területére kiterjedő kedvező tendenciát. E tények kellőképpen megalapozták az Európai Központi Bank számára a klasszikus értelemben vett mennyiségi lazítás elindítását. Az EKB a főbb fejlett országok központi bankjánál jóval később, közülük utolsóként indította el ezt az intézkedést. (Annak bevezetését Mario Draghi, az Európai Központi Bank elnöke 2015. január 22-én jelentette be, de a program ténylegesen csak 2015. március 9-én indult el.) Az EKB kibővített eszközvásárlási programja – vagyis a QE (hivatalos nevén Expanded Asset Purchase Programme – EAPP) – az állami értékpapírokra irányu-

ló vásárlásokkal egészítette ki a már létező magánszektorbeli eszközvásárlási programot. Annak fő célja a túl hosszán tartó alacsony inflációs időszak lezárásának igénye volt. A QE mértékét kezdetben 60 milliárd euró/hó értékben határozták meg, nyílt végű műveletként. 2016 márciusában az EKB a havi vásárlások mértékét 80 milliárd euró/hó összegre növelte. Az eszközvásárlások a tagállamok kormányai által kibocsátott, befektetési besorolású kötvényekre, nemzeti szervek és nemzetközi intézmények és fejlesztési bankok kötvényeire koncentráltak. A vásárlások az egyes nemzeti központi bankok EKB-nál meghatározott részesedése alapján történtek. E tőkerészesedések az egyes országok GDP- és népességarányain alapulnak. Ez alátámasztja azt a gondolatot, hogy a kötvényvásárlások *monetáris politikai céloknak vannak alárendelve*, nem pedig bizonyos országok finanszírozási szükségletei enyhítésének érdekében hajtják végre őket. (ANNUNZIATA 2015) Ellenkező esetben a korábban felvázolt jogi és intézményi keretrendszer súlyosan sérülne.

7.10.1. Negatív betéti kamatláb

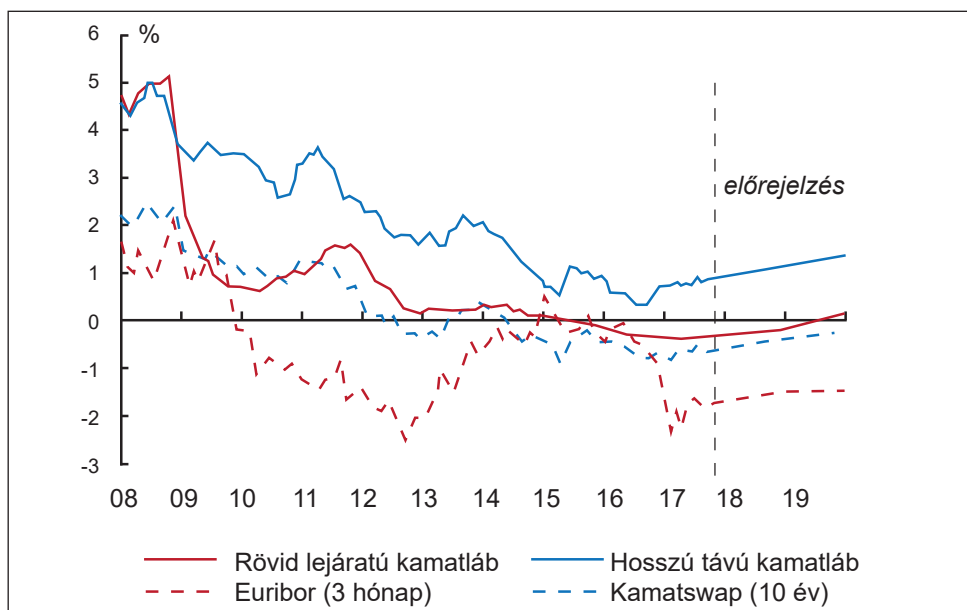
2012 után az EKB nulla százalékos kamatlábbal fogadott el betéteket. A negatív betéti kamatláb esetén a bankok az EKB-nál elhelyezett betéteiken veszteséget szenvednek el. A negatív betéti ráta az elméleti összefüggés szerint a piaci kamatszintet is mérsékli, vagyis még olcsóbbá teszi a hitelfelvételt a vállalkozásoknak és a háztartásoknak. Csakhogy mindennek árnyoldalai is vannak. A nem euróövezeti tag Dániában például a bankok nem merték negatív kamatlábbal sújtani a betéteseiket, attól tartva, hogy ezzel ügyfeleket veszítenének el. A romló jövedelmezőség pedig éppen visszatartotta a bankokat a hitelezéstől.

Pontosan az ehhez hasonló anomáliákra hívta fel a figyelmet Janet Yellen, a Fed korábbi elnöke. Véleménye szerint minél közelebb kerül a betéti ráta a nullához, annál nagyobb a valószínűsége a piaci zavaroknak. Az EKB volt az első a világ nagyobb jegybankjai közül, amely még 2014-ben belépett a negatív kamatok korába. A jegybanknál elhelyezett tartalékokra adott egynapos betéti kamat mínusz 0,4%-ra csökkent. Tehát a pénzüintézeteknek kell fizetniük azért, hogy ott parkolthassák a pénzüket. Az EKB lépését később a svájci, a svéd és a dán jegybank is követte.

Az EKB 2014 szeptemberében indította el a célzott hosszú távú refinanszírozási programot. Azaz a bankoknak négy évre szinte ingyenpénzt biztosító kölcsönöket nyújtott a reálgazdaság növekedésének támogatása és a deflációs veszély elhárítása céljából.

2015 márciusában további erőteljes mennyiségi enyhítést hirdettek meg: havi 60 milliárd eurós, összességében 1100 milliárd eurós program keretében elsősorban 2–30 év lejáratú befektetési minőségű államkötvényeket, továbbá az EU intézményei és magánvállalatok által kibocsátott papirokat vásároltak euróövezeti központi bankok az EKB megbízásából.

Az EKB 2016. márciusi kamatdöntő ülésén 0,05%-ról 0%-ra csökkentette irányadó kamatát, havi 60 milliárd eurós kötvényvásárlási programját 80 milliárd euróra bővítette, mínusz 0,3%-ról mínusz 0,4%-ra módosította az EKB-nál elhelyezett egynapos kereskedelmi banki betétekre felszámított kamatot, újabb négy hosszú távú refinanszírozási programot indított, továbbá kiterjesztette kötvényvásárlási programját az euróövezetben bejegyzett bankszektoron kívüli vállalatok euróban denominált befektetésre ajánlott besorolású kötvényeire. (Az euróövezeti nominális és reálkamatok alakulását a 7.10. ábra tartalmazza.)



7.10. ábra

Nominál- és reálkamatlábak az euróövezetben

Forrás: Bloomberg

Az euróövezet legtöbb országának kötvénypiacán a hozamok az EKB 2016. márciusi ülését követő kisebb emelkedés után újra történelmi mélypontjaik felé süllyedtek. A német 10 éves állampapír másodpiaci referenciahozama ismét megközelítette a 0,1%-ot.

A tartósan alacsony hozamok hatással lehetnek a bankok pénzügyi stabilitására. Az EKB figyelmet fordít a negatív kamatok bankrendszeri kockázataira. A laza pénzpolitika összességében élénkíti a hitelkeresletet. Ám az alacsony hozamkörnyezet nagy problémákat okoz a nyugdíjalapok és a biztosítók, illetve a tőkegaranciát nyújtó megtakarítási termékek esetében.

Az EKB eszközvásárlási program keretében a nettó vásárlásokat 2018. december végén befejezték. A lejáró értékpapírokból befolyó pénzt még hosszabb ideig újra befektetik.

Ugyanakkor az euróövezeti infláció 2019-ben tovább csökkent. Egyes mediterrán tagállamokban ismét defláció, illetve közvetlen deflációs veszély alakult ki. Mindezek miatt az EKB kötvényvásárlási programját 2019 őszén újraindították.¹⁶²

¹⁶² A koronavírus válság kitörését követően pedig a nem konvencionális eszközök úgyszólván teljes eszközszerét alkalmazzák. 1350 milliárd euró összegben új eszközvásárlási programot (PEPP) indítottak. Az eszközvásárlásokat az EKB legalább 2021 közepéig, illetve ameddig szükséges, rugalmasan kezeli. A lejáró értékpapírok újra történő befektetését pedig legalább 2022 végéig folytatják.

Áttekintendő fogalmak

- gazdasági és monetáris unió (EMU, GMU)
- Európai Monetáris Rendszer (EMS)
- kamatlábparitás
- teljes tőkemobilitás
- árfolyamrendszer
- rugalmas és rögzített árfolyam
- autonóm monetáris politika
- lehetetlen hármasság
- nominális és reálárfolyam
- egységes ár törvénye
- vásárlóerő-paritás (PPP)
- egységes valutaövezet előnyei
- monetáris politika minősége
- seigniorage
- optimális valutaövezet (OCA)
- aszimmetrikus és szimmetrikus sokkok
- reálfelértékelődés, reálleértékelődés
- OCA endogenitása
- specializációs hipotézis
- egységes valuta
- Delors-terv
- Európai Központi Bank (EKB)
- Központi Bankok Európai Rendszere (KBER)
- a GMU kiépítésének a szakaszai
- konvergenciakritériumok
- eurórendszer
- az eurórendszer céljai
- árstabilitás
- EONIA
- Taylor-szabály
- egyensúlyi kamat
- a jegybank függetlensége és beszámoltathatósága
- mennyiségi lazítás
- zéró közeli kamatláb
- inflációs célkitűzés
- defláció

Vákát oldal

8. Gazdaságpolitikai koordináció, fiskális politika, stabilitási paktum

A gazdasági unió kialakításának keretében a tagállamok összehangolják a gazdaságpolitikájukat annak érdekében, hogy hozzájáruljanak az Unió célkitűzéseinek a megvalósításához, ezen belül hangsúlyosan a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődéséhez, a foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjéhez, a fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedéshez, valamint a gazdasági teljesítmények versenyképességéhez az Unió egész területén. Az EUMSZ 2. és 5. cikke az alábbiakat tartalmazza:

2. cikk (3) bekezdés: „A tagállamok gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukat az e szerződésben meghatározottak szerinti szabályok keretében hangolják össze, amelyek megállapítására az Unió hatáskörrel rendelkezik.”

5. cikk: „(1) bekezdés: A tagállamok az Unión belül összehangolják gazdaságpolitikájukat. Ennek érdekében a Tanács intézkedéseket, különösen az e politikára vonatkozó átfogó iránymutatásokat fogad el. Azon tagállamokra, amelyek pénzneme az euró, külön rendelkezések vonatkoznak.

(2) Az Unió intézkedéseket hoz a tagállamok foglalkoztatáspolitikájának összehangolása céljából, így különösen meghatározza az e politikákra vonatkozó iránymutatásokat.

(3) Az Unió kezdeményezéseket tehet a tagállamok szociálpolitikájának összehangolása céljából.”

8.1. Átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások

A gazdaságpolitikai koordináció keretében sokáig csak kötelező erővel nem bíró, elsősorban információcserét és laza koordinációt tartalmazó mechanizmusok működtek. (HEISE 2012) A Tanács a tagállamok gazdaságpolitikájára vonatkozó úgynevezett *átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat* (angolul: *broad economic policy guidelines* – BEPGs) határoz meg. Azokat korábban évente, 2003 óta viszont három évre előre fogadták el. Az Amszterdami Szerződés óta a Tanács foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat is jóváhagyott. 2005-től e kétfajta iránymutatásokat – integrált iránymutatások néven – azonos dokumentumban adták ki.

Az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások megvalósítása teljes egészében a tagállamok kompetenciája volt. Ugyanakkor a Tanács az úgynevezett *többoldalú felügyeleti eljárás* keretében figyelemmel kíséri – mind az euróövezetbe tartozó, mind az azon kívül lévő – tagállamok tevékenységét gazdaságpolitikájuk szorosabb összehangolása és egymáshoz közelítése érdekében. Arról rendszeres jelleggel átfogó értékelést készít.¹⁶³

¹⁶³ E rendszer a legutóbbi években már az úgynevezett európai szemeszter keretében működik. Lásd a 8.5., a 9.3.1. és a 11.6. alfejezeteket e kötetben.

A foglalkoztatási politikára vonatkozó iránymutatás (*guidelines for employment policies*) célja, hogy a tagállamok figyelembe vegyék az uniós iránymutatásokat a nemzeti szakpolitikai célkitűzések (a munkaerőpiaci részvétel fokozása, képzett munkaerő kialakítása, az oktatási és képzési rendszerek fejlesztése, valamint a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem) meghatározása során. Az átfogó gazdaságpolitikai és a foglalkoztatáspolitikai iránymutatások együttesen a lisszaboni stratégia növekedési és foglalkoztatási céljait, jelenleg pedig az Európa 2020 stratégia hasonló céljainak megvalósítását támogatják. Az előbbieken túl a cardiffi folyamat (*Cardiff Process*) a környezetvédelem területén, míg az európai makrogazdasági párbeszéd (*European Macroeconomic Dialogue*) a makrogazdasági reformprogramok területén tehet nem kötelező érvényű ajánlásokat a tagállamok számára. Az európai szociális párbeszéd (*European Social Dialogue*) pedig számos kötelező uniós szabályozást vezetett be.

A makroökonómiai stabilizáló eszköznek tekintett monetáris politika elvesztésével a tagállamokban megnőtt a fiskális politika jelentősége. A tagállamok fiskális politikája többféleképpen is hathat az EU-n belüli (különösen pedig a valutaövezeten belüli) partnerszámokra. A tovagyrúzó hatások lehetősége a fiskális politika valamiféle koordinációját igényli. E fejezet a fiskális politika – részben határokon átívelő – működését, a lehetséges konstrukciók alapelveit tekinti át a monetáris unió keretei között.¹⁶⁴ Ezt követően mutatja be a Stabilitási és Növekedési Paktum rendszerét s annak hatásait a politika választásaira. Végezetül az úgynevezett Költségvetési Paktumot tárgyaljuk.

8.2. Fiskális politika a monetáris unióban

A monetáris unióhoz csatlakozó államok *teljesen feladják önálló monetáris politikájukat, ám továbbra is ellenőrzésük alatt tartják a fiskális politikát*. Nemzeti monetáris politika hiányában a fiskális politika marad az egyetlen eszköz, amellyel az aszimmetrikus sokkok kezelhetők. Ugyanakkor a fiskális politika fontosabbá válik a nemzeti kibocsátás és a foglalkoztatás ingadozásai, illetve az áringadozások, az infláció kisimítása tekintetében is. A rugalmatlan módon rögzített árfolyamrendszer, így a monetáris unió a monetáris autonómia, a pénzkinálat szabályozási lehetőségének elvesztését jelenti. Ám egyidejűleg fennmarad az aggregált kereslet befolyásolására is alkalmas fiskális politika.

Ugyanakkor a fiskális politika nem túlzottan jó helyettesítője a monetáris politikának. Kettejük hatásmechanizmusa teljesen eltérő: az előbbinek bonyolultabb a működése, s ráadásul kevésbé megbízható, sőt vissza is lehet élni vele (ha a kormányok figyelmen kívül hagyják az egyensúlyi követelményeket).

A közkiadások és/vagy az adók változása hatást gyakorol a költségvetési egyensúlyra. Mindez pedig rögtön felveti az államadósság témakörét.

A monetáris politikával összevetve a *fiskális politika* nagy hátránya: a másik alapvető gazdaságpolitikai területhez képest *hatása jóval lassabban érvényesül*. Valamely

¹⁶⁴ A fejezet megírása során elsősorban ALESINA–PEROTTI 1995, BENCZES–KUTASI 2010, BENCZES 2011, BURDA–WYPLOSZ 2012, BRUNILA–BUTI–FRANCO 2001, DE GRAUWE 2018, DIXIT–LAMBERTINI 2003, EICHENGREEN–WYPLOSZ 1993, PERSSON–TABELLINI 2000, PERSSON–ROLAND–TABELLINI 2000, SCHUCKNECHT et al. 2011 műveire támaszkodtunk.

központi bank bármikor elhatározhatja s gyorsan véghez is viheti az irányadó kamatláb megváltoztatását. Ám a fiskális politika másképpen működik. A költségvetés elkészítése hosszú és bonyolult folyamat. Ráadásul egyes paramétereket csak fokozatosan lehet megváltoztatni. Például a jövedelemadók megváltoztatása a jövőbeli jövedelmekre hat. A változtatások, intézkedések a bevezetésük után hosszú késedelemmel hatnak. Esetenként, amikor a fiskális politika adott akciója hatást gyakorol, az annak alapját képező probléma már nem is létezik.

A fegyelmezetlen fiskális politika magas államadóssághoz vezethet. Az államadósság növekedésének lehetősége – a legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság tanúsága szerint is – destabilizálhatja az érintett országot, illetve az euróövezetben fertőzést okozhat. Ezért is hozták létre a Stabilitási és Növekedési Paktumot.

8.2.1. Hitelfelvétel, transzfer

A fiskális politika lehetséges másik szemlélete szerint az állam nem adósodik el. Lassulás idején költségvetési deficit révén növeli az aggregált keresletet. (Annak fedezete hitel.) Majd fellendülés idején a költségvetés többletet (szufficitet) ér el, s abból visszafizeti a recesszió éveiben kialakult államadósságot. Ha valamely kormány az adók csökkentését később visszafizetendő hitelek felvétele révén teszi lehetővé, ténylegesen a jelenben hitelt nyújt polgárainak, majd a későbbi, az adósság visszafizetését célzó adóemelés révén fizeteti vissza azt. Az egyes állampolgárok és vállalatok elvileg saját maguk is vehetnek fel hiteleket rossz időkben, s visszafizethetik azokat, amikor a gazdasági helyzetük jobbra fordul. E magatartásnak hasonló stabilizáló hatása lenne, mint az ilyen irányú fiskális politikának. Ám rossz időkben nagyon megemelkedik a magánhitelezés kockázata. Ezért a vállalatok vagy a háztartások csak nagy költségek mellett juthatnának hitelhez. Ezzel szemben a kormányzatok jó adósnak számítanak, esetükben a kockázat mértéke nem hasonlítható a magán szereplőkéhez. A kormányzatok általában bármikor képesek hitelfelvételre, viszonylag mérsékelt költségek mellett. Ezért *a ciklussal szemben alkalmazott (ügynevezett anticiklikus) fiskális politikák hatékonyak lehetnek.*

Újabb alátámasztását kapjuk az optimális valutaövezet harmadik feltételének: az aszimmetrikus sokkok mérséklését szolgáló *fiskális transzferek* igényének. Ha valamely ország hátrányos aszimmetrikus sokkal szembesül, kormánya e sokk által nem (vagy kedvezően) érintett országoktól vehet fel hitelt. Az országok közötti hasonló transzfer¹⁶⁵ azzal egyenlő hatással bír a sokk következményeinek mérsékelése tekintetében. Az euróövezetben – szemben a szövetségi államokkal – ilyen transzfer nem, illetve csak nagyon korlátozott mértékben létezik. Ezért e „szövetségi transzfer” hiányát a jelzett módon a fiskális politika pótolja. (Azaz a sokk által érintett ország kormánya vesz fel hitelt a sokk által nem érintett euróövezetbeli országból.)

¹⁶⁵ E transzferet például szövetségi államban nem kell visszafizetni. Ám annak kollektív rendszere a következőképpen működik: bármely tagállam feltehetően egyszer ad, máskor kap. Hosszú távon remélhetően nulla átlagot ér el. E stabilizációs transzfer lényege: amit most kapsz, később fizeted vissza.

8.2.2. Automatikus stabilizátorok

A fiskális politika fontos előnye: spontán módon is anticiklikus hatás elérését célozza. A gazdaság lassulásakor a jövedelmek és a profitok, de az eladott áruk és szolgáltatások forgalma is csökken. Mindezek miatt az adóbevételek is mérséklődnek. Egyidejűleg növekednek a munkanélküli-segélyek s az egyéb jövedelempótló kifizetések. A költségvetés egyenlege romlik. Ám a költségvetés fenti hatása expanzív: mérsékli az aggregált kereslet csökkenését. Mindez fordított előjellel is működik: fellendülés idején az adóbevételek növekedése, illetve a munkanélküli-segélyek csökkenése mérsékeli az aggregált kereslet növekedését. E hatásokat nevezzük *automatikus stabilizátoroknak*.

A gazdaság lassulása a költségvetési egyensúly romlásával jár. Az elmúlt évtizedek tapasztalatai szerint a növekedés 1%-os mérséklődése a költségvetési egyensúlynak a GDP 0,5%-át kitevő romlásához vezet.¹⁶⁶ Ez viszont automatikus fiskális expanziót jelent.

8.2.3. Diszkrecionális fiskális politika

A diszkrecionális fiskális politika esetében – eltérően az automatikus stabilizátorok esetétől – explicit döntések szükségesek az adók vagy a kiadások megváltoztatásáról. Mint már jeleztük, az ilyen döntések lassúak – és még lassabban fejtik ki hatásukat. Egyes országokban a költségvetés tartalékol bizonyos („esős nap” alapnak is nevezett) gyorsan mobilizálható összeget diszkrecionális akciók részére. (Az összegek egyébként csekélyek, alkalmazásuk pedig politikai tekintetben gyakran ellentmondásos.)

Az automatikus stabilizátorok működése következtében *a költségvetés számai önmagukban nem tükrözik a fiskális politika minőségét*. A költségvetés egyenlege két okból javulhat. Javulhat egyrészt, mert a kormány csökkenti a kiadásokat, illetőleg emeli az adókat. Másrészt javulhat azért, mert a gazdaság virágzik.

E két tényező szétválasztásához *a ciklikusan kiigazított költségvetést* kell tanulmányoznunk. Ez az eljárás a *kibocsátási rés* koncepcióján nyugszik. A negatív kibocsátási rés fennállásakor (amikor az aktuális kibocsátás nem éri el a potenciálisat) a gazdaság alulteljesít, potenciálja alatt működik. A ciklikusan kiigazított költségvetési egyenleg annak a becslése, hogy milyen lenne az egyenleg adott évben, ha a kibocsátási rés nulla. Amikor a kibocsátás a potenciális alatt van (a kibocsátási rés negatív), az aktuális költségvetési egyenleg kedvezőtlenebb, mint a ciklikusan kiigazított, s megfordítva, ha a kibocsátási rés pozitív, akkor a költségvetési egyenleg kedvezőbb, mint a ciklikusan kiigazított. Az aktuális és a ciklikusan kiigazított költségvetési egyenleg alakulása közötti különbség az automatikus stabilizátorok hatása.

A ciklikusan kiigazított költségvetési egyenleg a fiskális politika helyzetének megbízható mértéke. Szétválasztja a diszkrecionális kormányzati akciók hatásait az automatikus stabilizátorok ciklikus hatásaitól.¹⁶⁷ Az egyenleg javulása esetén a kormányzat szűkíti fiskális politikáját. Az expanzív (lazítást tartalmazó) fiskális politika pedig rontja a ciklikusan

¹⁶⁶ Némi, az adózás és a jóléti támogatások struktúráját tükröző eltérés lehetséges az egyes országok között.

¹⁶⁷ A strukturális egyenleg a ciklikusan kiigazított egyenlegből indul ki. Figyelmen kívül hagyja az egyszeri és az átmeneti intézkedéseket. E megközelítés arra koncentrálna, hogy az államháztartás szokásos működéséből származó bevételek és kiadások egyensúlyban vannak-e.

kiigazított költségvetési egyenleget. Ha a kormány sohasem változtatott fiskális politikáján, a ciklikusan kiigazított költségvetési egyenleg első közelítésre¹⁶⁸ változatlan marad.

8.3. Fiskális politikai externáliák

8.3.1. *Tovagyűrűzések: a politikai koordináció esete*

Valamely ország fiskális politikai akciói különböző csatornákon tovaggyűrűzhetnek más országokba, például a következők révén: jövedelem és kiadás, infláció, hitelköltségek, pénzügyi válsághelyzet. E *tovagyűrűzések* (externáliák) a következőt jelentik: valamely ország fiskális politikai akciói segíthetnek és árthatnak más országoknak. Egymással tovaggyűrűző kapcsolatban álló országok esetében hatékony lehet fiskális politikájuk koordinációja. Elvileg valamennyi érintett ország megállapodhat egymás fiskális politikáját illetően a kölcsönösen kedvező helyzet elérése érdekében. A politikai koordináció e körül épülhet fel.

Alapvető kérdés, hogy az euróövezet országainak mélyülő integrációja milyen koordinációt tesz szükségessé a fiskális politika tekintetében. A monetáris unió megköveteli a *fiskális koordinációt*. Annak kereteit kötelező megállapodások jelölik ki, meghatározva, hogy ki, mit és mikor csinál. E részletes szabályozás természetesen csökkenti az egyes tagállamok szuverenitását. Ugyanakkor aláhúzást igényel: az erre vonatkozó megállapodásokat valamennyi tagállam önként, a saját érdekében fogadja el. A szuverenitás behatárolása, azaz a fiskális politikára vonatkozó szupranacionális szabályozás valamely valutaövezetben a tovaggyűrűzések határáig igazolható és kívánatos. Ennek felméréséhez át kell tekintenünk az euróövezetbeli tovaggyűrűzéseket.

8.3.2. *Ciklikus jövedelmi tovaggyűrűzések*¹⁶⁹

Az üzleti ciklusok export és import révén kerülnek át egyik országból a másikba. Például Németország, amikor expanziós fázisba kerül, többet importál partnerországaiból. E partnerországok számára a német expanzió több exportot és több jövedelmet eredményez. Az expanzió átlépi a határokat. Meghatározó jelentőségű, hogy az euróövezetben milyen mértékű az egyes országok között az üzleti ciklus szinkronitása. A tovaggyűrűzés annál erősebb, minél nagyobb az egymás közötti kereskedelem. Ugyanannak a valutának a használata növeli a jövedelem tovaggyűrűzését. E megfigyelés az optimális valutaövezet endogenitására emlékeztet. A szinkronizáció magasabb foka kevesebb aszimmetrikus sokkot jelent.

Mi következik mindebből a fiskális politika számára? Ha két euróövezeti tagállam szinkronizált cikluson (például recesszió) megy keresztül, feltehetően mindkét kormány expanzív fiskális politikát kíván alkalmazni. Ha a két kormány figyelmen kívül hagyja a másik ez irányú tevékenységét, egyidejű expanziójuk hatása túl erős lehet. Megfordítva: ha mindkettő a másiktól várja az élénkítés döntő részét, a hatás túl gyenge lehet. A ciklusok

¹⁶⁸ A gazdaság növekedésével párhuzamosan egyre több egyénnek nő a jövedelme, s kerül magasabban adózó sávba. A gazdaság szerkezete is változik, s feltehetően változik az adóztatás is.

¹⁶⁹ Lásd részletesen European Commission 2001, HALLERBERG–STRAUCH 2002, MELITZ 2000.

aszinkronitása esetén a helyzet a következő: a lassuló országban alkalmazott expanszív fiskális politika növeli a kiadásokat a másik, virágzó országban. Ugyanakkor a virágzó országban alkalmazott restriktív fiskális politika elmélyítheti a recessziót a másik országban. Mindebből egyértelműen kitűnik: nagy tere nyílhat a kölcsönösen előnyös kooperációnak.

8.3.3. Hitelköltségek tovaggyűrzése

A fiskális expanszió növeli az államadósságot, vagy csökkenti az állam megtakarításait. Minthogy általában a kormány a legnagyobb hitelfeltevő, nagy költségvetési hiány esetén emelkedhet a kamatláb. Azonos valutaövezetben ugyanaz a kamatláb érvényesül. Valamely ország – különösen nagy ország – deficitje *ceteris paribus* magasabb kamatlábat eredményez az egész euróövezetben. A növekvő kamatlábak csökkentik a beruházásokat, ezzel mérsékelik a hosszú távú növekedést. Ez további tovaggyűrzési csatorna.

Am a fenti érvelés megkérdőjelezhető. Minthogy Európa teljes mértékben integrálódott a világ pénzügyi piacra, bármely állam hitelfelvétele nem gyakorolhat jelentős hatást a világ és Európa kamatlábra. Másrészt az erőteljes hitelfelvétel tőkebeáramlást válthat ki. Az utóbbi az euró felértékelődéséhez s a terület versenyképességének csökkenéséhez vezethet. Mindez lassíthatja a gazdasági növekedést. A hitelfelvétel költsége a tovaggyűrzés másik csatornájára is hatást gyakorolhat.

8.3.4. Növekvő deficit és a kimentést tiltó klauzula

Már a 2008–2009. évi pénzügyi és gazdasági válság előtt világos volt: az államadósságok fenntarthatósága nem tekinthető biztosnak Európában. Az euróövezetben az államadósság 1977 és 1998 között a kétszeresére nőtt. (Az eladósodottság országonként nagyon eltérő.) Az államadósságok erőteljesen nőttek az 1970-es és az 1980-as évek olajsokkjait követően. E tendenciát „deficithajlamnak” is nevezik. (EICHENGREEN–WYPLOSZ 1993) A kormányok számára a költségvetési deficit egyedül politikai okból lehet vállalható. Szükséges-e valamiféle sajátos együttes intézkedés a költségvetési hiányok kordában tartására?

Elvileg mindegyik ország érdekében áll a deficit növekedésével szembeni ellenállás. A pénzügyi nehézségekkel küzdő kormányzatok felkérhetik a központi bankot: finanszírozza deficitjüket, ami azonban inflációt idézhet elő. A központi bank, az eurórendszer függetlensége ezt a megoldást kizárja.

Az erőteljes tagállami hitelfelvétel a pénzügyi piacokat megzavaró fiskális fegyelmetlenség jele lehet. Ha a piacok szerint valamelyik tagállam államadóssága fenntarthatatlan, az egész euróövezet helyzete kétségessé válhat. A következmény mérhető tőkekiáramlás és az euró gyengülése lenne. Pontosán ez történt az euróövezetben 2010–2011-ben.

Ha valamely eladósodott kormány végül nem tud teljesíteni, államcsőd következik be. A tapasztalatok (mármint nem az euróövezetben, hanem jó néhány fejlődő országban megfigyeltek) szerint az azonnali reakció masszív tőkekiáramlás, az árfolyam és az értékpapírpiac összeomlása, elhúzódó válság mély visszaeséssel és igen magas munkanélküliséggel. Monetáris unió esetén a dolgok alapvetően megváltoznak. A piaci reakciók tárgyává a közös árfolyam válik. A tovaggyűrzés a teljes monetáris unió értékpapírpiacaira kiterjedhet.

Valamely tagország esetleges csődje a többi tagállamra nézve is fenyegetést jelent, mert esetleg kényszert éreznének a bajba került kormány kimentésére. Ez felidézne az erkölcsi kockázat (*moral hazard*) veszélyét: a felelőtlen tagállami gazdálkodás következményei a társállamokra hárulnának. Ezért az Európai Unió működéséről szóló szerződésben rögzítették a kimentés tilalmának alapelvét (*no bailout clause*). A 125. cikk a közintézményeknek, közöttük a kormányoknak tiltja meg, hogy közvetlen támogatást nyújtsanak valamely euróövezetbe tartozó tagállam kormányának. A 123. cikk ugyanezt az EKB-nak tiltja meg. Vészhelyzetben vajon mit lehet tenni valamely csaknem csődbe jutott kormány kimentésére? Például az EKB informálisan nyomás alá helyezhető: enyhítse monetáris politikáját, általánosan nagyobb hitelt nyújtson alacsonyabb kamatokkal. Mindez azonban inflációt gerjeszthet. Általánosabb értelemben a Gazdasági és Monetáris Unió megalkotói tartottak a szuverén csődtől. Annak lehetősége ugyanis alááshatja az egész euróövezet hitelességét.

8.3.5. Deficithajlam és kollektív fegyelem

A deficitek révén a kormányzatok javakat és szolgáltatásokat vásárolhatnak, új állásokat teremthetnek a közszférában, illetve transzfereket nyújthatnak a szegényeknek – ma. *Min-dennek költségeit, az adósságszolgálat terheit pedig a következő kormányokra és a jövő generációira hárítják át.* Különösen választásokhoz közeledve nagy a kísértés ez irányban. Ám mindezt mérsékelheti a demokrácia kontrollja, amely azonban sohasem lehet teljes.

A közkiadások a jövedelmek fontos forrásai az egyének, a szervezetek és a vállalatok összes fajtája számára. A jelenlegi vagy a jövőbeli adófizetőket terhelik e kiadások. Akik közpénzhez jutnak, remélik: nem kell majd megfizetniük a megfelelő adókat, vagy legalább is nem teljesen. A közkiadások minden kedvezményezettjének érdeke, hogy többet kérjen. A kedvezményezettek gyakran alkotnak jól szervezett és befolyásos érdekcsoportokat. A demokratikusan megválasztott kormányok természetesen hajlanak rá, hogy az érdekcsoportok kedvére tegyenek, de az adók emelése nélkül. E törekvések húzódnak meg a deficitnövelés mögött, amelynek mértéke a választási rendszertől is függ: többpárti kormányok, széles koalíciók például kevésbé hatékonyak a deficitek ellenőrzésében.

A fiskális fenntarthatóság intézményes erősítése alapvető fontosságú. Ugyanakkor a kormányozhatóság megőrzése lényeges érdek a demokrácia működőképességéhez. Egyes kormányok külső bűnbakokat keresnek (például „Brüsszelt”), amikor egyes befolyásos érdekcsoportoknak (közöttük esetleg barátaiknak) ellenállnak.

8.4. Fiskális politika az euróövezetben

A valódi szövetségi államokban erős gazdasági és jogi eszközökkel rendelkező szövetségi kormány működik, amelyek rendszerint visszatartják a szubföderális (például tagállami) kormányokat a költségvetési deficitől s így az aktív fiskális politikától. Ám az EU közös költségvetése túl kicsi bármiféle makrogazdasági funkció ellátásához. Ezért számos javaslat született „európai gazdasági kormány” létrehozására, azon belül európai pénzügyminiszteri tisztség létrehozására. Az alapkoncepció szerint a továbbra is decentralizált fiskális politikákat általános, koherens céloknak vetnék alá.

Mindez hogyan érintené a *szuverenitást* a fiskális ügyekben? A fiskális föderalizmus elveinek alkalmazása az euróövezetre néhány ellentmondásuktól sem mentes következtetéssel jár. A fiskális fegyelem alkalmazása mindig indokolt. (Az valójában az euró fennmaradásának a feltétele.) A politikai koordináció esete is meggyőző. Ám hasonló súlyú érvek állnak fenn az ellenkező irányban is. Összességében a szuverenitás további átadását annak szorgalmazói nem tudják eléggé nyomós érvekkel alátámasztani.

A *fiskális fegyelem hiánya* súlyos problémához vezetne az euróövezetben. Ezért az instabilitás időszakában szükségszerűen felerősödhet a szuverenitás korlátozásának az igénye. Ugyanakkor a költségvetés feletti parlamenti ellenőrzés a demokrácia alapelve. Ez utóbbi megkérdőjelezése csak akkor igazolható, ha nincsen más út a fiskális fegyelem érvényesítésére a tagállamokban. Számos ország enyhítette a hiányt növelő erők hatását a költségvetési eljárásainak reformjával. Azaz a fiskális fegyelem nemzeti megoldásokkal is biztosítható.

A *politikai koordináció* kétségtelenül kívánatos, ám megvalósítása nagyon bonyolult. Ideális esetben valamennyi kormány a makrogazdasági helyzet alapos áttekintése alapján alakítja ki költségvetését. Az eurórendszerben folytatott kormányközi koordináció pedig előmozdítja az infláció és a kibocsátás stabilizációját. A kormányok ezután megállapodnak, ki mit csinál, mind a hazai feltételek kezelésében, mind a mindenki számára legjobb megoldás elérésében. Mindez a valóságban nagyon nehezen valósítható meg. Az összes érintett ország szükségleteinek megállapítása és a közösség számára legjobb megoldás azonosítása meghaladja a rendelkezésre álló tudást. Ugyanakkor a fiskális politika mindegyik országban politikai feszültségekkel jár. A költségvetés-készítés folyamatának végeredménye gyakran nem jelezhető előre. A kormányok pedig nagyon nehezen mondhatnak le ilyen fontos politikai eszközről.

2011-ben bevezették az *európai szemeszter* alkalmazását. Annak egyik célja a tagállamok költségvetési tervezésének szinkronizálása volt, lehetővé téve a kooperációt. A másik cél a nemzeti költségvetési folyamatoknak a Stabilitási és Növekedési Paktum követelményeinek megfelelő keretbe foglalása volt. Az európai szemeszter keretében a kormányok között (a Tanácsban) és az Európai Parlamentben lefolytatott vita együttesen elfogadott ajánlásokhoz vezet. Kérdés, hogy az európai szemeszter eljut-e a koordináció hatékony, a korábbiakban felvázolt tovaggyűrűzéseket is figyelembe vevő szintjéhez. E koordinációs mechanizmus semmiképpen nem korlátozná a nemzeti szuverenitást. Ám nehéz elképzelni, hogy az eddig felvázolt problémák megoldásában sokat segíthetne.

A vita már jó ideje folyik. Az egyik megközelítés szerint nagy fontosságúak a tovaggyűrűzések, s az eredményes makroökonómiai koordináció viszonylag könnyen alkalmazható lenne. A másik megközelítés azonban ezt az önérdékű kormányzatok összejátszásának tekintené.

8.5. Stabilitási és Növekedési Paktum

A monetáris unióba történő *belépés* feltételeiről, az úgynevezett maastrichti (nominális) konvergenciakritériumokról már volt szó. Nyilvánvalóan a monetáris unióban fennálló *tagságnak* is feltételei vannak. A fiskális fegyelem nemcsak a belépéshez szükséges. A konvergencia szelleméből e követelmények folyamatos teljesítésének az igénye következik. Az EUMSZ 126. cikke egyértelműen aláhúzza: „a tagállamok kerüljék el a túlzott

kormányzati deficitet”, illetve körvonalazza a *túlzott hiány esetén alkalmazandó eljárást* (*excessive deficit procedure – EDP*). Ennek részletes szabályait a *Stabilitási és Növekedési Paktum* (Stability and Growth Pact – SNP) keretében határozták meg.¹⁷⁰

A megállapodást 1995-ben Németország kezdeményezte, és 1997-ben fogadta el az Európai Tanács. A németek korábbi évtizedekben szerzett tapasztalatai szerint a fiskális fegyelem hiánya szükségképpen inflációhoz vezet. Ezért ragaszkodtak ahhoz, hogy világos és automatikus eljárás induljon a fegyelem megsértőivel szemben. Lehetővé kívánták tenni: túlzott hiány esetén pénzbüntetést is kapjon a szabályokat megszegő tagállam. A „növekedési” jelző francia javaslatra, kompromisszum jegyében került az eredetileg stabilitási paktumként indult megállapodás nevébe.

Az 1997-ben elfogadott rendszert, azon belül a túlzotthiány-eljárást (magyarosabban: hiánytúllépési eljárást) *szigorú végrehajtásra tervezték*. Minthogy a fiskális politika nemzeti hatáskörben maradt, az utolsó szót az euróövezeti pénzügyminiszterekből álló Tanács (az eurócsoport) kapta meg. A Bizottságtól szigorú javaslatok érkeztek. Ám az eurócsoport – különösen a nagy tagállamok esetében – vonakodott a konfliktusokkal járó döntésektől. 2003 novemberében Franciaország és Németország közel álltak a szankcionáláshoz. A francia és a német pénzügyminiszter nyomására az eurócsoport *de facto* „hatályon kívül helyezte” a Stabilitási és Növekedési Paktumot. Mindez rávilágított az 1997-ben elfogadott szabályozás merevségére is. A Tanács 2005 júniusában újrafogalmazta a paktumot.

A 2008-ban kirobbant nagy pénzügyi és gazdasági válság miatti rendkívüli helyzetben nem volt mód a Stabilitási és Növekedési Paktum szigorú alkalmazására. Technikai értelemben a legtöbb tagállam a túlzott hiány és államadósság helyzetébe került. A Bizottság 2008 novemberében *Európai Gazdasági Kilábalási Programot* (European Economic Recovery Programme) tett közzé, amely – ki nem mondva, de – elfogadta, hogy az SNP érvényesítéséhez időre van szükség. Ugyanakkor a Bizottság az SNP megerősítését és kiterjesztését javasolta (tudomásul véve, hogy egyes tagállamok nem teljesítették annak előírásait a válság előtti időszakban sem).

Mindez az SNP újrafogalmazásához vezetett. Két új megállapodást is kötöttek: az úgynevezett *hatos, illetve kettes csomagot* (*Six Pack – Two Pack*). Új megállapodás született a stabilitásról, a koordinációról és a kormányzásról (Treaty on Stability, Coordination and Governance – TSCG), amelyet fiskális összeállításnak (Fiscal Compact), másként Fiskális Paktumnak is neveznek. Az új szabályozás növelte a már egyébként is bonyolultnak tűnő rendezés komplexitását és szakszerűségét.

A Stabilitási és Növekedési Paktum öt alapelemből épül fel:

- *a „túlzott hiány” definíciójából;*
- *a „megelőző ágból”¹⁷¹ (funkciója a kormányok bátorítása a túlzott hiány elkerülésére);*
- *a „korrektív ágból” (előírja, hogyan törjék meg a kormányok a deficitnövelő hatások érvényesülését);*
- *az egyes országok költségvetési folyamatainak európai rendszerbe történő beillesztéséből; valamint*
- *a szankciókból.*

¹⁷⁰ Lásd részletesen BRUNILA–BUTI–FRANCO 2001, LARCH – VAN DEN NOORD – JONUNG 2010, WYPLOSZ 2011, SCHUKNECHT et al. 2011, ANDRLE et al. 2015.

¹⁷¹ A rendszerben található két ágat angolul karnak (*arm*) nevezik.

A Stabilitási és Növekedési Paktum valamennyi EU-tagállamra vonatkozik, ám a korrekatív ág csak az euróövezetbe tartozó országokra terjed ki.

A Stabilitási és Növekedési Paktum szerint a GDP 3%-át elérő költségvetési deficit túlzottnak minősül. A felhalmozott államadósság pedig 60% felett minősül túlzottnak.

A deficitküszöb problémái az automatikus stabilizátorok működését is jelezhetik. Hátrányos aszimmetrikus sokk esetén e határ átléphető, hiszen ebben az esetben éppen fiskális expanzió volna indokolt. Ezért az SNP nem a tényleges, hanem az úgynevezett *strukturális költségvetési egyensúlyt* veszi figyelembe, amely a kivételes kiadásoktól és bevételektől, valamint a ciklikus hatásoktól megtisztított egyensúlyként definiálható.¹⁷² Az SNP követelményeit tekintve az előbbieket szerint értelmezett költségvetésnek mindig egyensúlyban kell lennie, vagy többletet kell mutatnia, illetve az évi GDP legfeljebb 0,5%-áig terjedő deficit lehetséges.

8.5.1. A preventív (megelőző) ág

Az SNP keretében a tagállamok *kölcsönös felügyelete* valósulhat meg. A költségvetési feyelem elősegítése érdekében a pénzügyminiszterek tanácsa elé terjesztik és megvitatják egymás fiskális politikáját. A megelőző ágon elfogadott javaslatok célja az, hogy szükségtelemné tegye a politikailag érzékeny kiigazító ág igénybevételét.

Az SNP legújabb változata 2013-ban lépett hatályba. Eszerint valamennyi tagállam kijelöli saját középtávú célját (KTC, angolul *medium term objective* – MTO) a költségvetési egyenlegét illetően; azt az értéket, amelyet a következő három évben el kívánnak érni. A hiány GDP-hez viszonyított arányának összhangban kell lennie az Európai Bizottság által becsült értékkel. Ezek a háromévente frissített értékek figyelembe veszik minden ország aktuális makrogazdasági állapotát (költségvetési egyenlegét, államadósságának szintjét, gazdasági növekedésének ütemét).

Az SNP 2011. évi reformja bevezette az *európai szemeszter* intézményét. A szemeszter a következő évre vonatkozó előrejelzések publikálásával januárban kezdődik. Ezzel összehangolják a várakozásokat, korlátozva egyúttal a tagállami előrejelzések túlzott optimizmusát. Ezután áprilisban mindegyik EU-tagállam kormánya benyújtja *stabilitási*, illetve *konvergenciaprogramját*, amelyek – egyebek mellett – „középtávú költségvetési stratégiát” is tartalmaznak. Az utóbbi lényegében a kormány következő három évre vonatkozó szándékainak összefoglalása. Fontos kérdés, hogy a kormányok miként kívánják elérni a középtávú célokat. A Bizottság áttekinti és értékeli a nemzeti programokat. Megállapítja: megalapozottak-e, illetve összeegyeztethetők-e a középtávú célokkal. Ha nem, az érintett kormányt felkéri: igazítsa ki szándékait kellő időben, mielőtt a következő évre vonatkozó költségvetési törvény javaslatát megküldené a parlamentnek. E javaslatok hivatalos neve: „országspecifikus ajánlások”. Kidolgozásuk a Bizottság feladata. Az ajánlásokat véleményezi az Európai Tanács is, végül – általában júliusban – a Tanács hagyja jóvá azokat.

¹⁷² A strukturális egyenleg fiskális konszolidációban betöltött szerepéről lásd MARTON 2018, 2019.

Mi történik, ha valamely kormány a Tanács követelményeit nem teljesítő költségvetést fogad el? Ez a preventív ág szerinti eljárást vonja maga után, amelyben gyorsan követik egymást a figyelmeztetések és az ajánlások. A végső szankció pénzbüntetés lehet, amelynek összege az ország GDP-jének 0,2%-a, nem kamatozó letét formájában. E forrásokat az eljárás megszüntetéséig befagyasztják. A döntést a Bizottság ajánlására a Tanács fogadja el, fordított minősített többségű szavazási eljárásban (*reversed qualified majority voting* – RQMV). Ennek lényege, hogy a Bizottság javaslatát elfogadják, kivéve, ha a tagállamok minősített többséggel ezzel ellentétesen döntenek. Az eljárás nagy esélyt ad a Bizottság javaslatának elfogadására. (Ebben az eljárásban nem fordulhat elő a már jelzett 2003. évi eset.) A megelőző ág valamennyi EU-tagállamra vonatkozik, ám pénzbüntetést csak az euróövezeti tagállamokra lehet kivetni. *Az SNP tehát lényegében az euróövezeti tagállamokban kötelező.*

8.5.2. A javító (korrektív) ág

Ha valamelyik tagállam nem felel meg az SNP követelményeinek (deficit, államadósság), akkor a Tanács megállapíthatja, hogy *túlzott hiány* állt elő. Erről a Tanács – a Bizottság javaslatára – minősített többséggel dönt. Minthogy a legtöbb euróövezeti tagállam esetében az államadósság meghaladja a GDP 60%-át, az EDP-t csak akkor alkalmazzák, ha az érintett ország nem csökkentette adósságát a GDP legalább 0,5%-ával az előző három évben. (BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 436.)

A Tanács fokozatosan növekvő nyomást alkalmaz. Ajánlásokat fogad el, amelyek egyre inkább részletesek és sürgetőek, ha a tagállam nem követi a korábbi ajánlásokat. Meghatározott szakaszban szankciós eljárás lép életbe. A fordított minősített többséggel elfogadott utolsó figyelmeztetés után minősített többséggel történő szavazás révén szankciót alkalmaznak. E szankció első lépésként – mint említettük – a mulasztó ország GDP-jének 0,2%-a. A további meg nem felelés legfeljebb a GDP 0,5%-áig terjedő többletpénzbírsággal járhat.¹⁷³

Az EDP nem szünteti meg a tagállamok szuverenitását a fiskális politika területén: az ellenőrzés, a cselekvés lehetősége a kormányoké. Az eljárás keretében csupán tevékenységük következményeit viselik. Az eljárás a Tanács ajánlásait, nem pedig rendelkezéseit foglalja magában. Végső soron a kormányok és a parlamentek döntenek a fiskális politikáról. A politikusok a szavazókkal törődnek, nem pedig az Európai Unióval. Mind az ajánlások, mind a szankciók az egyes tagállamok közvéleményét „Európa” ellen hangolhatják.

A fő cél a megelőzés. A preventív ágat a javító ág intézkedéseinek elkerülése céljából tervezték. A preventív ág hosszadalmas eljárást tartalmaz, a túlzott hiány megállapításától a büntetés kiszabásáig. Végül az összes döntés a Tanács kezében van, amely ügyesen kihasználhatja az SNP-ben foglalt sok feltételt. 2011 tavaszán, a pénzügyi és gazdasági válság mélypontján 27 tagállam közül 24-nek volt túlzott a hiánya, szankciót azonban eddig nem róttak ki egyikükre sem.

¹⁷³ Ha egyidejűleg a GDP is csökken, enyhébb szabályok érvényesülnek.

8.6. A Stabilitási, Koordinációs és Növekedési Szerződés

A *Stabilitási, Koordinációs és Növekedési Szerződés* (Treaty on Stability, Coordination and Growth – TSCG) legtöbb, 2012-ben elfogadott elemét az SNP már tartalmazta. Egyetlen igazán új eleme van: minden tagállamnak törvénybe foglalt költségvetési szabályozást kell elfogadnia, amely előírja független szakértőkből álló felügyeleti tanács felállítását.

Az SNP gépezete (európai szemeszter, bizottsági felügyelet, tanácsi döntés) befolyásolni kívánja a fiskális politikáról szóló nemzeti vitákat, és elő kívánja mozdítani a fiskális fegyelmet. Ám a nemzeti vitákban hazai megfontolások állnak előtérben, gyakran messze eltávolodva a fiskális fegyelem figyelembevételétől. Ugyanakkor a Bizottság szükségképpen felülemelkedik a szűkebb nemzeti szempontokon (s könnyen behatolhat a tagállamok szuverenitásának területére). A Bizottság természetesen mindig hangsúlyozza: csupán a tagállamok által önként elfogadott megállapodásokat alkalmazza. Ez olykor ellenérzést vált ki a megállapodásokkal kapcsolatban. A TSCG elmozdította e vita súlypontját: egyértelműen kimondja, hogy az új rendszerben a tagállamoknak a saját törvényeiket kell tiszteletben tartaniuk.

A TSCG kijelöli, milyen típusú szabályokra van szükség. Előírja például az „*adóságfék*” alkalmazását, amelyet 2009-ben a német alkotmányba foglaltak.¹⁷⁴ Annak alapja a következő: a ciklikusan kiigazított költségvetési hiány legfeljebb a GDP 0,35%-át érheti el. *E szabály rövid távon rugalmas, hosszú távon pedig szigorú.* A fiskális politikát a konjunktúraciklus kilengéseinek mérséklésére kell alkalmazni, de a fiskális fegyelem végrehajtható és nem vitatható.

Sajnálatos módon a TSCG nem eléggé pontos. „Elvben” a német szabályt ajánlja, s elvileg igényli annak alkotmányban történő rögzítését. Ám a szerződés valóságos alkalmazása „à la carte” módon történik. Egyes tagállamok komplex (olykor túlzottan bonyolult) szabályokat fogadnak el, s a törvéynél alacsonyabb szintű jogszabályba foglalják azokat. Mindezek révén megkerülhetővé válik a TSCG szerinti szabály.

A TSCG másik fontos előírása, hogy a tagállamoknak a költségvetési törvényjavaslatukat még a parlamentnek történő benyújtás előtt *független szakértőkből álló testületnek* kell bemutatniuk. A tagállamok e felülvizsgálat elvégzésére független fiskális intézményeket (jellemzően költségvetési tanácsokat) hoztak létre.¹⁷⁵ Ezen intézmények rendszerint azt vizsgálják, hogyan épül fel a költségvetés, vannak-e benne észszerűtlen feltételezések és számítások. Jóváhagyhatják az ideiglenes rugalmasságot a nehéz években,¹⁷⁶ s ragaszkodnak a szigorú fegyelemhez a jó években. Ám jelentős az intézményi különbség az egyes tagállamok között. Egyes államokban magas szakmai minőséget képviselő testületek működnek. Más tagállamokban pedig a kormányoknak nem kell erős kritikától tartaniuk e testületek részéről.

¹⁷⁴ 2002-ben – a német példa alapján – Svájc is hasonló szabályozást vezetett be.

¹⁷⁵ 2017 végén 27 tagállamban összesen 35 költségvetést ellenőrző független intézmény létezett. Egyedül Csehországban nem jött még létre e szervezet.

¹⁷⁶ A legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság mélypontján a svéd testület expanzívabb fiskális politikát kért, mint amilyet a kormány tervezett.

8.7. A stabilitási paktum ellentmondásai

8.7.1. Anticiklikus fiskális politikák: mekkora a mozgástér?

Bizonyos nehézséget okoz, hogy az EDP a deficit- és az adóssághatár betartására koncentrál. A logika a következő: „normális” években a költségvetésnek egyensúlyban kell lennie, vagy többletet kell elérni. Ezzel elégséges tér marad az automatikus stabilizátorok működéséhez a nehéz években anélkül, hogy megsértenék a 3%-os szabályt.

A fenti problémára tekintettel az SNP reformjai növekvő súlyt helyeztek a *strukturális költségvetési egyenlegre*. A költségvetési egyensúly a gazdasági helyzet romlása esetén automatikusan romolhat. Valójában a korrekatív ág sürgeti a kormányokat, hogy jó években érjenek el többleteket. Ha valamely tagállam a túlzotthiány-eljárás alá kerül, az automatikus stabilizátorok nem tudják betölteni sokkelenyelő szerepüket. Hasonló a helyzet a GDP 60%-át meghaladó államadóssággal rendelkező tagállamok esetében. (Nekik az adósságszintet legalább évi 0,5%-kal kell csökkenteniük.)

Mindezek miatt számos tagállam *prociklikus* (a ciklikus hatásokkal megegyező irányú) fiskális politika folytatására kényszerül. (Például megszorításokat kell alkalmaznia a recesszió időszakában.) A 2008–2014. évi adatok szerint a recesszió mélyebb volt azokban a tagállamokban, amelyek a strukturális költségvetési egyenlegüket erőteljesebben javították. (BALDWIN–WYPLOSZ 2015, 439–440.) A recesszió következtében valamennyi euróövezeti tagállam hiánytúllépési eljárás alá került. Az SNP ösztönözte megszorító fiskális politika alkalmazását, de ez nagyobb kibocsátási résekhez (azaz mélyebb gazdasági visszaesésekhez) vezetett.

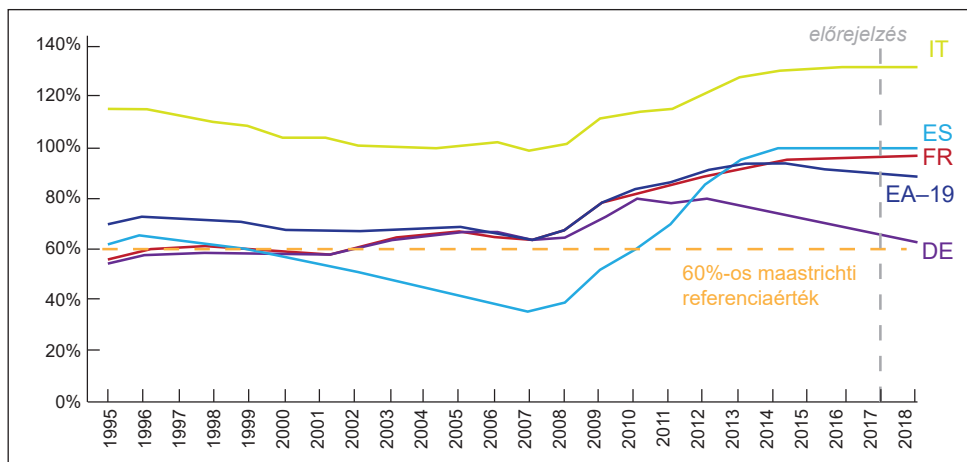
A Stabilitási és Növekedési Paktum a fiskális fegyelem megteremtését célozza, általában az EU-ban, illetve különösen az eurózónában. Erős ösztönzést kíván nyújtani a fiskális konszolidációhoz. A cél a kiegyensúlyozott, illetve a többletet mutató költségvetés elérése, amely megalapozhatja a jó években, hogy anticiklikus fiskális politikát folytathassanak a nehéz években. A jelzett elvek általános érvényessége aligha kérdőjelezhető meg. *Ám az SNP – nem csak a legutóbbi válság miatt – erőteljesen ellentmondásossá vált.*

8.7.2. A rendszer fő ellentmondásai

Az első nehézség a kiinduló pozíció. Ha valamennyi tagállam költségvetési többletet ért volna el az euró bevezetése előtt, sokkal könnyebb lenne az SNP működtetése. Az előírt konvergenciakritériumok azonban csak évi 3%-ot meg nem haladó deficitet követeltek meg. Néhány tagállam ennek ellenére jobban teljesített. Az euró működésének kezdeti időszaka nagyrészt jó éveket fogott át. Ám a konvergencia-időszak erőfeszítései után egyfajta „maastrichti fáradtság” lett úrrá az eurót használó országokon: a tagállamok belefáradtak a szigorú kritériumok teljesítésébe. A költségvetések érdemi javítása előtt pedig kitört a második világháború utáni időszak addig legsúlyosabb pénzügyi és gazdasági válsága.

A válság során az EU-tagállamok többségében erőteljesen növekedett a költségvetési hiány és az államadósság. (Utóbbit *szuverén adósságnak* is nevezik. A költségvetési hiányok alakulásáról lásd a 8.1. és a 8.2. ábrát.) Ugyanakkor éppen a legnehezebb helyzetben lévő országok nem tudták fiskális impulzusokkal mérsékelni a válság hatásait. Az SNP tehát

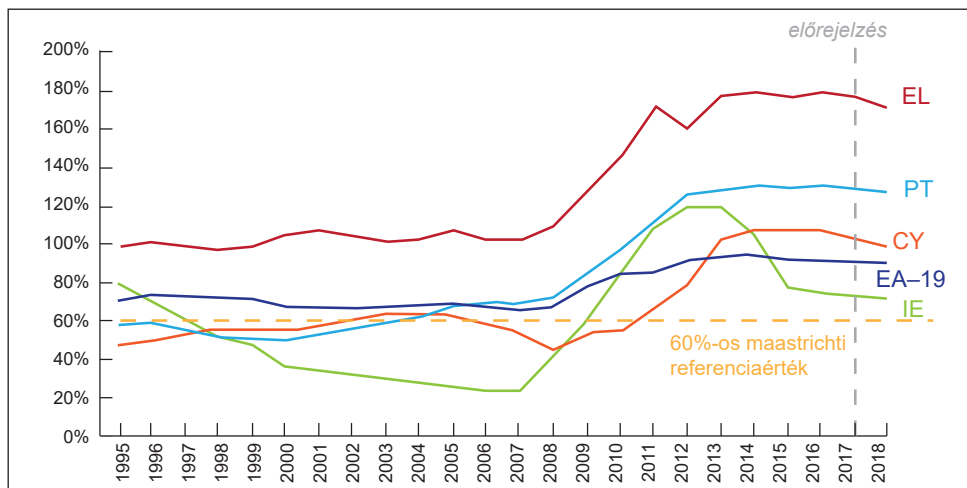
a szabályok 2011–2012. évi jelentős szigorítása után prociklikus politikák alkalmazásához vezetett a válság érzékeny időszakában. Ez az SNP szerencsétlen interpretációjának nevezhető. Ugyanakkor a válságévek erőfeszítései jó irányú változást eredményeznek. (A költségvetési bevételek és kiadások, illetve az euróövezeti tagállamok esetében a költségvetési egyenleg, valamint a strukturálisan kiigazított egyenleg alakulását a 8.3. és a 8.4. ábra tartalmazza.) A javulást – általános vélekedés szerint – egészen a többletek eléréséig fenn kellene tartani.



8.1. ábra

Trendek az államadósságban I.
Bruttó államadósság a GDP %-ában

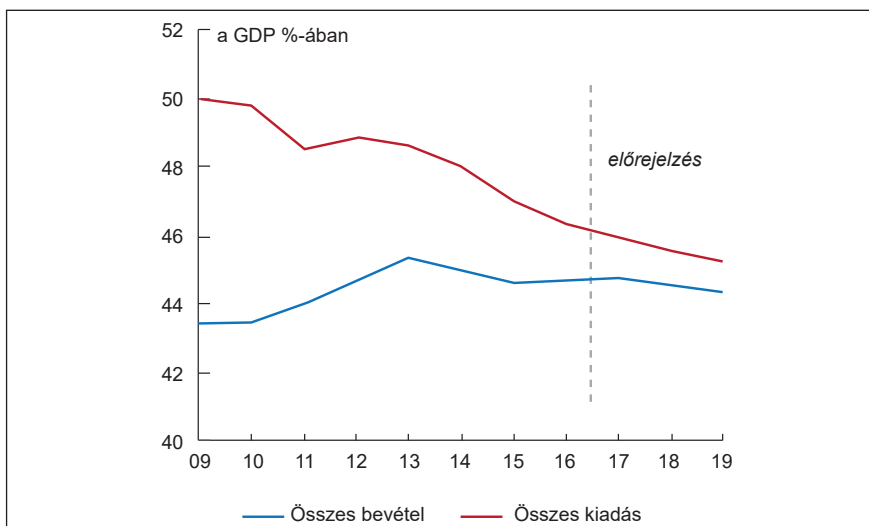
Forrás: Európai Központi Bank



8.2. ábra

Trendek az államadósságban II.
Bruttó államadósság a GDP %-ában

Forrás: Európai Központi Bank

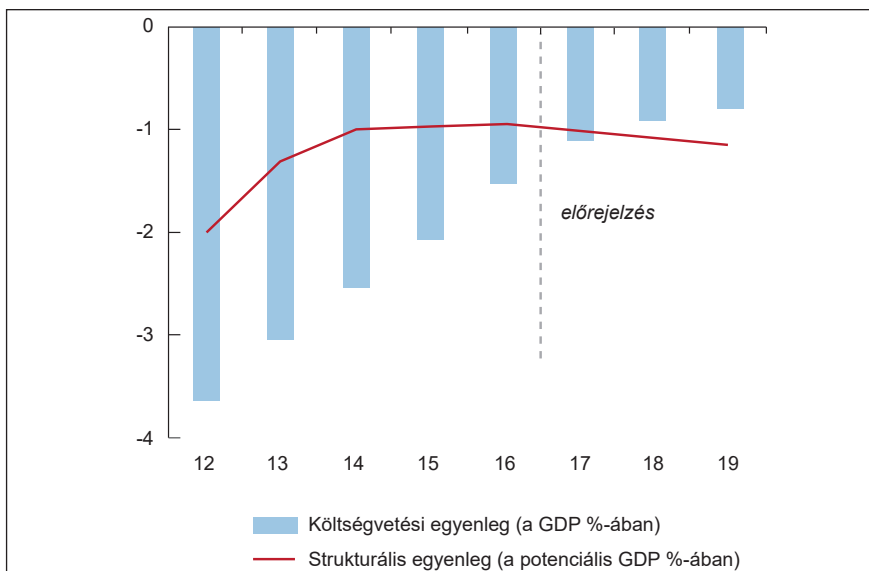


8.3. ábra

Az államháztartások bevételei és kiadásai, EU28

Megjegyzés: A koronavírus-válság hatásait nem tartalmazza.

Forrás: Európai Bizottság



8.4. ábra

A költségvetési és a strukturálisan kiigazított költségvetési egyenlegek átlaga az euróövezetben

Megjegyzés: A koronavírus-válság hatásait nem tartalmazza.

Forrás: Európai Bizottság

Az egyik jellemző megközelítés szerint az SNP-nek teljesen automatikusnak kellene lennie: mindegyik lépésről, beleértve a szankciókat is, a Bizottság átlátható, egyértelmű eljárásban döntsön. Ám a fiskális politika alapvető ügyeit (ki és mennyi adót fizet, a közpénzt hogyan költik el) minden demokráciában választott tisztségviselők döntenek el. Az SNP automatikus alkalmazása, beleértve a részletes kötelező ajánlásokat, a demokráciának ezt az alapelvét sértené.

Mindezek miatt az SNP végrehajtásával a gazdasági és pénzügyminiszterekből álló Tanácsot bízták meg. A pénzügyminiszterek azonban politikusok, ezért taktikai megfontolások is szerepet kapnak a hiánytúllépést megállapító és annak kiigazítását előíró döntéseikben. Egyes vélemények szerint a tagállamok sohasem kívánják egymást megalázni, ezért nem szerencsés külső nyomást alkalmazni a tagállami hatáskörben maradó területeken.

Különösen fontos és érdekes például a társadalom *idősödésének* (*ageing*) hatása a költségvetésekre, illetve a szélesebben vett közpénzügyekre. A 65 év feletti népesség aránya a 2009. évi 17,2%-ról 2060-ra várhatóan 30%-ra emelkedik. E növekedésnek súlyos költségvetési következményei lesznek. Az egészségügyi és a nyugdíjkiadások várhatóan jelentős mértékben növekednek. A növekvő arányú idős népesség növekvő teherként nehezedik az aktív korosztályok vállára. Az időskori függőségi arány (a 65 év felettek száma osztva a munkaképes korúak – 15–64 évesek – számával) a 2009. évi 25,6%-ról 2060-ra várhatóan 53,5%-ra növekszik.

E kiadások alapját a nemzeti társadalombiztosítási rendszerekben szerzett jogok képezik. E jövőbeli kiadások a kormányok valóságos, *de rejtett* (implicit) *terhei*, hiszen nem szerepelnek az állam nyilvántartott kötelezettségei között. Mivel a bevételeket meghaladó ütemben növelik a közkiadásokat, súlyos kérdéseket vetnek fel a közpénzügyek távlati fenntarthatóságának tekintetében. Megoldás lehet a nyugdíjkorhatár emelése, a nyugdíjkifizetések csökkentése, az egészségügyi és a jóléti rendszerekhez történő hozzájárulások (a járulékok) növelése, az adók emelése, illetve mindezek kombinációja. Mindegyik megoldás súlyos ellentmondásokat is felvet. Néhány tagállam már jelentős lépéseket tett e gondok enyhítésére, míg mások mindeddig alig vettek róluk tudomást.

Az SNP megköveteli, hogy a tagállamok kormányai felkészüljenek az idősödés fiskális következményeinek kezelésére. A jövőbeli kiadásokról természetesen csak előrejelzések állnak rendelkezésre. Ezért mindez egyelőre csak színesíti a közpénzügyekre vonatkozó diagnózist. Potenciálisan óriási összegekről lehet szó. (Néhány elemzés szerint az implicit terhek elérhetik a GDP 100–300%-át.) Ám az SNP közvetlenül továbbra is a jelenlegi deficitek és államadósságok kezelésére irányul.

8.7.3. Az Euró Plusz Paktum

Az Euró Plusz Paktumot az euróövezetbe tartozó tagállamok, illetve több további tagállam 2011-ben írta alá.¹⁷⁷ Alapvetően *négy fő* célt tartalmaz: az államháztartás fenntartható-

¹⁷⁷ A megállapodást a tagállamok közül az Egyesült Királyság és Svédország, illetve Csehország és Magyarország nem írta alá. Az utóbbi taggá vált Horvátország ugyancsak nem csatlakozott a paktumhoz.

ságának javítását, a pénzügyi stabilitás megerősítését, a foglalkoztatottság ösztönzését és a versenyképesség erősítését. A fenntartható államháztartási rendszerek kialakításához egyrészt az egészségügyi, nyugdíj-, segélyezési és szociális rendszerek átalakítása szükséges (felkészülésképpen az idősödés kihívásaira). Másrészt az aláíró tagállamoknak a Stabilitási és Növekedési Paktum közpénzügyi szabályait át kell ültetniük a nemzeti jogrendszerükbe. E tagállamoknak a korábbiaknál hatékonyabban kell felügyelniük a háztartások, a vállalatok és a bankok növekvő eladósodottságához vezető pénzügyi folyamatokat. Kiemelt cél volt a tagállami adópolitika, elsősorban a társasági adóalap harmonizálása, de legalábbis koordinációja. Az aktivitási és foglalkoztatási ráta emelését a tartósan munkanélküliek és a fiatalok munkanélküliek munkaerőpiaci aktivizálása segítheti elő. A paktum továbbá rugalmas foglalkoztatási modellek bevezetését és a foglalkoztatottak továbbtanulási és -képzési törekvéseit kívánta támogatni. Lényeges célként határozták meg továbbá, hogy a bérek alakulása legyen összhangban a munkatermelékenység dinamikájával. (Egyidejűleg meg kellett szüntetni a béreknek az árszínvonal-emelkedés miatti automatikus emelését, a bérindexálást.)

8.8. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére irányuló eljárás (MIP)

Az euróövezeti tagállamok külső egyensúlya az euró bevezetése után fokozott mértékben divergált. Elméletileg a nagy egyenlegek önmagukat korrigálnák. Különböző szabályok és politikák, mechanizmusok állnak azonban a nemzeti árfolyamok hiánya miatt szükséges bér- és áralkalmazkodás (kiigazítási mechanizmus) működésének útjában. A válasz a 2012-ben a túlzotthiány-eljárás reformjával egyidejűleg bevezetett *makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére irányuló eljárás* (*macroeconomic imbalance procedure – MIP*) intézményesítése volt.

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére irányuló eljárás sok hasonlóságot mutat az EDP-vel. Ugyancsak preventív és korrekatív ága van. Az eljárás fokozatos figyelmeztetések után szankciókhoz vezethet. Az utóbbiakra a Bizottság tesz javaslatot, s a Tanács fogadja el azokat, szintén fordított minősített többséggel. Ugyanakkor a két rendszer között nagy különbségek is megfigyelhetők. Az EDP pontos, számszerű kritériumokon, a hiány és az adósság felső határértékein alapul. Ugyanakkor a MIP „eredményjelző táblán” (*scoreboard*), azaz nagyszámú kritériumon nyugszik. Utóbbiak között szerepel a külkereskedelmi és fizetési mérleg, a munkaerőköltségek, a munkanélküliség, a pénzügyi helyzet stb. alakulása. A MIP hatálya valamennyi EU-tagállamra kiterjed. Ám szankcionálni annak rendszerében is csak az euróövezeti tagállamokat lehet.

A MIP központi eleme a *riasztási mechanizmusról minden év őszén kiadott beszámoló*, amelyben azonosítják a Bizottság álláspontja szerint potenciális nehézségekkel küzdő tagállamokat. Ez utóbbiakat aztán úgynevezett mélységi áttekintésnek vetik alá. Ennek következményei ajánlások, majd esetleg szankciók lehetnek. Utóbbiak legfeljebb a GDP 1%-át tehetik ki.

Áttekintendő fogalmak

- átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások (BEPGs)
- többoldalú felügyeleti eljárás
- integrált iránymutatások és nemzeti reformprogramok
- anticiklikus fiskális politika
- automatikus stabilizátorok
- diszkrecionális fiskális politika
- fiskális transzfer
- ciklikusan kiigazított költségvetési egyenleg
- kibocsátási rés
- fiskális politikai externáliák, tovaryűrűzések
- kimentés tilalma (no bailout)
- deficitnövelési hajlam
- fiskális föderalizmus
- fiskális fegyelem
- szubszidiaritás
- kollektív korlátozás
- túlzotthiány-eljárás
- európai szemeszter
- Stabilitási és Növekedési Paktum
- megelőző ág
- javító ág
- pénzügyi szankció
- stabilitási program
- konvergenciaprogram
- Fiskális Paktum
- adósságfék
- költségvetési tanács
- strukturális költségvetési egyenleg
- prociklikus fiskális politika
- szuverén adósság
- rejtett (implicit) állami kötelezettségek
- makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére irányuló eljárás (MIP)

9. A Gazdasági és Monetáris Unió rendszere és jövője

9.1. A Gazdasági és Monetáris Unió szerkezeti problémái

9.1.1. Az euró bevezetése és a konvergencia dimenziói

A monetáris integráció alapvető feltételei, szakaszai (részvétel az ERM II-ben,¹⁷⁸ a nominális konvergenciakritériumok teljesítése, az euró bevezetése) egyértelműen meghatározottak. Az euró átvételéhez – amint azt a 7. fejezetben részletesen bemutattuk – az érintett EU-tagállamoknak teljesíteniük kell az inflációra, a kamatlábra, az államadósságra, a költségvetési egyensúlyra és az árfolyam stabilitására vonatkozó *maastrichti kritériumokat*.

A nominális konvergencia kritériumainak a logikája a következő. A monetáris unió rendszerében az egyes tagállamoknak nagyon hasonló inflációs rátával kell rendelkezniük. Az euróövezeti tagjelölt országnak még az euró átvétele előtt bizonyítania kell: *inflációs rátája* nem fog túlzottan eltérni az euróövezet többi tagjának árszínvonal-emelkedésétől. A hosszú távú kamatláb kritériuma az alacsony inflációs ráta fenntarthatóságát méri. Az *állami pénzügyek stabilitásának* kettős kritériuma (azaz a folyó hiány, illetve a felhalmozott államadósság aránya a GDP-hez viszonyítva) a potyautas- és túlcsoportulási hatások megakadályozását célozza. A jelzett kritériumok teljesítése esetén az adott országnak a magas adósságszint finanszírozásához nem kell adóemeléshez folyamodnia. Az adóemelés torzító hatású lehet, s visszavetheti a növekedést. Az *árfolyam-stabilitás* kritériuma pedig átfogó próbaként szolgál: bizonyítja, hogy az adott ország gazdaságának nem kell a valutaleértékelés eszközeihez folyamodnia versenyképessége és külső egyensúlya fenntartásához. Ez természetesen csak az adott ország stabilitásorientált költségvetési és pénzügyi politikája esetén lehetséges. A nominális konvergenciakritériumok nemcsak próbaként szolgálnak, illetve nemcsak az euróövezethez történő csatlakozás feltételét (s egyben költségét) képezik, hanem a *stabilitásorientált gazdaságpolitika* elveinek elfogadását jelentik. Ugyanakkor a tagállamok jelentős mozgástérrel rendelkeznek a fenntartható nominális konvergencia elérési időpontjának megválasztását illetően.

Az új tagállamok gazdasága szerkezetét tekintve is fokozatosan illeszkedik az integráció korábbi tagjainak gazdaságához. A szerkezeti beilleszkedést, amely egyebek mellett az ágazati arányok közeledésével is jár, *strukturális konvergenciának* nevezik. (HALMAI 2017) Az egységes fizetőeszköz használata a gazdasági struktúrák konvergenciáját feltételezi.

¹⁷⁸ Az 1979 és 1998 között működő Európai Monetáris Rendszer (EMS) alapvető alkotórésze volt az árfolyam-mechanizmus (ERM). 1999-től, az euró megjelenésével az EMS megszűnt. Az euróövezetbe be nem került tagállamok részére – az árfolyam-ingadozások csökkentése, illetve az árfolyam-stabilitás mint konvergenciakritérium teljesítésének a mérésére – az árfolyam-mechanizmus *új rendszerét*, az úgynevezett *ERM II-t* hozták létre.

Ennek előrehaladásától is függ, hogy a tagállamokat érő sokkok milyen mértékben és milyen mechanizmus révén terjednek tovább az euróövezetben, illetve az érintett gazdaságok miképpen reagálnak e sokkokra. A strukturális konvergencia alacsonyabb fokán könnyebb az aszimmetrikus, azaz csak egyes tagállamokra kiterjedő sokkok kialakulása. A strukturális konvergencia a GMU modelljében a rövid távú sokkokból történő gyors kilábalás, az egységes piacon belüli komparatív előnyök kihasználása és a tőkevonzás, ezáltal a növekedés és a foglalkoztatás magas szintje fenntartásának előfeltétele. Mindez hatékony munkaerő- és termékpiacon és erősebb közintézményeket, hatékony nemzeti és uniós politikákat feltételez.

A fenntartható konvergencia fogalma a fizetési mérlegre is kiterjed. Feltételezi – felzárkózó országok esetében – a folyó fizetési mérleg hiányának hosszabb távon is fenntartható finanszírozását, amelyben kiemelkedő jelentőségű a külföldi működő tőke beáramlása. A folyó fizetési mérleg hiánya fenntarthatatlannak bizonyulhat akkor is, ha a magánadóságok túlzottan növekednek. A 2008–2009. évi pénzügyi és gazdasági válság kezdetétől az országok *sérülékenysége* közötti különbségek nagy jelentőségűvé váltak.

Az optimális valutaövezet Robert Mundell által felismert kritériumai¹⁷⁹ a következők: rugalmas és jól működő erőforrás piacok (tőke- és munkaerőpiacok); viszonylagos gazdasági homogenitás, az aszimmetrikus sokkok hiánya; végezetül fiskális transzferek lehetősége a rendszer zavarai esetén. Némileg meglepő módon a GMU meghirdetett konvergencia-kritériumai között az optimális valutaövezet feltételei nem szerepelnek. A maastrichti konvergenciafeltételek kizárólag nominális, a gazdaság pénzügyi egyensúlyának egyes dimenzióit kifejező mutatókat tartalmaznak. Az implicit konvergencia-kritériumok közül a *strukturális konvergencia* előfeltétele a rugalmas és jól működő tényezőpiacok működése, ami egyúttal az aszimmetrikus sokkokat is mérsékeli, a reálkonvergenciát pedig előmozdítja. (Az euróövezetet a fejlett magországok és a – nagyrészt mediterrán – periféria kettőssége jellemzi mind az aszimmetrikus sokkok, mind a strukturális merevségek tekintetében.) *A stabilizációt célzó fiskális transzferek forrása* az EU közös költségvetésében nem áll rendelkezésre. Egyrészt a költségvetés összege nem elegendő ehhez, másrészt hiányzik a fiskális föderalizmus, harmadrészt az uniós költségvetésben nem lehet hiány. Nem véletlenül nevezte Ben Bernanke, a Fed korábbi elnöke az euró bevezetését „merész projektnek”.

9.1.2. Gazdasági és Monetáris Unió 1.0: konstrukció és következmények

A következőkben a Gazdasági és Monetáris Unió eredeti, a Maastrichti Szerződésben kialakított s mindmáig működő konstrukcióját tekintjük át. (Nevezzük azt *GMU 1.0-nak*, másként: Maastricht 1.0-nak.)

Valutaunió. A rendszer alapvető eleme az euróövezet országaiban az egységes (egyetlen) fizetőeszköz, az euró használata, ami szükségképpen a nemzeti monetáris politika megszűnését és nemzetek feletti monetáris politika intézményesítését feltételezi. A tagállamok az egységes, hiteles és stabil valuta használatából származó előnyöket (a piaci transzparenencia növekedését, az árfolyamkockázat és az átváltási költségek kiiktatását, mindezek miatt a hatékonyság növekedését, a rendszer dezinflációs hatását, a likviditás bővítését stb.

¹⁷⁹ Lásd részletesen a 7.3. alfejezetben.

s a mindezekből lehetséges tovagyrűzéseket) élvezhetik az egységes piacon. Megszűnik a nemzeti valutaárfolyam mint sokkelnyelésre alkalmas eszköz.¹⁸⁰ Az árfolyam-politika megszűnése után alternatív mechanizmusok töltik be a makrogazdasági stabilizáló funkciót: az egyes nemzetgazdaságok és régiók rugalmas alkalmazkodása, a termelési tényezők mobilitása, azon belül a rugalmas bérmechanizmus (mindezeknek feltétele a strukturális konvergencia előrehaladása); illetve a tagállamok költségvetési politikája.

Fiskális szuverenitás és fegyelem. A rendszer stabilitásának előfeltétele a fiskális fegyelem, az euróövezetbe tartozó országok közpénzügyeinek stabilitása. Minthogy a költségvetési politika területén különösen nagy lehet a nemzeti preferenciák eltérése, illetve a demokratikus versengésben az egyes tagállamok mérvadó politikai tömörülései gazdaságpolitikai programjaik megvalósításában elsősorban a nemzeti költségvetés lehetőségeire támaszkodhatnak, a rendszerben továbbra sem került napirendre a szövetségi államok konstrukcióját jellemző fiskális föderalizmus kiépítésének igénye. Éppen így nem építették ki a közös költségvetés – sokkelnyelést célzó – stabilizációs funkcióját.¹⁸¹ Szupranacionális (európai) fiskális politika helyett a nemzeti fiskális szuverenitást, illetve a tagállami pénzügyi fegyelem szabályait intézményesítették. E szabályok egyik alapvető eleme a többi tagállam általi kimentés (*bail-out*) lehetőségének deklarált tilalma. E lehetőség hiányában – az eredeti feltételezés szerint – érvényesülhet a pénzpiacok fegyelmező funkciója. Egyidejűleg meghatározták a nemzeti fiskális fegyelem közös szabályait. *Azaz szabályalapú, mégpedig szupranacionális szinten szabályozott, de egyébként nemzeti (szuverén) fiskális politikák jellemzik a GMU konstrukcióját.*

Tagállami szintű bankfelügyelet. A továbbra is nemzeti szinten maradt bankfelügyelet csak korlátozott lehetőségeket nyújtott a banki kockázatok mérsékelésére. A magas államadóssággal rendelkező, a fiskális szabályokat figyelmen kívül hagyó tagállamok esetében egymást erősítő mechanizmus („ördögi kör”) veszélye alakult ki a növekvő szuverén (állam-) és a magánadósságok között.

Korlátozott gazdaságpolitikai koordináció. Noha a tagállami gazdaságpolitikák koordinációja a gazdasági unió alapfeltétele, e területen csak korlátozott előrehaladás valósult meg a 2008-ig terjedő időszakban.

Az optimális valutaövezet endogenitásának feltételezése. A rendszer kimondatlanul is a következő feltételezést tartalmazta: az előzetesen nem teljesülő kritériumok utólag kielégítővé válnak, mert a GMU-tagság növekvő kereskedelmi integrációhoz és a gazdasági ciklusok erősebb szinkronjához vezet. (FRANKEL–ROSE 1998) Az egységes valutától – kiegyenlítve

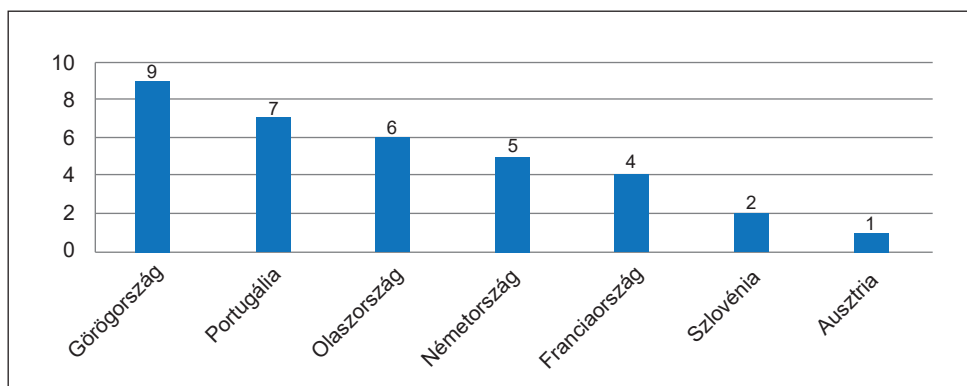
¹⁸⁰ Külső sokkok felléptekor, például a versenyképesség romlásának idején a nemzeti valuta leértékelődése kiegyenlítheti a versenyképesség romlását. Meghatározott feltételek fennállásakor (mindenekelőtt a nominálberek egyidejű növekedésének elkerülésével) a leértékelődés rövid távon növeli az export (illetve csökkenti az import) versenyképességét, mindezek révén javíthatja a külső egyensúlyt, s esélyt adhat a belső alkalmazkodásra.

¹⁸¹ Ilyen funkciót tölthetnek be – a Stabilitási és Növekedési Paktum korlátai között – a nemzeti költségvetések a makrogazdasági sokkok esetében (például a kereslet hirtelen visszaesésekor). *A költségvetés stabilizációs funkciójának* érvényesítése a gazdasági visszaesés (recesszió) időszakában a kiadások megnövelése miatt ideiglenesen deficithöz vezethet. Súlyos válság túlterhelheti a nemzeti költségvetéseket. Ebben az esetben a nemzeti fiskális stabilizátorok nem elégségesek a sokkhatás elnyelésére és az optimális szintű gazdasági stabilizáció biztosítására. Mindez az euróövezet egészét negatívan érintheti. Az EU közös költségvetése a GDP csak csekély hányadát (alig több mint évi 1%-át) osztja el újra a tagállamok között, továbbá nem lehet deficit. Ezért stabilizációs funkcióval *nem rendelkezhet*.

a monetáris politika, mint stabilizáló eszköz elvesztését – erős ösztönzést reméltek a tagállami strukturális reformok és strukturális konvergencia tekintetében.

Hogyan foglalhatók össze a rendszer tapasztalatai? Mindenekelőtt a szabályok ellenőrzésére, még inkább a szabályok megsértésének szankcionálására a legutóbbi sikáig csak csekély lehetőség nyílt. Mindez megnövelte a rendszerben rejlő *erkölcsi kockázatot*, a potyautas-magatartás lehetőségét.

E körülmények között a szabályok érvényesülése is elhalványulhat. Egyes euróövezeti tagállamok esetében 2008 előtt jellemzővé vált a túlzott költségvetési deficit, ám a szabályok folyamatos megsértése többnyire következmények nélkül maradt. A 9.1. ábra tanúsága szerint 1999 és 2007 között például Görögországban 9, Portugália esetében 6, Olaszország esetében pedig 5 évben nem teljesültek a – közös szabályok által előírt – követelmények. (Görögországban¹⁸² a vizsgált időszak egyetlen esztendejében sem.)



9.1. ábra

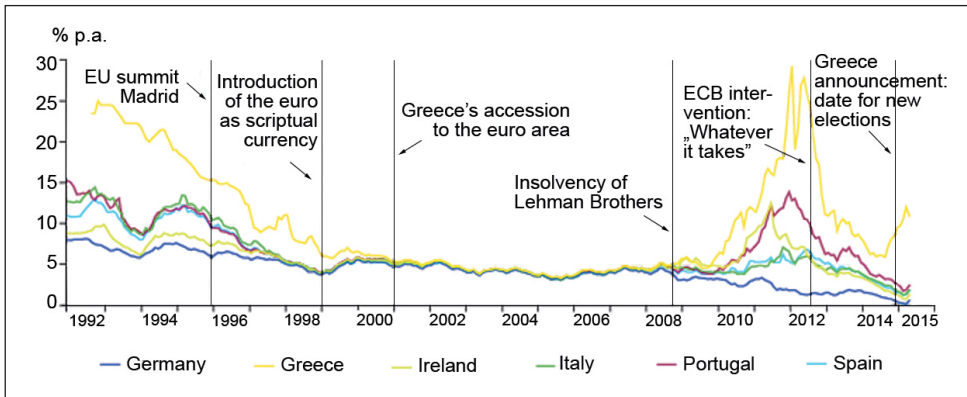
A költségvetési deficit kritérium túllépése (1999–2007)

Megjegyzés: A költségvetés évi hiánya a GMU-ban az uniós jogszabályok szerint legfeljebb a GDP 3%-a.

Forrás: Eurostat

Az egyes tagállamok kimentési lehetőségének feltételezésére utalhat a *hosszú lejáratú állampapírok hozamainak kiegyenlítődése az euró bevezetését követő időszakban*. Míg 1999 (az euró bevezetése) előtt e hozamok jelentősen eltértek, vagyis a piacok eltérő országgockázatokat áraztak be, addig 1999 után (illetve a 2001-től euróövezeti tag Görögországban 2002-től) egészen 2008-ig e hozamok (lényegében az országgockázatok) kiegyenlítődték. (Lásd a 9.2. és a 9.3. ábrát.) Egyidejűleg az egyes érintett országok teljesítménye s az előírt fiskális szabályok teljesítése nagyon eltérő szinten alakult. A hosszú lejáratú állampapírok hozamai ebben az időszakban nem tükrözték e különbségeket. Azaz *sem az előírt szabályok, sem a pénzügyi piac fegyelmező ereje nem érvényesült*. (A jelzett időszakban az EKB refinanszírozási műveletei során az euróövezet szuverén kötvényeit nulla kockázati súllyal kezelték.)

¹⁸² A görög folyamatokról lásd Györffy (2017a) beható elemzését.

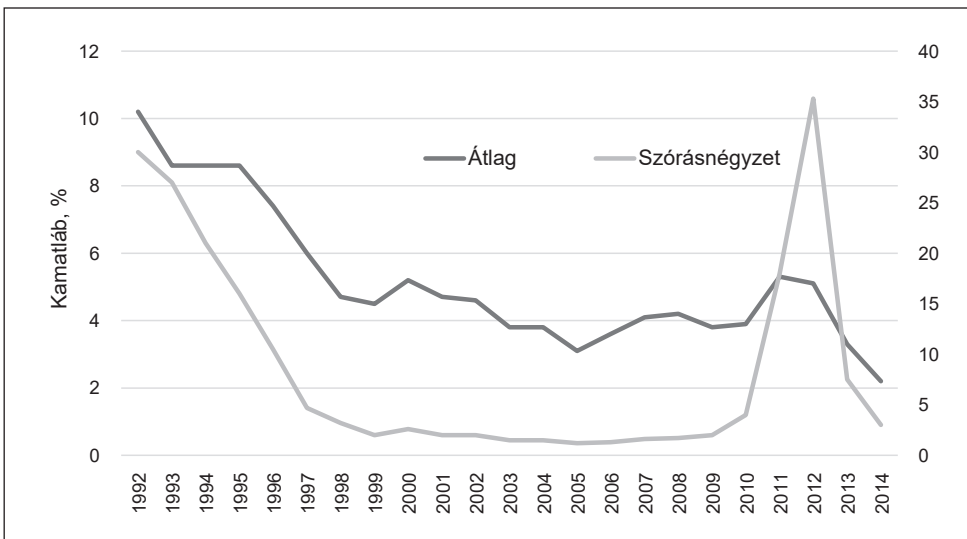


9.2. ábra

Hosszú lejáratú kormányzati kötvényhozamok

Megjegyzés: Államkötvények 10 éves lejáratú idővel.

Forrás: Eurostat



9.3. ábra

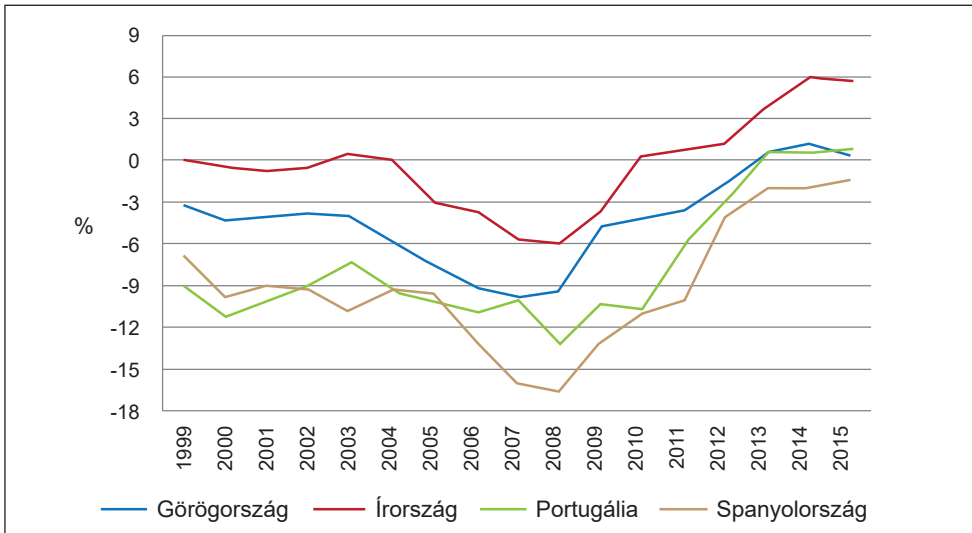
Kamatlábak: átlag és szórásnégyzet az euróövezet tagállamaiban

Forrás: az AMECO adatai alapján

Az európai pénzpiacok liberalizálását és az euró bevezetését az országgockázati prémiumok, következésképpen a tőkeköltések drasztikus csökkenése kísérte. Azaz – már az 1990-es évek közepétől – nagymértékben mérséklődtek a magán- és az állami hitelfelvétel terhei. E lehetőségeket az euróövezet periferiáján elhelyezkedő egyes tagállamokban (például Görögországban) a költségvetési deficit növelésére használták fel. Más tagállamokban (például Spanyolországban, illetve Írországban) a jobb finanszírozási feltételek a magánhitelek állományának drasztikus növekedését idézték elő. Mindez a *gazdaság túlfűtöttségéhez* s az eszközárak mesterséges növekedéséhez, „buborékok” kialakulásához vezetett, például az ingatlanszektorban. Ugyanakkor az euróövezet periferiájának növekedési teljesítménye látszólag kielégítőnek tűnt, emiatt pedig „reformérzékletlenség” alakult ki ezekben az országokban. (BUTI–TURRINI 2015) A monetáris unióban a hatékony kiigazítást lehetővé tevő lényeges reformokat késleltették, mivel azok nem tűntek sürgősnek. Egyidejűleg *strukturális divergencia* vált jellemzővé a *magországok és a periféria között*. Míg a centrum gazdasági dinamikája az exportszektorokra támaszkodott, a periférián a belső keresletre alapozva valósult meg a gazdasági növekedés. Az eltérő gazdasági, intézményi, politikai és társadalmi jellemzők kezelése mindeddig nem történt meg. A tagállamok egy része a versenyképesség helyreállításához, illetve emeléséhez szükséges strukturális reformokat nem valósította meg. (BLANCHARD–GIAVAZZI 2002, HALLETT et al. 2005, DUVAL–ELMESKOV 2006, ALESINA et al. 2008, EGGERTSON et al. 2014, SONDERMANN 2018) Az egyes tagállamok között fennálló strukturális eltérések adnak magyarázatot: miért alakultak ki tartós egyensúlytalanságok az euróövezeti tagállamok folyó fizetési és pénzügyi mérlegében, mely tényezők (export vagy belső kereslet) és ágazatok (külkereskedelmi forgalomba kerülő, magas hozzáadott értékkel bíró termékeket előállító ágazatok vagy külkereskedelmi forgalomba nem kerülő, alacsony és közepes hozzáadott értékű termékeket kibocsátó ágazatok) meghatározók a gazdasági növekedésben.

Az általános eladósodottság – akármilyen okból állt is elő – hasonló hatásokhoz, makrogazdasági sebezhetőség kialakulásához vezetett. A hitelexpanzió által finanszírozott fellendülés a nagy bérnövekedés és a viszonylag gyors infláció miatt az árversenyképesség¹⁸³ romlásához vezetett. Az exporttermékeket előállító vállalkozások versenyhátrányba kerültek, és a teljesítményük visszaesett. A versenyképesség elvesztése, a hitelexpanzió alapján növekvő belső kereslet és az egyidejűleg megnövekvő import az érintett országokban a folyó fizetési mérleg nagymértékű és növekvő hiányához vezetett: például Görögország és Portugália folyó fizetési mérlegének hiánya 2000 és 2007 között meghaladta a GDP 10%-át. (KUTASI 2017) (A folyó fizetési mérleg és a versenyképesség alakulását a tárgyalta időszakban a 9.4. és a 9.5., míg előbbit a mag-, illetve a perifériaországok átlagában a 9.6. ábra mutatja.)

¹⁸³ Ezt tükrözi az egységnyi munkaköltség (ULC), illetve a reál effektív árfolyam alakulása. (Lásd a 9.5. ábrát.)

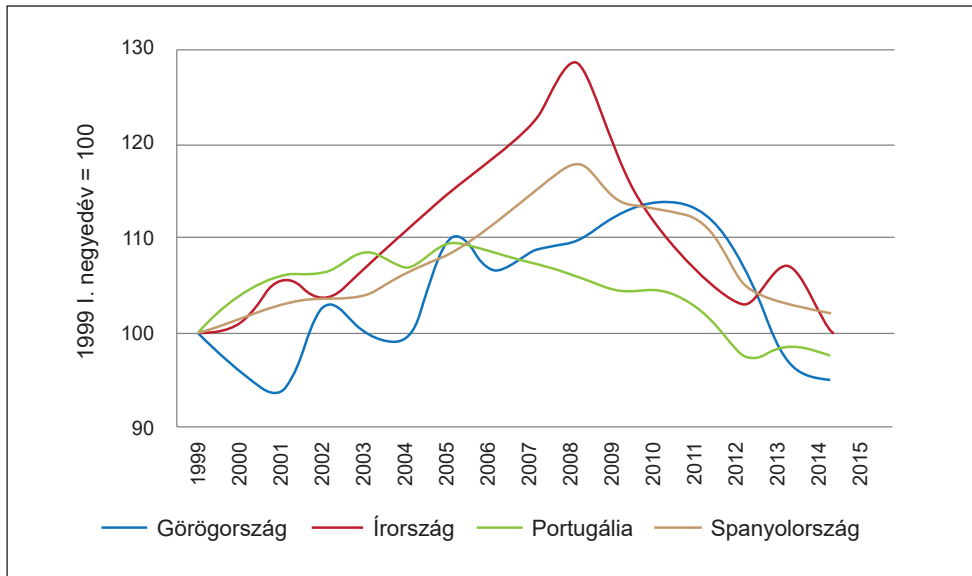


9.4. ábra

A folyó fizetési mérleg egyenlegeinek alakulása

Megjegyzés: A nominális GDP százalékában.

Forrás: Európai Bizottság

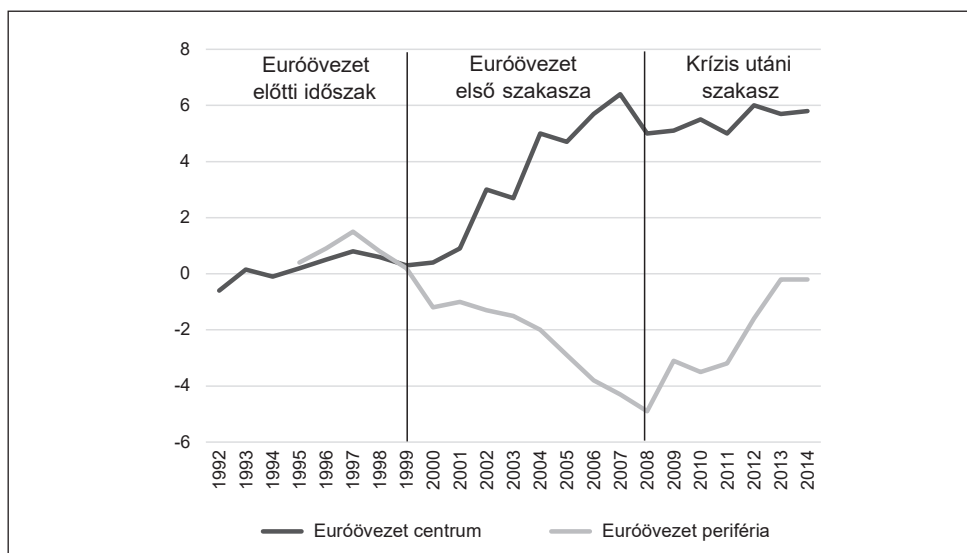


9.5. ábra

A reáleffektív árfolyamok alakulása (az euróvezetűhez igazítva)

Megjegyzés: Az egységnyi munkaköltség (ULC) alapján számítva

Forrás: Európai Bizottság



9.6. ábra

Folyó fizetési mérleg az euróövezet mag- és perifériaországjaiban

Forrás: BUTI–TURRINI 2015

A 2008 őszen kitért pénzügyi krízis során e helyzet nem maradhatott fenn.¹⁸⁴ A növekvő bizonytalanságok nyomán a sebezhető helyzetbe került tagállamok által kibocsátott értékpapírok kockázati felárai meredeken megnöttek. A versenyképesség romlása, a bankrendszerért ért veszteségek, továbbá egyes államok esetében – utóbbtól sem függetlenül¹⁸⁵ – kialakuló állam- (szuverén) adósságválság az átfogó pénzügyi és gazdasági krízis alapvető tényezői voltak 2008-tól. Mindezek egyúttal a *GMU 1.0 konstrukció hiányosságainak* kifejezői voltak.

9.1.3. Középpontban a külső egyensúlytalanság¹⁸⁶

Az igazán problematikusnak tekintett tagállamok (Portugália, Olaszország, Görögország és Spanyolország) egyensúlyi helyzetének meggyengülése alapvetően az államháztartás túlköltekezésével és az általa okozott túlkereslettel magyarázható. Valójában azonban ennél összetettebb *strukturális okok* állnak az euróövezet (szuverén) adósságválsága mögött. A japán államadósság 2014 óta nagyságrendileg a GDP 250%-a körül mozog, messze felülmúlva az európai adósság szinteket, a szigetország mégsem küzd adósságválsággal. A felhalmozott

¹⁸⁴ A legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság részletes elemzéséről lásd HALMAI 2014, BALDWIN–GIAVAZZI eds. 2015.

¹⁸⁵ Írország esetében például a 2009–2011. évi bankmentési műveletek önmagukban az államadósság GDP-hez viszonyított arányának 42 százalékpontos növekedéséhez vezettek.

¹⁸⁶ A következőkben KUTASI (2017) tanulmányára támaszkodtunk. A témakörrel lásd továbbá BARNES–LAWSON–RADZIWIŁŁ 2010, CHEN–MILESI-FERRETTI–TRESSEL 2012, BATTISTINI–PAGANO–SIMONELLI 2013.

államadósság ugyanis hazai megtakarításokból finanszírozható. A problémát alapvetően az euróövezeten belül, a tagállamok között fennálló jövedelemáramlási egyensúlytalanság okozza, amely a fizetési mérleg különböző tételeiben¹⁸⁷ jelenik meg. A rögzített árfolyamként értelmezhető egységes valuta monetáris környezetében a válságot megelőzően a kockázati prémium konvergenciája sajátos kamatkörnyezetet teremtett. (Lásd az előző pontban kifejtetteket.) E feltételek közepette kontraszelekcio érvényesült: a magasabb kockázatu tagállamok kormányzati és a magánszektorát az alacsony kamat hitelfelvételre ösztönözte. E hitelexpanzió viszont olyan összetételú keresletet gerjesztett, amely többlettermelékenység nélküli bérnövelő hatással járt, rontva az országok versenyképességét.

A válság gyökerét nem egyszerűen az államháztartás eladósodása, hanem az euróövezeti tagállamok egymással szemben fennálló tartós jövedelemáramlási egyensúlytalansága képezi. A beáramló hitelek egyes országok esetében tartósan lehetővé tették a folyó fizetési mérleg egyensúlytalanságát, ami végül a fejletlenebb tagállamok jelentős külső eladósodásához vezetett. Ez a helyzet pedig a fiskális unió lehetőségére is hatást gyakorol a tagállami költségvetések fenntarthatóságának eltérésein keresztül.

Az elsődleges probléma a *külső egyensúlytalanság*. Ennek csak egyik lehetséges tünete az állam eladósodottsága. A külső egyensúlytalanság adja meg igazán annak magyarázatát, hogy miből ered a fejletlenebb euróövezeti tagok folyamatos és tartós, az Európai Uniót destabilizáló strukturális problémája. Alessandrini és szerzőtársai (2012) szerint az eurózóna válsága nem csupán adósságválság, hanem külső egyensúlytalansági probléma. Tovább erősítette ezt a véleményt Neményi és Oblath (2012) felismerése, amely szerint a maastrichti kritériumok értelmében jól teljesítő országok is rákényszerültek IMF-hitel igénylésére. A jelenség magyarázatának kiindulópontja az úgynevezett Feldstein–Horioka-rejtély (1980). Ez utóbbi szerint a nyitott gazdaságok korlátlanul hozzáférnek a világ tőkepiacaihoz, így a hazai beruházások egyáltalán nem függenek a hazai megtakarításoktól. Természetesen a hozzáférés mértékét meghatározza a szuverén adós (állam) kockázati prémiuma és a nemzetközi befektetők kockázatvétsége.

További „rejtély”: miért válik évtizedes távlatban tartóssá a külső egyensúlytalanság, továbbá miért gazdasági válságnak kell helyreállításra a versenyképességi aszimmetriákat? Azaz miért nem érvényesül a közgazdasági elméletekből jól ismert kiegyenlítő mechanizmus? Rugalmas árfolyamról az eurózónán belül nyilvánvalóan nem beszélhetünk. Ha lenne rugalmas árfolyam, akkor az a folyó fizetési mérleg deficitje esetén a hazai valuta keresletének csökkenését eredményezné. Ennek következtében a hazai valuta leértékelődne, következésképpen az export versenyképesebbé válna, majd javulna a külső egyensúly. Ám a deficittel küzdő ország devizataralékainak csökkenésétől sem várható egyensúlyjavulás. Ez utóbbi is elvileg leértékelődéshez vagy csökkenő importfogyasztáshoz vezethetne. Ugyanakkor

¹⁸⁷ A nemzetközi fizetési mérleg valamely nemzetgazdaság külfölddel kapcsolatos tranzakcióihoz kapcsolódó pénzáramlásait tartalmazza könyvelési nyilvántartás formájában. A hagyományos értelmezés szerint a *folyó fizetési mérleg* a reálgazdasági tranzakciókat (árúk és szolgáltatások exportja és importja), a tőkebefektetések tulajdonlásához és a munkavállaláshoz kapcsolódó jövedelmeket, valamint a viszonzatlan folyó átutalásokat (nemzetközi segélyek, támogatások) foglalja magában. Az adott országhoz kapcsolódó nemzetközi tőke-, hitel- és pénzmozgásokat a *tőkemérleg* tartalmazza. A teljes fizetési mérlegben e két fő tényező szükségképpen kiegyenlíti egymást. 1993-tól a Nemzetközi Valutaalap (IMF) kezdeményezésére megváltozott, bonyolultabbá vált a nemzetközi fizetési mérleg szerkezete. E kötetben a nemzetközi fizetési mérleg *egyszerűbb* szerkezetét alkalmazzuk.

az egységes valutaövezetben önálló tagállami valuta hiányában értelmezhetetlen a tagállami devizatartalék fogalma. De az érintett tagállamból a túlfogyasztás következtében kiáramló euró sem okoz árcsökkenést és így versenyképesség-javulást a deficit országokban. A túlzott importfogyasztás végül a reálalkalmazkodás mechanizmusa révén az érintett gazdaság visszaeséséhez vezetett. Ám e kiigazodás is csak a globális likviditásbőség eltűnésével, azaz a Feldstein–Horioka-hatás megszűnésével következett be, nem pedig az eurózónán belüli túlkínálat kialakulása miatt.

A tartós egyensúlytalanságot „perverz” bérhatással lehet megmagyarázni, amely a *likviditásbőségből fakadó külső kölcsöntőke-beáramlásra* épül. (Ez az úgynevezett fordított Balassa–Samuelson-hatás. Lásd JAKAB–KOVÁCS 2000, 144.) Eszerint a külföldről beáramló hitelpénz felhajtja a keresletet a külfölddel nem versengő hazai szolgáltatások és az import iránt, ami a hazai szolgáltatások bérszínvonalát termelékenységjavulás nélkül is megemeli. Az utóbbi pedig – szintén függetlenül a termelékenység alakulásától – az exportágazatok bérszínvonalát növelheti. Rögzített (leértékelhetetlen) valutaárfolyam mellett ez a reálköltségek emelkedéséhez, következésképpen a versenyképesség romlásához vezet mind az exportpiacokon, mind – az importtal szemben – a hazai piacon. Az egységes valutaövezet rögzített belső árfolyamrendszerén keresztül jelentkező reálfelértékelődés e körülmények között a külső egyensúlyt romboló hatást fejthet ki. Amíg nem történik meg az úgynevezett *belső leértékelés* (a nominális jövedelem csökkentése), addig tartósan fennmarad a folyó fizetési mérleg – esetleg növekvő – hiánya.

Többé-kevésbé mérhető az összefüggés a folyó fizetési mérleg és a nemzetközi ár-és bérköltségeket összehasonlíthatóvá tevő reálárfolyamok között. A folyó fizetési mérleg egyenlegének alakulását természetesen számos további tényező befolyásolja.

A külső egyensúlytalanság szembetűnő, ha áttekintjük az egyes euróövezeti tagállamok folyó fizetési mérlegének 2009 előtti egyenlegeit, valamint a német egyenleg partnerországok szerinti bontását. A német folyó fizetési mérleg az euró bevezetése utáni időszakban szinte mindvégig többletet mutatott. A kevésbé fejlett dél- és kelet-európai tagállamok folyó fizetési mérlege pedig egészen a legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízisig Németországgal szemben is hiánnyal zárt. A cserearány-mutatóból, továbbá a fogyasztói és a termelői ár-, valamint a munkabérelapú reál effektív árfolyamadatokból egyértelműen kirajzolódik, hogy míg a német ár- és bérv versenyképesség javult, az eurózóna perifériáját a jelzett időszakban drágulás és a külkereskedelmi mérleg egyensúlyának a romlása jellemezte. (E tendenciák jól kirajzolódnak az EU AMECO adatbázisában közölt adatsorokból.)

Az egységes valuta övezetében a kevésbé fejlett tagállamok felértékelődő reálbérei és termékárai – a fent vázolt folyamat következtében – növelték a folyó fizetési mérleg hiányát. A nemzetközi hitelpiacok a tőkemérlegen keresztül éveken keresztül képesek voltak ezt a hiányt finanszírozni. Az egyensúlyt helyreállító klasszikus (árfolyamalapú) mechanizmusok e körülmények között nem működnek. A hitelcsatorna azonban egyszerre finanszírozta az egyensúlytalanságot és halmozta a kockázatokat. A növekvő kamatkiadások egyre inkább megterhelik a folyó fizetési mérleget. A romló egyensúly korlátozza a belső felhasználás, azon belül az import lehetőségeit. Egy-egy nemzetközi pénzpiaci válság pedig akár hirtelen és váratlanul megtöbbszörözheti a kockázati prémiumot, azaz a külföldi hitelre fizetendő kamatkiadásokat. Ennek következtében a kamatkiadások akár a GDP 15–20%-ára is ugorhatnak, közvetlen dekonjunkturális sokkot és esetleg fizetésképtelenséget is okozva. A jövedelemfelhasználás e drasztikus átrendeződése nem fordulhatna elő, ha lennének vissza

nem térítendő fiskális transferek. Lássuk tehát, hogy az euróövezet a jelenlegi állapotában milyen összetételű fiskális kockázatokat integrálna!

9.1.4. A fiskális unió mint aszimmetrikus kockázatközösség¹⁸⁸

A fiskális egyensúlytalanság kérdését a költségvetés fenntarthatósága¹⁸⁹ felől közelítjük meg. A fenntarthatóságot a szakirodalom a költségvetési korlát modelljéből vezeti le. Eszerint a további eladósodás lehetősége a gazdasági növekedéstől, az adók és a kiadások szintjétől, a piaci kamatoktól és a múltban felhalmozott adósság szintjétől függ.

Az euróövezet legtöbb tagjának a fiskális fegyelem iránti elkötelezettsége – mint láthatuk – csak az eurócsatlakozásig tartott. A 2000-es évek kezdetén az euróövezet (és az EU) legtöbb tagállama prociklikus (azaz a konjunkturális ingadozást erősítő) fiskális politikát folytatott. Ezért a fenntarthatósági mutatók már a válságot megelőzően is jelentősen romlottak. Mivel a válság a gazdasági teljesítményt visszavetette és a hitelkamatokat megemelte, szükségképpen romlottak az alapvető fiskális fenntarthatósági mutatók. 2012 és 2014 között azonban az államadósság hosszú távú fenntarthatóságát mindössze néhány EU-tagállam állította helyre. A nemzetközi pénzügyi válság hatására az országekockázati prémiumok átértékelődtek. Mindezek következtében az euróövezeti tagállamok államkötvényeinek kamatai a korábbi konvergencia után jelentős mértékű divergenciába váltottak át. Ha ebben az államháztartási környezetben hoznák létre a fiskális uniót, az euróövezetben is jelentős erkölcsi kockázattal jellemezhető közösség jönne létre.

Az elsődleges költségvetési egyenleg és a fenntarthatósági mutatók alakulása alapján a következők állapíthatók meg:

- Az euróövezeten belül egyrészt kifejezetten *fegyelmezett, tartósan elsődleges többlettel*¹⁹⁰ bíró tagállamok (Ausztria, Németország, Belgium, Hollandia, Észtország, Finnország, Luxemburg) mutatói általában megközelítik/elérik a hosszú távú finanszírozhatóságot jelző tartományt. Ám a többi tagállam alapvetően minimális elsődleges többlettel (Olaszország) vagy inkább elsődleges deficittel működik, következőképpen a monetáris unióban fiskális fenntarthatósági kockázatot gerjeszt.
- A fiskális fenntarthatóság irányában a tagállamokat elsősorban az euró bevezetése ösztönözte, a folyamatos euróövezeti tagság már jóval kevésbé.
- A tagállamok többségében a 2000-es években *prociklikus fiskális politika* volt jellemző, amely nem támogatta a későbbi fiskális fenntarthatóságot.
- 2009 és 2011 között a negatív növekedés és a növekvő kockázati kamatprémium átmenetileg jelentősen rontotta a fenntarthatósági mutatókat. 2012 és 2014 között kevesen hajtottak végre eredményes kiigazításokat.
- A válság felfedte, hogy az euróövezet kezdeti kamatkonvergenciája a globális tőkepiacok időszakos túlzott likviditásán, illetve a hitelminősítők rossz kockázatbecslésén alapult.

¹⁸⁸ A következőkben KUTASI 2017, 2019 tanulmányaira támaszkodtunk. Az euroövezeti egyensúlytalanságról lásd GROS 2011, 2012.

¹⁸⁹ A fenntarthatóság széles irodalmi háttérét BARRO 2008, BUIJTER–GRAFE 2004, BARNHILL–KOPITS 2003 és BLANCHARD 1990 foglalják össze.

¹⁹⁰ Az elsődleges költségvetési egyenleg a kamatkifizetések és a kamatbevételek nélkül számított egyenleg.

- Következésképpen az *eltérő fiskális fenntarthatóság aszimmetrikus kockázatközös-
séget eredményezne a fiskális unió esetében*. Ez pedig szigorúan gazdasági érte-
lemben elriasztó lehet a fenntarthatóbb államháztartással bíró országok számára,
érdektelenné téve azokat a fiskális unió létrehozásában.¹⁹¹

A folyó fizetési mérleg egyensúlytalansága – mint már említettük – két csatornán keresztül érvényesült: az állami deficit és a magánszektor nemzetközi eladósodása révén. Hogyan jön létre tagállami túlkereslet a Gazdasági és Monetáris Unió rendszerében? Annak meghatározó tényezői: a tagállami költségvetési politika deficit iránti hajlama, az adóverseny és a jóléti populizmus. E tényezőket kellene a fiskális uniónak valamiképpen kezelnie. Ezt egyrészt koordinált szabályrendszer, például az adóunió formájában erősen harmonizált adórendszer révén vagy az állami szociális alapok föderális kezelésével, illetve a jövedempolitika harmonizációjával lehet előmozdítani. A fogyasztási adók szabályozásában megtörtént a koordináció, ugyanakkor a társasági adóalap-számítás uniós koordinációja nehezen halad előre. Továbbá kérdéses, hogy a társadalombiztosítás és a jövedempolitika területén mekkora politikai realitása lehet a szabályok harmonizációjának vagy az intézmények egy-
ségezésének, hiszen e területek a tagállamokban keletkező jövedelmeket (s a jövedelmek tulajdonosait) széles körben érintik.

Másrészt a kockázatközösség erősíthető lenne *euróövezeti kötvények* kibocsátásával. E kötvények az euróövezeti tagállamok *közös adósságát* testesítenék meg. Annak rendszerében egyes országok adósságszolgálatának finanszírozása részben más tagállamokra hárulna. Mindez jelentős erkölcsi kockázatot hordoz, különösen akkor, ha egyes tagállamok a fiskális kockázatközösséget egyfajta *végső hitelezőnek* tekintenék. Ugyanakkor a fiskális unió ilyen konstrukciója valóságos lehetőséget kínálna a bajba jutott államok csődből történő kimentésére. (Hasonló hatású uniós szintű intézményi lépések az EKB kötvényvásárlási programja vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus alkalmazása révén már történtek. Ám azok nem jelentik a kimentési tilalom szerződéses elvének megszüntetését.)

A *hitelpiaci csatorna* lehetővé teszi a magánszektor számára, hogy a jövedelmeit meghaladó keresletet támasszon a hazai termékek és szolgáltatások iránt (ami bérfelhajtó hatással is járhat), és több importált terméket vásároljon (ami pedig ronthatja a külső egyensúlyt). Amennyiben egyes tagállamok folyó fizetési mérlege tartósan többlettel, míg másoké hiánnyal zár, a többletet felhalmozó országok előbb-utóbb megtakarításaikból finanszírozzák a deficitese országokat a hitelcsatornán keresztül. Míg a „teljes” fiskális unió újraelosztása vissza nem térítendő támogatás volna, addig a hitelcsatornán át történő finanszírozásban előre kódolt a növekedési és felzárkózási probléma. A visszafizetés ugyanis nem halasztható a végtelenségig. Ehhez vagy korlátozzák a belső keresletet, így teremtve meg a hitelek visszafizetésének forrását, vagy adósságválság alakulhat ki az euróövezetben.

A *több szintű kormányzás kiterjedhet a hitelpiac ellenőrzésére is*. Ez a folyamat szintén beindult. Kezdetben a pénzügyi integráció piaci, szabályozási és ágazati folyamatain keresztül, majd a bankunió keretében megvalósuló koordinált, közös bankfelügyeleti rendszer (felügyeleti unió) létrehozásával. Tovább lépési lehetőség a *kockázatközösség* megvalósítása, az egészséges betétbiztosítási alap elindítása. Ez utóbbi azonban az állami pénzügyekben ha-

¹⁹¹ A bizalom, s annak intézményi feltételei fontosságát húzta alá Gyórfy 2017b átfogó, illetve az euróövezetre irányuló elemzésében.

gyománysan fegyelmezettebb és gazdagabb nyugat-európai tagállamok vonakodása miatt nehezen mozdul el a holtpontról.

A koordinált jövedelempolitika és az országkockázatokat egymáshoz közelítő fiskális szabályozás előfeltétele lenne a hitelpiacok konvergenciájának. Az integráció mélyülése e téren további alapvető reformokat igényel. Az egységes piac és az egységes valuta nem teszi lehetővé a közvetlen beavatkozást a magánszektor külföldi eladósodásának és az importigény alakulásának folyamatába. A pénzügyi konvergencia vegyes képet mutat a tagállamok pénzügyi piacainak mérete, koncentráltsága, vállalati összetétele, finanszírozási struktúrája tekintetében. (HAAN–OOSTERLOO–SCHOENMAKER 2012 [2009])

Az eddig lezajlott intézményi fejlemények a fiskális unió realitásának tekintetében bizakodásra és kétségekre egyaránt alapot nyújthatnak. A fiskális unióhoz szükséges intézmények és mechanizmusok részben kialakultak. A gazdasági válság a megszorult tagállamokat rákényszerítette, hogy egyes centralizációs/föderalizációs kérdésekben engedjenek. Ugyanakkor a fegyelmezett költségvetéssel és fizetésimérleg-többlettel rendelkező országok nemcsak az integráció föderális irányba történő mélyítésének lehetőségét látják a folyamatokban. Annak veszélyét is mérlegelik, hogy a fiskális unió esetleg potyautas-magatartásra csábítaná a túlzottan eladósodott tagállamokat. Ahogyan az európai integráció kezdetétől az integráció mélyülését és bővülését nagyon erősen determinálta a politikai akarat, nagy valószínűséggel a fiskális unió kiépítését, valamint annak időzítését is elsősorban a politikai elkötelezettség fogja meghatározni.

9.1.5. Európai gazdasági kormányzás felé

Az európai integráció (illetve azon belül a gazdasági integráció) mélyülésével jelentős intézményi átalakulás valósult meg.

Az 1990-es évek elejéig, a Gazdasági és Monetáris Unió megteremtéséről hozott döntést megelőzően a gazdasági integrációról folyó viták jellemzően szakpolitikákról, nem pedig módszerekről folytak. Ennek az időszaknak a fő jellegzetességei az alábbiak voltak:

- valamennyi tagország részt vett *valamennyi* (korlátozott) *közös politikában*;
- a *hatáskör-átruházási modell* dominált, viszonylag egyszerű intézményi konstrukció érvényesült;
- elsődleges közösségi funkció a *szabályalkotás*, nem pedig a szakpolitikai (gazdaságpolitikai) döntések meghozatala volt.

A közösségi modell (illetve módszer) kiépítése és megszilárdítása lehetővé tette a közösségi kompetenciák kiszélesítését, az integráció mélyítését.

E folyamat kiemelkedő lépése volt az *egységes piac* kiépítésének programja. Az egységes piac koncepciója világos elveken alapult, ám megvalósítása és alkalmazása az eredetileg feltételezettnél nehezebbnek bizonyult. Egyrészt az egyes tagállamokban a megközelítési módok és a szabályozási kultúrák (például a pénzügyi szolgáltatások tekintetében) meglehetősen eltérőek. Másrészt esetenként lényeges preferenciaeltérések mutatkoznak az egyes országok meghatározó érdekcsoportjai között. Végezetül Brüsszel több tekintetben bünbakká, a jól szervezett lobbik támadásainak célpontjává vált, ami gyengítette a közösségi

szint legitimációját. Az átfogó szabályalkotást, a folyamatos szabályozást és a tagállamok közösségi felügyeletét tartalmazó rendszer megvalósítása nem kevés feszültséget idézett elő.

A gazdasági integráció intézményi feltételeit tekintve is *lényeges változást hozott a Gazdasági és Monetáris Unió kiépítésének folyamata*. Annak fő sajátosságai:

- „*Változó geometria*.” Szemben a Maastricht előtti unitárius szerkezettel, amelyben valamennyi tagállamra azonos szabályok vonatkoztak, a GMU rendszerében lehetséges a többsebességű integráció; a konvergenciakritériumokat nem teljesítő tagállamok tartósan kimaradnak az euróövezetből, ugyanakkor a kimaradási (*opt-out*) záradék révén egyes tagállamok önállóan dönthetnek az egységes valutához történő csatlakozásról; az EU 21. századi bővülései után az eltérések a tagállamok szélesebb körét érintik.¹⁹²
- *Különbféle kormányzási modellek, bonyolult intézményi feltételek*. A monetáris politika felelősségét a Maastrichti Szerződés az Európai Központi Bankra (EKB) ruházta, a fiskális politika – és ezzel együtt az uniós szinten meghatározott szabályok követésének – felelőssége továbbra is a tagállamoké (a nemzeti kormányoké és parlamenteké) maradt. Azok kötelezettséget vállaltak a túlzott államháztartási hiány elkerülésére és gazdaságpolitikájuk más EU-tagállamokkal történő összehangolására, meghatározott felügyeleti eljárás intézményesítésével. Ugyanakkor az Európai Központi Bank létrehozása eltávolodást jelentett a közösségi modell alapkonstrukciójától, mivel nagy politikai felelősséggel ruházták fel e Bizottságtól független intézményt.
- *Diszkrecionális döntések*. Míg az egységes piac konstrukciójában az Unió fő funkciója a szabályalkotás, s a diszkrecionális (mérlegelést igénylő egyedi) döntéseket a tagállamok hozták meg, az Európai Központi Bank létrehozásával a helyzet alapvetően megváltozott: az EU belépett a diszkrecionális döntések területére. A gazdaságpolitikai koordináció pedig egyidejűleg a tagállamok nemzeti politikáinak ellenőrzését igényli.

A gazdasági integráció fejlődésével jelentősen változott annak intézményi jellege. Az uniós szabályalkotás egyre újabb területekre terjedt ki, s egyre inkább átfogóvá vált. Egyidejűleg a szabályalkotáson túl szükségessé vált a diszkrecionális döntésekre is kiterjedő folyamatos szabályozás, továbbá a tagállami politikák ellenőrzésének kiépítése. E szélesebb, az eredeti, korlátozott szabályalkotást jóval meghaladó tevékenység a *gazdasági kormányzás (economic governance)* fogalmával jellemezhető.

A gazdasági kormányzás *intézményi konstrukciói* tekintetében az alábbiak igényelnek kiemelését.

Wallace (2000) szerint az európai politikák kialakításának fő módszerei: a közösségi módszer; a szabályozási módszer; az intenzív kormányzatok feletti módszer; a többszintű kormányzás (*multi-level governance*) módszere; illetve a politikák koordinációján és a *benchmarkingon* alapuló módszer. Wallace tipológiája összekapcsolható Scharpf (1996) csoportosításával. Az idézett megközelítések szerint fontos gazdaságpolitikai területek, il-

¹⁹² E lehetőségeket tovább szélesíti a megerősített együttműködés (*enhanced cooperation*) intézménye (EUSZ 20. cikk), amely a tagállamok szűkebb körének módot nyújt valamely területen az általánosnál szorosabb együttműködésre.

letve a jóléti politikák kialakítása megmaradt a tagállamok hatáskörében. Az EU oldaláról e politikák formálása összehangolás, illetve *benchmarking*, azaz „lány” módszerek révén lehetséges. (SCHOUT 2009)

A gazdasági kormányzás alapvető intézményi konstrukcióit az Európai Unió keretei között az alábbiakban Sapir és szerzőtársai (2004) tipológiájának felhasználásával jellemezzük. E konstrukciók az alábbiak:

- *Hatáskör-átruházás az EU-ra.* Egyes szakpolitikák teljes mértékben az EU-hoz tartoznak, azaz a döntés és a működtetés az Unió szintjén történik. Ezekben a területeken az uniós intézmények kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek. Ide mindössze öt szakpolitika tartozik: a vámunió, a kereskedelempolitika, a monetáris politika (az eurót használó országok vonatkozásában), a versenypolitika, valamint a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében. Jellemzőbb megoldás a kompetenciák megosztása az EU és a tagállami kormányok között. Természetesen vannak olyan további szakpolitikai területek, ahol az EU csak javaslatokat, kezdeményezéseket tehet, míg más ügyekben a teljes hatáskör a tagállamoknál maradt. (Ez utóbbiakra vonatkozik az alábbiakban szereplő összehangolás és autonómia elve.)
- *Kötelezettségvállalás.* Egyes szakpolitikák esetében a végső felelősség a tagállamoké, ám azok kötelező megállapodást írtak alá, s az EU ellenőrzi az adott tagországi szakpolitika gyakorlását, végül a tagállamot szankciók sújtják, ha nem teljesíti a szabályokat.
- *Összehangolás.* Egyrészt a makrogazdasági politika, másrészt egyes, a tagállamok szintjén működtetett szektorális politikák – általában viszonylag gyenge – uniós koordinációs eljárás tárgyát képezik.¹⁹³ E területeken – eltérően a kötelezettségvállalás esetétől – nincs végrehajtandó megállapodás. Az alkalmazott módszerek (multilaterális felügyelet, párbeszéd, *benchmarking* stb.) jelentősen befolyásolhatják a szakpolitikai döntéseket.
- *Autonómia.* Számos szakpolitikában a tagállamok autonóm módon döntenek. Mindez több tekintetben a tagállamok közötti versenynek is teret enged (például az adópolitika területén).

A fentiek nagy fokú leegyszerűsítést tartalmaznak. Például az *összehangolás módja* nagyon eltérő lehet:

- explicit irányelvek alapján multilaterális felügyelet alatt (például átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások – *broad economic policy guidelines*);
- kollektív szabályozás alapján, minősített többséggel elért megállapodás révén (belső piaci szabályozás);
- permanens, informális párbeszéd magas szinten (például az euróövezet országai között);
- kölcsönös információk és vizsgálatok alapján (a nyílt koordináció – OMC – révén).

¹⁹³ Az előző (8.) fejezet bemutatta e helyzet változását: a gazdaságpolitikai koordináció egyre intenzívebbé válik, s egyes normák megsértése esetében szankció lehetséges.

A szakpolitikák *alkalmazása* pedig általában az Unió és a tagállamok hatóságai közötti koordináción nyugszik. Az uniós intézmények, azok hivatalnokai a tagállamok közigazgatási apparátusára támaszkodnak az implementáció során.

Az Európai Unió a gazdasági kormányzás területén igen *változatos funkciókat* teljesít: szabályalkotó, politikaalkotó, szabályozó vagy előmozdító szerepet tölthet be.

E rendszerben azonos uniós intézményi struktúra igen eltérő szerepeket tölt be. A kitűzött, nagy horderejű célok és a rendelkezésre álló korlátozott (például az uniós jogalkotás vagy a közös költségvetés keretében rendelkezésre álló) lehetőségek között jelentős ellentmondás feszül.

A gazdasági unió rendszerében – az integráció alacsonyabb lépcsőfokaihoz képest – megkerülhetetlenné válik a *makrogazdasági politikák koordinációja*. A mikro gazdasági integráció alapján egységesülő rendszer e lépcsőfoka – amely már az *egységes valutát* is magában foglalja – már nem viselheti el az egymástól lényegesen eltérő nemzeti gazdaságpolitikákat. Azok összehangolása a gazdasági unió elengedhetetlen feltétele. A gazdasági unió *per definitionem* monetáris unió.

A *monetáris unió* a tagállamok szuverenitását elsősorban a következőkben érinti:

- *az önálló nemzeti valuta és monetáris politika feladása* (átadása az Európai Központi Banknak) a szuverenitás rendkívül fontos elemeinek önkorlátozása, amelynek alapját a monetáris integrációból származó jelentős mikro- és makrogazdasági előnyök képezik (a piaci transzparencia növekedése, az árfolyamkockázat és az átváltási költségek kiiktatása, mindezek miatt a hatékonyság növekedése, a rendszer dezinflációs hatása, a likviditás bővítése, a külső sokkok csökkentése mint további makrogazdasági előnyök, s a mindezekből lehetséges tovagyrűzések);
- ugyanakkor *a fiskális politika tagállami hatáskörben maradt, ám uniós szabályozás* (túlzothíány-eljárás, Stabilitási és Növekedési Paktum stb.) *tárgya is (szabályalapú nemzeti fiskális politikák)*, mert a monetáris integráció következtében egy-egy tagállam költségvetési politikájának következményei kihatnak a többi tagállamra is;¹⁹⁴
- *a gazdaságpolitika területén* a tagállamok eddig jóval kevésbé voltak hajlandók szuverenitásuk korlátozására, mint – az euróövezeten belül – a monetáris politika területén (a gazdaság-, illetve foglalkoztatáspolitikák összehangolása a Lisszaboni Szerződés szerint külön hatásköri kategóriát képez, amely a tagállamok közötti együttműködésen, közös iránymutatások megalkotásán és nemzeti érvényesítésén alapul);
- *„kétébesség” konstrukció*, ahol az euróövezet tagállamai, illetve az „eltéréssel rendelkező” tagállamok hatáskörátadása lényegileg eltérő: az eurócsoport országainak esetében a monetáris politika a lehető legszorosabb keretben, kizárólagos uniós hatáskörben működik, ugyanakkor az eurócsoport az euróövezet egészére jogalkotási lehetőséghez is jutott (pontosabban a Tanácsban ebben az esetben csak az euróövezeti tagállamokat képviselő miniszterek szavazhatnak);
- *a megerősített együttműködés intézménye* pedig lehetőséget nyújt a tagállamok csoportjának valamely területen a szorosabb integrációhoz.

¹⁹⁴ Paradox módon a fiskális politika területén fennmaradt szuverenitás következménye is a *szuverén adósság-válság* kialakulása egyes tagállamokban.

A legutóbbi *pénzügyi és gazdasági válság* meggyőzően bizonyította a tagállamok nagy fokú egymásrautaltságát. Az euróövezet országainak szorosabb kölcsönös függősége és a közös valutát használó tagállamok közötti továbbgyűrűző hatások lehetősége a költségvetési eljárások és a gazdaságpolitikák fokozottabb összehangolását és erősebb felügyeletét igénylik az euróövezet valamennyi tagállamában.

A jelentős, *rövid távú válságkezelést* célzó intézkedésekkel egyidejűleg jelentős *átfogó (rendszerszintű) reformok igénye és lehetősége* teremtődött meg. Célként fogalmazódott meg a Gazdasági és Monetáris Unió új, „teljes” modellje (az úgynevezett GMU 2) kiépítésének az igénye.¹⁹⁵

Mindezek rendkívül jelentős változásokat jelentenek. A gazdasági kormányzás mechanizmusai, intézkedései jelentős részben az euróövezetre, annak tagállamaira irányulnak. Ugyanakkor *a konstrukció többsébséges: a legszorosabb integráció (s egyben a legnagyobb mértékű hatáskör-átruházás) a magövezetben* valósulhat meg. Az abban részt nem vevő tagállamok alacsonyabb fokozatban kapcsolódnak az integrációhoz, s egyidejűleg esetükben a kompetenciaátruházás is mérsékeltebb.

Ugyanakkor a kormányközi megállapodásokon s a tagállamok önkéntes részvételén alapuló konstrukciók korlátai szembetűnők.¹⁹⁶ A tartós konstrukciók az *EU jogrendszerében* igényelnének szabályozást, *beleértve az alapító szerződések megfelelő irányú módosításait is.*

A GMU gazdasági és intézményi architektúrájának kiteljesítéséhez, az európai gazdasági kormányzás teljes kiépítéséhez hosszabb távú intézkedésekről szükséges megállapodni. Azok részeként *a szuverenitás és a szolidaritás nagyobb fokú megosztására, megerősített demokratikus felügyeletre lesz szükség.* A világ második legnagyobb gazdasága nem kezelhető kizárólag szabályokon alapuló együttműködés révén. A valódi Gazdasági és Monetáris Unió a szuverenitás megosztásán és közös intézményeken alapuló rendszer kiépítését igényli. E közös intézmények többsége már létezik, és fokozatosan betöltheti ezt a feladatkört. A gyakorlatban a tagállamoknak saját költségvetésük és gazdaságpolitikájuk egyes elemeinek tekintetében egyre nagyobb mértékben kell elfogadniuk a közös döntéshozatalt. A gazdasági konvergencia és a pénzügyi integráció sikeres folyamatának lezárását követően lehetővé válna bizonyos fokú kockázatmegosztás a közszektorban, amelyet egyidejűleg erőteljesebb demokratikus részvételnek és elszámoltathatóságnak szükséges kísérnie mind nemzeti, mind európai szinten. E szakaszos megközelítést az indokolja, hogy egyes nagyobb horderejű intézkedések a hatályos uniós jogi keret – kisebb vagy nagyobb mértékű – módosítását igénylik, valamint az euróövezeti tagállamok gazdasági konvergencia és szabályozási harmonizáció terén történő jelentős előrehaladását teszik szükségessé.

Mindezek a szuverenitásátruházás eddigieknél magasabb fokát, egyúttal az adott ügyekben az európai szintű közös felelősség erősítését feltételezik. A szükséges politikai integráció alapelemei a megerősített demokratikus legitimitáció, a beszámoltathatóság s az utólagos vizsgálódás lehetőségének intézményesítése.

¹⁹⁵ Arról lásd részletesen a 9.2. alfejezetet.

¹⁹⁶ Például az európai szemeszter nagymértékben megerősítette a gazdaságpolitikai koordinációt; a számos csomag, paktum, eljárás és jelentéstételi követelmény azonban elhomályosította logikáját, és aláásta eredményességét.

9.2. Többsebességű Európa? Differenciált integráció versus átfogó reform

Az egykori Római Szerződés aláírásának hatvanadik évfordulója 2017 márciusában alkalmat nyújtott az európai integráció során lévő feladatainak áttekintésére és a jövőbeli működési módjának felvázolására. Alapvető kérdések átgondolása volt megkerülhetetlen: A brexit után milyen változások előtt áll Európa a következő évtizedben? Hogyan érintik az új technológiák a társadalmakat és a munkahelyeket? Továbbhalad-e a globalizáció folyamata, vagy a világ meghatározó országai inkább befelé fordulnak? Megőrizhető-e (pontosabban: visszaállítható-e) világunk megszokott biztonsági szintje? Mit kezdjen Európa a világ sok országában (köztük sajnos az EU egyre több tagállamában is) teret nyerő populizmussal, amely sok esetben magának az integrációnak az alapjait, létjogosultságát is megkérdőjelezi? Nem meglepő módon az Európai Bizottság fehér könyvet adott ki Európa jövőjéről (Európai Bizottság 2017a), amelyben *öt forgatókönyvet* vázolt fel arról, milyen lehet az Európai Unió középtávon (2025-ben) az integráció jövőjét illető alapvető kérdésekben születő döntések függvényében. (Az egyes forgatókönyveket a 9.1. táblázat foglalja össze.)

9.1. táblázat

Az öt forgatókönyv áttekintése szakpolitikai területenként

	Megy minden tovább	Csakis az egységes piac	Aki többet akar, többet tesz	Kevesebbet hatékonyabban	Sokkal többet együtt
Egységes piac és kereskedelem	Az egységes piac – az energetikai és digitális ágazatokat is beleértve – megerősödik; a 27 tagú EU progresszív kereskedelmi megállapodásokra törekszik.	Az egységes áru- és tőkepiacot megerősítik; az előírások továbbra is eltérnek egymástól; az emberek és a szolgáltatások szabad mozgása nem garantált teljes mértékben.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, az egységes piac megerősödik és a 27 tagú EU progresszív kereskedelmi megállapodásokra törekszik.	A közös előírások a minimumra korlátozódnak, az uniós szinten szabályozott területeken azonban a jogérvényesítés megerősödik; a kereskedelemmel kizárólag uniós szinten foglalkoznak.	Az egységes piac a szabályok összehangolása, az előírások közelítése és a jogérvényesítés fokozása révén megerősödik; a kereskedelemmel kizárólag uniós szinten foglalkoznak.
Gazdasági és monetáris unió	Fokozatosan javul az euróövezet működése.	Az euróövezeten belüli együttműködés korlátozott.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik az együttműködést például az adózás és a szociális normák terén.	Lépéseket tesznek az euróövezet megszilárdítása és stabilitásának biztosítása érdekében; a 27 tagú EU kevesebbet tesz a foglalkoztatási és szociálpolitika egyes részein.	Az öt elnök 2015. júniusi jelentésében foglalt elképzelés szerint megvalósul a gazdasági, pénzügyi és költségvetési unió.

	Megy minden tovább	Csakis az egységes piac	Aki többet akar, többet tesz	Kevesebbet hatékonyabban	Sokkal többet együtt
Schengen, migráció és biztonság.	Egyre jobban fokozódik a külső határok igazgatása terén folytatott együttműködés; haladás a közös menekültügyi rendszer felé; jobb együttműködés biztonsági kérdésekben.	Nincs egységes migrációs politika vagy menekültügyi politika; a biztonságra vonatkozó szorosabb koordinációt kétoldalúan folytatják; a belső határellenőrzés szisztematikusabb.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik az együttműködést például biztonsági és igazságügyi kérdésekben.	A határigazgatás, a menekültügyi politika és a terrorizmus elleni küzdelem terén szisztematikus az együttműködés.	Mint a <i>Kevesebbet hatékonyabban</i> forgatókönyvben; a határigazgatás, a menekültügyi politika és a terrorizmus elleni küzdelem terén szisztematikus az együttműködés.
Külpolitika és védelem	A külpolitikai kérdésekben egyre gyakrabban képviselnek egységes álláspontot; szorosabb védelmi együttműködés.	Egyes külpolitikai kérdésekkel egyre inkább kétoldalú keretek között foglalkoznak; a védelmi együttműködés a jelenlegi helyzethez képest nem változik.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik a védelmi együttműködést, és a hangsúlyt a katonai koordinációra és a közös felszerelésre helyezik.	Az EU egységes álláspontot képvisel valamennyi külpolitikai kérdésben; európai védelmi unió jön létre	Mint a <i>Kevesebbet hatékonyabban</i> forgatókönyvben, az EU egységes álláspontot képvisel valamennyi külpolitikai kérdésben; európai védelmi unió jön létre.
Uniók költségvetés	Részben korszerűsített, a 27 tagállam szintjén elfogadott reformprogram alapján.	Új hangsúlyok az egységes piachoz szükséges alapvető funkciók finanszírozása érdekében.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben; néhány tagállam részére kiegészítő költségvetést biztosítanak azokra a területekre, amelyeken többet kívánnak tenni.	Jelentősen átalakítva, hogy a 27 tagú EU szintjén elfogadott új prioritásokat szolgálja.	Jelentősen korszerűsítve és növelve, saját forrásokból történő finanszírozással; az euróövezet költségvetési stabilizációs funkciója működik.
Teljesítési képesség	Az eredményközpontú cselekvési program konkrét eredményeket hoz; a döntéshozatal továbbra is túl összetett a megértéshez; a teljesítési képesség nem mindig áll összhangban az elvárásokkal.	A döntéshozatal valószínűleg könnyebben megérthető, ám a közös fellépési képesség korlátozott; a közös aggályokra gyakran kell kétoldalú megoldásokat találni.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, a 27 tagú EU szintjén az eredményközpontú cselekvési program eredményeket hoz; egyes csoportok bizonyos területeken együtt többet valósítanak meg; a döntéshozatal összetettebbé válik.	A feladatok kiemelten kezelésére vagy feladására vonatkozó kezdeti megállapodás kihívásokkal teli; bevezetését követően a döntéshozatal megértése könnyebbé válhat; az EU gyorsabban és határozottabban cselekszik ott, ahol nagyobb a szerepe.	A döntéshozatal gyorsabb és az érvényesítés határozottabb minden területen; elszámoltathatóság kérdések merülnek fel azok számára, akik úgy érzik, hogy az EU túl sok hatáskört vett el a tagállamoktól.

Forrás: European Commission

A felvázolt forgatókönyvek közül az *első* (*Minden megy tovább*) az eddig elindított reformok folytatását tartalmazza, e folyamat minden korlátjával és ellentmondásával együtt. A *második* (*Csakis az egységes piac*), illetve a *negyedik* (*Kevesebbet hatékonyabban*) csak meghatározott, kiválasztott szakpolitikai területeken nyújt módot az integráció mélyítésére. Minden további területen az együttműködés mérséklődése, valójában a dezintegráció volna a jellemző. *Igazi előrelépést valójában a harmadik* (*Aki többet akar, többet tesz*), illetve az *ötödik* (*Sokkal többet együtt*) forgatókönyv ígérhet. A Bizottság – pozíciójából is adódóan – mindeddig leginkább a legutóbbit szorgalmazta. A *Sokkal többet együtt* forgatókönyvben a tagállamok minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg, és kiterjesztik a közös döntéshozatalt. A dokumentum azonban jelzi a veszélyt: e forgatókönyv megvalósulása esetén a tagállamokban egyes társadalmi csoportok esetleg megkérdőjeleznék az integráció elmélyítését. Ezért – noha a dokumentum nem foglal állást egyik felvázolt szcenárió mellett sem – nagyobb lehet a megvalósíthatósága az *Aki többet akar, többet tesz* forgatókönyvének. Ez utóbbi esetében a 27 tagú EU a mai módon halad tovább (azaz a *Minden megy tovább* forgatókönyv érvényesül), ám az arra kész országok számára fennáll a lehetőség, hogy meghatározott területeken (Gazdasági és Monetáris Unió, védelem, belső biztonság vagy szociális kérdések) erősítsék az együttműködésüket. Célirányos koalíciók jöhetnek létre a tagállamok között. Valójában a Gazdasági és Monetáris Unió fejlődésében az euró bevezetésétől fogva e változat működött. A differenciált integráció (azaz az integráció különböző szintjeit egyidejűleg magában foglaló rendszer) megvalósíthatóbb forgatókönyvnek tűnik az egész Unió föderális irányú átalakításával szemben.¹⁹⁷

2017. március 6-án a nagy tagállamok (Németország, Franciaország, Olaszország és Spanyolország) versailles-i csúcstalálkozóján ugyanez a gondolat merült fel. François Hollande, akkor hivatalban lévő francia elnök differenciált együttműködéseknek nevezte a különböző terjedelmű kooperációkat. A francia elnök szerint „néhány ország gyorsabban és messzebb haladhatna előre” olyan területeken, mint a védelmi politika, a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítése az eurózónában, az adóügyi és szociális harmonizáció. Nem a többiek kirekesztéséről lenne szó, vagy arról, hogy a többi állam ne fejezhetné ki ellenvéleményét. Angela Merkel német kancellár szerint is az európaiaknak venniük kell „a bátorságot elfogadni, hogy egyes országok gyorsabban haladnak, mint mások”, anélkül, hogy „a késedelmet szenvedettek előtt bezárnák” a lehetőségeket. Paolo Gentiloni, Olaszország előző miniszterelnöke pedig az EU-n belüli különböző integrációs szintekről beszélt.

Mindezek a lehetőségek eddig sem voltak ismeretlenek. A szakirodalomban leginkább differenciált integrációnak nevezik őket. De eddig sem volt ismeretlen a „több sebesség” fogalma sem.

A *Gazdasági és Monetáris Unió* rendszerében definíciószerűen lehetséges a *többsebességű integráció*. A konvergenciakritériumokat nem teljesítő tagállamok tartósan kimaradnak az euróövezetből, ugyanakkor a kimaradási (*opt-out*) klauzula révén az Egyesült Királyság és Dánia önállóan dönthettek az egységes valutához történő csatlakozásról.

A 2008 őszen kitért *pénzügyi és gazdasági válság* meggyőzően bizonyította a tagállamok nagy fokú egymásrataltságát. Jelentős intézkedések történtek: például 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól

¹⁹⁷ Jean-Claude Juncker, a Bizottság elnöke 2017 őszen egyértelművé tette: kívánatosnak az euróövezet kiterjesztését, s az EU27 teljes szélességében megvalósuló reformprogramot, azaz az ötödikként jelzett forgatókönyvet tekintendő.

az *állandó Európai Stabilitási Mechanizmus* váltott fel. A válságkezelést szolgáló intézkedéseken túl rendszerszintű reformok is megkezdődtek. 2011 tavaszán elfogadták az Euró Plusz Paktumot is. E versenyképességi megállapodás keretében a részt vevő tagállamok kulcsfontosságú, nemzeti hatáskörbe tartozó területeken kötelezettséget vállaltak a gazdaságpolitikai koordináció magasabb szintre emelésére, a versenyképesség növelése és a makrogazdasági stabilitás megőrzése érdekében. Az érintett tagállamok eddig tabunak tekintett területeken (például bérek, nyugdíjak, egészségügyi és szociális ellátórendszerek reformja, a társasági adóalap harmonizációja) is együttműködnek. Mindezek rendkívül jelentős változásokat testesítenek meg. A *konstrukció többsebességű: a legszorosabb integráció (s egyben a legnagyobb mértékű hatáskör-átruházás) a magövezetben* valósulhat meg. A nagy magországok nem meglepő módon vetik fel a differenciált integráció lehetőségét. A brexit után is 27, igen differenciált helyzettel s eltérő preferenciákkal jellemezhető tagállam alkotja az Uniót. A többsebességű konstrukció nem igényli az alapszerződések módosítását. Egységes marad a 27 tagú EU, miközben azok a tagállamok, amelyek többet szeretnének, lehetőséget kapnak együttműködésük elmélyítésére. A polgárok uniós jogai között – attól függően, hogy a szorosabb együttműködést választó vagy az abból kimaradó tagállamok polgáraitól van-e szó – eltérések alakulhatnak ki. A szorosabb integrációból kimaradó tagállamok fenntartásokat fogalmazhatnak meg. Ugyanakkor azokban az országokban, amelyek többet szeretnének elérni, csökkenhet az elvárások és az eredmények közötti távolság.

A differenciált (vagy többsebességű) *integráció* már ma is létező realitás. A jövőben szerepe bővíthet attól függően, hogy a tagállamok milyen mértékű integrációra vállalkoznak. Ha meghatározott területen valamennyien vállalják a mélyebb integrációt, akkor nem lesz szükség differenciált konstrukcióra. Ha pedig valamely területen eltér a tagállamok álláspontja e tekintetben, eltérő tagállami integrációs modellek alakulhatnak ki. Ekkor azonban nem jöhet létre zárt klub. A megerősített együttműködésnek nyitva kell állnia a többi tagállam számára is. Ez a döntő feltétele annak, hogy ne alakuljon ki első és másod- vagy esetleg harmadosztály az EU-tagságban.

A fehér könyv nyilvánosságra hozatalát követően az Európai Bizottság további vitaanyagokat tett közzé. Azt is részletesen bemutatták, hogy melyek lehetnek az egyes forgatókönyvek következményei az integrációs folyamat különféle területein.

Az EU finanszírozásáról szóló vitaanyag (Európai Bizottság 2017b) a lehetséges változatoknak a közös költségvetés működését érintő potenciális következményeit tekintette át.¹⁹⁸

Az egyes forgatókönyvek főbb jellemzőit¹⁹⁹ a fenti dokumentumban a 9.2. táblázat foglalja össze. Az egyes forgatókönyvek eltérnek egymástól a közös költségvetés méretének és a kiadási oldal szerkezetének tekintetében. Ugyanakkor a differenciált integráció erősítése, illetve a *Sokkal többet együtt* forgatókönyv megvalósítása esetén a közös költségvetés lényeges szerepet kaphat a Gazdasági és Monetáris Unió erősítésében és teljes kiépítésében. (Ezek a táblázatban szereplő 3., illetve 5. számú forgatókönyv.) Ez utóbbi forgatókönyvek szorosan kapcsolódnak a GMU jövőbeli fejlődését tárgyaló bizottsági dokumentumhoz. (European Commission 2017)

¹⁹⁸ Fontos megjegyezni: a GMU működéséhez kapcsolódóan új elemeket tartalmazó két forgatókönyv, szoros összhangban van az Európai Bizottság által 2017. május 31-én publikált, a GMU jövőbeli fejlődésének lehetőségeit bemutató vitaanyaggal. (Európai Bizottság 2017b)

¹⁹⁹ A vitaanyag forgatókönyvei nagyjából – kisebb eltérésekkel a megnevezésükben – megfelelnek a fehér könyv forgatókönyveinek.

9.2. táblázat

A különböző forgatókönyvek lehetséges hatásai a közös költségvetés kiadásai területeire

	1. forgatókönyv: Megy minden tovább	2. forgatókönyv: Kevesebbet együtt	3. forgatókönyv: Néhányan többet tesznek	4. forgatókönyv: Gyökeres átalakulás	5. forgatókönyv: Sokkal többet együtt
SZAKPOLITIKAI PRIORITÁSOK	A jelenlegi reformprogram folytatása.	Elsősorban az egységes piac-hoz szükséges funkciók finanszírozása.	Az 1. forgatókönyv szerint; egyes tagállamok kiegészítő költségvetési forrásokat mozgósítanak azokon a területeken, ahol a nagyobb szerepvállalás mellett döntöttek.	A nagyon magas uniós hozzáadott értékű prioritások finanszírozása.	Sokkal nagyobb szerepvállalás a szakpolitikai területeken.
VOLUMEN	Nagyjából változatlan.	Lényegesen kisebb.	Valamivel nagyobb.	Kisebb.	Lényegesen nagyobb.
VERSENYKÉPESSÉG	Enyhén nagyobb részarány.	Az 1. forgatókönyv szerint, ám lényegesen kisebb összeggel.	Az 1. forgatókönyv szerint.	Nagyobb részarány.	Nagyobb részarány.
GAZDASÁGI, TÁRSADALMI ÉS TERÜLETI KOHÉZIÓ	Kisebb részarány.	Alacsonyabb összeg.	Az 1. forgatókönyv szerint.	Kisebb részarány.	Magasabb összeg.
MEZŐGAZDASÁG	Kisebb részarány.	Alacsonyabb összeg.	Az 1. forgatókönyv szerint.	Kisebb részarány.	Magasabb összeg.
BIZTONSÁG, VÉDELEM, MIGRÁCIÓ	Nagyobb részarány.	Nincs finanszírozás.	Nagyobb részarány, amelyet részben az arra kész tagállamok fedeznek.	Lényegesen nagyobb részarány.	Lényegesen nagyobb részarány.
KÜLSŐ TEVÉKENYSÉG	Nagyobb részarány.	Alacsonyabb összeg.	Nagyobb részarány, amelyet részben az arra kész tagállamok fedeznek.	Lényegesen nagyobb részarány.	Lényegesen nagyobb részarány.
GAZDASÁGI ÉS MONETÁRIS UNIÓ			Az euróövezeti tagállamokra vonatkozó makrogazdasági stabilizációs funkció.		Makrogazdasági stabilizációs funkció és egy Európai Valutaalap.
BEVÉTELEK	A jelenlegi rendszer kedvezményeinek nélkül; más bevételi források vagy díjak finanszírozzák az EU költségvetését.	A jelenlegi rendszer kedvezményeinek nélkül.	Az 1. forgatókönyv szerint; emellett az új szakpolitikákat kizárólag a résztvevő tagállamok finanszírozzák.	Az 1. forgatókönyv egyszerűsített változata; új saját források.	A 4. forgatókönyvön túlmutató, mélyreható reform; az uniós költségvetés jelentős részét új saját forrásokból finanszírozzák.

Forrás: European Commission

A differenciált integráció az euróövezeti tagállamokra vonatkozó makrogazdasági stabilizációs funkció kiépítését feltételezi. Ugyanakkor az új szakpolitikákat ebben az esetben kizárólag a bennük részt vevő tagállamok finanszírozzák. Az integráció elmélyülése viszont makrogazdasági stabilizációs funkció és európai valutaalap kiépítését követeli meg az egész EU-ban. E mélyreható reform esetén a tagállamoknak az uniós költségvetés jelentős részét új saját forrásokból kellene finanszírozniuk.

9.3. A válság és a Gazdasági és Monetáris Unió 2.0

9.3.1. Válságkezelés és reform

A legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság meggyőzően bizonyította a tagállamok nagy fokú egymásrautaltságát.²⁰⁰ Az egész Európai Unióban, de különösképpen az egységes monetáris politikát folytató euróövezetben alapkövetelmény, hogy az egyes tagállamok felelős gazdaságpolitikát, azon belül költségvetési politikát folytassanak, és ne fenyegetessék a rendszer stabilitását.

Az euróövezet országainak szorosabb kölcsönös függősége és a közös valutát használó országok közötti továbbgyűrűző hatások lehetősége a költségvetési eljárások és a gazdaságpolitikák fokozottabb összehangolását és erősebb felügyeletét igényli az euróövezet valamennyi tagállamában. A válság kettős tanulsággal szolgált: egyrészt a nem megfelelő nemzeti költségvetési és gazdaságpolitika, pénzügyi felügyelet súlyos gazdasági és társadalmi nehézségeket okozhat; másrészt az euróövezet sem védett a nagy horderejű és destabilizáló hatású gazdasági és pénzügyi sokkok veszélyével szemben. Következésképpen az euróövezet egésze együttes költségvetési, gazdasági és szociális helyzetének szoros nyomon követése és elemzése szükséges. Mindezeket figyelembe kell venni a nemzeti szakpolitikák kidolgozása során.

Egyrészt – mint ahogyan arról már többször is szót ejtettünk – jelentős rövid távú válságkezelést célzó intézkedések történtek. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az *állandó Európai Stabilitási Mechanizmus* (ESM)²⁰¹ váltott fel. A Nemzetközi Valutaalappal szoros együttműködésben kidolgozott támogatási intézkedések feltétele a szigorú költségvetési konszolidáció és reformok megvalósítása.

A *kiigazítás* bér- és árváltozásokat, fiskális konszolidációt és strukturális reformokat igényelt a versenyképesség növeléséhez. E lépések fájdalmas, az érintett országok lakosságát terhelő megszorításokkal járhatnak együtt.²⁰²

²⁰⁰ A legutóbbi krízisről átfogó igénytel lásd CSABA 2018b, az EU folyamatairól: HALMAI 2014, BALDWIN–GIAVAZZI eds. 2015.

²⁰¹ A jelzett intézkedések szükségessége a krízis természetére figyelemmel aligha vitatható. Ám azok egyúttal bizonyos mértékig intézményesítették a kimentés, a *bail-out* korábban kizárt lehetőségét. Számos kritika fogalmazódott meg továbbá az EKB által folytatott mennyiségi lazítást illetően. Az európai válságkezelés alapos politikai gazdaságtani elemzéséről lásd BENCZES 2018.

²⁰² Hatásaik azonban már érzékelhetők az érintett tagállamok makrogazdasági mutatóiban, nemzetközi versenyképességében, valamint pénzügyi megítélésében.

Ugyanakkor egyidejűleg jelentős *átfogó (rendszerszintű) reformok igénye és lehetősége* teremtődött meg. A válság kitörése után elfogadott szabályozás – egyebek mellett – a nemzeti költségvetések szorosabb felügyeletét, könnyebben alkalmazható szankciókat, illetve a bajba jutott tagállamok megsegítését célzó új mechanizmusokat tartalmaz. A 2011-ben elfogadott, hat jogszabályból álló csomag megszigorította a Stabilitási és Növekedési Paktumot. (Lásd 8. fejezet.) Így például megkönnyítették a tagállamokkal szembeni szankciók alkalmazásának a lehetőségét.

A gazdasági és pénzügyi válság nyomán a gazdaságirányítási keret a hatos csomag, a kettes csomag és a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés bevezetésének köszönhetően jelentősen megerősödött.²⁰³ A megerősített költségvetési szabályok, valamint a közelmúltban létrehozott, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás jelentősen elmélyítették és kiterjesztették az uniós fellépések alkalmazási körét és lehetséges hatékonyságát. (A GMU jelenlegi eszközeinek körét a 9.7. ábra foglalja össze.)

<p>Gazdasági Unió</p> <ul style="list-style-type: none"> • a gazdaságpolitika és a költségvetési politika erősebb koordinációja az európai szemeszter keretében • makrogazdasági egyensúlyhiányok feltárására és kiigazítására szolgáló eljárás • euróövezeti prioritások erősebb érvényesítése • nemzeti termelékenységi testületek a versenyképesség alakulásának nyomon követésére • a szociális jogok európai pillérének a megerősítése
<p>Pénzügyi Unió</p> <ul style="list-style-type: none"> • a pénzügyi intézmények és a pénzügyi piacok szigorúbb szabályozása • betétbiztosítás 100 000 euróig • kockázatsókkentés a bankágazatban • bővülő tőkepiaci finanszírozási lehetőségek a vállalkozások számára • európai betétbiztosítási rendszer
<p>Költségvetési (Fiskális) Unió</p> <ul style="list-style-type: none"> • Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) • éves tagállami költségvetések szigorúbb felügyelete, nagyobb figyelem az adósságpálya tekintetében • Európai Költségvetési Tanács • a költségvetési szabályok egyszerűsítése
<p>Demokratikus elszámoltathatóság és erős intézmények</p> <ul style="list-style-type: none"> • intenzív párbeszéd az európai Parlamenttel és a nemzeti parlamentekkel • európai szociális párbeszéd • a nemzetközi intézményekben erősebb képviselő előkészítése

9.7. ábra

A GMU jelenlegi eszköztára

Megjegyzés: A dőlt betűvel írottak már megvalósultak, a többi intézkedés előkészítés, illetve előzetes értékelés alatt.

Forrás: Európai Bizottság alapján a szerző szerkesztése

²⁰³ A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés (TSCG) költségvetési részére *Költségvetési Paktumként* is hivatkoznak. (Lásd részletesen a 8.7. alfejezetben.)

A gazdasági és pénzügyi válság időszakában a *gazdaságpolitikai koordináció* a GMU-n belül jelentősen megerősödött. A válságot megelőző egyensúlyhiányok, strukturális hiányosságok és a válság utóhatásainak leküzdése érdekében, valamint a beruházások élénkítése és a középtávú növekedési potenciál újjáépítése céljából ezek az uniós szintű közös szabályok, eljárások és intézmények központi szerepet játszanak. A válság idején számos kormányközi megállapodás született. Ezt a GMU 1.0 felépítésének hiányosságai magyarázzák. Ám például az ESM irányítási és döntéshozatali eljárásai – főként a kormányközi struktúra következtében – bonyolultak és hosszadalmasak. Középtávon (a második szakaszban) ezért annak irányítását teljes mértékben integrálni kellene az EU szerződéseibe.

Az *európai szemeszter* – amely a gazdaságpolitikák uniós szintű összehangolására 2011-ben bevezetett éves jelentéstételi és felügyeleti ciklus – nemzeti és uniós szinten egyaránt a reformok végrehajtásának fontos eszközévé vált.²⁰⁴ A *makrogazdasági egyensúlyhiány* kezelésére szolgáló eljárás az európai szemeszterbe illeszkedik. Célja, hogy megelőzze, illetve még kezelhetetlenné válása előtt kiigazítsa az egyensúlyhiányt. Az eljárás kulcsfontosságú eszközzé vált az európai makrogazdasági felügyelet számára, többek között az ingatlanbuborékok megelőzése, valamint a versenyképesség csökkenésének, a magán- és államadósság növekedésének és a beruházások hiányának korai felismerése terén. Mindazonáltal a tagállamoknak még több előrelépést kellene elérniük az országspecifikus ajánlások végrehajtásában, mivel az eddig egyenlőtlen és gyakran csupán korlátozott mértékű volt.

2011 tavaszán elfogadták az Euró Plusz Paktumot (*Euro Plus Pact*) is. E versenyképességi megállapodás keretében a részt vevő tagállamok kötelezettséget vállaltak kulcsfontosságú, nemzeti hatáskörbe tartozó területeken a gazdaságpolitikák összehangolásának magasabb szintre emelésére a versenyképesség növelése és a makrogazdasági stabilitás megőrzése érdekében.

9.3.2. A rendszerszintű reform: a GMU 2.0

A reformfolyamatok kereteit a „valódi” (másként „teljes”, illetve „mély”) *Gazdasági és Monetáris Unió* megteremtésének igénye képezi. Olly Rehn, az Európai Bizottság korábbi tagja még 2012 nyarán hirdette meg – Maastricht 1.0 bírálatának bázisán – *Maastricht 2.0* kiépítésének az igényét. Az Európai Bizottság 2012. november 28-án tette közzé vitaindító dokumentumát „a valódi, szoros Gazdasági és Monetáris Unió” tervezetéről. (European Commission 2012) Az elérendő célként megjelölt *teljes gazdasági unióban* fokozottabban összehangolnák a tagállamok valamennyi nagyobb gazdaságpolitikai (köztük költségvetési politikai) döntését, amelyeket európai szinten hagynának jóvá és felügyelnének. 2013. március 20-án hozták nyilvánosságra az Európai Bizottság közleményét *Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union* címmel. E folyamatban – némi megtorpanás

²⁰⁴ A makrogazdasági feltételrendszer elve szerint biztosítani kell, hogy az európai strukturális és beruházási alapokat a tagállamok szociális és gazdasági teljesítménye szempontjából kulcsfontosságúként azonosított reformok támogatására használják fel, és az európai strukturális és beruházási alapok hatékonyságát nem akadályozzák ingatag alapokon nyugvó makrogazdasági szakpolitikák.

után – a következő mérföldkő „az öt elnöknek”²⁰⁵ a GMU megerősítésének programjáról és ütemtervéről 2015. június 22-én nyilvánosságra hozott jelentése volt.

Az Európai Bizottság 2017 májusában a fentiekre alapozva közzétette vitaanyagát (*Reflection Paper*) a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítéséről, majd 2017 decemberében konkrét javaslatokat terjesztett elő annak kulcstényezőiről.

A GMU szorosabbra fűzésének nagyratörő, egyidejűleg mégis pragmatikus tervei három szakaszban végrehajtandó, konkrét intézkedésekre irányuló javaslatokat tartalmaznak. Megvalósításuk révén eredetileg *2025-re tűzték ki a „teljes” GMU víziója elérését*. E jövőképben – a GMU szilárd és átlátható szerkezetének biztosítása érdekében – a szabályok mellett az intézményeket kívánják a középpontba helyezni.

A három szakasz a következő:

Elmélyítés. A versenyképesség és a strukturális konvergencia erősítése, felelős nemzeti és euróövezeti költségvetési politikák előmozdítása, a pénzügyi unió megvalósítása, valamint a demokratikus elszámoltathatóság javítása a meglévő eszközök és a hatályos szerződések felhasználásával.

A GMU megvalósítása. Alapvető konkrét intézkedések elfogadása a GMU gazdasági és intézményi felépítésének befejezéséhez. Ezután az euróövezeti országok megújított felfelé irányuló konvergenciájára vonatkozó referenciaértékek alapján, elmozdulva az új növekedési kilátásokkal kapcsolatos közép- és hosszú távú elképzelések irányába mélyrehatóbb reformokat szükséges végrehajtani. A fő cél a kötelező (strukturális) konvergenciafolyamat előmozdítása. A közösen megállapított konvergenciamutatók irányába tett jelentős előrehaladás (elérésüket követően pedig a betartásuk) minden tagállam esetében feltétele lenne az euróövezet sokkelnyelű mechanizmusában történő részvételnek.

Végző szakasz (legkésőbb 2025-ig). Valamennyi tervezett lépés teljes megvalósítása után a „valódi, szoros” GMU elérése.

Az Európai Bizottság által az *elmélyítés szakasza* tekintetében ajánlott intézkedéscsomagnak része a demokratikus párbeszéd elmélyítését és a gazdasági kormányzás továbbfejlesztését célzó „európai szemeszter”²⁰⁶ felülvizsgálata; nemzeti versenyképességi testületek életre hívása; tanácsadó funkciót betöltő Európai Költségvetési Tanács létrehozása. A kitűzött célok közé tartozik az euróövezet egységesebb képviselése a nemzetközi pénzügyi intézményekben. Meghatározták továbbá a bankunió kiteljesítéséhez szükséges lépéseket, közöttük az európai betétbiztosítási rendszer kialakítását és a bankrendszerrel összefüggő kockázatok további csökkentését célzó egyéb intézkedéseket. Az euróövezetbeli bankok és államháztartások szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Nagy jelentőségű ezért a rendszer szintű banki kockázatok további csökkentése és az egyenlő versenyfeltételek megteremtése, továbbá a bankok és az államadósságok közötti negatív visszacsatolási spirál korlátok közé szorítása. A bankunió kiteljesítése mellett kulcsfontosságú cél a tőkepiaci unió kiépítése is. A tervezett intézkedések az euróövezet tagállamaira alkalmazandók, ám a GMU szorosabbra fűzésének folyamata valamennyi uniós tagállam előtt nyitva áll.

²⁰⁵ Az Európai Bizottság, az Európai Tanács, az Eurócsoport, az Európai Központi Bank (EKB), illetve az Európai Parlament elnöke.

²⁰⁶ Az euróövezeti dimenzió fokozott figyelembevételére érdekében az övezet egészére vonatkozó viták és ajánlások a folyamat elején, az országspecifikus egyeztetéseket megelőzően zajlanak, hogy minden tagállam egységesen kezelhesse a közös kihívásokat.

A GMU gazdasági és intézményi struktúrájának kiteljesítéséhez a második szakaszban (*megvalósítás*) jóval hosszabb távú intézkedésekről kell megállapodni. Ezek részeként több szolidaritásra, a szuverenitás nagyobb fokú megosztására, megerősített demokratikus felügyeletre lesz szükség.

Az ambiciózus reformprogram *fő céljai* az alábbiak:

Valódi gazdasági unió: az egyes nemzetgazdaságok prosperitást biztosító struktúrájának kialakítása a monetáris unión belül. A valódi gazdasági unió alappillérei a versenyképességi testületek európai rendszerének²⁰⁷ létrehozása; a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás szigorúbb végrehajtása; a foglalkoztatás és a szociális teljesítmény középpontba helyezése; továbbá a gazdaságpolitikák szorosabb összehangolása a módosított európai szemeszter keretében. Középtávon – magas szinten meghatározott – közös mutatók alapján az euróövezet egészében erős kötelezettségeken alapuló konvergenciafolyamat előmozdítása a cél.

*Bankunió:*²⁰⁸ a pénzügyi stabilitás kockázatainak korlátozása és a kockázatoknak a magánszektortal történő megosztása garantálja az egységes valuta stabilitását. Az egységes felügyeleti mechanizmus kialakítására vonatkozó célt már teljesítették. Az egységes szanalási mechanizmusról és a kapcsolódó Egységes Szanalási Alapról megállapodás született. Az egységes szanalási mechanizmus az életképtelen pénzügyi intézmények hatékony és eredményes szanalására szolgáló rendszer. A mechanizmus a központi szanalási hatóságból (az *Egységes Szanalási Testületből*) és az *Egységes Szanalási Alapból* áll. Az alapot teljes egészében az európai bankszektor finanszírozza, és bankcsődök esetén vehető igénybe.

Az *elmélyítés* szakaszában kerülhet sor az európai betétbiztosítási rendszer (European Deposit Insurance Scheme – EDIS) létrehozására a nemzeti betétbiztosítási rendszerek európai szintű viszontbiztosítási rendszereként. Kulcsfontosságú prioritás továbbá a tőkepiaci unió, amelynek célja a vállalkozások számára diverzifikáltabb finanszírozási források megteremtése, illetve a kötvény- és a részvényt piacok integrálása révén a határokon átnyúló kockázatmegosztás megerősítése.²⁰⁹ Merész elképzelés az amerikai kincstári kötvényekhez hasonló közös (európai) biztonságos eszközök létrehozása. (A pénzügyi unió kiteljesítésének fő elemeit a 9.8. ábra foglalja össze.)

²⁰⁷ A versenyképességet érintő tényezők (például a bér- és szociális rendszer) esetében a nemzeti preferenciák és a jogi hagyományok eltérők. Célszerű a független szakpolitikai szakértelmet nemzeti szinten koncentrálni, az EU és a tagállamok közötti politikai párbeszédet megerősíteni. A nemzeti versenyképességi testületeknek demokratikusan elszámoltathatónak és függetlennek kell lenniük. A nemzeti szereplők (például a szociális partnerek) minden tagállamban továbbra is eredeti szerepüket töltik be, ám a bértárgyalások során irány-mutatásként használnák e hatóságok véleményét.

²⁰⁸ A probléma korábbi megfogalmazásáról lásd PISANI-FERRY et al. 2012. A problémakört szélesebb kontextusban elemezte: CSABA 2018a.

²⁰⁹ A tőkepiaci unió lényege a vállalatok (főként a kis- és középvállalatok) finanszírozási struktúrájának átalakítása. Jelenleg a finanszírozás szinte teljes egésze a bankrendszeren keresztül történik, a kockázati tőkebefektetések pedig elhanyagolhatók. Ehelyett sokkal rugalmasabb, több pilléren nyugvó finanszírozási rendszerre van szükség.

A kockázatok csökkentése és a bankok életképesebbé tétele	
2016. november banki csomag Egységes banki szabálykönyv megerősítése további kockázatsökkentő intézkedésekkel	elkészült folyamatban
Nem teljesítő hitelekre vonatkozó stratégia kidolgozása négy szakpolitikai területen (felügyelet, másodlagos piacok, strukturális kérdések [például fizetésképtelenség], bankrendszer szerkezetátalakítása)	folyamatban
A bankunió három pillérének a kiteljesítése	
Egységes felügyeleti mechanizmus	teljes mértékben működik
Egységes Szanálási Mechanizmus (SRM) Egységes Szanálási Testület+	megalakult
Egységes Szanálási Alap közös felhasználása (későbbi időpontban)	SRM védőhálója szükséges*
Európai Betétbiztosítási Rendszer (EDIS)	tárgyalások alatt
Tőkepiaci unió megvalósítása	
Cselekvési terv végrehajtása és félidei értékelése	folyamatban
Európai felügyeleti hatóságok felülvizsgálata, európai tőkepiaci felügyelet kiépítése	folyamatban
A bankunió és a tőkepiaci unió túl	
Banki mérlegek diverzifikációja, például állampapír-fedezetű értékpapirokkal	értékelés alatt

9.8. ábra

A pénzügyi unió kiteljesítésének elemei

Megjegyzés: *A Tanács 2018. decemberi ülésén a politikai megállapodás megtörtént az ESM ez irányú felhasználásáról. A vonatkozó jogszabályt eddig nem fogadták el.

Forrás: Európai Bizottság alapján a szerző szerkesztése

*Költségvetési (fiskális)*²¹⁰ *unió*: a költségvetés fenntarthatóságát és a költségvetési stabilizációt egyaránt biztosítja. A fenntarthatatlan költségvetési politikák nemcsak az árstabilitást, hanem a pénzügyi stabilitást is veszélyeztetnék. Az „elmélyítés” időszakában Európai Költségvetési Tanács létrehozását tervezik, tanácsadó, egyúttal a már létező nemzeti költségvetési tanácsokat kiegészítő és koordináló funkcióval. Az európai szintű, független intézmény értékelést készíthetne arról, hogy a nemzeti költségvetések milyen mértékben teljesítik az uniós szinten meghatározott gazdasági célkitűzéseket. Hosszú távon azonban közös makrogazdasági stabilizációs funkciót²¹¹ kívánnak kifejleszteni a nemzeti szinten nem megoldható zavarok kezelésére; annak révén enyhíthetők volnának a nagy makrogazdasági sokkok hatásai, és növelhető lenne a GMU egészének ellenálló képessége, rezilienciája. (Az euróövezeti kincstár és az európai valutaalap lehetséges kulcsfontosságú funkcióit a 9.9. ábra jelzi.)

²¹⁰ A fiskális unióról lásd például BEETSMA–BOVENBERG 2001; ALLARD et al. 2013; BENCZES 2018; BENCZES–KOLLÁRIK 2020; HALMAI 2019b.

²¹¹ Például az euróövezet közös költségvetésének esetében, amely ugyanakkor középtávon nem tartalmazna a tagállamok közötti újraelosztást.



9.9. ábra

Az euróvezeti kincstár és az európai valutaalap lehetséges kulcsfontosságú funkciói

Megjegyzés: Félkövér betűkkel a jelenlegi struktúrában meglévő tevékenységek.

Forrás: Európai Bizottság alapján a szerző szerkesztése

Politikai unió: demokratikus elszámoltathatóság, legitimáció, az intézményi keretek megerősítése. Az Európai Unió, illetve az euróvezet szintjén történő növekvő felelősségvállalás, integráció növeli a tagállamok közötti kölcsönös függőséget. Mindez egyúttal megköveteli a hatáskörök hatékonyabb megosztását, és fokozottabb átláthatóságot igényel. Az ország-specifikus ajánlásokkal, a nemzeti reformprogramokkal és az éves növekedési jelentéssel összefüggésben nemzeti és európai szinten egyaránt szélesebb körű parlamenti részvétel és ellenőrzés szükséges. Az eurócsoport szerepének megerősítése sem nélkülözhető. A tényleges demokratikus legitimitás és elszámoltathatóság alapvető fontosságú a GMU elmélyítése iránti elkötelezettség megerősítéséhez. A tervezett kezdeményezések a szuverenitás nagyobb fokú összevonását foglalják magukban. A jövőben létrehozni kívánt euróvezeti kincstár is közös döntéshozatali fórumként működhet.

Mindezek révén egyfelől innováció- és versenyképes, sikeres gazdaságok kiépítésére, illetve egyidejűleg nagy fokú társadalmi kohézió elérésére van szükség az egyre inkább globalizálódó világban. A megújuló konvergenciafolyamat középpontjában a korábbiánál hatékonyabb munkaerőpiac és szociális teljesítmény, a növekvő alkalmazkodó- és versenyképesség állhat. *A cél az európai gazdaság visszatérése az erős, fenntartható és társadalmilag kiegyensúlyozott (inkluzív) növekedés, valamint a munkahelyteremtés irányába vezető útra.*

(A Gazdasági és Monetáris Unió 2025-ig történő kiteljesítésének lehetséges ütemtervét a 9.10. ábra foglalja össze.)

Rövidtáv (2020-ig)	
PÉNZÜGYI UNIÓ	KÖLTSÉGVETÉSI (FISKÁLIS) UNIÓ
Bankunió és tőkepiaci unió <ul style="list-style-type: none"> További kockázatcsökkentést szolgáló intézkedések a pénzügyi ágazatban Stratégia a nem teljesítő hitelállomány mérséklésére Közös védőháló az SRF számára EDIS kidolgozása Tőkepiaci unióról szóló tervezetek véglegesítése Európai felügyeleti hatóságok felülvizsgálata – első lépések európai tőkepiaci felügyelet létrehozására Haladás államkötvény-fedezetű értékpapírok felé az euróövezet számára 	Gazdasági és szociális konvergencia <ul style="list-style-type: none"> Európai szemeszter megerősítése Technikai segítségnyújtás Konvergenciasztenderdek kidolgozása Új uniós többévi pénzügyi keret kidolgozása <ul style="list-style-type: none"> Szorosabb kapcsolódás a reformokhoz és az euróövezet prioritásaihoz Költségvetési stabilizációs funkció <ul style="list-style-type: none"> Vita a költségvetési stabilizációs funkcióról
DEMOKRATIKUS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS HATÉKONY KORMÁNYZÁS	
<ul style="list-style-type: none"> Megerősített és formalizált párbeszéd az Európai Parlamenttel Haladás az euróövezet erősebb küldő képviselő felé Javaslat a Fiskális Paktum az EU jogrendszerbe történő integrálására 	
Középtáv (2020–2025)	
PÉNZÜGYI UNIÓ	KÖLTSÉGVETÉSI (FISKÁLIS) UNIÓ
A tőkepiaci unió kiépítése EDIS kiépítése Átmenet az európai biztonságos eszköz kibocsátása felé Az állampapír-kitettségek szabályozási kezelését érintő módosítások	Gazdasági és társadalmi konvergencia <ul style="list-style-type: none"> Konvergenciasztenderdek, kapcsolat a költségvetési stabilizációs funkcióval Központi stabilizációs funkció <ul style="list-style-type: none"> Döntés a műveletek tervezéséről, végrehajtásuk előkészítéséről és megkezdéséről Új uniós többévi pénzügyi keret végrehajtása <ul style="list-style-type: none"> Reformösztönzők erősebb érvényesítése Stabilitási és Növekedési Paktum előírásainak egyszerűsítése
DEMOKRATIKUS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS HATÉKONY KORMÁNYZÁS	
<ul style="list-style-type: none"> Állandó elnök az Eurócsoportban Az Eurócsoport hivatalos tanácsi formáció Az euróövezet teljes mértékben egységes képviselője A fennmaradó kormányközi megállapodások integrációja az EU-jogrendszerbe Euróövezeti kincstár létrehozása Európai Valutaalap létrehozása 	

9.10. ábra

Lehetséges ütemterv a Gazdasági és Monetáris Unió 2025-ig történő kiteljesítése irányában

Forrás: Európai Bizottság alapján a szerző szerkesztése

Az eddigiek alapján megfogalmazható a GMU 2.0 reform tekintetében kritikus tömeget képező intézkedések köre. (HALMAI 2020a) *A kritikus tömeg eléréséhez* mindenekelőtt három területen²¹² szükséges mélyreható reformdöntések meghozatala:

- az európai betétbiztosítási rendszer (EDIS) megteremtése;
- euróvezeti stabilizációs, uniós jogi keretbe foglalt új fiskális – kockázatmegosztást is tartalmazó – szabályok;
- az euróvezeti bankok államkötvényeknek való túlzott kitétsége korlátozása, a „halálós hurok” megszüntetése.

Fentiek révén egyidejűleg mozdítható elő a pénzügyi stabilitás, illetve a sokktűrő- és válaszadóképesség (reziliencia) tekintetében szükséges kockázatmegosztás, egyidejűleg a kemény költségvetési kényszer és az egészséges politikára történő ösztönzés. E három reformlépés mindegyikére, miképpen a további lépésekre is vonatkozik az *intézményi közgazdaságtani megközelítés* érvényesítése. Azaz nemcsak az tisztázandó, mit kell tenni, hanem az is, ki és mikor tegye meg azokat. Milyen intézményekre és szabályokra van szükség, s mikor? Pénzügyi, fiskális és intézményi reformok szükségesek. *Az intézményi építkezésnek az eddigi tervezetekhez képest nagyobb hangsúlyt kellene kapnia.* Az euróvezeti intézmények újratervezése lehetséges alapelvei: a szuverén tagállamok részt vesznek a kockázatmegosztásban, miközben betartják a piaci fegyelmet az erkölcsi kockázat kontrolljának rendjében. A fiskális kockázatmegosztás kiépítéséhez központi fiskális kapacitás megteremtése is szükséges. Az Európai Valutaalap (EMF) – a tagállamok likviditása és fizetőképessége területén – megfelelő kockázatmegosztást teremthet, miközben előmozdítja a piaci fegyelmet. Az EKB a monetáris politikára és szükség esetén a bankoknak nyújtott likviditási segítségre koncentrálhat.

A fiskális kockázatmegosztás *fokozatos* bevezetése tűnhet megvalósíthatónak: először a bankunió támogatásában, majd kiterjedtebben, a makroökonómiai kockázatokkal szemben, országok közötti „biztosításként”.²¹³ Mindezek az erkölcsi kockázat hatékony kezelését feltételezik. A kockázatmegosztás néhány formájának – így az egész területre kiterjedő közjavak szélesebb körével történő ellátásnak – a politikai unió irányában történő előrehaladás esetén nyílhat meg a lehetősége.

9.3.3. Választ igénylő kérdések²¹⁴

A felvázolt konstrukció fő vonala impresszív és ígéretes. Ugyanakkor a koncepció fontos részletei mindaddig tisztázatlanok. Aláhúзва e még mindaddig hiányzó elemek jelentőségét, további kérdések is végiggondolást igényelnek.

1. *Erősödik-e a többsebességű konstrukció?* A 28 (illetve a brexit után 27) tagállam eltérő érdekei és megközelítései, a szabályoknak – a kormányközi megállapodások széles köre miatt – már jelenleg is nagy fokú heterogenitása nyomán kérdéses, hogy

²¹² Az áttörés kulcstényezőiről van szó. Az euróvezeti fiskális kapacitás jelentős további tényező lehet. Azok egyúttal a tőkepiaci unió előfeltételei.

²¹³ A kötet végső kiadói munkálatainak időszakában a koronavírus krízis utáni gazdasági újjáépítés igényével összefüggésben korábban rendkívül merésznek minősülő javaslatok átgondolása került napirendre.

²¹⁴ Lásd részletesen: HALMAI 2020a.

elfogadja-e valamennyi tagállam a GMU 2.0 tervezett konstrukcióját. Minthogy a tervezett reformok kardinális eleme a szabályok alapszerződésekben történő rögzítése, az euróövezet kemény magja esetleg külön szerződésben szabályozhatja a GMU 2.0 lényeges elemeit. Erősödhet továbbá az euróövezet szabályozási és intézményes elkülönülése a további tagállamoktól. Egyes olvasatokban egészen radikális intézményi különbségek is kialakulhatnak.²¹⁵

2. *Hatékony politikai unió: európai szuperállam?* A jelzett tényezőkre figyelemmel felmerülhet valamiféle európai szuperállam irányába történő fejlődés lehetősége. Noha az azzal szemben ható tényezők is jelentősek, a teljes és valódi GMU kiépítésének igénye erősítheti az euróövezeti tagállamok (különösen azok kemény magja) egyes szuverenításelemeinek további összpontosítását, a szuverenitás együttes, hatékonyabb gyakorlásának igényét. Ha az európai szuperállam lehetősége túl radikális igénynek tűnik is, a GMU jelzett fejlődési irányainak kibontakozása nyomán *az európai integráció meghatározó színterévé az euróövezet, különösen annak magtérsege válik. A többi tagállam jelentősége és befolyása pedig számottevően mérséklődhet. Az eurórendszerből tartósan kimaradó perifériaállamok egyúttal az európai konvergenciamechanizmusból is kiszorulhatnak.*

A teljes gazdasági unió, az európai gazdasági kormányzás kiépülése valódi esélyt kínál az európai gazdaság problémáinak megoldására, egyúttal az európai integrációs folyamat dinamizálására. Mindennek előfeltétele a hatáskörök újraszabályozása, s ahol szükséges, az érintett tagállamok érdekein és önálló döntésén alapuló további szuverenitástranszfer. Erről természetesen az egyes tagállamok esetenként eltérően is vélekedhetnek. Ám a globalizáció körülményei között az európai magövezetből történő kimaradás szükségképpen a perifériára szorulás veszélyét hordozza.

Áttekintendő fogalmak

- strukturális konvergencia
- fiskális fegyelem
- szabályalapú fiskális politikák
- optimális valutaövezet endogenitása
- strukturális divergencia
- Európai Stabilitási Mechanizmus
- európai szemeszter
- Euró Plusz Paktum
- gazdasági kormányzás
- GMU 2.0
- valódi gazdasági unió
- bankunió

²¹⁵ Például 2015 júniusában Sigmar Gabriel német és Emmanuel Macron francia gazdasági miniszterek egyebek mellett *önálló* euróövezeti kormány, parlament, illetve pénzügyminiszteri tisztség lehetőségére utaltak közös cikkükben.

- tőkepiaci unió
- költségvetési (fiskális) unió
- fiskális kockázatmegosztás
- makrogazdasági stabilizációs funkció
- euróvezetési kincstár
- Európai Valutaalap (EMF)

Vákát oldal

10. Az európai növekedési potenciál eróziója

Az európai gazdaság az 1990-es évek közepétől, s különösen 2000 után igen mérsékelt növekedési teljesítményt nyújtott. A legutóbbi években az európai növekedési potenciál kihívásai még erőteljesebbek – a legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság, a globalizáció, az idősödő társadalom, a bővülés vagy az ökológiai sebezhetőség tekintetében egyaránt. Az előrejelzések szerint az *EU-tagállamok potenciális növekedési üteme jelentős lassulás után tartósan alacsony szinten maradhat.*²¹⁶

Az alábbiakban e folyamatokat, illetve az őket meghatározó fő tényezőket a *növekedési elmélet* keretei között, a kínálati oldalra összpontosított megközelítésben tekintjük át.²¹⁷ Ugyanakkor az elemzés alkalmat kínál a *legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízis és a hosszabb távú növekedési irányzatok* lehetséges összefüggéseinek jelzésére is.

10.1. Termelékenység-növekedés és idősödő társadalom

A *jólét fenntartható javításának* lehetőségét meghatározó három fő tényező: a jövedelem-, illetve vagyonképződés; a vagyon eloszlása; valamint a természeti környezet minősége. Az *egy főre jutó GDP*²¹⁸ alapvetően az alábbi egyenlet szerinti tényezőktől függ:

$$\frac{\text{GDP}}{\text{POP}} = \frac{\text{GDP}}{\text{L}} \times \frac{\text{L}}{\text{POP}} \quad (10.1.)$$

ahol *POP* a lakosság, *L* pedig a foglalkoztatottak számát jelöli.

A gazdasági növekedés – a fenti képletre figyelemmel – *két módon* valósulhat meg: a munkatermelékenység javulása, illetve a lakosság aktívan foglalkoztatott hányadának növekedése révén.

Az Európa számára súlyos kihívást megtestesítő demográfiai folyamatok, a társadalom idősödése miatt a munkainput növelésének csak korlátozott szerepe lehet a gazdasági növekedésben. Meghatározó jelentőségű ezért a munkatermelékenység növekedése.

²¹⁶ A potenciális növekedés a gazdaság kapacitásának összesítő indikátora. Annak a kapacitásnak, amely fenntartható, inflációt nem keltő növekedést generál. A kibocsátási rés a túlhevülés vagy a lehülés fokának indikátora e növekedési potenciálhoz képest. Pozitív a kibocsátási rés értéke, ha a tényleges kibocsátás a potenciálisat meghaladja. Az ellenkező esetben negatív kibocsátási rés áll fenn.

²¹⁷ E megközelítésről – a növekedési és a konvergenciafolyamatok összefüggésében – lásd részletesen HALMAI 2014, 2018a. Vesd össze GILL–RAISER 2012.

²¹⁸ Átlagértékként természetesen nem tükrözheti az eloszlás módját. Továbbá az is vitatható lehet, hogy a GDP-hez hozzájáruló valamennyi tevékenység társadalmi vagy környezeti szempontból kívánatos-e.

A termelékenység növekedését magyarázó fő tényezők a következők:

- *A ledolgozott munkaórák számának alakulása.* Az egy dolgozó által ledolgozott munkaórák száma a legtöbb EU-tagországban az 1990-es években lényegesen csökkent. Ez magyarázza, hogy a munkatermelékenység egy főre számított növekedése lassúbb, mint az egy munkaóra jutó termelékenység emelkedése.
- *Az „átlagos” humán tőke javulása.* Egyrészt jelentős mértékben emelkedett a munkaerő képzettségi szintje. Másrészt az 1980-as évektől az alacsony képzettségűek részben kiszorultak az EU-tagállamok munkaerőpiacáról. Ugyanakkor egyes országokban (például Spanyolországban) a termelékenység 1990-es évekbeli lassúbb emelkedését – egyéb tényezők mellett – a foglalkoztatás, azon belül az alacsony képzettségűek foglalkoztatásának bővülése magyarázhatja.
- *A tőkeintenzitás növekedése (capital deepening).* Az új EU-tagállamokban a beruházások viszonylag magas szintje (amely az állami infrastruktúra-fejlesztésnek, valamint a korábban állami tulajdonú vállalatok privatizációját követő magánberuházásoknak volt köszönhető), továbbá a közvetlen működőtőke-beruházások hatása egyaránt hozzájárult a termelékenység viszonylag gyors javulásához. A tőkeintenzitás gyors növekedése e gazdaságok átmeneti jellegét tükrözi. (Így volt ez Nyugat-Európa második világháború utáni újjáépítéskor, a fizikai tőke gyors akkumulációjával jellemezhető periódusban.) Ugyanakkor a termelékenység növekedési irányzatait, s különösképpen az EU és az Egyesült Államok növekedési ütemének eltérését a tőkefelhalmozást érintő következő tényezők magyarázhatják:
 - *Az információs és kommunikációs technológia (IKT) szerepe.* Két fő hatás érvényesül: egyrészt az IKT-előállító szektorokban történő felhalmozás (amely az 1990-es évektől leggyorsabban az Egyesült Államokban, Írországban, Finnországban, Svédországban bővült), másrészt az egész gazdaságban, valamennyi ágazatban megvalósuló IKT-beruházások révén.
 - *Az egyéb (nem az IKT-hoz kötődő) beruházások visszaesése, a beruházási arány csökkenése* fontos szerepet játszott az 1990-es évek második felétől az EU-tagállamok termelékenységi dinamikájának a csökkenésében.
 - *A tőke munkával történő helyettesítése a munkaintenzívebb növekedés érdekében.* A foglalkoztatás bővítésével a termelékenység dinamikája mérséklődhet (mint arra korábban, a spanyol példára hivatkozva utaltunk). Ugyanakkor a magasabb foglalkoztatási arány az egy főre jutó GDP növekedésével jár. A termelékenység hosszú távú növekedésére nincs negatív következménye. (Ezt a neoklasszikus növekedési elméletben „munkabővítő technikai haladásnak” nevezik.)
- *A teljes tényezőtermelékenység (total factor productivity – TFP) alakulása.* A munka és a tőke minőségének, illetve mennyiségének változásával nem magyarázható termelékenységnövekedési tényezőket tartalmazza. A teljes tényezőtermelékenység növekedése a legtöbb OECD-tagországban az utóbbi évtizedekben lelassult: 1973 óta az 1950–1973. évi ütemnek nagyjából a felére mérséklődött. Az EU-tagállamoknak a legfejlettebb gazdasághoz történő konvergenciáját jelzi az Egyesült Államokat meghaladó TFP-növekedés az 1973–1995. évi időszakban. Ugyanakkor az 1990-es évek közepétől a teljes tényezőtermelékenység az Egyesült Államokban jóval gyorsabban növekedik, mint az EU-tagállamokban. Ennek oka egyrészt az információs és kommunikációs technológiák területén megvalósuló erőteljesebb beruházási te-

vékenység. Másrészt az IKT-beruházások és a szervezeti változások (új eljárások, vállalati kultúra, a nagyobb tudás és az információ elterjesztése stb.) kombinációja magyarázhatja az Egyesült Államok jobb teljesítményét. Ugyanakkor nyitott kérdés: fenntartható-e hosszú távon az „új gazdaság” az Egyesült Államokban, illetve felzárkózik-e ezen a területen az Európai Unió Amerikához.

- *Egyéb tényezők*, például a gazdaság ágazati szerkezetének változása. A szolgáltatások arányának növekedése az OECD-országok gazdasági szerkezetében gyakran a termelékenység növekedésének lassulásához vezet. A szolgáltatási tevékenység termelékenysége – főleg az alacsonyabb tőkeintenzitás következtében – mérsékelt, mint a termék-előállító ágazatokban. Ugyanakkor az információs és kommunikációs technológiákat előállító szektor növekvő részesedése (mind a feldolgozóiparban, mind a szolgáltatásban) fontos magyarázó tényezője a termelékenység növekedésének egyes OECD-tagországokban.

A jelenlegi, de még inkább a jövőbeli európai demográfiai folyamatokra figyelemmel lényegesek a *társadalom idősödésének* lehetséges hatásai.

Az idősödő népesség – általános vélekedés szerint – a munkainput minőségének gyengüléséhez, rosszabb munkatermelékenységhez vezet. (Ha az életkor előrehaladásával csökken a termelékenység, az idősebb dolgozók magasabb részaránya mérsékeli az aggregált termelékenységet, noha az egyes korcsoportok termelékenysége nem csökkent.) Egyes kutatások alapján azonban megállapítható, hogy az idősebb dolgozók általában megbízhatóbbak, nagyobb a szaktudásuk, nagyobb mértékben azonosulnak munkafeladataikkal, mint ifjabb társaik – ez pedig jobb termelékenységet eredményez.

Alapvető fontosságú, hogy a munka nagyobb hatékonysága milyen mértékben ellensúlyozhatja a munkaerő-kínálat csökkenését. Az empirikus kutatási eredmények alapján nehezen állapítható meg, miként is hatnak összességükben e változások a teljes tényezőtermelékenységre. Az egyik irányzat szerint hátrányos lehet a teljes tényezőtermelékenység alakulására, ha a munkaerő kevésbé dinamikus és innovatív. Más kutatók szerint a technológiai változás erősödése ellensúlyozhatja a munkaerő relatív szűkösségének a hatásait.

További lényeges kérdés, hogy *az idősödés potenciális növekedésre gyakorolt hatásai ellensúlyozhatók-e tőkefelhalmozással.* A termelékenységnövekedés lassulása általában a beruházások relatív csökkenésével jár együtt. Ugyanakkor a beruházásokat előmozdíthatják a megtakarítási hajlam növelését célzó gazdaságpolitikai akciók. Az alacsonyabb kamatok pótlólagos beruházásokat, a munkatermelékenység gyorsabb emelkedését, közép- és hosszú távon gyorsabb növekedést mozdíthatnak elő.²¹⁹ Minthogy az idősödő társadalmakban a megtakarítási arány csökkenése várható, a beruházások dinamizálódásának valószínűsége csekély. Ugyanakkor a tőkeintenzitás növelése útján megvalósuló termelékenységnövekedés beleütközhet a csökkenő hozadék problémájába is. (Például a japán gazdaságban a tőke/termelés hányados az elmúlt három és fél évtizedben a kétszeresére nőtt. Minthogy ez az arány a beruházások relatív jövedelmezőségének alapvető indikátora, a magas megtakarítási

²¹⁹ A tőke-munka arány alakulásának döntő tényezője a reálkamat alakulása. Az idősödő társadalomban ellentétes hatások érvényesülnek: egyrészt a csökkenő létszámú munkaerő kevesebb beruházást igényel, másfelől azonban az idősödő népesség megtakarítási aránya csökkenő irányzatot mutat. A szimulációk többsége a reálkamatok mérsékelt csökkenését jelzi.

rátával jellemezhető Japán növekvő nyomás alá került, hogy külföldön fektessen be a romló megtérüléssel jellemezhető hazai beruházás helyett.)

Különösen közép- és hosszú távon megkerülhetetlennek tűnik a fejlett európai országokban a *nemzeti megtakarítási ráták növelését előmozdító politika folytatása*. Külön kiemelendő az állami túlköltekezés megfékezése, illetve a nyugdíjcélú megtakarítások növelése. A *megtakarítások* és a *beruházások* kulcsfontosságú elemek a műszaki haladás és a termelékenységnövekedés előmozdításában.

10.2. Az európai növekedési potenciál kifulladásá

A gazdasági integráció javítja az összekapcsolódó gazdaságok hatékonyságát, s egyúttal hozzájárul a növekedésükhöz. A megnövekedett piacon nagyobb lehetőség nyílik a méretgazdaságossági előnyök kihasználására. Növekszik a tényezőmobilitás, alacsonyabbak a kereskedelmi költségek, a gazdasági verseny pedig intenzívebbé válik.

A gazdasági növekedés forrásai a munka, a tőke, illetve e tényezők termelékenysége. A kevésbé fejlett gazdaságokban az addig alig kihasznált munkaerő-tartalékok mozgósítása, illetve a felhalmozott tőkeállomány növelése is érzékelhető gazdasági növekedést eredményez. E növekedés üteme általában meghaladja a legfejlettebb országokét. Azaz a kevésbé fejlett gazdaságok az úgynevezett tranzíciós növekedési pályán²²⁰ haladva közeledhetnek, fokozatosan felzárkózhatnak a fejlettebbek szintjéhez. (Ezt nevezzük *felzárkózási növekedésnek*.) Minél inkább elfognak a munkaerő-tartalékok, illetve mérséklődik a felhalmozott tőke hozadéka, annál jelentősebbé válik a növekedési tényezők jobb kihasználása, a termelékenység növekedése. Ugyanakkor a leginkább sikeres felzárkózási növekedési teljesítmények általában *egyaránt* alapultak a bevont munka és tőke növelésén, illetve a termelékenység gyors javulásán.

Az 1950 és 1973 közötti időszak (*az európai növekedés „aranykora”*) kivételesen magas növekedési ütemet hozott. (CRAFTS–TONIOLO 2008, CRAFTS 2012) A jelzett időszak előtt és után is a növekedési ütem legfeljebb évi 2,6% volt. A gazdasági növekedés aranykora az európai integráció mindeddig talán legintenzívebb szakasza volt.

Az 1950–1973. évi időszakban a bruttó hazai termék növekedési üteme a korábbi időszakhoz képest közel háromszorosára, az egy főre jutó GDP növekedésének üteme pedig csaknem négyszeresére növekedett.²²¹ Az egy órára jutó GDP pedig csaknem ötszörösére bővült.

Az aranykor a felzárkózási növekedés időszaka volt. A vezető ország az Egyesült Államok volt, ám az 1950-es évektől egészen a 90-es évtized közepéig az európai országok csökkentették jövedelmi és termelékenységi elmaradásukat. Ebben az időszakban jelentős konvergencia valósult meg az egy főre jutó GDP, illetve az egy ledolgozott munkaóra jutó GDP tekintetében.

²²⁰ A neoklasszikus növekedési elmélet szerint a növekedés alapvetően egyensúlyi (*steady state*) pályán valósul meg. A tranzíciós pálya átmenetet jelent: a korábbi egyensúlyi növekedési pályához képest elmozdulás történik, közeledés a fejlettebb gazdaságokhoz, majd kialakul az új egyensúlyi pálya.

²²¹ Ilyen dinamika mellett az egy főre jutó jövedelmek 18,6 év alatt kétszereződnek meg. Ilyen ütem esetén egy átlagos élettartamú egyén életszínvonala megnégyszereződhetne.

Azok az intézmények és politikai választások, amelyek az élvonaltól távolabb elhelyezkedő gazdaságot élénkítik, sok tekintetben különböznek az *élvonalhoz közeli gazdaság* számára megfelelőtől. Az utóbbi esetében különösen fontossá válik a piaci verseny erősítése, a jó minőségű oktatás kiépítése, továbbá az intézmények és politikák reformja. Ám a szükséges alkalmazkodás sok nehézséggel jár. Nagy figyelmet igényel az útfüggőség, a történelmi örökség. A szükséges változások gyakran csak lassan és tökéletlenül érhetők el. Ezért a felzárkózási növekedés akadozhat. (Az egy főre jutó GDP mind Nyugat-Európában, mind Japánban 2007-ben hasonló arányt képviselt az Egyesült Államok szintjéhez képest, mint 1973-ban.)

A felzárkózási növekedés üteme jelentős mértékben csökkent, ám az 1990-es évek közepéig nem szűnt meg. Az aranykort követő két évtizedben a munkatermelékenység továbbra is gyorsabban nőtt, mint az Egyesült Államokban.

Ám a 1990-es évek közepét követően *a felzárkózás az egy főre jutó GDP-ben csaknem teljesen eltűnt.* (HALMAI 2014, 79–83.) Az eltérés az európai országokban kifejtett munka mennyiségének lassabb növekedésével magyarázható: a munkanélküliség megnőtt, a munkában töltött évek száma, illetve az átlagos munkaidő pedig lecsökkent. (A korai nyugdíjazás elterjedése, a szabadság időtartamának növekedése, a heti munkaidő rövidítése egyaránt ebbe az irányba hatott.) Mindezek mögött *piaci torzulások és a preferenciák különbségei* egyaránt megtalálhatók. Egyrészt a strukturális munkanélküliség hosszú távú alakulása érdemel figyelmet. Arra a politika is hatást gyakorol a munkanélküli-ellátások, illetve a munkát terhelő adók meghatározása révén. Az 1960-as évek vége és az 1990-es évek eleje között – alapvetően a makrogazdasági problémákra történő hivatkozással – alkalmazott politikák (munkaidő-szabályozás, foglalkoztatásvédelem stb.), illetve a kollektív alkumechanizmusok egyaránt a munkakínálat csökkenésének irányában hatottak.

A termelékenységi különbség (rés) az Egyesült Államokkal szemben ebben az időszakban tovább szűkült. A termelékenység növekedése azonban az EU tagállamaiban lelassult.

Megnőtt a szakszervezetek alkuereje. Erősödött a foglalkoztatottak védelme. A hozzáadott értékből a munka nagyobb arányban részesedett. Egyidejűleg megszűnt a rögzített árfolyamok rendszere. Általánossá vált a valuták lebegése, s megnőtt a tőke mobilitása. Az európai gazdaságok szerkezeti merevségei pedig lelassították az innovatív technológiák alkalmazását.

Ugyanakkor a felzárkózási növekedés, majd az 1970-es évektől kezdődő makrogazdasági zavarok nagymértékben megemelték *a szociális védelem iránti igényt.*

Az európai felzárkózási növekedés központi szerepet töltött be az integráció felívelő szakaszában, majd az 1980-as évektől kezdődően fokozatosan kifulladt. E *rejtett erózió* több évtizednyi lappangás után az új évezred kezdetén – az európai versenyképesség és a globalizációhoz történő alkalmazkodás problémáinak kieleződésével párhuzamosan – egyre nyíltabb formában jelent meg.

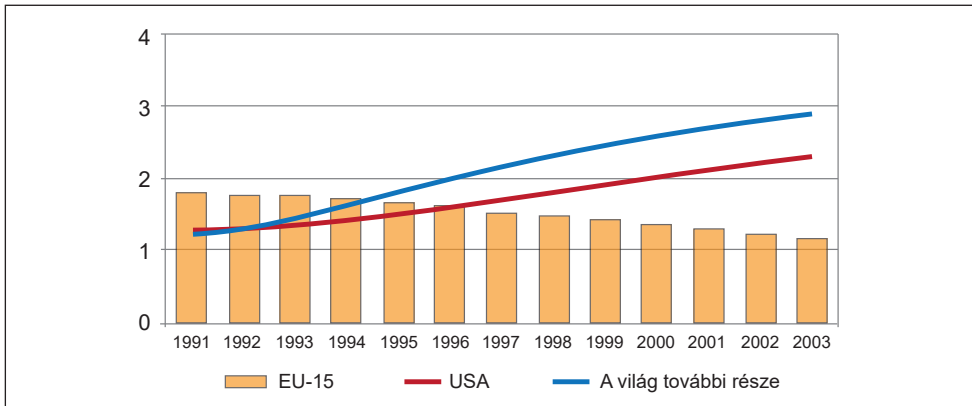
A termelékenységi rés az Egyesült Államok és az EU között csekély számú iparágban összpontosul: az elektronikai berendezések előállítására; a nagy- és a kiskereskedelem; az ingatlan- és egyéb üzleti szolgáltatások, illetve a pénzügyi szolgáltatások területén. (HAVIK et al. 2008, TIMMER et al. 2010) A termelékenység növekedése a legutóbbi két évtizedben egyre erősebben az innovációval és a technológiai élmezőnybe tartozó országokból történő

tovagyűrűzéssel áll összefüggésben. A termelékenységi különbségek fő okai a termék- és munkapiacok működési eltéréseiben, az Egyesült Államokban magasabb intenzitású versenyviszonyokban, illetve az európai részpiacok túlszabályozásában található meg. Lényegesek az innovatív szektorok adminisztratív és pénzügyi belépési korlátai is.

E *súlyos strukturális termelékenységi problémák*, a globalizáció folyamatához történő nem kielégítő mértékű alkalmazkodás már a 2008. évi pénzügyi és gazdasági válság előtt a *gazdasági növekedési ütem tartós és lényeges csökkenéséhez vezettek az EU egyes tagállamaiban*.

A potenciális növekedési ütem mérséklődésének *fő okai* az alábbiak:

- *A foglalkoztatás növelésének korlátozott lehetőségei.* Az EU27 országaiban a munkainput növelése csak korlátozott szerepet tölthet be a potenciális növekedés dinamizálásában. Az Európai Bizottság megbízásából folytatott szimulációk alapszcenáriója szerint a foglalkoztatottak száma 2011 és 2020 között még szerény mértékben bővíthet. 2020 után már e létszám folyamatos, évi 0,3–0,4%-os csökkenése várható, sőt 2030-tól az új tagállamokban e visszaesés mértéke a fenti arány kétszerese fölé emelkedhet. (European Commission 2012, HALMAI 2014) E változások jelentős részben demográfiai folyamatokkal is összefüggenek. Igen lényegesek az országok közötti eltérések. A munkaképes korú (15–64 éves) korosztály létszáma már az előző évtizedben is csökkent Bulgáriában, Németországban, Észtországban, Litvániában, Romániában és Lettországon. 2010 óta ugyanez következett be Csehországban, Görögországban, Hollandiában, Lengyelországban, Magyarországon, Szlovákiában és Szlovéniában, majd további tagországokban. Az idősödő (sőt egyre inkább létszámában is fogyatkozó) társadalom az Európai Unió alapvető realitása.
- *A munkatermelékenység növekedési üteme* az EU15-ben az 1990-es évek közepétől egyre inkább elmaradt az Egyesült Államokétól, illetve a további meghatározó világgazdasági szereplőkéitől. Míg a fő versenytársaknál a munkatermelékenység növekedésének üteme emelkedett, addig az EU15 esetében mérséklődött. (Lásd az 10.1. ábrát.) Az 1990-es években a második világháború óta először vált alacsonyabbá az EU15 termelékenységnövekedési trendje, mint az Egyesült Államoké. Ugyanakkor az EU15 termelékenységi szintje az USA szintjének mintegy 75%-át teszi ki. E trendváltás az EU15 Egyesült Államokhoz történő konvergenciájának leállítását, sőt az irányzat megfordulását jelenti. Figyelemre méltó a világ többi részében a dinamikus gazdaságok termelékenységnövekedési üteme. A világgazdaság felzárkózó országaiban azonban e termelékenységi trendek nemcsak a technológiai konvergencia, hanem a magasabb beruházási ráta eredményeit is tükrözik. Ezért is fontos a tőkeintenzitás növekedése, illetve a teljes tényezőtermelékenység irányzatainak feltárása.

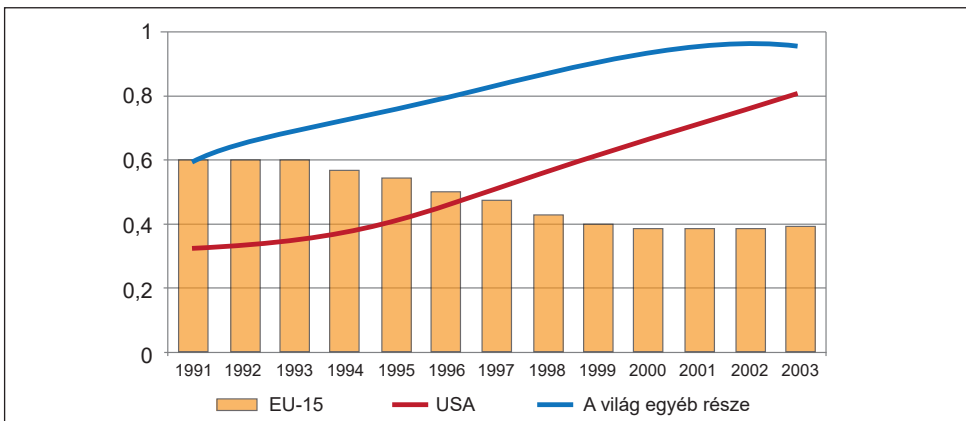


10.1. ábra

A munkatermelékenység alakulása a világ néhány régiójában, 1991–2003

Forrás: DENIS–McMORROW–RÖGER 2006

- A tőkeintenzitás növekedésének dinamikája ugyancsak az EU15 lemaradását mutatja már a legutóbbi krízis előtti időszakban. (Lásd a 10.2. ábrát.) A tőkeakkumuláció dinamikája is mérséklődött. Az EU15 beruházásainak növekedési üteme a 1990-es évektől egyre inkább elmaradt az Egyesült Államokétól. Míg az utóbbiban a beruházási arány az 1990-es évek elejétől 15%-ról az évtized második felére mintegy 20%-ra emelkedett, addig az Európai Unió átlagában e ráta lényegében nem változott. Az Egyesült Államokban a gépekre és berendezésekre fordított beruházások aránya ebben az időszakban csaknem megduplázódott, míg az EU átlagában alig változott. A nettó beruházások a legutóbbi két évtizedben az euróövezet tagállamaiban csökkenő trendet mutattak, míg az USA-ban emelkedtek. (A kohéziós országok: Írország, Spanyolország és Görögország esetében a nettó beruházások növekedtek.)

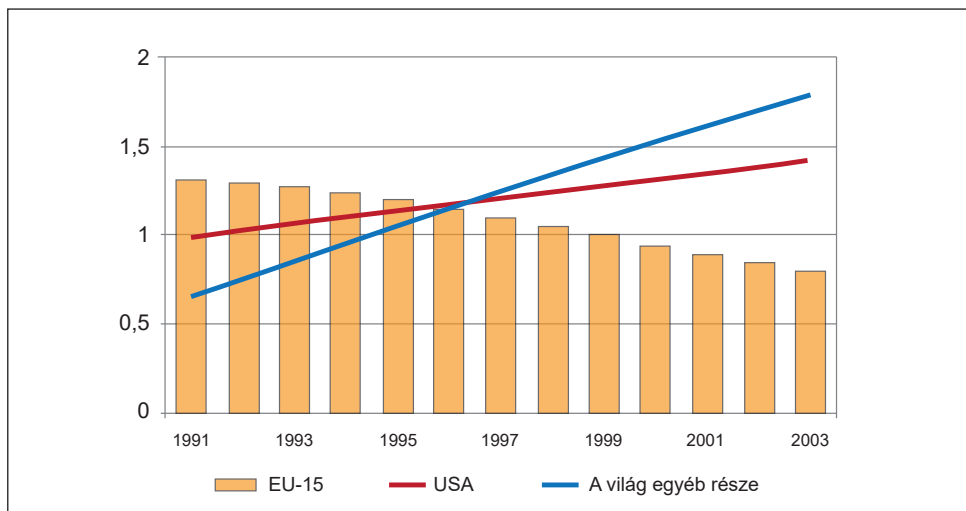


10.2. ábra

A tőkeintenzitás alakulása a világ néhány régiójában, 1991–2003

Forrás: DENIS–McMORROW–RÖGER 2006

- Az EU15 országaiban 1990 után a munkatermelékenység javulásával párhuzamosan *a teljes tényezőtermelékenység növekedése* is mérséklődött. (Az utóbbi valójában a termelékenység növekedésének strukturális tényezője.) Az 1990-es évek közepére az EU15 elveszítette a magasabb TFP-növekedésből származó előnyét, majd az Egyesült Államok és további versenytársai megelőzték a teljes tényezőtermelékenység növekedésének terén. (Lásd a 10.3. ábrát.)



10.3. ábra

A teljes tényezőtermelékenység alakulása a világ néhány régiójában, 1991–2003

Forrás: DENIS–McMORROW–RÖGER 2006

Összességében megállapítható, hogy az EU15 *súlyos strukturális termelékenységi problémái* (mindenekelőtt a teljes tényezőtermelékenység dinamikájának lényeges romlása), a globalizáció folyamatához történő nem kielégítő mértékű alkalmazkodás *potenciális növekedési ütem tartós és lényeges mértékű csökkenéséhez vezettek*. A kedvezőtlen beruházási környezet miatt fokozódik a tőke kiáramlása, az áru- és szolgáltatásimport aránya pedig jelentősen növekszik.

A termelési függvény módszerén alapuló, hosszabb távú szimulációk szerint az EU15, illetve az EU27 potenciális növekedési üteme is csökken. (European Commission 2012) A csökkenés folyamatos: a 2000–2007. évi 2,2%-ról 2008–2013 között átmenetileg 0,9%-ra csökkent, majd 2014 és 2030 között átlagosan 1,5%-ra, 2031–2040 között 1,4%-ra, 2041 és 2060 között pedig 1,3%-ra mérséklődik.

A potenciális növekedési ütem előre jelzett csökkenése a teljes időszakot tekintve jóval nagyobb az „új” tagállamokban (EU10), mint az EU15-ben. A 2007 és 2030 közötti időszakban az EU10 kibocsátása gyorsabban bővül, mint az EU15 országaiban, azaz a konvergencia folyamata előrehalad. *Am a felzárkózás üteme az idő előrehaladásával mérsék-*

lődik, majd 2030 után megszakad. (A szimulációk szerint az EU10 esetében 2041 és 2060 között a GDP évente átlagosan már csak 0,9%-kal nő, míg az EU15 országaiban 1,3%-kal. Azaz a konvergenciát távolodás válthatja fel.)

Összefoglalóan megállapítható: szimulációk szerint az EU-tagállamok 2000 és 2007 közötti évi 2,2% potenciális növekedési üteme hosszabb távon 1,3%-ra csökkenhet. Az új tagállamokban a vizsgált időszakban a potenciális növekedési ütem nagyobb mértékű csökkenése jelezhető előre. Azaz 2030-tól a konvergencia megállhat, majd akár mérsékelt távolodás is bekövetkezhet az EU15-től. Mindennek az alapját a következő tényezők képezik: egyrészt a termelékenységnövekedés üteme 2050-re kiegyenlítődhet, másrészt a demográfiai előrejelzések kedvezőtlenebbek az új tagállamokban, mint a régiókban. Megjegyzendő azonban, hogy mind a munkatermelékenység (illetve az azt meghatározó fő tényezők: a teljes tényezőtermelékenység, illetve a tőkeigényesség), valamint a foglalkoztatottság alakulása számos tényezőtől függ. A szimuláció a legvalószínűbbnek tűnő, változatlan politikák feltételezésén nyugvó változatot vette alapul. (E tényezők lehetséges eltérő mozgáspályái érzékenységi elemzésekkel vizsgálhatók.) *Az uniós és a nemzeti politikák pedig mélyreható reformok révén módosíthatók.*

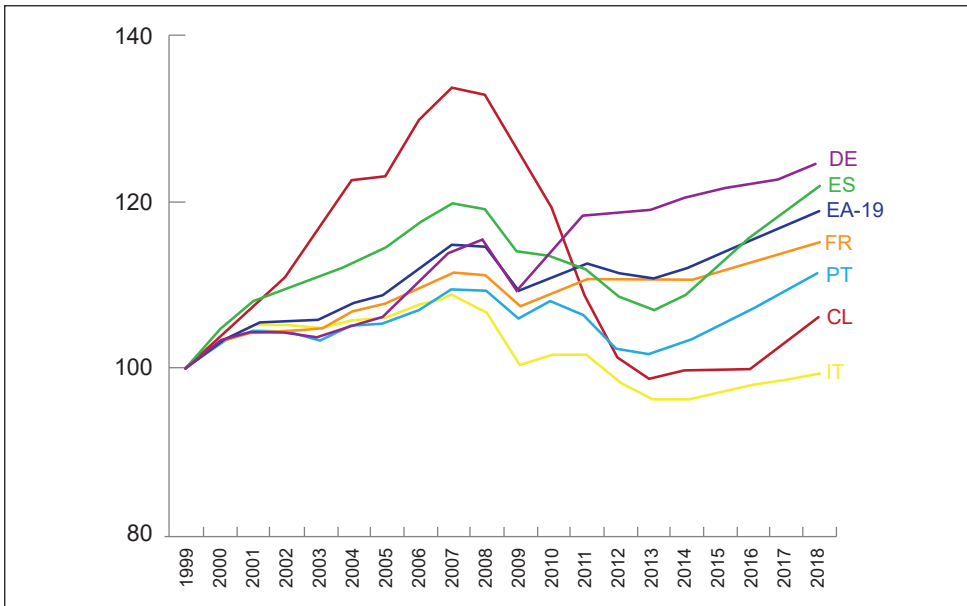
10.3. A legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság tanulságai: elhúzódozó, differenciált kilábalás²²²

A 2008-ban megkezdődött pénzügyi és gazdasági válság során a növekedési feszültségek felfokozódtak s új szakaszba kerültek. Az európai országokban súlyosbodó növekedési problémák jelentek meg. Egyes tagállamokban *növekedési krízis* alakult ki. A kilábalás megindult, ám a helyreállítás lassú és részleges lehet. (HALMAI 2014, 2018a)

A 2008. évi válságot közvetlenül megelőző években az átmenetileg rendkívül mérsékelt tőkeköltségek a beruházási ráta magas szintjéhez vezettek az EU tagállamaiban. Ez a *beruházási csúcs döntően a nem exportálható javak és szolgáltatások* (mindenekelőtt az ingatlanágazat) *területén valósult meg.* A gazdaság túlfűtöttsége *eszközárborékok képződéséhez* vezetett. Egyes tagállamokban rendkívül magas ingatlanárak alakultak ki. A keresletet jelentős részben hitelek fedezték. Egyre újabb ingatlanfejlesztések indultak.

A krízis kirobbanásával a buborék kipukkadt: az ingatlanárak zuhanni kezdtek, a jelzáloghitelek mögött álló fedezet elolvadt. Kényszerértékesítések kezdődtek, a fejlesztések pedig leálltak. Mindez súlyos zavarokhoz, a munkanélküliség növekedéséhez, a hitelrendszer megrendüléséhez, a gazdaság recessziójához vezetett. (A GDP, illetve a beruházások alakulását a 10.4., a 10.5. és a 10.6. ábra mutatja.)

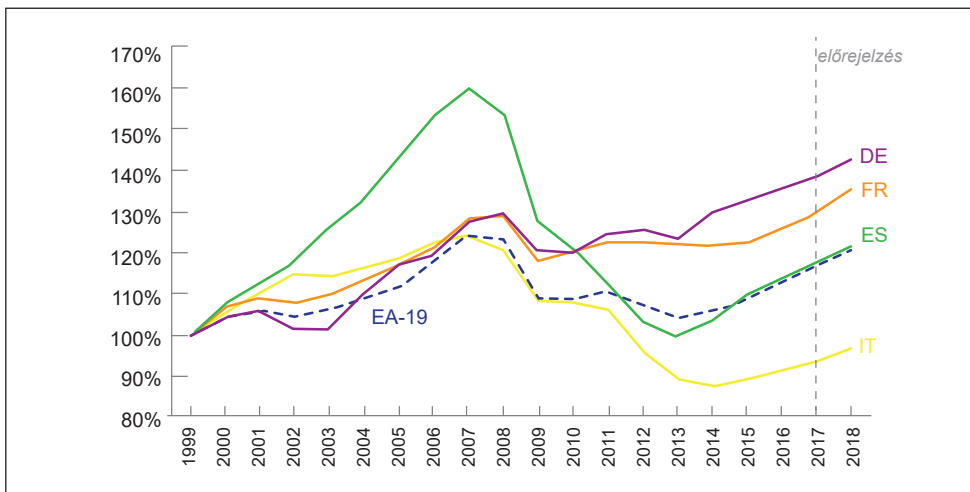
²²² A legutóbbi válságról lásd REINHART–ROGOFF 2013, illetve átfogó és európai tanulságokkal: CSABA 2018b.



10.4. ábra

Csak lassan áll vissza az egy főre jutó reál GDP-index, 1999=100

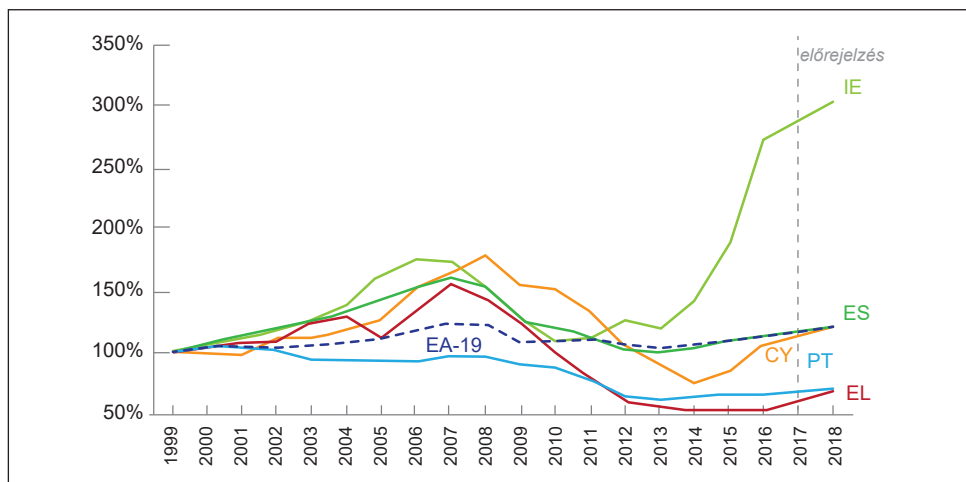
Forrás: Európai Bizottság



10.5. ábra

Beruházási irányzatok az euróövezetben és egyes euróövezeti tagállamokban I.

Forrás: Európai Bizottság



10.6. ábra

Beruházási irányzatok az euróövezetben és egyes euróövezeti tagállamokban II.

Forrás: Európai Bizottság

A leginkább érintett tagállamokban e folyamat *súlyos külső egyensúlyi problémákkal, a folyó fizetési mérleg jelentős hiányával, növekvő sérülékenységgel járt együtt.* Az elkerülhetetlen alkalmazkodás az erőforrások átcsoportosítását követelte és követeli meg a nem exportáló szektorból a forgalmazható javakat előállító ágazatokba. (Ebben az értelemben beszélnek Európa „újraiparosításáról”.) Az exportorientált ágazatok (a növekedés „mozdonyai”) ráadásul *magasabb termelékenységgel* működnek. Arányuk növekedése a hatékonyságot is emeli. Az erőforrások gyors átcsoportosítása mérsékelheti a növekedési potenciált érő veszteséget. A gyors szerkezeti átalakulást mozdíthatja elő a globális értékláncokba történő bekapcsolódás. Az átcsoportosítás zavarai pedig az erőforrások romló kihasználásához, a munkanélküliség növekedéséhez vezethetnek.

A válság tehát tisztító hatást fejthet ki. Erőforrásokat szabadíthat fel a magasabb hatékonyságú tevékenységek számára. A krízis tehát új esélyt, új lehetőséget is nyújt a teljes tényezőtermelékenység növekedése számára.

A potenciális növekedés üteme az EU-tagállamokban egészen 2013-ig folyamatosan mérséklődött. 2020-ban a válság előtti ütemnek várhatóan a felét sem éri el. Az EU potenciális kibocsátása 2020-ban mintegy 20%-kal lehet kisebb, mint a válság előtti növekedési ütem fennmaradása esetén lenne.

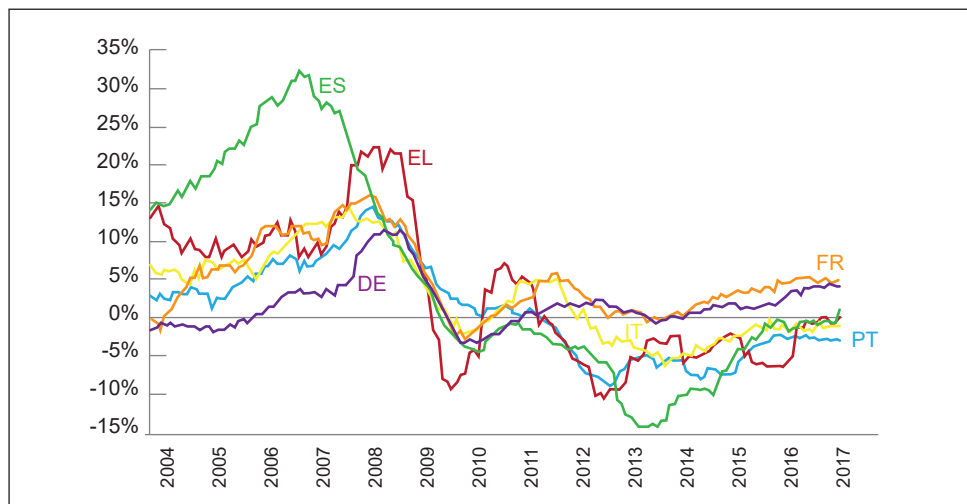
A kilábalás lassú, szaggatott, részleges s nagymértékben eltérő mértékű az egyes EU-tagállamokban. *A válság előtti növekedési ütem a kilábalás után sem áll helyre.*

A pénzügyi és gazdasági válság tartósan ránehezedik a következő időszakra is. Az erőforrások reallokációja lassú maradhat, ha adottnak tekintjük a mérlegkiigazítás szükségességét, a strukturális merevségek és a bankszektor gyengeségei fennmaradását.

A súlyos pénzügyi krízist követő *kilábalás* 2009 után az EU-tagállamokban is megkezdődött. 2011-ig annak *modellje* a pénzügyi kríziseket követő helyreállítás jellemzői szerint alakult. Üteme azonban átlagosan mérsékeltebb volt, mint a korábbi krízisek esetében. E dinamikát döntő mértékben a korlátozott lakossági kereslet és a szigorú hitelfeltételek fékeztek. A helyreállítás az egyes tagállamokban eltérő sebességgel ment végbe. A kilábalás előrehaladtával azonban a kezdeti bankkrízis hatása közpénzügyekre egyre erőteljesebbé vált. Mindezek miatt egyes tagállamokban egyre súlyosabb szuverén adósságválság alakult ki. A *banki és a szuverén adósságválság* közötti kölcsönhatás felerősödése megnövelte a reálgazdaságot érintő hatást. Kedvezőtlen visszacsatolás jött létre a pénzügyi és a reálszektor között. 2011 ősze és 2013 tavasza között mindezek miatt ismét recesszió alakult ki az EU gazdaság átlagában (*dupla – double-dip – recesszió*).

2011-től tehát az európai válság folyamataiban a hangsúly a bankszektorról a szuverén adósságkrízisre helyeződött át. Ez a *mély pénzügyi válság lényeges jellemzője*. E folyamatok felerősödésében – különösen kezdetben – jelentős szerepet töltek be az euróövezet intézményi és szabályozási hiányosságai.

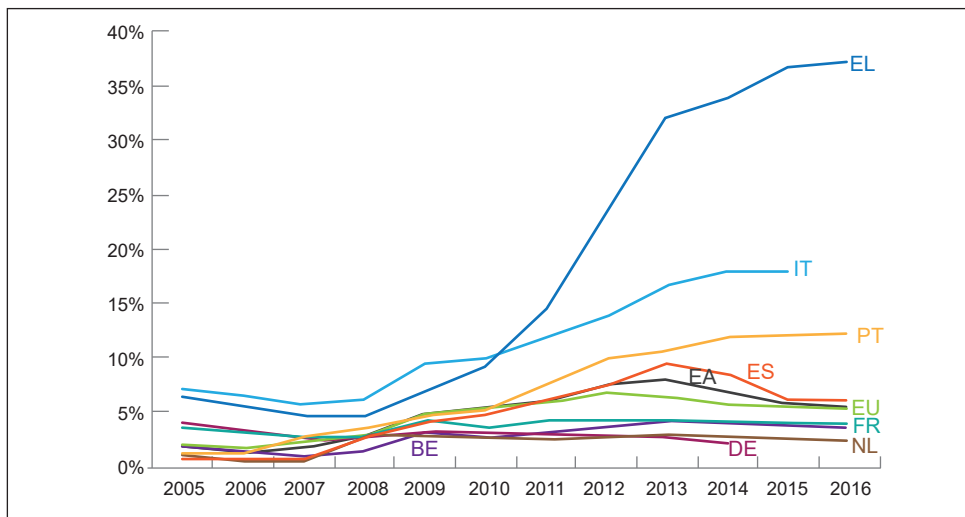
A lakóingatlanok árbuborékának kipukkadása, egyes pénzügyi eszközök értékének erőteljes csökkenése, a kockázattal kapcsolatos magatartás változása a hitelek újraarázásához és az adósságsszintek felülvizsgálatához vezetett. A magánadósságok felhalmozódása a válságot megelőző időszakban, illetve az államadósságok ugrásszerű megnövekedése a pénzügyi krízis kitörése után egyaránt az adósságsszint kényszerű mérsékelését (más szóval a *mérlegalkalmazkodást*) követelte meg az EU27 országaiban. (A vállalati hitelállomány alakulását a 10.7. ábra jelzi. Egyidejűleg – különösen egyes tagállamokban – erőteljesen megnőtt a nem teljesítő hitelek aránya. Lásd a 10.8. ábrát.)



10.7. ábra

Trendek a nem pénzügyi vállalatoknak nyújtott hitelösszegekben – névértéken számított hitelállomány, éves növekedési ráta

Forrás: Európai Bizottság



10.8. ábra

A nem teljesítő hitelek teljes bruttó hitelállományhoz viszonyított arányának alakulása

Forrás: Európai Bizottság

Az Európai Unió és az euróövezet tagállamainak átlagában az államadósság először 2012-ben közelítette meg a kritikus, 90%-os GDP-arányos szintet. Ez az adósságszint már hosszabb időszakon át is mérsékelheti a potenciális növekedés ütemét. A szükséges *fiskális konszolidáció* pedig – az intézkedések összetételétől és a kiigazító pálya hitelességétől függően nagy eltéréssel – ugyancsak visszafoghatja – különösen rövid távon – a gazdasági növekedés ütemét.

Egyetlen tagállam sem lehetett immunis a nagy recesszióval szemben. Ugyanakkor az egyes gazdaságok kilábalásának útjai sebezhetőségük függvényében jelentősen eltérhettek: az ingatlanárak erőteljes csökkenésével sújtott országok, az exportorientált nemzetgazdaságok és/vagy a fiskális konszolidációs intézkedések növekvő fontosságú tényezővé váltak a rövid távú növekedési kilátásokban. Mindennek eredménye a *több sebességgel történő helyreállítás*. A teljesítmények eltérése nemcsak a fejlett „magországok” és a periféria között, hanem e csoportokon belül is jellemző.

2013 tavaszától az aktuális kibocsátás ismét nőtt az EU átlagában. Az államkötvénypiacok stabilizálódtak, a hitelfelárak csökkentek. Fontos fejlemény a krízismenedzsment előrehaladása, illetve a gazdasági kormányzás reformjának megindulása az EU-ban, elsősorban az euróövezetben.²²³ A gazdasági fordulat *mérsékelt helyreállítás* kezdetét képezte. E folyamat továbbra is többsebességgel valósult meg. Leginkább a kisebb, exportorientált gazdaságok nőttek. Különösképpen a szuverén adósságválság sújtotta tagállamok esetében lassú a kiemelkedés a mély recesszióból vagy az elhúzódó stagnálásból.

²²³ Lásd e kötet 9.3. alfejezetét.

Empirikusan bizonyítható, hogy *a pénzügyi krízisek a kibocsátási szint elhúzódó vagy állandósuló csökkenésével járhatnak együtt.* (CERRA–SAXENA 2008; HAUGH et al. 2009) Erről tanúskodnak Japán, Finnország és Svédország 1990-es évek elejéről származó tapasztalatai is. E folyamatot *a munkanélküliség állandó növekedése és a beruházási ráta visszaesése vezérli.*

A beruházásokra nehezedő, lefelé irányuló nyomás tényezői:

- a vállalati és háztartási hitelekre számított kockázati prémiumok növekedése;
- a szokásos beruházási szinthez történő visszatérés, amely a túlfűtött időszak (*boom*) túlzott (a pénz- és az ingatlanpiaci buborék által létrehozott) beruházási arányát korrigálja.

A Quest-modellel végzett szimulációk is alátámasztják a munkaerő- és termékpiacokon kialakuló alkalmazkodási zavarok, *nominális merevségek, a kialakuló magasabb strukturális munkanélküliség* potenciális növekedésre gyakorolt negatív hatását. (RATTO–ROEGER – IN’T VELD 2009) A szimulációk is jelzik a munkaerőpiaci működési zavart (kudarcot): a krízist követően elmarad a nominálbérek alkalmazkodása. E nominális merevség a foglalkoztatás csökkenéséhez és a strukturális munkanélküliség növekedéséhez vezethet.

10.4. Krízis és a krízis után: kilábalás vagy állandó sokkok, mélyülő modellválság?²²⁴

A 2008-ban kezdődött pénzügyi és gazdasági válság a gazdasági teljesítmények rendkívül gyors visszaesésével járt, különösképpen az Egyesült Államokban és a legtöbb EU-tagállamban. *Új kockázatok* körvonalazódtak.

Az „állandósult sokk” szcenáriója szerint 2014 és 2020 között a munkatermelékenység és a munkainput növekedési üteme megközelíti az alapszcenáriót, ám a munkanélküliségi ráta 2020-tól folyamatosan 1%-kal magasabb, mint az alapszcenárióban, a munkatermelékenység évi növekedési üteme pedig 2020-tól annál 0,25%-kal alacsonyabb.

Az egy főre jutó GDP-szint jelentősebb csökkenése következik be az „állandósult sokk” szcenárióban. E mozgáspálya megvalósulása esetén az egy főre jutó GDP 2040-ben 16%-kal, 2060-ban pedig 20%-kal alacsonyabb, mint az alapváltozat esetében. *Azaz e szcenárió megvalósulása esetén a gazdasági növekedés üteme a teljes projekciós időszakban lényegesen alacsonyabb lenne az eddigi feltételezettnél.*

Az állandósult sokkok jelzett kialakulása és tartós fennmaradása az eddigi növekedési és felzárkózási modell megrendüléséhez vezetne Európában. Hosszú távon az európai GDP egyötöde esne ki, s különösen drámai mértékben – ám országoként eltérő módon – romlanának a reálkonvergencia esélyei is.

²²⁴ A kötet természetesen – a Bevezetésben foglaltaknak megfelelően – nem tárgyalhatta a 2020 elején kitört koronavírus-krízis lehetséges következményeit. E válság újabb, egyelőre nem felmérhető hatású és időtartamú sokkot jelent az európai és a globális növekedési folyamatok tekintetében.

10.5. Néhány tanulság

1. Az Európai Unió *potenciális növekedési üteme tartósan mérsékeltebb, mint a legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság előtt volt.* A potenciális növekedési ütem a munkatermelékenység viszonylag kedvező alakulását tartalmazó projekció esetén is alacsony szinten alakul. Mindez a kedvezőtlen demográfiai változások hatásait is tartalmazza. Ugyanakkor a termelékenység (s különösképpen a teljes tényezőtermelékenység) jóval mérsékeltebb jövőbeli emelkedése is lehetséges, ami a fő változatnál még kedvezőtlenebb növekedési pályát eredményezne.

2. Az új tagállamok a csatlakozást követően jelentős mértékű konvergenciát eredményező tranzíciós pályán haladtak. *Ám a felzárkózás üteme az idő előrehaladtával mérséklődik, majd megszakadhat.* E tagállamok növekedése mintegy három évtized múlva jóval mérsékeltebb lehet, mint az EU15 tagállamok akkori átlaga. Reális veszély, hogy az új tagállamok konvergenciája az EU15 egy főre jutó GDP-szintjének mintegy háromnegyedén valósul meg. *Azaz az EU12 országai a kezdeti gyors felzárkózást követően egyre inkább stagnáló, sőt akár távolodó „konvergenciaklubot” képezhetnek.*

3. A világgazdaságban jelentős kockázatok körvonalazódnak. Jelentős a sokkok ismétlődésének veszélye. E változások *az európai növekedési potenciál további erózióját vetítik előre. A sokkok állandósulása az eddigi európai növekedési és felzárkózási modell megrendülésével fenyegetne.*

4. A kedvezőtlen, illetve a vártnál is fenyegetőbb irányzatok meghaladására, a fentiek-nél *kedvezőbb növekedési pályára átfogó, integrált strukturális reformok²²⁵ nyújthatnak esélyt.* Azok következetes megvalósítása kínál lehetőséget az európai modell megújítására, egyúttal a konvergenciafolyamatok kedvezőbb alakulására.

5. Mindezekhez azonban nem kerülhető meg *az európai modell mélyebb átgondolása.* A globális kihívások, a valóban időtálló európai értékek és az alapidimenziók közötti új szintézis nyújthat iránymutatást a hatékony cselekvéshez.

Áttekintendő fogalmak

- potenciális növekedés
- termelékenység
- humán tőke
- a tőkeintenzitás növekedése
- teljes tényezőtermelékenység
- idősödés
- tőkefelhalmozás
- a növekedési potenciál kifulladás
- felzárkózási növekedés
- az európai növekedés „aranykora”
- termelékenységi rés
- gazdasági túlfűtöttség

²²⁵ E témakörrel lásd a 11. fejezetet.

- eszközárborék
- pénzügyi krízis
- recesszió
- mérlegalkalmazkodás
- strukturális munkanélküliség
- kilábalás
- reallokáció
- dupla recesszió
- sokszcenáriók
- strukturális reformok
- európai modell

11. Európai növekedési programok

Az 1990-es években a gazdasági integráció előrehaladásával egyidejűleg egyre erőteljesebb globalizációs-versenyképességi kihívások érték az Európai Uniót. E kihívásokra – a Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakaszának kezdetén, az euró bevezetését követően – adott első válasz a 2000 márciusában a lisszaboni csúcscrtekezleten elfogadott tíz évre szóló stratégiai program volt. Annak lejárta után újabb, ugyancsak tízéves programot fogadtak el Európa 2020 néven. Azok elsősorban a tagállamok gazdaságpolitikájának konkrétabb összehangolására irányultak és irányulnak.

E *növekedési programok* – a tényezők nagy számára s a nemzeti preferenciák jelentős eltéréseire figyelemmel – a belső piactól vagy a monetáris integrációtól eltérő koordinációs mechanizmust tartalmaznak.

11.1. Lisszaboni stratégia, szerkezeti reformok

A lisszaboni stratégia kitűzött fő céljai az alábbi területekre összpontosultak:

- a versenyképesség erősödését elősegítő reformok;
- kutatás-fejlesztés, innováció, infokommunikáció;
- foglalkoztatás és képzés;
- társadalmi kohézió;
- fenntarthatóság, a természeti környezet védelme.

A 2000-ben elfogadott, majd 2005-ben módosított lisszaboni stratégia jelentős részben korábban az integráción kívül maradó területekre (oktatás, kutatás, innováció, vállalkozásfejlesztés, munkaerőpiac, szociális biztonság stb.) irányult. E hagyományosan nemzeti kompetenciába tartozó területek „lágyabb” közösségi koordinációját kívánták megteremteni a közösségi módszer kiterjesztése helyett.

A lisszaboni stratégia a foglalkoztatási politikák, a termékpiaci szabályozás, a makro- és mikroökonómiai folyamatok közötti kapcsolatokkal foglalkozó korábbi megállapodásokat foglalta magában. Mindezekon túl azonban további területekre is kiterjedt: a vállalkozásösztönzésre, a tudásalapú gazdaságra és az információs társadalomra, a kutatás-fejlesztésre és az oktatásra, majd újabb és újabb területekre. Megjelent benne az átfogó célokra alapozott *integrált reformstratégia* igénye.

Az e stratégiába illeszkedő *strukturális reformok* öt fő típusba sorolhatók:

- termék- és tőkepiaci reformok;
- beruházások a tudásalapú gazdaságban;
- munkaerőpiaci reformok;
- szociálpolitikai reformok;
- környezetpolitikai reformok.

Ugyanakkor több tekintetben tisztázatlan maradt a stratégia alapelemei közötti viszony. Homályban maradtak az alapidimenziók közötti átváltási, illetve komplementer kapcsolatok is: hogyan lehet úgy erősíteni a versenyképességet, hogy fennmarad a szociális és környezetvédelem magas szintje? Miként gondoskodhatnak a kormányok a korábbiaknál jobban az innovációról, hogy egyidejűleg javul az államháztartási egyenleg?

A lisszaboni folyamat tartós eredménytelensége is aláhúzta a prioritások pontosabb meghatározásának igényét. A Wim Kok vezette bizottság jelentése szerint Európának először a növekedésre és a munkahelyteremtésre szükséges összpontosítania (anélkül, hogy elhanyagolná a folyamat környezeti és társadalmi vetületeit).

A következőkben e reformok lehetséges közgazdasági hatásait és mechanizmusait, mint az európai alkalmazkodás valóságos esélyét képező tényezőket tekintjük át.

11.2. A szerkezeti reformok hatásai – parciális megközelítésben²²⁶

A szerkezeti reformok végső célja a jólét fenntartható javítása. (Vesd össze a 10.1. alfejezettel.) Annak lehetőségét három fő tényező határozza meg: a jövedelem-, illetve vagyontermelés; a vagyon eloszlása, valamint a természeti környezet minősége. Az egy főre jutó GDP mint alapvető mutató a 10.1. egyenlet szerinti tényezőktől függ. A jövedelem- vagy vagyontermelés növekedése alapvetően két módon valósulhat meg: a munkatermelékenység, illetve a munkaerőpiaci aktivitás növekedése révén. A termelékenység akkor javul, ha a termelő rendszerek hatékonyabbá válnak, és innovatív kapacitásuk erősödik. Az aktivitási ráta alakulása szorosan összefügg az új munkahelyek keletkezésének mértékével, s növekedése a ledolgozott összes munkamennyiség emelkedését eredményezi. *A stratégia alapvető célja volt: a piac működését javító szerkezeti reformokkal járuljon hozzá a foglalkoztatási ráta fenntartható emeléséhez, a termelékenység gyorsabb növekedéséhez.* A szerkezeti reformok összetett mechanizmus révén gyakorolnak hatást a munka termelékenységének és a ledolgozott munkaórák számának alakulására.

A strukturális reformok hatásainak számszerűsítése igen bonyolult feladat:

- a reformintézkedések az egyes tagállamokban esetenként eltérő módon valósulnak meg;
- egyes esetekben a tervezett reformok megvalósítása elhúzódik;
- a különböző részterületeken megvalósuló reformok között bonyolult komplementer és átváltási összefüggések állnak fenn;
- egyes hatások csak később mutathatók ki;
- nehézséget jelent a reform hatásainak elválasztása az egyéb hatótényezőktől.

A strukturális reformok fő hatásait először területenként (azaz parciális megközelítésben) tekintjük át.

A stratégia alapvető eleme a belső piac jobb működésének megteremtése és az üzleti környezet javításának igénye. Mindezek eredményeként enyhülhetnek a piaci torzulások; fellendülhet a beruházási tevékenység; bővíthetnek az innováció lehetőségei; végső soron pedig erősödhet az EU versenyképessége.

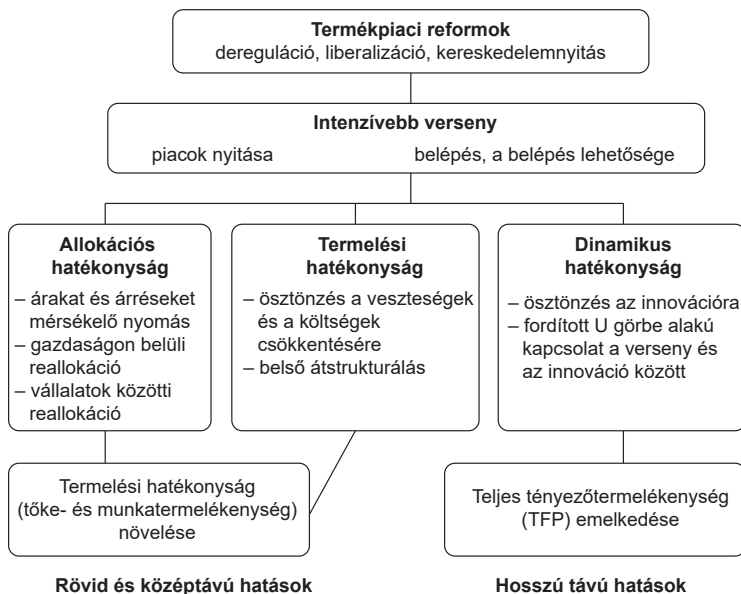
²²⁶ A továbbiakban elsősorban a következő munkákra támaszkodunk: HALMAI 2006, 2014, 2018b.

E célok érdekében mindenekelőtt a következő intézkedések megvalósítása szükséges:

- a termékek és szolgáltatások belső piacának tökéletesítése, beleértve a még fennmaradt összes nem vámjellegű akadály eltörlését;
- a hálózati iparágak liberalizációja: a távközlés, a szállítás, az energiaellátás és a postai szolgáltatások piacának megnyitása nemzeti és uniós szinten;
- a korábban szigorú belépési korlátozásokkal és szabályozással (engedélyek, licencek, jogi korlátozások, szabályozott árak, korlátozott kereskedési időszak stb.) védett piacok megnyitása (liberalizáció és dereguláció);
- az adminisztratív terhek csökkentése, a szabályozás minőségének javítása, egyszerűbb adózás, a vállalkozásindítás könnyítése (például a kockázati tőke korábbiánál jobb elérhetőségének megteremtése révén).

E reformok három módon is hatást gyakorolnak a termelékenységre és a foglalkoztatásra:

- *Hatékonyabb allokáció.* A reformok közvetlen hatása az erőforrás-allokáció hatékonyabbá válása. Az intenzívebb verseny miatt mérséklődnek a reálárak.
- *Növekvő termelési hatékonyság.* A verseny korábbiaknál hatékonyabb munkaszervezést és munkavégzést, az erőforrásokkal történő takarékosabb gazdálkodást kényszerít ki.
- *Növekvő dinamikus hatékonyság.* A verseny kikényszeríti, hogy a piaci szereplők többet fektessenek be termék- és folyamatinnovációba, közeledjenek a technológiai határokhoz. (A versenyorientált termékpiaci reformok termelékenységi hatásait a 11.1. ábra foglalja össze.)



11.1. ábra

Versenyorientált termékpiaci reformok termelékenységi hatásai

Forrás: a szerző szerkesztése

A *belső piac erősítése* nyomán korábbi nemzeti monopóliumok versenyre kényszerülnek. A nagyobb piac egyúttal nagyobb méretgazdaságossági lehetőségeket nyújt a hatékony piaci szereplők számára. A fogyasztót védő szabályok előmozdítják, hogy az élesebb verseny előnyei eljussanak a felhasználóhoz.

A reformok hatásainak bemutatásához kézenfekvő eszköz az egységes piac kiépítése programjának hatáselemzése. A belső piac elindulása után tíz évvel elvégzett szimulációk szerint a GDP 2002-ben 1,8%-kal, a foglalkoztatottság pedig 1,5%-kal lett volna alacsonyabb a program végrehajtása nélkül.

A szolgáltatási piacok további liberalizálása tovább növelheti a belső piacon a határon átnyúló szolgáltatások nagyságrendjét. Egyúttal jelentősen bővíülhet a közvetlen működőtőke-befektetés e területen.

A hálózati iparágak piacszerkezete a reform nyomán folyamatosan változik. A megnyíló piacokra új vállalkozások lépnek be. A változások nyomán az Európai Unióban a termelékenység a leggyorsabban a kommunikáció, a légi forgalom és az energia szektorokban nőtt. A piacnyitás meghatározó módon járul hozzá a hatékonyság növeléséhez a következőkben is.

Az integrált transeurópai hálózatok kiemelkedő jelentőségük az EU versenyképességének alakulása és az új tagországok felzárkózása számára. A szállítási költségek csökkenése, a nemzeti hálózatok összekapcsolása a kereskedelmi korlátok lebontásához hasonló hatásokkal jár. A transeurópai hálózatok kiépítése javítja a piacra jutás lehetőségét, erősíti a belső piacon a határokon átnyúló externalitásokat és a méretgazdaságosság lehetőségeit. A szállítási hálózatok fontos szerepet töltenek be a termelés és a szolgáltatások elhelyezkedésében, hozzájárulhatnak a nagy hozzáadott értékű szolgáltatások koncentrációjához és a regionális szakosodás erősödéséhez.

A piacra lépés akadályainak lebontása és a termelékenység növekedése közötti kapcsolat empirikusan is bizonyítható. A belső piacon a közművek és a szolgáltatások piacainak megnyitása a teljes üzleti szektor termelékenységének évi 0,1–0,2%-os növekedésével járt. A szabadabb belépés egyes iparágakban hozzájárult a technológiai rés csökkentéséhez. A termékpiacon szabályozás enyhítése általában magasabb belépési és kilépési arányhoz vezet, ami hatást gyakorol a termelés, a foglalkoztatás és a termelékenység növekedésére. E hatások szektoronként erősen ingadoznak.

A szabályozás elsősorban a piaci kudarcok elhárítását vagy a piaci szereplők védelmét célozza, de jelentős költségekkel is járhat. A versenyképesség növelésének előfeltétele az alacsony költségekkel jellemezhető, a vállalkozást, a beruházást ösztönző üzleti környezet kialakítása. (Ez különösen a kis- és középvállalkozások számára fontos.)

A versenyt korlátozó termékpiacon szabályozás (belépési korlátok, a piaci mechanizmus bizonyos korlátozása) negatív hatást fejt ki az OECD-országok foglalkoztatási mutatóira is. A termékpiacon szabályozás összevont indikátorai alapján végzett vizsgálatok szerint az OECD átlagától kb. 3%-ig terjedő eltérés mutatható ki a foglalkoztatási rátában a termékpiacon szabályozás mértékének függvényében. Húsz OECD-ország paneljét felhasználva az 1985–1995. évi időszakban a termékpiacon reformok (a vámtarifák csökkentése, a termékpiacon deregulációja és liberalizációja) hatásait a teljes tényezőtermelékenység növekedésére hosszú távon évi 0,2–0,3%-ra becsülték.

A pénzügyi szolgáltatások belső piacának erősítésére több konkrét intézkedést irányoztak elő:

- a pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó, illetve a kockázati tőke szerepének növelését célzó akcióterv végrehajtását;
- a kormányzati kötvénypiacok további integrációjának elősegítését;
- a társaságok pénzügyi beszámolóinak összehasonlíthatóságának növelését;
- intenzívebb együttműködést a pénzügyi piacokat szabályozó intézmények között;
- közös adócsomag alkalmazását.

Az integráció erősíti a pénzügyi szektor fejlődését, csökkenti a tőke költséget. Mindezzel hozzájárulhat a kitűzött reformcélok (például a vállalkozások ösztönzése, a tudásba és az innovációba történő befektetések növelése) teljesítéséhez. A pénzügyi feltételek fejlődése az alábbi módon gyakorol közvetlen hatást a gazdasági növekedésre, a jólét alakulására:

- *Kisebbségi tranzakciós költségek.* A pénzügyi integráció nagy és likvid pénzügyi piacokat, növekvő méretgazdaságossági lehetőségeket, növekvő versenyt eredményez. E tényezők hatására mérséklődhetnek a tőke költségek, gyorsabb lehet a beruházások megtérülése.
- *Nagyobb kockázatmegosztási lehetőségek.* A határon átnyúló tranzakciók megkönnyítése növeli a befektetők lehetőségeit a kockázatok földrajzi megosztására. A nagyobb és versenyképes pénzügyi rendszer ösztönzi az innovációt, nagyobb mozgásteret nyújt a kockázatot megosztó eszközök és technikák alkalmazására.
- *Hatékonyabb erőforrás-allokáció.* A korábbiaknál kisebb tranzakciós költségek és jobb kockázatmegosztási lehetőségek a tőke hatékonyabb allokációját eredményezhetik. Több és termelékenyebb beruházást tesznek lehetővé. A pénzügyi lehetőségekhez történő kedvezőbb hozzáférés javítja a vállalkozások (köztük a kis- és középvállalkozások) piaci pozícióját, megkönnyíti a gazdaság alkalmazkodását a külső környezet és a technológia változásához.

A *pénzügyi integráció* – makroökonómiai szemléletű ökonometriai vizsgálatok szerint – közép- és hosszú távon a tőke költség mintegy 0,5%-os csökkenését eredményezheti. Ennek révén a GDP hosszabb távon 1,1%-kal, a beruházás 6%-kal, a magánfogyasztás 0,8%-kal, a foglalkoztatás pedig 0,5%-kal növekedhet. Az elemzés dinamizálása még erősebb növekedési és foglalkoztatási mutatókat eredményez.

A hatások feltárását célzó mikroökonómiai megközelítés a pénzpiaci integráció és a vállalati növekedés közötti kapcsolatra összpontosít. Az ökonometriai elemzések eredményei szerint, ha az EU ipara az Egyesült Államok vállalataihoz hasonló feltételek között jut finanszírozáshoz, az előállított hozzáadott érték tartósan évi 0,74–0,94%-kal növekedhet.

A pénzügyi piacok – főleg a lakosságiak – az EU-ban még mindig nagyon szétszórtak. A jelzáloghitelek, az online bankműveletek, illetve a befektetési alapok piacainak nem kielégítő integrációja költségtöbbletet okoz. E hiányosságok gyengítik az EU általános növekedési kilátásait.

A *tudásba történő beruházás* kulcsfontosságú az Európai Unió fejlődési folyamataiban. Az EU a GDP mintegy 4%-át fordítja K+F, szoftver-előállítás és felsőoktatás céljára, míg az Egyesült Államokban 6,8% ez az arány. Az EU kevésbé volt sikeres e beruházások kereskedelmi termékekhez felhasznált innovatív technológiákká történő átalakításában. A *tudásalapú gazdaságba* történő átmenet az EU növekedési potenciáljának erősítésének központi tényezője. A tudásalapú gazdaság a tudás behatolásán (élethosszig tartó tanulás),

az új tudás meglévőhöz történő hozzáadásán (K+F, oktatás) és a mindennapi életben történő alkalmazásán (technológia, termék- és folyamatinnováció) alapul.

A modern növekedési elméletek a kutatási inputokat és a humán tőkét tekintik a hosszú távú növekedés fő hajtóerejének. Különösen fontos az innovatív technológiák és termék-innovációk kereskedelmi alkalmazásának képessége.

A növekedési potenciál növelése alapvetően az *európai humán tőke minőségétől* függ. Az élethosszig tartó tanulásba történő beruházások növelik a munkaerő alkalmazkodóképességét, a tudásalapú gazdaság új igényeinek kielégítését s a vállalkozói magatartás szélesebb körű kifejlődését.

A növekvő képzettség nagymértékben befolyásolja a termelékenységet, a foglalkoztatást, a gazdasági növekedést. A hatékonyabb oktatási rendszer s az átlagosnál egy évvel hosszabb iskoláztatás a GDP 0,3–0,5%-os növekedésével járhat.

Az oktatásra fordított közkiadások aránya az EU-ban a GDP mintegy 5%-a, a költségvetések 11%-a. E kiadások felhasználásának hatékonysága kiemelkedő jelentőségű mind a növekedés, mind a fenntartható közpénzügyek tekintetében. Közforrásokat elsősorban a rendszer magas társadalmi hasznot, illetve a társadalmi méltányosságot biztosító elemeinél szükséges alkalmazni. Ugyanakkor nagyon fontos az élethosszig tartó tanulást szolgáló magánberuházások megfelelő ösztönzése. Az EU és versenytársai közötti különbségek egyike az oktatásba, különösen a felsőoktatásba és a továbbképzésbe történő magánberuházások színvonala. Az USA-ban az oktatási intézményekbe történő magánberuházások négyszer nagyobbak, mint az Európai Unióban (a GDP 2,2%-a, szemben az EU-beli 0,6%-kal).

Állandósult és növekvő különbség áll fenn a K+F-célokra fordított források (az úgynevezett GERD-mutató²²⁷) nagyságában az Egyesült Államok és az EU között. (E mutató az előző évtized közepén az Egyesült Államokban 2,8%, míg az EU-ban csak 1,9% volt.²²⁸) Éppen az amerikai gazdaság új technológiák létrehozása és felhasználása terén nyújtott teljesítménye volt az egyik alapvető motívuma a lisszaboni stratégia meghirdetésének. Az Egyesült Államok mintegy 300 ezerrel több kutatót foglalkoztat, mint az EU, nagy részüket az üzleti szektorban. (Az utóbbi aránya a kutatók foglalkoztatásában az USA-ban meghaladja a 80%-ot, míg e mutató az EU-ban csak 50%.) A K+F nagyobb részét az Egyesült Államokban a magánszektor valósítja meg. 2002-ben az Európai Tanács barcelonai ülésén célul tűzték ki, hogy az Európai Unióban 2010-re a K+F-kiadásokat a GDP 3%-ára növeljék. Az összes K+F-kiadás kétharmadát az üzleti szektornak kellene fedeznie. Lényeges strukturális probléma az EU-ban a kutatási tevékenység szétfűzöttségének, a kutatók mobilitásának hiánya, az innovációk piaci hasznosításának hiányosságai. (A GERD-mutatóra vonatkozó, alapvető fontosságú cél eddig nem teljesült az EU-ban. Az arány a tagállamok súlyozott átlagában 2016-ban is csak 2,03% volt. Változatlanul figyelemre méltóak az egyes tagállamok közötti eltérések: Svédország, Finnország, Dánia, Ausztria és Németország e mutatója 3% körüli vagy a feletti, míg Bulgária, Ciprus, Horvátország, Litvánia, Málta és Szlovákia az 1%-ot, Románia pedig a 0,5%-ot sem éri el.²²⁹)

²²⁷ A K+F-re fordított bruttó kiadások GDP-hez viszonyított aránya (*gross expenditure on research and development – GERD*).

²²⁸ 2016-ban az amerikai arány 2,79%, míg az EU-ban ugyanez a mutató 2,03% volt.

²²⁹ Magyarország esetében ez az arány 2016-ban a GDP 1,21%-a volt.

A szerkezeti reformok megvalósításához a következők szükségesek:

- *erős innovációs kultúra*, amely az oktatás, a kutatás és az ipar produktív, interaktív kapcsolatára épül;
- *jól működő termékpiacok*, amelyek a vállalatokat innovációra ösztönzik; s lehetővé teszik új, innovatívabb vállalkozások piacra lépését;
- *rugalmas munkaerő- és tőkepiacok*, hogy az innovatív vállalkozások hozzáférjenek a pénz- és a humán tőkéhez.

Empirikusan is bizonyított, hogy a K+F-beruházás a termelékenységnövekedés fő mozgatója. A K+F-kiadásoknak a GDP 2002. évi 1,9%-át kitevő arányáról 3%-ra történő emelése öt év alatt – az Európai Bizottság tanulmánya szerint – 1,7%-os GDP-növekedést eredményezhet, míg a költségvetési egyensúly – átmenetileg – a GDP 0,16%-ával romolhat. (A példa jól mutatja az egyaránt fontos célkitűzések közötti konfliktusok, átváltási kapcsolatok jelentőségét.) A növekvő és hatékonyabb K+F eredményeként hosszabb távon (további öt év múltán) a GDP 4,2%-kal, újabb öt év múltán pedig 7%-kal nőhet, ami önmagában csaknem 0,5%-os évi növekedést jelent, a költségvetési egyensúly pedig javulhat.

Az EU termelékenységi problémái szorosan összefüggenek a gazdasági szerkezet átalakulásának nehézségeivel a legkorszerűbb, termelékeny ágazatokban, mindenekelőtt az információs és kommunikációs technológiák (IKT) előállítására és alkalmazására terén. Az IT-beruházások eltérő dinamikája – empirikus kutatások szerint – jelentős szerepet töltött be az USA gyorsabb gazdasági növekedésében.

Az EU és az Egyesült Államok ágazati termelékenységi szerkezetének elemzése egyrészt azt mutatja, hogy az EU kevésbé specializálódott a kiemelkedően magas termelékenységnövekedést teljesítő csúcstechnológiai ágazatokra. Másrészt az IKT-t felhasználó ágazatok teljes tényezőtermelékenysége az EU-ban kevésbé nőtt, mint az Egyesült Államokban. A túlszabályozással terhelt környezet (beleértve különösen a munkaerőpiaci szabályozást) számos európai országban fékezte az információs technológiák alkalmazását.

A munkaerőpiaci reformok fő irányai a következők:

- a munkaerőpiac bővítése, a foglalkoztatást előmozdító ösztönzés preventív és aktív munkaerőpiaci intézkedések révén (az utóbbiak között a pénzügyi ösztönzőkön túl a jobb munkafeltételek, a nemek közötti egyenjogúság erősítése, a szakmai és a családi élet összeegyeztethetőségének előmozdítása révén);
- az emberi erőforrások és az üres álláshelyek illeszkedésének javítása a rugalmasabb bérmechanizmus, a munkaerő-mobilitás növelése, az élethosszig tartó tanulás bővítése révén;
- a munkaerőpiac adaptációs képességének erősítése nagyobb, a biztonsággal összekapcsolt rugalmasság megteremtését igényli. Egyrészt a rugalmas munkaerőpiacnak meg kell felelnie a növekvő termékpiaci verseny és a technológiai haladás követelményeinek. A termelékenységet növeli a munkaerő hatékonyabb allokációja. Másrészt a foglalkoztatás biztonsága hozzájárul a magasabb munkaerőpiaci részvételhez, s csökkenti a szegregáció kockázatát a foglalkoztatottak körében. A jobb munkaszervezés végeredményben növeli a társadalmi jólétet, egyidejűleg előmozdítja a képzésben, az élethosszig tartó tanulásban történő részvételt.

A munkanélküliség EU-tagállamok közötti eltérései jelentős részben intézményi tényezőkkel függenek össze. Dánia vagy Svédország esetében a nagy összegű munkanélküli-ellátás jól tervezett aktív munkaerőpiaci politikával, továbbá a megfelelő állás elfogadásának szigorú kötelezettségével együtt alacsony szintű munkanélküliséget eredményezett. Ugyanakkor a munkaerőpiaci mozgásokat és a bérek kiigazítását korlátozó intézmények fokozzák a sokkhatásokból származó munkanélküliséget.

A stratégia politikai ajánlásainak fontos eleme az adó- és a támogatási rendszer reformja a foglalkoztatás előmozdítása érdekében. (Ezeket nevezik a munkát „fizetővé tevő” – *make work pay* – reformoknak.) A munkavállalás a háztartás többi tagjának helyzetétől, illetve további, nem pénzbeli tényezőktől (a munka minősége, a gyermekgondozás hozzáférhetősége, munka-szabadidő egyensúly stb.), másrészt pénzügyi ösztönzőktől függ. Ez utóbbiak különösen a jóléti transzferekre jogosult, egyébként pedig csak viszonylag alacsony munkabért – például csak a minimálbért – elérni képes szereplőknél lényegesek. Ezt nevezik az alacsony bér csapdájának (*low wage trap*). A munkavállalással szembeni esetleges ellenérdekeltség nemcsak az adórendszeren, hanem a szociális támogatási rendszeren is alapulhat.

Fontos terület továbbá a munkavállalást befolyásoló ösztönzők erősítése. Az élethosszig tartó tanulás lehetőségének megteremtése valószínűleg ösztönözheti az idősebbek munkaerőpiaci részvételét, míg a nemek közötti diszkrimináció (például a munkabérekülönbségek) csökkenése a nők számára nyújt ösztönzést. A nők munkavállalási hajlandóságát erősítheti a munka és a családi élet összehangolásának lehetősége (például gyermekgondozási támogatás). Ugyancsak a nők szélesebb körű munkaerőpiaci részvételét segíti elő a korábinál jobb oktatási és képzési rendszer.

A foglalkoztatásvédelmi szabályozás (*EPL – employment protection legislation*) foglalkoztatásra és munkanélküliségre kifejtett hatása nem egyértelmű. A munkaerő alkalmazkodási költségeinek növekedése miatt a munkahelyteremtés és -megszűnés mértéke csökkenhet. Egyes kutatások szerint a felmondási költségek növekedése miatt a vállalatok a munkát középtávon tőkével helyettesítik, ami a gazdasági növekedés alacsonyabb munkaigényességét eredményezi. Empirikus kutatások nem találtak bizonyítékot arra, hogy a foglalkoztatásvédelmi szabályoknak jelentős hatásuk volna a munkanélküliségre és a foglalkoztatási rátára. Más kutatások szerint a foglalkoztatásvédelem makroökonómiai sokkhoz, végeredményben magasabb munkanélküliséghez vezethet. Foglalkoztatásbiztonsági indikátort alkalmazó vizsgálatok szerint a foglalkoztatásvédelmi szabályozás lassítja a foglalkoztatás dinamikus alkalmazkodását.

Több elemzés szerint az 1990-es évek második felében alkalmazott munkaerőpiaci reformok hozzájárulhattak az EU-tagállamok korábinál jobb foglalkoztatási teljesítményéhez. Ám a reformok hatásainak pontos meghatározása lényeges nehézségekbe ütközik.

11.3. Makrogazdasági hatások

A makrogazdasági hatások feltárása különösen nehéz feladat. A parciális hatásvizsgálatok a részpiaci reformok komplementaritását és szinergiáját bizonyították, egyúttal megvilágították e mikroökonómiai politikák egyes makrogazdasági hatásait.

A makrogazdasági hatásvizsgálatok számára azonban nehézséget jelent, hogy a mikrostrukturális reformok az egyes országokban és időszakokban eltérők. Másfelől e vizsgálatok a reformok közép- és hosszú távú egyensúlyi hatásainak feltárására lehetnek képesek. A rövid távú kiigazítási problémák bemutatására azonban nem alkalmasak.

11.3.1. Kölcsönhatások az egyes reformterületek között

A kölcsönhatások egyik figyelemre méltó területe a *termék- és munkaerőpiaci reformok együttes hatása*. Annak fő tényezői a bérek alakulása, az erősebb verseny kényszerítő hatása és a termelékenység növekedése. A termékpiaci reformok három fő mechanizmus révén gyakorolnak hatást a munkaerőpiacra. Egyrészt a termékpiaci verseny erősödése a kibocsátás és a munkero-kereslet növekedését eredményezi. A munkaerő-kereslet bérek iránti érzékenysége erősödik. Másrészt az intenzívebb termékpiaci verseny mérsékli a gazdasági járadékot. Végül élesebb versenyben a vállalatok alacsonyabb költséggel termelnek, hatékonyabban működnek, ami az erőforrások jobb kihasználásához és a teljes tényező-termelékenység növekedéséhez vezet.

Az Európai Bizottság részére készített makrogazdasági hatásvizsgálat szimulációi szerint a termék- és munkaerőpiaci reformok együttes bevezetése hét-nyolc éves időszakban a GDP 3–4%-os, azaz évi mintegy félszázaléknyi növekedését eredményezi. Mintegy 5–6 millió új munkahely jöhet létre. E szimuláció nem tartalmazza valamennyi strukturális reform hatását (köztük a tudásalapú gazdasággá történő átalakulásra irányuló kezdeményezések lehetséges – hatékonysági többletet eredményező – hatásait).

Más tanulmányok a termék- és munkaerőpiaci reformok makrogazdasági hatását is vizsgálták. A Nemzetközi Valutaalap szimulációja vizsgálta: milyen hatással lenne az euróövezetre az Egyesült Államokhoz képest az ár-költség részen (*mark up*) fennálló különbség megszűnése. A szimuláció szerint hosszú távon a GDP 10%-kal nőhet az együttesen alkalmazott részpiaci reformpolitikák eredményeként. (Ha csak a termékpiaci reformok megvalósítására kerülne sor, a szimuláció szerint a GDP hosszabb távon csak 4,3%-kal emelkedne.)

Lényeges látnunk a vizsgálatok korlátait. Azok általában a reformok egyszeri, hirtelen (*big bang*) alkalmazását feltételezik, figyelmen kívül hagyva a fokozatosan bevezetett reformok időzítését és sorrendjét. Az egyes tanulmányok eredményei közötti lényeges eltérések az eltérő kiinduló feltételezésekből, illetve az eltérő kutatási módszerekből származnak.

Az egyes reformterületek közötti kölcsönhatások lényeges eleme a *termékpiaci dereguláció és integráció, továbbá a tudásba történő beruházás együttes hatása*.

A szabályozási reformok alapvető célja a kedvezőbb, a *beruházásokat ösztönző üzleti környezet előmozdítása*. Az európai gazdaság még mindig erősebben szabályozott, mint az amerikai. Ezt támasztják alá a Fraser-index adatai is. Utóbbi mutató öt lényeges elemet mér: a kormányzati szféra nagyságát; a jogrendszer és a tulajdon biztonságát; a valuta megbízhatóságát; a nemzetközi kereskedelem szabadságát; valamint az üzleti élet szabályozását.

Az Európai Bizottság tanulmánya szerint az EU és az Egyesült Államok között a dereguláció mértékében fennálló különbség megszüntetése önmagában csak korlátozott (mintegy évi 0,2%) mértékű termelékenységnövekedést eredményezne. E változás nem lenne elegendő az EU és az Egyesült Államok közötti termelékenységi szakadék megszüntetéséhez.

Az amerikai hatékonyság eléréséhez a deregulációt egyidejűleg további strukturális reformoknak szükséges követniük.

A K+F területén nem a közkiadások növelése, hanem *a kutatási kiadások endogén növekedését elősegítő feltételek kialakítása* a stratégia célja. Annak alapvető tényezői a termékpiacon erősebb integrációja, a hatékonyabb oktatás és a hatékonyabb pénzpiacok működése.

E kínálati oldali reformok bevezetése (dereguláció; termékpiacon integráció; az emberi tőke fejlesztése; a pénzforrások K+F célú és más magas kockázatú felhasználását előmozdító, kedvező beruházási környezet megteremtése) a következő öt-tíz évben az EU potenciális növekedési ütemét akár évi 0,5–0,75%-kal emelheti.

11.3.2. Reform szinergia

A szerkezeti reformok átfogó és összehangolt alkalmazása jelentős *egymást erősítő*, szinergikus hatásokat eredményezhet. A termék- és tőkepiaci reformok révén is előmozdított új üzleti lehetőségek csak akkor használhatók ki, ha megfelelően képzett munkaerőt lehet megfelelő feltételek között foglalkoztatni. A versenyképességet fokozottan kikényszerítő, vállalkozásbarát üzleti környezet előmozdítja a beruházásokat és az innovációt. A termék-, a tőke- és a munkaerőpiacok strukturális reformjai erősítik az üzleti környezetet, javítják a piac működését. Az erőforrások e reformok megvalósításával párhuzamosan az alacsonyabb termelékenységű területekről a magasabb termelékenységű felhasználáshoz áramlanak.

Figyelemre méltóak a pozitív szinergiát előmozdító reformcsomagok alkalmazásával összefüggő esetek.

A strukturális reformstratégia megvalósítása nem egyetlen, uniformizált reformmodell alkalmazását igényli. Az eddigi tapasztalatok szerint két különböző modell²³⁰ egyaránt a növekedés és a munkahelyteremtés jó gyakorlati példájának tekinthető.

Angolszász modell. Az ír és a brit gazdaságot alacsony szabályozási szint, viszonylag alacsony adó- és jóléti kiadási szint, ugyanakkor viszonylag nagy bér- és jövedelemszóródás jellemzi. Írország nagymértékben a közvetlen külföldi befektetésekre alapozó, a termelékenység növekedésére irányuló stratégiát alkalmazott. Az oktatásba és a képzésbe irányuló folyamatos beruházás, az infrastruktúrára fordított beruházás, az alacsony szabályozási korlátok egyaránt e politika sikerét mozdították elő.

Az Egyesült Királyságban széles körű deregulációt valósítottak meg. A termék-, munkaerő- és tőkepiacok a korábnál jóval szabadabbak lettek. Nagy-Britannia a legalacsonyabb szabályozási szinten álló OECD-tagországok közé került.

E reformokat a K+F-tevékenység erőteljes támogatása, a humán erőforrások fejlesztése egészítette ki. Mindezek növekvő termelékenységet és növekvő foglalkoztatási rátát eredményeznek.

Skandináv modell. Főleg Dániára és Svédországra a magas adók és a közszolgáltatások magas szintje, egyidejűleg – a fejlettséghez mérten – viszonylag szűk bér- és jövedelemskála jellemző. A foglalkoztatási ráta mindkét gazdaságban magas. A munkanélküliség – szoros összefüggésben a szakértelem növelését és a munkaerőpiacba történő bekapcsolást ösztönző munkaerőpiaci politikával – mérséklődött.

²³⁰ Az európai piacgazdaságok modelljéről lásd FARKAS 2017.

Dánia és Svédország jelentős lépéseket tett az idősödés problémáinak kezelésére. Sikerült fenntartaniuk az idősebb dolgozók magas foglalkoztatási arányát. Svédországban például olyan nyugdíjrendszert vezettek be, amelynek keretében 61 éves kortól fokozatosan vissza lehet vonulni a munkaerőpiactól, a részmunkaidős foglalkoztatást összekapcsolva a nyugdíj igénybevételével.

Mindkét országban viszonylag csekély a termékpiacon a regulációja. Néhány területen még korlátozott a verseny. Egyes piacok további megnyitása fontos politikai prioritás. E stratégiát – különösen Svédországban – a tudás gazdaságba történő jelentős beruházás, továbbá az oktatás kiemelt fejlesztése egészítette ki. (Svédország a GDP nagyobb hányadát fordítja K+F-re és az informatikai technológia fejlesztésére, mint az Egyesült Államok.)

A skandináv országokban a gazdasági reformokat és a környezetjavító intézkedéseket sikeresen, különösebb konfliktusok nélkül kapcsolták össze. A környezet gondozásának kiemelt kezelése – a skandináv országok polgárai szerint – meghatározó jelentőségű a magasra értékelt életminőség alakulásában.

A tárgyaló országok általában a legjobb gazdasági eredményeket érik el az EU-ban: míg az egy főre jutó GDP viszonylag nagy, a strukturális munkanélküliség kicsiny. (A két tárgyaló modell nem teljesen egyenértékű, ha a strukturális jelzőszámok szélesebb körét tekintjük át. Míg a skandináv országok szinte mindegyik strukturális indikátor tekintetében kedvező teljesítményt nyújtanak, az Egyesült Királyság egyes mutatók esetében viszonylag gyengébben teljesít: az egy munkaóra jutó termelés, a szegénységi kockázat vagy az üzleti befektetések aránya tekintetében egyaránt.)

A jelzett különbségek ellenére a tárgyaló országok alapvető közös jellemzője, hogy viszonylag *átfogó és integrált gazdasági reformokat terveztek és indítottak meg a piac jobb működése érdekében*. E változások vonzó vállalkozási környezetet, gazdasági dinamizmust eredményeztek. A társadalmi és a környezeti összefüggések figyelembevételével a skandináv modell teljesítménye kedvezőbb.

A strukturális reformok hatásainak fontos dimenziója a *foglalkoztatottság és a termelékenység egyidejű növelésének viszonylagos paradoxona*. Erőltetett munkahelyteremtés, a foglalkoztatottság növekedése esetén alacsonyabb termelékenységű tevékenységre képes munkavállalók is be-, illetve visszakerülnek a gazdaságba. Am a foglalkoztatottság és a termelékenység közötti negatív átváltási kapcsolat csak rövid távon jelentkezik. Hosszabb távon a műszaki haladás s a termelékenység növekedése közömbös a foglalkoztatás alakulására. Kiegyensúlyozott növekedési tartományban a termelékenység, a reálbérek, a termelés tökeintenzitása hasonló arányban növekednek. A húzóerő a technikai haladás s annak a termelési tényezők hatékonyságára, hatékony kombinációjára gyakorolt hatása. A termelékenység növekedése, s a foglalkoztatottság egyidejű jelentős bővülése rövid és középtávon letérítheti a gazdaságot a kiegyensúlyozott növekedési pályától. Am a tárgyaló tényezők közötti egyensúly hosszabb távon helyreáll, míg a foglalkoztatás bővülése a gazdasági teljesítmény magasabb szintjéhez vezet.

11.4. Inkluzív növekedés felé

Az *inkluzív* (másként: befogadó) *növekedés* fő jellemzői a magas szintű foglalkoztatás, a szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság. Alapvető kérdés az is, hogy a *növekedés*

*eredményei mennyire méltányos módon oszlanak meg a társadalomban.*²³¹ A növekedés csupán akkor lehet fenntartható, ha a hasznából a társadalom széles köre részesül. A gyors technológiai fejlődés és a globalizáció számottevően járult hozzá ahhoz, hogy „a győztes mindent visz” típusú gazdaság jöjjön létre. Az adott piacon elsőként megjelenő cégek – lépéselőnyük miatt – a növekedés hasznából aránytalanul nagy mértékben részesednek. A politikusok feladata, hogy a reformok, illetve intézkedések megtervezésénél vegyék figyelembe azok elosztási (disztribúciós) hatásait. Annak révén a hátrányos helyzetben lévők is lehetőséget kaphatnak a modern gazdaságban a boldogulásra. Az inkluzívabb modellt megcélzó erőteljes politikai törekvések nélkül a növekedést szolgáló reformok elveszítik politikai legitimitációjukat. A növekvő populizmus és a gazdasági nacionalizmus akadályozhatja a piacok működését, rombolhatja a makrogazdasági stabilitást.

11.5. Néhány tanulság

1. A növekedési potenciál kihasználása és javítása nemcsak *átfogó szerkezeti reformokat* tesz szükségessé, hanem *a növekedésre és a stabilitás megteremtésére irányuló makrogazdasági politika egyidejű érvényesítését is igényli*. A kedvező makrogazdasági környezet erősíti a gazdaság dinamizmusát, meggyorsítja a strukturális alkalmazkodást. A stabil, a növekedést előmozdító makrogazdasági keret, a fenntartható közpénzügyek elősegítik a pénzpiacok jó működését. Bátorítják a magánbefektetéseket, mérsékelik a szerkezetváltáshoz és a modernizációhoz szükséges hitelek forrásköltségeit. Mindezek révén a növekedésre és stabilitásra orientált makroökonómiai keret erősíti a gazdaság alkalmazkodóképességét, fokozza a strukturális reformok hatásait.

2. A stratégia megghiúsulásának költségei igen jelentősek lennének. *A különböző részpiaci reformok egymással komplementer, illetve átváltási kapcsolatokban állnak*. A kölcsönhatásokra figyelemmel meghatározó jelentőségű a *szinergia*: egy-egy részpiaci reformot más területeken egyidejűleg meghozott intézkedéseknek szükséges támogatniuk. Például a termékpiacon szerkezeti változásokat indukálnak. Egyes szektorokban megszűnnek, másokban létrejönnek új munkahelyek. Jól működő munkaerőpiacok és szociálpolitika segíthetik a szerkezeti átalakulást. A pénzügyi integráció potenciális előnyeinek teljes kihasználásához hatékony verseny, a pénzpiac nagy fokú átláthatósága és makrogazdasági stabilitás szükséges. A növekedést előmozdító innovációkhoz, a K+F-eredmények piacosításához jól működő termék-, tőke- és munkaerőpiacok szükségesek.

3. *A strukturális reformok hatásait* eddig főként parciális vizsgálatokkal kutatták. Nélkülözhetetlenek a további, átfogó elemzést is célzó közgazdaság-tudományi kutatások. Noha bizonyítható, hogy nincs eleve átváltás a termelékenység és a foglalkoztatottság között, további empirikus vizsgálatok szükségesek az egyes reformok közötti kölcsönhatások és szinergia feltárásához. E munkák segíthetik a reformok optimális sorrendjének meghatározását. A strukturális reformok közép- és hosszú távú hatásainál kevesebb információ áll rendelkezésre a reformhoz kapcsolódó rövid távú alkalmazkodási költségekről. További kutatások szükségesek a reformkezdeményezések tagállamokra, egyes ágazatokra és sze-

²³¹ Az utóbbi években nem véletlenül kaptak kiemelt figyelmet Thomas Piketty és Branko Milanović e tárgyú írásai a nemzetközi közgazdaság-tudományi szakirodalomban.

replőkre gyakorolt hatásainak feltárásához. Külön figyelmet igényel annak tisztázása, hogy milyen feltételek között járnak leginkább előnyös hatásokkal a reformok. Lényeges kérdés továbbá: milyen kiegészítő politikákra van szükség az Európa 2020 stratégia előnyeinek maximalizálásához, illetve az alkalmazkodási, kiigazítási költségek minimalizálásához.

4. A fentiek is jól példázhatják az eddigi közösségi vívmányokat összefoglaló *európai modell* különböző dimenziói egyidejű érvényesítésének problémáit. A túlzottan ambiciózus vagy rosszul tervezett és alkalmazott szociális és környezeti politikák fékezik a növekedést, hátrányosan befolyásolják a tagállamok gazdasági teljesítményét. Ám a jól irányzott szociális és környezeti politikák, az inkluzív növekedés megteremtése ezt a lehetséges negatív átváltást minimalizálhatja. Hozzájárulhat a gazdaság alkalmazkodóképességének növeléséhez, a gazdasági növekedéshez és a foglalkoztatottság bővüléséhez. E szempontok érvényesítése a fenntartható fejlődés előfeltétele. Mindezekhez azonban nem kerülhető meg az európai modell mélyebb átgondolása. A globális kihívások, a valóban időtálló európai értékek és az alapidimenziók közötti új szintézis nyújthat iránymutatást a hatékony cselekvéshez.

5. A strukturális reformok következetes megvalósítása jelentős hatásokat, valódi európai esélyeket ígér. *A kitűzött ambiciózus célok teljesítése kizárólag az EU-tagállamok nagy fokú elkötelezettsége és következetes cselekvése, egyidejűleg az európai integráció további mélyítése esetén lehetséges.* Az eddigi mechanizmus pusztán javítása azonban aligha hidalhatja át a célok és a valóság közötti szakadékot. André Sapir-t idézve: „vagy fel kell hagyni néhány közös ambícióval, vagy döntő lépést kell tenni az integráció irányában”. (SAPIR et al. 2004)

11.6. Az Európa 2020 stratégia

Miközben Európának saját strukturális gyengeségeivel kell foglalkoznia, a világ gyorsan változik, s fokozatosan teljesen átalakul. Különös figyelmet érdemelnek a következő tényezők:

- *Európa gazdaságai egyre inkább összekapcsolódnak.* Európa számára továbbra is előnyt jelent, hogy a világ egyik legnyitottabb gazdasága. Ugyanakkor egyre fokozódik a fejlődő és feltörekvő gazdaságok támasztotta nemzetközi verseny. Kína, India és a hozzájuk hasonló országok jelentős beruházásokat hajtanak végre a kutatás és a technológia terén, hogy ily módon iparuk feljebb lépjen az értékláncban, és integrálódjon a világgazdaságba. Ez néhány gazdasági ágazatot versenynyomás alá helyez. Ám a fenyegetésekkel együtt mindig lehetőségek is megnyílnak. Az említett országok fejlődése révén sok európai vállalkozás számára új piacok válnak hozzáférhetővé.
- *A globális pénzügyi struktúrák megszilárdítása még nem zárult le.* A világ pénzügyi piacain a spekulatív magatartást a könnyű hitelszerzési, valamint a rövid távú befektetésekre és a túlzott kockázatvállalásra ösztönző lehetőségek elősegítették. A növekedés alapját buborékok képezték. Jelentős egyenlőtlenségek alakultak ki. Európa elkötelezett a hatékony és fenntartható pénzügyi rendszer megteremtésére irányuló globális megoldások mellett.
- *Az éghajlati és erőforrás-felhasználási kihívások drasztikus lépéseket kívánnak.* A fosszilis tüzelőanyagoktól (például az olajtól) fennálló erős függés és a nyersanyagok nem hatékony felhasználása miatt a fogyasztók és a vállalkozások ártalmas és költséges árváltozásoknak vannak kitéve. Mindez veszélyezteti a gazdasági

biztonságot, és hozzájárul az éghajlatváltozáshoz. A világnépesség robbanásszerű növekedése fokozza a természeti erőforrásokért folyó globális versenyt és a környezetre háruló terheket. Az EU-nak az éghajlatváltozás okozta problémák megoldásához továbbra is együtt kell működnie a világ többi részével. Fontos feladat az elfogadott éghajlatváltozási és energiastratégia végrehajtása az Unió egész területén.

Ahhoz, hogy e tényezők ne veszélyeztessék az eddig elért uniós gazdasági és társadalmi vívmányokat, Európának cselekednie kell. A megalapozott intézkedésekhez figyelmet érdemelnek a következők:

- *A tagállamok gazdaságai nagymértékben függenek egymástól.* A válság rávilágított a nemzetgazdaságok – és különösen az euróövezet gazdaságai – között fennálló szoros kapcsolatokra és hatásokra. A közelmúlt eseményei megmutatták, hogy az egyik országban végrehajtott reformok – vagy azok hiánya – a többiek teljesítményét is befolyásolják. Továbbá a válság és a kormányzati kiadások súlyos terhei néhány tagállam számára megnehezítették, hogy elegendő pénzt fordítsanak a közlekedési, az energetikai és egyéb alap-infrastruktúrára. Ugyanakkor ez alapvető feltétele gazdaságuk fejlődésének, az egységes piac kínálta lehetőségek teljes kihasználásának.
- *Az EU-n belüli összehangolás eredményre vezethet.* A válságkezelés tapasztalatai is igazolhatják: az Európai Unió tagállamai együtt sokkal hatékonyabbak lehetnek. A bankrendszer stabilizálására irányuló közös fellépés és az európai gazdasági fellendülés tervének elfogadása is ezt húzza alá. A globális világban egyetlen ország sem képes egyedül sikeresen kezelni a kihívásokat.
- *Az EU a globális szintér egyik meghatározó szereplője.* Az EU tagállamai a világ-szintű politikai döntéseket csak közös fellépés révén befolyásolhatják. A határozottabb nemzetközi fellépés együtt jár a belső összehangolás erősítésével is. Az Unió előtt sokkal nagyobb kihívások állnak, mint a recessziót megelőzően. A korábban elodázott reformlépések rendkívül aktuálissá és sürgetővé váltak. Egyértelmű, ám egyáltalán nem könnyű alternatívák közül kell választani. Egészeben véve Európa sikeres lehet, számos erőssége van. Ilyenek például az erős ipari háttér, az élénk szolgáltatási ágazatok, a viruló és minőségi mezőgazdaság, az egységes piac és valuta, továbbá az a tény, hogy a világ legnagyobb kereskedelmi csoportosulása, valamint a közvetlen külföldi befektetések legvonzóbb célpontja. Az európai együttműködés alapvető jellemzői: erős értékrendszer, demokratikus intézmények, gazdasági, szociális és területi kohézió. Számos tagállam a világ leginnovatívabb és legfejlettebb gazdaságai közé tartozik. Az Európai Uniónak akkor van a legnagyobb esélye a sikerre, ha tagállamai közösen cselekszenek, együttesen lépnek fel a megoldásért.

Az egyedülálló európai szociális modellen alapuló minőségi és egészséges élet, annak a jövő nemzedékei számára történő átadása mélyreható változásokat igényel. *Létfontosságú, hogy az EU intelligens, fenntartható és inkluzív gazdasággal rendelkezzen*, amelyben magas a foglalkoztatási arány és a termelékenység, egyidejűleg erős a társadalmi kohézió. Mindennek előmozdítására hivatott az *Európa 2020 stratégia*. E stratégia menetrendül szolgál valamennyi tagállam számára. Figyelembe veszi az eltérő szükségleteket, kiindulópontokat és nemzeti sajátosságokat.

11.6.1. Célok és prioritások

Az Európa 2020 stratégia középpontjában három prioritás áll:

- *Intelligens növekedés* – a tudásra és az innovációra épülő gazdaság kialakítása.
- *Fenntartható növekedés* – erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság kiépítése.
- *Inkluzív növekedés* – magas foglalkoztatás, valamint gazdasági, szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság ösztönzése.

E prioritások kölcsönösen erősítik egymást. Jövőképet nyújtanak a 21. század európai szociális piacgazdasága számára. A közös haladás irányának kijelölése érdekében néhány alapvető témakörben széles körű konszenzus alakult ki. Egyrészt az EU néhány 2020-ig elérendő – az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés prioritásaihoz illeszkedő – kiemelt célt tűzött ki. E célok a tagállamok eltérő helyzetét tükrözik. Elérésük mérhető és kellően megbízható adatokra támaszkodik, ezért a tagállamok teljesítménye összehasonlítható. Az Európai Unió 2020-ra a következő *céltűzések* megvalósítását irányozta elő:

1. *Foglalkoztatás.* A 20–64 évesek foglalkoztatási rátáját a 69%-ról legalább 75%-ra szükséges növelni, egyrészt a nők és az idősebb munkavállalók nagyobb mértékű foglalkoztatása, másrészt a migránsok fokozottabb munkaerőpiaci integrációja révén.
2. *Kutatás-fejlesztés.* A GDP 3%-át kutatásra és fejlesztésre kívánják fordítani. E cél ráirányította a figyelmet: mind az állami, mind a magánszférának többet kell beruháznia a K+F-be. A K+F-be történő magánberuházások feltételeinek javítása feltétlenül szükséges. A stratégiában javasolt intézkedések közül több is erre irányul. A K+F-et és az innovációt (I) együtt véve szélesebb kiadási skálát (K+F+I) kaphatunk, amely jobban kifejezné a termelékenységet ösztönző tényezőket.
3. *Klíma 20/20/20.* Az *üvegházhatást okozó gázok* kibocsátását az 1990. évi szinthez képest legalább 20%-kal, kedvező feltételek esetén 30%-kal kell csökkenteni; a *megújuló energiaforrások arányát* a teljes energiafogyasztásban 20%-ra kell növelni, és az *energiahatékonytságot* 20%-kal szükséges javítani.
4. *Iskolai végzettség.* A lemorzsolódók arányának a jelenlegi 15%-ról 10%-ra kell csökkennie, másrészt a 30–34 éves korosztály körében a felsőoktatási végzettséggel rendelkezők arányának 31%-ról legalább 40%-ra kell növekednie.
5. *A szegénység mérséklése.* Az országos *szegénységi küszöbök alatt élő* európaiak arányát 25%-kal, több mint 20 millió fővel csökkenteni szükséges.

E céltűzések erőteljesen kapcsolódnak egymáshoz. A magasabb végzettségi szint például jobb alkalmazási lehetőségeket kínál. A foglalkoztatási arány növelése révén pedig csökken a szegénység. A kutatás-fejlesztésnek és az innovációnak a gazdaság minden ágazatában növekvő mértéke, valamint a megnövekedett erőforrás-hatékonyság javítja a versenyképességet, és elősegíti a munkahelyteremtést. A tisztább, alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiákba történő beruházás tehermentesíti a környezetet, hozzájárul az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez, valamint új üzleti és foglalkoztatási lehetőségeket kínál. E célszámok reprezentatívak, nem pedig kimerítő jellegűek. Átfogóan bemutatják,

hogy a Bizottság a kulcsfontosságú paraméterek szintjén hol képzelel el az Európai Uniót 2020-ban. A jelenlegi EU-ban sokkal nagyobbak a különbségek, mint másfél évtizeddel ezelőtt voltak. A fejlődésben és az életszínvonalban tapasztalható eltérések ellenére a Bizottság valamennyi tagállamra – régire és újra – egyaránt érvényes célokat kívánt meghatározni. A kutatás-fejlesztésbe, az innovációba, az oktatásba és az erőforrás-hatékony technológiákba történő beruházás mind a hagyományos ágazatok és vidéki területek, mind a magas képzettséget igénylő, szolgáltatásalapú gazdaságok számára hasznos. Erősíti a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót. A célszámok nem „egyenmegoldást” jelentenek: a tagállamoknak az uniós célszámokat nemzeti célkitűzésekre és pályákra kellett lebontaniuk. Az uniós és a nemzeti erőfeszítések együttes alkalmazása erősíti egymást.

11.6.2. Intelligens növekedés – tudásra és innovációra épülő gazdaság

Az intelligens növekedés azt jelenti, hogy erősíteni kell a jövőbeli növekedés alapjait képező legfontosabb tényezőket: a tudást és az innovációt. Ehhez a következők szükségesek: az oktatás minőségének javítása, a kutatási teljesítmény fokozása, az innováció és a tudástranszfer népszerűsítése EU-szerte, az információs és kommunikációs technológiák teljes körű alkalmazása. Nagy jelentőségű: az innovatív ötletekből olyan új termékeknek és szolgáltatásoknak kell születniük, amelyek a növekedés és a minőségi munkahelyek megteremtéséhez, az európai és a globális társadalmi kihívások kezeléséhez járulnak hozzá. Európának a következő területeken szükséges cselekednie:

- *Innováció.* Európában a K+F-kiadások aránya 2% körüli. (Az elmarad az Egyesült Államok 2,6%-ától és Japán 3,4%-ától.) Elsősorban az e területre jutó magánberuházások alacsonyabb szintje meghatározó jelentőségű. Megjegyzendő: nem csak az abszolút értékben K+F-re fordított összegek számítanak. Európának a kutatási kiadások hatására és összetételére is összpontosítania kell, egyúttal javítania szükséges a magánszektor K+F-beruházásainak feltételeit. Az Egyesült Államokhoz viszonyított lemaradás 50%-ban a csúcstechnológiai cégek kisebb számával magyarázható.
- *Oktatás, képzés és élethosszig tartó tanulás.* A diákok negyedének olvasási készsége gyenge, hétből egy tanuló korán kimarad az oktatásból és a képzésből. Mintegy 50% végez középfokon. Ez azonban gyakran nem egyezik a munkaerőpiac szükségleteivel. A 25–34 évesek közül háromból kevesebb mint egynek van felsőfokú végzettsége. Ez az arány az USA-ban 40%, Japánban pedig meghaladja az 50%-ot.
- *Digitális társadalom.* Az információs és kommunikációs technológiák iránti globális kereslet kétezer milliárd euró értékű piacot jelent. Ennek azonban csak negyede származik európai vállalkozásoktól. Európa a nagy sebességű internet használata terén is elmarad. E helyzet hátrányosan érinti az innovációs képességet, a tudás és az ismeretek online terjesztését, az áruk és a szolgáltatások online forgalmazását.

Az e prioritás keretében történő fellépés növelheti Európa innovatív kapacitásait. Javíthatja az oktatási eredményeket, illetve az oktatási intézmények minőségét és teljesítményét. A digitális társadalomban rejlő gazdasági és társadalmi lehetőségeket aknázhatja ki. Ezeket az irányvonalakat regionális, nemzeti és uniós szinten is meg kívánják valósítani.

11.6.3. Fenntartható növekedés – erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság

A fenntartható növekedés a következőket jelenti: erőforrás-hatékony, fenntartható és versenyképes gazdaság megteremtése, Európa vezető szerepének kihasználása az új folyamatok és – többek között a környezetbarát – technológiák fejlesztéséért folyó versenyben, az infokommunikációs technikákat (IKT) alkalmazó intelligens hálózatok bővítésének felgyorsítása, az uniós hálózatok felhasználása, valamint a vállalkozások versenyelőnyének megerősítése, elsősorban a feldolgozóiparban és a kis- és középvállalkozások körében. Ez a megközelítés hozzásegíti az EU-t, hogy alacsony szén-dioxid-kibocsátású, korlátos erőforrásokkal működő világban is fejlődjön, megelőzze, és lehetőség szerint megállítsa a környezetkárosodást, a biodiverzitás csökkenését és az erőforrások nem fenntartható használatát, illetve erősítse a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót.

Európának a következő területeken fontos cselekednie:

- *Versenyképesség.* Az EU jólétének alapja a kereskedelem: a világ minden részére exportál, valamint nyersanyagokat és késztermékeket importál. Az euróövezeten és az EU-n belüli relatív versenyképesség is figyelmet igényel. Az EU elsőként tett lépéseket környezetbarát megoldások irányába. Előnye azonban csökken fő versenytársaival, különösen Kínával és Észak-Amerikával szemben. Az EU-nak meg kell őriznie vezető szerepét a környezetbarát technológiák piacán. E technológiák növelik az erőforrás-hatékonyt a gazdaságban. Megszüntetik a kulcsfontosságú hálózati infrastruktúrák szűk keresztmetszeit. Mindezek révén pedig fokozzák a versenyképességet.
- *Az éghajlatváltozás elleni küzdelem.* Az éghajlatváltozási célok eléréséhez az uniós károsanyag-kibocsátást az elmúlt évtizednél jelentősebb mértékben és gyorsabban szükséges csökkenteni. Teljes mértékben ki kell használni az új technológiák (például a szén-dioxid-leválasztás és -megkötés) kínálati lehetőségeket. Fontos prioritás a gazdaságok éghajlati kockázatokkal szembeni ellenálló-képességének erősítése.
- *Tiszta és hatékony energia.* Az energiaügyi célok elérése esetén az EU-nak a korábbinál lényegesen kisebb kőolaj- és földgázimportra lesz szüksége. Ez nemcsak pénzügyi megtakarítást jelent, hanem az energiabiztonság szempontjából is elengedhetetlen. Az európai energiapiaci integráció folytatása további 0,6–0,8%-kal növelheti a GDP-t. A megújuló energiaforrások használatának 20%-ra emelésére irányuló uniós célkitűzés megvalósítása esetén az EU-ban több százezer munkahely jöhetne létre.

A tagállamoknak a kibocsátáscsökkentési vállalásaikat oly módon szükséges végrehajtaniuk, hogy – többek között az innovatív technológiai megoldások elterjedése révén – a lehető legalacsonyabb költségek mellett a lehető legnagyobbak legyenek az előnyök. Alapvető cél: a növekedés függetlenedjen az energiafelhasználástól, s az erőforrások felhasználásának hatékonysága is növekedjen.

11.6.4. Inkluzív növekedés – magas foglalkoztatás, gazdasági, szociális és területi kohézió

Az inkluzív növekedés rendszerében magas a foglalkoztatottság, erősödik a gazdasági, szociális és területi kohézió. A készségek fejlesztésébe történő beruházás, a szegénység leküzdése és a munkaerőpiac modernizálása, valamint képzési és szociális védelmi rendszerek révén az emberek képessé válhatnak az előttük álló változások felmérésére, azok kezelésére és összetartóbb társadalom kialakítására. Rendkívül fontos szempont az is, hogy a gazdasági növekedés előnyei az EU teljes területére eljussanak – beleértve a legkülsőbb régiókat is. A területi kohézió erősítése meghatározó jelentőségű. E növekedés révén valamennyi polgár egész élete során hozzáférési lehetőségekhez és esélyekhez juthat. Szembenézve az idősödő népesség és a növekvő globális verseny támasztotta kihívással Európának teljes mértékben ki kellene használnia munkaerő-potenciálját.

A következő területeken szükséges a cselekedvés:

- *Foglalkoztatás.* A demográfiai változások miatt a munkaképes korúak számának csökkenése várható. Jelenleg a munkaképes korú népességnek mindössze kétharmada áll alkalmazásban. Ez az arány az Egyesült Államokban és Japánban 70% felett van. Különösen a nők és az idősek foglalkoztatási aránya alacsony, de – a válság hatására – ez a fiatalok esetében is jelentős gond. Nagy a kockázata: a munka világából kimaradók, illetve ahhoz csak lazán kapcsolódók teljesen elveszítik a munkaerőpiaccal fenntartott kapcsolatukat.
- *Szakképzettség.* Megközelítőleg 80 millióan csak gyenge vagy alapkészségekkel rendelkeznek. Az élethosszig tartó tanulás pedig elsősorban a legképzettebbeket segíti. 2020-ig várhatóan 16 millióval nő majd a felsőfokú képzettséget igénylő állások száma. Az alacsony képesítéssel is betölthető állások száma pedig 12 millióval mérséklődhet. A hosszabb karrier érdekében előfordulhat, hogy a munkavállalóknak új készségeket szükséges elsajátítaniuk vagy kifejleszteniük.
- *A szegénység elleni küzdelem.* A válság előtt 80 millió embert veszélyeztetett a szegénység, köztük 19 millió gyermeket. A foglalkoztatottak 8%-a a szegénységi küszöb alatti keresethez jut. Különösen a munkanélküliek vannak veszélyben.

A prioritás megvalósítása a foglalkoztatási, az oktatási és a képzési politika, valamint a szociális védelmi rendszerek korszerűsítését és megerősítését kívánja meg. Egyrészt a munkaerőpiaci részvétel növelése, másrészt a strukturális munkanélküliség csökkentése és az üzleti élet szereplői körében a vállalati szociális felelősség erősítése révén. Az emberek új feltételekhez való alkalmazkodásában és az esetleges karrierváltásában kulcsfontosságú a rugalmas biztonság (flexicurity) elvének alkalmazása, továbbá az új készségek elsajátításának lehetővé tétele.

11.7. Az európai szemeszter

Az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célkitűzések megvalósítása érdekében az uniós célok alapján nemzeti célokat határoztak meg. Előbbiek alapján pedig növekedésösztönző szakpolitikákat dolgoztak ki. A növekedést azonban csak akkor sikerülhet a kívánt mértékben előmozdítani, ha az egyes tagállamok célzottan és összehangoltan hajtják végre erő-

feszítéseiket. Ezért létrehozták a *gazdaságpolitikai koordináció évente ismétlődő ciklusát, az európai szemesztert*. Ennek keretében minden évben részletesen elemzik a gazdasági és strukturális reformokra vonatkozó tagállami programokat. A következő 12–18 hónapra pedig az egyes tagállamok számára ajánlásokat fogalmaznak meg.

Az európai szemeszter első lépése: a Bizottság – rendszerint az év végén – elfogadja az *éves növekedési jelentést*. Abban meghatározza: a következő évben melyek az EU prioritásai a növekedésösztönzés és a munkahelyteremtés terén. Az éves jelentés alapján az EU kormány- és államfői márciusban a tagállamok számára uniós *szakpolitikai iránymutatást* bocsátanak ki. Az Európai Tanács tavaszi ülésén az éves növekedési jelentés alapján áttekintik:

- az általános makrogazdasági helyzetet;
- az öt uniós cél megvalósítása terén elért előrehaladást;
- a kiemelt kezdeményezések keretében elért eredményeket.

A Tanács szakpolitikai iránymutatással szolgál a költségvetési és a makrogazdasági strukturális reformok, valamint a gazdasági növekedést ösztönző tevékenységek vonatkozásában. Tanácsokat fogalmaz meg a lehetséges kapcsolódási pontokat illetően. A tagállamok évente áprilisban benyújtják a rendezett államháztartás létrehozására irányuló terveiket. Előterjesztik: milyen reformok és intézkedések révén kívánnak előrehaladást elérni az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés irányába a foglalkoztatás, a kutatás, az innováció, az energiaügy és a társadalmi befogadás területén. (*Nemzeti reformprogramok*.) Ezt követően a Bizottság kiértékeli a programokat, és – ha kell – *országspecifikus ajánlásokat* fogalmaz meg. Így tehát a tagállamok már az Uniótól kapott szakpolitikai tanácsok birtokában kezdhetik meg a következő évre tervezett költségvetésük véglegesítését. Ha a tagállamok – megadott időkereten belül – nem hoznak intézkedéseket az ajánlásokban foglaltak megvalósítására, szakpolitikai figyelemztetésben részesülhetnek. Túlzott makrogazdasági és költségvetési egyensúlyhiány esetén az Unió ösztönzőket és szankciókat is életbe léptethet a szükséges intézkedések előmozdítására.

Áttekintendő fogalmak

- növekedési program
- lisszaboni stratégia
- strukturális reformok
- allokációs, termelési és dinamikus hatékonyság
- üzleti környezet
- versenyorientált termékpiazi reformok
- munkaerőpiaci reformok
- foglalkoztatásvédelmi szabályozás – EPL
- tudásberuházás
- reformszinerгия
- angolszász modell
- skandináv modell
- európai modell
- intelligens növekedés

- fenntartható növekedés
- inkluzív növekedés
- Európa 2020 stratégia
- az éghajlatváltozás elleni küzdelem
- a szegénység elleni küzdelem
- európai szemeszter
- növekedési jelentés
- szakpolitikai iránymutatás
- nemzeti reformprogram
- országspecifikus ajánlások

Felhasznált irodalom

- ALCIDI, C. (2019): Economic Integration and Income Convergence in the EU. *Intereconomics*, Vol. 54, No. 1, 5–11. DOI: <https://doi.org/10.1007%2Fs10272-019-0783-6>
- ALESINA, A. – ARDAGNA, S. – GALASSO, V. (2008): The Euro and Structural Reforms. *NBER Working Paper*, No. 14479. Cambridge, National Bureau of Economic Research. Elérhető: www.nber.org/papers/w14479.pdf (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- ALESINA, A. – PEROTTI, R. (1995): The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers*, Vol. 42, No. 1. 1–37.
- ALESSANDRINI, P. – FRATIANNI, M. – HUGHES HALLETT, A. – PRESBITERO, A. F. (2012): External Imbalances and Financial Fragility in the Euro Area. *MoFiR Working Paper*, No. 66, May. Elérhető: <http://docs.dises.univpm.it/web/quaderni/pdfmofir/Mofir066.pdf> (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- Állami Számvevőszék (2015): *Tanulmány a 2007–2013. évi EU költségvetési időszakban Magyarország részére juttatott közösségi támogatások összefoglaló bemutatásáról, értékeléséről*. Budapest, ÁSZ.
- ALLARD, C. – BROOKS, P. K. – BLUEDORN, J. C. – BORNHORST, F. – CHRISTOPHERSON, K. – OHNSORGE, F. – POGHOSYAN, T. – IMP Staff Team (2013): Toward a Fiscal Union for the Euro Area. *IMF Staff Discussion Note*, SDN/13/09.
- ALLEN, C. – GASIOREK, M. – SMITH, A. (1998a): The competition effects of the Single Market in Europe. *Economic Policy*, Vol. 13, No. 27. 440–486. DOI: <https://doi.org/10.1111%2F1468-0327.00038>
- ANDRLE, M. – BLUEDORN, J. – EYRAUD, L. – KINDA, T. – BROOKS, P. K. – SCHWARTZ, G. – WEBER, A. (2015): *Reforming Fiscal Governance in the European Union*. IMF Staff Discussion Note, SDN/15/09. Elérhető: www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1509.pdf (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- ANNUNZIATA, M. (2015): The ECB's QE Decision. *VoxEu*, 2015. 01. 23. Elérhető: voxeu.org/article/ecb-s-qe-decision (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- ARTIS, M. J. – ZHANG, W. (1997): International Business Cycles and the ERM: Is There a European Business Cycle? *International Journal of Finance & Economics*, Vol. 2, No. 1, 1–16. DOI: [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1099-1158\(199701\)2:1<1::AID-IJFE31>3.0.CO;2-7](https://doi.org/10.1002/(SICI)1099-1158(199701)2:1<1::AID-IJFE31>3.0.CO;2-7)
- BADINGER, H. (2007): Has the EU's Single Market Programme Fostered Competition? Testing for a Decrease in Mark-up Ratios in EU Industries. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 69, No. 4. 497–519. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0084.2007.00447.x>
- BADINGER, H. – BREUSS, F. (2011): The Quantitative Effects of European Post-war Economic Integration. In JOVANOVIĆ, M. M. ed.: *International Handbook on the Economics of Integration*. Vol. III, Chapter 14. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar. 285–315.
- BAIMBRIDGE, M. – WHYMAN, Ph. eds. (2004): *Fiscal Federalism and European Economic Integration*. London – New York, Routledge.
- BALASSA, B. (1961): *The Theory of Economic Integration*. London, Allen and Unwin.
- BALDWIN, R. (1989): The Growth Effects of 1992. *NBER Working Paper Series*, No. 3119. Cambridge, National Bureau of Economic Research. DOI: <https://doi.org/10.3386%2Fw3119>

- BALDWIN, R. (1993): On the Measurement of Dynamic Effects of Integration. *Empirica*, Vol. 20, No. 2. 129–144. DOI: <https://doi.org/10.1007/bf01383977>
- BALDWIN, R. (2000): Trade and Growth: Still Disagreement About the Relationships. *OECD Economics Department Working Paper*, No. 264. DOI: <https://doi.org/10.1787/768732688342>
- BALDWIN, R. (2006a): *In or Out: Does It Matter? Evidence-Based Analysis of the Euro's Trade Effects*. London, Centre for Economic Policy Research.
- BALDWIN, R. (2006b): The Euro's Trade Effects. *ECB Working Paper Series*, No. 594. Frankfurt, European Central Bank. Elérhető: www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp594.pdf (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- BALDWIN, R. – GIAVAZZI, F. eds. (2015): *The Eurozone Crisis – A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*. London, CEPR Press.
- BALDWIN, R. – VENABLES, A. J. (1995): Regional economic integration. In GROSSMAN, G. M. – ROGOFF, K. eds.: *Handbook of International Economics*. Vol. III, Chapter 31. Amsterdam, Elsevier. 1597–1644.
- BALDWIN, R. – WYPLOSZ, C. (2004): *Economics of European Integration*. 2nd edition, London, McGraw Hill.
- BALDWIN, R. – WYPLOSZ, C. (2007): *Economics of European Integration*. London, McGraw Hill.
- BALDWIN, R. – WYPLOSZ, C. (2015): *Economics of European Integration*. 5th edition, London, McGraw Hill.
- BARNES, S. – LAWSON, J. – RADZIWIŁŁ, A. (2010): Current Account Imbalances in the Euro Area: A Comparative Perspective. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 826. Paris, OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/5km33svj7pxs-en>
- BARNHILL, Jr., T. M. – KOPITS, G. (2003): Assessing Fiscal Sustainability Under Uncertainty. *IMF Working Papers*, WP/03/79. Elérhető: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0379.pdf (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- BARRO, R. (2008): *Macroeconomics: A Modern Approach*. Mason (OH-US), Thomson South-Western.
- BATTISTINI, N. – PAGANO, M. – SIMONELLI, S. (2013): Systemic Risk and Home Bias in the Euro Area. *European Economy – Economic Papers*, No. 494. DOI: <https://doi.org/10.2765/43547>
- BEETSMA, R. M. W. J. – BOVENBERG, A. L. (2001): The Optimality of a Monetary Union without a Fiscal Union. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 33, No. 2. 179–204.
- BEGG, D. – CANOVA, F. – DE GRAUWE, P. – FATÁS, A. – LANE, P. R. (2002): *Surviving the Slowdown. Monitoring the European Central Bank*. London, Centre for Economic Policy Research.
- BEGG, I. – BONGARDT, A. – NICOLAIDIS, K. – TORRES, F. (2015): EMU and Sustainable Integration. *Journal of European Integration*, Vol. 37, No. 7. 803–816.
- BELLONE, F. – MUSSO, P. – NESTA, L. – WARZYŃSKI, F. (2009): L'effet pro-concurrentiel de l'intégration européenne. Une analyse de l'évolution des taux de marge dans les industries manufacturières françaises, *Revue de l'OFCE*, No. 1. (108) 139–163. DOI: <https://doi.org/10.3917/reof.108.0139>
- Belső piac (2014). Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala. DOI: <https://doi.org/10.2775/84970>
- BENCZES I. (2011): Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf. 9. sz. 759–774.
- BENCZES I. (2018): Az euróövezet válságrendezése a liberális kormányköziség elméletének értelmezésében. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 9. sz. 923–948. DOI: <http://dx.doi.org/10.18414/Ksz.2018.9.923>

- BENCZES I. – KOLLÁRIK F. (2020): Tagállami preferenciák és/vagy közös érdek: Gondolatok a fiskális unió lehetőségéről. In HALMAI P. szerk.: *Az euró jövője*. Budapest, Dialóg Campus. (Megjelenés alatt.)
- BENCZES I. – KUTASI G. (2010): *Költségvetési pénzügyek. Hiány, államadósság, fenntarthatóság*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BEREND T. I. (2008): *Európa gazdasága a 20. században*. Budapest, MTA Történettudományi Intézete.
- BEREND, T. I. (2016): *The History of European Integration: A new perspective*. London – New York, Routledge.
- BHAGWATI, J. (2007) [2004]: *In Defense of Globalization. With a New Afterword*. New York, Oxford University Press.
- BLANCHARD, O. – GIAVAZZI, F. (2002): Current Account Deficits in the Euro Area – The End of the Feldstein Horioka Puzzle? *Brooking Papers on Economic Activity*, Vol. 33, No. 2. 147–210.
- BLANCHARD, O. J. (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 79. DOI: <https://doi.org/10.1787/435618162862>
- BÓKA J. – HALMAI P. – KOLLER B. (2016): Válás „angolosan”: A BREXIT politikai, jogi és gazdasági agendái. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 2. sz. 58–79.
- BOLDIZSÁR A. – KÉKESI Zs. – KOROKNAI P. – SISAK B. (2016): A magyarországi EU-transzferek áttekintése – két költségvetési időszak határán. *Hitelintézet Szemle*, 15. évf. 2. sz. 59–87. Elérhető: <https://hitelintezetiszemle.mnb.hu/letoltes/hitelintezeti-szemle-hun-20162-extra.pdf> (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- BOLTHO, A. – EICHENGREEN, B. (2008): The Economic Impact of European Integration. *CEPR Discussion Paper*, No. 6820.
- BRANDER, J. – KRUGMAN, P.R. (1983): A Reciprocal Dumping Model of International Trade, *Journal of International Economics*, Vol. 15. No. 3–4. 313–321. DOI: <https://doi.org/10.3386/w1194>
- BRUNILA, A. – BUTI, M. – FRANCO, D. eds. (2001): *The Stability and Growth Pact: The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. New York, Palgrave Macmillan.
- BUITER, W. H. – GRAFE, C. (2004): Patching up the Pact. *Economics of Transition and Institutional Change*, Vol. 12, No. 1. 67–102. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0967-0750.2004.00172.x>
- BURDA, M. – WYPLOSZ, Ch. (2012): *Macroeconomics*. 6th edition. Oxford, Oxford University Press.
- BUREAU, J.-Ch. – TANGERMANN, S. – MATTHEWS, A. – VIAGGI, D. – CROMBEZ, Ch. – KNOPS, L. – SWINNEN, J. (2012): The common agricultural policy after 2013. *Intereconomics*, Vol. 47, No. 6. 316–342. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10272-012-0435-6>
- BUTI, M. – TURRINI, A. (2015): Three waves of convergence. Can Eurozone countries start growing together again? *VOX CEPR's Policy Portal*, 2015. 04. 17. Elérhető: <http://voxeu.org/article/types-ez-convergence-nominal-real-and-structural> (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- BYÉ, M. (1950): Unions douanières et données nationales. *Économie Appliquée*, Vol. 3. 121–157.
- CAMPBELL, J. R. – HOPENHAYN, H. A. (2002): Market Size Matters. *NBER Working Paper Series*, No. 9113. Cambridge, National Bureau of Economic Research. DOI: <https://doi.org/10.3386/w9113>
- CERRA, V. – SAXENA, S. C. (2008): Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery. *American Economic Review*, Vol. 98, No. 1. 439–457. DOI: <https://doi.org/10.1257/aer.98.1.439>
- CHEN, N. – IMBS, J. – SCOTT, A. (2009): The dynamics of trade and competition. *Journal of International Economics*, Vol. 77, No. 1. 50–62.
- CHEN, R. – MILESI-FERRETTI, G. M. – TRESSEL, T. (2012): External Imbalances in the Euro Area. *IMF Working Paper*, No. 12/236.

- COLMAN, D. – ROBERTS, D. (1997): The Common Agricultural Policy. In ARTIS, M.J. – LEE, N.: *The Economics of the European Union. Policy and Analysis*. Oxford, Oxford University Press.
- COMBES, P. P. – OVERMAN, H. G. (2004): The spatial distribution of economic activities in the European Union. In HENDERSON, J. V. – THISSE, J. F. eds.: *Handbook on Regional and Urban Economics*. Volume 4. Oxford, Elsevier.
- CRAFTS, N. (2012): Western Europe's Growth Prospects: an Historical Perspective. *CAGE Online Working Paper Series*, No. 71. Coventry (UK), Department of Economics, University of Warwick. Elérhető: <http://wrap.warwick.ac.uk/57767/> (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- CRAFTS, N. – TONIOLO, G. (2008): *European Economic Growth, 1950–2005: An Overview*. CEPR Discussion Paper, No. 6863. London, Centre for Economic Policy Research.
- CZECZELI V. (2017): Az EKB mennyiségi lazítási programjának tapasztalatai. *Európai Tükör*, 20. évf. 1. sz. 103–126.
- CZECZELI V. (2019): Az expanzív monetáris politika és a pénzügyi buborékok interakciója. *Európai Tükör*, 22. évf. 2. sz. 45–62. DOI: <https://doi.org/10.32559/et.2019.2.3>
- CSABA L. (2014): *Európai közgazdaságtan*. Budapest, Akadémiai.
- CSABA L. (2018a): Tőkepiaci unió vagy szabadságharc? *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 5. sz. 484–498.
- CSABA L. (2018b): *Válság, gazdaság, világ. Adalék Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez (1988–2018)*. Budapest, Éghajlat.
- DARVAS, Zs. (2016): Single market access from outside the EU: three key prerequisites. *Bruegel.org*, 2016. 07. 19. Elérhető: <http://bruegel.org/2016/07/single-market-access-from-outside-the-eu-three-key-prerequisites/> (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- DE GRAUWE, P. (2018): *Economics of Monetary Union*. Oxford, Oxford University Press
- DENIS, C. – MC MORROW, K. – RÖGER, W. (2006): *Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU*. Economic Papers No. 254, European Economy, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs. Elérhető: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication668_en.pdf (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- DIXIT, A. – LAMBERTINI, L. (2003): Symbiosis of Monetary and Fiscal Policies in a Monetary Union. *Journal of International Economics*, Vol. 60, No. 2. 235–247. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(02\)00048-X](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(02)00048-X)
- DORNBUSCH, R. (1997): Fiscal Aspects of Monetary Integration. *The American Economic Review*, Vol. 87, No. 2. 221–223.
- DUVAL, R. – ELMESKOV, J. (2006): The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets. *ECB Working Paper*, No. 2006.
- ECB (2003): The ECB's monetary policy strategy, 8 May. Elérhető: www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2003/html/pr030508_2.en.html (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- EGGERTSSON, G. – FERRERO, A. – RAFFO, A. (2014): Can structural reforms help Europe? *Journal of Monetary Economics*, Vol. 61, No. 1. 2–22. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2013.11.006>
- EICHENGREEN, B. (2007): *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*. Princeton, Princeton University Press.
- EICHENGREEN, B. – WYPLOSZ, Ch. (1993): The Unstable EMS. *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, 51–144.
- EL-AGRAA, A. M. (2011): *The European Union. Economics and Policies*. 9th edition, Cambridge, Cambridge University Press.

- ELEKES A. (2020): Brexit: Nemzetközi kereskedelem – Mi várható a pénzügyi szolgáltatások területén? In HALMAI P. szerk.: *A Brexit forgatókönyvei és hatásai*. Budapest, Dialóg Campus. (Megjelenés alatt.)
- ELEKES, A. – HALMAI, P. – PAPP, G. – UDOVECZ, G. – VÁSÁRY, V. (2009): A vision of the future of the Common Agricultural Policy. *Studies in Agricultural Economics*, Vol. 110. 23–42. DOI: <https://doi.org/10.22004/ag.econ.52194>
- ELEKES, A. – HALMAI, P. (2005): *Declining „Common” Agricultural Policy?: CAP reform of 2003 and its national implementation in the member states*. The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System. The XIth EAAE Congress, 2005. 08. 23–27., Copenhagen, Denmark. DOI: <https://doi.org/10.22004/ag.econ.24480>
- ELEKES, A. – HALMAI, P. (2009): The „hottest topic” of the budgetary review: will the CAP survive? *Intereconomics*, Vol. 44, No. 5. 300–308. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10272-009-0307-x>
- ELEKES A. – HALMAI P. (2010): *Az európai integráció gazdaságtana*. Gödöllő, Szent István Egyetem Kiadója.
- EMERSON, M. – GROS, D. – ITALIANER, A. (1992): *One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*. Oxford, Oxford University Press.
- Európai Bizottság (2017a): *Fehér Könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. Brüsszel, 2017. március 1. Európai Bizottság. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- Európai Bizottság (2017b): *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről*. Brüsszel, 2017. június 28, Európai Bizottság. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_hu.pdf (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- European Commission (1977): *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration (MacDougall Report)*. Vol I–II., Brussels. Elérhető: http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter8/19770401en73macdougallrepvol1.pdf (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- European Commission (2001): Fiscal policy and cyclical stabilization in the eurozone. *European Economy*, No. 3. Brussels.
- European Commission (2004): *The EU Economy: 2004 Review*, *European Economy*, No. 6. Brussels.
- European Commission (2008): EMU@10. Successes and Challenges after 10 Years of Economic and Monetary Union. *European Economy*, No. 2.
- European Commission (2012): *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union – Launching a European Debate*. COM(2012) 777, Brussels. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:FIN:EN:PDF> (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- European Commission (2017): *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*. COM(2017) 291, Brussels. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- European Council (2013): *Conclusions (Multiannual Financial Framework)* EUCO 37/13, Brussels, 8 February 2013. Elérhető: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-37-2013-INIT/en/pdf> (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- FARKAS B. (2017): *Piacgazdaságok az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai.
- FARUQUEE, H. (2004): Measuring the trade effects of EMU. *IMF Working Paper*, 04/154.

- FEENSTRA, R. C. – WEINSTEIN, D. E. (2010): Globalization, Markups, and the U.S. Welfare. *NBER Working Paper Series*, Nr. 15749. Cambridge, National Bureau of Economic Research. Elérhető: www.nber.org/papers/w15749.pdf (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- FEENSTRA, R. C. (2014): Restoring the Product Variety and Pro-Competitive Gains from Trade with Heterogeneous Firms and Bounded Productivity. *NBER Working Paper*, Nr. 19833. Cambridge, National Bureau of Economic Research. DOI: <https://doi.org/10.3386/w19833>
- FELD, L. P. – SCHMIDT, C. M. – SCHNABEL, I. – WIELAND, V. (2015): Divergence of liability and control as the source of over-indebtedness and moral hazard in the European monetary union. *Voxeu.org*, 2015. 09. 07. Elérhető: <http://voxeu.org/article/divergence-liability-and-control-source-over-indebtedness-and-moral-hazard-european-monetary-union> (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- FELDSTEIN, M. (1997): The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, 23–42.
- FELDSTEIN, M. – HORIOKA, C. (1980): Domestic saving and International Capital Flows. *Economic Journal*, Vol. 90, No. 358, 314–329.
- FERKELT, B. (2020): Gazdasági és monetáris együttműködés. In KENGYEL Á.: *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai.
- FLAM, H. – NORDSTRÖM, H. (2003): *Trade Volume Effects of the Euro: Aggregate and Sector Estimates*. Seminar Paper No. 746. Stockholm, Institute for International Economic Studies, Stockholm University. Elérhető: <http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:189451/FULLTEXT01> (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- FORMAN, B. (2003): *Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai*. Budapest, Interpress Külkereskedelmi Kft.
- FRANKEL, J. (2008): The estimated effects of the euro on trade: why are they below historical effects of monetary unions among smaller countries. *NBER Working Paper Series*, No. 14542, Cambridge, National Bureau of Economic Research. DOI: <https://doi.org/10.3386/w14542>
- FRANKEL, J. – ROSE, A. (1997a): The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. *CEPR Discussion Paper Series*, No. 1473.
- FRANKEL, J. A. – ROSE, A. K. (1997b): Is EMU more justifiable ex post than ex ante? *European Economic Review*, Vol. 41, No. 3–5, 753–760.
- FRANKEL, J. – ROSE, A. (1998): The endogeneity of the optimum currency area criteria. *Economic Journal*, Vol. 108, No. 449, 1009–1025.
- FRANKS, J. – BARKBU, B. – BLAVY, R. – OMAN, W. – SCHOELERMANN, H. (2018): Economic Convergence in the Euro Area: Coming Together or Drifting Apart? *IMF Working Paper*, No. 18/10.
- GIANETTI, M. – GUISSO, L. – JAPPELLI, T. – PADULA, M. – PAGANO, M. (2002): Financial Market Integration, Corporate Financing and Growth. *DG ECFIN Economic Paper*, No. 179.
- GILL, I. S. – RAISER, M. (2012): *Golden growth: Restoring the lustre of the European economic model*. Washington, World Bank. Elérhető: <http://documents.worldbank.org/curated/en/539371468036253854/Main-report> (A letöltés ideje: 2019. 09. 12.)
- GOODHART, C. (1996): European monetary integration. *European Economic Review*, Vol. 40, No. 3–5, 1083–1090. DOI: [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00116-6](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00116-6)
- GROS, D. (2011): External versus Domestic Debt in the Euro Crisis. *CEPS Policy Brief*, No. 243.
- GROS, D. (2012): Macroeconomic Imbalances in the Euro Area: Symptom or cause of the crisis? *CEPS Policy Brief*, No. 266.

- GUTIÉRREZ, G. – PHILIPPON, T. (2018): How EU Markets Became More Competitive Than US Markets: A Study of Institutional Drift. *NBER Working Paper Series*, No. 24700. Cambridge, National Bureau of Economic Research. DOI: <https://doi.org/10.3386/w24700>
- GYÖRFFY D. (2017a): Görögország a monetáris unióban: A kilépés hiábavalósága. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 24–33.
- GYÖRFFY D. (2017b): *Bizalom és pénzügyek: Válság és válságkezelés az Európai Unióban*. Budapest, Typotex.
- HAAN, J. de – OOSTERLOO, S. – SCHOENMAKER, D. (2012) [2009]: *European Financial Markets and Institutions*. 2nd edition. Cambridge, Cambridge University Press.
- HALLERBERG, M. – STRAUCH, R. (2002): On the cyclicity of public finances in Europe. *Empirica*, Vol. 29, No. 3. 183–207.
- HALLETT, A. H. – JENSEN, S. E. H. – RICHTER, Ch. (2005): The European economy at the cross roads: Structural reforms, fiscal constraints, and the Lisbon Agenda. *Research in International Business and Finance*, Vol. 19, No. 2. 229–250. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2004.12.003>
- HALMAI P. (2004): *A reform ökonomiája*. Budapest, KJK–KERSZÖV.
- HALMAI P. (2006): Európa esélye: a Lisszaboni Stratégia. Az integrált strukturális reformok hatásai. *Magyar Tudomány*, 167. évf. 9. sz. 1057–1071. Elérhető: http://epa.oszk.hu/00600/00691/00033/pdf/EPA00691_magyar_tudomany_2006-09_1057-1071.pdf (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- HALMAI P. szerk. (2007): *Az Európai Unió agrárrendszere*. Budapest, Mezőgazda Könyvkiadó.
- HALMAI P. (2013): Európai integráció és szuverenitás. A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174. évf. 4. sz. 411–422.
- HALMAI P. (2014): *Krízis és növekedés az Európai Unióban – Európai modell, strukturális reformok*. Budapest, Akadémiai.
- HALMAI P. (2017): Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 6–17.
- HALMAI P. (2018a): Az európai növekedési modell kifulladására. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 2. sz. 122–160.
- HALMAI P. (2018b): A Brexit lehetséges gazdasági hatásai. *Európai Tükör*, 21. évf. 2. sz. 7–32.
- HALMAI P. (2019): Konvergencia és felzárkózás az euróövezetben. *Közgazdasági Szemle*, 66. évf. 6. sz. 687–712.
- HALMAI P. (2020a): *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonomiája*. Budapest, Akadémiai. (Megjelenés alatt.)
- HALMAI P. (2020b): *A Közös Agrárpolitika rendszere*. Budapest, Dialóg Campus. (Megjelenés alatt.)
- HALMAI P. – CSATÁRI B. – VÁSÁRY V. (2010): Új vidékpolitika felé. Változó európai paradigma, növekvő hazai kihívások. In SZARKA, L. – HORÁNYI, K. – HORVÁTH, Cs. szerk.: *Stratégiai kutatások 2009–2010. Kutatási jelentések*. Budapest, MH–MTA. 225–254.
- HALMAI, P. – VÁSÁRY, V. (2012): Convergence crisis: economic crisis and convergence in the European Union. *International Economics and Economic Policy*, Vol. 9, No. 3. 297–322. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10368-012-0218-3>
- HAUGH, D. – OLLIVAUD, P. – TURNER, D. (2009): The Macroeconomic Consequences of Banking Crisis in OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 683. DOI: <https://doi.org/10.1787/226123651438>

- HAVIK, K. – MC MORROW, K. – RÖGER, W. – TURRINI, A. (2008): *The EU-US total factor productivity gap: An industry perspective*. European Economy. Economic Papers, No. 339. Brussels, DG EC-FIN. Elérhető: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication13143_en.pdf (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- HEIDHUES, T. (1977): Agrarpolitik I. Preis und Einkommenspolitik. In: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. Band I*. Stuttgart – New York – Tübingen–Göttingen–Zürich, Gustav Fischer – J. C. B. Mohr – Vandenhoeck & Ruprecht.
- HEISE, A. (2012): Governance Without Government or: The Euro Crisis and What Went Wrong with European Economic Governance. *International Journal of Political Economy*, Vol. 41, No. 2. 42–60. DOI: <https://doi.org/10.2753/IJP0891-1916410203>
- HIX, S. (1998): The Study of the European Union II: The ‘New Governance’ Agenda and Its Rival. *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, No. 1. 38–65.
- HORVÁTH Z. (2011): *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, HVG-ORAC.
- IMF (2017): *Euro Area Policies: Selected Issues*. IMF Country Report No. 17/2236. Elérhető: www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/25/Euro-Area-Policies-Selected-Issues-45122 (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- INKLAAR, R. – JONG-A-PIN, R. – DE HAAN, J. (2008): Will business cycles in the euro area converge? A critical survey of empirical research. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 22, No. 2, 234–273. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2007.00529.x>
- JAKAB M. Z. – KOVÁCS M. A. (2000): A reálárfolyam-ingadozások főbb meghatározói Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 47. évf. 2. sz. 136–156. Elérhető: <http://epa.oszk.hu/00000/00017/00057/pdf/jakab-kovacs.pdf> (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- JUNCKER, J. C. – TUSK, D. – DIJSSELBLOEM, J. – DRAGHI, M. – SCHULZ, M. (2015): *Completing Europe’s Economic and Monetary Union*. European Commission. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- KALEMLI-OZCAN, S. – SØRENSEN, B. E. – YOSHA, O. (2001): Economic Integration, Industrial Specialization, and the Asymmetry of Macroeconomic Fluctuations. *Journal of International Economics*, Vol. 55, No. 1. 107–137. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(01\)00097-6](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(01)00097-6)
- KENGYEL Á. (2008): *Kohézió és finanszírozás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- KENGYEL Á. (2015): *Kohéziós politika és felzárkózás az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- KENGYEL Á. szerk. (2020): *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai.
- KENNEN, P. (1969): The Theory of Optimum Currency Areas. In MUNDELL, R. – SWOBODA, A. eds.: *Monetary Problems of The International Economy*. Chicago, Chicago University Press.
- KENNEN, P. (1995): *Economic and Monetary Union in Europe*. New York, Cambridge University Press.
- KOESTER, U. (1992): *Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre*. München, Vahlen.
- KRUGMAN, P. (1993): Lessons of Massachusetts for the EMU. In TORRES F. – GIAVAZZI F. eds.: *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*. Cambridge, Cambridge University Press.
- KRUGMAN, P. (2012): Revenge of the Optimum Currency Area. *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 27. 439–448. DOI: <https://doi.org/10.1086/669188>
- KRUGMAN, P. – OBSTFELD, M. (2003): *Nemzetközi gazdaságtan – Elmélet és gazdaságpolitika*. Budapest, Panem.
- KUTASI G. (2017): Külső egyensúlytalanság az euróövezetben. Megoldás-e a többszintű kormányzás? *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 18–23.

- KUTASI G. (2019): Az euróövezeti tagság és a folyófizetésimérleg-pálya, *Külgazdaság*, 63. évf. 1–2. sz. 62–81.
- LARCH, M. – VAN DEN NOORD, P. – JONUNG, L. (2010): The Stability and Growth Pact: Lessons from the Great Recession. *European Economy – Economic Papers*, No. 429.
- LOSONCZ, M. (2017): *Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció*. Budapest, BGE.
- MARTON Á. (2018): A fiskális konszolidáció és az államadósság kapcsolata. Csökkenti vagy növeli az adósságrátát a fiskális kiigazítás. *Pénzügyi Szemle*, Vol. 63. No. 1. 24–38.
- MARTON Á. (2019): A fiskális kiigazítás sikerességének megítélése – politikai gazdaságtani megközelítés. *Európai Tükör*, 22. évf. 2. sz. 27–44.
- MARTONYI J. (2018): *Nyitás és identitás. Geopolitika, világkereskedelem, Európa*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.
- MATTHIJS, M. – BLYTH, M. eds. (2015): *The Future of the Euro*. New York, Oxford University Press.
- McKINNON, R. (1963): Optimum Currency Areas. *The American Economic Review*, Vol. 53, No. 4. 717–725.
- MELITZ, J. (2000): Some cross-country evidence about fiscal policy behaviour and consequences for EMU. *European Economy*, Vol. 2, 3–21.
- MICCO, A. – STEIN, E. – ORDOÑEZ, G. (2003): The currency union effect on trade: early evidence from EMU, *Economic Policy*, Vol. 18, No. 37. 315–356. DOI: https://doi.org/10.1111/1468-0327.00109_1
- MIDELFART-KNARVIK, K. H. – OVERMAN, H. G. – REDDING, S. J. – VENABLES, A. J. (2002): Delocation and European Integration: is structural spending justified? *Economic Policy*, Vol. 17, No. 35. 321–359.
- MORAVCSIK, A. (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York, Cornell University Press.
- MUNDELL, R. A. (1961): The Theory of Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, Vol. 51, No. 4. 657–665.
- NEMÉNYI, J. – OBLATH, G. (2012): Az euró bevezetésének újragondolása. *Közgazdasági Szemle*, 59. évf. 6. sz. 569–684.
- NYIKOS Gy. – SZABÓ SZ. (2019): Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör*, 22. évf. 1. sz. 67–87. DOI: <https://doi.org/10.32559/et.2019.1.4>
- NYIKOS Gy. szerk. (2017): *Kohéziós politika 2014–2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Dialóg Campus, Budapest.
- OATES, W. (1999): An Essay in Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3. 1120–1149.
- OVERMAN, H. – PUGA, D. (2002): Unemployment clusters across Europe's region and countries. *Economic Policy*, Vol. 17, No. 34. 115–147.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (2000): *The Road to Monetary Union in Europe: The Emperor, the Kings, and the Genies*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199241767.001.0001>
- PALÁNKAI T. (2004): *Az európai integráció gazdaságtana*. Budapest, Aula Kiadó.
- PALÁNKAI T. – BENCZES I. – KENGYEL Á. – KUTASI G. – NAGY S. Gy. (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- PASIMENI, P. (2014): An Optimum Currency Crisis. *MPRA Paper*, No. 53506. Elérhető: <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/53506/> (A letöltés ideje: 2019. 05. 22.)
- PELKMANS, J. (2001): *European Integration. Methods and Economic Analysis*. 2nd edition. Harlow, FT Prentice Hall.

- PERSSON, T. – TABELLINI, G. (2000): *Political Economics*. Cambridge (MA-US), MIT Press.
- PERSSON, T. – ROLAND, G. – TABELLINI, G. (2000): Comparative politics and public finance. *Journal of Political Economy*, Vol. 108, No. 6. 1121–1161.
- PISANI-FERRY, J. – SAPIR, A. – VÉRON, N. – WOLFF, G. B. (2012): What Kind of European Banking Union? *Bruegel Policy Contribution*, No. 12.
- Politikai megállapodás született az EU-Mercosur szabadkereskedelmi szerződésről (2019). MTI. *Magyar Nemzet*, 2019. 06. 28. Elérhető: <https://magyarnemzet.hu/gazdasag/politikai-megallapodas-szuletett-az-eu-mercosur-szabadkereskedelmi-szerzodesrol-7070948/> (A letöltés ideje: 2020. 03. 15.)
- RATTO, M. – ROEGER, W. – IN’T VELD, J. (2009): QUEST III: An estimated DSGE model of the euro area with fiscal and monetary policy. *Economic Modelling*, Vol. 26, No. 1. 222–233. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2008.06.014>
- REDDING, S. J. (2010): The Empirics of New Economic Geography. *Journal of Regional Sciences*, Vol. 50, No. 1. 297–311.
- REINHART, C. M. – ROGOFF, K. S. (2013): Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten. *IMF Working Paper*, No. 13/266.
- ROEGER, W. – SEKKAT, K. (2002): *Macroeconomic effects of the single market program after 10 Years*. Background paper of the European Commission, Brussels, II-A-1/W D(2002).
- ROSE, A. (2000): One money, one market: the effects of common currencies on trade. *Economic Policy*, Vol. 15, No. 30. 8–45.
- RÖPKE, W. (1942): *International Economic Disintegration*. London–Edinburgh–Glasgow, Hodge.
- SAPIR, A. – AGHION, Ph. – BERTOLA, G. – HELLWIG, M. – PISANI-FERRY, J. – ROSATI, D. – VIÑALS, J. – WALLACE, H. eds. (2004): *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*. Oxford, Oxford University Press.
- SCHARPF, F. (1996): Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In MARKS, G. – SCHARPF, F. – SCHMITTER P. – STREECK, W. eds.: *Governance in the European Union*. London, Sage. 15–39. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781446279328.n2>
- SCHOUT, A. (2009): Organizational learning in the EU’s multi-level governance system. *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 8. 1124–1144. DOI: [10.1080/13501760903332613](https://doi.org/10.1080/13501760903332613)
- SCHUCKNECHT, L. – MOUTOT, P. – ROTHER, P. – STARK, J. (2011): The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform. *Occasional Paper Series*, No. 129.
- SONDERMANN, D. (2018): Towards more resilient economies: The role of well-functioning economic structures. *Journal of Policy Modeling*, Vol. 40, No. 1. 97–117. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2018.01.002>
- SZEGEDI L. (2018): *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus.
- SZEGEDI L. (2019): *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt? Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során*. Budapest, HVG-Orac.
- TAYLOR, J. B. (1993): *Discretion versus policy rules in practice*. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 39. 195–214. DOI: [https://doi.org/10.1016/0167-2231\(93\)90009-1](https://doi.org/10.1016/0167-2231(93)90009-1)
- TIMMER, M. P. – INKLAAR, R. – O’MAHONY, M. – VAN ARK, B. (2010): *Economic Growth in Europe: A Comparative Industry Perspective*. Cambridge (MA-US), Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511762703>
- TRACY, M. (1993): *Food and Agriculture in a Market Economy: An Introduction to Theory, Practice and Policy*. La Hutte, Agricultural Policy Studies.
- VARIAN, H. V. (2018): *Mikroökönómia középfokon*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- VÁSÁRY M. (2008): *Az agrártámogatási rendszer adaptációja*. Budapest, Agroinform.

-
- VINER, J. (1950): *The Customs Union Issue*. New York, Carnegie Endowment for International Peace.
- WALLACE, H. (2000): The Institutional Setting, Five Variations on a Theme. In WALLACE, H. – WALLACE, W. eds.: *Policy Making in the European Union*. 4th edition. Oxford, Oxford University Press, 3–38.
- WOLF, H. (2011): Internal devaluation in a monetary union. *International Economics and Economic Policy*, Vol. 8, No. 1. 3–6. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10368-011-0179-y>
- WÖHLKEN, E. (1991): *Einführung in die landwirtschaftliche Marktlehre*. Stuttgart, Ulmer.

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: info@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztő: Bíró Csilla
Korrektor: Tar Krisztina
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-615-6020-31-4 (nyomtatott)
ISBN 978-615-6020-32-1 (pdf)
ISBN 978-615-6020-33-8 (epub)
ISSN 2630-919X

Az európai integráció mindenekelőtt gazdasági integráció. Immár közel 70 éve jelent reális lehetőséget, perspektívát a földrész nemzetei számára. A mű komplex módon, a legkorszerűbb nemzetközi megközelítésekre alapozva fogja át e témakört. Alapját sokéves széles körű kutatások, továbbá jelentős oktatási és tananyagfejlesztési tapasztalatok képezték. A kötet meghatározó jellemzője; az európai integrációt, az európai közös politikákat *alkalmazott gazdaságtani megközelítésben* tárgyalja. Következésképpen a mikro- és makroökonómiai, nemzetközi gazdaságtani ismeretek nagy segítséget nyújthatnak a könyv feldolgozásához.

A kötet a globális és a regionális integráció áttekintése után a preferenciális liberalizáció, a piacméret és méretgazdaságosság, a közös kereskedelempolitika, a közös versenypolitika, a közös költségvetés témaköreit veszi sorra. Majd a közös agrárpolitika, a regionális politika, továbbá a Gazdasági és Monetáris Unió, a fiskális politika, az európai növekedési potenciál és a strukturális reformok területeit tárgyalja.

A mű A modern állam gazdasági szerepének legújabb dimenziói elnevezésű Ludovika Kutatóműhely keretében készült.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFECTETÉS A JÖVŐBE