

**Bóka Éva – Czékus Bálint – Dani Ákos – Pálfiné Sipőcz
Rita – Szijártó Norbert – Vass Ágnes**

Szerkesztette Bóka Éva

Az EU: problémák és alternatívák



GROTIUS E-KÖNYVTÁR / 61
2013

Sorozatszerkesztő
Horváth Jenő

A kötet a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolájának az Európa újragondolása doktori műhelye kereteiben működő a Modernizáció és kultúrák közötti párbeszéd multidiszciplináris kutatóközösségében készült, 2013-ban.

A kötet szerzői jogvédelem alatt áll. Annak teljes vagy részleges másolása, papír alapú vagy elektronikus felhasználása csak a szerző és a kiadó előzetes írásbeli engedélyével lehetséges.

© szerzők
© szerkesztő
© www.grotius.hu

**Bóka Éva – Czékus Bálint – Dani Ákos – Pálfiné Sipőcz Rita –
Szijártó Norbert – Vass Ágnes**

Szerkesztette Bóka Éva

Az EU: problémák és alternatívák

GROTIUS E-KÖNYVTÁR / 61
2013

Tartalom

Előszó / 6

Föderalizmus versus nemzetállamiság / 9

Bóka Éva: Búcsú a föderalizmustól? / 10

Bevezetés / 10

1. A régi Európa ellenzéke: centralizáció kontra decentralizáció történelmi perspektívában / 11
 2. Az új Európa: az európai állam- és gazdaságszervezés megújulása a második világháború után / 16
 3. Egy új típusú európai gazdasági kormányzat dilemmája / 20
 4. A lisszaboni szerződés és a Tocqueville-i modell / 27
 5. Válság és a föderalista kormányzat hiánya / 28
 6. Konklúziók / 29
- Irodalom / 31

Czékus Bálint: A nemzetállam dilemmája az Európai Unióban: az olasz példa tanulságai / 38

Bevezetés / 38

1. Az érdekérvényessel foglalkozó politikaelméleti irányzatok / 39
 2. Az európai integráció fejlődése a társadalmi tényező korlátai és ösztönzői tükrében: az identitás kérdése / 43
 3. Az olasz Európa-politika háttere / 55
 4. Záró gondolatok: a 2013-as választások tanulságai / 70
- Irodalom / 71

Gazdasági dilemmák / 75

Dani Ákos: Valuták közötti versengés a XXI. század elején / 76

Bevezetés / 76

1. A nemzetközi monetáris rendszerhez kapcsolódó fogalmak / 77
 2. A világgazdasági erőviszonyok eltolódása a XXI. század elején / 81
 3. A dollár szerepe a XXI. század elején / 85
 4. Az euró mint nemzetközi valuta: remények és valóság / 98
 5. A renminbi mint potenciális kihívó / 107
 6. Konklúzió / 114
- Irodalom / 115

Pálfiné Sipőcz Rita: Az Európai Unió mint sajátos gazdaságszervezési modell / 119

Bevezetés / 119

1. Az integráció fogalma, elméletei / 120
 2. Reálintegráció – az európai modell a világgazdaságban / 129
 3. Az EU mint gazdaságszervező modell kilátásai / 146
 4. Zárszó / 150
- Irodalom / 151

Szijártó Norbert: Gazdasági kormányzás és fiskális unió az Európai Unióban / 155

Bevezetés / 155

1. Út a gazdasági és Monetáris Unióig – elméleti és történeti áttekintés / 157

2. Fiskális szabályozás az Európai Unióban / 163

3. A világgazdasági válság hatásai / 169

4. Gazdasági kormányzás / 174

5. Összefoglalás / 182

Irodalom / 182

Nyelvpolitika / 186

Vass Ágnes: „Egység a sokféleségben”? - Az Európai Unió nyelvpolitikája és a kisebbségi nyelvhasználat / 187

Bevezetés / 187

1. Európa nyelvi sokszínűsége / 188

2. Kisebbségek nyelvi jogai vagy kisebbségi nyelvek jogai? / 189

3. Nyelvi rezsim / 192

4. A nyelvpolitikáról általában / 194

5. Összegzés / 202

Irodalom / 203

Tartalmi összefoglalók / 206

A kötet szerzői / 211

Abstracts / 213

Előszó

A tanulmánykötet a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolájának az Európa újragondolása doktori műhelye kereteiben működő a Modernizáció és kultúrák közötti párbeszéd multidiszciplináris kutatóközösségében készült, 2013-ban.

Az Európa újragondolása doktori műhely célja Európa és az Európai Unió kutatása, valamint Európa és a világ különböző országai közötti kapcsolatok multidiszciplináris vizsgálata. Az Európa újragondolása doktori műhely a Bóka Éva, habilitált címzetes egyetemi docens által tartott Európa újragondolása PhD-kurzus kereteiből nőtt ki a PhD-hallgatók által írt számos színvonalas tanulmánynak és egy nyomtatott tanulmánykötetnek köszönhetően, mely a Grotius Könyvtár 7. számában jelent meg, Európa és a világ címmel. A könyv megjelenését követően a könyv szerzői (Bóka Éva, Dani Ákos, Domonkos Endre, Folk György, Lukács József és Pálfiné Sipőcz Rita) elhatározták a Modernizáció és kultúrák közötti párbeszéd multidiszciplináris kutatóközösség (Multidisciplinary Research Association in Modernization and Intercultural Dialogue) létrehozását, 2011-ben, mely az európai mellett kelet-ázsiai kutatási profillal is bővítette a műhelyt, és az Internet kutatásban való felhasználását is célul tűzte ki. A kutatóközösség jelenleg a Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolájának egy projektjeként működik az Európa újragondolása doktori műhely kereteiben, Bóka Éva kutatási vezetésével, Blahó András professzor tanácsadásával, és Rostoványi Zsolt professzor támogatásával.

A tanulmánykötet hat tanulmányt tartalmaz, melyek Európa és az Európai Unió problémáit, és azok megoldását vizsgálják a föderáció és a nemzetállam viszonya, a gazdasági és pénzügyi problémák, és az egység a sokféleségben eszme nyelvpolitika oldaláról való megközelítése szempontjából.

Az európai föderalizmus dilemmáját vizsgálja Bóka Éva tanulmánya történelmi perspektívában. Feleleveníti a mintegy 68 évvel ezelőtti, a második világháború után szétrombolt Európát, amikor is a béketeremtő megújulást a háborús, hódító és hatalmi európai politikát ellenző, föderalista értékrendben és rendezőelvekben hívó gondolkodók és politikusok el tudták indítani. Az európai történelem során kialakult sajátos államszervező phenomenon – a „nemzetállam” és az ahhoz kapcsolódó nemzeti szuverenitás megoszthatatlanságának eszméje –, továbbá az európai univerzalizmus jelensége azonban a hidegháború alatt sem tette lehetővé egy demokratikus föderalista kormányzattal rendelkező unió létrejöttét annak ellenére sem, hogy a kormányközi politika föderalista célokat tűzött ki, s voltaképpen a föderalista célok

megvalósítása jelentette az európai integráció hajtóerejét. Így vált az EU egy föderalista célkitűzés megvalósítása során kötött föderalista és kormányközi kompromisszumok eredményeként a tagállamok olyan nemzetek feletti uniójává, amely a jogharmonizáció, a többszintűség és a szubszidiaritás elvén nyugszik. A kérdés pedig az, hogy milyen szerepe lehet a föderalizmusnak az európai konstrukció kialakítása során elkövetett hibák kijavításában, melyeket mutat a jelenlegi válság.

Czékus Bálint tanulmányában a nemzetállam dilemmájával foglalkozik, és konkrétan megvizsgálja azt, hogy az Európai Unió egyik legföderalistább mentalitású országában, Olaszországban hogyan alakult az unióhoz és a saját nemzetállami közösséghez való viszony. Választ próbál találni arra, hogy mi a fő oka annak az utóbbi évtizedben egyre inkább erősödő jelenségnek, amely az EU „közösségi”, nemzetekfölötti jellegének visszaszorulását tükrözi. A legfőbb oknak az európai állampolgárok európai uniós politikában való aktív részvételének a hiányát jelöli meg, amely az európai integráció során egyre jobban kidomborodva sem nyert orvoslást. A történelmi tapasztalat azt mutatja, hogy az európai állampolgárok kettős, európai és saját tagállami identitásának az elvállalása és annak racionális cselekvésben való megnyilvánulása nélkül lehetetlen leküzdeni a nemzetállami közösségekbe való bezártságot, valamint az azt kísérő új nacionalizmus kialakulását a jelenlegi kölcsönválság közepette. Voltaképpen ezt bizonyítja az EU egyre csökkenő népszerűsége az olaszok körében. Ezért felmerül a kérdés, mit lehet tenni az ellen, hogy a megélhetésükért aggódó állampolgárok támogassák az Európai Uniót.

Dani Ákos az „euróválság” sztereotípiá nyomába szegülve a nemzetközi valuták közötti versengés történetébe vezeti be az olvasót. Kiemelten foglalkozik a 21. század elejét jellemző „dollar–euró–renminbi versengés” jelenségével és ennek jövőbeli perspektíváival. Elemzi a dollár jelenlegi nehézségeit okozó gazdaságpolitikát; az európai egységes valuta gyenge és erős oldalait valamint az euró nemzetközi szerepét; foglalkozik továbbá a kínai renminbi nemzetközi valutává válásának lehetőségével. A szerző arra a következtetésre jut, hogy rövidtávon nem várható a dollár szerepének érdemi visszaszorulása, de hosszabb távon előreláthatólag egy kiegyensúlyozottabb nemzetközi monetáris rendszer fog kialakulni.

Pálfiné Sipócz Rita az Európai Uniót egy olyan sajátos gazdaságszervező modellnek tekinti, mely modernizációs centrumként funkcionál a környező térség számára. Definíciója szerint „az európai gazdaságszervezési modell a szociális piacgazdaságot működtető európai államok közös fejlődési filozófiáját testesíti meg; formálódásán keresztül nyomon követhető, hogy a tagállamok milyen közös válaszokat képesek adni a világgazdaság kihívásaira és a belső problémákra úgy, hogy eközben közösen vallott értékeik is kikristályosodnak”. Tanulmányában az EU-modell létrejöttének elméleti és gyakorlati aspektusait, értékrendjét, továbbá a modell gazdaságszervezési jellemzőit és a nemzetközi gazdasági rendszerben betöltött szerepét mutatja be. Az európai modell eddigi építkezési folyamata alapján a szerző optimista a jelenlegi válságperiódusból való kiút megtalálását illetően.

Szijártó Norbert a gazdasági kormányzás és fiskális unió perspektíváival foglalkozik a jelenlegi válság közepette. Az európai integrációs folyamatot és annak eredményét az európai konstrukciót egy új demokratikus gazdaságpolitika olyan megtestesítőjének tartja, amely békét és jólétet teremtett az Európai Unió tagállamaiban. A szerző álláspontja szerint a jelenlegi „eurókrízis” a világgazdasági válság közepette az európai

integráció története során elkövetett hibákat jelzi a gazdasági és monetáris unió intézményes struktúrája szempontjából. S mint ilyen, erősítheti az európai konstrukció intézményes struktúráját és elmélyítheti a gazdasági kormányzást.

Vass Ágnes a számos kisebbségi kultúrával és nyelvvel rendelkező Európai Unió nyelvpolitikájának problémájával foglalkozik a tanulmányában. Mivel az EU lakosságának jelentős százaléka kisebbségben él, és mivel egymás megértésének az eszköze a nyelv, és mert a történelem során nem jött létre egy európai közös nyelv az EU működése számára mindennapos és fontos probléma a nyelvhasználat. Ezt a problémát pedig a nemzetközi és az európai emberi jogok és azok fejlődése szellemében kell megoldania az uniónak, mely alapelveként vallja a kisebbségek és azok nyelvhasználati jogainak biztosítását, ugyanakkor e téren fejlesztésre szorul. A szerző konklúziója szerint az EU kereteiben nem valósult meg az egység a nyelvi jogok területén. Ezért azt vizsgálja a tanulmányában, hogy milyen nyelvpolitikát folytathat az EU és mik a teendők azért, hogy a különbözőségek szabadsága lehetővé tegye az egység megvalósulását az európai állampolgárok jogegyenlősége szempontjából.

Összességében a tanulmánykötet szerzői olyan az Európai Unió szempontjából fontos kérdéseken töprengenek, amelyek az EU állampolgárai számára természetesen felmerülő elméleti és gyakorlati problémák. A kötet ezért minden bizonnyal motiválni tudja az EU sorsán töprengő olvasót.

Bóka Éva

Föderalizmus versus nemzetállamiság

Bóka Éva

Búcsú a föderalizmustól?

(Egy föderalista terv kormányközi menedzselése)

A föderalizmus a békés együttműködés és szövetségkötés tudománya, s mint ilyen hosszú történelmi múltja van. A második világháborút követően a föderalizmus értékrendje és alapelvei motiválták az új Európa létrehozását, és az európai integráció elindulását. Az együttműködő kormányok föderalista célokat tűztek ki és kormányközi keretekben valósították meg azokat. Mindez a tagállamok között egy a jogharmonizáció, a többszintűség és a szubszidiaritás elvén nyugvó unió létrejöttéhez vezetett, melyet azonban demokratikus deficit jellemez. A jelenlegi gazdasági és pénzügyi krízis pedig mutatja az európai konstrukció hibáit. Az Európai Unió építése további reformokat igényel az integráció életben tartása céljából. Ezen esszé a föderalista dilemmát vizsgálja történelmi perspektívában az Európai Unió jövője szempontjából.

Bevezetés

Európában, miként a világ többi részén is, a föderalizmus az együttműködés és a szövetségkötés módjának a bölcsessége és tudománya. Voltaképpen az előtt a kihívás előtt áll, hogy a történelem során létrejött országok közötti sokszínű és sokszintű funkcionális együttműködés útját egyenesse, az országok autonómiája (szubszidiaritás elve) megtartásával, s ezáltal elősegítse a világ népeinek békés együttműködését a gazdaság- és a társadalomszervezés területén.

A föderalisták a hatalmi és háborús politika ellenzékeként a történelem során megalkották a demokratikus parlamentáris polgári állam rendezőelveit, az emberi jogok és a nemzetközi jog alapelveit. A föderalista állam perszonalista, decentralizált, alulról-felfelé építkezik. Célja az emberek megélhetése, jóléte és kulturális kiteljesedése. Ebben az értelemben a föderalizmus a békés társadalomszervezés olyan bölcsessége, mely a folytatható békés utakra koncentrál az emberi jogok és a nemzetközi jog rendezőelvei és azok szükségszerű reformja alapján.

A második világháború után a föderalista eszmekör volt az, mely az új Európa létrehozását lehetővé tette: az európai integrációnak béketeremtő hatása volt. Az új

Európa föderalista alkotmányos célkitűzései segítették mind a megújult nemzetállami rendszer stabilizálódását, mind az európai integráció elindulását: a kormányok föderalista célokat tűztek ki és kormányközi keretekben igyekeztek azokat megvalósítani. Ezzel állandósították a szuverenitás és autonómia dichotómia problémáját az Európai Közösségben. E dichotómia mentén jött létre a demokratikus európai politika, melynek két fő tábora – a föderalista és a kormányközi – egymásnak ellenzékei. Mivel a föderalisták és a kormányköziek küzdelme az EU-ban – az Amerikai Egyesült Államoktól eltérően – föderalista kormány nélkül folyik, ezért lehetőség van a szubszidiaritás elvének dominálón kormányközi magyarázatára is. Mindez elhomályosíthatja az európai föderalizmus céljait, szerepét és gyengíti ellenzéki erejét. Állandósítja továbbá a demokratikus deficitet, mivel az állampolgárok részvételét a közösségi ügyek előmozdításában nem segíti elő. Ezért felmerül a kérdés: Feladhatják-e az EU állampolgárai az európai föderalizmus eszméjét elhívén a politikai sztereotípiáknak, hogy föderalizmus nem is létezik? Nem túl kockázatos dolog-e elveszíteni azt az EU működéséhez szükséges lényeges alkotó erőt, mely ott van az EU alapszerződéseiben, s mely a domináló kormányköziséget a békés és igazságos problémamegoldás irányában motiválni képes?

Ezen esszé célja a föderalizmus dilemmájának vizsgálata történeti perspektívában.

1. A régi Európa ellenzéke: centralizáció kontra decentralizáció történelmi perspektívában

Az európai kultúra békés társadalom- és gazdaságszervezési eszméiben és jogi gyakorlatában – különös tekintettel az állam- és nemzetközi kapcsolatokra – jelentős szerepet játszott a föderalizmus idealizmusa és a hozzá kapcsolódó békés világföderáció eszméje és modellje szemben a realizmussal.¹ A föderalizmus a személyektől és az általuk létrehozott helyi funkcionális és adminisztratív együttműködési közösségektől kiindulva – alulról-felfelé építkezve – képzeletben a világ szervezését, melynek célja a béketeremtés, a megélhetés, a szabad önrendelkezés és az önkifejezés biztosítása az egyének számára a természettel harmóniában. Eszmerendszere a valóságban érvényesülő hatalmi politikával és annak centralizáló törekvéseivel – „a realizmussal” – szemben fogalmazódott meg.

A föderalizmus rendezőelvei az antik görög polisztársadalom szövetkezési politikájából és az agrártársadalmak idealizált szerveződési rendjéből indulnak ki, és az európai feudális társadalom születési előjogokon alapuló hatalmi és területkiterjesztő politikája elleni küzdelemben kristályosodnak ki a kora-újkorban és a felvilágosodás idején. A nyugat-európai kereskedelmi expanzió és a gyarmatosítás alapjain kialakuló ipari társadalomban és a kapitalista világ gazdaságban résztvevő országok a föderalizmus rendezőelveit mindenekelőtt védekezésre használták fel, s létrehozták az egyesítő szuverén állam (nemzetállam) kontra föderális unió dichotómiát.

A társadalomszervezésben előállt ellentmondások alapvető okát voltaképpen az képezte, hogy a gyarmatosítás idején felemelkedő liberális kapitalista piacgazdaság és

¹ BÓKA 2001.

ipari társadalom nem alakított ki a saját rendjének megfelelő alapelveket, hanem adaptálta a felvilágosodás kori állam- és nemzetközi reform eszméket és rendezőelveket. Ezért a társadalom- és gazdaságszervezésben értékrend zavar állt elő: a nyugati kapitalizmus és a gyarmatosítás módszereinek térhódítása a „szabadság, egyenlőség és testvériség” eszméivel párhuzamosan és kölcsönösen formálták a világ rendjét. Mindez elnyomásra és az elnyomók elleni küzdelemre egyaránt ösztönzött szerte a világon: gyarmatosítás, függetlenségi harcok, alkotmányos reformok és háborúk mutatták a kapitalista modernizálás pozitív és negatív hatásait a 19. és 20. századi zavaros világrendben.

A nyugat-európai országok szerte a világban történő szabad kereskedelmi és ipari expanziója során a valóságban a Brit Kelet-Indiai Társaság működési elveit meghonosító világgazdaság jött létre. Ennek létrehozásában a külföldi kereskedők és a helyi lakosság egyaránt részt vett. Mindez megtörte az „agrártársadalmak” alulról-felfelé szerveződő és a tagjaik (személyek) megélhetésére – önellátására - koncentráló racionális és áttekinthető rendjét és családi szervezeti kereteit. Helyébe a liberális kapitalista világgazdaság és „business civilizáció” zavaros és ellentmondásos elveken alapuló – „fiktív gazdaságot” teremtő - keretei léptek. Amszterdam, London, majd New York világgazdasági és pénzügyi központokká váltak, s az itt megfogalmazott igények döntően befolyásolták a világgazdaság- és társadalom szerveződését.

A társadalomszervezés zavaraiából a kiutat az országok és az emberek közötti békés együttműködést szorgalmazó föderalizmus idealista elvei mutatták (perszonalizmus, helyi területi autonómiák, funkciók szerinti szerveződés, államok autonómiája a föderális államszövetségben). Történelmi tény, hogy a föderalizmus legjelentősebb állam és nemzetközi gazdaság és társadalomszervező eredményei a nyugati civilizációban az elnyomók, a hódítók, a területi- és a magántulajdont jogtalanul kisajátítók és az emberi méltóságot és emberi jogokat megsértők elleni harc során születtek. Gondoljunk csak a Magna Carta (1215) jelentőségére, mely az angol nemesek jogainak tiszteletben tartására kötelezte a királyt. Ugyancsak a jogok és az autonómia elvesztésétől való félelem miatt hozták létre a svájci kantonok a konföderatív szövetségüket (Morgarten Brief, 1315). A holland tartományok föderális uniójának létrehozását (Utrechti Unió, 1579) pedig a spanyol király területkiterjesztő hódító politikája elleni védekező harc ösztönözte. Az Angol Királyság gyarmatosító (az amerikai gyarmatokra jogtalanul kivetett adók) politikája elleni szabadságharc keretében a szabadság eszme által vezettetve alkották meg a 13 amerikai kolónia telepeseinek képviselői mind az amerikai, mind az európai, mind a világtörténelem egészében jelentős szerepet játszó amerikai elnöki típusú föderális köztársasági alkotmányt, 1787-ben.

Az amerikai alkotmány elnöki típusú föderális köztársaságot hozott létre: egyesítette a görög, a római, és az európai társadalomszervezés története során a békés közösségszervezés irányába mutató eszméket, állam- és nemzetközi jogi alapelveket, s azon fontos gondolkodók gondolatait, akik a modern polgári állam és nemzetközi jog alapelveit kigondolták (Grotius, Althusius, Locke, Vattel és Montesquieu). Így az 1787-es amerikai alkotmányban szerepelt az önrendelkezés, a népszuverenitás, a perszonalizmus, a parlamenti képviseleti rendszer, a föderáció és az autonómia elve,

valamint a fékek és ellensúlyok rendszere. A Föderalista lapokban² például nyomon követhető, hogy hogyan is állt össze az új típusú amerikai demokratikus föderáció modellje az ókori szerzők államszervezésre és az államok közötti szövetségek alkotására vonatkozó nézeteitől kezdve egészen az amerikai szabadságharcig és alkotmányozásig.

Az amerikai elnöki típusú föderális unió két kamarás parlamenti képviseleti szisztémájában a szavazati joggal rendelkező vagyonos állampolgárok mint a föderáció és mint a saját államuk tagjai képviselhették az érdekeiket a saját szabadságuk megtartásával, úgy, hogy felsőbb szintekre transzferálták mindazt, ami közösségi szervezést igényelt: védelem, hadsereg, külpolitika, kereskedelem, vámunió, pénzügyek. S a felsőbb – tagállamok feletti szintre - transzferált közösségi kompetenciák irányítását föderalista kormányzati formában oldották meg. A lényeg az volt tehát, hogy a társadalom szervezését a saját valóságos érdekeiknek megfelelően szervezni képes szabad személyek a 13 amerikai állam területén útjára tudták indítani a polgári társadalom igényeinek megfelelő szabadságon és emberi jogokon alapuló föderalista kormányzattal rendelkező föderális köztársasági társadalomszervezést, mely végül is egy a többszintűségen és a szuverenitás megosztásán alapuló „nem tökéletes állam” formáját öltötte. Létrejött egy a választójoggal rendelkező szabad amerikaiak közös érdekeit képviselni képes föderális kormányzat, amely szuverén hatalommá vált az amerikaiak felett, de minden más területen meghagyta az államok szuverenitását. A személyek feletti szuverenitás bizonyos területei az új föderális kormányzat jogkörébe lettek rendelve, míg a többi terület az államok jogkörében maradt.

Az amerikai alkotmányozóknak sikerült megdönteniük mindezzel a szuverenitás megoszthatatlanságának Hobbes által megfogalmazott dogmáját.³ A „szuverenitás megosztását a szuverenitás megőrzésével” a föderalizmus szövetkezési technikája tette lehetővé a többszintűség és a szubszidiaritás elve alapján. Mindez biztosította a szabadságot a közösségszervezésben. Tocqueville, az amerikai föderális modell elemzője, a következőket emeli ki az új típusú amerikai föderális unióval kapcsolatban mint fontos nemzetközi jogi intézményes újítást: „Another form of society is afterwards discovered in which several states are fused into one with regard to certain common interests, although they remain distinct, or only confederate, with regard to all other concerns. In this case the central power acts directly upon the governed, whom it rules and judges in the same manner as a national government, but in a more limited circle. Evidently this is no longer a federal government, but an incomplete national government, which is neither exactly national nor exactly federal; but the new word which ought to express this novel thing does not yet exist.”⁴

A történelem tanúsága szerint az 1787-es amerikai alkotmány egy olyan sikeres alkotás volt, mely alkotmánymódosítások során lehetővé tette a társadalom- és gazdaszervezésben jelentkező problémák megoldását. E nagyszerű alkotmány ugyanis a létrejöttékor egy a rabszolgaságot elfogadó uralkodó elit érdekeit juttatta érvényre, melynek hatalma az államadósság rendszerének elfogadásával (a vagyonos elit kölcsönt adott az államnak és részvényessé vált) állandósult. Ez a gazdasági elit egy olyan ellentmondásokkal teli arisztokratikus kapitalizmust és „business civilizációt” hozott

² HAMILTON – MADISON – JAY 1998.

³ PARKES 1947: 124-125.

⁴ TOCQUEVILLE 1990: 158–159.

létre és működtetett ezen alkotmányos konstrukció – és annak az emberi jogok szellemében történő időnkénti módosításai – kereteiben, mely az egész világon döntő befolyásra tett szert. Az alkotmány érdeme azonban, hogy a szabadságesszme jegyében lett megfogalmazva, s intézményes struktúrája lehetővé tette az arisztokratikus kapitalizmus elleni küzdelmet is alkotmányos keretekben: az alkotmánymódosítások mutatják az elért eredményeket. Az amerikai alapító atyák tehát az amerikai alkotmányban biztosították mind a saját hatalmukat, mind a hatalmi túlkapások elleni harc lehetőségét a nép számára a szabadság eszme jegyében. S itt van az amerikai civilizáció lényegi és hosszú távú alkotó ereje a hatalom elleni harc és a modernizáció perspektívájában.

Európában egyedül az 1848-as svájci alkotmány hozott létre az amerikai intézményes megoldás példáját követő föderalista köztársaságot, de szövetségi tanács és jelentéktelen hatalmú elnök vezetésével, - mindezzel vereséget mérve a francia típusú egyesítő nemzetállam koncepció híveire. A szuverén kantonok a svájci szövetségi állam kereteiben egyesültek védelmi célokból egy kétkamarás szövetségi gyűlést hozva létre, melynek élén a szövetségi tanács állt az egy évre választott szövetségi elnök vezetésével. A szövetségi gyűlés egyik kamarájában a svájci nép képviselői foglaltak helyet, akiket a szövetség területén kijelölt választókeretekben választottak a kantonoktól függetlenül; a kantonok háza pedig a kantonok 2-2 képviselőjéből tevődött össze. Szövetségi hatáskörbe tartozott a hadüzenet, a békekötés, a szövetségkötések, az államszerződések, valamint a vám- és kereskedelmi szerződések megkötése.⁵

Föderális köztársaságok létrehozására, a svájci föderáció kivételével, a feudális hatalmi és hódító hagyományok terheitől csak nehezen szabadulni tudó európaiak az esetek többségében nem voltak képesek. Annak ellenére sem, hogy az amerikai szabadságharc hatására kirobbant francia polgári forradalom polgári demokratikus alapelvei döntően szinkronban voltak az amerikai alkotmányos rendezőelvekkel egy alapvető dolog kivételével, s ez éppen a föderalizmus amerikai módszerének a mellőzése volt.

A szabadság, egyenlőség és testvériség eszmék jegyében fogant *Az ember és polgár jogainak nyilatkozata* (1789) a következő alapelveket szögezte le a modern kaptalista polgári társadalom rendező elveiként: önrendelkezés; népszuverenitás; parlamentáris képviseleti demokrácia (a törvény a közakarat kifejezője, alkotásában mindenkinek joga van személyesen vagy képviselője révén közreműködni); jogegyenlőség; jog a szabadsághoz (mindent szabad, ami másnak nem árt), a tulajdonhoz, a biztonsághoz, és az elnyomással való szembenálláshoz; törvényes jogvédelem; törvény előtti egyenlőség; meggyőződésbeli és vallási szabadság; a gondolatok és vélemények szabad közlése; adó megajánlás; a köztisztviselők felelősségre vonása; a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztása; a tulajdonjog szent és sérthetetlen volta. A 3. pont szuveréné a nemzetet nyilvánította, s ez alatt a francia népet értette. Így született meg a francia nép modern állama: a nemzetállam. Franciaország egyesítő királyság lévén megfeledezett a szabadság eszmén nyugvó föderalizmus fontosságáról. Az egyesítő nemzetállam pedig jól szolgálta a régi és az új gazdasági és politikai hatalmi elit sajátos szimbiózisának túlélését. Kitermelte azonban a nacionalizmust.

A francia forradalom után Kant, az örök béke nemzetközi államszervezésben való

⁵ KAISER – STRICKLER 1901: 271–301.

megteremtésének módján gondolkozva, alternatívaként – *Az ember és polgár jogainak nyilatkozatában* foglalt értékrend és rendezőelvek alapján létrehozott – republikánus köztársaságok jogharmonizáción, nemzetközi jogon és az emberi jogok rendezőelvein nyugvó békés világköztársaságának a tervét vázolta fel – egy az államok szuverenitásán nyugvó örök béke szövetség kötésének a tudományát.⁶ Kant mindezzel megalkotta az államok közötti együttműködés tagállami szuverenitáson és jogharmonizáción (állam- és nemzetközi jogon, és emberi jogokon) alapuló kormányközi elvét, mely elvetette a föderalista kormányzat szükségességét.

Az abszolutisztikus hatalmi államok mélyen gyökerező feudális hatalmi hagyományainak alapjain a gyarmatosítás korában nem volt azonban Európában lehetőség olyan újrakezdésre, mint amit Kant javasolt, vagy amivel az USA területére bevándorolt európaiak rendelkeztek. Európában Svájc kivételével az összes állam modernizáló reformjaiból hiányzott az amerikai föderális köztársaság legfontosabb elve a részek (személyek, önkormányzatok, tartományok, tagállamok) autonómiáját és szuverenitását tiszteletben tartó – alulról felfelé építkező - föderalista kormányzat. Sőt a napóleoni háborúk után nacionalista egyesítő államok jöttek létre. Az olasz egységes állam központosított egyesítő nemzetállami – és nem föderalista köztársasági – formát öltő királyság lett. A német egységet porosz vezetéssel és a hadsereg megerősítésével hozta létre Bismarck, birodalmi kancellár.

Az így létrejött autoritárius központosító hatalmi államok rendszerének ellenzékeként azonban ott munkált az európai államszervezésben a szabadság eszmén és az igazság keresés módszerén alapuló világföderáció eszméje. Megalkotásában Althusius játszotta a fő szerepet, aki Jean Bodin centralizált szuverén monarchikus államával szembeállította a decentralizált perszonalista föderalista államszervezést, mint az emberek szabadságát és megélhetését képviselő természeti közösség-szervező formát.⁷ Ez a népszuverenitás, a perszonalizmus, a többszintűség, és a szubszidiaritás elvén nyugvó olyan alulról-felfelé szerveződő perszonalista világközösség volt, ahol a kompetenciák átruházása és az ezt követő közös irányítása révén mindenki – személyek és államok egyaránt – megőrizhette a szuverenitását, vagyis szabad maradhatott. Althusius tehát a szuverenitás megosztásának a tudományával gazdagította Arisztotelész természeti közösségét, a poliszt. Így a szuverén államok rendszere kiegészült a föderális módszerrel, mint a szabadság-eszmén alapuló reális természeti közösség-szervező formával. A cél – a mindenkori hatalmi szervezettségű közösségek ellenzékeként – alternatív közösség-szervező formák kialakítása volt, - legalábbis gondolatban, az eszmék és társadalomszervező víziók síkján.

Ehhez a föderalista gondolkörhöz kapcsolódott Proudhon, aki az európai egyesítő és a szuverenitás megoszthatatlanságát valló nemzetállami mozgalom ellenzékeként a perszonalista föderalizmus által képviselt személyi és közösségi autonómiák megőrzésének az elvéért szállt síkra az állami centralizációval szemben. Szerinte a föderális hatalom nem nyomhatja el az önkormányzatok és a provinciák hatalmát, ezért elítélte a mindenkori hatalom centralizációs törekvéseit, mely a polgárok elnyomását és a népek pusztulását eredményezi. Csak a föderatív elvű decentralizált társadalomszervezést ismerte el, mivel az volt a véleménye, hogy ez a szabad társulás

⁶ KANT 1985: 17–36.

⁷ ALTHUSIUS 1932.

kritériuma. Helytelenített minden felülről történő, a népiségen (etnikai elv), előjogokon és bármiféle erőszak alkalmazásán alapuló társadalomszervezést.⁸

Proudhon meggyőződéssel hitte, hogy sem a feudális monarchikus államok, sem a polgári nemzetállamok nem képesek a nemzetek feletti együttműködésen alapuló föderatív szövetség létrehozására. Az ilyen típusú országok szerint csak szövetségi és kereskedelmi egyezmények tudnak kötni egymással. Ahhoz ugyanis, hogy az európai országok között föderáció tudjon létrejönni, át kell alakítaniuk a belső struktúrájukat a decentralizáció irányában. Az európai föderáció létrehozásához szerint a személyi elv alapján álló, azonos rendezőelveket megvalósító, az önkormányzatok szintjéről felfelé építkező, demokratikus bel- és külpolitikát folytató, egymáshoz hasonló erőkkel, feltételekkel, joggal és intézményekkel rendelkező közösségekre van szükség. Hitt abban, hogy ezek létrehozása nem lehetetlen: az egyének és az általuk megbízott államszervezéssel foglalkozó képviselők humánus és ésszerű együttműködésétől függ az államjog, a nemzetközi jog és az emberi jogok terén.⁹

A világ területének felosztásáért folytatott küzdelem, a gyarmatosítás második hullámának felerősödése a 19. század végén és a 20. század első felében az európai országok egymás közötti hatalmi harcának fellendüléséhez, s ezzel párhuzamosan - az egymással szembeni védekezést szolgáló - nacionalizmus fellángolásához, és két világháborúhoz vezetett. Egyes európai országok a hatalmi versengés során eltorzult és zsákutcás formákat produkáltak: fasizmus, nemzeti szocializmus, sztálinizmus. S az út egyenesen vezetett két világháborúhoz.

Az ellenzék a föderalizmus megteremtésében látta a kiutat. A Páneurópa-mozgalom a svájci 1848-as alkotmányban képviselt szövetségi kormány által vezetett alkotmányos európai föderális köztársaság mellett volt; az ellenállási mozgalom tagjai pedig az amerikai alkotmány mintájára létrehozott alkotmányos európai föderalista állam létrehozását támogatták a háború után.

2. Az új Európa: az európai állam- és gazdaságszervezés megújulása a második világháború után

Az utat az új Európa megszervezéséhez az emberek és országok közötti együttműködés föderalista eszméihez való visszatérés és azok újragondolása nyitotta meg. Az új Európa háború utáni gondolata végső soron a szabadságeszmét képviselő világföderáció alapelvein nyugszik egy az emberek valóságos érdekeit és a békét szolgáló gazdaság- és társadalom szervezés kialakítása reményében: perszonalizmus; a helyi közösségek autonómiája, az államok szuverenitása, de a közös intézést igénylő gazdaságszervezési feladatok nagyobb egységek kormányzati kereteiben történő intézése az államok és személyek autonómiájának a biztosításával (szubszidiaritás); megújult demokratikus gazdaságpolitika. A cél a hatalmi politika és az imperialista gazdasági versengés ellehetetlenítése volt egy alkotmányos európai parlamentáris föderáció megalkotása során. Coudenhove-Kalergi, Spinelli, Schuman, Monnet, Adenauer, De Gasperi és

⁸ BÓKA 2001: 127–128.

⁹ BÓKA 2008: 16–17.

Hallstein az európai civilizáció által a szabadságeszme jegyében létrehozott föderalista és funkcionalista modernizációt képviselték. A nacionalizmust pedig – a sajnálatos történelmi tapasztalatok miatt – elítélték. Lényegében az amerikai alkotmányban és az 1848-as svájci alkotmányban foglalt föderalista módszert kívánták alkalmazni a Tocqueville-i interpretáció szellemében, mely a tagállamokat és az állampolgárokat tekintette a föderális unió alapegységeinek. Morális rendezőelvként Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatában, 1948 foglaltakat képviselték, mely korrigálta Az ember és polgár jogainak deklarációja, 1789 hiányosságait: elvetette – az időközben torz formákat felmutató – nacionalizmust. A tagállamok föderalista kormányzatának létrehozását illetően azonban nézeteikben – egymást sajátosan kiegészítő – eltérések mutatkoztak.

Az EU alapítói tehát újra akarták kezdeni az európai gazdaság- és társadalomszervezést a világföderáció eszmeisége szellemében. A cél egy olyan európai közösség kialakítása volt, mely a liberális kapitalista piacgazdaság történelem során mutatott hibáit és túlkapásait korrigálni képes egy demokratikus európai föderalista gazdasági rendszer megteremtése során.

De lehetett-e újakezdeni Európában a gazdaság- és társadalomszervezés programját? Lehetett-e egy alkotmányos parlamentáris európai gazdasági föderációt létrehozni az európai gazdasági modernizáció célját kitűzve a második világháború után? Lehetett-e a liberális piacgazdaságot egy demokratikus világgazdaság irányában megreformálni?

2.1. Az ESZAK mint az új európai gazdaságszervezés nemzetek feletti kezdete

Az új Európa létrehozását az európai gazdaság újraélesztését célzó amerikai segélyprogram kertében született Marshall-terv tette lehetővé. Az amerikaiak igyekeztek egy európai New Deal program segítségével az Amerikai Egyesült Államokhoz hasonlóan kinéző integrált Európa létrehozása irányába terelni a tönkrement európai országokat. A Marshall-terv ebben az értelemben egy USA mintájú New Deal programnak volt tekinthető, s miként az ESZAK mutatja, az európaiak is annak tekintették. Örültek az amerikai segélynek, nem vették azonban át az amerikai föderális állami struktúrát, hanem egy vegyes gazdasági szisztéma létrehozásával megőrizték az európai nemzetállami szisztémát. A legfontosabb eredmény az volt, hogy a Marshall segélynek köszönhetően a nyugat-európai országok pénzügyi élete stabilizálódott, és a gazdaságuk fellendült. A Marshall-terv – amerikai szempontból – minden kétséget kizáróan a legsikeresebb 20. századi amerikai kezdeményezésnek tekinthető.¹⁰

Az európai integráció azonban nem alkotmányos föderális unió létrehozásával, hanem funkcionalista-föderalista alapokról (Monnet-módszer) indult el az Az Európai Szén- és Acélközösséget megalapító szerződéssel (párizsi szerződés). Ezt Belgium, a Német Szövetségi Köztársaság, Franciaország, Olaszország, Luxemburg és Hollandia („a Hatok”) képviselői 1951. április 18.-án írták alá. A párizsi szerződés hat európai állam nemzetek feletti gazdasági ágazati szövetségének az elindítója volt. Az volt az elvárás, hogy az európai újjáépítés során egy megújult liberális gazdaság fog létrejönni, hiszen a

¹⁰ HERRING 2008: 618–620.

többi gazdasági ágazat közötti együttműködés szükségszerűen és automatikusan az ESZAK példáját követve fog alakulni. Az ESZAK tehát hatással lesz az élet olyan más területeire is, mint a mezőgazdaság, ipar, elektromosság, élelmiszer kontroll, közegészségügy, oktatás, várostervezés, stb. A társadalom megújítása és modernizálása volt tehát a cél a vas- és acéltermelés nemzetek feletti gazdasági szerveződésén keresztül.¹¹ Nem klasszikus profitorientált és spekuláción alapuló kartellt akartak létrehozni, hanem egy új típusú fokozatosan kiteljesedő és bővülő demokratikus funkcionista gazdasági közösséget, mely a béketeremtést szolgálja.¹²

Az ESZAK-szerződés nem egy klasszikus diplomáciai dokumentum, hanem egy új jogi-politikai szisztéma létrehozója, s ebben az értelemben jogi precedensnek számít.¹³ Az újdonságot az jelentette benne, hogy a közös intézmények (főhatóság, közgyűlés, és bíróság) függetlenek a nemzeti kormányoktól, s ezáltal megtöri a nemzeti szuverenitás dogmáját. Két terület – a szén és az acéltermelés – ugyanis kikerül a nemzeti kormányok kontrollja alól, és a nemzetek feletti főhatóság hatáskörébe kerül. A többi területen az országok továbbra is szuverének maradnak. Új megoldás a közösség intézményes struktúrája is, mely a kétszintű kormányzás irányába nyit utat a szubszidiaritás elve alapján ugyanazon intézményes struktúrában. A főhatóság, a tanács, a közgyűlés, és a bíróság az ESZAK területén nemzetek feletti kormányzást jelent: itt tehát a főhatóság, a közgyűlés és a bíróság a döntő szereplő, a tanács közvetítő funkciót lát el. Az összes többi területen pedig kormányközi együttműködés van, s itt a tanácson van a hangsúly.

A Jean Monnet által javasolt intézményes megoldás nem hozott létre amerikai értelemben vett európai föderációt föderális kormányzattal, de létrehozta annak intézményes megteremtési lehetőségét. A spill-over teória szerint a fokozatosan kiterjedő gazdasági ágazati együttműködések Főhatóságai számára nyitva állt a lehetőség, hogy létrehozzák a föderalista gazdasági kormányzatot a Monnet-módszer következetes alkalmazásával a történelem során. Jean Monnet érdeme tehát, hogy egy olyan kettős föderalista és kormányközi struktúrát hozott létre kiindulásként, mely napjainkban is funkcionál, s mind föderalista (európai jogon alapuló gazdasági kormány) mind kormányközi (európai gazdasági tanácsadó szervezet) irányban formálható az integráció előrehaladása során.

Az EU struktúrájának kialakításában tehát jelentős szerepet játszott a föderalizmus, s a föderalista elvek beépültek az EU intézményrendszerébe. Mivel azonban nem jött létre az európai föderális kormányzat a föderalista célok megvalósítóivá a kormányok váltak. A kérdés most már az volt, hogy létrehozzák-e a tagállamok kormányai a közös együttműködési területeken az európai kormányzatot, vagy a föderalista célokat a tagállamok megerősítésére használják fel, s csak a kritikus pillanatokban lépnek az Európai Közösségi célok irányába.

Az európai gazdasági kormányzat kérdése igazából az Európai Gazdasági Közösség létrehozásakor vált tisztázandóvá. Időközben ugyanis mind a Monnet-módszer, mind az európai gazdasági- és politikai kormányzat létrehozását szorgalmazó föderalista kormánypolitikuskok háttérbe szorultak, s a kormányközi ellenzék megerősödött. Az

¹¹ REUTER 1953.

¹² SCHUMAN 1950.

¹³ BÓKA 2008: 68.

Európai Védelmi Unió, és az Európai Politikai Közösség létrehozását célul tűző föderalista tervezetek¹⁴ el lettek utasítva. A közös piac megteremtése kormányközi úton azonban továbbra is alternatíva maradt. A továbbiakban a kérdés tehát az volt, hogy meg tudja-e találni a hat együttműködő kormány a gazdasági együttműködés nemzeti (állami) szuverenitást a közös együttműködési területeken a nemzetekfelettség szellemében értelmező további alternatívákat az európai gazdasági közösség kormányközi szervezése során. Mindez a történelem tanúsága szerint nehéz feladatnak bizonyult.

2.2. Az Európai Gazdasági Közösség létrejötte és kormányzata

Belgium, Hollandia, Franciaország, Luxemburg, Olaszország és az NSZK kormányai hosszas egyezkedés során eljutottak végül is az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáig, az ESZAK és az EURATOM nemzetek feletti autonómiájának a meghagyásával. Minderre a bipoláris rendszer hidegháborús körülményei késztették a politikusokat.

A római szerződések megkötésével létrejött az Európai Gazdasági Közösség. Az Európai Gazdasági Közösség szerződése a következő célokat tűzi ki: a közös piac létrehozása, a tagállamok gazdasági politikájának az összehangolása a gazdaság fejlesztése, az életszínvonal növelése és a tagállamok közötti szorosabb kapcsolatok kialakítása céljából. E célok elérése érdekében a gazdasági együttműködés területén szorgalmazza többek között a közös piacot, a vámok eltörlését, a személyek szabad mozgását, a tőke szabad áramlását; a közös kereskedelmi és a közös mezőgazdasági politikát. Bizonyos gazdasági területeken az államok autonómiáját alárendeli a közösségnek. A politika területén az európai emberek szorosabb szövetsége megteremtésének a szükségességét hangsúlyozza. Mindenféle nemzeti, faji diszkriminációt elítél. Az Európai Gazdasági Közösségben a tagállamok nemzeti életének szabad kibontakoztatása lett az alapelv: a tagállamok kormányai maguk döntöttek a gyakorlati együttműködés kérdéseiben. Az elsődleges cél a vámunió létrehozása volt, és a szabad és egyenlő verseny feltételeinek a biztosítása a hat tagállam között. A közös piacot 12 év alatt tervezték kiépíteni három fázisban.¹⁵

Az Európai Gazdasági Közösség intézményeit tekintve követte az ESZAK logikáját: a Közgyűlés (később Európai Parlament), a Miniszteri Tanács, a Bizottság és a Bíróság. Az EGK Szerződés azonban nyitva hagyta az európai kormányzat kérdését: sem a Bizottság, sem a Tanács nem vált európai gazdasági kormányrá. Logikusan merült fel a kérdés, hogy tulajdonképpen kinek van legitim joga a közös piac működtetésére vonatkozóan:

A föderalisták – mindenekelőtt a Bizottság elnöke, Walter Hallstein - szerették volna az EGK Bizottságát egy európai kormányrá alakítani a fent elemzett Tocqueville-i modell alapján. Tehát egy olyan gazdasági közösséget akartak, amelyben a közös piac működését a föderalista kormányt megtestesítő Bizottság kormányozza, az államok kormányaival való szoros együttműködéssel, és azok szuverenitásának a megőrzésével minden nem a közösséghez tartozó területen.

De Gaulle azonban megállította a bizottság azon törekvését, hogy európai gazdasági

¹⁴ BÓKA 2008: 77–81.

¹⁵ BÓKA 2008: 85.

kormánygyá váljon. Szerinte legitimitással csak a kormányok rendelkeznek, így az EGK irányítói a kormányok kell, hogy legyenek. Ez azt jelentette, hogy De Gaulle szerint az EGK-nak tanácsí típusú kormányközi gazdasági irányítás alá kell kerülínie, a bizottság koordinációs és információs hivatal lehet csupán. Az általa kikényszerített luxemburgi kompromisszum (1966) mindennek szellemében lehetővé tette a tagok számára, hogy különleges körülményekre hivatkozzanak a tanácsban, azaz vétójoggal ruházta fel őket. A tanács tagjainak vétó joga miatt a parlament a tanácsnak alárendelt helyzetbe került. A De Gaulle-i fordulat a föderalista célokat a tagállamok (nemzetállamok) szuverenitása megerősítésének szolgálatába állította, s megtörte a korábbi föderalista lendületet.

A luxemburgi kompromisszumot követően az EGK igazi irányítói a kormányok lettek az európai jog tiszteletben tartásával. Ezzel a föderalista európai gazdasági kormányzat alternatívája súlyos vereséget szenvedett. A kormányok azonban felvállalták a föderalizmus céljait, nem rombolták le a Jean Monnet által létrehozott intézményes struktúrát, de a tanács domináló szerepével, a parlament alárendelésével, és a bizottság háttérbe szorításával működtették azt a legkisebb közös nevező elvére szorítkozva. Így alakult ki a „kormányok nemzetekfelettsége” és a „demokratikus deficit” sajátos és vitatott európai jelensége, mely a föderalista célokat a kormányközi egyezkedés és alkudozás tárgyává tette.

3. Egy új típusú európai gazdasági kormányzat dilemmája

A luxemburgi kompromisszum után négy évvel Pierre Werner luxemburgi miniszterelnök jelentésében összegezte, hogy mik is lennének a további tennivalók a kormányok számára a közös piac működésének biztosítása érdekében: a közös piacon az áruk, a tőke és a munkaerő szabad áramlásának biztosítása, a szociális politikák, és az életszínvonal közelítése, a valuták konvertibilissé tétele, az árfolyamok közelítése, a közös pénz kialakítása, egy Európai Központi Bank létrehozása, és a tagállami központi bankok függetlenségének a megvalósítása – hogy csak a leglényegesebb dolgokat említsük.¹⁶

A szuverén államok nyitva tartása és a liberális kapitalizmus piaci terjeszkedése előtt álló összes akadály eltüntetése tehát az európai közös piac működtetésének elengedhetetlen feltétele volt. A nyitottság fontossága a közös piacon biztonságos együttműködést igényelt, s ehhez ki kellett találni – és el is kellett fogadtatni – a gazdasági együttműködés szabályait. Mindez életben tartotta a föderalizmus perspektíváját a nemzetállami szuverenitás hangsúlyozása mellett. A kormányok kénytelenek voltak tehát a saját érdekükben egy gazdasági és pénzügyi unió perspektíváját is figyelembe venni, és elkezdtek azzal foglalkozni, hogy hogyan valósítható meg mindez.

A kormányok aktivizálódását ebben az Európa gazdaságát és pénzügyeit szervező irányban jól példázza az európai gazdasági és pénzügyi unió (GMU) megteremtésével foglalkozó bizottság létrehozása, melyet a luxemburgi miniszterelnök Pierre Werner vezetett. A fent említett Werner-jelentésből (1970) – mely vázolta a gazdasági- és

¹⁶ WERNER 1970.

monetáris unió megteremtésének útját és szakaszait - nőtt ki az európai monetáris unió (EMU).

3.1. Föderalista alkotó erő – föderalista kompromisszumkészség

Spinelli

A gazdasági és monetáris unió létrehozását az időközben kormányközivé váló Európai Közösségben egy Spinelli által vezetett föderalista parlamenti reformmozgalom szorgalmazta a demokratikus deficit leküzdése céljával. Kezdeményezője Altiero Spinelli, az Európai Unió megteremtésében vezető szerepet játszó föderalista politikus volt. Spinellinek komoly szerepe volt az európai föderalizmus megújításában, melyre azért volt szükség, mert kormányközi alapon nem lehetett a közös intézést igénylő területeket biztonságosan menedzselni. Az EGK egy intézményes szisztémán belüli kétszintű - kormányközi és nemzetek feletti – struktúrájának a közös gazdasági együttműködési területeken a nemzetekfelettséget képviselő része megújítást igényelt ahhoz, hogy az európai gazdasági integráció életben maradjon.

Spinelli, aki a föderalista értekezések az amerikai alkotmányról¹⁷ és az amerikai alkotmány híve volt, kritikusan felülbírált az európai közösség amerikai példára való létrehozását hangsúlyozó korábbi álláspontját, de a fentebb idézett Tocqueville-i interpretáció híve maradt az Európai Közösség jellegét illetően. Tehát a formálódó európai uniót továbbra is föderalista kormányzattal rendelkező parlamentáris unióként képzelte el. Az ehhez vezető útként pedig a többszintűsége és a szubszidiaritás föderalista elvére tette a hangsúlyt. Elfogadta, hogy a nemzetek feletti integráció elkezdődhet a gazdaság szintjéről is, s fokozatosan bővíthet. Kritizálta azonban a kormányközi politikát, melynek főszereplői, a nemzeti kormányok csak a kritikus helyzetekben mozdítják előbbre az európai integráció ügyét. Ezért véleménye szerint a kormányközi politika föderalista ellenzékének a közösségi intézmények, az Európai Parlament, az Európai Bizottság és az Európai Bíróság demokratikus reformjáért és az állampolgárok európai politikába való széleskörű bevonásáért kell harcolnia. Így küzdhet le az Európai Közösséget jellemző „demokratikus deficit”.¹⁸

Spinellinek az volt a véleménye tehát, hogy az európai politikát csak az Európai Parlament tudja megújítani. 1983-ban, a European University Institute-ban (Firenze) elmondott híres beszédében hangsúlyozta, hogy ennek módja reformtervek készítése és az Európai Parlament elé terjesztése, mely az európai politika aktív színtereként működő törvényhozó intézménnyé kell hogy váljon. Az állampolgárok aktív bevonásával az európai politikába elérhető, hogy az európai szellem ne kerüljön a nemzeti (állami) érdek és akarat irányítása alá.¹⁹

Voltaképpen ez a cél vezeti a *Draft Treaty Establishing the European Union*²⁰ megfogalmazása során is, melyet az Európai Parlament támogatott. A terv előíranyozza többek között az egységes piac, stabil pénznem és a gazdasági és monetáris unió létrehozását és az ehhez szükséges intézményes változásokat. Uniós hatáskörbe sorolja

¹⁷ HAMILTON – MADISON – JAY 1998

¹⁸ BÓKA 2008: 101–102.

¹⁹ SPINELLI 1983: 9–28.

²⁰ BIEBER – JACQUÉ – WEILER 1985: 306–328.

továbbá a mezőgazdaság, a halászat, a szállítás, a távközlés, a kutatás és fejlesztés, valamint az ipar és energiaügy területén való együttműködést. Az uniós hatáskörbe tartozó ügyek intézésével foglalkozik az európai kormányzat, mely az Európai Parlament, a tanács, a bizottság és a bíróság közös kormányzását jelenti. Az EP válik a leendő európai föderáció irányító és törvényhozó szervévé: e feladatokat a Bizottsággal szorosan együttműködve kell ellátnia. A nemzetállami érdekeket képviselő tanács és az Európai Tanács feladata a közös érdekek közvetítése a tagállamok és kormányaik felé, és a közösségi intézmények működésének, valamint a tagállamok közötti kooperációnak az elősegítése. Mindennek érdekében javasolja a parlament és a tanács közötti határozathozatali mechanizmus demokratizálását (art. 38), a parlament egyenjogúsítását a tanáccsal, és a vétőjog beszüktetését. Ez egy kétkamarás (az európai állampolgárok és a nemzetállamok érdekeit egyaránt képviselő) parlament perspektíváját vetítette előre.

A föderalisták és a kormányközi közötti együttműködés elősegítése érdekében Spinelli javasolta a szubszidiaritás elvének a bevezetését a tagállami és a közösségi kompetenciák megállapítására. Hitt abban, hogy a szubszidiaritás elve olyan a föderalistákat és a kormányközi erőket kiegyensúlyozó erőként tud majd funkcionálni, mely az európai kormány hiányát pótolva átmenetileg elősegíti a közös cél, a GMU megteremtését. Mindez úgy érhető el, hogy fokozatosan kiterjesztik a nemzetek feletti együttműködési területeket, az unió és a tagállamok közötti kompetenciákat tisztán meghatározzák, és szétválasztják. Végül az Európai Parlament kezdeményezi és keresztülviszi az európai alkotmány megalkotását, és létrehozza az európai parlamentáris uniót, melyben a törvényhozó hatalom a kétkamarás parlament, s a végrehajtó hatalom pedig az európai kormány.²¹

Spinelli érdeme, hogy föderalista reformjavaslataival irányt mutatott az Európai Unió létrehozása felé. A föderalista és a kormányközi célok megkülönböztetésével létrehozta a demokratikus európai politikát. Elérte, hogy a kormányok folytatták a föderalista célok megvalósítását: újabb és újabb föderalista célokat fogalmaztak meg és tűztek ki. A „föderalista hajtómotor” életben maradt tehát, de a kormányok működtették a Parlament és a Bizottság bevonásával. Spinelli a szubszidiaritást föderalista elvnek tekintve tehát alulbecsülte a szubszidiaritás elvének ambivalens szerepét az európai politikában.

Delors

Jacques Delors folytatta a Spinelli reform által fellendített föderalista alkotó irányt, és a Werner által javasolt gazdasági és monetáris unió megvalósításán gondolkodott. Az Európai Bizottság kompromisszumokra hajló föderalista elnöke volt 1985 és 1995 között. Perszonalista föderalistának vallotta magát. Spinelli reformjavaslataiból a többszintűség és mindenekelőtt a szubszidiaritás elve ragadta meg. Ezen elvek alapján kívánta előmozdítani az „egység a sokféleségben” eszmén alapuló Európai Uniót. Spinellivel ellentétben azonban nem javasolta az európai kormányzat megteremtését a közösségi területeken: „Évidemment, ceux qui pensaient politiquement possible de construire plus rapidement l'Europe par la seule vertu des institutions ont de quoi être

²¹ BÓKA 2006: 6., 33., BÓKA 2008: 100.

décus! Quel était leur modele? La Commission deviendrait peu a peu un exécutif de l'Europe, pleinement responsable devant deux chambres, le Parlement européen élu au suffrage universel, et une sorte de Sénat composé des représentants des gouvernements et doté de pouvoirs importants. C'est une structure claire. Mais ce n'est pas le chemin qui a été pris par le traité de Maastricht et je dois dire, bien qu'étant tres européen, que je n'aurais jamais proposé cela dans l'état présent des esprits.”²²

Ellenezte továbbá a szerződés módosítás helyett egy európai alkotmány megalkotását, mert ez egy a tagállamok felett álló szuverén né válna.²³

A szubszidiaritás elve körül a föderalisták és a kormányköziek között kialakult vita lényegében az európai politika fő témája mind a mai napig. S ez azt mutatja, hogy a vita továbbra is a föderalista célok megvalósulásáról folyik. A föderalizmus pedig akkor fog megerősödni, ha a tagállamok közötti együttműködés valamilyen külső vagy belső ok miatt égetően szükségessé válik. A Delors vezette Európai Bizottság idején erre azonban nem volt szükség, mivel a Szovjetunió és a keleti blokk felbomlóban volt.

Delors felismerte, hogy a Szovjetunió átszervezése kedvező történelmi helyzetet jelent a föderalista célok előmozdítására az európai integráció területén anélkül azonban, hogy létre kellene hozni az európai kormányt. Elérte a római szerződés szövegét módosító *Egységes Európai Okmány* megalkotását, mely új fejlődési irányokat határozott meg, s ezzel lehetővé tette az Európai Unió létrehozását. 1989-ben – a Werner jelentés célkitűzéseit folytatva – jelentést készített a gazdasági és a pénzügyi unió létrehozásának ütemezéséről, mely a maastrichti szerződés részévé vált. A Delors-jelentés a Werner-jelentéshez hasonlóan hangsúlyozta a gazdasági és monetáris konvergencia egyidejű szükségességét. A Werner-jelentéstől eltérően a Delors-jelentés szükségesnek tartotta az új pénznem gyors bevezetését. Ez minden kétséget kizáróan az Európai Központi Bank létrehozását és a résztvevő országok tartalékainak összevonását jelentette. Nem látta viszont előre, hogy a közös pénznem létrehozásához szükséges egy lényegesen nagyobb európai közösségi költségvetés, és uniós szintű fiskális (költségvetési) föderalizmus. Ehelyett a Delors jelentés az árak rugalmasságát és automatikus költségvetési szabályozók működését, a gazdasági konvergenciát és a költségvetés kölcsönös felügyeltét hangsúlyozta, és határt szabott a költségvetési hiány nagyságának.²⁴

Delors hitt abban, hogy a gazdasági és pénzügyi unió automatikusan elősegíti majd az unió szegényebb területeinek a felzárkózását. Elvetette a föderális gazdasági- és pénzügyi kormányzat létrehozását, és a 'federation of nation state' (nemzetállamok föderációja) modell mellett volt. Hangsúlyozta, hogy az európai unió a gazdasági és monetáris unió létrehozását követően is individuális tagállamokból fog állni különböző gazdasági, politikai és kulturális jellemzőkkel. Ezért a létező gazdasági föderációk módszereit nem lehet csak úgy egyszerűen követni. Egy innovatív és egyedi megközelítés mellett volt, mely a tagállami kompetenciák felsőbb szintre való átranzferálásán alapult a szubszidiaritás és a többszintűség elve alapján, de nem hozva létre egy föderális gazdasági, monetáris és költségvetési kormányzatot.

²² DELORS 1994: 280–281.

²³ Uo. 279.

²⁴ EICHENGREEN 2007: 352–353.

Mindent összevetve végül is a Delors vezette Európai Bizottság idején egy föderalista és kormányközi kompromisszum eredményeként jött létre az Európai Unió 1992-ben, melynek létrehozásához szükség volt mind a föderalista alkotó erőre, mind a föderalista kompromisszum készségre a szubszidiaritás szellemében. Ez utóbbi azonban számos – napjainkban is jelenlevő – vitát váltott ki, mivel egy elszalasztott alkalom volt a gazdasági kormányzat létrehozására. Ennek súlyos következményeit pedig mutatja a jelenlegi válság és a számos összehangolhatatlan különbség a tagállamok szociális és költségvetési politikájában.

Az Európai Unióról szóló szerződés, 1992

Európai Unióról szóló szerződés 1992-ben²⁵ létrehozta az európai állampolgárságot, mely minden tagállam állampolgárát megillette. A föderalisták és a kormányköziek közötti kompromisszumként - egy három pilléren nyugvó Európai Uniót jött létre. Az első pillér a gazdasági együttműködés szabályait lefektető nemzetek feletti intézményeken alapuló európai közösségi szerződés: létrejött az egységes piac. Mindez a személyek, az áruk, a tőke és a szolgáltatások mozgásának teljes szabadságát jelentette a 12 tagállam területén. A közösségi együttműködési területek mindezzel jelentősen kibővültek. A második és a harmadik pillér pedig a kormányközi együttműködésen alapuló Európai Uniók szerződés, amely a politikai együttműködést szabályozza a kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Ugyanakkor az unió egy intézményrendszerrel rendelkezik, ami azt jelenti, hogy az unió intézményei mind a közösségi, mind a kormányközi funkciókat ellátják, melyek azonban egymástól nagyon különböznek.²⁶ Létrejött tehát a többszintű (nemzetek feletti és kormányközi) kormányzás és a szubszidiaritás elvén alapuló új típusú unió, mely a gazdaságon túli területekre is igyekezett kiterjeszkedni. Nem sikerült azonban az európai szociális unió létrehozása a szubszidiaritás elve alapján, melyre nagy szükség lett volna. Nem járt sikerrel továbbá a közös gazdaság politikát összhangba hozni a kormányközi külpolitikával. Nem volt jól átgondolt az EU működése a hatékonyság és koherencia szempontjából,²⁷ hogy csak néhány lényeges problémát említsünk. S a jelenlegi válság azt mutatja, hogy a fiskális unió kérdését is hatékonyan kellett volna megoldani.

A görög templom szerkezet – szemben a fa lombkorona szerkezettel – nem segíti elő a tagállamok közötti pragmatikus együttműködést, és a tagállamok vétójoga a Tanácsban lebéníthatja az egész európai szisztémát, így egy helyben járás alakul ki.²⁸ Ennek a Maastrichtban létrehozott új típusú uniónak a demokratikus európai politika szellemében van kormányközi és föderalista magyarázata egyaránt, melyek a közös intézményes struktúra működését másképpen és más hangsúlyokkal képzelték el. Voltaképpen az EU-ról folyó vita mind a mai napig erről szól.²⁹

A kompromisszumok közül az egyik legvitatottabb az volt, hogy a föderalisták beleegyeztek abba, hogy az Európai Unió célja ne a föderalizmus szóval legyen jelölve,

²⁵ FAZEKAS 2000.

²⁶ BITSCH 2001: 249.

²⁷ DELORS 1994: 243–253., 263.

²⁸ Uo. 272–273.

²⁹ BÓKA 2008: 103.

hanem az európai népek egyre szorosabb egységének a megteremtése (ever closer union) kifejezéssel. Mindez érthető volt, hiszen a kormányköziek nem akartak a nemzetállamokat a közös együttműködési területeken egy kormányzat alá rendelő föderalista Európát, s az Európai Uniót létrehozó szerződésnek a közös érdeket kellett tartalmaznia, mint cél. A föderalista szó eltűnt tehát a szerződés szövegéből, s vele együtt maga a föderalista perspektíva eszméje is. S mindez a szubszidiaritás elvének nacionalista irányú interpretációjával társulva komoly veszélyeket rejtett magában.³⁰ Azt lehet tehát mondani, hogy ez a kényszerű alku súlyos vereséget jelentett a föderalisták számára, mert az Európai Közösség struktúrájának kialakításában, továbbgondolásában és formálásában játszott döntő szerepüket, továbbá magát a föderalista célt elködösítette: A Monnet-módszer és a Spinelli által ajánlott föderalista kompromisszum nélkül ugyanis nem alakult volna ki az Európai Uniónak egy olyan struktúrája, mely mind föderalista, mind kormányközi alapon értelmezhető - megteremtve ezáltal a demokratikus európai politikát. Ez a kompromisszum elködösítette továbbá azt a tényt, hogy az európai integráció során a kormányok valójában föderalista célokat valósítottak meg, de kormányközi módszerekkel. Így voltaképpen a föderalizmust a nemzetállamok megerősítésére (is) használták. Az a veszély állt fenn tehát, hogy ha eltűnik a föderalista szó, akkor eltűnnek a föderalista célok, és maguk a föderalisták is marginalizálódnak. Marad a kormányköziség, és az általa okozott demokratikus deficit állandósul, mivel elhomályosult céltalanság és bizonytalanság alakul ki a közös együttműködési területek irányításának intézményes és jogi megvalósítását illetően. Mindez pedig erősíti a tagállami nacionalizmust: a kormányközi politikus igaza teljes tudatában tekinti a kormányok dolgának mindazt, ami az államok közötti együttműködést illetően történik egy tanácsi túlsúlyú Európa kereteiben. A föderalista pedig erejét veszti az egyre növekvő demokratikus deficit elleni küzdelemben, hiszen a föderalizmus, tehát a közös érdekeltégi területeken az európai kormányzat - megteremtése nem célja az Európai Uniónak. A föderalistának – a tagállami nacionalizmus újjáéledése miatt kialakult jóval nehezebb helyzetben – kell folytatnia a küzdelmet az állampolgárok és az államok érdekeinek egyenrangú képviseletéért a parlamentben, valamint a parlamentnek a tanáccsal való egyenjogúsításáért, mely elvezethet egy föderalista kormányzat létrehozásához a közös együttműködési területeken, s képviselni tudja az EU-t a nemzetközi szervezetekben.

A maastrichti szerződés valójában beszűkítette a föderalista küzdőteret. Rögzítette a szubszidiaritás elvét, mely szerint a döntéseket az intézményi hierarchia legalacsonyabb fokán kell meghozni. Mindebben egyetértettek mind a föderalisták, mind a kormányköziek. A szubszidiaritás elvének azonban az európai politikában létezik föderalista és kormányközi magyarázata, s a kettő különböző. Mind a két irány egyetért abban, hogy az Európai Közösség csak azokon a területeken járhat el, ahol a kívánt cél nem érhető el tagállami eszközökkel. A közös együttműködési területek kormányzatának megszervezését illetően azonban jelentős különbség van a föderalista és a kormányközi között, mivel az európai kormány megteremtését a kormányközi ellenzi a nemzeti szuverenitás védelmében. A kompromisszumot kötő föderalista pedig folytatja a föderalista célokat, de nem hozza létre az azok megvalósításához szükséges reformokat. Ennek olyan beláthatatlan következményei vannak, hogy az európai politikusok elfogadnak olyan föderalista célokat, mint például a közös pénz létrehozása,

³⁰ BÓKA 2007.

de nem hozzák létre az annak megfelelő működéséhez szükséges intézményeket, jogot és reformokat. A föderalista eszmék és gyakorlat kompromisszumos kivitelezését azonban szerencsére előbb-utóbb válságok jelentkezése jelzi. Ezek pedig a föderalizmus újragondolására ösztönöznek.

A maastrichti szerződés szerint a kormányoknak továbbra is döntő befolyásuk volt. Sőt az Európai Unióról szóló szerződés közös rendelkezéseinek D cikkelye, intézményesítette a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből, valamint az Európai Bizottság elnökéből álló Európai Tanácsot, mint az Európai Közösség felett álló testületet.³¹ Az állam- és a kormányfők ily módon jelentősen kiterjesztették közös tevékenységük területét. Az EU végül is a föderalista és kormányközi kompromisszum eredményeként egy olyan államok közötti tanácsi típusú unióvá vált, mely a többszintűség és a szubszidiaritás elvén nyugszik, és magán viseli egy befejezetlen parlamentáris föderalista kormányzati struktúra vonásait.

Mindennek olyan következményei voltak, mint például, hogy a *Szociális Charta* teljesen kimaradhatott a szerződésből. A tagállamok nem akartak közös szociális politikát (beteg biztosítás, nyugdíj) egy olyan egységes piacon, ahol a munkaerő szabadon vándorolhat. Ez azt jelentette, hogy a szociális szabályozás nem képezi a közösségi jog tárgyát, hanem kormányközi és nemzetállami keretek között marad és a szubszidiaritás elve alapján működik. Mindennek káros hatása lett a munkaerő szabad mozgását illetően. S aki a szociális politika oldaláról szemléli az EU-t kénytelen megállapítani, hogy szinte nem is létezik: ahány tagállam, annyiféle megoldás. Ez például egy olyan ellentmondást jelent az európai jog és a gyakorlati élet között, melynek megoldása égetően szükséges.

Egy másik fontos probléma a demokratikus deficit, tehát, hogy az európai állampolgárok európai érdekeinek képviselője nincs megoldva az EU-ban, mert az Európai Parlament a tanáccsal nem egyenrangú. A tanács vétójoggal élhet, s leszavazhatja a parlamentet. Ez ellen az együttdöntési mechanizmus demokratizálásáért folytatott harc segíthet. Amíg azonban ez nem ér el jelentős eredményt, a demokratikus deficit jelenléte elbizonytalanítja az embereket az európai céljaik megfogalmazását illetően, s ez akadályozza a nacionalizmus és a sovinizmus meghaladását az Európai Unióban. Károsan hat továbbá a gazdasági együttműködés demokratizálására is, mert az állampolgárok nem tudják ellehetetleníteni a számukra nem tetsző gazdasági, pénzügyi és pénzügyi jelenségeket, s nem tudnak a saját megélhetésüket előmozdító reális EU gazdaságpolitikai alternatívákért harcolni. Mindez hiteltelenné teszi az EU demokratikus és emberi jogi vívmányait az állampolgárok előtt, és értékrend válságot idéz elő. A demokratikus deficit tehát súlyos veszélyforrás az EU jövőbeli fejlődésére nézve.

Az Európai Unióról szóló szerződés érdeme ugyanakkor, hogy létrehozta a többszintűség és a szubszidiaritás elvén nyugvó uniót, mely képes volt további föderalista célokat kitűzni, s azokat kormányközi egyezkedések és tárgyalások során fokozatosan megvalósítani az európai jog alapján, melynek a kormányok alárendelték magukat. Az EU reformok előmozdítója a kormányközi értekezlet és az Európai Tanács lett. Az amszterdami szerződés (1997) és a nizzai szerződés (2001) intézményes reformjai tovább finomították a tanács, a parlament és a bizottság közötti együttdöntési

³¹ FAZEKAS 2000: 227.

mechanizmust: többek között kiszélesedett a parlament jóváhagyási joga, és a Tanácsban a tagállamok szavazati súlya módosult. A kormányok folytatták a gazdasági és monetáris unió céljának megvalósítását. Létrehozták a közös pénzt, az eurót. Az EU 2004-ben végrehajtotta a nagyszabású keleti bővítést.

Sor került az európai alkotmányszerződés-terv megalkotására is, mely nagyon jó összefoglalását adja az európai integráció elért eredményeinek. A konvent által kidolgozott alkotmányszerződés-terv - az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete (2003) – lényege a nemzetállami szuverenitás nemzetek feletti intézményekre való fokozatos átruházása mindazon a területen, ahol szoros együttműködés szükséges, a szubszidiaritás elve alapján, a többszintű kormányzás kereteiben. A kormányok a csúcstalálkozókon döntenek a felmerülő problémák megoldásáról, és élhetnek továbbra is a vétó joggal. Az Európai Bizottság nem vált európai kormányvá: nem lett a közösségi szintű végrehajtó hatalom letéteményese és a közös piac szabályszerű működésének a biztosítója a föderalista elképzelések szerint. A nemzetekfölöttiséget a nemzetek fölötti intézmények, a hatáskörök megosztásának elve, az európai jog, és annak a nemzetállami jogba való beépülése jelenti a jogharmonizáció útján. Hogy mindez elegendő-e az EU gazdasági és politikai működtetéséhez azt a gyakorlat tesztje mutatja.

4. A lisszaboni szerződés és a Tocqueville-i modell

Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezetében (2003) foglaltak képezték a szerződés európai alkotmány létrehozásáról, 2004 alapját, melyet európai alkotmányként emlegetnek. Az európai alkotmány szerződés irrelevánssá teszi a maastrichti szerződés pilléreit azáltal, hogy beemeli a biztonságpolitikát (policing) és az igazságszolgáltatást (justice) a közös döntési folyamatba. A tagállamoknak pedig el kell fogadniuk azokat a szabályokat, amelyek szerint intézni kívánják a közös ügyeiket. Lényegében a „nemzetállamok föderációját” hozza létre.³² Az európai alkotmány szerződést (2004) azonban Hollandia és Franciaország állampolgárai a népszavazáson elutasították. Így az európai alkotmányozás folyamata elakadt.

A lisszaboni szerződés (2007)³³ megtartotta az alkotmány szerződésben előírányzott alkotmányos reformok lényegét.³⁴ Átvette az európai gazdasági kormányzat vívmányait, és egy a szubszidiaritás elvén nyugvó többszintű uniót hozott létre a tagállamok között. Ez föderalista szempontból hasonlít a fent elemzett Tocqueville-i megoldásra azzal a jelentős különbséggel, hogy nem hozza létre az európai kormányt a kizárólagosan az unió tevékenységi körébe tartozó területeken. Az Európai Unió a hatáskör átruházás elve alapján működik: a tagállamok hatásköröket ruháznak át az Európai Unióra. Az uniós és a tagállami hatáskörök pontos elkülönítése a szubszidiaritás elve alapján történik. Ha egy meghatározott területen a tagállamok kizárólagos hatáskört ruháznak az Unióra, akkor e területen kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust. Megosztott hatáskör esetén mind az Unió, mind a tagállamok alkothatnak és

³² BITSCH – LOTH 2009: 121., 123.

³³ Treaty of Lisbon 2007.

³⁴ BITSCH – LOTH 2009: 123.

elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

Az Európai Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a vámunió, a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása, az eurót fizetési eszközként használó tagországok monetáris politikája, a közös kereskedelempolitika, és az uniós érdekeltségű nemzetközi megállapodások megkötése terén.

Az Európai Uniónak a tagállamokkal megosztott hatásköre van a belső piac, a szociálpolitikai vonatkozások, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, a mezőgazdaság és halászat, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem, a közlekedés, a transzeurópai hálózatok, az energiaügy, és a közegészségügyi vonatkozások terén.

A tagállamok az EU-n belül összehangolják a gazdaságpolitikájukat. Az unió intézkedéseket hoz, és irányelveket fogalmaz meg a tagállamok foglalkoztatáspolitikájának összehangolására; kezdeményezéseket tehet a tagállamok szociálpolitikájának összehangolása céljából.

Az Európai Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Ezek az intézkedések európai szinten a következő területekre terjednek ki: az emberi egészségvédelem, az ipar, a kultúra, az idegenforgalom, az oktatás, a polgári védelem, az igazgatási együttműködés.

A tagállamok kiléphetnek az Európai Unióból, s így megvédhetik a nemzeti szuverenitásukat.

A lisszaboni szerződés érdeme, hogy ismételten föderalista célokat oldott meg kormányközi kompromisszummal, de nyitva hagyta az utat a további föderalista célok kitűzése és megvalósítása előtt miként az eddig is történt. Tehát a föderalizmus – mint gazdaság és politikai közösség formáló erő – továbbra is ott van az EU intézményes és jogi struktúrájában.

5. Válság és a föderalista kormányzat hiánya

Összefoglalásul az a következtetés vonható le, hogy a lisszaboni szerződés nyitva hagyta az EU gazdasági kormányzata megoldásának a problémáját. Létrehozta a kompetenciák átruházása, a többszintűség és a szubszidiaritás elvén nyugvó kizárólagos uniós hatáskört, de az ahhoz tartozó területek hatékony intézményes és jogi irányítását nem oldotta meg.

Így történhetett, hogy a 2008-ban induló kölcsönválság megoldását két európai állam vezető politikusa kezdeményezte a stabilitási mechanizmus kialakítása céljával: Merkel német kancellár és Sarkozy francia elnök megállapodtak abban (Merkel–Sarkozy-paktum), hogy a hatékonyabb válságkezelés érdekében összehangolják országaik gazdaság politikáját. Az EU új gazdasági kormányzatának a kialakítására törekvő versenyképességi paktum egységesítené az adó és a nyugdíjrendszert, a tagországok alkotmányában rögzítené az államadósság maximális mértékét, megszüntetné az inflációt követő béremelés gyakorlatát, központi bankfelügyeletet vezetne be. A válságkezelés fő szereplői az állam- és kormányfők, akiknek az

országokban erősödő védekező jellegű nacionalizmussal kell számolniuk.

S napjaink válsághelyzete közepette ismét felmerül a kérdés: Nem kellene-e újragondolni az európai föderalizmust, s nem kellene-e a kormányoknak felvállalniuk a föderalista cél következetes megvalósítását és létrehozniuk a limitált típusú európai föderalista gazdasági kormányzatot. A föderalizmus mint a közösségi érdekek képviselője, így módon a tagállami érdekek méltó és egyenrangú ellenzékévé válna az európai politikában egyensúly kialakítása céljával. A bankok kisegítése és föderációja mellett hatékony lépések történhetnének egy európai adó politika és egy európai szociális föderáció létrehozására is. A szociális és az adópolitika terén történő konvergenciák megvalósítása a tagállamokban valóságos lehetőséget adna az EU területén a szabad mozgásra. Mindez az állampolgárokat aktivizálni tudná az európai érdekek megfogalmazására és képviseletére. Így az EU fellendítéséért harcolnának. Ezáltal talán megelőzhető lenne egy új európai nacionalizmus térnyerése - gyengébb és erősebb formában - a tagországokban. Azt lehetne tehát elkerülni ezúton, hogy a tömegek ne a szélsőséges nacionalizmust és a saját államaikba való bezárkózást válasszák a gazdasági krízis idején, hanem egy európai szintű szociális biztonságért harcoljanak, mely új alkotó erőt jelentene, s ezáltal kiutat a válságból az európai béke projekt folytatásaként.

Konklúziók

A fenti elemzés azt tanúsítja tehát, hogy az Európai Unió intézményrendszerében és jogában a békés közösség-szervezés Kant-i és Tocqueville-i interpretációjának az ötvözete jelenik meg. A Kant-i hagyományból a demokratikus polgári jogállamok jogharmonizációjának elve lett átvéve a szuverenitás megőrzésével; a Tocqueville-i hagyományból pedig a többszintűség és a szubszidiaritás elve, valamint a közös együttműködést és irányítást igénylő területeken a kompetenciák felsőbb szintekre való átranzferálásának módszere, anélkül azonban, hogy a Tocqueville által hangsúlyozott limitált típusú föderalista kormányzatot létrehozták volna. Így a föderalizmus nem úgy jelenik meg, mint a föderalista kormányzat és a tagállamok közötti küzdelem a központosítás ellen egy egyensúly érdekében. Az EU-ban a föderalizmus továbbra is egy küzdelem marad a föderalista létért, melynek segítségével a kormányköziek fenntartják az integrációt. A kormányok azonban a föderalista célok felvállalásával nem tudják a saját állampolgáraikat egy nagyobb európai régióban érdekeltté tenni, így a szubszidiaritás kormányközi magyarázata egyre erősebb lesz.

A föderalisták érdeme ilyen körülmények között az, hogy - bár sem a Maastrichti Szerződésben, sem a Lisszaboni Szerződésben nem jött létre a föderalista köztársasági alkotmányos kormányzati módszert következetesen alkalmazó demokratikus európai egységes piac és annak a kor követelményei szerint megújított föderalista kormányzati intézményei - az út továbbra is nyitott az európai föderalizmus irányában. S a történelem tanúsága szerint az európai integráció hajtómotorja továbbra is a föderalista (együttműködési) célkitűzés.

A jelenlegi válság megoldása további föderalista reformokra ösztönöz egy új európai regionalizmus irányában több okból is:

Az EU-nak védekeznie kell és alternatívákat kell felmutatnia a liberális piacgazdaság fiktív világ gazdaságot teremtő belső és külső pusztító hatásaival, a spekuláció haszonélvezőivel és a kölcsön-adósság dilemma társadalomszervező zavaraiival szemben. Ez egy fiskális unió megteremtésére és a szociális politikák közelítésére ösztönöz.

Védekeznie kell a nemzetállami nacionalizmus újjáéledésével szemben, mely a sajnálatos történelmi tapasztalatok ellenére is jelen van az EU-ban: az EU új demokratikus kapitalista gazdaságot teremtő céljainak megvalósítása zavarokkal küzd, az EU állampolgárok pedig ismét a nacionalizmushoz fordulnak orvosságért és biztonságért az európai együttműködés erősítése helyett. Mindez az európai parlamentáris mozgalom megújítását kívánja, s ehhez Spinelli víziójának az újragondolása segítséget nyújthat.

A föderalizmus (föderális regionális unió) újragondolását ma már egy több hatalmi pólusú világ felemelkedése is sürgeti. S ha az EU a világban hirdetett értékrendjéhez híven akar cselekedni, akkor az új regionalizmus alternatíváját kell fontolgatnia az adósságválság közepette. Ehhez alkotó erőt ismét csak a föderalizmus megújítása jelenthet.

A 2008-as bankkölcsön és eladósodási válság természetesen váltotta ki a tagállamok népeiben a védekezés szükségességét és a felelősök keresését. Sokan elfelejtették azonban, hogy a védekezés útjára a második világháborút megelőző időkhez képest most már nemcsak a nacionalizmus, hanem a nemzetekfelettség erősítése (Európai Parlament hatékonytá tétele, az Európai Bizottság gazdasági és pénzügyi folyamatokat átlátó és koordináló szerepének kifejlesztése) is rendelkezésre áll. S ha visszagondolunk arra, hogy mi volt mintegy 68 évvel ezelőtt Európában, és hogy miért hozták létre az Európai Közösséget a föderalista kormánypolitikások, akkor az elért eredmények alapján az Európai Unió további föderalista irányú megerősítésének a módjain kell törnünk a fejünket, ha el akarjuk kerülni egy európai új nacionalizmus rémtetteit.

Mindebből az a konklúzió vonható le, hogy az európai föderalizmust az európai történelem olyan a szabadságeszméhez kötődő idealista hagyományaként kell felfogni, mely az igazság és a valóság keresését tűzi célul a társadalom- és gazdaság szervezésében. S ez a világföderáció sok évszázados történeti eszmeiségét, és az abban rejlő föderalista szövetkezési módszert megjelenítő európai hagyomány a mindenkor jelen kontextusába helyezve mozdítja elő a személyek és – együttélésük történeti kereteiként kialakult – államok valóságos érdekeinek érvényre jutását szolgáló államszervezést a hatalmi politika, a nacionalizmus, és a liberális piac- és kölcsönalapú gazdaság zavaros spekulációs hatásaival szemben. S ezen valóságos érdekek a megélhetés, a jólét, a szabadság, a művelődés, a béke, és az ezeket előmozdító jó kormányzat.

Így vált a történelem során a valóságkeresés eszközévé a föderalizmus, mely egy eszme, egy a mindenkor folytatható békés együttműködési utak keresése szellemében megfogalmazott társadalomszervezési vízió. Ugyanakkor ez az európai kultúra olyan probléma megoldó társadalomszervező hagyománya, melyet meg kell őrizni. S a megőrzés módja az EU föderalista reformjának az előmozdítása, a föderalista szó eredeti jelentése értelmében, mely békés együttműködést jelent. Nem búcsúzhatunk el tehát a föderalizmustól, ellenkezőleg újra kell gondolnunk a jelentését, azért hogy

viszontláthassuk a megélénkülését a béke érdekében az Európai Unióban!

Hivatkozott irodalom, rövidítések

- ALTHUSIUS 1932 = Althusius, Johannes: *Politica methodice digesta*. Cambridge (USA), Ed.: C. J. Friedrich, 1932.
- BIEBER – JACQUÉ – WEILER 1985 = Bieber, Roland – Jacqué, Jean-Paul – Weiler, Joseph H. H. (szerk.): *An Ever Closer Union. A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1985.
- BITSCH – LOTH 2009 = Bitsch, Marie-Thérèse – Loth, Wilfried: *European Institutions and Political Integration*. In: Loth, Wilfried (szerk.): *Experiencing Europe. 50 Years of European Construction 1957–2007*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2009.
- BITSCH 2001 = Bitsch, Marie-Thérèse: *Histoire de la construction européenne*. Edition Complexe, Bruxelles, 2001.
- BÓKA 2001 = Bóka Éva: *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*. Budapest, Napvilág, 2001.
- BÓKA 2006 = Bóka Éva: *Európai integráció és a föderalizmus eszméje*. In: *Európai Tükör*, 2006. 6. sz.
- BÓKA 2007 = Bóka Éva: *The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought. Grotius*, 2007. Internet: <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=ECICWF>
- BÓKA 2008 = Bóka Éva: *Az európai integráció. Elméletek történelmi perspektívában*. Budapest, Corvina, 2008.
- DELORS 1994 = Delors, Jacques: *L'unité d'un homme. Entretiens avec Dominique Wolton*. Parizs, Edition Odile Jacob, 1994.
- HAMILTON – MADISON – JAY 1998 = Hamilton, Alexander – Madison, James – Jay, John (1998): *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Budapest, Európa, 1998.
- HERRING 2008 = Herring, George C.: *From Colony to Superpower. (U.S. Foreign Relations Since 1776)*. Oxford, New York, Oxford University Press, 2008.
- KAISER – STRICKLER 1901 = Kaiser, S. – Strickler J. (szerk.): *Bundesverfassung vom 12. September 1848*. In: *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart*. Bern, K. J. Wyss, 1901.
- KANT 1985 = Kant, Immanuel: *Az örök béke*. Budapest, Európa, 1985.
- PARKES 1947 = Parkes, Henry Bamfors: *The American Experience. An Interpretation of the History and Civilization of the American People*. New York, Alfred A. Knopf, 1947.
- REUTER 1953 = Reuter, Paul: *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. Avec une préface de Robert Schuman. Párizs, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1953.
- SCHUMAN 1950 = Schuman, Robert: *La Déclaration du 9 Mai 1950 prononcée par Robert Schuman Ministre des Affaires Etrangères au Quai d'Orsay dans les Salons de l'Horloge*. Paris, Fondation Schuman. Internet, 2005: <http://www.robert-schuman.eu/>
- SPINELLI 1983 = Spinelli, Altiero: *Towards the European Union*. Sixth Jean Monnet Lecture, Florence, 13. June 1983. Luxemburg, European University Institute, Office

for Official Publications of the European Communities, 1983.

TOCQUEVILLE 1990 = Tocqueville, Alexis de (1990): *Democracy in America*. The Henry Reeve text as revisited by Francis Bowen, now further corrected and edited with introduction, editorial notes, and bibliographies by Phillips Bradley. vol. 1. New York, Vintage Books Edition, A Division of Random House INC., 1990.

Treaty of Lisbon 2007 = *Treaty of Lisbon*. In: *Official Journal* C306, 17 December 2007. Internet, 2012: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12007L/htm/12007L.html>

WERNER 1970 = Werner, Pierre: *Report to the Council and the Commission on the Realization by Stages of Economic and Monetary Union in the Community*. Supplement to Bulletin 11 – 1970 of the European Communities. Luxembourg, 8 October 1970.

Felhasznált irodalom

Althusius, Johannes (1932): *Politica methodice digesta*. Ed.: C. J. Friedrich. Cambridge (USA), 1932.

Az emberi jogok nemzetközi törvénye. Kiadta a Magyar ENSZ Társaság, Budapest, 1988.

Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete. In: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/00260000HU.pdf>

Az Európai Unió szerződése. In: <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index.htm>

Bieber, Roland – Jean-Paul Jacqué – Joseph H. H. Weiler (eds.): *An Ever Closer Union. A Critical Analysis of the Draft Treaty Establishing the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1985.

Bitsch, Marie-Thérèse – Wilfried Loth: *European Institutions and Political Integration*. In: Wilfried Loth (ed.): *Experiencing Europe. 50 Years of European Construction 1957-2007*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2009.

Bitsch, Marie -Thérèse: *Histoire de la construction européenne*. Edition Complexe, Bruxelles, 2001.

Bóka Éva: *A föderalista Európa eszméje a háború után*. In: *Európai Szemle*. 2004. 4. 89–102.

Bóka Éva: *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*. Napvilág, Budapest, 2001.

Bóka Éva: *Az európai föderalizmus alternatívája Közép-Európában, 1849-1945*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2011.

Bóka Éva: *Az európai integráció. Elméletek történelmi perspektívában*. Corvina Kiadó, Budapest, 2008.

Bóka Éva: *Európa és Ázsia. Modernizáció és globalizáció*. Grotius Könyvtár, 4. Veszprém, 2010.

Bóka Éva: *Európai integráció és a föderalizmus eszméje*. In: *Európai Tükör*. 2006. 6. 22–38.

Bóka Éva: *Europe in Search of Unity in Diversity. Can Personalist Federalism and Multilevelism Manage Diversity?* In: *ISES Füzetek* 14. Társadalomtudományok és Európa-tanulmányok Intézete, Szombathely – Kőszeg, 2010.

Bóka Éva: *In Search of European federalism*. In: *Society and Economy* (The Journal of the Corvinus University of Budapest), 28. 2006. 3. 309–331.

Bóka Éva: *Richard Nicolaus Coudenhove-Kalergi föderalizmusa*. In: *Európai Szemle*. 2005. 4. 25–36.

Bóka Éva: *The Democratic European Idea in Central Europe, 1849–1945 (Federalism*

- contra Nationalism*) In: *Specimina Nova*, University of Pécs, 2005. 7–24.
- Bóka Éva: *The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought*. In: *Grotius*, 2007.
Internet: <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=ECICWF>
- Bóka Éva: *Út a nemzetekfelettséghez (Történelmi visszapillantás)*. In: *Kutatói Füzetek*, 10. PTE Interdiszciplináris Doktori Iskola, Pécs, 2004. 7–30.
- Bóka Éva: *Út a nemzetekfelettséghez*. In: *Európai Szemle*. 2004. 2. 65–79.
- Boussuat, Gérard: *Les fondateurs de l'Europe*. Éditions Belin, Paris, 1994.
- Briand, Aristide: *Mémoire sur l'organisation d'un régime d'Union fédérale européenne*. In: Fleury, Antoine (ed.): *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*. Perspectives nationales et transnationales, avec documents. Actes du colloque international tenu à Genève du 19 au 21 septembre 1991. Lang, Bern, Berlin, Frankfurt/M., New York, Paris, Wien, 1998. 569–582.
- Brugmans, Henri (ed.): *Europe, Dream-Adventure-Reality*. Elsevier, Brussels, 1987.
- Brugmans, Henri: *L'idée Européenne, 1920-1970*. De Tempel, Bruges, 1970.
- Burgess Michael: *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000*. Routledge, London and New York, 2000.
- Burgess, Michael: *Federalism*. In: Wiener Antje – Thomas Diez (eds.): *European Integration Theory*. Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Cafruny, Alan W. and Glenda G. Rosenthal (eds.): *The State of the European Community. 2. The Maastricht Debates and Beyond*. Longman, Essex, 1993.
- Churchill, Sir Winston Leonard Spencer: *Winston S. Churchill. His Complete Speeches 1897–1963*. 7–8. Chelsea House Publishers in Association with R. R. Bowker Company, New York, London, 1974.
- Coudenhove-Kalergi, Richard Nicolaus: *Eine Idee erober Europa. Meine Lebenserinnerungen*. Verlag K. Desch, Wien, München, Basel, 1958.
- Coudenhove-Kalergi, Richard Nicolaus: *Europe must unite*. Paneuropa Editions Ltd, Glarus (Switzerland), 1939.
- Coudenhove-Kalergi, Richard Nicolaus: *Kampf um Europa. Aus meinem Leben*. Atlantis Verlag, Zürich, 1949.
- Coudenhove-Kalergi, Richard Nicolaus: *Kommen die Vereinigten Staaten von Europa?* Paneuropa Verlag, Genève, 1938.
- Coudenhove-Kalergi, Richard Nicolaus: *Paneuropa*. Paneuropa-Verlag, Wien-Leipzig, 1926.
- Coudenhove-Kalergi, Richard Nicolaus: *Totaler Staat — Totaler Mensch*. Paneuropa-Verlag, Wien, 1937; Magyarul: *Totális állam — totális ember*. Fordította Gáspár Zoltán, Századunk, 153. Budapest, 1938.
- Delors, Jacques: *Economic and Monetary Union and Relaunching the Construction of Europe*, In: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. Office for Official Publications on the European Communities, Luxembourg, 1989.
- Delors, Jacques: *Le Nouveau Concert Européen*. Édition Odile Jacob, Paris, 1992.
- Delors, Jacques: *Le principe de subsidiarité*. Au colloque de l'Institut Européen d'Administration Publique à Maastricht, le 21 mars 1991. In: J. Delors: *Le Nouveau Concert Européen*. Édition Odile Jacob, Paris, 1992.
- Delors, Jacques: *L'unité d'un homme. Entretiens avec Dominique Wolton*. Édition Odile Jacob, Paris, 1994.
- Delors, Jacques: *Réconcilier l'idéal et la nécessité*. Devant le Collège d'Europe à Bruges, le 17 octobre 1989. In: J. Delors: *Le Nouveau Concert Européen*. Édition Odile Jacob,

- Paris, 1992.
- Delors, Jacques: *The Single European Act and Europe. The Moment of Truth*. Ninth Jean Monnet lecture delivered by President Jacques Delors. European University Institute. Florence, 21, November 1986. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1986.
- Duroselle, Jean Baptiste: *L'idée d'Europe dans l'histoire*. Paris, Denoël, 1965.
- Eichengreen, Barry: *The European Economy Since 1945*. Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2007.
- Erasmus, Desiderius: *A béke panasza*. Budapest Székesfővárosi Irodalmi, és Művészeti Intézet, Budapest, 1948.
- Europa. Dokumente zur Frage der Europäischen Einigung*. Verlag Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn, 1953.
- Europe Unites. The Hague Congress and After*. Hollis and Carter, London, 1949.
- Faye, Jean-Pierre: *L'Europe une. Les philosophes et l'Europe*. Gallimard, Paris, 1992.
- Fazekas Judit (szerk.): *Az európai integráció alapszerződése (Róma, Maastricht, Amszterdam)*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 2000.
- Fischer, Joschka: Vom Staatenverband zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Rede von Joschka Fischer in der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000. In: *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. Eds.: Christian Joerges, Yves Mény & J.H.H. Weiler. European University Institute, Florence, 2000. 5-17. Magyarul Joschka Fischer: *Az államszövetségtől a föderációig*. In: *Európai Szemle*, 2002. 2.
- Fontaine, François: *9 mai 1950: naissance de l'Europe*. Pref. par François Fontaine. La Documentation Française, Paris, 1987.
- Fontaine, Pascal: *A new idea for Europe: the Schuman Declaration*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000.
- Fontaine, Pascal: *Jean Monnet, l'Inspirateur*. Paris, 1988.
- Fontaine, Pascal: *Le Comité d'Action pour les États-Unis d'Europe de Jean Monnet*. Centre de Recherches Européennes Lausanne, Lausanne, 1974.
- Gaulle, Charles de: *Mémoires d'espoir*. Plon, Paris, 1970.
- Griffiths, Richard T.: *Europe's First Constitution. The European Political Community, 1952-1954*. Federal Trust for Education and Research, London, 2000.
- Hallstein, Walter: *Europe in Making*. George Allen & Unwin Ltd, London, 1972.
- Hamilton, Alexander - James Madison - John Jay: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*. Európa, Budapest, 1998.
- Harryvan A. G. – J. van der Harst (eds.): *Documents on European Union*. St. Martin Press, Cambridge, Macmillan, New York, 1997.
- Heater, Derek (1992): *The Idea of European Unity*. Leicester University Press, Leicester
- Herring, C. George: *From colony to superpower. (U.S. Foreign Relations Since 1776)*. Oxford University Press, Oxford, New York, 2008.
- Joerges, Christian – Y. Mény – J. H. H. Weiler (eds.): *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*. European University Institute, Florence, 2000.
- Kaiser, S. - Strickler, J. (Hrsg.): Bundesverfassung vom 12. September 1848. In: *Geschichte und Texte der Bundesverfassungen der schweizerischen Eidgenossenschaft von der helvetischen Staatsumwälzung bis zur Gegenwart*. K. J. Wyss, Bern, 1901. 271–301.

- Kant, Immanuel: *Az örök béke*. Budapest, Európa, 1985.
- Kecskés László: *EU-jog és jogharmonizáció*. HVG-ORAC lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2003.
- Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris, Budapest, 2003.
- Levi, Lucio (ed.): *Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World*. Franco Angeli, Milan, 1990.
- Lipgens, Walter and Wilfried Loth (eds.): *Documents on the History of European Integration. 4. Transnational Organizations of Political Parties and Pressure Groups in the Struggle for European Union, 1945-1950*. Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1991.
- Lipgens, Walter: *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945*. R. Oldenbourg Verlag, München, 1968.
- Lipgens, Walter: *Die Anfänge der Europäischen Einigungspolitik 1945-1950*. Ernst Klett Verlag, Stuttgart, 1977.
- Lipgens, Walter: *Die Europäische Integration*. Ernst Klett Verlag, Stuttgart, 1972.
- Loth, Wilfried: *Der Weg nach Europa*. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1991.
- Loth, Wilfried: *Hallstein und de Gaulle: Die verhängnisvolle Konfrontation*. In: Loth, Wilfried – William Wallace – Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Walter Hallstein. Der vergessene Europäer?* Europa Union Verlag, Bonn, 1995.
- Madariaga, Salvador de: *Anarchy or Hierarchy*. George Allen and Unwin Ltd, London, 1937.
- Mavi, Viktor (szerk.): *Az Európa Tanács Emberi Jogi Dokumentumai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966.
- Mavi, Viktor (szerk.): *Az Európa Tanács válogatott egyezményei*. Conseil de l'Europe – Osiris, Budapest – Strasbourg, 1999.
- Mavi, Viktor (szerk.): *Emberi Jogok. Nemzetközi okmányok gyűjteménye*. Egyesült Nemzetek, New York, Emberi Jogok Központja, Genf, 1988. A "Nemzetközi Okmányok Gyűjteményének" magyar változata az Egyesült Nemzetek Emberi Jogi Központja, Kanada budapesti Nagykövetsége és az Emberi Jogok Magyar Központja (MTA Állam és Jogtudományi Intézete) együttműködése alapján készült. A kiadvány magyar fordítása az Emberi Jogok Magyar Központjában történt. A magyar kiadás felelős szerkesztője Mavi Viktor. Emberi Jogok Magyar Központja, Budapest, 1992.
- Mitrany, David: *A Working Peace System*. Published by National Peace Council, London, 1945.
- Mitrany, David: *The Functional Theory of Politics*. London School of Economics & Political Science, M. Robertson, London, 1975.
- Monnet, Jean: *A Ferment of Change*. In: *Journal of Common Market Studies*, 1. 1962. 1. 203–211
- Monnet, Jean: *La Communauté Européenne et la Grande-Bretagne*. Centre de Recherches Européennes. École des H.E.C. Université de Lausanne, 1958.
- Monnet, Jean: *Mémoires*. Fayard, Paris, 1976.
- Moravcsik, Andrew: *Negotiating the Single European Act. National Interest and Conventional Statecraft in the European Community*. In: *International Organization*, 45. 1991. 1
- Nelsen, Brent F. — Alexander C-G. Stubb: *The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder, London, 2003.

- Nicoll, William: *Maastricht revisited: a Critical Analysis of the Treaty on the European Union*. In: Cafruny, Alan W. – Glenda G. Rosenthal (eds.): *The State of the European Community. 2. The Maastricht Debates and Beyond*. Longman, Essex, 1993.
- Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union*. The Macmillan Press LTD, London, 1994.,2003.
- O'Neill, Michael: *The Politics of European Integration. A Reader*. Routledge, London and New York, 1996.
- Ortega y Gasset José: *A tömegek lázadása*. Fordította: Puskás L., Egyetemi Nyomda, Budapest 1938.; újabb kiadása: Pont Könyvkereskedés, Budapest, 1995.
- Parkers, Bamfors Henry: *The American Experience. An Interpretation of the History and Civilization of the American People*. Alfred A. Knopf, New York, 1947.
- Polányi, Karl: *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of our Time*. Beacon Press, Boston, 1957.; Magyarul: Polányi Károly: *A nagy átalakulás. Korunk gazdasági és politikai gyökerei*. Napvilág, Budapest, 2004.
- Proudhon, Pierre Joseph: Du principe fédératif. In: *Oeuvres complètes de P.-J. Proudhon*. Paris 1959. Magyarul: Pierre Joseph Proudhon: A föderáció alapelvéről. (Részlet) In: *Anarchizmus*. Szerk: Gyurgyák János. Századvég Kiadó, Budapest, 1991. 45–59.
- Réau, Élisabeth du: *L'Idée d'Europe au XXe siècle*. Edition Complexe, Bruxelles, 1996.
- Reuter, Paul: *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. Avec une préface de Robert Schuman. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1953.
- Rosamond, Ben: *Theories of European Integration*. St. Martin's Press Inc., New York, 2000.
- Rougemont, Denis de: *The meaning of Europe*. Printed in Great Britain by Tinling and Company Ltd., London, 1963.
- Rougemont, Denis de: *Vingt-huit siècles d'Europe: La conscience européenne à travers les textes d'Hésiode à nos jours*. Payot, Paris, 1961.
- Schlochauer, Hans Jürgen: *Die Idee des ewigen Friedens (Ein Überblick über Entwicklung und Gestaltung des Friedenssicherungsgedankens auf der Grundlage einer Quellenauswahl)*. L. Röhrscheid Verlag, Bonn 1953.
- Schuman, Robert: *La Déclaration du 9 Mai 1950 prononcée par Robert Schuman Ministre des Affaires Etrangères au Quai d'Orsay dans les Salons de l'Horloge*. Paris, Fondation Schuman, 1950. Internet, 2005: <http://www.robert-schuman.eu/>
- Schuman, Robert: *Pour l'Europe*. Nagel, Paris, 1963. Magyarul: Robert Schuman: *Európáért*. Pannónia könyvek. Baranya Megyei Könyvtár, Pécs, 1991.
- Spaak, Paul-Henri: *Combats inachevés*. Librairie Arthème Fayard, Paris, 1969.
- Spinelli, Altiero: *The European Adventure. Tasks for the Enlarged Community*. Charles Knight & Co. LTD, London, 1972.
- Spinelli, Altiero: *Towards the European Union*. Sixth Jean Monnet Lecture, Florence, 13. June 1983, European University Institute, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1983.
- Subsidiarity: the Challenge of Change*. Proceedings of the Jacques Delors Colloquium 1991. European Institute of Public Administration, 1991.
- Tindemans, Leo: *European Union. Report by Mr. Leo Tindemans to the Council*. Bulletin of the European Communities, Supplement, 1/76.
- Tocqueville, Alexis, de: *Az amerikai demokrácia*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1993.

- Treaty establishing the European Economic Community and Connected Documents.* Publishing Services of the European Communities, Luxembourg, 1962.
- Urwin, Derek W.: *A közös Európa. Az európai integráció 1945-től napjainkig.* Szerk.: Palánkai Tibor, Corvina, Budapest, 2000.
- Werner, Pierre: *Report to the Council and the Commission on the Realization by Stages of Economic and Monetary Union in the Community.* Supplement to Bulletin 11 – 1970 of the European Communities. Luxembourg, 8 October 1970.
- Wiener, Antje – Thomas Diez (eds.): *European Integration Theory.* Oxford University Press, Oxford, 2004.

Czékus Bálint

A nemzetállam dilemmája az Európai Unióban – az olasz példa tanulságai

A tanulmány a hazai és nemzetközi szakirodalom elemzésén keresztül vizsgálja a nemzeti és az európai (közösségi) érdek viszonyát, ezek alakulását az integrációs folyamatban különös tekintettel Olaszország esetére. Választ próbál találni arra a fontos kérdésre, hogy mi a fő oka annak az utóbbi évtizedben egyre inkább erősödő jelenségnek, amely az EU „közösségi”, nemzetekfölötti jellegének visszaszorulásában, és ezzel párhuzamosan a szakpolitikák alakításakor a kormányközi logika érvényesülésének erősödésében összegezhető. Olaszország esetének elemzése e kérdésre adott válaszként azt mutatja, hogy az integráció társadalmi támogatottsága alapvetően identitásbeli kérdés, amely meghatározza a nemzeti érdekeket, ennél fogva az EU-n belüli alkulehetőségeket is. Az integrációs folyamat jelenlegi formájában azonban nem teremtheti meg a politikai egységesüléshez szükséges európai identitást.

Bevezetés

A tanulmány a hazai és nemzetközi szakirodalom elemzésén keresztül igyekszik vizsgálni a nemzeti és az európai (közösségi) érdek viszonyát, ezek alakulását az integrációs folyamatban. Választ próbál találni arra, hogy mi a fő oka annak az utóbbi évtizedben egyre inkább erősödő jelenségnek, amely az EU „közösségi”, nemzetekfölötti jellegének visszaszorulásában, és ezzel párhuzamosan a szakpolitikák alakításakor a kormányközi logika érvényesülésének erősödésében összegezhető. Az elemzés során nem lehet eltekinteni az európai integráció társadalmi aspektusaitól, így ezek között kiemelten a projekttel való lakossági azonosulás, más szóval az egyébként sokdimenziós, tagállamonként és időben változó identitás problematikájától.

Az EU-val kapcsolatos elméleti szakirodalom döntő része nem kellőképpen vette figyelembe a társadalmi tényezőt. Megítélésem szerint az integráció társadalmi támogatottsága alapvetően identitásbeli kérdés, amely meghatározza a nemzeti érdekeket, ennél fogva az EU-n belüli alkulehetőségeket is. Az integrációs folyamat jelenlegi formájában nem teremtheti meg a politikai egységesüléshez szükséges európai identitást, csakis az egyes EU-politikákban létrehozott „output”, gyakorlati eredmények által erősítheti a polgárok azonosulását az integrációval.

Dolgozatomban kiemelten vizsgálom az olasz Európa-politika fejlődését és érvényesülését, és ezen belül is kifejezetten annak olasz identitással való összefüggéseit. Róma EU-politikájának elemzése már csak azért is érdekes feladat, mert Itália európai középhatalmi státuszából adódóan a klasszikus közösségi-államközi, látszólag ellentétes „módszer” metszéspontjában található. Megnyilvánulási formái ennek megfelelően – a külső szemlélő számára akár bizonytalankodásnak hatóan – változó hangsúllyal ötvözik a nemzetekfölötti és a kormányközi stratégiát.

A szakirodalom áttekintése alapján már közhelynek számít, hogy Olaszország alapító tagállamként a közösségi módszer egyik – ha nem a – legelkeltebb híve volt, és ehhez az egyöntetű lakossági támogatás is megvolt évtizedeken keresztül. A dolgozat záró részében igyekszem bemutatni azt a változást, amely az olasz közvéleményben az utóbbi évtizedben bekövetkezett, majd a nemzetközi pénzügyi-gazdasági válság nyomán az Európa-pártiságból való egyre fokozódó „kijózanodásban” érhető tetten.

1. Az érdekérvényesítéssel foglalkozó politikaelméleti irányzatok

Az érdek fogalmának használata a nemzetközi politikaelmélettel, a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó irodalomban igen elterjedt. Kisebb hangsúlyt kapott azonban az érdek érvényesítésének színtereire, módszereire, stratégiáira vonatkozó kutatás az EU mint speciális politikai egység esetében. Gondolatmenetemet az európai integrációval foglalkozó elméleti irodalom eredményei alapján, a „nemzeti érdek” – „közösségi érdek” fogalompár által behatárolt dimenzióban vázolom fel.

Ezen elméletek (realizmus, neorealizmus, föderalizmus, funkcionalizmus, tranzakcionalizmus, neofunkcionalizmus, kormányköziség, institucionalizmus, liberális kormányköziség, többszintű kormányzás, stb.) számos megközelítésből igyekeztek választ találni kérdéseikre, ugyanakkor egyik sem „győzte le” látványosan a többit.

A *föderalista* irányzatot inkább politikai projektként foghatjuk fel, mint koherens elméleti iskolaként (legfőbb képviselői Spinelli, Pinder, Montani). A föderalista megközelítés mondanivalója, hogy a nemzetállamok már nem képesek garantálni polgáraik politikai és gazdasági biztonságát, ezért egy új, a jelentősebb döntési körök nemzetekfölötti szinten történő ellátását magában foglaló, a helyi, regionális és központi kormányzás közötti alkotmányos munkamegosztáson alapuló kormányzási rendszer kiépítésére van szükség. A föderalista intézményi keretek elméletileg a kisállamok számára jobb érdekérvényesítési lehetőségeket biztosítanak, mint a kormányközi struktúrák. E gondolkodásmód végső soron egy föderális alapon szerveződő szupranacionális állam megteremtését célozza, ennek keretében a politikai megoldások bírnak elsődlegességgel a gazdasági folyamatokkal szemben.¹ Ez az irányzat tehát elrugaszkodik a kor politikai realitásaitól, figyelmen kívül hagyva a nemzeti érdekeket, és kizárólag a polgárok biztonságára koncentrálna nem foglalkozik azzal, hogy a polgárok inkább azonosulnak nemzetállamukkal mint a nemzetekfölötti struktúrákkal, valamint azzal, hogy a nemzeti, állami érdekek alapvetően a polgárok igényeiből, értékeiből származnak, az állami vezetőknek azokat kell képviselniük.

1 SPINELLI 1972: 68.

A *tranzakcionalizmus* (Deutsch) az integrációt széles értelemben, biztonsági közösségként értelmezi. Eszerint biztonsági közösségek „emberek olyan csoportjai, akik integrálttá váltak”. Ebben az értelemben az integráció előfeltételei a közösségi érzés, a szolidaritás, a politikai és szociális kohézió, valamint egy megfelelő intézményi rendszer megléte.² Az elmélet kevésbé foglalkozik a nemzeti érdekekkel, inkább az államok és polgárok közötti kooperáció és kapcsolatok intenzitására helyezi a hangsúlyt.

A *funkcionalisták* (Mitrany, Nowak, Sullivan) egyetértenek a föderalistákkal a nemzetállamok alkalmatlanságában, viszont ők a föderalizmus javaslatait a nemzetállamok rendszerének (és hibáinak) magasabb szinten történő reprodukálásaként értelmezve elutasítják. Szerintük „a funkciók számítanak”, tehát egy bizonyos feladat hatékony ellátása és nem a konkrét intézményi forma a lényeges.³ A funkcionalista logikából mindazonáltal – nyitott és rugalmas – globális nemzetekfölötti intézmények következnek, amelyek célja az emberi szükségletek és a közjólet teljesítése. A funkcionalisták tehát az államot (és a nemzeti érdeket) irracionális és értékterhelt koncepcióként írták le.

A *neofunkcionalisták* (Haas, Lindberg) a jóléten és a biztonságon túl a nemzeti politikai elitek fontosságát is elismerték, továbbá a funkcionalizmus világszintű szemléletével szemben a regionális integrációt pártolták. Kulcsfogalmuk az integrációt előmozdító automatizmusként felfogott továbbgyűrűzés (spillover) jelensége, mely szerint egy bizonyos területen történő együttműködés szükségképpen más területeken való együttműködéseket von magával. Az intergovernmentalisták kritikái nyomán a neofunkcionalisták elismerték, hogy az integráció dinamikája adott esetben kifulladás, és ezt a jelenséget a túlfolyás (spillback) fogalommal írták le. Haas a nemzetekfölötti politikai egység (polity) létrejöttét a modernitás megnyilvánulásaként kívánatosnak tartotta, ezzel túllépte a nemzet fogalmát. Az új korszakban álláspontja szerint nem a hagyományos „high politics”, hanem a jóléti és az anyagi igények kielégítése a legfontosabb, egyúttal a kormányzás sokkal inkább igazgatási feladatok összességéeként, mint bizonyos ideológiák által vezérelt tevékenységként jelenik meg.⁴

Az *institucionalisták* (Robson, Bulmer, Jones, Wallace) az integrációban az intézmények szerepét hangsúlyozzák, amelyek közvetítik a politikai küzdelmeket, ugyanakkor befolyásolják is a szereplők viselkedését. Az integráció tehát egy intézményesített kooperáció, amelyben elsődleges szereppel bír a politika, a gazdaság ennek alárendelt pozícióban van.⁵

A *kormányköziség* (intergovernmentalizmus) realista gyökerű irányzatként a nemzeti érdekeknek kiemelt jelentőséget tulajdonít, a tagállamok kormányainak fontosságát hangsúlyozza a közösségi intézményekkel szemben.⁶

A *neorealizmus* a nemzetközi rendszer struktúrájából indul ki, amely kényszereket jelent az egyes államok számára.⁷ A nemzetközi rendszer rendező elve az anarchia, azaz nem létezik az államok feletti hatalom. A nemzetközi szervezetek a befolyás-

2 DEUTSCH 1957: 5.

3 MITRANY 1966: 70.

4 HAAS 1964: 69.

5 POLLACK 1996: 430., SANDHOLTZ 1996: 426.

6 HOFFMANN 1995: 5., ROSAMOND 2000: 75., MEARSHEIMER 1990: 47.

7 WALTZ 1979.

irányú politika közvetítésének eszközei, az itt érvényesítendő hatalom az egyes országok relatív képességei által meghatározott (hatalomakkumuláció – hatalomkiegyensúlyozás). A neorealizmus szerint az integráció a nemzetközi rendszerben értelmezhetetlen, itt legfeljebb interdependenciáról beszélhetünk.

Az európai integrációval foglalkozó irodalom vizsgálódásainak alapvető értelmezési kerete két nagy paradigma által van behatárolva, aszerint, hogy az integrációnak milyen irányt szánnak az egyes teoretikusok. Eszerint a kormányközi megközelítés szerint az európai integráció feletti irányítást a tagállamok kormányainak kell megőrizniük, ezzel szemben a nemzetekfölötti megközelítés, a „közösségi módszer” a szupranacionális intézmények primátusát hangoztatja.

E ponton mindenképp említést érdemel Jean Monnet munkássága, akit az integrációval foglalkozó irodalom a közösségi módszer legfőbb szószólójának és gyakorlati megvalósítójának fogad el. Ténykérdés, hogy a lényegében általa kidolgozott Schuman-terv bizonyos hatáskörök nemzetekfölötti gyakorlását igyekezett megvalósítani, ugyanakkor nem szabad elvonatkoztatni a korabeli történelmi helyzettől. Az Európai Szén- és Acélközösség ugyanis a hidegháborús kontextusban elengedhetetlen volt a szovjet biztonsági fenyegetés közepette, amely végső soron kikényszerítette a Német Szövetségi Köztársaságnak a nemzetközi rendbe való integrálását (ennek egy módjaként értelmezhető az ESZAK, majd a Pléven-terv, az EGK és az Euratom is).

A *liberális kormánykozás* (Moravcsik) az európai integrációt kétszintű játékként értelmezi, amely átmenetet képez a nemzeti preferenciák alakításának liberális elmélete és az államok közötti alkudozások kormányközi felfogása között. Eszerint az EU olyan rezsim, amely hatékonyabbá teszi a kormányközi alkudozásokat, miközben felértékeli a vezető nemzeti politikusokat.⁸

Az *interdependencia-elmélet* (Robert O. Keohane és Joseph Nye munkássága nyomán) a nemzetközi kapcsolatok központi megközelítésévé vált az 1970-es években. Abból indultak ki, hogy a világrend diffúz jellegű, amelyben az államok fontos, de nem egyedüli szereplők (nemzetekfölötti entitások, multinacionális vállalatok, transznacionális érdekcsoportok, szubnacionális szereplők is jelentőséggel bírnak), ezzel a „hazai” és a „nemzetközi”, a belpolitika- és külpolitika-formálás szigorú elkülönítésének érvénytelenítéséhez járultak hozzá. A regionális integráció egy lehetséges módja annak, ahogyan a szereplők megpróbálják újraszervezni a nemzetközi rendszer elemeit.⁹

Az interdependencia növekedése nyomán az államok újraértékelik nemzeti érdekeiket, ami lehetőséget biztosít a más államokkal közös álláspontok kialakítására – ehhez nyújtanak segítséget a nemzetközi intézmények. Az EU-ra vonatkoztatva az interdependencia-elmélet segítség a sokszereplős komplexitás megragadására a tiszta kormánykozás és az egyirányú neofunkcionalizmus helyett. Jellegzetessége e megközelítésnek, hogy nem előlegez meg semmilyen integrációs végpontot.

A *többszintű kormányzás* elméletének képviselői (Lindberg, Scheingold) a kormányzás feltételei javításának feltárására vállalkoztak. Az elmélet túllép az EU

8 MORAVCSIK 1991: 75., MORAVCSIK 1993a: 483.

9 ROSAMOND 2000: 94–95., KEOHANE 1986.

kormányközi jellegén, és a szuverenitás alkotmányos alapjainak változatlanul hagyása mellett, a helyi és szubregionális érdekek és szereplők bevonásával azt az átfedő szabályozási felelősségek többlépcsős rendszereként definiálja. Az EU-t egyre inkább önálló politikai egységként (polity) fogja fel, amelyben kiemelt cél a hatékonyság növelése, a költségek csökkentése és a nagyobb demokrácia. A többszintű kormányzás elismeri a lojalítások egymást átfedő rendszerét, a többes identitások létezését.¹⁰

A *neoinstitucionalisták* a korábbiakhoz képest szélesebben határozták meg az intézmény fogalmát: kiterjesztették azt a formális és informális intézményekre, értékekre, normákra, illemszabályokra, szimbólumokra, cselekvési módokra és számos egyéb tényezőre.¹¹ Keohane szerint az intézményeket azért hozzák létre az államok, mert hasznot látnak azok funkcióiból. Egy fontos funkciójuk a tranzakciós költségek (alkudozás során fellépő kockázatok és büntetések) csökkentése.¹² Ezen irányzat képviselői kiemelték az intézményi konfigurációk hatását a politikai eredményekre, olyan környezetet teremtve, ahol a szereplők nagyobb arányban tudnak pozitív összegű alkukat folytatni.¹³ Az intézmények információban gazdag helyek, kiemelt követelmény velük szemben az átláthatóság és a bizalom magas szintje (ezek köztes változók a szereplők preferenciái és a politikai eredmények között). Az intézményekben a résztvevők között stratégiai koalíciók kötődnek, valamint törekvések jelennek meg az intézményt irányító szabályok alakítására. Az intézmények szélesebb összefüggésben nemcsak formális alkotmányos entitásokat jelentenek, hanem informális interakciókat és az ún. „normatív társadalmi rend” megnyilvánulásait is (pl. megállapodások, viselkedési szabályok, alapvető viselkedési kényszerek).¹⁴

A tagállami érdekérvényesítéssel foglalkozó *magyar szerzők* közül mindenképpen kiemelendő Kéglér Ádám munkája, amely az EU-n belüli hatalmi folyamatokból kiindulva az egyes tagállamok érdekérvényesítési képességét számszerűsített formában vizsgálta. Az erre kifejtett ún. érdekérvényesítési index több tényező súlyozott figyelembe vételével állítható össze, és ennek segítségével lobbijerejük alapján állíthatók sorrendbe a tagországok.¹⁵

Hibát követnénk el, ha az érdekérvényesítés vizsgálatakor a fent megnevezett elméletek közül elismernénk valamelyik kizárólagosságát, mindenképpen azok együttes, összehasonlító alkalmazására van szükség a valóság megragadásához (mivel jellemzően mindegyik az integráció más-más aspektusaira koncentrál).

A magam részéről a vizsgálódásaim, hipotéziseim szempontjából, azok kiinduló „környezete”-ként a kormányköziség – liberális kormányköziség, a neorealizmus, valamint az institucionalizmus – neoinstitucionalizmus megközelítéseit tartom a legalkalmasabbnak.

Fontos megnevezni a fent áttekintett elméletek azon hiányosságát, amelyet dolgozatomban igyekszem jobban figyelembe venni. Az integrációval foglalkozó irányzatok jobbra eltekintettek a társadalmi tényezőtől, azaz kevésbé foglalkoztak

10 LINDBERG 1994: 83.

11 JONES 2001: 50.

12 THELEN – STEINMO 1992: 9.

13 THELEN – STEINMO 1992: 7.

14 IKENBERRY 1988: 226.

15 KÉGLER 2006.

azzal, hogy a tagállamok közvéleményének, az európai, nemzeti, országos vagy ágazati társadalmi szervezeteknek döntő hatásuk lehet mind az integráció menetére, mind az EU-n belüli érdekérvényesítési folyamatokra. Meglátásom szerint – elismerve, hogy az EU intézményi szerkezetéből adódóan domináns szereppel bírnak az állami, kormányzati szereplők – egy sikeres nemzeti/állami érdekérvényesítés a társadalmi, regionális, szakmai és egyéb szervezetek véleményének messzemenő figyelembe vételére, valamint az azokkal történő párhuzamos fellépésre alapul.

2. Az európai integráció fejlődése a társadalmi tényező korlátai és ösztönzői tükrében: az identitás keresése

A nemzetközi és hazai szakirodalom alapvetően egyetért abban, hogy bár az európai integrációnak a második világháborút követően nyilvánvalóan volt politikai funkciója (a béke megőrzése, a nemzetek közötti együttműködés előmozdítása, a Szovjetunió törekvéseinek ellensúlyozása), az eredeti együttműködési területek a részt vevő államok számára kölcsönös előnyökkel járó gazdasági integrációt célozták. Ennek megfelel az integráció akkori bevett elnevezése (Közös Piac) is, és a tagállamok többségében továbbra is a gazdasági együttműködés által előmozdított jólét az a mozgatóerő, amely az EU fellépését, elfogadottságát, dinamikáját meghatározza.

Az európai projektben kétségtelenül egy új minőséget hozott létre az egységes belső piac programja, a közös valuta bevezetése, valamint a maastrichti szerződéssel nyitás történt egyfajta politikai unió irányába is.¹⁶ Az Európai Unió tehát az eredeti gazdasági célokon túlmutató egység: immár sokkal több, mint egy nemzetközi szervezet, a gazdasági dimenzión túl számos egyéb, korábban a nemzetállamok kizárólagos ellenőrzése alatt álló területre terjesztette ki hatáskörét.¹⁷ Az 1990-es években felmerült az igény, hogy ezt az új minőséget valamilyen módon kifejezésre kellene juttatni. Alapvetően ezt célozta elérni az alkotmányos szerződés, amely többek között bevezette volna az Unió jogi személyiségét is (nemzetközi jogi szempontból kétségtelenül ez a legfontosabb újítása).

Az elméleti áttekintésben láttuk, hogy az integrációval foglalkozó irodalom funkcionalista-neofunkcionalista szemléletű ága egyfajta automatizmusként fogja fel az egységesülési folyamatot, vagyis előnyösnek – és szükségszerűnek, természetesnek – tartja, hogy az egyes ágazatokról más, egyre több területre „csap át” ez a folyamat, egyre mélyebb integrációt létrehozva. A föderalisták ennél is továbbmennek: a

16 Fontos hangsúlyozni, hogy mindez nem automatizmusként történt, hanem a nemzetállamok politikai elitjeinek jóváhagyásával. Mivel az Európai Közösség alapvetően egy kormányközi jellegű jelenség (a fő döntéseket, még az ún. szupranacionális területeken is, a tagállami politikusok által alkotott tanács hozza), mindenkor fejlődését alapvetően befolyásolja tagállamainak érdekeltsége. Ha úgy tetszik, az európai integráció fejlődésére, újabb területekre történő kiterjesztésére csak akkor van esély, ha ez összhangban áll tagállamai érdekeivel (ezek természetesen időben változnak és nem utolsósorban a külső körülmények, valamint az integráció intézményi kerete által biztosított érdekharmónizációs lehetőségek, kényszerek által konvergálhatnak).

17 PALÁNKAI 2005a: 1.

folyamatot politikai projektként, valamiféle üdvös és mindenképpen elősegítendő hivatásnak tekintik. E megközelítés szerint nyilván elősegítendő az egységesülés politikai kifejezésre juttatása a szimbólumok szintjén is. Mindez azonban a polgárok részéről fokozott öntudatosságot igényel, vagyis ezek önazonosságával, identitásával szorosan összefüggő kérdésről van szó.

Pontosan ezek a szimbolikus összefüggések, identitásbeli változást is igénylő mozzanatok „köszöntek vissza” az európai alkotmány szerződés előzményei, megfogalmazása és utóélete során. Ugyanakkor az európai tagállamok polgárai nem voltak felkészülve egy ilyen „minőségi ugrásra”, az integrációs folyamatban egy általuk nehezen megfogható „túlmélyülést” tapasztaltak, amellyel nem tudtak azonosulni.

Hipotézisem szerint ez a fajta túlmélyülés (vagy legalábbis annak látszó folyamat) azért nem volt elfogadható a polgárok számára, mert az nem vette figyelembe a társadalmi tényezőt, a lakosság identitásával kapcsolatos tényeket. Ez utóbbiak pedig azt mutatják, hogy a polgárok viszonyítási pontja továbbra is saját országuk/nemzetük.

Nézetem szerint az integráció előrehaladása, elmélyülése akkor következhet be, ha abban – legalábbis látszólagos, vélt – érdekazonosság mutatkozik a tagállamok között. Vagyis nem arról van szó, hogy valamiféle automatizmus, „láthatatlan kéz” a szükségszerűen nemes megoldások felé lendíti a tagállamokat és azok politikai elitjét az európai érdek érvényesülése céljából.

Ezzel szemben inkább arról beszélhetünk, hogy az európai fellépés szükségességét bizonyos időben kialakuló körülmények váltják ki. E körülmények a polgárok igényeinek megfelelő hatékonysággal, eredményességgel történő kielégítése érdekében a nemzeti megközelítéseknel magasabb szintű megoldások keresését teszik szükségessé a változó globális környezet keretei között. Azaz, részben külső folyamatok eredményeképpen kényszerre is válhat a mély együttműködés, ad absurdum nemzeti hatáskörök közös gyakorlása vagy ráruházása egy mindenki érdekének megfelelő közös új intézményre (természetesen megfelelő demokratikus kontroll és garanciák mellett).

Ebben a helyzetben a tagállamok gazdasági-társadalmi összefonódottsága miatt a különféle – nemzeti, belpolitikai, gazdasági, biztonsági – igényeket, problémákat már csak a többi állammal való szorosabb együttműködéssel lehet megoldani.

A fő kérdés az, hogy eljut-e ez az együttműködés egy olyan minőségi szintre, amely ezeket a funkciókat ténylegesen szupranacionálissá teszi? Feltételezésem szerint erre a kérdésre a tagállamok polgárai szemléletének, identitásának gyökeres megváltozása hiányában nemmel kell felelni. A nemzeti hatáskörök – kölcsönösen kialakított, egyeztetett és rögzített szabályok szerint, kormányközi elv alapján való – közös gyakorlása nem jelent önfeladást, a nemzeti érdekeket kioltó univerzális európai érdek megjelenését. Arról van inkább szó, hogy a tagállaminál magasabb szinten való együttműködés nemzeti érdekké vált, és ennek a változásnak a szükségességét a tagállamok politikai elite felismerte, de lakossága is minimum tudomásul vette.

Közösségi érdek önmagában tehát nem létezik, csak a tagállamok konvergáló nemzeti érdekei, melyekből kiindulva születnek eredmények a közösségi szinten is, sokszor akár első ránézésre föderalista megoldásokat hozva. Az ilyen megoldásokat lehetővé tevő (kikényszerítő) feltételek, adottságok időben és térben változnak. A status quo akkor borulhat fel, ha az államok többsége – vagy akár egyetlen,

meghatározó hatalom - már nem érdekelt az együttműködésben. Ekkor a rendszer (szakpolitika) korrekciójára van szükség. Ez a korrekció jelentheti pl. az adott területen való együttműködés, egységesülés diverzifikált ütemű megvalósítását, az integráció koncentrikussá válását. Az EU tagállamok nagy – a bővítésekkel folyamatosan növekvő - száma és az Unión belül emiatt fokozódó heterogenitás szükségszerűen kiköveteli az egyes szakpolitikák terén a rugalmas megoldások, a megerősített együttműködések beindítását.

Mindezeket figyelembe véve meggyőződésem, hogy az európai integráció központi kérdése a társadalmi dimenzió, az EU és intézményeinek legitimitása.

Az európai integráció eredeti rendeltetése és a tagállamok érdekei alapján nyilvánvalóan a gazdasági területeken tapasztalhatott előrelépést. A tapasztalatok szerint ilyen szempontból mindenképpen sikertörténetnek számított már az alkotmányozási folyamatot megelőzően is. Mindazonáltal – bár a gazdasági eredmények, hasznok kellő legitimitást, elfogadottságot teremtettek az EU iránt a lakosság körében – mindez nem feltételezte egy „európai nemzet”, társadalom, illetve európai szintű politikai tér, egység meglétét, illetve nem eredményezte ezek kialakulását. Más szavakkal, a gazdasági integráció jellegéből adódóan nem teremtett, nem teremthetett európai identitást, azonosságtudatot. Ráadásul negyven éven keresztül kizárólag a nyugat-európai gazdasági egységesülést szolgálta, vagyis kiterjedése a kontinens egészéhez képest részleges volt, egységes európai identitás kialakulására már csak ezért sem volt reális lehetőség.

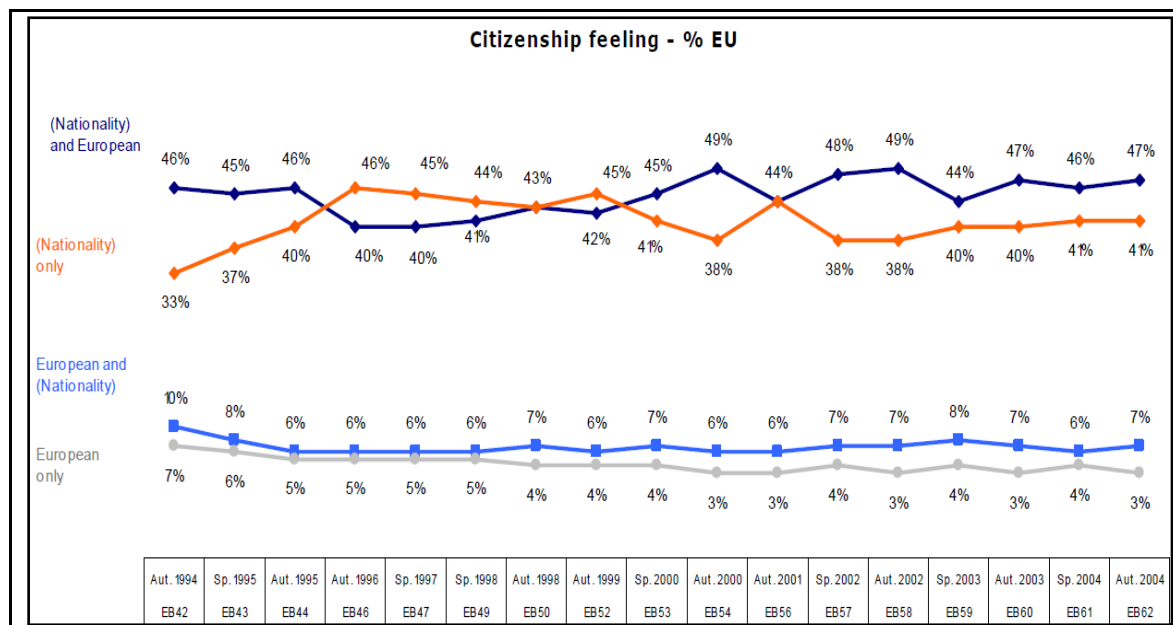
Az európai identitás megteremtésére, az EU szimbólumrendszerében is megjelenő kísérletek sem vezettek eredményre, a polgárok döntő többsége ma is ragaszkodik a nemzetállami keretek elsődlegességéhez.¹⁸

Ezt bizonyítják a kifejezetten az európai identitással foglalkozó, az alkotmányozási folyamat során készült Eurobarometer felmérések. A 2004-ben készült felmérés szerint a 25 tagú EU lakosságának mindössze 3%-a tartja magát kizárólag európainak, további 7%-a ugyanolyan mértékben definiálja magát Európa és saját országa polgárának. 47% elsősorban saját nemzetéhez tartozónak, másodsorban Európa polgárának tartja magát, míg 41% kizárólag nemzetével azonosul (lásd az alábbi ábrát).¹⁹

18 Európai zászló, himnusz, útlevél, jogosítvány, Európa-nap, európai jelmondat, uniós polgárság koncepciója.

19 2004 őszén készült részletes vizsgálat az európaiak azonosulásáról – lásd Eurobarometer 2005. Megjegyzendő, hogy ezen felmérések sem konkrétan az EU-val kapcsolatos identitásra, hanem az „európai” azonosságra kérdeznek rá, amely természetesen szélesebb körű lehet, mint az EU-val való azonosulás.

1. ábra: A nemzeti és európai polgársági érzés alakulása



Forrás: Eurobarometer 2005: 94.

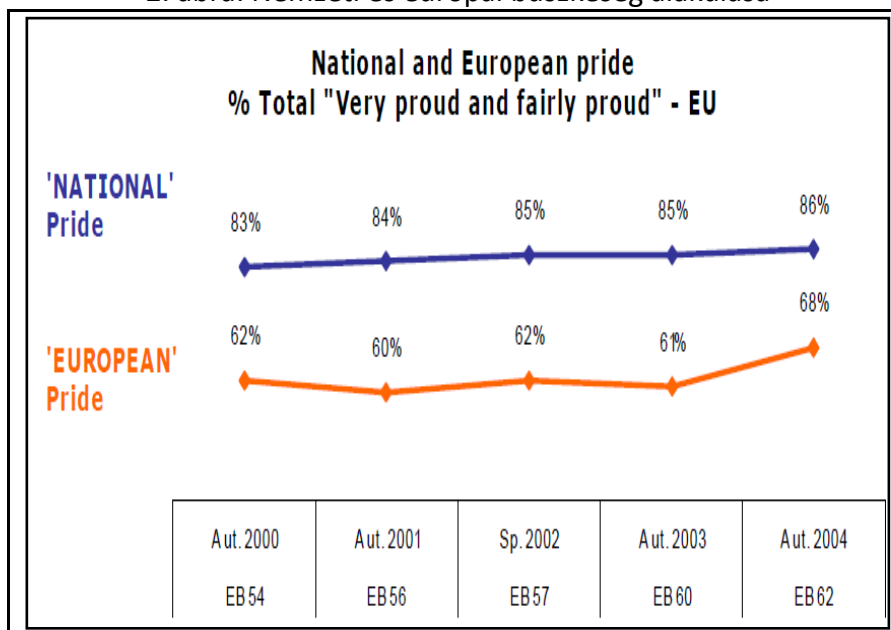
Az adatokból tehát erős nemzeti öntudat olvasható ki: csaknem 90% vagy kizárólagosan, vagy elsősorban saját nemzetével azonosul.

Megjegyzendő, hogy az e témakörrel készített újabb – de kevésbé részletes – felmérések szerint a kizárólag nemzeti identitásúak aránya növekszik, viszont a magukat elsősorban saját nemzetükhöz tartozónak és másodsorban európainak mondók súlya csökken. 2010-ben pl. 46% tekinti magát kizárólag a saját nemzete tagjának, 41% az utóbbi kategóriába tartozónak. Mindössze 10%-ot tesz ki a magukat elsősorban európainak vagy kizárólag annak definiálók aránya (7:3 megoszlásban).²⁰

Még ha elfogadjuk is, hogy léteznek többes, „kereszt”-identitások (nemzeti, regionális, helyi, európai, stb.), ezekben egyértelműen a nemzeti önazonosság dominál. Hasonló eredményre jutunk a nemzeti és európai büszkeség mérésekor: bár az európaiságukra büszke polgárok az Unió lakosságának stabilan kétharmadát képviselik, a nemzeti büszkeség ezt az arányt jó 20 százalékponttal meghaladja.

²⁰ Eurobarometer, 2010: 115.

2. ábra: Nemzeti és európai büszkeség alakulása



Forrás: Eurobarometer 2005: 99.

Az európai identitás megerősödését, a közösséggel történő nagyobb mértékű azonosulást nagyban gátolja azonban a szakirodalom által kb. 25 éve vizsgált demokráciadeficit jelensége. A szervezet állampolgárok részéről megvalósuló közvetlen legitimitációját gátló tényezőkről van szó, amelyek a demokratikus működés ellenében hatnak.²¹ A liberális demokráciákban a legitimitásnak négy fő összetevője van:

1. demokratikus intézményrendszer, azaz a vezetők demokratikus felhatalmazása és képviselő útján való felelősségre vonhatósága: az EU-ban igen korlátozottan érvényesül;

2. alkotmányos jogrend (legalitás): az EU esetében az alapszerződések által teljesül;

3. a társadalom közös identitása, a hatalom teljesítménye, illetve hatékony működése és a demokratikus intézményrendszer (normatív igazolhatóság): az EU esetében csak közvetetten, a tagállamok legitimitásán keresztül valósul meg;

4. a hatalom saját alárendeltjei és más külső hatalmak által történő elismertsége (legitimáció): az EU esetében az utóbbi teljesül.²²

A demokráciadeficit az EU-ban tehát több vonatkozásban is megjelenik, melyek közül csak a legszembetűnőbb az Európai Parlament (EP) viszonylagos gyengesége a döntéshozatali folyamatban, még akkor is, ha az alapszerződések módosításai során ez a szerv egyre nagyobb hatásköröket kapott. Az Európai Tanáccsal egy szintre, társjogalkotói szerepkörbe helyezve sem működik azonban egyelőre valódi európai népképviselői fórumként, nem utolsósorban az európai politikai közösség, démosz hiányában.

Mindennek komoly következményei vannak az európai demokráciára is, ugyanis ha nincs európai nép, akkor a polgárok által elismert önálló európai politikai közvélemény

²¹ VASÁNSZKI 2002: 80–81.

²² LAKATOS 2005: 13–14.

(tér) sincs, azaz az EU nem jelent felettes kormányzatként elfogadott politikai rendszert.

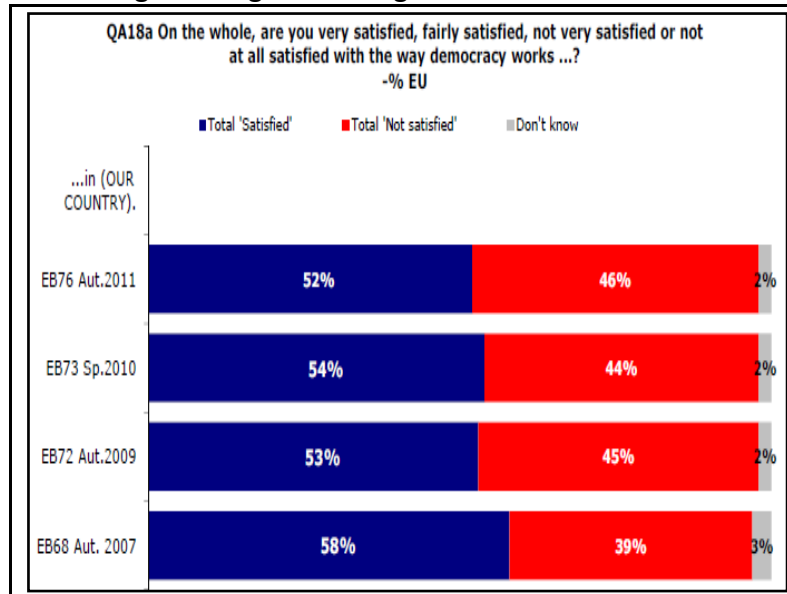
Végső soron ez a (sokáig figyelmen kívül hagyott) társadalmi tény a legszembeütőbbben az „alkotmányozási folyamat”, majd annak látványos – a francia és holland népszavazások útján való – bukása kapcsán vált egyértelművé és hozzájárult az EU kormányközi jellegének megerősítését jelentő „pótmegoldás”, a lisszaboni szerződés elfogadásához.

A demokráciadeficit sajátos formában megjelent már az alkotmány szerződést előkészítő konventben is. A konvent ugyanis nem Európa népeinek közvetlenül választott képviselőiből állt (ahogy ez egy valódi, föderális irányú alkotmány létrehozása esetén történne), hanem a kormányok (28 fő), a tagállami parlamentek (56 fő), az Európai Parlament (16 fő) és az Európai Bizottság (2 fő) delegáltjaiból. A régiók és a civil szervezetek nem megfelelő képviselőtét példázta az, hogy ezek csak megfigyelői státusszal bírtak. Elnökét és két alelnökét sem a testület választotta, hanem az Európai Tanács jelölte ki. Mindezek ellenére azt mondhatjuk, hogy a szerződések megalkotásának korábban alkalmazott módszerénél (kormányközi konferenciák) a konvent mindenképpen nagyobb legitimitással rendelkezett. Az is igaz viszont, hogy a végső szót a vitás kérdésekben mégis a kormányközi konferencián mondták ki, vagyis ezúttal sem történhetett semmi a tagállamok kormányainak beleegyezése nélkül.

Az alkotmány szerződés – bár kedvező változtatásokat tartalmazott – csak némileg csökkentette volna az EU demokratikus deficitjét, nem szüntette volna meg azt. A ratifikációs folyamat holland és francia elutasító népszavazásokat követő felfüggesztése rossz üzenettel bírt az integrációs folyamat, főként annak föderális szempontú értelmezése szempontjából, azonban lehetőséget biztosított volna az alkotmányos szerződés hibáinak kijavításához, az EU „közelebb hozásához” a polgárokhoz (pl. az alapszerződés szövegének egyszerűsítésével, rövidítésével). Erre a szimbolikus lépésre – mindamellett, hogy az alkotmány szerződés lényegi rendelkezéseit sikerült megőrizni a lisszaboni szerződésben – nem került sor, ugyanis a tagállamok a valós európai szintű politikai-demokratikus tér kialakítása helyett ismét a kormányközi formula elsőbbségét részesítették előnyben.

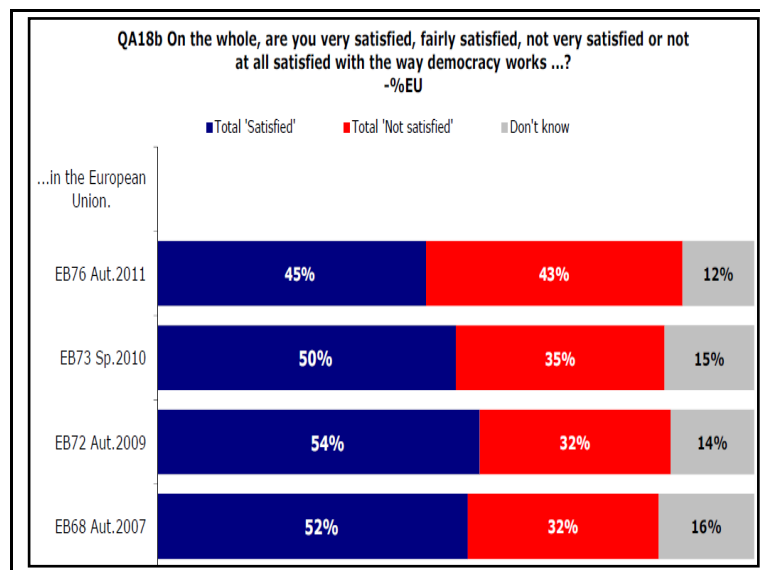
Mindennek természetesen empirikus adatokkal alátámasztható okai is vannak, amelyek szorosan összefüggnek az európai polgárok identitásának összetevőivel, ti. azzal, hogy a tagállamok polgárai jobban kötődnek saját nemzetükhöz/országukhoz nemcsak kulturális-identitásbeli, de politikai szempontból is. Ennek megfelelően igaz ugyan, hogy a saját államukban működő demokrácia teljesítményéről is folyamatosan romló véleményt alkotnak, összességében még mindig elégedettebbek azzal, mint az EU „demokráciájával” (lásd az alábbi ábrákat).

3. ábra: Elégedettségi szint a tagállami demokrácia működésével



Forrás: Eurobarometer 2012: 47.

4. ábra: Elégedettségi szint az EU demokráciájának működésével



Forrás: Eurobarometer 2012: 50.

Természetesen felmerül a kérdés, hogy van-e értelme európai politikai tér (pl. az EP-nek teljes primátust adásával, az Európai Bizottság és/vagy az Európai Tanács elnökének közvetlen választásával) kialakításáról/kialakíthatóságáról beszélni, ha nem létezik európai nép. Feltételezésem szerint ameddig nem mutatkozik változás az európai nemzetek identitásában (ti. amíg az önazonosságtudat európai oldala nem válik elsődlegessé a nemzetihez képest), addig ennek nincs értelme.

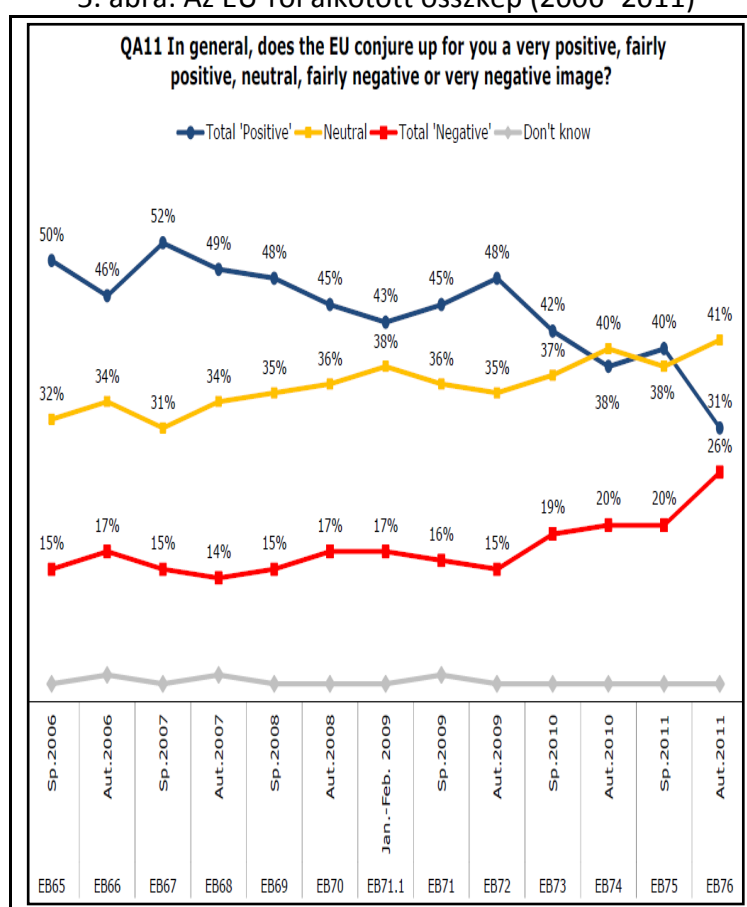
Nem zárom ki, hogy a jövőben valamikor erre sor kerül, de addig is az integráció „előreszaladása” olyan területeken, amelyekkel a polgárok nem vállalnak közösséget, csak erősíteni fogja az EU-val mint politikai projekttel, illetve annak intézményeivel szembeni bizalomhiányt.

Másrészt, az EU fellépésének sikertelensége az egyes politikaterületeken erősen visszahat az EU egészének képére a polgárok körében. Kiváló példa erre a dolgozat későbbi részeiben elemzett gazdasági válságkezelés, illetve a gazdasági kormányzás reformjának – eddig – korlátozott eredményeket produkáló folyamata.

Jól megfigyelhető, hogy a már korábban megindult bizalomvesztés mind az unió egészével, mind annak intézményeivel szemben drámaian felgyorsult az európai adósságválság kezdete óta.

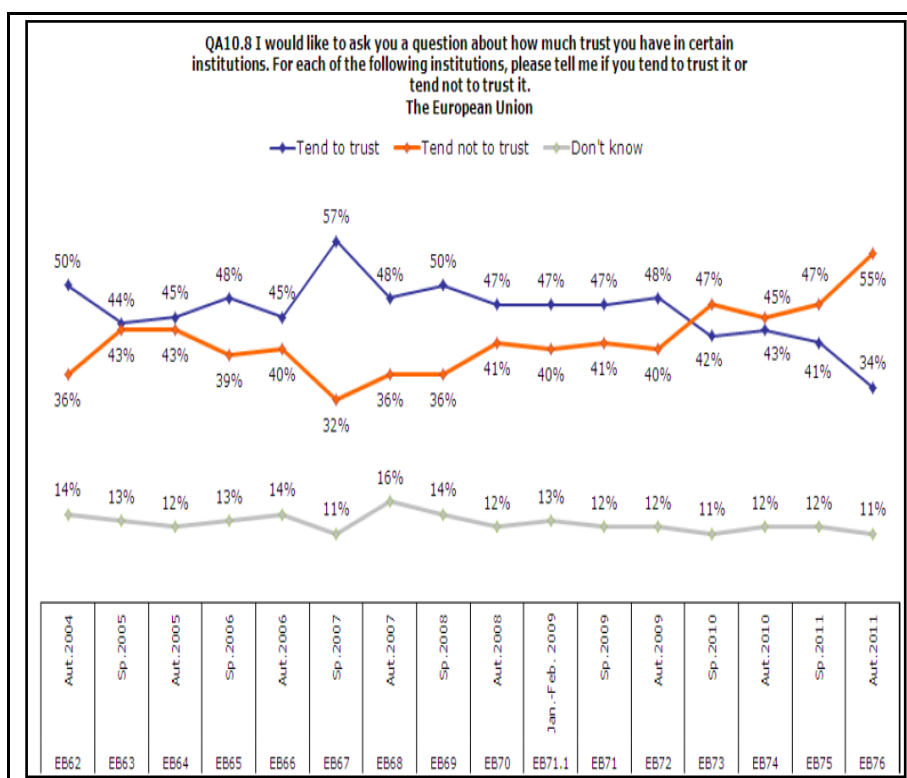
Míg 2004-ben a lakosság fele pozitívan értékelte az Unió összképét (és negatívan csak 15%, a közömbösek aránya pedig 33% volt), addig a legfrissebb felmérések szerint a közömbös véleményt megfogalmazók egyértelmű többségben vannak. Intő jel, hogy a jó összképpel rendelkezők aránya történelmi mélypontot (31%), míg a rossz véleményt alkotók súlya sosem látott magasságokat (26%) ért el.

5. ábra: Az EU-ról alkotott összkép (2006–2011)



Az EU egészét, illetve annak intézményeit illetően ugyancsak egyöntetűen rekordmélységű bizalmi szinteket sikerült elérni: míg 2004-ben még a lakosság fele alapvetően bízott az EU-ban és csak 36% hangoztatta bizalmatlanságát, mára ez az arány gyakorlatilag megfordult. Az unióval szemben szkeptikus véleményt megfogalmazók aránya (55%) 21 százalékponttal haladja meg azokat, akik még bizalmat táplálnak iránta.

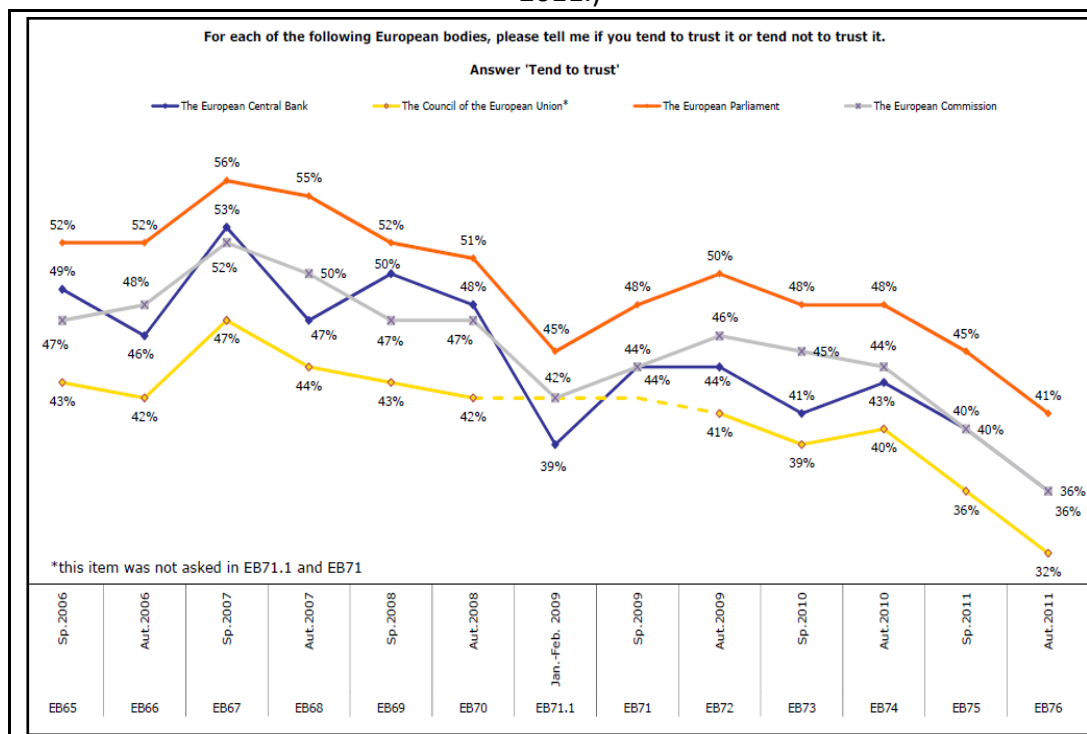
6. ábra: Az EU-val szembeni bizalmi szint alakulása (2004-2011.)



Forrás: Eurobarometer 2012: 66.

Az alábbi ábrából az is kiderül, hogy kivétel nélkül minden egyes uniós intézmény bizalmi indexe mélyrepülésbe kezdett: 2002-höz képest az Európai Parlamenté 18, az Európai Bizottságé 17, a Tanácsé 13 százalékponttal csökkent.

7. ábra: Az EU intézményeinek bizalmi indexe (2006–2011.)



Forrás: Eurobarometer 2012: 61.

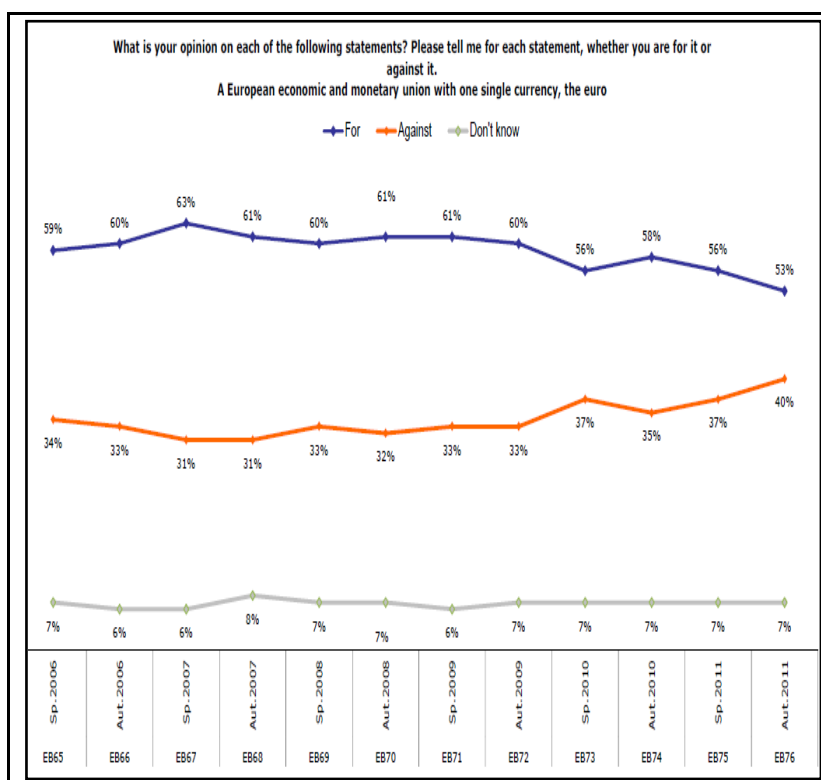
Az unióval szembeni attitűdök negatív irányba fordulása visszahat az egyes szakpolitikák támogatottságára, illetve a nemzeti kompetenciák erősítésének igényére is. Míg 2004-ben pl. a közös védelmi és biztonságpolitika támogatottsága 78% volt és csak 14% ellenezte, addig 2011-ben már csak a lakosság 74%-a támogatta és az ellenzők aránya 18%-ra nőtt. Ugyanez a trend a közös külpolitika esetében, amely támogatóinak és ellenzőinek aránya 2004-ben még 69:20 volt, ma már 64:26-os erőviszonyokról beszélhetünk.²³

A Gazdasági és Monetáris Unió, illetve ennek részeként a közös valuta támogatottsága (és ellenzése) az euró bevezetésének évében, 2002-ben 67:25, de még 2004-ben is 63:31 volt, jelenleg már csak 53%-nyian számítanak az euró támogatóinak és 40%-ot ér el az ellenzők aránya. A GMU jövőbeli fejlődési irányával kapcsolatos figyelemre méltó adat, hogy míg a közös valutát használó tagállamokban 64%-os az euró támogatottsága, a nem euróövezeti polgárok körében mindössze 32%.²⁴

23 Eurobarometer 2012: 78.

24 Eurobarometer 2012: 78.

8. ábra: A GMU-val és az euróval kapcsolatos attitűdök alakulása (2006-2011)



Forrás: Eurobarometer 2012: 78.

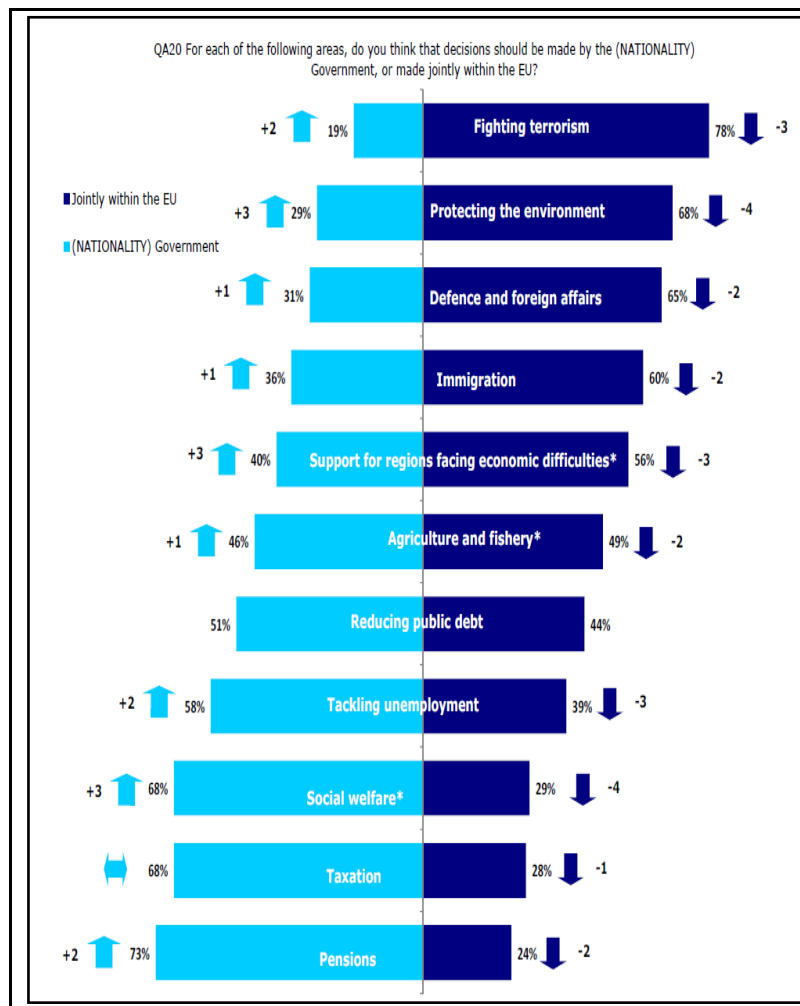
Érdemes e ponton még egy, az EU jövőjét ugyancsak alapvetően meghatározó szakpolitika, mégpedig a bővítés kérdését feszegetni. Ezzel kapcsolatban is elmondható, hogy az európai polgárok egyre elutasítóbb álláspontot alakítanak ki: immár a további tagállamok felvételét támogatók aránya 36%-ra csökkent, míg az azt ellenzőké abszolút többségbe (53%) került.

Az Unión belül igen éles differenciálódást és főként a régi tagállamok részéről a szolidaritás hiányát tapasztalhatjuk a bővítés ügyében. Az új tagországokban ugyanis a bővítést pártolóok vannak egyértelmű (58%-os) többségben az ellenzőkkel szemben (29%), ezzel szemben a Tizenötök körében pontosan fordított arányról beszélhetünk (59%-a ellenzi és csak 30%-a támogatja azt - az eurózónát vizsgálva is ez utóbbi arányokat találjuk).²⁵

Az Unió iránti bizalomvesztéssel párhuzamosan ugyan nem tapasztalható a tagállami intézmények felé megnyilvánuló bizalom ugrásszerű javulása, azonban nem lehet elmentni amellett, hogy az európai lakosság egyre több területen preferálja a kizárólagos tagállami döntéshozatalt a közösséggel szemben (lásd az alábbi ábrát).

²⁵ Eurobarometer 2012: 82.

9. ábra: A nemzeti és a közösségi döntéshozatal pártolása az egyes szakpolitikákban



Forrás: Eurobarometer 2012: 76.

Természetesen nem lehet arról beszélni – egyelőre – hogy ezek a fokozódóan negatív attitűdök visszafordíthatatlanok lennének és véglegesen megkérdőjeleznék az Unió létjogosultságát. Számos olyan politikaterület van, ahol a polgárok fokozottabb összefogást, szélesebb közösségi hatásköröket is elfogadnának, sőt kíváncsún tartanának. A fent már említett közös védelmi- és biztonságpolitika, illetve a közös külpolitika kialakításának még mindig számottevő támogatottságán túl e ponton is a gazdasági kérdéseket, a válságkezelést érdemes szóba hozni.

Ez utóbbit illetően a Huszonheteken belül 55%-os többséget élvez a válságkezelő, gazdaságpolitikai intézkedések többi EU-tagállammal koordinált meghozatala, míg a kizárólag nemzeti módszert 38% preferálja. Ehhez hasonlóan, a tagállami fiskális politikák uniós intézményekkel való – konkrétan a költségvetési törvények nemzeti parlamenti elfogadását megelőző – egyeztetését összességében a lakosság kétharmada támogatja, és mindössze 21%-a ellenzi.²⁶

A gazdasági válságkezeléssel szorosan összefüggő, a tagállamok politikai vezetése körében nem kis vitát kiváltó kérdés továbbá – a későbbi fejezetekben részletesen

²⁶ EPE 2012: 11–17.

látjuk majd – a tagállami államadósságok megosztásának, az adósságközösség (ld. eurókötvények) létrehozásának problematikája. Az európai szolidaritás próbájának minősülő innovatív pénzügyi megoldás bevezetését az Unió lakosságának növekvő, de egyelőre még csak relatív többsége (44%-a) pártolja, és csak negyede ellenzi.²⁷ A 27 tagállam közül csak 4-ben vannak relatív többségben az eurókötvényeket elutasítók – természetesen ezek között találjuk a kérdésben kulcspozíciót betöltő Németországot is.

E rövid szakpolitikai áttekintést követően összegezve elmondhatjuk, hogy az integrációs projekt támogatottságának EU-szerte tapasztalható általános visszaesését alapvetően a gazdasági visszaesés, és az Unió megoldásainak korlátozott határfoka okozta, azonban szorosan összefügg identitási kérdésekkel is. Ahogy láttuk, különösen a gazdasági, fejlesztéspolitikai témaköröket illetően azonban van mód a bizalomvesztés megállítására, nyilvánvalóan abban az esetben, ha az unió fellépése a korábbiaknál – és a tagállami politikáknál is – jobb eredményt hoznak majd.

Az európai azonosságtudat elsődlegességéhez képest álláspontom szerint sokkal lényegesebb az, hogy az integrációs projektek (Schengen, GMU, fogyasztóvédelem, környezetvédelem, regionális politika, energiapolitika) jól – értsd: a polgárok igényeinek megfelelően – működjenek, legitimálva az EU-t a polgárok szemében. Más szavakkal, az EU elfogadottságának és az európai identitás természetes módon való erősítéséhez a néphez közelebb álló, demokratikusabb tevékenységet kell folytatni az integrációs együttműködés területein.

A polgárok szemében az Unió akkor lesz hiteles – és ezáltal hosszabb távon akár esély is teremthető akár egy európai szintű közvélemény, valós politikai tér kialakulására – ha képes a polgárok igényeinek megfelelő válaszokat adni. Az integrációs „output”, teljesítmény, az országok EU-tagságának kézzelfogható eredményei azok, amelyek a legtöbbet használhatnak az „európai ügynek”. Csak e sikerek eredményezhetik az EU legitimitását, amely nélkül az európai demokrácia végső soron – alkotmányos szerződés/reformszerződés/alapjogi charta/fiskális paktum meglététől vagy hiányától, illetve e rendelkezések formájától függetlenül – mindig is hiányos marad.

3. Az olasz Európa-politika háttere

3.1. Történelmi, eszmei-kulturális áttekintés

Olaszország második világháború utáni külpolitikájában az európai integráció és a transzatlanti kapcsolatok (elsősorban a NATO-n keresztül megragadva) képezték a két legfontosabb pillért. Általában véve Róma globális szinten ugyancsak érdekei multilaterális intézmények keretei közötti érvényesítését tartotta – tartja - szem előtt, igaz, az utóbbi években enyhe elmozdulás tapasztalható a bilaterális kapcsolatok erősödése felé.

A szakirodalom újabb értékelése szerint sok esetben döntő szereppel bírt az integráció folyamatában Olaszország, ugyanis rendszerint a német-francia tengely és a

²⁷ EPE 2012. 19–26.

közepes/kisebb tagállamok közötti „összekötő kapocsként” működött.²⁸ Ugyanakkor a felületesebb, jellemzően angolszász országokban elterjedt vélekedések szerint Róma Európa egységesülése iránti lelkesedése ellenére nem volt képes valóban érdemben befolyásolni a döntéseket.²⁹

Az olasz Európa-politika történetét vizsgálva előjáróban megállapíthatjuk, hogy annak fő jellegzetessége a közösségi megoldások pártolása, az integráció politikai vetületének támogatása, s nem utolsósorban ezzel együtt a közösségi intézmények szerepének megerősítése volt.

Ez az Európa-pártiság, a napi külpolitikai gyakorlatban is rendszerint kitapintható föderalista jellegű megközelítés csak részben magyarázható az olasz társadalom azonosságtudatával (amely, mint ahogy a fentiekben is láttuk, az EU-s átlagnál nagyobb nyitottságban³⁰ ragadható meg az európai intézmények és megoldások iránt), vagyis történelmi, illetve kulturális-eszmei tényekből kifolyólag. Itt említendő meg az is, hogy a föderalista ihletésű integrációelmélet és az európai föderalista mozgalom kiemelkedő személyiségei között szintén szép számmal találunk olaszokat (Luigi Einaudi, Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Mario Albertini). Az Európa-pártiság, illetve annak sajátos, nemzetekfelettséget is elfogadni kész olasz értelmezése természetesen mélyebb gyökerekkel bír.

Egyrészt, a bölcsőjét pontosan Itáliában tudó Római Birodalom, másrészt az itt azóta is eszmei-kulturális központtal rendelkező, továbbá megkerülhetetlen társadalmi befolyást kifejtő kereszténység közös vonása az univerzalizmus eszméje. Ugyancsak a klasszikus és a keresztény kultúra ötvöződéséből ered a humanizmus és a reneszánsz mint kulturális mozgalom, melyek ma is mint Itáliának a modern civilizációhoz tett legnagyobb hozzájárulásaként könyvelhetők el. Másrészt, az univerzalizmus – továbbá a reformáció hiánya - akadályozó, de legalábbis hátráltató erőt jelentett a nemzetté válás folyamatában az önálló, modern nemzetállam kialakulásának.³¹

Ezen tényezők, továbbá inváziók, népmozgások, valamint az itt kialakult városállamok, kisállamok rivalizálása évszázadokon át megfosztották Itáliát a függetlenség és a politikai egyesítés lehetőségétől. A nemzeti identitás mint kulturális, nyelvi és a szokások terén megmutatkozó összetartozási érzés tehát ugyan Itáliában is jóval megelőzte a nemzetállam kialakulását, de az államépítést sokáig nem tekintették a nemzetet támogató tényezőként. Másrészt, a nemzet fogalmára sem tekintettek mint a politikai hatalomhoz szükséges értékre. Ehhez hasonlóan már Giuseppe Mazzini is az európaiság alapvetően eszmei és érzésszerű megalapozottságát hirdette, és a Fiatl Európa megalapításával (Bern, 1834) a nemzeti függetlenségi mozgalmak együttműködését univerzális, kozmopolita szellemben tartotta szükségesnek. Mind Mazzini, mind az olasz függetlenségi mozgalom katolikus szárnya az olasz egységet Európa egyesítésének állomásaként képzelte el.

Az egyesült Olaszország korai időszakában más államokhoz hasonlóan az elnyomásra alapuló nacionalista elveket követte először a XIX. század végén és a XX.

²⁸ BINDI 2011., CARBONE 2011.

²⁹ RAGUSA 2011: 7.

³⁰ Igaz, ez a lelkesedés elsősorban a gazdasági témákat tekintve az utóbbi években lényeges változásokon ment át, mérséklődött – lásd pl. MATARAZZO – ALESSANDRI 2011.

³¹ PADOA SCHIOPPA 2001: 88–89.

század elején a gyarmatosító háborúkkal, majd a fasiszta időszak hódító törekvéseivel. A megkésett államépítés, továbbá e nacionalista törekvések kudarca hozzájárult ahhoz, hogy az olasz lakosság egy része képtelen volt osztozni a nemzeti identitásban, illetve ez bizonytalan, gyenge alapokra épült.³² Többek között ez is az oka annak, hogy Olaszországban mindig is jelen volt egyfajta távolságtartás, sőt ellenszenv az állami hatalom, illetve annak egyes intézményeivel szemben. Más szavakkal, a polgárok nem tekintik feltétlenül közösségképző erőnek az államot, nem találják azon közös célokat, amelyek egységbe tömörítik őket, és ennek számos gyakorlati következménye van (pl. az adófizetési morálra, hogy csak a leglátványosabb példára hívjuk fel a figyelmet).

A vesztes második világháborút követően tehát ebben a minden - anyagi, lelki, politikai és közigazgatási - értelemben újjáépítendő államban a nacionalista eszme nem sok fogadókésziségre talált az olaszok döntő többsége részéről. Ilyen körülmények közepette nem nehéz megérteni azt, hogy az Európai Közösségek alapító tagi szerepköre az olaszok körében eszmei, identitásképző erővel is bírt.

A fentiek alapján is látható, hogy az európai integráció hagyományosan lelkes olasz támogatásában nem kis mértékben közrejátszanak történelmi okok is.

Az ország második világháborút követő újjáépítésnek az első számú levezénylője Alcide De Gasperi kereszténydemokrata miniszterelnök volt, aki munkássága egyik központi céljává tette az európai egységfolyamatban való részvételt. De Gasperi dél-tiroli születése révén életében több ország állampolgára is volt, mindig olasznak érezte magát, mindazonáltal szemében az állam és a nemzet között nem volt szükségszerű egybeesés.

Szélesebb (hidegháborús) kontextusban vizsgálva ugyanis pl. az európai egységfolyamatban alapítóként való részvétele (az észak-atlanti szövetség mellett) adott módot az ország szuverenitásának visszaszerzésére, valamint integrálódására a nemzetközi rendszer keretei közé. Az integrációban való részvétel tehát az eszmei okokon és előzményeken túl alapvető nemzeti érdekként jelent meg Olaszország számára. E tekintetben az olasz és a német Európa-politika – legalábbis a kezdeti évtizedekben – motivációja és iránya megegyezett. Itt azonban le kell szögezni, hogy a fiatal olasz demokrácia külpolitikai „szárnybontogatásai” elsősorban az Egyesült Államokat vették célba, a Bretton Woods-i rendszerben való részvétellel. Az európai integráció olasz pártolása már csak azért is volt magától értetődő, mert azt az USA által erősen támogatott projektként értelmezte a korabeli politikai vezetés.

A háború után hagyományosan követett olasz külpolitika két pillérének egymáshoz viszonyulásáról érdemes egy érdekes történelmi tényre figyelembe venni: Az Alcide De Gasperi kormányfő és Carlo Sforza külügyminiszter által erősen támogatott NATO-tagság ellenzői szép számmal megtalálhatóak voltak nemcsak a korabeli baloldalon, hanem a kormányzó kereszténydemokraták – Giuseppe Dossetti által fémjelzett – semleges külpolitikát szorgalmazó szárnyán belül is. De Gasperi történelmi érdeme annak tudatosítása e szereplőkben, hogy Olaszország részvétele az Atlanti Szövetségben az európai gazdasági és politikai integráció „előszobájaként” értelmezhető, ugyanis előbbinek részesei a nagy európai demokráciák is, és ebből

³² RAGUSA 2011: 10.

adódóan Rómának érdeke a NATO-tagság.³³

Ugyancsak megfelelő történelmi kontextusban említendő meg tehát az a belpolitikai szempont, amely már olasz specifikum: a nyugati világ legerősebb kommunista pártjával szembeni fellépés részeként is értelmezhető ti. az európai integrációban való részvétel a korabeli kereszténydemokrata kormányok részéről. Másrészt, a közös piac projektjéhez való csatlakozás Olaszország számára a gazdasági fejlődés, a modernizáció (nem mellesleg az elmaradottabb déli országok felzárkóztatása), a globális piacokon való megjelenés lehetőségét teremtette meg.

A történelmi-szellemi előzmények áttekintése után fel kell tenni a kérdést, hogy az olasz külpolitika egyfajta erősebb „európaisága” nem gyökerezik-e az elvi, identitásbeli-kulturális tényezőkkel legalább azonos, de talán még nagyobb fontosságú „nemzeti” szempontban. Nevezetesen abban, hogy Olaszország pontosan saját jól felfogott nemzeti érdekeinek előmozdítása érdekében részesíti előnyben a „közösségi módszer” propagálását.

Hipotézisem szerint a mindenkori olasz kormányok európai fellépésében azok politikai színezetétől függetlenül a belső adottságokból eredő nemzeti érdekek előmozdításának szándéka a „közösségi módszer” pártolásának első számú hajtóereje. Ha ez így van, akkor az olasz Európa-politika esszenciája nem más, mint az olasz nemzeti érdekek európai köntösben való megjelenítése.

3.2. Olasz identitás és közvélemény

Ahogy a fentiekben láttuk, gyakorlatilag az EU egészében a nemzeti identitás elsődlegessége érvényesül az európai kötődéssel szemben. Ebből adódóan minden egyes tagállam politikai vezetése figyelembe kell, hogy vegye saját lakossága viszonyulását az egyes európai kérdésekhez az adott ország külpolitikája, ezen belül is Európa-politikája alakításakor. A tagállamok európai fellépésének elemzésekor a társadalmi tényező sok jellegzetességre magyarázatul szolgálhat, ezért e helyen mindenképp célravezető részletesen is áttekinteni az olaszok identitásbeli sajátosságairól, illetve nemzetközi kérdéskörökhöz való viszonyulásukról készült empirikus felméréseket.

3.2.1. Az európai azonosulás kérdése

Az európai és nemzeti identitásról végzett empirikus kutatások (a legrészletesebb adatokat a 2004-es Eurobarometer-felmérés tartalmazza) szerint Olaszország polgárai az egyik legerősebb európai identitással bíró társadalom: mind az európaiságukra való büszkeség magasabb mértéke, mind a magukat kizárólag saját nemzetükhöz tartozónak mondók körében tapasztalt alacsonyabb értékek erre utalnak.

Az olasz polgárok pontosan fele vallja magát elsősorban saját nemzetiségéhez tartozónak, további 35%-a csakis olasznak, míg 11%-ot tesz ki azok aránya, akik elsősorban európainak, másodsorban olasznak gondolják magukat. A kizárólag európai önazonosságot hangoztatók Olaszországban 2%-ot tesznek ki (amely lényegében

³³ ROMANO 2011: 275.

megfelel az európai átlag 3%-nak). Mindebből tehát azt a következtetést vonhatjuk le, hogy Olaszországban is erős a nemzeti identitás (85% a kizárólag, illetve elsősorban saját nemzetéhez tartozást vallók aránya), ugyanakkor az európai átlagot (7%) felülmúló mértékben reprezentáltak az elsősorban európai, másodsorban nemzeti identitású polgárok (11%), míg a kizárólag nemzeti identitásúak aránya lényegesen alacsonyabb az európai átlagnál.

Érdeemes leszögezni, hogy az olasz népesség körében ugyanakkor – ha az egyes területi egységekhez való kötődést vizsgáljuk – igencsak tipikus a többes identitás, vagyis az Európa iránti nagyobb vonzalom mellett mind a saját településükhöz, mind szűkebb régiójukhoz, mind hazájukhoz való kötődés erősebb, mint Európa más országaiban (igaz, a különbség az Európához való kötődés terén a legmagasabb). Érdekesség, hogy e vonatkozásban az olaszok a saját országhoz, illetve településhez való ragaszkodás tekintetében némileg (95% a 92-es átlaggal szemben), a regionális kötődés tekintetében jól érzékelhetően (92:88% arányában) meghaladják az európai átlagot, de a legnagyobb, 8 százalékpontos különbség az európai azonosulás esetében (75% 67% ellenében) tapasztalható.³⁴

Másrészt, a nemzeti-európai büszkeség skálán Olaszországban mindkét viszonylatban pozitívabb értékeket tapasztalunk, mint az EU egészében. Mind saját nemzetiségükre, mind európaiságukra nagyobb mértékben büszkék az olaszok (91%, illetve 77%), mint az európaiak (86% és 68%). Tovább lépve: a saját nemzetségükre, illetve európaiságukra nem büszkék aránya egyaránt jóval kisebb Olaszországban (8%:19%), mint az európai átlag (11%:26%).

Összegezve, az európai átlagot alig alulmúlóan erős nemzeti büszkeség Olaszországban mind az európai, mind a regionális önazonosság és büszkeség hagyományosan magasabb fokával párosult.

Érdekes identitásbeli elmozdulásnak tekinthető továbbá az a 2004-es fejlemény, miszerint a magukat kizárólag olasznak mondók aránya egyetlen év alatt szignifikánsan, 25-ről 35%-ra emelkedett (igaz, ez még mindig alacsonyabb az EU-átlagnál), ezzel párhuzamosan pedig a magukat elsősorban olasz és másodsorban európai polgárnak tartók aránya 60-ről 50%-ra esett vissza.³⁵ Következésképpen, már 2003-2004-ben a nemzeti kötődés átlagos európai mértéke felé tendáló erősödésének, ha úgy tetszik, az identitás normalizálódásának, avagy „tisztulásának” lehattünk szemtanúi Olaszországban. E folyamat eredményeképpen 2011-re az olasz lakosságon belül már az Unió átlagára csökkent a magukat valamilyen szinten európai polgárnak tartók aránya (61%), míg az ezt elutasítókat tekintve Olaszország az EU-n belül az „erősebb” mezőnyben találta magát (38%).³⁶

A legfrissebb részletes identitás-vizsgálat szerint az olaszok 45%-a csakis saját nemzetével azonosul (az EU-átlag e tekintetben 46%), további 41% (ami a Huszonhetek átlagával megegyező adat) elsősorban saját nemzetéhez tartozónak és csak másodsorban európainak tekinti magát. Ezen túlmenően 8%-ot jelentenek a magukat elsősorban európainak és másodsorban olasznak tartók aránya, míg kizárólag európai identitással mindössze 2% rendelkezik (az EU-27-eknél ez 7, illetve 3%). Azaz, az

³⁴ Eurobarometer 2005: 104.

³⁵ Eurobarometer 2005.

³⁶ Eurobarometer 2011: 52.

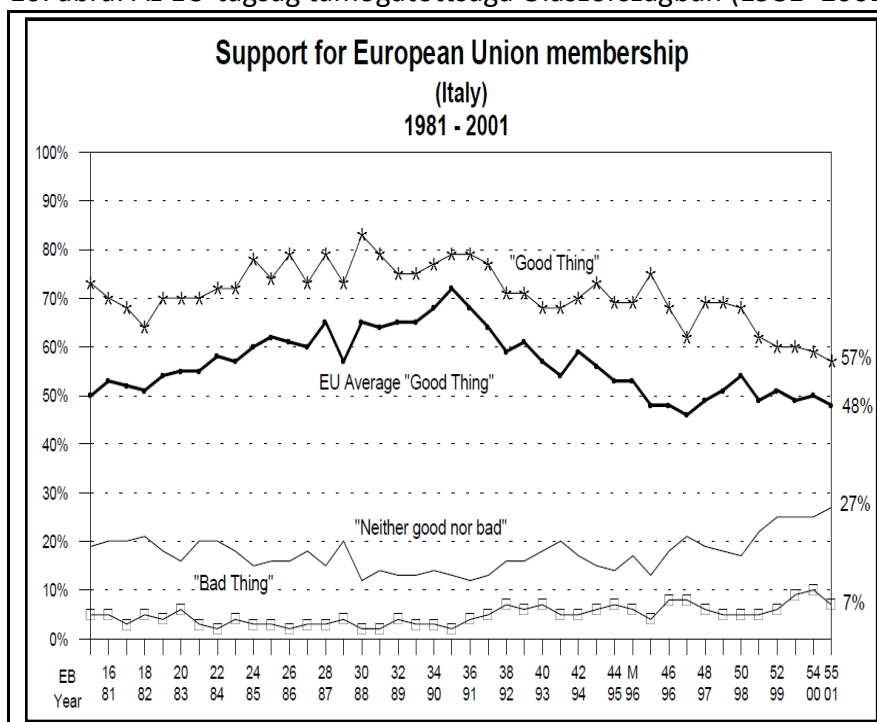
olaszok körében tovább erősödött a kizárólag saját nemzetükkel azonosulók aránya, míg a magukat elsősorban vagy kizárólag olasznak vs. elsősorban vagy kizárólag európainak tekintők erőviszonyaiban is az előbbiek javára történt egy enyhe elmozdulás (86:10), amellyel immár az európai átlagnak felelnek meg az olasz adatok.³⁷

3.2.2. Az integrációs intézmények és szakpolitikák támogatottsága a gazdasági válságot megelőzően

Ez az Európa-párti attitűd érvényes az egyes politikai intézmények iránti bizalmat vizsgálva is: Olaszországban hagyományosan az EU-átlagot szignifikánsan meghaladó mértékben nagyobb az EU intézményeinek elfogadottsága, mint a tagállami (olasz) politikai szereplőké.

Általában véve az ország EU (illetve korábban EK) tagságát az olasz lakosság jellemzően az európai átlagnál 10-20%-kal magasabb arányban tartotta jónak (továbbá ennek ellenkezőjét is az olaszok minimális, 2-7% közötti aránya állította), még ha annak hasznossága tekintetében már kevésbé eufórikus hangulat is volt a jellemző. A rendelkezésre álló adatok szerint az EU-tagságot jónak tartók aránya már 1980-ban is a legmagasabb, az ellentétes véleményt megfogalmazók a legalacsonyabb tagállami értékek között volt Olaszországban (71:2%, a Hatok 61:6%-os átlagával szemben).³⁸

10. ábra: Az EU-tagság támogatottsága Olaszországban (1981–2001)



Forrás: Eurobarometer 2001: 22.

³⁷ Eurobarometer 2010: 115.

³⁸ Eurobarometer 1980: 18.

A későbbi felmérésekben már megfogalmazódott az EU felbomlásával kapcsolatos kérdés is, amelyre rendre az átlagot meghaladó európai kötődést tapasztaltunk az olasz népesség körében. Az olasz válaszok ezen eshetőséggel szemben ugyancsak az európai átlagnál nagyobb arányban fejezték ki sajnálatukat (1990-ben 62% az EK-12-ek 49%-ával szemben). Érdekes, hogy 2001-ben már csak az olaszok 36%-a sajnálta volna az EU szétesését (de ez még mindig jóval magasabb adat az EU-15-ök 28%-os átlagához képest), míg 47%-a közömbösen (az EU-átlag e tekintetben 45%), örömmel pedig csak az EU-átlag fele, 7% fogadta volna ezt a fejleményt.³⁹ 2004-re kissé „javult” a helyzet: az olaszok 45%-a sajnálattal (az EU-25-ök 39%-a), 40%-a semlegesesen (az EU-25-ök 43%-a), pozitívan viszont csak 8%-a (az EU 13%-a) viszonyult volna ehhez.

Az EU-ról alkotott általános képet vizsgálva is rendre pozitívabb benyomással szembesülünk Olaszországban, mint a tagországok összességében. 2001-ben az olaszok 63%-a körében (az EU-15-ök körében 42%) volt inkább pozitív, 22%-a szerint semleges (az EU-ban 33%) és 8%-a (szemben az EU-átlag 18%-kal) inkább negatív imázsa az Uniónak. 2004-ben a pozitív véleményt megfogalmazók aránya Olaszországban 64%-ra emelkedett (az EU-25-ökben 50%), a semlegeseké 27%-ra (az EU-átlag 33%), a negatívan viszonyulók aránya 7%-ra csökkent (az EU-25-ök átlagában 15%-ra).

Hasonló a helyzet az EU-val szembeni általános bizalmat tekintve, amely Olaszországban minden felmérés alapján hagyományosan 6-12%-kal magasabb az EU-átlagnál, másrészt a bizalmatlanok aránya rendre 10-16%-kal alacsonyabb annál.

Általában véve az EU-intézmények iránti bizalom is magasabb Olaszországban (ezek mediánját tekintve pl. 2001-ben 41% az EU-átlag 37-tel szemben). Különösen az Európai Parlament (66%) és az Európai Bizottság (57%) esetében erősebb szignifikánsan, 10-14 százalékponttal az olasz bizalom az európai átlagnál.

Mind az Európai Parlamenttel szembeni bizalmat, mind az integráció irányával kapcsolatos olasz attitűdöket mutatja az az adat, miszerint már 1990-ben 70%-os volt a támogatottsága az EP-nek felelős európai kormány létrehozásának (és csak 9% ellenezte ezt a javaslatot), míg az európai átlag jóval kisebb mértékben támogatta (55:19 arányban) a gondolatot.⁴⁰

Az európai alkotmány elfogadását az olaszok 75%-a támogatta 2001-ben (6% ellenében), amely ugyancsak jóval magasabb az EU átlagos értékénél (62%, 10% ellenében).⁴¹ 2004-ben még mindig 73% volt az olasz támogatók aránya (míg az EU átlaga 68%), az ellenzők pedig mindössze 14%-ot tettek ki (az EU-25 átlaga 17% volt).⁴²

Szintén elfogadóbbak az olaszok az EU bővítésével szemben: 2001-ben többen támogatták (51%) és kevesebben elleneztek (22%) az új tagok felvételét, mint a Tizenötök egésze (43:35).⁴³ 2004-ben az olasz támogatók aránya még magasabb: 61%-os volt, az EU átlagának 53%-os értéke mellett.⁴⁴

Az európai közös biztonság- és védelempolitikának, továbbá a közös külpolitikának

³⁹ Eurobarometer 1990., Eurobarometer 2001., Eurobarometer 2004: 88.

⁴⁰ Eurobarometer 1990: 68.

⁴¹ Eurobarometer 2001: 39.

⁴² Eurobarometer 2004: 150.

⁴³ Eurobarometer 2001: 53.

⁴⁴ Eurobarometer 2005: 153.

is hosszú ideje érezhetően nagyobb támogatottsága van Itáliában, mint az Unió egészében (2004-ben előbbi esetében 79% az átlag 78%-hoz képest, utóbbi esetében 72% az átlag 69%-hoz képest).⁴⁵

További érdekes adat, hogy az Unió többsebességes fejlődését Olaszországban nagyságrendekkel magasabb arányban támogatják (53%, míg 23% ellenzi ezt), mint az EU egészében (ahol éles megosztottság mellett, 40:43 arányban a nemleges válasz van többségben). Mindez összefügg azzal az olasz véleménnyel is, miszerint az EU-nak további lépéseket kell tennie a politikai egység irányában (69:17), míg az Unió egészében ezen állítás támogatottsága lényegesen alacsonyabb, elutasítottsága pedig magasabb (59:28).⁴⁶

Jellemző adat továbbá az EP-választásokon történő részvételi arány, amely Olaszországban messze túlszárnyalja, rendre több mint 20 százalékponttal meghaladja az európai átlagot (ld. az alábbi ábrát). Ebből természetesen messzemenő következtetéseket nem lehet levonni – tekintve hogy Olaszországban a belpolitikai választások esetében is rendre igen magas aktivitást tapasztalunk –, mégis, az EU-átlagnál némiképp magasabb európai öntudat és az EP-nek tulajdonított nagyobb fontosság egyik fokmérőjeként értelmezhető.

⁴⁵ Eurobarometer 2005: 117.

⁴⁶ Eurobarometer 2005: 132., 148., 150.

1. táblázat: Tagállami részvételi arányok az EP-választásokon

	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004	2007	2009
 BE	91.36		92.09		90.73	90.66			91.05	90.81		90.39
 DK	47.82		52.38		46.17	52.92			50.46	47.89		59.54
 DE	65.73		56.76		62.28	60.02			45.19	43		43.3
 IE	63.61		47.56		68.28	43.98			50.21	58.58		58.64
 FR	60.71		56.72		48.8	52.71			46.76	42.76		40.63
 IT	85.65		82.47		81.07	73.6			69.76	71.72		65.05
 LU	88.91		88.79		87.39	88.55			87.27	91.35		90.75
 NL	58.12		50.88		47.48	35.69			30.02	39.26		36.75
 UK	32.35		32.57		36.37	36.43			24	38.52		34.7
 EL		81.48	80.59		80.03	73.18			70.25	63.22		52.61
 ES				68.52	54.71	59.14			63.05	45.14		44.9
 PT				72.42	51.1	35.54			39.93	38.6		36.78
 SE							41.63		38.84	37.85		45.53
 AT								67.73	49.4	42.43		45.97
 FI								57.6	30.14	39.43		40.3
 CZ										28.3		28.2
 EE										26.83		43.9
 CY										72.5		59.4
 LT										48.38		20.98
 LV										41.34		53.7
 HU										38.5		36.31
 MT										82.39		78.79
 PL										20.87		24.53
 SI										28.35		28.33
 SK										16.97		19.64
 BG											29.22	38.99
 RO											29.47	27.67
 Total EU	61.99		58.98		58.41	56.67			49.51	45.47		43

Forrás: Európai Parlament: 2012

3.2.3. Közvélemény és euró

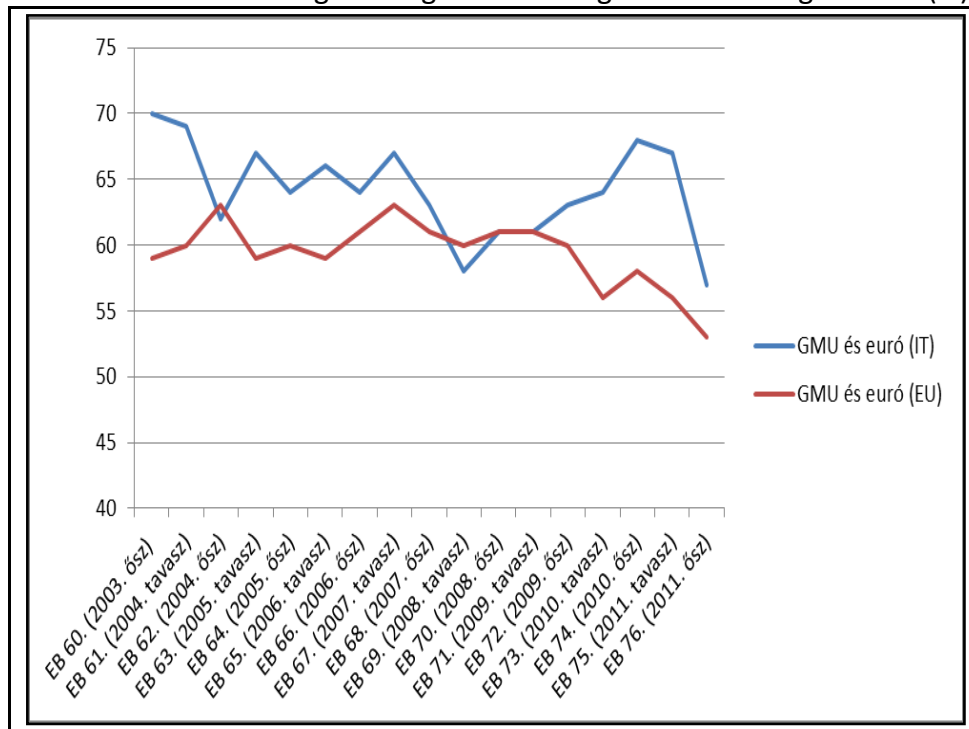
A fentiek alapján talán nem lepődünk meg, hogy a többi integrációs projekt esetében tapasztalt pozitív viszonyulás fényében a Gazdasági és Monetáris Uniót is az átlagnál nagyobb mértékben támogatták az olasz polgárok, már a kezdetektől fogva. Sőt, a közös valuta támogatottságának Olaszországban 1990-ben mért 72%-os aránya a Tizenkettek maximumértéke, illetve az azt ellenzők 11%-os aránya annak minimuma volt (ez utóbbiak „csak” 55%-a támogatta, míg 23%-a ellenezte a projektet).⁴⁷ Ugyanígy, az euró bevezetésének küszöbén, 2001-ben az EU-n belül Olaszországban volt a legmagasabb a közös valuta támogatóinak aránya (83% az EU-15-ök 59, illetve az eurót bevezető tagállamok 66%-os átlagához képest), illetve a legkevesebben elleneztek azt (12% az EU-15-ök 33, valamint az eurózóna 27%-os átlagával szemben).⁴⁸

⁴⁷ Eurobarometer 1990: 26.

⁴⁸ Eurobarometer 2001: 46–47.

A későbbiekben Európa-szerte tapasztalt támogatottság-csökkenés Olaszországban is érzékelhető volt, azonban – a különlegességnek számító 2011-es évet leszámítva – még így is rendszerint magasabb arányban pártolták az olaszok a közös valutát, mint az EU, illetve az eurózóna egésze (ld. az alábbi ábrát).

11. ábra: A GMU támogatottsága Olaszországban és az EU egészében (%)



Saját szerkesztés az ábrán szereplő Eurobarometer-felmérések alapján

3.3. Gazdasági válság és olasz „kijózanodás”

A 2007-2008-tól tartó világgazdasági válság hatásai – továbbá az annak kezelésére tett európai próbálkozások – komolyan befolyásolták az európai közvélemény általános attitűdjeit az Unióval, illetve a közös valutával szemben. E ponton kifejezetten hasznos az integrációs projektet hagyományosan lelkesen támogató olasz állampolgárok véleményváltozásának nyomon követése, ugyanis ez hosszabb kihatással van/lehet az olasz Európa-politikára hosszabb távon is.

Az EU-hoz való olasz viszonyulásban már jóval a gazdasági válság kezdetét megelőzően tapasztalhattunk intő jeleket. Egyrészt, az Unió építését befolyásoló kockázatok tekintetében az olaszok már 2004-ben egy esetleges gazdasági válság hatásait érzékelték a legsúlyosabbnak. Semmilyen egyéb körülmény nem volt, amelyet az olaszok ilyen nagy arányban (62%, az európai átlag 52%-hoz képest) értékeltek lényegesebb kockázatnak az európai átlagnál.⁴⁹

Másrészt, 2004-re Olaszországban a GMU, illetve a közös valuta támogatottsága fokozatosan 62%-os (az EU-átlaggal megegyező) értékre csökkent, amely komoly visszaesés a 2002 tavaszán mért 87%-os rekordhoz képest.⁵⁰ Ez minden bizonnyal az

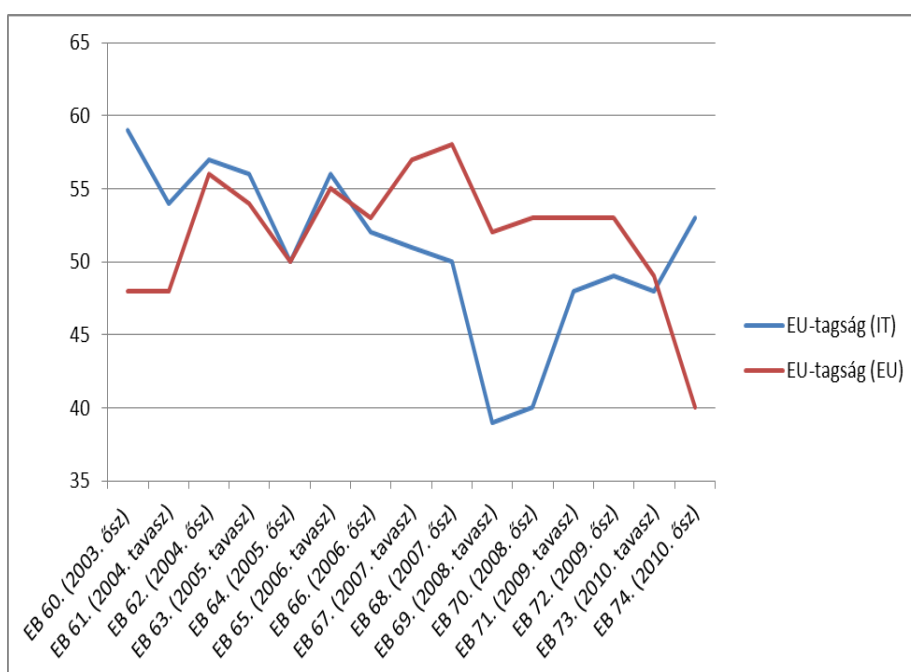
⁴⁹ Eurobarometer 2005: 141.

⁵⁰ Eurobarometer 2005a: 34.

euró bevezetése során tapasztalt technikai nehézségekkel, kellemetlenségekkel, áremelkedésekkel magyarázható.

Az olaszok Európával kapcsolatos általános, egy kevésbé idealisztikus irányba mutató attitűd-változását jól mutatja azok arányának fokozatos csökkenése, akik szerint a tagság összességében jó dolog. Az Eurobarometer-felmérések szerint a 2003-2007-es időszakban ez az arány Olaszországban még 59 és 51% között mozgott, 2006-tól kezdve szignifikáns a csökkenés. A történelmi minimumot 2008 tavaszán mérték (39%), amely már lényegesen alulmúlta az EU átlagát (52%), és a 27 tagállam közül a 22. helyezést jelentette. 2006 tavasza és 2008 tavasza között az átlagos EU-polgár támogatása az EU-tagság iránt csak 3, az olaszé 17 százalékponttal csökkent. Ehhez hasonló folyamatokat (az EU-átlagot alulmúló értékeket) regisztrálhatunk annál az Eurobarometer-kérdés esetében is, hogy az adott ország profitált-e az EU-ból.

12. ábra: Az EU-tagság támogatottsága Olaszországban és az Unióban (%)



Saját szerkesztés az ábrán szereplő Eurobarometer-felmérések alapján

Az európai válságkezelés irányával kapcsolatban a legújabb felmérés szerint az olaszok relatív többsége – 34%-a - immár negatív véleményt fogalmaz meg, míg az irányt jónak tartók csak 21%-ot tesznek ki. Ezzel az olasz polgárok szembemennek az európai tendenciákkal: az EU egészében 38% támogatja a válságkezelés irányát, míg a szkeptikusok 31%-ot képviselnek.⁵¹

Mindemellett meg kell említeni, hogy az olaszok az európai átlagnál kiugróan nagyobb mértékben elégedetlenek azzal, ahogy a dolgok általában véve saját országukban mennek (65% az európai 58%-kal ellentétben), ugyanerre a kérdésre az EU vonatkozásában kevésbé pesszimista választ adnak (48% az EU-átlag 55%-kal

⁵¹ Eurobarometer 2012a: 3–4.

szemben).⁵² Vagyis, erős pesszimizmusuk inkább jellemző Olaszországra vonatkozóan, mint az EU egészére.

Az olaszok gazdasági helyzetüket érintő, évek óta erősödő elégedetlensége visszatükröződik mind a saját országuk, mind az európai demokrácia működésével kapcsolatos percepcióikban is, és ennek a folyamatnak van igazán nagy kockázata a jövőre nézve. Míg az olaszországi demokrácia működésével 2010 tavaszán még a lakosság 47%-a volt elégedett (igaz, az elégedetlenek már ekkor is – mint azelőtt mindig – többségben voltak 51%-kal), ez az adat 2011 őszére 34:65 arányra romlott. Nem meglepő módon az európai kép – az évek óta tartó bizalomvesztés ellenére – még mindig pozitívabb: az elégedetlenek mintegy 20%-kal kisebb, az elégedettek pedig ugyanennyivel nagyobb súlyt képviselnek, mint Olaszországban (46%, illetve 52%).⁵³

Az európai demokrácia helyzetével kapcsolatban Európa-szerte nagyobb – és fokozódó - elégedetlenség tapasztalható, mint a saját tagállamával szemben (az elégedettek és elégedetlenek aránya gyakorlatilag kiegyenlítődött, 45% a 43%-kal szemben). Olaszországban az EU demokráciájának megítélése terén is a pesszimisták vannak többségben az európai átlagot némileg meghaladó arányban (47%), a pozitívan nyilatkozók aránya (40%) pedig ugyancsak kissé alulmúlja a Huszonhetek átlagát. Figyelemreméltó, hogy az EU demokratikus működéséről alkotott vélemény a tagállamok közül Olaszországban romlott a legtöbbet (13%-ot) egyetlen év leforgása alatt.

Következésképpen, bár az olaszok saját és az európai demokrácia működését tekintve is pesszimistábbak az európai átlagnál, az európai demokráciával sokkal kevésbé elítélőek, mint saját hazájukkal szemben.

A válságkezelési intézkedések európai koordinációját a tagállami szinten függetlenül elhatározott lépésekkel szemben (60%, 32% ellenében) ugyanakkor az olaszok magasabb arányban támogatják, mint az európai átlag (55%, a nemek aránya 38%).⁵⁴ Ehhez hasonlóan, a költségvetési politikák előzetes európai koordinációjának (az EU-intézményekkel való egyeztetésének) érzékelhetően nagyobb a támogatottsága és csak feleakkora az elutasítottsága Olaszországban (72%, illetve 11%), mint az EU egészében (65%, illetve 21%).⁵⁵

A nehézségek ellenére az olaszok továbbra is nagyobb arányban jelölik meg az EU-t a gazdasági válságkezelésre legalkalmasabb szereplőként (27% az EU-átlag 23%-kal szemben), míg a tagállami kormányt kevesebben (15% az EU-átlag 20%-kal szemben).

Ez az EU kompetenciájának – még mindig – nagyobb elismerése a nemzeti kormányával szemben összefügg az olasz állampolgárok általános bizalmi szintjével. E vonatkozásban ugyanis még mindig az EU-intézmények az „erősebbek” (32%, amely arány viszont enyhén alatta marad az európai 34%-os átlagnak) az olasz kormánynál (12% - ez európai átlagnak csak fele!) és parlamentnél (14%, ami ugyancsak az európai, 27%-os átlag fele).

⁵² Eurobarometer 2012: 41.

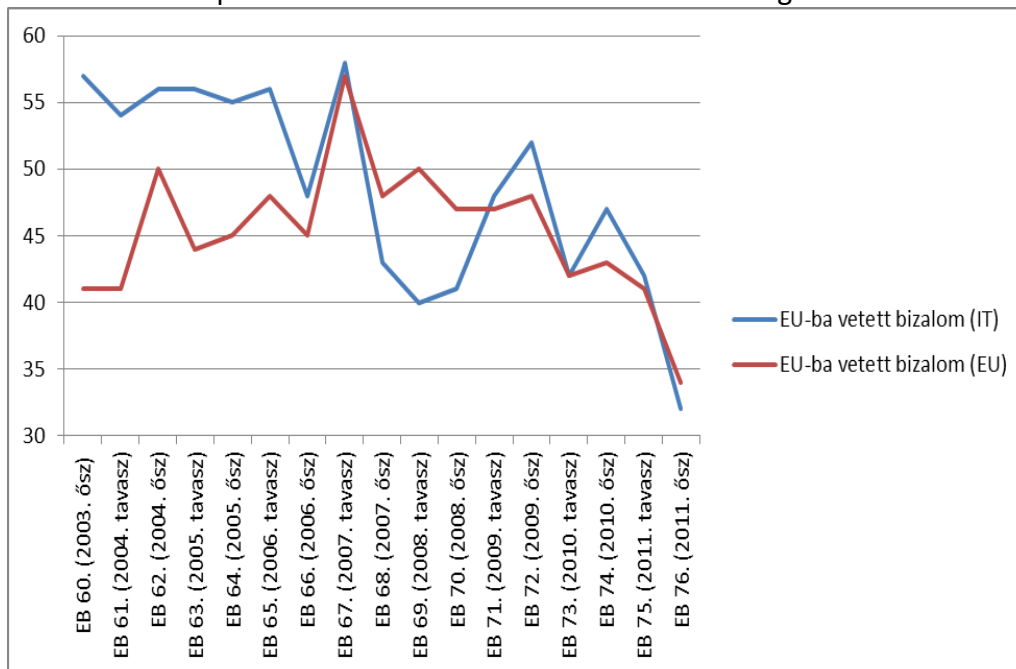
⁵³ Eurobarometer 2012: 47-50.

⁵⁴ EPE 2012: 11.

⁵⁵ EPE 2012: 17.

Érdekes trendváltás ugyanakkor, hogy az olaszok jelenleg már az EU-val szemben is inkább bizalmatlanok (49%; a pozitívan állást foglalók aránya 32%), igaz, alacsonyabb mértékben, mint az európai átlag (55%; a bizalommal rendelkezők 34%-ával szemben).

13. ábra: Az EU-val kapcsolatos bizalmi szint alakulása Olaszországban és az EU-ban (%)



Saját szerkesztés az ábrán szereplő Eurobarometer-felmérések alapján

Mind a nemzeti kormánnyal, mind a tagállami parlamenttel szembeni bizalmatlanság lényegesen nagyobb fokú Olaszországban (80, illetve 76%), mint az EU egészében (70, illetve 66%).

Az európai szintű bizalomvesztés tendenciája az EU egyes intézményeit tekintve nagyon erősen tapasztalható Olaszországban is, de még mindig magasabb ezek bizalmi indexe itt, mint az EU átlagában. Ez utóbbival ellentétben Olaszországban az Európai Parlament és az Európai Bizottság „tartja magát”, ugyanis - egyelőre - nem lépte át a bizalmatlanok aránya azokét, akik bizalmatlanságuknak adnak hangot ezen intézményekkel szemben.

Az Európai Parlamentben pl. az olaszok 45%-a bízik (az EU-átlag 41%), és „csak” 37%-uk nem (az EU-ban ez az arány 45%-os).

Az Európai Bizottsággal szembeni bizalom szintje (40%) szintén magasabb, a bizalmatlanságé pedig alacsonyabb (38%) az európai átlagnál (36%, illetve 43%).

Az Európai Központi Bank megítélése már rosszabb: a közös jegybankkal szemben immár az olaszok relatív többsége is (42:37 arányban) bizalmatlan, igaz, némileg kisebb mértékben, mint az európai átlaga (itt 46:36 a bizalmatlanság:bizalom arány).⁵⁶

A Tanáccsal szemben bizalmatlanságukat és bizalmukat megfogalmazó olaszok aránya lényegében kiegyensúlyozott, előbbieik enyhe többségével (36:38, az EU-átlag 32:41). A negatív véleményt alkotóak pusztán szívesen túlmutatónak tekinthetők, jelentőséggel bír,

⁵⁶ EPE 2012: 63–64.

hogy a Tanácsban bízó olaszok aránya egyetlen év alatt 8%-kal csökkent (míg az EU-ban „csak” 4%-kal).

Az integrációs intézményekkel szembeni bizalomvesztés természetesen szükségképpen visszahat az EU általános imázsára is, amely az olasz lakosság körében gyorsabban romlik, mint az Unió egészében, azonban a magasabb eredeti értékeknek köszönhetően még mindig az EU-átlagnál pozitívabb viszonyulást tapasztalunk. Általában véve az olaszok 42%-ában kelt pozitív képet az EU (az Unió átlaga 31%), míg negatívát durván egyötödük körében (21%, az EU-átlag 26%-kal szemben), ugyanakkor semleges véleményt az olaszok kisebb része fogalmaz meg, mint az európai átlag (35% a 41%-kal szemben).

Az egyes integrációs szakpolitikákat vizsgálva a legszembetűnőbb az olaszok Európa-pártiságának mérséklődése:

A közös biztonság- és védelmi politika támogatottsága az olaszok körében 72%-os, míg annak elutasítottsága 16%-os, amely lényegében az európai átlag szintjére csökkent (74:18).

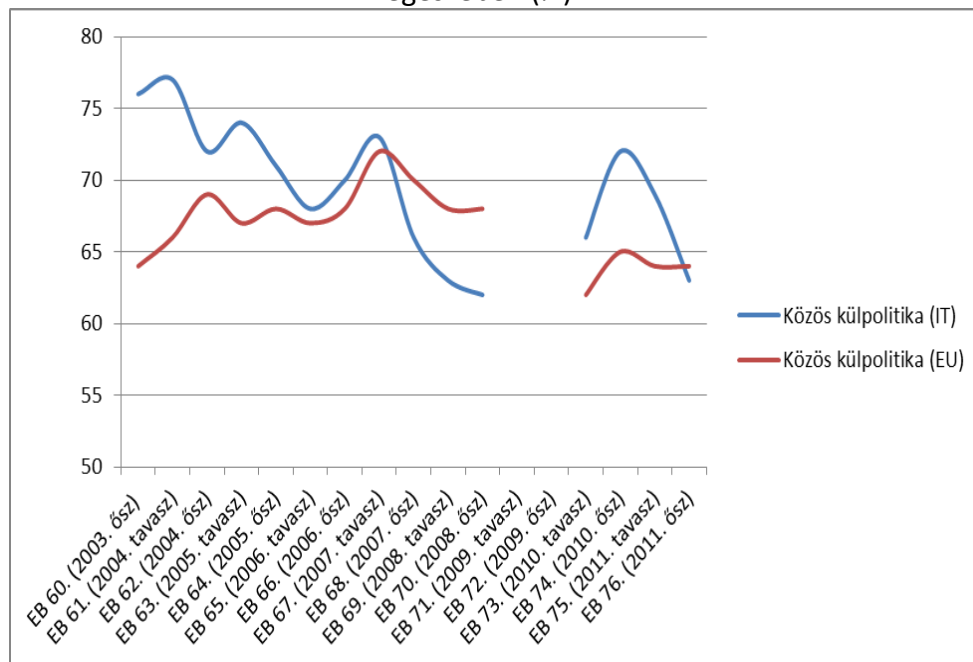
A közös külpolitika 63%-os támogatottsága immár ugyancsak az európai értékekkel egyezik meg, viszont a 21%-ot kitevő elutasítók aránya még mindig alacsonyabb, mint az EU egészében (64:26).

A Gazdasági és Monetáris Unió és ennek részeként a közös valuta pártolói Olaszországban a nagyarányú csökkenés ellenére még mindig érezhetően nagyobb, 57%-os többségben vannak, illetve az elutasító véleménynek is kisebb a tábor (29%), mint az Unió egészében (53:40).

A bővítés támogatottsága (37%) a legfrissebb adatok szerint szintén az uniós átlagra (36%) esett vissza, és ezzel párhuzamosan immár stabilan az azt ellenzők vannak többségben Olaszországban is (45%, az uniós átlag 47% mellett).⁵⁷

⁵⁷ Eurobarometer 2012.

14. ábra: Az EU közös külpolitikájának támogatottsága Olaszországban és az EU egészében (%)



Saját szerkesztés az ábrán szereplő Eurobarometer-felmérések alapján

Az olasz identitás és EU-val szembeni attitűdök vizsgálatának eredményeit összefoglalva kijelenthetjük, hogy az olasz közvélemény különösen érzékenynek bizonyul a gazdasági témakörök iránt, és ennek megfelelően a 2008 óta tartó pénzügyi-gazdasági krízissel járó pesszimizmus, a válságkezelés felé megmutatkozó elégedetlenség erősen visszahatott az európai integrációval kapcsolatos attitűdökre is. Igaz, hogy még így is „bátrabb” az olasz lakosság az integrációs témakörök támogatásában (különösen az EU világban betöltött vezető szerepét illetően) mint a politikai elit, illetve a tagállamok többsége. Mindezzel együtt az utóbbi években bekövetkezett változások alapján Olaszországban egyfajta „következetlen eurofília”⁵⁸ van kialakulóban, amely a politikai kérdéseket tekintve Európát illetően erősen – de csökkenő mértékben – integrációpárti, azonban a gazdasági témakörök vonatkozásában már a realistább, szkeptikusabb vonalhoz áll közelebb.

Megjegyzendő, hogy a fokozatos kiábrándulás az integrációs projektből visszavezethető az Alkotmányos Szerződés bukása és az azt követő, 2007 októberéig tartó reflexiós időszak nyomán az EU által elszenvedett presztízsveszteségre is, tekintve, hogy az olaszok az alkotmány leglelkesebb támogatói voltak (ld. fent). Az EU imázsának romlását egyúttal az olaszok által hagyományosan az ország modernizálásában kulcsfontossággal bíró szereplőként tekintett Unió jelentőségének (vagyis végső soron nemzeti cél, az olasz gazdaság megerősítése esélyeinek) csökkenéseként élte meg mind a lakosság, mind a politikai elit.⁵⁹ A jövő nagy kérdése lesz, hogy ez a „kijózanodási” folyamat visszafordul-e az európai adósságválság megoldásával, vagy hosszú távon is erősödik majd az euroszeptizmus. Az események alapján mindenesetre érdemes leszögezni, hogy az olasz lakosság EU-ból való

⁵⁸ ALESSANDRI – MATARAZZO 2011: 3–4.

⁵⁹ COMELLI 2011: 4.

fokozatos kiábrándulása együtt járt a belpolitikai élet egyes szereplői részéről ebből hasznot húzni kívánó megnyilvánulásaival (pl. az Északi Liga, illetve egyéb politikai erők némely képviselői az EU-t élesen bíráló nyilatkozatokkal igyekeztek erősíteni saját pozícióikat a jelek szerint egyre növekvő társadalmi támogatottsággal bíró szuverenista elvek mentén).⁶⁰

4. Zárógondolatok: a 2013-as választások tanulságai

Az olasz lakosság fokozódó euro-szkepticizmusát, illetve ezen érzés meglovagolási lehetőségeit, következményeit bizonyítja a 2013. február 24–25-i parlamenti választások eredménye. Az integrációs folyamat kezdete óta ugyanis a szavazatok többségét olyan politikai erők szerezték meg, amelyek legalábbis elégedetlenek az európai intézmények és elit tevékenységével.

Kiemelendő az újonnan alakult Ötcsillagos Mozgalom sikere, amely a képviselőházi választásokon a szavazatok 25,5%-át szerezte meg. A Beppe Grillo genovai humorista által vezetett bázisdemokrata, populista protesztpárt kampánya során olyan kérdésekre helyezte a hangsúlyt, mint pl. népszavazás kiírása a közös valutából való kilépésre, az ország államadóssága visszafizetésének felfüggesztése, stb.

Az ezúttal 4%-os támogatottságot elérő Északi Liga európai integrációs folyamatokkal szembeni fenntartásai régóta ismeretesek, és az is, hogy a Silvio Berlusconi vezette jobboldali koalíció – legalábbis a retorika szintjén – ugyancsak a szuverenista vonalat igyekezett képviselni. A 2013-as választási kampányban Berlusconi is kifejezetten az EMU-t támadó, a német vezetésű „bankárok Uniója” ellen, vagyis a jelenlegihez képest „más Európa” igényével lépett fel. A lakossági elégedetlenség, sőt Merkel-ellenesség kampánybeli kihasználása miatt joggal feltételezhetjük, hogy a Berlusconi vezette jobboldali koalíció országosan 29%-nyi támogatóinak többsége legalábbis kétségesnek tartja, hogy jó irányba halad-e az európai integráció.

Meg kell említeni ugyanakkor azt is, hogy a választásokat végül hajszállal megnyerő baloldali koalíció egyik tagja, a Nichi Vendola vezette Baloldal, Környezetvédelem, Szabadság (SEL) nevű – 3%-os eredményt elérő – formáció is alapvetően ellenzi az európai szabályok által szükségessé váló kiigazítási politikát, és nyíltan a fiskális szerződés felülvizsgálatát szorgalmazza. E vonalba sorolható továbbá a radikális baloldali, kommunista pártocskákat tömörítő ún. Civil Forradalom nevű választási szövetség, amely végül 2% alatti eredményével nem jutott be a törvényhozásba.

Mindezek alapján levonhatjuk a következtetést, hogy Olaszországban az európai egységesüléssel szembeni fokozódó lakossági kételyek és a válságkezelés mai európai receptjének elutasítása konkrét politikai következményekkel járt: összesítve a szavazatok mintegy 35%-át nyíltan euroszeptikus pártokra adták. Ha ehhez – a szuverenista retorikával egyetértők számára vonatkozó konzervatív becslés alapján – csak a Berlusconi által vezetett jobboldali Szabadság Népe (PdL) által elért eredmény felét adjuk hozzá, máris túllépjük a leadott szavazatok 50%-át.

⁶⁰ COMELLI 2011.

Következésképpen, a „legalábbis” euro-kritikus nézeteket valló olasz szavazók a választások eddigi története során első ízben kerültek többségbe, ráadásul úgy, hogy a részvételi arány (75%) a korábbi politikai választásokon tapasztaltakat (80% körül) nem múlta alul jelentősen – vagyis valóban a korábban egyöntetűen Európa-párti közvélemény dokumentált átalakulásának vagyunk tanúi.

Hivatkozott irodalom, rövidítések

- ALESSANDRI – MATARAZZO 2011 = Alessandri, E. – Matarazzo, R.: *Hanging Between Hope and Fear: Italians at the Heart of International Crisis*. In: *Documenti IAI*, 2011. 11/13.
- BINDI 2011 = Bindi, F.: *Italy and the European Union*. Róma, Brookings Institution Press - Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 2011.
- CARBONE 2011 = Carbone, M. (szerk.): *Italy in the Post-Cold War Order: Adaptation, Bipartisanship, Visibility*. Lanham, Lexington Books, 2011.
- COMELLI 2011 = Comelli, M.: *Italy's Love Affair with the EU: Between Continuity and Change*. In: *IAI Working Papers*, 11/08 – April 2011
- Deutsch 1957 = Deutsch, K. W. (társszerzőkkel): *Political Community in the North Atlantic Area: International Organisation in the Light of Historical Experience*. Princeton, Princeton University Press, 1957.
- Eichengreen 2007 = Eichengreen, Barry: *The European Economy since 1945*. Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2007.
- EPE 2012 = European Parliament: *Crisis and Economic Governance V – European Parliament Eurobarometer* (EB77.2) Brüsszel, 2012.
- Eurobarometer 1980 = Commission of the European Communities: *Euro-barometre No. 14 – Public Opinion in the European Union*. Brüsszel, 1980.
- Eurobarometer 1990 = Commission of the European Communities: *Eurobarometer No. 34 – Public Opinion in the European Union*. Brüsszel, 1990.
- Eurobarometer 2001 = European Commission [2001]: *Eurobarometer No. 55 – Public Opinion in the European Union*, Luxembourg
- Eurobarometer 2004 = European Commission [2004]: *Standard Eurobarometer No. 62/Autumn 2004 – Public Opinion in the European Union*, Luxembourg
- Eurobarometer 2005 = European Commission Eurobarometer, 65: *Public Opinion in the European Union*. Luxembourg, 2005. In: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm
- Eurobarometer 2005a = European Commission: *Eurobarometro 62 – Autunno 2004. Rapporto Nazionale Italia*. Luxembourg, 2005.
- Eurobarometer 2010 = European Commission Eurobarometer, 73: *Public Opinion in the European Union*. Luxembourg, 2010. In: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm
- Eurobarometer 2011 = European Commission: *Eurobarometer No. 75 Spring 2011 – Public Opinion in the European Union*. Luxembourg, 2011. In: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm
- Eurobarometer 2012 = European Commission Eurobarometer, 76: *Public Opinion in the European Union*. Luxembourg, 2012. In: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm

- Eurobarometer 2012a = European Commission: *Eurobarometro standard 76 Opinione pubblica nell'Unione Europea. Autunno 2011, Rapporto Nazionale Italia*. Luxembourg, 2012.
- Európai Parlament 2012 = [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html), letöltés: 2012.07.28.
- Fazekas 2000 = Fazekas Judit (szerk.): *Az európai integráció alapszerződése (Róma, Maastricht, Amszterdam)*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 2000.
- Haas 1964 = Haas, E. B. : *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford, Stanford University Press, 1964.
- Hofmann 1995 = Hoffmann, S.: *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964–1994.*, Westview Press, Boulder 1995.
- IKENBERRY 1988 = Ikenberry, G. J.: *Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy*. In: Ikenberry, G. J –Lake, D. A. – Mastanduno M. (szerk.): *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 1988.
- JONES 2001 = Jones, A. R.: *The Politics and Economics of the European Union*. Cheltenham, Edward Elgar, 2001.
- KÉGLER 2006 = Kéglér Ádám: *Érdekérvényesítés az Európai Unióban*. Budapest, MTA PTI, 2006.
- KEOHANE 1986 = Keohane, R.O. [1986]: Realism, Neorealism and the Study of World. In: Robert O. Keohane (szerk.) [1986]: *Neorealism and its Critics*. Columbia University Press New York, 1-27.
- LAKATOS 2005 = Lakatos G. : *Az Európai Unió demokratikus deficitje*. In: *Európai Tükör*, 2005/9. 13–29.
- LINDBERG 1994 = Lindberg, L. N. [1994]: „Comment on Moravcsik”. In: *Economic and Political Integration in Europe: Internal dynamics and Global Context* (szerk. S. Bulmer et A. Scott). Oxford: Blackwell
- MATARAZZO – ALESSANDRI 2011 = Matarazzo, R. – Alessandri, E.: *Hanging Between Hope and Fear: Italians at the Heart of International Crisis*. In: *Documenti IAI*, 2011. 11/13
- Mearsheimer 1990 = Mearsheimer, J. J.: *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*. In: *International Security*, 1990. 15 (1)
- Mitrany 1966 = Mitrany, D.: *A Working Peace System*. Quadrangle Press, Chicago, 1966.
- Moravcsik 1991 = Moravcsik, A.: *Negotiating the Single European Act*. In: Keohane, R. O. és Hoffmann, S. (szerk.): *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder, Westview Press, 1991.
- MORAVCSIK 1993a = Moravcsik, Andrew : *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. In: *Journal of Common Market Studies*, 31 (4)
- PADOA SCHIOPPA 2001 = Padoa Schioppa, T.: *Europa, forza gentile*. Bologna, Il Mulino, 2001.
- PALÁNKAI 2005a = Palánkai Tibor: *Európai egység – integráció elmélet. (Új integráció gazdaságtanának szükségessége)*. Budapest, 2005. február 14. In: <http://mta.hu/fileadmin/szekfoglalok/000577.pdf>
- RAGUSA 2011 = Ragusa, M. : *Da Maastricht a Nizza. Il ruolo dell'Italia nella formazione*

- dell'Unione Europea. Róma, Luiss Academy Press, 2011.
- POLLACK, M. A. 1996 = The New Institutionalism and EC Governance: the Promise and Limits of Institutional Analysis. *Governance* 9 (4)
- ROMANO 2011 = Romano, S.: *La politica estera italiana: tra europeismo e atlantismo*. In: Treccani Atlante Geopolitico, Istituto della Enciclopedia Italiana, Róma, 2011.
- Rosamond 2000 = Rosamond, B.: *Theories of European Integration*. London, Palgrave MacMillan, 2000.
- Sandholtz, W. 1996 = Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions. *Journal of Common Market Studies* 34 (3)
- Spinelli 1972 = Spinelli, A.: *The Growth of the European Movement since the Second World War*. In: Hodges, M. (szerk.): *European Integration*. Harmondsworth, Penguin, 1972.
- THELEN – STEINMO 1992 = Thelen, K. – Steinmo, S. [1992]: *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. In: Steinmo, S –Thelen, K – Longstreth F. (szerk.): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- VASÁNSZKI 2002 = Vasánszki, E: „Mi, európaiak...”. *Az európai identitás megléte és kérdőjelei napjainkban*. In: *EU Working Papers*, 2002/3. 71–92.
- Waltz 1979 = Waltz, K.: *Political Structures / Anarchic Orders and Balances of Power*. In: Keohane, R. O. (szerk.): *Neorealism and its Critics*. New York, Columbia University Press, 1979. 70–131.

Felhasznált irodalom

- Andreides, G. [2005]: Az olasz nemzettudat alakulása az olasz külpolitika fényében. In: Kiss J. L. (szerk.): *Nemzeti identitás és külpolitika az euroatlanti térségben*. Teleki László Alapítvány, Budapest
- Battistelli F. - Bellucci, P. [2002]: *L'identità degli italiani. Euroscetticismo e euroopportunismo*. Il Mulino, Bologna
- Bonvicini, G. – Colombo, A. [2011]: *La politica estera dell'Italia. Edizione 2010*. IAI-ISPI, Il Mulino, Bologna
- Bruni, F. [2012]: L'Italia nella crisi finanziaria e la denazionalizzazione della politica economica. In: Colombo, A. - Greco, E. (szerk.): *La politica estera dell'Italia*. Edizione 2012. IAI-ISPI, Il Mulino, Bologna
- Cangelosi, R. A. [2012]: *Ma è mancata la spinta verso l'Europa federale*. Commentary ISPI
- Caracciolo, L. [2011]: *Europa: quella identità condivisa che manca all'Unione*. La Repubblica, 2011.12.22.
- Carbone, M. – Quaglia, L. [2011]: Italy and the EU. Seeking Visibility, Fearing Exclusion. In: Carbone, M. (szerk.): *Italy in the Post-Cold War Order: Adaptation, Bipartisanship, Visibility*. Lexington Books, 161-178.
- Colombo, A. - Greco, E. (szerk.) [2012]: *La politica estera dell'Italia. Edizione 2012*. IAI-ISPI, Il Mulino, Bologna
- Comelli, M. [2012]: *The Image of Crisis-Ridden Europe and the Division Between Creditor and Debtor Countries: The Case of Italy*. IAI Working Papers 12/17.
- Czékus, B.: Európa újragondolása – a nemzetállam az Európai Unióban. In: Bóka, É.

- (szerk.): Czékus, B. – Domonkos, E. – Gery, K. – Sipőcz, R.: *Európa újragondolása, Grotius E-könyvtár* 2008.
<http://www.grotius.hu/doc/pub/YMTUPI/65%20európa%20újragondolása.pdf>
- Fauri, F. [2000]: *L'Italia e l'integrazione economica europea 1947-2000*. Il Mulino, Bologna
- Gaja, R. [1995]: *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana (1943-1991)*. Il Mulino, Bologna
- Galli Della Loggia, E. [1998]: *L'identità italiana*. Il Mulino, Bologna
- Garrett, G. - Tsebelis, G. [1996]: *An Institutional Critique of Intergovernmentalism*. In: *International Organization* 50 (2)
- Hall, P. - Taylor, R.C.R. [1996]: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies* 44 (5)
- Horváth, J. [2005]: Az olasz külpolitika Európa-pilléréről. In: Kiss J. L. (szerk.): *A Huszonötök Európái*. Osiris, Budapest
- IAI-ISPI [2012]: *L'Italia e la trasformazione dello scenario internazionale*. Capitolo introduttivo dell'Annuario IAI/ISPI La politica estera dell'Italia, Edizione 2012. Il Mulino, Bologna
- Istituto della Enciclopedia Italiana [2011]: *Atlante Geopolitico*. Treccani, Roma
- Kéglér, Á. [2006]: *Érdekérvényesítés az Európai Unióban*. MTA PTI, Budapest
- Kengyel, Á. (szerk.) [2010]: *Az Európai Unió közös politikái*. Akadémiai Kiadó
- Kiss, J. L. (szerk.) [2005]: *Nemzeti identitás és külpolitika az euroatlanti térségben*. Teleki László Alapítvány, Budapest
- Kiss, J. L. [2003]: *Globalizálódás és külpolitika. Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón*. Teleki László Alapítvány, Budapest
- Körösényi, A. [2004]: Demokráciadeficit, föderalizmus, szuverenitás. *Politikatudományi Szemle*, XIII. évf. 3. sz., 143-164.
- Molnár, A. [2011]: *Olaszország története a második köztársaság idején*. Áron Kiadó, Budapest
- Moravcsik, A. [1993b]: *Liberalism and International Relations Theory*. Harvard University Center for International Affairs (92-6)
- Moravcsik, A. [1995]: Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. *Journal of Common Market Studies*, 33. (4)
- Palánkai, T. [2005b]: *Az európai integráció gazdaságtana*. Aula, Budapest
- Rácz, M. [2004]: Egység a sokrétűségben. Integráció és tagállami érdekek az Európai Unióban. In: Blahó András szerk.: *Európai integrációs alapismeretek*, Budapest, Aula, 93-110.
- Romano, S. [2002]: *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio a Berlusconi*. Rizzoli, Milano
- Wendt, A. [1999]: *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 92-139.
- Wessels, W. [1997]: *An Ever Closer Fusion. A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*. *Journal of Common Market Studies* 35 (2).

Gazdasági dilemmák

Dani Ákos

Valuták közötti versengés a 21. század elején

A tanulmány célja a nemzetközi monetáris rendszerben kiemelkedő szerepet játszó amerikai dollár és euró valamint a potenciálisan komoly kihívónak tekinthető renminbi pozíciójának és jövőbeli kilátásainak elemzése. Az elméleti fogalmak tisztázása után a dollár jelenlegi nehézségeit okozó gazdaságpolitikák értékelésére kerül sor. Ezután az európai egységes valuta nemzetközi szerepét, gyengeségeit és erősségeit tárgyaljuk. Végül a kínai renminbi nemzetközi valutává válásának lehetőségével foglalkozunk. A tanulmány konklúziója szerint rövidtávon nem várható a dollár szerepének érdemi visszaszorulása, de hosszabb távon előreláthatólag egy kiegyensúlyozottabb nemzetközi monetáris rendszer fog kialakulni.

Bevezetés

A huszadik század második felében a nemzetközi monetáris rendszer vezető valutája végig az amerikai dollár volt. A két győztes világháború után az Egyesült Államok domináns gazdasági és politikai hatalmának köszönhetően biztosította a világ gazdaság kulcsvalutáját. A Bretton Woods-i rendszerben a dollár az arannyal egyenrangú szerepet játszott a nemzetközi kapcsolatokban. A zöldhasú szerepét a lebegő árfolyamrendszerre történő áttérés és Németország valamint Japán felemelkedése sem veszélyeztette, stabilan őrizte vezető szerepét a nemzetközi valuták között.

A kétezres években azonban komoly kihívással néz szembe az amerikai valuta. Az eurózóna létrehozásával egy gazdasági súlyát tekintve hasonló nagyságú gazdasági tömörülés döntött közös valuta bevezetéséről, amely létrehozása után azonnal a második legfontosabb nemzetközi valutává vált. A másik oldalról Kína felemelkedésével és első számú kereskedelmi hatalommá válásával egy feltörekvő állam valutája is potenciális kihívónak tekinthető. Bár a renminbi nemzetközi szerepe jelenleg még elhanyagolható, a gazdasági fundamentumok és a politikai vezetés támogatása azt sugallja, hogy néhány évtizeden belül komoly előrelépést érhet el a kínai valuta. A riválisok előretörésével párhuzamosan az amerikai gazdaság komoly belső kihívásokkal küzd, a lassuló növekedési ütem mellé a gazdasági szereplők növekvő eladósodottsága társul, ami alááshatja a zöldhasúba vetett bizalmat.

A tanulmány célja egyrészt, hogy megvilágítsa a dollárba vetett bizalom csökkenéséhez vezető folyamatokat. Másrészt a rivális valuták nemzetközi szerepének

és a jelenlegi tendenciáknak az elemzésén keresztül kívánja feltárni a jövőben várható változásokat.

1. A nemzetközi monetáris rendszerhez kapcsolódó fogalmak

1.1. A nemzetközi monetáris rendszer definíciója

A nemzetközi monetáris rendszer azon szabályokat, megállapodásokat, gazdaságpolitikai eszközöket továbbá azon gazdasági, intézményi és politikai környezetet foglalja magában melyek két alapvető globális közjó szolgáltatását biztosítják: a világgazdaság kulcsvalutáját (vagy kulcsvalutáit) valamint a külső stabilitást.¹ Az említett szabályok, megállapodások és gazdaságpolitikai eszközök a nemzetközi likviditás biztosítását valamint a külső egyensúlytalanságok kiigazítását szolgálják. Magukban foglalják továbbá a nemzeti árfolyamrendszerek és a nemzetközi tőkeáramlásra vonatkozó szabályok mellett a globális, regionális megállapodásokat is. Végül, de nem utolsósorban a válságmegelőző és válságkezelő eszközökre is kiterjednek. A definíció első felének végén említett gazdasági, intézményi és politikai környezet például a szabadkereskedelmi egyezményekre, a rendszer központjában lévő államok gazdasági dominanciájának mértékére valamint az egyes államok közötti kapcsolatok erősségére vonatkozik. A szélesebb értelemben vett politikai környezetben fennálló konfliktusok és az együttműködésre vonatkozó hajlandóság szintúgy részét képezi.

Az említett globális közjavak közül az első, vagyis a kulcsvaluta, vagy kulcsvaluták biztosítása teszi lehetővé a különböző országokból származó gazdasági szereplők számára, hogy reálgazdasági vagy pénzügyi tranzakciók végrehajtása céljából kapcsolatba lépjenek egymással. A nemzetközi valuta egy rövid, de lényegre törő meghatározás szerint egy olyan valuta, amit a kibocsátó állam határain kívül is használnak. A kulcsvaluta a nemzetközi valuták közül az a pénz, melynek a használata a leginkább elterjedt.

Annak ellenére, hogy a szakirodalom sok esetben csupán egy valuta tartalékeszköz szerepét hangsúlyozza, ki kell emelnünk, hogy egy nemzetközi valutát messze nem csupán a hivatalos szereplők használnak, hanem különböző ügyletek lebonyolítása során a magánszektor is. Különbséget kell tenni tehát a tartalékvaluta, ami a jegybankok által felhalmozott eszközre utal és a nemzetközi valuta között, ami a magánszféra közötti pénzügyi kapcsolatokra is utal. A valóságban a két szerepkört leggyakrabban egy valuta tölti be, mivel – ahogy Eichengreen is rámutat² – egy ország számára logikusnak tűnik ugyanabban a valutában tartani a hivatalos tartalékokat, mint amiben a külföldi adósságot halmozza fel, vagy amiben a magánszektor a külkereskedelmi forgalmat bonyolítja le. A nemzetközi tranzakciókban tehát a kulcsvalutaként szolgáló valuta tölti be a pénz hagyományos funkcióit, vagyis fizetési eszközként, elszámolási egységként valamint értékmegőrzőként működik. Az elszámolási egység funkcióhoz kapcsolódóan a kulcsvaluta továbbá

¹ DORRUCCI – MCKAY 2011: 10.

² EICHENGREEN 2010.

referenciavalutaként is működhet, vagyis egy külföldi kormány vagy nemzeti bank az adott valutához rögzítheti a nemzeti pénz árfolyamát. A külföldi gazdasági szereplők lehetnek állami vagy magánszereplők. Így összesen egy háromszor kettős táblázatban szemléltethetjük a kulcsvaluta világgazdaságban betöltött szerepét.

1. táblázat: Egy nemzetközi valuta funkciói

Funkció	Kormányzati használat	Magánszereplők
Értékmegőrző	Nemzetközi tartalékok	A külföldi valuta a hazai pénz helyettesítőjévé válhat. Szélsőséges esetben hivatalos fizetőeszközzé válhat (dollarizáció).
Fizetési eszköz	Eszköz devizapiaci intervencióhoz	Kereskedelmi és pénzügyi műveletek lebonyolítása
Elszámolási egység	Eszköz a nemzeti valuta rögzítéséhez, horgonyvaluta	Kereskedelmi és pénzügyi műveletek elszámolása

Forrás: SUBRAMANIAN – KESSLER 2012: 18.

A második szóba került globális közjó, vagyis a külső stabilitás már nehezebben ragadható meg. Az országok közötti reálgazdasági és pénzügyi kapcsolatok (így például a folyó fizetési mérleg és a különböző pénzügyi mutatók) fenntarthatóságán keresztül közelíthető meg. A fenntarthatóság követelménye magában foglalja az árfolyamok és eszközárak stabilitása mellett a gazdasági teljesítmény és a pénzügyi ütemek állandóságát is. A monetáris rendszer definíciójához tartozó említett két fogalom globális közjónak tekinthető mivel nem-versenyző javak (világszinten az egyik ország fogyasztása nem csökkenti a rendelkezésre állást) továbbá teljesítik a nem-kizárhatóság kritériumát is (nem lehet kizárni senkit sem a fogyasztásából). Az említett közjavak szorosan összefüggnek egymással, amennyiben kulcsvaluta szerepkört csak azon állam pénze tölthet be, mely képes biztosítani a külső egyensúly követelményét.

1.2. A kulcsvalutává válás feltételei

A következő oldalakon röviden áttekintjük azokat a tényezőket, melyek meghatározzák, hogy mely ország valutája tölthet be nemzetközi szerepet. A történelmi tapasztalatok szerint a világgazdaságban használt nemzetközi valutákat általában nagy, versenyképes, jelentős kereskedelmi és pénzügyi kapcsolatokkal rendelkező nemzetgazdaságok bocsátják ki, lévén, hogy ebben az esetben lehetséges a méretgazdaságossági előnyök kihasználása. Minél nagyobb egy kulcsvalutát kibocsátó állam piacának mérete, annál alacsonyabb tranzakciós költségekkel jár a valuta használata a nemzetközi forgalomban. A GDP és a kulcsvaluta szerepkör közötti kapcsolatot idősoros elemzésekre

támaszkodva vizsgálta Eichengreen és Frankel.³ Egyszerű ökonometriai módszerekkel kimutatták, hogy amennyiben egy nemzetgazdaság a világgazdaság teljes bruttó hazai termékéhez képest mért teljesítménye (vásárlóerő-paritáson számolt GDP alapján) egy százalékponttal emelkedik, a világ jegybankjainak tartalékállományában átlagosan 1,33 százalékponttal nő az illető ország nemzeti valutájának aránya. Amennyiben az aktuális árfolyamon számított GDP adatokat vesszük figyelembe, egy százalékpontos pozíciójavulás esetén átlagosan 0,55 százalékpontos eltolódás várható a tartalékok összetételében az érintett ország pénzének irányába. Az összefüggés természetesen nem ilyen egyszerű és messze nem determinisztikus, de a fenti számok rávilágítanak a világtermelésben betöltött részarány és a tartalékvaluta-szerep közötti kapcsolatra.

A világtermelésben betöltött szerep elsőként a nemzetközi kereskedelmen keresztül gyakorol hatást egy nemzeti valuta nemzetközi szerepére, mivel a világ áru- és szolgáltatáskereskedelmében való részvétel komoly pénzáramlásokhoz vezet. A diverzifikált exportszerkezettel és magas gazdasági teljesítménnyel rendelkező országok nagyobb mértékben képesek saját valutájukra támaszkodni a külkereskedelmi kapcsolatokban, mivel a partnerek számára tágabb áru- és szolgáltatás kínálatot képesek felmutatni. Utóbbiak kereskedelme pedig a domináns ország saját valutájában történik, mivel így csökkenthetők a tranzakciós költségek. Következésképpen a kisebb országok gazdasági méretükből fakadóan egyfajta valutakonvertibilitási korláttal szembesülnek, míg a nagyobb országoknál a méretgazdaságossági előnyök miatt ez nem okoz nehézséget.

Subramanian egyszerű regressziós elemzés segítségével próbálja meg számszerűsíteni a globális tartalékvaluta-állomány devizális összetételét meghatározó tényezőket.⁴ Módszerében annyiban tér el a többi hasonló elemzéstől, hogy történelmi megközelítésénél fogva jóval nagyobb periódust tekint át, amennyiben az 1900 és 2010 közötti időszakot veszi figyelembe. Az eredmények felhasználhatóságát gyengíti, hogy míg a használt adatsor tízévenkénti adatokkal dolgozik, adatok hiányában több esetben hosszabb szünetet iktatott be (1929 és 1958 között például az adatok megbízhatatlansága következtében). Az időhorizont kitágítása mellett egyúttal kettőre redukálja a magyarázó tényezők számát, vagyis a relatív méretből és a tartalékok tehetetlenségéből indul ki. Előbbit három gazdasági dimenzióval ragadja meg, ezek a világ bruttó hazai termékében és a világkereskedelemben játszott szerep mellett a nettó hitelezői pozíció, amit az adott évet megelőző tíz év kumulált folyó fizetési mérleg hiányával mér. Fontos hangsúlyozni, hogy mivel az elemzés minden periódusban a már létező főbb tartalékvalutákra koncentrálódik, az eredményeket a valuták közötti relatív helyzet magyarázatára használhatjuk fel, nem pedig a tartalékvaluta státusz elérésére való képesség megvilágítására. A következőkben röviden ismertetjük a legfontosabb megállapításokat. Egyrészt erős kapcsolat mutatható ki a világtermelésben és a világkereskedelemben való részarány és az ország valuta tartalékvalutaként betöltött szerepének jelentősége között, míg a nettó hitelezői pozíció relatíve kisebb befolyást gyakorol a tartalékok összetételére. Másrészt a három magyarázó változó együtt közel 70 százalékos magyarázó erővel rendelkezik. További meglepő eredménynek tekinthető, hogy a világkereskedelmi részarány fontosabb szerepet játszik a bruttó hazai termékénél, amennyiben magasabb koefficienssel rendelkezik. Végül a regressziós egyenlet szerint a

³ EICHENGREEN – FRANKEL 1996.

⁴ SUBRAMANIAN 2011.

dollár 2010-ben nagyobb szeletet hasított ki a világ valutatartalék-állományából, mint ami az amerikai gazdaság fundamentumaiból következett volna.

A nemzetközi valutába mint értékmegőrzőbe vetett bizalom szempontjából fontos tényező a valuta értékállósága. Két fontos indikátor említhető ebből a szempontból. Egyik a pénzromlási ütem, vagyis az infláció, aminek alacsonyan tartása a vásárlóerő megőrzése érdekében a nemzeti jegybankok többsége esetén az inflációs célkövető rendszerekben az elsődleges prioritást jelenti. A magas és erősen volatilis infláció csökkenti a kiszámíthatóságot és az üzleti tervezést. Egy adott valuta relatív stabilitását a fejlett országok átlagos inflációjától való eltéréssel mérhetjük. Minél magasabb egy valuta inflációs rátája a fejlett országokéhoz képest, annál kevésbé lesz vonzó az adott valuta tartalékvalutaként történő tartása. A második indikátornak az árfolyam volatilitását tekinthetjük, amit legtöbbször az SDR-hez viszonyítanak, mivel az egy több valutát magában foglaló valutakosárként jobban méri a volatilitást mintha csak egy adott valutához hasonlíthatnánk. Minél magasabb az árfolyam ingadozása, annál magasabb kockázatot jelent az adott pénznem tartása. A kockázatkezelés alapelveiből következik, hogy az értékmegőrző pénzfunkció betöltéséhez egyszerre több kulcsvaluta léte is szükséges, hogy az esetleges árfolyam-ingadozásokból keletkező veszteséget minimalizálni lehessen.

A valuta tartós értékállóságába fektetett bizalomhoz elengedhetetlen a kibocsátó országba, mint politikai egységbe vetett bizalom. Utóbbit egy erős, központosított állam képes biztosítani, ami garantálja a politikai stabilitás hosszú távú fennmaradását, következésképpen a monetáris stabilitás fenntartása is könnyebbé válik.⁵ A politikai állandóság jelentőségére mutat rá az a történelmi tapasztalat, mely szerint csak azok a monetáris uniók maradhatnak fenn tartósan, melyeket politikai unió is megerősít. Ennek oka, hogy a különböző sokkok eltérően érinthetik a tagállamokat, így a monetáris unió fenntartására irányuló politikai akarat csökkenhet. A kulcsvalutát kibocsátó állam politikai rendszeréhez kapcsolódik egy további feltétel, mely szerint a különböző szabályokba és intézményekbe fektetett bizalom magas szinten álljon, továbbá ne legyen kétséges a szerződések kikényszerítése. Mindezek nélkül egy pénzügyi tranzakció lebonyolításához aláírt szerződés nagyobb kockázattal járhat.

Posen kiemeli a kulcsvalutát rendelkezésre bocsátó állam katonai hatalmának, erőfölényének szükségességét.⁶ A jegybanki tartalékokat felhalmozó államok számára motivációt jelenthet a domináns hatalom által garantált biztonság, így a szűk gazdasági tényezők mellett katonai, biztonságpolitikai szempontokat is figyelembe vesznek, amikor a tartalékok devizális összetételéről döntenek. A katonai erő elégtelensége magyarázhatja, hogy a Bretton Woods-i rendszer bukását követő időszakban Németország vagy Japán valutája miért nem volt képes betölteni a domináns nemzetközi valuta szerepkörét.

Ahhoz, hogy egy nemzeti valuta kulcsvalutává váljon nem elég a nemzetgazdaság stabil makrogazdasági teljesítménye és a világtermelésben betöltött vezető vagy ahhoz közeli pozíció. Ezt a két feltételt szükséges, de nem elégséges kondíciónak tekinthetjük. A kulcsvalutát biztosító államnak mély és likvid, továbbá válságálló pénzügyi piacokkal kell rendelkeznie, ami alapvető feltételként magában foglalja a tőkepiaci liberalizációt

⁵ LIM 2006: 7.

⁶ POSEN 2008.

és a valuta teljes körű konvertibilitását is. A pénzügyi piacok likviditása, mint feltétel elsősorban a kormány által kibocsátott állampapírok másodpiacára vonatkozik, mivel a külföldi jegybankok főként kormánykötvények formájában halmozzák fel nemzetközi tartalékaikat. A nemzeti bankok döntése mögött elsődleges fontosságú, hogy az árfolyamok érdemi elmozdulása nélkül bármikor el tudják adni tartalékaikat. Mindezen feltételek nem függetlenek a nemzetgazdaság méretétől, így például Svájc és Svédország pénzügyi piacaik fejlettsége ellenére sem lehetnek képesek globális tartalékvalutát szolgáltatni a világgazdaságnak.

Egy domináns nemzetközi szerepet betöltő valuta az ún. hálózati hatások miatt komoly előnyt élvez a potenciális kihívókkal szemben. A hálózati hatások vagy méretgazdaságossági előnyök értelmében egy áru vagy szolgáltatás annál értékesebb minél többen használják. Egy új fogyasztó, felhasználó hajlik a többség által használt áru vagy szolgáltatás igénybe vételére, mivel ebben az esetben alacsonyabb tranzakciós költségekkel kell számolnia. Technikai példákat tekintve említhető a telefon, vagy a számítógépeknél rendszeresített operációs rendszerek esete. Hasonlóképpen egy ország szívesebben bonyolítja pénzügyeit egy más országok által már használt pénznemben. A nemzetközi valuta funkcióit tekintve elsősorban a fizetési eszköz funkcionál játszanak szerepet a hálózati hatások. Míg a nemzetközi tartalékok esetében ésszerű lépés lehet a diverzifikáció, azaz több valuta egyidejű felhalmozása, a nemzetközi kereskedelemben egy pénznem használata az indokolt, ebben az esetben várható ugyanis a tranzakciós költségek minimalizálása. Minél nagyobb egy adott valuta nemzetközi kereskedelemben betöltött szerepe, azaz minél magasabb fokú likviditással bír, annál nagyobb a kísértés, hogy további szereplők is azt használják. Következésképpen egyfajta önmagát erősítő folyamat alakul ki.

Mihelyst egy valuta domináns pozíciót ér el nemzetközi fizetési eszközként, a rendszer tehetetlenségéből következően várhatóan a jövőben is maga mögé utasítja versenytársait. Hatalmas költségekkel járhat egy gazdasági szereplő számára a múltban használt nemzetközi valutától történő elfordulás, amennyiben a többi gazdasági aktor, nagyvállalat vagy állam tovább ragaszkodik a jól bevált kulcsvalutához. Amíg nem ér el egy kritikus nagyságot a nemzetközi valutától egyidejűleg elfordulók száma, a fennálló rendszert nem fenyegeti veszély. A potenciális kihívó tehát hiába mutat fel hasonló kvalitásokat, az egyenrangú szerep vagy a domináns pozíció eléréshez ennél többre van szükség.

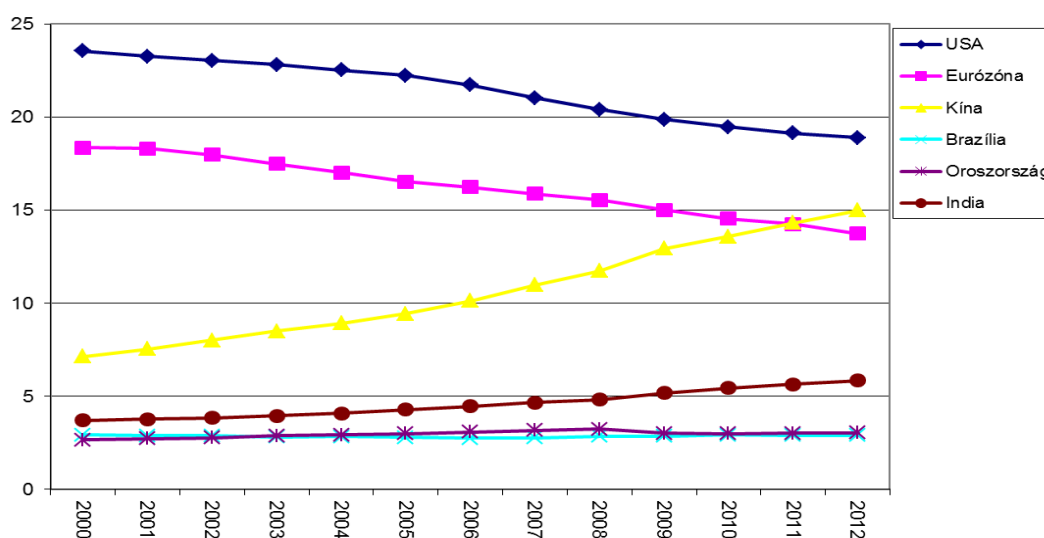
2. A világgazdasági erőviszonyok eltolódása a 21. század elején

A huszonegyedik század első évtizedét a világgazdasági erőviszonyok érdemi elmozdulása jellemezte. A feltörekvő országok gazdasági bővülése tartósan és jelentősen meghaladta a fejlett nyugati államok növekedését, ez a folyamat korábban periférikus helyzetű államokat emelt a közepes jövedelmű országok közé, továbbá jelentős átrendeződést okozott a legnagyobb gazdaságok sorrendjében. Az Amerikai Egyesült Államok bruttó hazai termékkel (GDP) mért gazdasági teljesítménye alapján a 21. század elején továbbra is a világ leggazdagabb országának számít. Versenytársaihoz viszonyított előnye és ezzel párhuzamosan a világtermelésben való részaránya azonban lassan, de fokozatosan csökkent az általunk kiemelt 2000 és 2012 közötti periódusban.

A relatív amerikai gazdasági teljesítmény mérséklődése a feltörekvő országok, elsősorban a BRIC államok az amerikaiánál jóval gyorsabb ütemű, több esetben tartósan két számjegyű vagy azt megközelítő gazdasági növekedésére vezethető vissza. Az évezred elejének gazdasági válsága, vagyis a dot.com tőzsdebuborék kipukkanása következtében 2001-ben és 2002-ben is az átlagnál jóval alacsonyabb volt az Egyesült Államok növekedése. Továbbá a 2008-ban kitört pénzügyi és reálgazdasági válság következtében két éven keresztül a negatív tartományban volt az amerikai gazdasági bővülés. Mindezek következtében vásárlóerő-paritáson (PPP) számolva az Egyesült Államok aránya a világtermelésben a 2000-es 23,5 százalékról 2012-re 18,9 százalékra csökkent. A mintegy 4,5 százalékpontos mérséklődés különösen annak fényében tekinthető érdeminek, hogy 1980 és 2000 között az Egyesült Államok képes volt fenntartani relatív részarányát. Az eurózána⁷ gazdasági súlya hasonló mértékben zsugorodott: a 2000-es 18,4 százalékos érték 2011-re 14,2-re esett vissza, ami 4,2 százalékpontos csökkenést jelent. Fontos kiemelni, hogy az Egyesült Államokkal ellentétben az eurózána már a kilencvenes években is lassú ütemben bár, de veszített világgazdasági részarányából.

Az említett fejlett országok világgazdasági pozíciójának visszaesésével párhuzamosan számos fejlődő állam, méreténél fogva különösen Kína mutatott gyors ütemű fejlődést az elmúlt évtizedekben. 2000 és 2011 között a világtermelés 7,1 százalékaról 14,3 százalékra nőtt a kínai bruttó hazai termék. Az ázsiai ország ezzel a 7,2 százalékpontos növekedéssel az eurózána elé került és az Egyesült Államok után a világ második legnagyobb gazdasági hatalmává vált. A többi három BRIC-ország közül még India volt képes érdemben növelni világgazdasági súlyát. Kína százalékpontban mért térnyerése az eurózána és az Egyesült Államok összesített visszaesésének mintegy 83 százalékát teszi ki. Ez különösen annak fényében sokatmondó, hogy a számításba bevont öt ország (az USA és a BRIC-államok) és az eurózána együttes gazdasági teljesítménye stabilan a globális termelés 57-58 százalékát tette ki a vizsgált 2000 és 2011 közötti időszakban.

1. ábra: A világtermelésben betöltött részarány (PPP alapon, százalék)



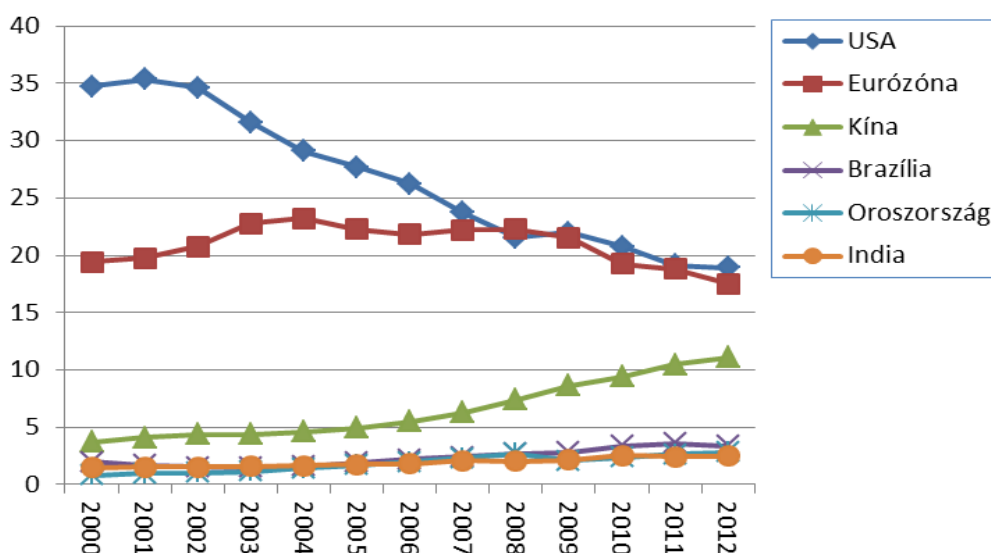
Az adatok forrása: IMF World Economic Outlook Database, 2012. április

⁷ Eurózána alatt itt a jelenlegi 17 tagállamot magában foglaló térséget értjük.

A nemzetközi tranzakciók szempontjából fontosabb folyó árfolyamon nemzetközi dollárra átszámított adatok szerint az Egyesült Államok pozícióvesztése jóval szembetűnőbb, míg Kína felemelkedése kevésbé jelentős.⁸ Az Egyesült Államok gazdasági teljesítménye 1990-ben még a világ gazdaság 36,2 százalékát adta, 2012-re azonban már csupán 18,9 százalékát, tehát közel a felére esett vissza. A csökkenés oroszlánrésze a dollár leértékelődésével párhuzamosan a 2002 és 2012 közötti időszakban következett be. Az eurózóna pozícióvesztése messze nem ilyen drasztikus, a 2000-es 19,4 százalékos súly 2012-re 17,5 százalékra csökkent.

A feltörekvő országok a folyó áras összehasonlítás során is érdemben növelték részarányukat a világtermelésben. Kína súlya több mint hatszorosára emelkedett a vizsgált periódusban: a 2000-es 3,7 százalékról 2012-re 11,1 százalékra ugrott. Figyelembe kell vennünk azonban a kínai renminbi alulértékeltségének torzító hatását. Az árfolyam egyensúlyi szintre történő erősödése esetén Kína relatív teljesítménye tovább javulna.⁹ Oroszország, India és Brazília vagyis a többi BRIC-ország szintén komoly arányjavulást ért el, de esetükben a fejlődés nem annyira szembetűnő mint az ázsiai óriásnál. A három ország együttesen a globális termelés a kínainál valamivel nagyobb szeletéért felelt 2012-ben. Az elemzésbe bevont feltörekvő országok javuló teljesítménye – ellentétben a PPP alapú előző számításnál – nem tudta kiegyensúlyozni a fejlett országok visszaesését, így míg a vizsgált öt ország és az euróövezet 2000-ben még a világtermelés mintegy 62 százalékáért felelt, addig ez az érték 2012-re 56,3 százalékra mérséklődött.

2. ábra: A világtermelésben betöltött részarány (folyó áron, százalék)



Az adatok forrása: IMF World Economic Outlook Database, 2012. április

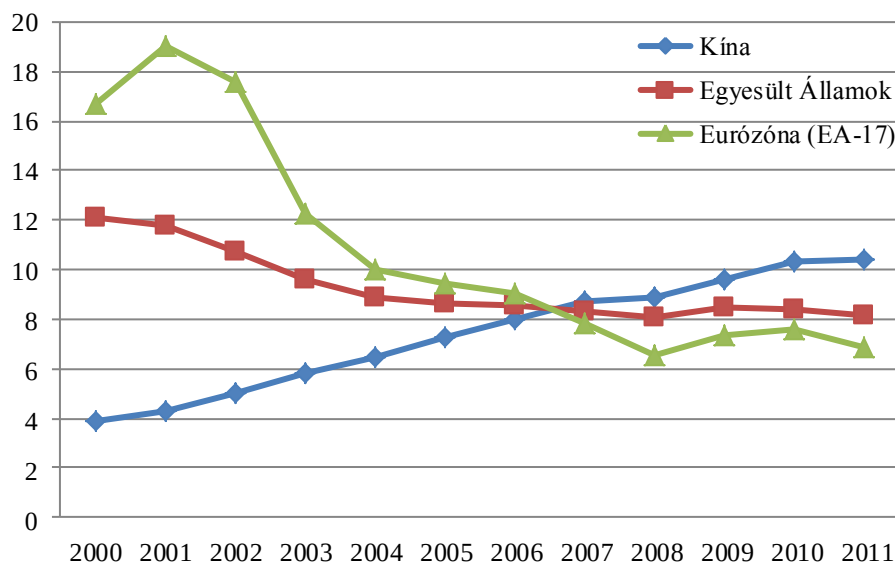
⁸ A folyó árfolyamon számított adatokat komoly mértékben befolyásolja az árfolyamok ingadozása, ezt figyelembe kell venni a tendenciák értékelésénél. A dollár leértékelődése például jelentősen felnagyítja az Egyesült Államok pozícióvesztését.

⁹ LIN – FARDOUST – ROSENBLATT 2012: 11

Az előrejelzések szerint a problémás bankrendszerrel, túlzott eladósodottsággal valamint a jóléti állam fenntartása és a globális versenyben való helytállása közötti dilemmával szembesülő fejlett országok potenciális növekedése továbbra is alacsony marad. Közép- és hosszú távon a különösen Európában romló demográfiai helyzet tovább csökkentheti a növekedést. Ezzel szemben a fejlődő országok, bár nem kerülhetik el a fejlett államok lassú növekedésének negatív hatásait, középtávon is jóval magasabb GDP-növekedést érhetnek el.

A következő sorokban az egyes országok, régiók világgazdaságban betöltött szerepét az exportteljesítménnyel ragadjuk meg. A kínai gazdasági csoda nagyrészt a kivitel dinamikus növekedésére vezethető vissza, míg a belső kereslet fejlesztése háttérbe szorult az elmúlt évtizedekben. Ennek következtében 2000 és 2011 között Kína világgazdasághoz mért kivitele közel háromszorosára, 3,9 százalékról 10,4 százalékra nőtt, így az ázsiai óriás vált a világ vezető kereskedelmi hatalmává. A térnyerés a bruttó hazai termékhez hasonlóan a fejlett országok kárára következett be, így mind az euróövezet, mind az Egyesült Államok pozíciója gyengült. Bár az euróövezet kétezres évek elején tapasztalt visszaesése nagyrészt az euró erősödésének köszönhető, a trend azóta is egyértelműen a csökkenés irányába mutat. A többi három BRIC ország is képes volt növelni részarányát, de az alacsony bázis miatt jóval az említett három állam illetve országcsoport mögött állnak, 2011-es részarányuk valamivel kevesebb, mint a világkereskedelem 6 százalékát teszi ki, igaz, hogy a 2000-es 3,8-as értékhez képest ez is komoly előrelépésnek tekinthető.

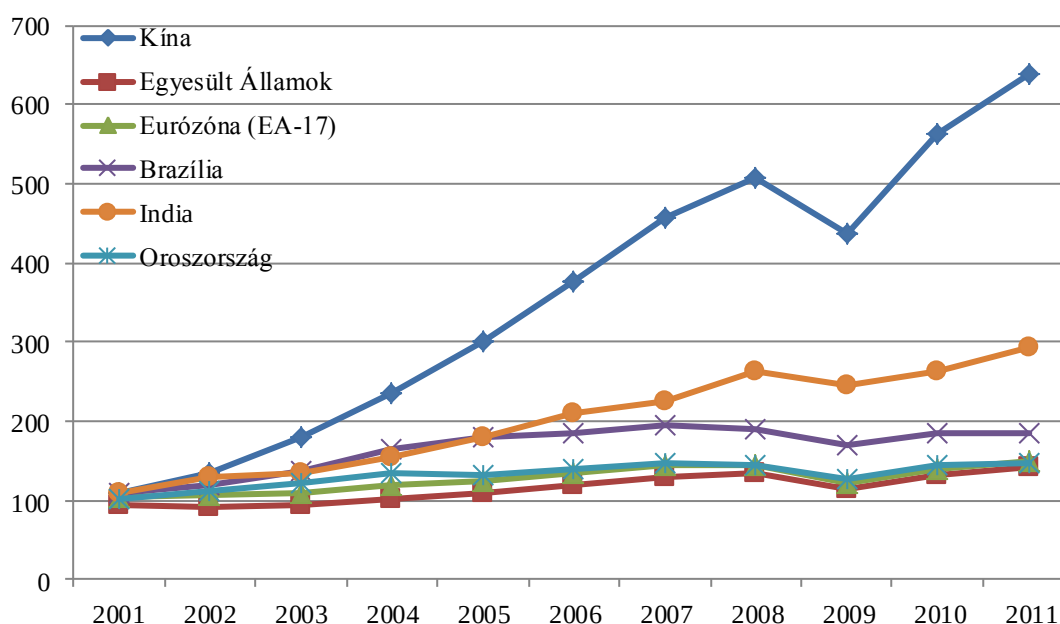
3. ábra: Részarány a nemzetközi kereskedelemben (folyó áron számított dollár alapján, százalék)



Forrás: UNCTAD, Eurostat

Az exportvolumen változása rávilágít, hogy abszolút értékben mekkora mértékben nőtt az egyes országok exportteljesítménye. A kínai kivitel növekedése így még szembetűnőbb, 2000 és 2011 között több mint hatszorosára nőtt. A volumenváltozás szerinti második ország, vagyis India is csupán háromszorozni tudta kivitelét. Oroszország, az eurózána és az Egyesült Államok teljesítménye összességében hasonló, - mintegy másfélszeresére nőtt exportjuk volumene 11 év alatt. Kína világgazdasági pozíciójának előretörését a világkereskedelmi adatok jobban érzékeltetik a világtermelésben való részaránynál.

4. ábra: Az exportvolumen változása (2000=100)



Forrás: UNCTAD, Eurostat

3. A dollár szerepe a XXI. század elején

3.1. A „megtakarítási rés” és a globális egyensúlytalanságok

A 2008 szeptemberében¹⁰ kirobbant gazdasági válság előtti időkben komoly egyensúlytalanságok alakultak ki az egyes államok folyó fizetési mérlegében, ami arra utal, hogy a nemzetközi monetáris rendszer által szolgáltatandó második közjószág, vagyis a külső egyensúly biztosítása nem történt meg. A problémák központjában az Egyesült Államok és valutája, az amerikai dollár állt, ami már legalább 1945 óta a világ kulcsvalutája is. A 21. század első évtizedének első felében globálisan a gazdasági szereplők által megtakarításra szánt jövedelem mértéke meghaladta a tervezett

¹⁰ Az 1929/33-as világgazdasági válság utáni időszak legsúlyosabb gazdasági válságának kezdetét – a szakirodalom többségéhez hasonlóan – a Lehman Brothers bankház 2008 szeptemberében bekövetkező csődjéhez kötjük. Az amerikai ingatlanpiaci zavarok azonban már 2006-ban megkezdődtek.

beruházásokat. A jelenség a szakirodalomba a globális „megtakarítási rés”¹¹ fogalommal vonult be.

A szakirodalom a válság előtti években és az elmúlt időszakban is kimerítő mértékben foglalkozott a globális egyensúlytalanságok kérdésével. Nem sikerült azonban egységes álláspontot kialakítani azzal kapcsolatban, hogy a 2008-ban kezdődő pénzügyi és reálgazdasági válság mennyiben tudható be a nemzetközi monetáris rendszer globális egyensúlytalanságokban testet öltő hiányosságainak. Obstfeld – Rogoff szerint¹² a 2000-es évek globális egyensúlytalansága és a gazdasági krízis között szoros kapcsolat mutatható ki. Mindkettő kiváltó oka az új évezred első felében számos országban folytatott torzításokat okozó gazdaságpolitikában keresendő. Az Egyesült Államokban a monetáris politikáért felelős Fed, a pénzügyi innovációt előmozdító pénzpiacok, a laza szabályozás valamint a hitelpiaci torzulások együttesen tehetők felelőssé az ingatlanbuborék kialakulásáért majd kipukkanásáért. A másik oldalon számos feltörekvő állam, így elsősorban Kína alulértékelt valutaárfolyam segítségével próbálta segíteni kivitelét és így gazdasági növekedését. Az ennek következtében kialakuló tartós folyó fizetési mérleg többletből származó dollárbevételeket pedig az Egyesült Államokban fektették be, így táplálván az ingatlanpiaci buborékot. A szerzőpáros érvelése szerint bár a globális egyensúlytalanságok önmagukban nem okoztak válságot, mégis fontos összetevőt képeztek a hitelbuborék kialakulásához.

Blanchard és Milesi-Ferretti munkájára¹³ támaszkodva a globális egyensúlytalanságok elemzését több periódus tanulmányozásán keresztül végezzük el. Megközelítésük szerint nem minden esetben tekinthetjük károsnak a kialakuló globális egyensúlytalanságokat. Az általunk is osztott érvelés értelmében, a liberalizált világ gazdaságban nem szükséges, hogy a folyó fizetési mérlegek egyensúlyban legyenek, sőt, kívánatos, hogy a megtakarítások azon államokba áramoljanak, ahol magasabb megtérülés érhető el. Továbbá ésszerű lehet, ha egy öregedő társadalom nettó megtakarító. A megtakarítások és beruházások térben és időben való szétterítése indokolt lehet. Annak érdekében, hogy el tudjuk dönteni a kialakult egyensúlytalanság veszélyességét, elkerülhetetlen a háttérben meghúzódó okok pontos feltérképezése. A válság kialakulása előtti időszakot két részre bontják. 2001 és 2004 között az egyensúlytalanságok elsődleges oka az amerikai megtakarítási ráta visszaesése, amit a költségvetési politika lazulása váltott ki. Bár egyúttal a beruházási ráta is mérséklődött, nem volt képes kiegyenlíteni a megtakarítási ráta csökkenését. A többletet felhalmozó országok oldaláról megemlítendő, hogy az ázsiai válságot követően az érintett országok megtakarítási rátája hamar elérte a krízis előtti szintet és folyamatosan nőtt, míg a beruházási ráta csak 2004-ben érte el a kilencvenes évek közepén tapasztalt szintet és csak lassú növekedést mutatott. A két tendencia eredőjeként a nettó megtakarítások bővültek. Ebben az időszakban kiemelendő még Japán és csak másodsorban Kína folyó fizetési mérleg többlete. Az ázsiai országokra, különösen Kína esetében jellemzővé vált a nemzeti valuta alulértékelt szinten történő rögzítése, amit az exportvezérelt növekedés fenntartása és a pénzügyi turbulenciák tompítása érdekében történő devizatartalék-felhalmozás motivált. A növekvő olajáraknak köszönhetően többletjödelmet elkönnyvelő olajtermelő országok mutattak még szufficitet. Az

¹¹ BERNANKE 2005: 1.

¹² OBSTFELD – ROGOFF 2009.

¹³ BLANCHARD – MILESI-FERRETTI 2009.

amerikai költségvetési deficit megugrásával párhuzamosan a folyó fizetési mérleg finanszírozásában egyre inkább az államkötvények értékesítése játszotta a főszerepet.

2005 és 2008 között az amerikai folyó fizetési mérleg továbbra is magas maradt, mivel a dollár leértékelődésének hatását az olajáremelkedés következtében romló cserearányok kiegyenlítették. Az Egyesült Államok mellett Írország, az Egyesült Királyság továbbá a dél- és kelet-európai államok is komoly mértékű deficitet halmoztak fel. A növekvő hiányokat elsősorban a beruházások emelkedése okozta, ami nem kis részben az ingatlanpiaci buborékok felépülésének tudható be. Hasonlóan az előzően vizsgált periódushoz a többletoldalon Kína, Japán és az olajtermelő államok találhatók, kiegészülve Németországgal és néhány észak-európai állammal. Utóbbiaknak köszönhető, hogy az eurózána egészének folyó fizetési mérlege megközelítőleg egyensúlyban maradt. Különösen Kína többlete mutatott gyors emelkedést ebben a periódusban, míg 2004-ben a GDP 3,5 százalékára rúgott a szufficit, 2007-re már 10,1 százalékra emelkedett. Figyelembe véve az időszakra jellemző tíz százalék feletti kínai gazdasági növekedést, az abszolút számokat tekintve még komolyabb, több mint ötszörös emelkedésről beszélhetünk. A folyamatok mögött a beruházási rátánál is gyorsabban emelkedő megtakarítási ráta állt, amit a vállalati szektor hajtott. A többek között a feltörekvő országok gyors növekedése és az optimista jövőkép által hajtott olajárak pedig az olajtermelő országok folyó fizetési mérleg többletét duzzasztotta, így dollárban kifejezve az összesített szufficit 2008-ra már a négy évvel korábbi érték közel háromszorosát tette ki.

A felhalmozott többleteket továbbra is nagyrészt amerikai államkötvényekbe fektették be, de a vállalati kötvények vásárlása is felfutott. A feltörekvő országok gyorsan emelkedő devizatartalékai által indukált kereslet tovább csökkentette az amerikai kötvények kamatát. Warnock – Warnock empirikus becslése szerint a külföldi befektetők nélkül az amerikai hosszú távú hozamok 80 bázisponttal magasabbak lettek volna a 2000-es évek közepén.¹⁴

Blanchard és Miles-Ferretti ebben az időszakban egyértelműen egészségtelennek minősítik a kialakuló egyensúlytalanságokat.¹⁵ Az Egyesült Államok költségvetési hiánya, a periférikus európai országokra is jellemző túlzottan optimista ingatlanpiaci várakozások mind hozzájárultak a 2008-ban kirobbant válsághoz, így visszatekintve a 2005 és 2008 közötti fejlemények nem tekinthetők „jó”, „egészséges” egyensúlytalanságnak. A többlet oldalon az olajár emelkedésből származó szufficit természetesnek tekinthető, míg a feltörekvő ázsiai országokban végbement tartalékfelhalmozás mértéke meglehetősen vitatott, de több tanulmány szerint is túlzottnak tekinthető.

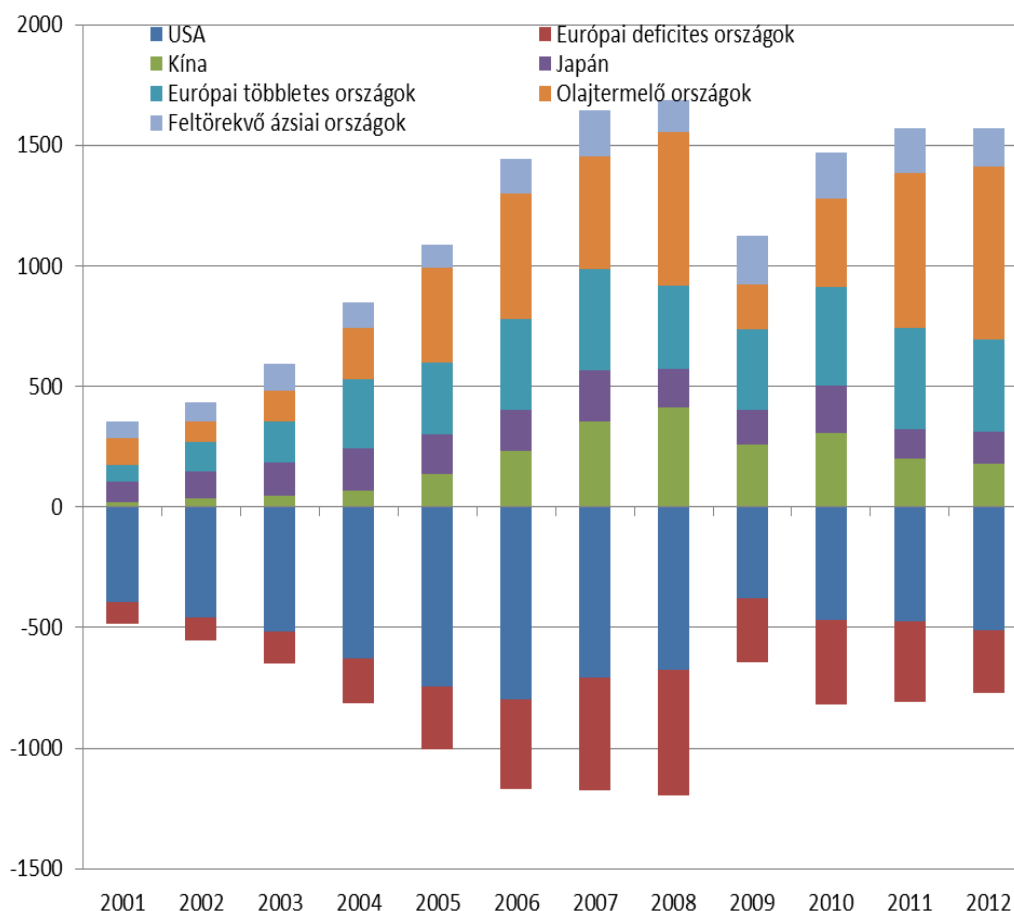
A vizsgált, 2001 és 2008 közötti időszak egészében az Egyesült Államok hiánya dominálja a deficit oldalt, a tendenciát tekintve azonban a hiányt felhalmozó európai államok csoportja emelhető ki. Az olajárak emelkedését tükrözve éves átlagban – komoly ingadozások mellett - a felhalmozott többletek mintegy 30 százalékáért az olajtermelő országok voltak a felelősek. Őket a szufficitet felhalmozó európai országok csoportja követi, majd Japán és Kína említhető. Ebben az időszakban, pontosabban 2006-ban haladta meg először, majd a következő években gyorsuló ütemben előzi meg

¹⁴ WARNOCK – WARNOCK 2009.

¹⁵ BLANCHARD – MILESI-FERRETTI 2009.

Kína folyó fizetési mérleg szufficitje Japánét. Hangsúlyozni kell tehát, hogy a 2001 és 2005 közötti időszakban Japán Kínánál nagyobb mértékben járult hozzá a globális egyensúlytalanságokhoz. 2005 előtt még a GDP-hez viszonyítva is magasabb többletet ért el. A 2006-tól kezdődő években viszont részben jóval magasabb gazdasági növekedésének köszönhetően Kína folyamatosan nagyobb szufficitet halmozott fel Japánál.

5. ábra: A folyó fizetési mérlegek egyenlegének alakulása 2001 és 2012 között (milliárd dollár)



Az adatok forrása: IMF World Economic Outlook Database, April 2012

Magyarázat: **Európai többletes országok:** Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, Németország, Luxembourg, Hollandia, Svédország, Svájc, **Európai deficit országok:** Görögország, Írország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Egyesült Királyság, Bulgária, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Törökország, Ukrajna, **Feltörekvő ázsiai országok:** Hong Kong, Indonézia, Dél-Korea, Malajzia, Fülöp-szigetek, Szingapúr, Tajvan, Thaiföld, **Olajtermelő országok:** Algéria, Angola, Azerbajdzsán, Bahrein, Kongó, Ecuador, Egyenlítői-Guinea, Gabon, Irán, Kazahsztán, Kuvait, Líbia, Nigéria, Norvégia, Omán, Katar, Oroszország, Szaúd-Arábia, Szudán, Szíria, Trinidad és Tobago, Egyesült Arab Emírségek, Venezuela, Jemen

A 2001-től kezdődő globális egyensúlytalanságok több tényező eredményeként alakultak ki, melyek fontossága eltérő mértéket öltött az egyes periódusokban. A következő felsorolás a legfontosabb tényezőket foglalja össze:

- az Egyesült Államok laza költségvetési politikája
- az amerikai pénzügyi innováció és az ingatlanpiaci optimizmus
- a perifériás európai államok ingatlanpiaci fellendülése
- jelentős kereslet az amerikai likvid eszközök iránt
- a magas olajárakból eredő többletjövedelmek az érintett országokban
- magas és növekvő kínai megtakarítási ráta
- a feltörekvő államok tartalékfelhalmozás iránti igénye
- alulértékelt valutaárfolyam számos feltörekvő országban (elsősorban Kínában)

Az említett összetevők természetesen egymással is szoros összefüggésben állnak, a kialakuló egyensúlytalanságok nem vezethetők vissza csak egy okra, hanem komplex rendszerben értelmezhetők. Túlzottan leegyszerűsítő az a megközelítés, amely Kína és az Egyesült Államok viszonyára vezeti vissza a globális egyensúlytalanságokat, mivel ahogy a fentiekben láttuk a többlet oldalon az olajtermelő országok – kétségtelenül számos országot magában foglaló – csoportja nagyobb mértékben felelős a kialakult szufficitért mint az ázsiai ország. Továbbá Japán dollárban kifejezett többlete 2006-ig meghaladta Kínáét. Az Egyesült Államok végig domináns szerepet játszott a deficitet felhalmozó országok csoportjában, míg ez egyetlen évben sem mondható el Kínáról.

3.2. Az amerikai költségvetési politika 2001 és 2012 között

A következő oldalakon az Egyesült Államok az új évezredben folytatott költségvetési politikáját tekintjük át. Célunk egyrészt annak vizsgálata, hogy mennyiben változott meg az elmúlt évtizedben az amerikai költségvetési politikáról alkotott kép. Továbbá kitérünk arra, hogy az amerikai adminisztráció laza fiskális politikája mennyiben járult hozzá a globális egyensúlytalanságok kialakulásához, illetve, hogy képes lehet-e aláásni a dollár nemzetközi pozícióját az adósságállomány gyors növekedése.

Már évtizedekkel ezelőtt nyilvánvaló volt, hogy a 2011 és 2020 közötti időszak költségvetési szempontból súlyos problémákkal terhelt évtizednek fog bizonyulni az Egyesült Államokban, mivel a baby-boom generáció ebben a periódusban vonul fokozatosan nyugdíjba. A Népszámlálási Hivatal definíciója szerint a baby-boom generációba az 1946 közepe és 1964 között született emberek tartoznak¹⁶. A második világháború utáni időszakban a születési statisztikák jellemzője az átlagnál magasabb születésszám, aminek eredményeképp az Egyesült Államok történelmének egyik legnépesebb generációja alakult ki. A kilencvenes években a baby-boom generáció előre látható nyugdíjba vonulása még kezelhető nehézségnek tűnt. A huszadik század utolsó évtizedében végbement erőteljes termelékenység-javulás és az a tény, hogy az amerikai adórendszert a 70-es, 80-as évek gazdasági növekedése alapján tervezték,

¹⁶ CENSUS 2011: 4.

komoly többletbevételeket jelentett a büdzsé számára, így a 90-es évek végén már többletet mutatott fel az amerikai állam költségvetése. Az 1993-ban még a bruttó hazai termék 74,4 százalékára rúgó teljes államadósság így 2001-re 54,75-ra mérséklődött, míg a szövetségi kormányzat által felhalmozott adósság 49 százalékról 33 százalékra csökkent.¹⁷ Az akkori Bill Clinton vezette adminisztráció a baby boom generáció nyugdíjba vonulása előtti időszakban kifejezett célként tekintett az adósságcsökkentésre.¹⁸

Az adósság tartós csökkenésének köszönhetően a 2000-es évek elején az amerikai kormányzat és pénzügyi piacok teljesen más problémákkal néztek szembe mint napjainkban. Alan Greenspan, az amerikai jegybanki szerepkört betöltő Fed akkori elnöke 2001-es beszédében az amerikai államadósság érdemi csökkentésének pénzügyi hatásairól értekezett.¹⁹ A kedvező költségvetési helyzet következtében az amerikai államadósság pár éven belüli visszafizetésével számolt, ami az államkötvények eltűnése miatt komoly kihívás elé állította volna mind a hazai, mind a külföldi megtakarítókat. Az egykori jegybankelnök, több elemzővel egyetértésben úgy vélte, hogy a közeljövőben az amerikai államkötvények helyét vállalati AAA-minősítésű kötvények vehetik át. Amennyiben az amerikai államadósságot visszafizetik a Fed monetáris politikája szintén igazodásra kényszerül. Greenspan a beszédben egyúttal igyekezett meggyőzni a befektetőket, hogy összességében az államadósság visszafizetéséből származó hasznok egyértelműen meghaladják az esetlegesen felmerülő, de kezelhető hátrányokat.

A fordulat évét 2002 jelentette, mivel a terror elleni harc és az afganisztáni háború finanszírozása, valamint a Bush elnökhöz köthető adócsökkentések egyaránt hozzájárultak a deficit jelentős emelkedéséhez. A baby boom generáció okozta jövőbeli problémákra történő felkészülés ebben az időszakban már háttérbe szorult. A törvénybe iktatott adókonnyítések a GDP 2 százalékát tették ki, míg a kiadási oldalon nem történt érdemi változás. A költségvetési egyenleg összességében a GDP mintegy 4 százalékával romlott, az 1999 és 2001 között átlag 1,7 százalékos szufficitet 2003 és 2007 között 2,5 százalékos deficit váltotta fel.²⁰ A teljes kormányzati szektor bruttó államadóssága 2008-ra már 76 százalékra nőtt, majd a válságkezelő intézkedések és az automatikus stabilizátorok következtében megugró deficit és a gazdasági recesszió miatt 2012-re 107 százalékra emelkedett. Érdemes kiemelni, hogy az automatikus stabilizátorok a gazdaságpolitika élénkítő lépéseinek közvetlen hatásainál nagyobb mértékben járultak hozzá a deficit megugrásához. Utóbbiak a 2009 februárjában elfogadott American Recovery and Reinvestment Act-ben öltöttek testet. A Kongresszusi Költségvetési Hivatal számításai szerint 2012-re már nagyrészt kifutottak a törvény költségvetési hatásai, míg az automatikus stabilizátorok továbbra is százmilliókkal terhelik a büdzsét.

¹⁷ Az amerikai döntéshozók a szövetségi kormányzat által felhalmozott adósságra koncentrálnak, mivel az állami és önkormányzati adósságok alakulását több száz törvényhozó testület decentralizált döntései határozzák meg. Összehasonlítási célból azonban a teljes államadósság ugyanilyen fontos lehet.

¹⁸ EICHENGREEN – FELDMAN – LIEBMAN – WYPLOSZ 2011: 33.

¹⁹ GREENSPAN 2001.

²⁰ EICHENGREEN – FELDMAN – LIEBMAN – WYPLOSZ 2011: 34.

A dollár kulcsvaluta szerepéből következően az Egyesült Államok végig alacsony költséggel volt képes finanszírozni államháztartási hiányát, az adósság növekedése nem járt együtt a kamatteher emelkedésével. 1997 és 2001 között átlagosan a GDP 3,8 százalékát fordították az adósság kamatterheinek finanszírozására, míg az adósság növekedése ellenére 2002 és 2006 között 2,7 százalékot. A mintegy 1 százalékpontos mérséklődés ellenére romló költségvetési egyenleg még inkább kiemeli a fiskális politika expanzív jellegét. A 2008-ban kirobbant gazdasági válság után felgyorsuló adósságemelkedés ellenére az éves kamatteher 2012-ben is csupán a bruttó hazai termék 2,8 százalékát tette ki, amit az amerikai államkötvények menedékeszköz-szerepe miatt bekövetkező kamatcsökkentés váltott ki.

2. táblázat: Az amerikai háborús kiadások, automatikus stabilizátorok és az élénkítő csomag hatása a szövetségi költségvetésre

Év	Az afganisztáni és iraki háború és egyéb háborús költségek hatása a költségvetésre	Az automatikus stabilizátorok hatása a költségvetésre	Az ARPA hatása a büdzsére *	A három hatás összesen a GDP százalékában
2001	-14	66	0	0,5
2002	-19	-20	0	-0,4
2003	-88	-54	0	-1,3
2004	-110	-9	0	-1,0
2005	-79	27	0	-0,4
2006	-118	58	0	-0,4
2007	-170	44	0	-0,9
2008	-187	-21	0	-1,5
2009	-154	-334	-189	-4,8
2010	-165	-389	-405	-6,6
2011	-159	-367	-145	-4,5
2012**	-127	-368	-49	-3,5

Forrás: CBO (2012)

*: American Recovery and Reinvestment Act

** : előrejelzés

A következő évekre vonatkozó prognózisok tartósan 6 százalék feletti deficitet jeleznek előre, annak ellenére, hogy néhány éven belül a tényleges kibocsátás várhatóan eléri a potenciális szintet. Az adósság csökkenő pályára állása a következő években tehát nem várható.

A folyó fizetési mérleg egyenlege már 1998-tól romlásnak indult, amit a költségvetési egyenleg negatívba fordulása tovább súlyosbított. A folyó fizetési mérleg növekvő deficitjét természetesen nem csupán az állami túlköltekezés okozta, a kettő közötti kapcsolat léte azonban az elméleti modellek és több empirikus tanulmány szerint is tagadhatatlan. A következőkben néhány ilyen munka konklúzióját ismertetjük. Chinn és Ito empirikus kutatása szerint a költségvetési egyenleg 1 százalékpontos romlása a modell specifikációktól függően 0,1 – 0,49 százalékponttal növeli a folyó

fizetési mérleg hiányát.²¹ Abbas és kollégái szintén a folyó fizetési mérleg és a költségvetési egyenleg közötti kapcsolatot vizsgálták.²² Az alkalmazott panelregresszió és a VAR-regresszió eredményeként megállapították, hogy a fiskális pozíció 1 százalékpontos javulása 0,2-0,3 százalékponttal javítja a GDP-arányos folyó fizetési mérleget. Az összefüggés a fejlett országok mellett a feltörekvő és alacsony jövedelmi színvonallal rendelkező országokban egyaránt érvényes. A várható javulás jóval nagyobb abban az esetben amennyiben a gazdasági kibocsátás a potenciális felett van. Nickel és Vansteenkiste²³ a GDP-arányos államadósságtól teszi függővé a költségvetési politika folyó fizetési mérlegre gyakorolt hatását, ugyanis az eladósodottság mértéke befolyásolja a magánszféra megtakarítási döntéseit. A folyó fizetési mérleg és a költségvetési egyenleg közötti kapcsolatot az határozza meg, hogy a fogyasztók keynesi vagy ricardói módon reagálnak-e. 22 fejlett országot vizsgáltak ökonometriai módszerekkel az 1981 és 2005 közötti időszakot figyelembe véve. Az eredmények szerint az alacsony és közepes államadóssággal rendelkező országokban (vagyis 44 százalékosnál alacsonyabb adósságállomány esetén) a keynesi megközelítésnek megfelelően a költségvetési hiány növekedése a folyó fizetési mérleg deficitjének emelkedésével jár együtt. 44 és 90 százalék közötti adósságráta esetén a kapcsolat kisebb mértékben bár, de továbbra is pozitív. Ennél magasabb eladósodottsági szint esetében a kapcsolat megfordul: a költségvetési hiány növekedése a folyó fizetési mérleg deficitjének csökkenésével jár együtt. Az ok a magángazdasági szereplők viselkedésében keresendő. Tekintettel a magas adósságra, a költségvetési hiány növekedésére a fogyasztás csökkenésével és a megtakarítások bővítésével reagálnak. 90 százalék feletti adósságállomány felett tehát a fogyasztók viselkedése ricardóivá válik, azaz figyelembe veszik a jövőben várható adóemelések rendelkezésre álló jövedelmet apasztó hatását.

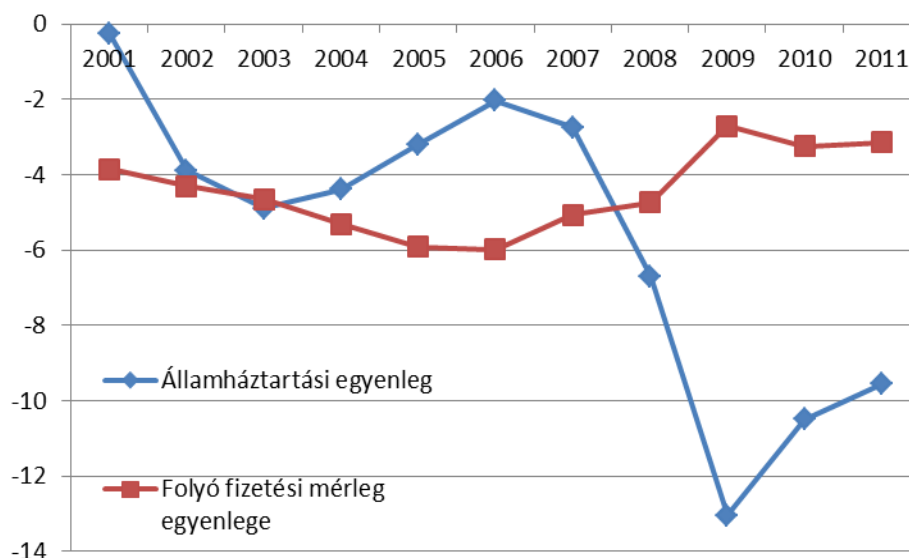
Az ismertetett empirikus tanulmányok szerint költségvetési expanzió esetén a folyó fizetési mérleg romlik. Ezt figyelhetjük meg az Egyesült Államok esetében is. Nem állítható, hogy a költségvetési politika okozta a globális egyensúlytalanságokat, de a laza fiskális politika éppen abban az időszakban fokozta az egyensúlytalanságokat, amikor a háztartások megtakarítási hajlandósága érdemben esett. A gazdaságpolitikának a fiskális fegyelem erősítésével kellett volna reagálnia, ahogy az például Spanyolországban történt. A válság kitöréséig a spanyol államháztartás több éven keresztül jelentős többletet mutatott, míg a folyó fizetési mérleg komoly mínuszban volt, ami a vállalati és a lakossági szektor eladósodására utal. Kétségtelen azonban, hogy a többletes költségvetés sem volt képes elhárítani a válságot, legfeljebb annak mértékét enyhítette.

²¹ CHINN – ITO 2007.

²² ABBAS 2010.

²³ NICKEL – VANSTEENKISTE 2008.

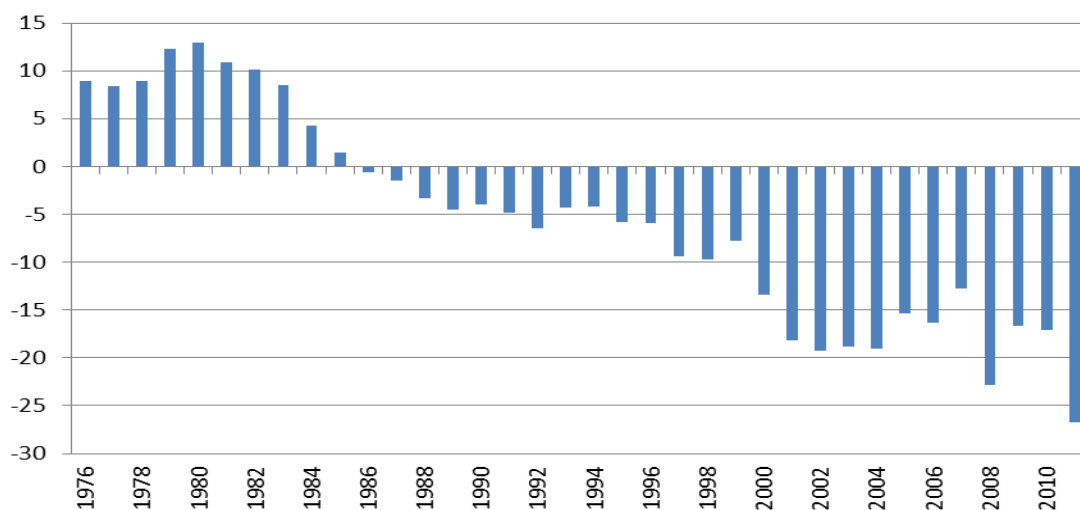
6. ábra: Az Egyesült Államok államháztartási egyenlege és folyó fizetési mérlege (a GDP százalékában)



Az adatok forrása: IMF World Economic Outlook Database, April 2012

A folyó fizetési mérleg hiányának emelkedése következtében romló tendenciát mutat az Egyesült Államok nettó külföldi beruházói pozíciója. Az ország már 1986-tól kezdve folyamatosan nettó adósnak számít, a kilencvenes évek végéig azonban még mérsékelt ütemű romlást figyelhettünk meg. Az eladósodás felgyorsulása az 1997-es évben kezdődött, 2011-re pedig rekord mértékre, a GDP közel 27 százalékra emelkedett. Az adós pozíció romlását fékezték a dollár leértékeléséből eredő ún. értékelési hatások. Mivel az Egyesült Államok külföldi eszközei más valutában (euróban, jenben, fontban) denomináltak a zöldhasú leértékelődése növeli azok dollárban kifejezett értékét. Következésképpen a nettó beruházói pozíció romlása kisebb mértékűnek bizonyult a folyó fizetési mérleg kumulált hiányánál. 2001 és 2007 a dollár leértékelődése mintegy 950 milliárd dollárral javította az Egyesült Államok külföldi adósi pozícióját. Hozzá kell tennünk azonban, hogy a hivatalos amerikai statisztikák szerint 2008 és 2012 között ellenkező előjelű hatást tapasztalunk, ebben az időszakban több mint 335 milliárd dollárral romlott az egyenleg a dollár árfolyam erősödése következtében. Nem állíthatjuk tehát, hogy az értékelési hatások folyamatosan az Egyesült Államok javára dolgoznának. Az árfolyamhatások miatt 1989 és 2011 között összességében 271 milliárd euróval javult az ország nettó beruházói pozíciója, ami az időszakban mért átlagos GDP csupán 3 százalékát teszi ki.

7. ábra: Az Egyesült Államok nettó beruházói pozíciója a GDP százalékában



Az adatok forrása: Bureau of Economic Analysis

A dollárban mért adós pozíciót vizsgálva kiemelendő, hogy a 2000 és 2011 közötti időszakban jóval nagyobb mértékű romlás következett be, mint az azt megelőző 24 évben, vagyis 1976 és 2000 között. Az eladósodással párhuzamosan 1976 és 2011 között némileg átrendeződött a külföldiek kezében lévő amerikai eszközök állománya. Némileg meglepő módon visszaszorult a külföldi hivatalos szereplők kezében lévő amerikai eszközök aránya, míg a magánszféra által tartott állomány ezzel párhuzamosan emelkedett. Utóbbi kategórián belül a vállalati kötvények és részvények törtek előre. 2005-től veszi figyelembe a statisztika a különböző derivatív eszközöket, amik 2011-re az összes külföldi kézben lévő eszköz közel 20 százalékáért feleltek.

3. táblázat: Az Egyesült Államok nettó nemzetközi beruházói pozíciója három kiválasztott évben (millió dollár)

	1976	2000	2011
Nettó nemzetközi beruházói pozíció	162 709	-1 337 014	-4 030 250
Amerikai eszközök külföldön	456 964	6 238 785	21 132 370
Hivatalos tartalékok	44 094	128 400	536 036
A magánszféra eszközei	367 892	6 025 217	15 712 767
Közvetlen beruházás	222 283	1 531 607	4 681 569
Külföldi értékpapírok	44 157	2 425 534	5 922 001
Egyéb banki követelések	81 135	1 231 517	4 312 370
Egyéb amerikai eszközök külföldön	44 978	85 168	4 883 567
Külföldiek amerikai eszközei	294 255	7 575 799	25 162 620
Külföldi hivatalos eszközök	107 110	1 037 092	5 250 792

Államkötvények	72 572	756 155	4 277 348
Kincstári kötvények (Treasury securities)	70 555	639 796	3 653 065
Egyéb külföldi eszközök	187 145	6 538 707	15 333 414
Közvetlen beruházás	47 528	1 421 017	2 908 791
Kincstári kötvények (Treasury securities)	7 028	381 630	1 418 050
Egyéb kötvények	54 913	2 623 014	5 968 177
Egyéb követelések	53 465	1 168 736	4 011 582
Egyéb külföldi kézben lévő eszközök	0	0	4 578 414

Az adatok forrása: Bureau of Economic Analysis

3.3. Az amerikai monetáris politika a válságot megelőző időszakban

A szakirodalom egy része a 2002 és 2005 közötti túlzottan expanzív monetáris politikát tartja a válság egyik kiváltó okának, mivel az alacsony kamatszint tovább táplálta az amerikai hitelpiaci buborékot és a „hozamvadászat” érdekében pénzügyi innovációra sarkallta a pénzpiaci szereplőket, ami végül a toxikus eszközök kialakulásához vezetett.²⁴ Egyúttal, az amerikai túlzott hitelfelvétel táplálásán keresztül hozzájárult a globális egyensúlytalanságok kiélezéséhez is.²⁵

A következő bekezdésekben ismertetjük a Fed monetáris politikájának alakulását az elmúlt évtizedben, a bírálóknak és a megengedő megközelítésnek egyaránt teret adva. A kedvező gazdasági konjunktúra és az infláció kordában tartása céljából 1998 novemberétől 2000 májusáig több lépcsőben 6,5 százalékra emelte irányadó kamatlábát a Fed. Az információs technológiai szektorra épülő fellendülés végét követően, amit a dot-com-nak elnevezett tőzsdei lufi kidurranása jelzett, 2001 márciusa és novembere között enyhe recesszió keresztül ment át az amerikai gazdaság. A gazdasági kilátások romlásával fordulat következett be az amerikai kamatciklusban. Ennek megfelelően 2001 januárjától augusztusig hét lépésben 3,5 százalékra csökkentették az alapkamatot, amit a szeptemberi terroristámadásokat követően további vágások követtek, így decemberben 1,75 százalékon állt az irányadó ráta. Bár a recesszió már 2001 végén véget ért, a gazdasági fellendülés gyenge maradt, ezzel párhuzamosan a munkanélküliség csak lassan mérséklődött. A 2002-ben kitört vállalati botrányok és a 2003-ban meginduló iraki háború körüli bizonytalanságok eredményezték az akkor rekord alacsonynak számító, 2003 júniusában 1 százalékra csökkenő kamatszintet. A Fed kommunikációjában több hónapon keresztül hangsúlyozta, hogy az alacsony kamatszint hosszabb időszakon keresztül fennmarad. 2003-ban a monetáris politika irányítói nem a megugró inflációt, hanem a deflációt

²⁴ LANDAIS 2010., EICHENGREEN 2011.

²⁵ OBSTFELD – ROGOFF 2009.

tartották reális veszélynek, amit részben Japán kilencvenes években tapasztalt nehézségei tápláltak. A következő kamatdöntésre egészen egy évet kellett várni, amikor a romló inflációs kilátásokra tekintettel újabb kamatemelési ciklus vette kezdetét, aminek következtében 2006 júniusáig 5,25 százalékra emelkedett az irányadó kamatláb.

J. B. Taylor szerint²⁶ 2001-től kezdődően túlzottan laza volt a Fed monetáris politikája, és túl későn kezdődött a kamatemelési ciklus. Kritikáját a Taylor-szabályként ismert formulára alapozza, ami az 1980-as évek közepétől a 2000-es évek elejéig meglehetősen jól írta le az amerikai kamatpálya alakulását. Mindez azonban nem volt igaz 2002 és 2005 között, amikor a Taylor-szabály a Fed által meghatározottnál jóval magasabb kamatszintet tartott volna szükségesnek. A szabály alapján már 2002 végén kamatemelésről kellett volna határoznia a Fed-nek, ennek azonban éppen az ellenkezője történt 2003 nyarán. A tényleges és a szabály által javasolt kamatszint közötti diszkrepancia egészen 2006 harmadik negyedévéig fennmaradt. Eichengreen (2011) utólag túlzottnak tartja a Fed deflációtól való félelmét, ami 2002 eleje és 2004 közepe között jellemezte a monetáris politikát. A japán gazdaságban kialakuló deflációhoz vezető tényezők az Egyesült Államokban nem voltak jelen.

Számos szakértő tagadja az amerikai monetáris politika lakáspiaci buborékhoz való érdemi hozzájárulását. Bernanke²⁷ arra hívja fel a figyelmet, hogy a Taylor-szabály csak hüvelykujjszabálynak tekinthető, ami számos egyéb, a döntéshozatal során figyelembe veendő szempontnak nem szentel elegendő figyelmet. Következésképpen a gyakorlati monetáris politika alakítása során csak korlátozottan alkalmazható. A Taylor-szabály nem veszi figyelembe például az irányadó kamatláb 0 százalékos szintre történő csökkentéséből következő korlátokat. Nem egyértelmű, hogy a képletben szereplő változókat (infláció, kibocsátási rés) pontosan milyen statisztikai adatokkal érdemes közelíteni, illetve, hogy a paramétereknél milyen értéket adjunk meg. Bernanke a Taylor-szabály legsúlyosabb gyengeségének a jelenlegi inflációra és a jelenlegi kibocsátásra történő koncentrációt tartja. Mivel a monetáris politika csupán érdemi kiséssel fejt ki hatását, a döntéshozóknak az előre jelzett értékeket kell figyelembe venniük a kamatpolitika alakítása során. Az aktuális és prognosztizált inflációs ráta közötti különbség nem minden esetben jelentős, a 2000-es évek első felében viszont az olajárak többszöri emelkedése miatt számos esetben sor került az infláció átmeneti erősödésére. A Taylor-szabály szerint monetáris szigorításnak kellett volna bekövetkezni akkor is, amikor az előrejelzések szerint az átmeneti hatások miatt emelkedő pénzromlási ütem belátható időn belül ismét csökkenni kezd. Mivel a monetáris politika nem reagált az átmeneti inflációs sokkokra, az irányadó ráta a Taylor-szabály által sugallt értéknél alacsonyabb szinten maradt.

A túlzottan expanzív jellegű monetáris politika és a lakáspiaci buborék közötti kapcsolatot gyengíti az a tény, hogy a lakásárak gyors ütemű emelkedése és így a buborék kialakulása már korábban, 1998-ban megkezdődött.²⁸ Tény viszont, hogy a legnagyobb mértékű áremelkedésre 2004-ben és 2005-ben került sor, ami felveti a laza monetáris politika szerepét.

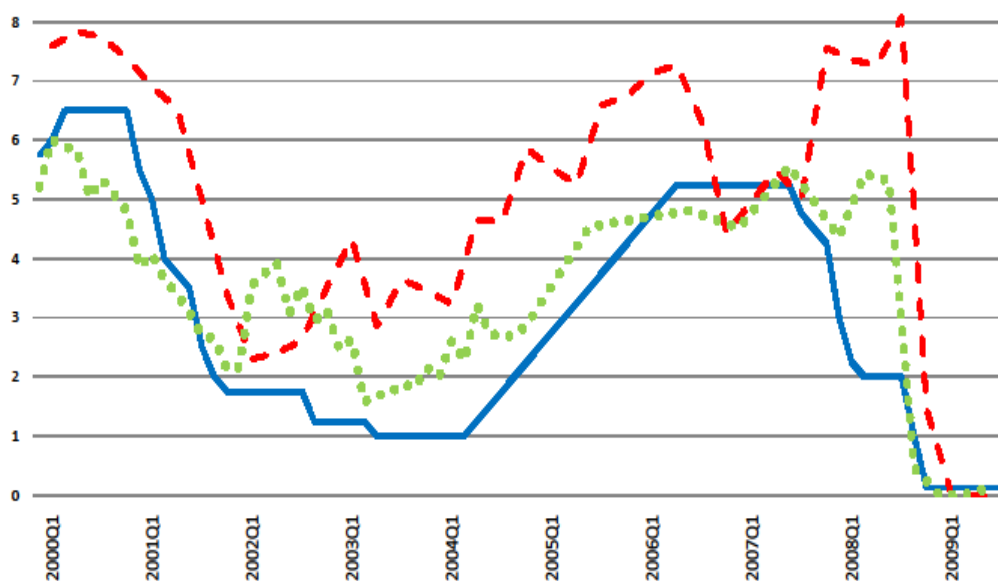
²⁶ TAYLOR 2007.

²⁷ BERNANKE 2010.

²⁸ SHILLER 2007: 90.

Bernanke konklúziója szerint a pénzügyi innováció következtében megjelenő jelzáloghitel-termékek a fő okai a lakáspiaci buborék kialakulásának.²⁹ Következésképpen a monetáris politika helyett szabályozói eszközökkel lehetett volna megakadályozni a buborék kialakulását.

8. ábra: Az irányadó Fed-kamatláb, a Taylor-szabály által sugallt kamatláb és az inflációs előrejelzéssel számított Taylor-szabállyal kalkulált irányadó ráta alakulása 2000 és 2009 között



Forrás: BERNANKE 2010

Megjegyzések: kék vonal: tényleges irányadó kamatláb, zöld pontozott vonal: inflációs előrejelzés alapján, piros szaggatott vonal: a Taylor szabály által sugallt kamatláb

A Fed monetáris politikáját bírálók érvelését gyengíti, hogy a monetáris politika elsősorban a rövid távú kamatlábra hat, a hosszú távú rátákra jóval mérsékeltebb hatással bír. A 2004-ben meginduló kamatemelési ciklus kisebb hatással volt a hosszú távú kamatlábra, mint a nyolcvanas, kilencvenes években végrehajtott restriktív monetáris lépések. A hosszú távú kamatlábak korábban évtizedeknek megfelelő mértékben történő emelkedése fékezhetett volna a lakáspiaci buborék kialakulását.³⁰

J. Bibow tágabb kontextusba helyezi az amerikai monetáris politika lépéseinek magyarázatát, amennyiben a világgazdasági környezet alakulásával világítja meg a kamatdöntéseket. Érvelése szerint az alulértékelt valutaárfolyammal és exportvezérelt gazdaságfejlesztési stratégiával rendelkező feltörekvő államok és az ebből eredő valutatartalék-felhalmozás növeli az Egyesült Államokat érintő deflációs hatást. Mindez az árakat és béreket egyaránt érintő lefelé irányuló nyomást jelent. A defláció és recesszió elkerülése érdekében az amerikai monetáris politika, mint első védelmi vonal expanzív politika folytatásába kezdett, amit később támogatott a költségvetési politika

²⁹ BERNANKE 2010.

³⁰ TAYLOR 2007: 8.

is. Figyelembe kell venni, hogy a Fed feladata az árstabilitás biztosítása és a munkanélküliség elleni küzdelem. Amennyiben kevésbé expanzív monetáris politikát folytatott volna a jegybank, vélhetően nem érte volna el a céljait. Bibow szerint így könnyű bírálni a Fed-et a buborékok kialakulása miatt, de nehezen érthető, hogy a külföld által diktált deflatorikus világgazdasági környezetben miként lett volna képes megfelelni a törvényben rögzített céljainak.³¹

4. Az euró mint nemzetközi valuta: remények és valóság³²

4.1. Irodalmi áttekintés

A szakirodalom egy része a GMU létrejötte előtti években meglehetősen optimistán látta az európai egységes valuta jövőjét.³³ Portes – Rey (1998) tanulmánya³⁴ is ezt a táborot erősíti, összesen öt jövőbeli alternatíva felvázolásával próbálnak jövőre vonatkozó erőjelzést nyújtani. Ezekből kettő nem változtat érdemben a status quo-n, míg három esetében az euró számos tekintetben átveszi a dollár szerepét a világgazdaságban. A monetáris unió sikere jelentősen hozzájárul Európa jólétének emelkedéséhez, elsősorban az Egyesült Államok és kisebb mértékben Japán kárára. Ennek érdekében kiemelik a fejlett, mély és likvid pénzügyi piacok szerepét. Így az euró használatának elterjedését a tranzakciós költségek alakulásától valamint a monetáris unió bővülésétől tették függővé. Szerintük amennyiben az euróban denominált eszközök tranzakciós költségei nem lesznek alacsonyabbak a dollárnál, az euró nem lesz más, mint egy nagyobb földrajzi kiterjedtséggel rendelkező német márka. Az euróövezet rendelkezik mindazon gazdasági fundamentumokkal, melyek szükségesek lehetnek a dollár 2020 előtt történő utoléréséhez, így az euróövezet gazdasági súlya, a pénzügyi piacok liberalizációja, a stabilitás orientált monetáris politika és a hitelezői bizalom mind támogatják az euró nemzetköziesedését. Az előrejelzés azonban jelentős kockázatokkal nézett szembe, ahogy a szerzők erre felhívták a figyelmet. Egyrészt Németország korábban soha nem támogatta aktívan a márka nemzetközi szerepének fokozását, a kilencvenes évek végén úgy látták, hogy nem egyértelmű, miért lenne ez másként az euróövezet esetében. A német gazdaságpolitika az első világháború után megtapasztalt hiperinfláció következtében végig a pénzromlás elleni küzdelemre koncentrált, amit a valuta nemzetközi szerepének erősödése nehezített volna. Visszatekintve elmondható, hogy előrejelzéseik hibás feltételezésekre alapultak, ebből az egyik legfontosabb, hogy Nagy-Britannia nem csatlakozott a monetáris unióhoz. Mindez azt jelenti, hogy a londoni fejlett pénzügyi piacok sem váltak az eurózóna részévé, így a nemzetközi szerephez elengedhetetlennek tartott fejlett, likvid pénzügyi piacok sem jöttek létre. Továbbá megvalósult az előrejelzésben legfőbb kockázatnak tekintett jegybanki semlegesség, az EKB soha nem támogatta intenzíven az európai valuta nemzetközi használatát, ebből a szempontból (is) a Bundesbank utódjának tekinthető.

³¹ BIBOW 2010.

³² Ez a fejezet jelentősen támaszkodik a szerző korábbi munkájára KUTASI – VÍGVÁRI – DANI 2011: 54-70.

³³ BERGSTEN 1997., FRENKEL – SØNDERGAARD 2001.

³⁴ PORTES – REY 1998.

Az euró jövőbeli szerepét meglehetősen optimistán látja M. Chinn és J. Frankel.³⁵ Szerintük a nemzetközi valuta státuszát leginkább meghatározó tényezők egyrészt az adott pénzt kibocsátó állam gazdasági teljesítménye és részesedése a nemzetközi kereskedelemben. Másrészt elengedhetetlen a fejlett és likvid pénzügyi rendszer, annak érdekében, hogy a központi bankok vonzónak tartsák az ország eszközeibe történő befektetést. Harmadik fontos tényezőként a valutába fektetett bizalmat nevezték meg, vagyis, hogy az árfolyam ne mutasson szélsőséges ingadozásokat és a pénzromlási ütem tartósan alacsony legyen. Végül, de nem utolsósorban a hálózati hatások valuták közötti választást meghatározó jelentőségét emelik ki. Egy valuta nemzetközi szerepét tükröző tulajdonságok közül a tartalékvaluta szerepkörre koncentrálnak. Ennek oka a könnyű mérhetőség, továbbá az a feltételezés, hogy az egyéb nemzetközi szerepek, mint a kereskedelmi ügyletekben történő elszámolási eszköz, illetve a valutában denominált kötvények kibocsátása a tartalékeszközként játszott szereppel párhuzamosan emelkednek.

Tanulmányukban csupán gazdasági tényezőkre koncentrálnak, ökonometria módszerek felhasználásával vizsgálják az európai egységes valuta jövőbeli lehetséges szerepét. Több scenáriót vázolnak fel a következő évtizedekre vonatkozóan. Az első, legóvatosabb becslés szerint a közeli jövőben Nagy-Britannia, Svédország és Dánia nem csatlakozik az euróövezethez, míg a kelet-európai tagállamok igen, továbbá a dollár folytatja az 1987 és 2007 közötti trendszerű leértékelődését. Ebben az esetben az amerikai valuta hosszabb távon is fenntartja vezető szerepét, bár a két valuta közötti különbség csökken, az euró részaránya 40 százalékra emelkedik a világ tartalékállományában, míg a dolláré 60 százalékra csökken. Ebben az esetben az európai egységes valuta tartósan a másodhegedűs szerepét kénytelen betölteni. Egy második lehetséges jövőképben szintén csupán a kelet-közép-európai államok lépnek be a monetáris unióba, viszont a dollár leértékelési ütemét a 2001 és 2004 közötti periódus tapasztalatai alapján határozták meg. Ebben az esetben az euró 2022-ben leválthatja a dollárt. A harmadik scenárió feltételezése szerint bár az Egyesült Királyság távol marad a Gazdasági és Monetáris Uniótól, de London jelentős szerepet játszik az eurózóna likviditásának biztosításában. Ebben a megközelítésben az eurót használó országok valódi pénzügyi központja London és nem Frankfurt. A londoni devizaforgalom 20 százalékról feltételezték, hogy az eurózónához köthető. Ebben az esetben a dollár már 2015 környékén elveszíti vezető pozícióját a világ országainak tartalékállományában.

A fenti, kissé önkényes számítások eredményei rávilágítanak a pénzügyi piacok fejlettségének fontosságára. A dollár egyik legnagyobb előnye az elmúlt évtizedekben fejlett, mély pénzügyi piacában rejlett. Sem a német márka, sem a japán jen nem volt képes olyan előnyöket biztosítani a befektetőknek, amit az Egyesült Államok kínált.³⁶ Továbbá felhívja a figyelmet Nagy-Britannia jövőbeli politikájának fontosságára. Míg a szerzők szerint a szigetország közeljövőbeli csatlakozása valószínűtlen, belépése fontos előnyökkel járna a monetáris integráció számára. Nem elsősorban az ország amúgy nem elhanyagolható gazdasági súlyáról van szó, hanem fejlett pénzügyi piacairól.

³⁵ CHINN – FRANKEL 2008.

³⁶ Ezt nagyrészt a lakosságszám determinálja, így természetesnek tekinthető.

A fenti megközelítést élesen támadja A. S. Posen.³⁷ Szerinte a tartalékvaluták közötti választás nem csupán gazdasági kérdés, hanem bonyolult külpolitikai és biztonságpolitikai érdekeket is megfontolnak a gazdaságpolitikai döntéshozók, amikor tartalékaik valutáris összetételéről kell határozniuk. A gazdaságpolitika azon döntése, hogy melyik stabil pénzhez kötik árfolyamukat nagyrészt meghatározza a valutatartalékok kompozícióját. Ebben a tekintetben pedig az amerikai dollár jóval az európai egységes valuta előtt jár, és nem várható komolyabb elmozdulás a közeljövőben sem. Az árfolyamrögzítés tehetetlensége még a valutatartalékok tehetetlenségénél is nagyobb. Biztonságpolitikai megfontolásokból nem valószínű, hogy némi portfólió diverzifikációból származó nyereségért számos kisebb ország hirtelen elkezdene átkonvertálni tartalékait euróra. A hatvanas években Németország és Japán azért ragaszkodott dollártartalékaihoz, mert az Egyesült Államok katonai védőernyője a hidegháború kellős közepén nélkülözhetetlen volt számukra. Bár a hidegháború már húsz éve lezárult, az Egyesült Államok katonai jelenléte még manapság is számos ország számára alapvető fontosságú. Elég Japánra, vagy néhány közel-keleti államra gondolni. Az eurózóna jelenleg messze nem képes világos alternatívát kínálni az Egyesült Államokkal szemben ebben a tekintetben, igaz soha nem is volt ez a célja. Egyiptom és Törökország esetében a dollár annak ellenére fontos szerepet játszik az árfolyampolitika alakításában, hogy a kereskedelmi és pénzügyi kapcsolatok egyre inkább az eurózóna irányába tolnak el. Tunézia és Marokkó egy, az eurót és a dollárt egyaránt magában foglaló valutakosárhoz köti nemzeti pénzét, míg szimplán gazdasági megfontolások alapján a csupán euróhoz történő rögzítés ésszerűbbnek tűnik. Összességében, míg az euró szimplán gazdasági megfontolások alapján jól teljesít, egyéb nem monetáris szempontok alapján nem valószínű, hogy képes lehet leváltani a dollárt. Utóbbi csupán a gazdaságpolitikai vezetés súlyos hibái esetén veszíthetné el vezető szerepét, anélkül, hogy bármilyen másik valuta venné át a szerepét. Ebben az esetben a két világháború közötti időszakot jellemző, több tartalékvalutára épülő rendszer jönne létre. Chinn és Frankel teljes mértékben nem hanyagolja el a politikai szempontokat. Azzal érvelnek, hogy az Egyesült Államok pozíciója már nem olyan stabil a világban, mint a huszadik század második felében volt. Az iraki és az afganisztáni háború aláásta tekintélyét, a jelenlegi körülmények között nem tartják valószínűnek, hogy a jegybankok csupán politikai okokból hajlandóak lennének tovább védeni a dollárt.³⁸

B. J. Cohen³⁹ kiemeli, hogy a kilencvenes évek optimista előrejelzései nem teljesültek a kétezres években. A kezdeti lelkesedés után az elmúlt években úgy tűnik, hogy az euró nem tud nagyobb szeletet hasítani magának a nemzetközi gazdaságban, annak ellenére, hogy a gazdasági fundamentumok alapján potenciálisan tényleges vetélytársnak tekinthető. Magában foglalja a világ néhány leggazdagabb államát, a politikai stabilitás megkérdőjelezhetetlen, valamint az EKB infláció elleni küzdelme hiteles. Még a 2007-ben kezdődő amerikai jelzálogpiaci válság sem volt képes érdemben visszaszorítani a dollár nemzetközi használatát. Az euró gyengeségei közé tartozik a gazdasági kormányzás erőtlensége, ami abból következik, hogy 17 szuverén ország áll mögötte, nem egy egységes állam. Az euróövezetnek nincs közös

³⁷ POSEN 2008.

³⁸ CHINN – FRANKEL 2008.

³⁹ COHEN 2009.

költségvetése, mint amit egy nemzetállamtól megszokhattunk. Másodszor részben a monetáris és a fiskális politikára vonatkozó szabályok következtében az eurózóna növekedési kilátásai meglehetősen gyengék.⁴⁰ Az euró egy ország nélküli valuta, aminek erősségét a mögötte lévő politikai megállapodás minősége adja. Az eurózóna kedvező gazdasági körülmények között jól funkcionál, de ellenkező esetben, mint az a perifériás államok adósságválságán keresztül látszik, a hiányosságok hamar nyilvánvalóvá válnak. A felügyeleti és szabályozói hatásköröknél a decentralizáció az irányadó, az Európai Központi Bank nem rendelkezik elegendő eszközzel a pénzügyi krízisek elhárítása érdekében. A jelenlegi válság során a Fed jóval gyorsabban reagált, mint az EKB.⁴¹ Az európai kormányok megosztottak voltak a válság enyhítéséhez szükséges lépéseket illetően, amit az is mutat, hogy a fiskális élénkítő csomagokat minden állam saját maga preferenciái szerint tervezte meg és ültette át a gyakorlatba. Míg az euró védelmezői a GMU bővítésétől az egységes valuta szerepének növekedését várják, Cohen szerint különböző érdekekkel és prioritásokkal rendelkező további tagállamok csatlakozása valószínűleg inkább visszavetné az euró vonzerejét.⁴² Továbbá nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy Kína kivételével minden fontosabb dollárt tartalékoló állam az Egyesült Államok formális vagy informális szövetségeseinek számít.

Cohen összességében úgy látja, hogy a közeljövőben az európai egységes valuta stabilan őrizheti második helyét a dollár mögött, de hacsak a Gazdasági és Monetáris Unió intézményei nem indítanak hadjáratot az euró szerepének növelése érdekében, ennél komolyabb szerep nem jut neki a nemzetközi monetáris rendszerben. Az euró nemzetközi jelentőségének erősítése a gazdaságpolitika kifejezett céljává kell, hogy váljon, ennek hiányában az európai valuta mindig a „jövő valutája” marad. Az előbbi valószínűsége azonban csekély. Cohen szerint bármilyen vonzó is legyen a vezető szerep elérése, az európai döntéshozók nagy valószínűség szerint nem kockáztatnak meg egy széles körű geopolitikai konfliktust, így az euró nemzetközi szerepének erősítése a piac feladata marad. Az egységes valuta Európa tágabb szomszédságán kívül aligha rúghat labdába. Míg a dollárnak van alternatívája, az Egyesült Államok által nyújtott biztonságnak nincs.⁴³

Az euró a kilencvenes években táplált remények ellenére nem vált a dollár egyenrangú társává a világgazdaságban, a jelenlegi szisztéma inkább egy „egy és egy fél” valutára épülő rendszernek tekinthető.⁴⁴ Szerintük az euróval kapcsolatos túlzott bizakodás a monetáris hatalom fogalmának félreértelmezéséből fakad. A nemzetközi monetáris hatalom két fontos dimenzióból tevődik össze, ezek az önállóság és a befolyás. Előbbi alapvetően a cselekvési képességet jelenti, mennyire képes egy aktor függetleníteni magát a külső hatásoktól, érdekektől. Utóbbi az események irányítására vonatkozó befolyásolási képességet foglalja magában. Ebben az értelemben egy állam akkor sikeres, ha hatékonyan képes nyomást gyakorolni más szereplőkre. Míg az

⁴⁰ Az EKB monetáris politikája túlzottan infláció központú, míg a stabilitási és növekedési egyezmény nem támogatja a növekedést (anti-growth bias).

⁴¹ Az Európai Központi Bank hevesen vitatott intézkedései közé tartozik a 2008. augusztusi kamatdöntés, amikor a növekedési kilátások lassulása ellenére, az élelmiszer- és nyersanyagárak növekedésére hivatkozva az alapkamat emelése mellett döntött.

⁴² COHEN 2009.

⁴³ Uo.

⁴⁴ COHEN – SUBACCHI 2011: 137.

eurózóna képes volt nem elhanyagolható mértékben növelni önállóságát, befolyása nem emelkedett ezzel párhuzamosan. Az autonómia magában foglalja, hogy a részt vevő államoknak többet nem kell tartaniuk az árfolyammozgások negatív következményeitől. A likviditási pozíció javulása következtében a fizetési mérleg deficitjének finanszírozása saját pénzzel is végbemehet. Javítanivaló azonban még ezen a területen is marad. Az EKB az árfolyam ingadozások passzív szemlélője, feladata csak az infláció elleni harcra összpontosul. Az önállóság kapcsán elért eredmények nem érték el a várt szintet. A fő problémát abban látják, hogy az autonómia kapcsán elért lehetőségekkel nem tudott mit kezdeni az euróövezet. A nemzetközi szinten rendkívül gyenge a monetáris unió képviselője.⁴⁵ Az Egyesült Államok monetáris befolyásoló képességét meg sem közelítik az eurózóna lehetőségei.

A dollár lehetséges kihívói előtti legfőbb akadályt a hálózati hatásokban látja Mateos y Lago és kollégái.⁴⁶ Felteszik a kérdést, hogy teljes mértékben helyettesíthető valuták képesek lehetnek-e leküzdeni a dollárt jelenleg, illetve a brit fontot korábban támogató hálózati hatásokat. A történelem szerintük azt mutatja, hogy egy több kulcsvalutára épülő rendszer mindig egy domináns eszköz irányába visz. Következésképpen, ha az euró a dollár szintjére emelkedne, ez a rendszer nem lenne tartós. Egy több kulcsvalutára épülő rendszer hátránya abban áll, hogy gazdaságpolitikai koordináció hiányában instabilitást vinne a rendszerbe, mivel a jegybankok aktív portfólió-kezelése következtében fokozódna a valutaárfolyamok volatilitása. Legnagyobb előnye viszont a versenyhelyzet jelentette gazdaságpolitikai fegyelem, a külső egyensúly nagyobb szerepet kapna a döntéshozatal során. Mindenesetre a közeljövőben az Egyesült Államok pénzügyi piacának fejlettsége, valamint a hálózati hatások következtében nem tartják valószínűnek az euró nemzetközi jelentőségének érdemi bővülését. Egy felemelkedő valutának összességében kedvezőbb tulajdonságokkal kell rendelkeznie, mint az aktuális kulcsvalutának.

4.2. Az euró: komoly rivális vagy örök második?

Miután az előző részben irodalmi áttekintés keretében különböző véleményeket ütköztettünk, a következő bekezdésekben statisztikai adatok segítségével elemezzük az egységes valuta nemzetköziesedésének mértékét, előnyeit és hátrányait illetve a jövőbeli kilátásait⁴⁷.

A nemzetközi bizalom megszerzésének és megőrzésének minimális feltétele a valuta vásárlóerejének megőrzése. Ebből a szempontból az euróövezet egyértelműen sikeren könyvelhető el. A 2001 és 2012 közötti periódusban átlagosan 2,1 százalékra rúgott az inflációs ráta a monetáris övezetben, enyhén túllépve az Európai Központi Bank 2 százalékos célját. Ezzel szemben az Egyesült Államokban valamivel magasabb, 2,4 százalék volt az átlagos infláció. A különbség nem jelentős, így jelenleg úgy tűnik, hogy nem a belső értékállóság fogja eldönteni a dollár és az euró közötti küzdelmet. A múltbeli infláció alapján azonban nem lehet biztos előrejelzéseket adni a jövőre vonatkozóan, a pénzromlástól való félelem könnyen a jegybanki tartalékok

⁴⁵ Az eurózonának nincs egységes képviselője a Nemzetközi Valutaalapban. A G-7-ben csupán három, a legnagyobb három G7 tagállam képviselteti magát.

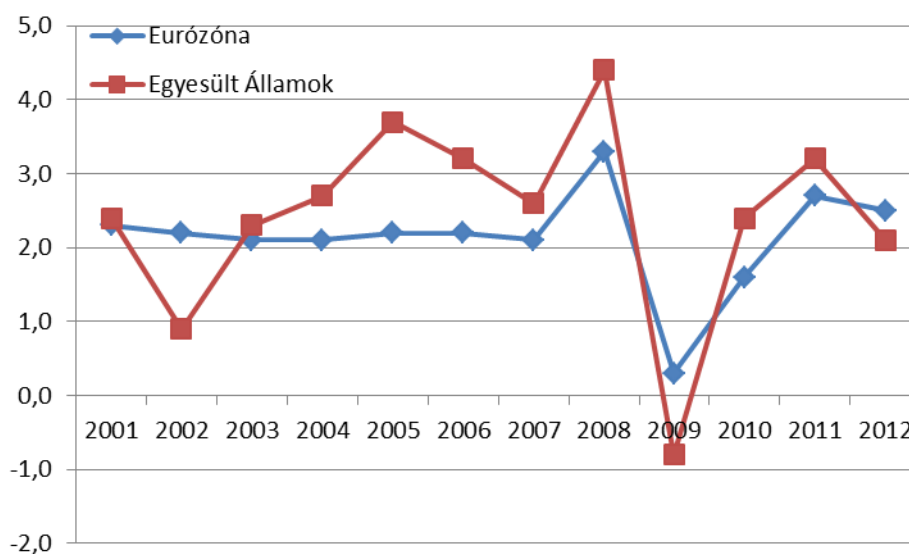
⁴⁶ MATEOS Y LAGO – DUTTAGUPTA – GOYAL 2009.

⁴⁷ Az euró nemzetközi helyzetének átfogó jelentését lásd ECB 2012.

átstrukturálását vonhatja maga után. A problémát az Egyesült Államok gyorsan növekvő adóssága okozza, illetve a félelem, hogy a gazdaságpolitikai vezetés a drasztikus fiskális megszorítások helyett az adósság elinflálásával kívánja megoldani a problémát. Európában ennek a valószínűsége kisebb, mivel Németország ösztönzésére 2010-től a periférikus országok komoly lépéseket tettek a fiskális egyensúly helyreállítása érdekében. Utóbbiak ugyan a növekedési ütem csökkenésével jártak, de az államháztartási hiányok is mérséklődtek. Az EKB sokat bírált kötvényvásárlásai eddig nem fokozták az inflációt.⁴⁸ Másrészt, az inflációs fegyver hatékonysága nem egyértelmű, mivel az állampapírok egy része rövid lejáratú így a befektetők gyorsan reagálnak a pénzromlási ütem emelkedésére.

További hátrányt jelent az euró számára, hogy az Európai Központi Bank csupán 1999 óta létezik, míg a Fed már egy évszázada. A hitelesség megszerzéséhez időre van szükség. Hiába épített fel évtizedek alatt a Bundesbank alacsony infláció melletti elköteleződése komoly mértékű hitelességet, Németország csak egy az euróövezet 17 tagállama közül.

9. ábra: Az éves infláció az eurózónában és az USA-ban (százalék)



Az adatok forrása: Eurostat, Bureau of Labor Statistics

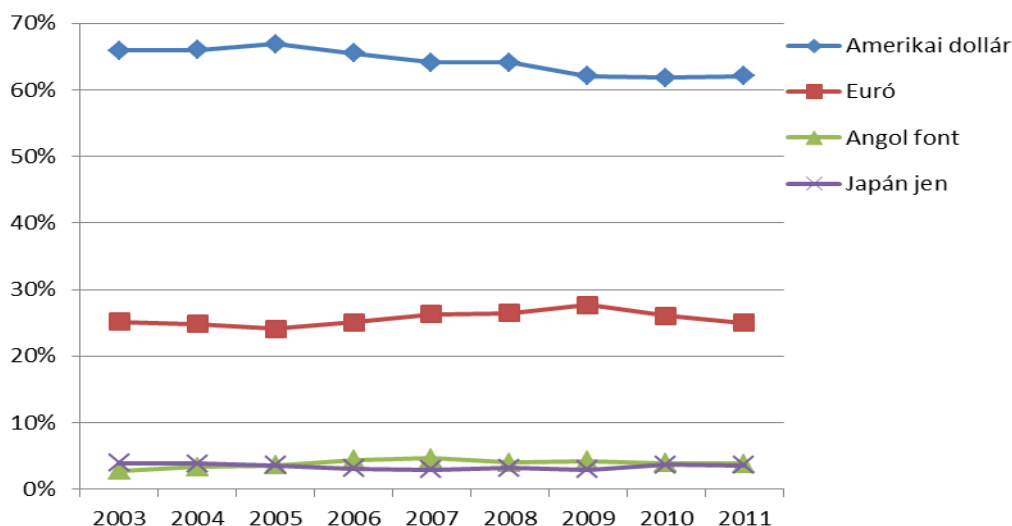
Az egységes valuta tartalékvalutaként betöltött szerepét vizsgálva azt mondhatjuk, hogy lassan teret nyer, szerepe azonban még mindig jóval elmarad a dollaré mögött.⁴⁹ A világ összes tartalékállományát tekintve 2003 és 2011 között az amerikai dollár részaránya 66 százalékról 62 százalékra zsugorodott, míg az euró megközelítőleg 25

⁴⁸ Az EKB 2010 tavaszán kezdődő másodpiaci állampapír-vásárlásai heves bírálatokat váltottak ki, bár valószínűleg nélkülük a pénzügyi stabilitás került volna veszélybe.

⁴⁹ A rendelkezésre álló adatok nem teljesek, lásd a 10. és 11. ábra megjegyzését.

százalékon stagnált.⁵⁰ Az európai egységes valuta 2009-ben 27 százalékon érte el a csúcspontját, majd az eurózóna adósságválság miatt némileg csökkent. A harmadik és negyedik helyen álló japán jen és angol font komoly lemaradást mutat az első két valutához képest, részarányuk 2,5-4,5 százalék között ingadozott 2003 és 2011 között. A folyamat lassúságát jól érzékelteti, hogy a 2009-ig tartó trend folytatódása esetén még megközelítőleg 35 évre lenne szükség ahhoz, hogy az euró részaránya elérje a dollárét. Ha csupán a feltörekvő államokat vizsgáljuk, az euró lemaradása hasonló képet fest az előzőekhez: részaránya 2003 és 2011 között 30-ról 27 százalékra csökkent, míg a dolláré 63 százalékról 58-ra mérséklődött.⁵¹ Az euró 2009-ben érte el csúcspontját, azóta folyamatosan szorul vissza. Ebben az összevetésben a jen és a font alacsony bázisról indulva komolyan növelte részarányát, 2011-ben összesen a teljes tartalékállomány közel 10 százalékáért felelnek.

10. ábra. A valutatartalékok összetétele a világon



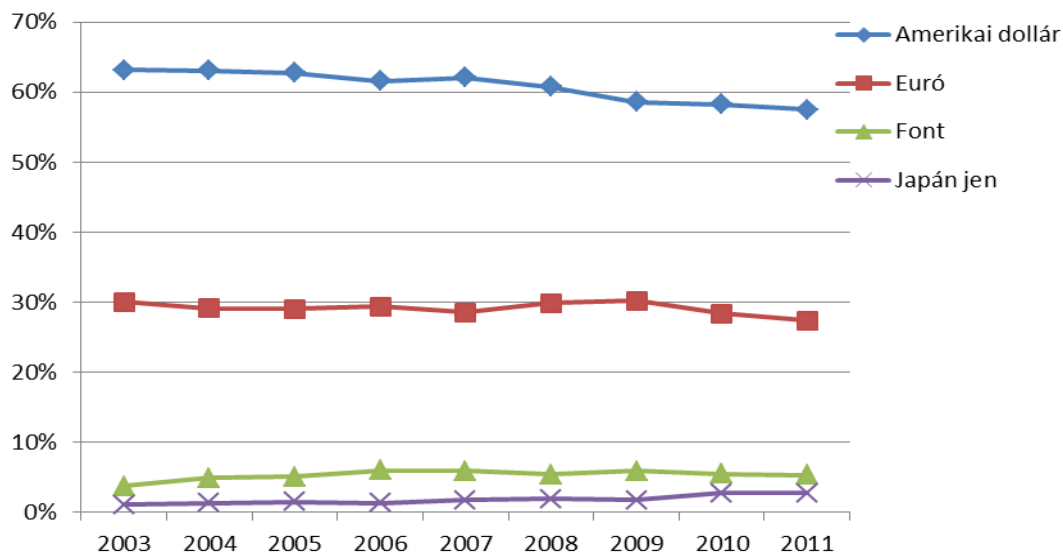
Forrás: Az IMF COFER adatbázisa alapján saját számítás

Az IMF nem rendelkezik átfogó statisztikával a tartalékok összetételéről mivel nem minden ország készít jelentést az adatokról a nemzetközi szervezetnek. Megközelítőleg a tartalékok 73 százalékáról volt pontos információ 2003-ban, ami 2012-re 55 százalékra csökkent.

⁵⁰ Truman és Downson kiemeli, hogy a dollár részarányának csökkenése „passzív” módon történt, vagyis a dollártartalékok relatív árának csökkenéséből következik, míg az „aktív” diverzifikáció, azaz a dollártartalékok átkonvertálása csak az eltolódás kisebb részét magyarázza. Lásd TRUMAN – DOWSON 2008.

⁵¹ A feltörekvő gazdaságokra vonatkozó adatok hátránya, hogy kevésbé megbízhatóak, mint a fejlett országokból érkezők. Másrészt viszont jobban tükrözik a valuták iránti preferenciát, mivel a leggazdagabb országok nyilván nem tarthatják saját pénzüket tartalékként.

11. ábra: A valutatartalékok összetétele a feltörekvő és fejlődő gazdaságokban



Forrás: Az IMF COFER adatbázisa alapján saját számítás

A feltörekvő államok tartalékainak devizális összetételéről még kevésbé megbízható adatok állnak rendelkezésre, 2003-ban teljes tartalékállományuk mintegy 53 százalékának devizális összetétele volt ismert, ami 2012-re 39 százalékra csökkent. Az országcsoport tartalékállományának mintegy felével rendelkező Kína szintén nem jelenti a devizális összetételt.

Az adatok azt mutatják, hogy az euró stabil, de jelentős hátránnyal bíró másodiknak tekinthető, az optimista várakozások nem igazolódtak be, de az egységes valuta képes volt a minimális elvárható szintre emelkedni. Kiemelendő még a brit font viszonylag jó teljesítménye, a másodvonal valutái között stabil első hely jellemzi. Ez felhívja a figyelmet az eurózóna bővítésében rejlő lehetőségekre. Amellett, hogy az Egyesült Királyság csatlakozása a bruttó hazai termék növekedése és a fejlett londoni pénzügyi piacok eurózónához való tartozásán keresztül erősítené az euró pozícióit, azonnali hatásként növelné az euró részarányát a világ tartalékállományában. A bővítés pozitív hatása azonban a politikai színtérre kilépve már nem egyértelmű.⁵² Nagy-Britannia soha nem volt az európai integráció éllovasa, belépése valószínűleg nehezítené az eurózónán belüli döntéshozatalt, az egységes hang megteremtése még az eddigieknél is komplikáltabbá válna. Az eurózóna válságát követően Nagy-Britanniában visszaszorult az euróövezeti csatlakozást sürgetők hangja, úgy tűnik, hogy középtávon sem várható a font lecserélése.

A tartalékállományra vonatkozó aggregált adatok mögött fontos különbségek fedezhetők fel az egyes országok vonatkozásában. Az euró, ha egyelőre globálisan nem is versenyezhet a zöldhasúval, regionális szinten már most is fontos tartalékvaluta. Az euró bevezetését az Európai Unióhoz való csatlakozáskor vállaló tagállamokban - hasonlóan a jövőbeli belépésre esélyes országokhoz – már jelenleg is az euró az első

⁵² COHEN 2011.

számú tartalékeszköz.⁵³ Különösen a valutatanácsot működtető Bulgária és Litvánia esetében játszik domináns szerepet az egységes valuta. A hagyományosan az Egyesült Államok befolyási zónáját jelentő egyes latin-amerikai országokban is magasabb a világtárlagnál az euró részaránya, ami arra utal, hogy az egységes valuta képes lehet kitörni a regionális szerepből. Kedvezőtlen azonban az euróövezet szempontjából, hogy a feltörekvő BRIC-országokban még mindig a dollár a domináns valuta.

4. táblázat: Az euró részaránya a jegybanki tartalékokban (százalék)

	2008	2009	2010	2011
Bulgária	99,1	99,1	99,6	99,9
Csehország	62,6	61,3	57,4	60,1
Litvánia	60,5	63,1	58,3	57
Lengyelország	33,7	36,7	35	30,4
Románia	63,2	65,2	67,2	77,8
Svédország	48,5	48,1	50	37
Egyesült Királyság	40,2	63,3	59	59,1
Horvátország	76,6	71,7	73,7	75,9
Szerbia	70,3	71,9	n.a.	n.a.
Kanada	40,4	41,9	40	37
Egyesült Államok	53,7	54	54,2	53,5
Norvégia	48,3	47,2	36,4	36,1
Oroszország	40	33,2	n.a.	n.a.
Svájc	47,9	55,6	54	57
Chile	37,3	34,8	35,2	35,5
Peru	14,9	17,4	16,8	38

Forrás: ECB (2012)

Megjegyzés: az adatok az év végi értéket tükrözik

Ahogy az irodalmi áttekintésből és a történelmi példából kiderült, a gazdasági teljesítmény önmagában nem elég ahhoz, hogy egy nemzeti valutából globális tartalékvaluta váljon, még akkor sem, ha a jelenlegi globális pénzt is súlyos nehézségek terhelik. Azt mondhatjuk, hogy a gazdasági fundamentumok a szükségesek, de nem

⁵³ Persze ez magában foglalja azt is, hogy az érintett országok GMU csatlakozása után az euró részaránya a világ tartalékállományában csökkenni fog. Ez a hatás az érintett országok alacsony gazdasági súlya miatt azonban nem jelentős.

elégséges feltételt jelentik. Az eurózóna megfelel ezeknek a kritériumoknak, míg számos egyéb tekintetben jelentős hátrányban van az Egyesült Államokkal szemben. Az európai egységes valuta mögött csak egy gazdasági tömörülés, nem politikai hatalom áll. Annak ellenére, hogy az elmúlt tíz évben az euróban denominált eszközök piacának likviditása jelentősen javult, fokozatosan dolgozva le a dollárpiacokkal szembeni hátrányából, a likviditás és hitelminőség tekintetében továbbra is hátrányban van a dollárhoz képest.⁵⁴ A tranzakciós költségek nem süllyedtek a kívánt szintre. Hátrányt jelent az államkötvénypiacok heterogenitása, az egységes kötvénypiac hiánya. Az egyes kormányok államadósságát és költségvetési hiányát finanszírozni hivatott kötvények kamatlába jelentős eltéréseket mutat a zóna országaiban,⁵⁵ likviditási szintjük is államonként változik. Ezzel összefüggésben az eurózónát alkotó országok államcsőd kockázata eltérő és jelentős ingadozásokat mutatott a gazdasági válság kitörése után. Az egységes államkötvénypiac létrehozása erősítené az euró pozícióját, de annak haszna egyenlőtlenül oszlana meg a tagállamok között, így a közeljövőben előrelépés ezen a téren nem várható.⁵⁶ Az Európai Központi Bank vezetése többször hangsúlyozta, hogy az eurót nem a dollár vetélytársának szánták, és nem kívánják erősíteni az euró szerepét a világ monetáris tartalékaiban. A Cohen által szükségesnek tartott erőteljes kiállítás az egységes valuta nemzetközi szerepe erősítése érdekében egyelőre nem következett be.

5. A renminbi mint potenciális kihívó

5.1. A kínai valuta nemzetközi szerepe: helyzetkép

A kínai gazdaság gyors ütemű fejlődését nem követte a renminbi nemzetközi szerepének erősödése, ez azonban nem jelenti azt, hogy a jövőben sem várható a kínai pénz világgazdasági jelentőségének fokozódása. Ennek valószínűségét emeli, hogy a kínai kormányzat az elmúlt években többször is kiállt a renminbi nemzetköziesedése mellett. A szavakat tettek követték, a kormányzat több lépése is ebbe az irányba mutat. Bár nehezen jelölhető ki egy adott év, amikor a kínai vezetés a renminbi nemzetközi szerepének elősegítésébe kezdett, egy 2006-ban megjelent jegybanki jelentést⁵⁷ könnyen fordulópontnak tekinthetünk.⁵⁸ Az írás mellett érvelt, hogy eljött az idő a kínai valuta nemzetközi szerepének erősítésére. A lehetséges előnyök között kiemelik, hogy Kína nemzetközi státusza mellett a gazdaság versenyképessége is emelkedne, így a fennálló lehetőséget meg kell ragadni. A tanulmány szerzői szerint a nemzetköziesedés elkerülhetetlen választásnak tekinthető.

Figyelembe kell venni, hogy a történelmi tapasztalatok szerint az állami beavatkozás messze nem garantálja a hazai valuta sikeres nemzetköziesedését. Az 1980-as években

⁵⁴ GALATI – WOOLDRIDGE 2006: 16.

⁵⁵ A különbség kismértékű volt a válságot megelőző években, 2008-tól viszont egyre jelentősebb különbségeket figyelhetünk meg, elég csak Görögországra és Írországra gondolni, mint drasztikus romlást elszenvedő országokra

⁵⁶ EICHENGREEN 2009: 4.

⁵⁷ PEOPLE'S BANK OF CHINA 2006

⁵⁸ COHEN 2012.

Japán próbálkozott a jen világgazdasági szerepének erősítésével, de a törekvés végül kudarccal zárult. A kis számú azon valuta közül, melyek jelentős nemzetközi szerepet játszanak vagy játszottak a világgazdaságban kivétel nélkül mind a valuta kiemelkedő tulajdonságainak köszönhetően felemelkedésüket és nem az állami tervezés eredményeként sikerült komoly nemzetközi pozíciót elérniük. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az állam ne segíthetné a valuta határokon túli használatát, csupán azt, hogy önmagában az állami támogatás kevésnek bizonyulhat. Az Egyesült Államok és a Fed a század elején komoly mértékben segítette a dollár nemzetköziesedését, ami meggyorsította a zöldhasú első számú kulcsvalutává történő előrelépését. A Fed létrehozásakor azonban az Egyesült Államok már a világ legnagyobb gazdasága volt és a nemzetközi kereskedelemben is fontos szerepet játszott, az alapvető fundamentumok tehát már nagyrészt rendelkezésre álltak a dollár kulcsvalutává válásához, míg a jegybanki szerepkört betöltő Fed a pénzügyi piacok fejlesztésén keresztül támogatta a dollár vonzerejének növekedését.

A következő oldalakon áttekintjük a kínai valuta nemzetköziesedését akadályozó vagy segítő tényezőket, kiemelve az elmúlt években tapasztalt változásokat. Elsőként a kínai tőkemérleg nyitottságát vizsgáljuk. A gazdasági növekedés hajtóerejének tekinthető kivitel folyamatos növekedése érdekében alulértékelt valutaárfolyam tőkekorlátozások fenntartása nélkül nem lenne elképzelhető, így a kínai állam az elmúlt évtizedekben komoly tőkekorlátozásokat alkalmazott. A de jure nyitottság vizsgálatára a Chinn – Ito indexet használjuk. Az 5. táblázat a tartalékvaluta-szerepkört betöltő valutával rendelkező államok mellett a főbb feltörekvő államokat, így Kínát is szerepelteti. A teljesen nyitott tőkemérleggel rendelkező fejlett országok a 2,46-os maximális értékkel rendelkeznek, ezzel szemben a feltörekvő államok mellett jellemzően negatív számok szerepelnek. A Kína esetén számított -1,16 azt jelzi, hogy – Indiához és Dél-Afrikához hasonlóan – egy komoly tőkekorlátozásokat érvényben tartó országról van szó. A teljes idősort vizsgálva feltűnő, hogy javulás utoljára 1993-ban történt, azóta stagnál a kínai index. Hozzá kell tenni azonban, hogy a Chinn-Ito index módszertanából következően csak drasztikus változások esetén változik az index, vagyis meglehetősen nagy tehetetlenséggel bír, a kisebb lépéseket nem képes érzékelni (ez magyarázza, hogy miért van sok azonos érték a táblázatban).

5. táblázat: A Chinn – Ito index alakulása

Ország	1990	2000	2010
Egyesült Államok	2,46	2,46	2,46
Egyesült Királyság	2,46	2,46	2,46
Svájc	-	2,46	2,46
Japán	2,46	2,46	2,46
Németország	2,46	2,46	2,46
Brazília	-1,86	-1,16	0,16
Oroszország	-	-0,80	0,42

Dél-Afrika	-1,86	-1,16	-1,16
India	-1,16	-1,16	-1,16
Kína	-1,86	-1,16	-1,16

Forrás: http://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.htm

Megjegyzés: az eurózóna képviselőjében Németország szerepel, mivel nincs külön érték a GMU-ra

Bár a Chinn–Ito index szerint a kínai tőkekorlátozások a fejlett országokhoz képest még mindig szigorúak tekinthetők, az ázsiai ország kormányzata az elmúlt években számos intézkedést hozott a renminbi használatát korlátozó szabályok enyhítése érdekében. A kínai jegybank a világgazdasági válság kitörése után, 2008 végén devizacsere (swap) megállapodásokat kötött számos külföldi jegybankkal, azzal a céllal, hogy a kereskedelmi forgalom zavartalan fenntartása érdekében renminbi forrásokat biztosítson kereskedelmi partnerei számára. Mintegy 3 év leforgása alatt összesen 18 országgal kötöttek megállapodást, melyek összértéke 1540 milliárd jüant ért el.⁵⁹ A devizacsere-megállapodásokon túl 2009 elejétől fogva a pekingi vezetés fokozatosan növelte azon kereskedelmi tranzakciók körét, melyeknél engedélyezték a kínai pénz használatát. A kisebb környékbeli ázsiai országokban informálisan már régóta engedélyezett a renminbi használata. 2010 szeptemberétől lehetővé tették, hogy külföldi vállalatok jüanban vezetett számlákat nyissanak kínai bankoknál. Mindezek következtében 2011 közepére már nyolc százalékra emelkedett Kína jüanban lebonyolított kereskedelmi tranzakcióinak az összforgalomhoz mért aránya, míg pár évvel korábban ez a szám lényegében a nullával volt egyenlő.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a korábbi szabályok nagyrészt fennmaradtak, de kevésbé tekinthetők szigorúak. A közeljövőben várhatóan tovább lazulnak a kínai tőkekorlátozások, párhuzamosan azzal az explicit céllal, hogy Shanghai 2020-ra a világ egyik legfontosabb pénzügyi központjává váljon. Az óvatosság azonban továbbra is fontos jellemzője marad a kínai gazdaságpolitikának, mivel az ellenőrizetlen tőkeáramlások destabilizálhatják a hazai monetáris politikát továbbá buborékok kialakulásához és nem hatékony tőkeallokációhoz vezethetnek. Továbbá a tőkeáramlások hirtelen megszakadása komoly reálgazdasági hatásokkal járó pénzügyi válságot idézhet elő. Megemlítendő még az a kínai félelem, mely szerint a tőkeáramlások liberalizációját számos hazai gazdasági szereplő arra használná ki, hogy külföldre vigye hazai megtakarításait, ami könnyen kimerítheti az ország több mint 3000 milliárd dollárra rúgó devizatartalékait.⁶⁰

A de jure nyitottság értékelése után a de facto, vagyis tényleges pénzügyi nyitottsággal foglalkozunk. Utóbbi a globális pénzügyi piacokkal való összefonódást méri, amit a gyakorlatban a bruttó követelések és kötelezettségek állományával mérhetünk. 2004 és 2010 között a bruttó külső pozíció (a követelések és kötelezettségek összege) meredeken emelkedett, 1,5 milliárd dollárról 6 milliárd fölé nőtt. A kínai bruttó hazai termék gyors ütemű bővülése miatt a GDP-hez mért érték

⁵⁹ COHEN 2012: 5.

⁶⁰ VALLÉE 2012: 20.

kevésbé látványos, míg 2004-ben a GDP 80 százalékát érte el a bruttó külső pozíció, 2010-re ez 100 százalék felé emelkedett. Amennyiben az előző bekezdésekben vizsgált országokkal hasonlítjuk össze a kínai értéket megállapítható, hogy az abszolút számokban a többi feltörekvő ország mellett Svájcot is megelőzi. Viszont ha a bruttó hazai termékhez mért mutatót tekintjük, Indián és Brazílián kívül minden más ország nagyobb értéket tud felmutatni.

Összességében Kína szabad tőkeáramlást korlátozó intézkedései az elmúlt évek lassú liberalizációs törekvései ellenére is még mindig jóval magasabb szintet érnek el, mint a jelenlegi tartalékvalutákat kibocsátó államok teljesen liberalizálnak tekinthető tőkemérlege. A következő években csak lassú előrelépés várható.

A következő általunk vizsgált feltétel a hazai pénzügyi piacok fejlettsége. Ahogy a 2.2. alfejezetben láttuk, a tartalékvalutát kibocsátó állam pénzügyi rendszerének ki kell elégítenie a piaci szereplők széles termékpalettára, nagy volumenű tranzakcióra valamint kockázatkezelésre vonatkozó igényeit. A kínai pénzügyi rendszer több tekintetben is eltér a fejlett országokétól, amennyiben továbbra is a nagyrészt az állam által közvetlenül irányított bankok dominálják. Ezt mutatja, hogy a hitelek szerepe annak ellenére jelentősen meghaladja a kötvény- és értékpapírpiacon jelentőségét, hogy utóbbiak aránya emelkedő tendenciát mutat. A hitelek aránytalanul nagyobb részét ráadásul az állam a vállalkozások (főleg az állami tulajdonban lévő vállalatok) felé irányítja, míg a háztartások szerepe ebből a szempontból jelentéktelen.

Az elmúlt években elért eredmények közül kiemelkedik a tőkepiacok fejlesztése. A piaci kapitalizáció és forgalom 2005-től komoly emelkedésnek indult, így 2010-re az Egyesült Államok után a világ második legnagyobb tőkepiaci kapitalizációt és forgalmat Kína jegyezte fel. Számos korlátozás azonban továbbra is fékezi a kínai tőkepiac fejlődését. A külföldi befektetők részvétele így továbbra is erősen korlátozott, valamint a kínai részvénytőkepiac rendkívül volatilis, ami óvatosságra inti a befektetni vágyó gazdasági szereplőket. Ráadásul az Egyesült Államokkal szemben fennálló hátrány továbbra is óriási, több szempontból is legalább négyszeres. További nehézséget jelent, hogy a kormányzati és vállalati adósságok piaca a gyors fejlődés ellenére továbbra is alulfejlett. A nem pénzügyi vállalatok vállalati kötvényei 2005 előtt gyakorlatilag nem léteztek. Nem csupán az Egyesült Államok, de Japán és néhány szempontból Németország kötvénypiaca is fejlettebb a kínainál. A kínai államkötvények forgalma rendkívül alacsony, amit részben a külföldiekre vonatkozó tilalom magyaráz. Ezzel szemben a vállalati kötvények forgalma magasabb még az amerikai értéknél is, az abszolút mérete azonban kevesebb, mint a tizede az Egyesült Államokénak.

A kínai renminbi nemzetközi szerepének gyengeségét jól mutatja a nemzetközileg kibocsátott (tehát nem a kibocsátó országban piacra dobott) kötvények denomináció szerinti összetételének vizsgálata. Hasonlóan a többi feltörekvő állam valutájához, a kínai renminbi szerepe elhanyagolható, még a fél százalékot sem teszi ki. A listát az öt jelenlegi tartalékvaluta vezeti, összesen a kibocsátott kötvények közel 94 százalékáért felelnek. Az euró ebből a szempontból megelőzi az amerikai dollárt, míg az angol font tartalékvaluta-szerepénél nagyobb szeletet hasít ki a nemzetközi kötvények állományából.

6. táblázat: A nemzetközi kötvények állománya (milliárd dollár)

Valuta	2012. szeptember	A teljes százalékában
Amerikai dollár	7025,1	33,86%
Euró	9328,3	44,96%
Angol font	1995,6	9,62%
Japán jen	716,6	3,45%
Svájci frank	376,2	1,81%
Dél-afrikai rand	35,649	0,17%
Brazil reál	45,287	0,22%
Kínai renminbi	54,616	0,26%
Orosz rubel	28,715	0,14%
Indiai rúpia	10,966	0,05%
Összesen	20747,4	100,00%

Forrás: BIS

Megjegyzés: az összesen alatt a teljes állományt kell érteni, nem a fenti adatok összegét

Összességében Kína pénzügyi piacai számos tekintetben elmaradnak attól amit fejlett pénzügyi piacoknak nevezhetünk. A renminbi nemzetközi szerepének érdemi emelése során az egyik legnagyobb kihívást továbbra is a pénzügyi rendszer alulfejlettsége jelenti.

Az utolsó általunk tanulmányozott feltétel a makroökonómiai politikákat érinti. A hosszú távú inflációs várakozásokat rögzítő és az általános makroökonómiai stabilitást biztosító gazdaságpolitika elengedhetetlen a nemzetközi szerep eléréséhez szükséges bizalom megszerzéséhez. A makroökonómiai stabilitás szempontjából kedvező, hogy a kínai államadósság és költségvetési hiány a fejlett országok hasonló mutatóihoz képest alacsony, így a nem-fizetési kockázat elhanyagolható, továbbá válságok esetén elegendő mozgástér áll a kormányzat rendelkezésére anticiklikus gazdaságpolitika folytatására. Az alacsony állami eladósodottság a pénzügyi rendszer fejlettsége tekintetében viszont egyértelműen hátrányának tekinthető, mivel a biztonságosnak tekinthető államkötvények kínálata ennek következtében korlátozott, ami akadályozhatja a renminbi globális tartalékvalutává válását.

Szintén sikeresnek tekinthető Kína az infláció elleni harcban. A fejlett országokhoz és a dinamikusan növekvő feltörekvő államokhoz hasonlóan az elmúlt évtizedekben lépésről lépésre mérséklődött a kínai infláció volatilitása. Az általunk vizsgált feltörekvő országok közül 2000 és 2010 között Kína érte el a legstabilabb pénzromlási ütemet. A vitathatatlan eredmények ellenére az ázsiai ország komoly hátrányban van a jegybanki

hitelességet tekintve. A Fed és az Európai Központi Bank infláció melletti elkötelezettségét senki nem vonja kétségbe, míg a kínai jegybanknak egyszerűen nem állt rendelkezésére elegendő idő a hitelesség megteremtéséhez. Hogy mikorra érhet el a kínai központi bank a fejlett országok jegybankjaihoz hasonló hitelességi szintet jelenleg nehezen prognosztizálható.

7. táblázat: Az éves inflációs ráta volatilitása

Ország	1980-1990	1990-2000	2000-2010
Eurózóna	-	0,6	0,5
Németország	1,6	1,1	0,7
Japán	1,8	1,3	0,7
Svác	1,9	1,5	0,5
Egyesült Királyság	3,1	1,8	1,3
Egyesült Államok	2,3	1,2	1,1
Brazília	640,3	668,10	2,6
Kína	7,8	6,6	2,1
India	3,8	4,1	3,6
Oroszország	-	221	3,8
Dél-Afrika	4,9	4	3,4

Forrás: Prasad – Ye (2012) 33.

Megjegyzés: volatilitás alatt itt az éves inflációs ráta szórását értjük

5.2. A renminbi mint felemelkedő valuta

Egy valuta nemzetközi szerepének egy további mércéje, hogy hány ország használja de jure vagy de facto horgonyvalutaként. Subramanian és Kessler (2012) bemutatják, hogy 2010-től kezdődően a kínai renminbi egyre jelentősebb szerepet játszik referenciavalutaként, azaz egyre több állam valutájának árfolyama mozog együtt a kínai pénz kurzusával. Az ehhez hasonló együttmozgások alapját több megfontolás is képezheti. A kereskedelmi és pénzügyi kapcsolatok mellett különböző reálgazdasági sokkokra való hasonló reagálás valamint versenyképességi megfontolások állhatnak a háttérben. Vagyis egyrészt a központi bankok célnak tekinthetik az árfolyam stabilitásának biztosítását annak érdekében, hogy a hazai cégek Kínába irányuló kereskedelmét kiszámíthatóbbá tegyék. A versenyképességi szempontok alatt azt értjük, hogy mivel Kína a világ legnagyobb kereskedelmi hatalma, más hasonló jövedelmű országok részéről jogos lehet a félelem, hogy az ázsiai ország eléjük kerül a versenyben és kiszorítja őket exportpiacaikról. A veszélyeztetett államok stratégiája így arra irányul, hogy a lehető legkisebbre csökkentsék a Kínával szembeni költségversenyképességben fennálló hátrányukat, amit a renminbi árfolyamváltozásainak

követésével tudnak elérni. Összességében tehát elsősorban Kína világkereskedelemben betöltött szerepének töretlen növekedése magyarázza egyes ázsiai országok valutáinak és a renminbinek az egyre szorosabb együttmozgását.

Subramanian és Kessler⁶¹ Kelet-Ázsiában már egyfajta renminbi-blokk kialakulásáról beszél, mivel a kínai valuta a dollárt és az eurót háttérbe szorítva rövid idő alatt domináns pozíciót ért el, amit azzal támasztanak alá, hogy a 2010 és 2012 közötti adatok szerint a 2005 és 2008 közötti időszakhoz képest jelentősen nőtt a renminbivel együtt mozgó valuták száma a régióban. Tíz országot vizsgálva nyolcnál állíthatjuk, hogy a renminbivel mozgott együtt a nemzeti valuta. Az euró esetében hasonlóan nyolc esetről beszélhetünk, míg a dollárnál csak hat országot említhetünk. Ráadásul az együttmozgások a kínai pénz esetén a legnagyobb mértékűek.

Dél-Korea, Indonézia, Malajzia, a Fülöp-szigetek, Tajvan, Szingapúr és Thaiföld valutája szorosabban követik a renminbit mint a dollárt. A tény, hogy Kelet-Ázsiában egyre nő a kínai valuta jelentősége, nem csupán a földrajzi távolságot tükrözi, hanem a dinamikus növekvő kereskedelmi kapcsolatokat is, amit az bizonyít, hogy a Kínával történő kereskedelmi integráció és a nemzeti valuta renminbivel történő együttmozgása között erős kapcsolat figyelhető meg. Ráadásul a renminbi szerepe nem csupán Kelet-Ázsiára korlátozódik. A vizsgált 42 Kelet-Ázsián kívüli országból 9 valutája mozgott együtt a renminbivel. India és a földrajzilag jóval távolabb fekvő Chile és Dél-Afrika esetében szintén a kínai valuta a domináns referenciavaluta, míg Izrael és Törökország számára bár nem domináns, de a dollárnál fontosabb szerepet játszik. Így bár továbbra is igaz, hogy az euró és a dollár jelentősen jobb pozíciókat foglal el természetes befolyási övezetén túl, mint a kínai valuta, a tendencia alapján a jövő a renminbinek dolgozik. Subramanian és Kessler végkövetkeztetése szerint a 2030-as évek közepére a kínai jüan globális referenciavalutává válhat, amennyiben a fő hajtóerőt a nemzetközi kereskedelemben betöltött kínai szerep jelenti, míg erre sokkal korábban sor kerülhet amennyiben Kína átfogó reformokat hajt végre. Hasonló következtetésekre jutott Subramanian is. Szerinte amennyiben Kína képes lesz elérni pénzügyi piacainak és tőkmérlegének liberalizációját a kínai renminbi már a közeljövőben, talán 10-15 éven belül is nemzetközi valutává válhat.⁶²

Chen – Peng – Shu⁶³ empirikus modelljében kimutatta, hogy amennyiben a renminbi egy csapásra konvertibilissé válna, a lineáris modell szerint a kínai valuta részaránya a világ hivatalos tartalékaiban körülbelül 10 százalékot tenne ki. A nem-lineáris modellel számolva pedig mintegy 3 százalékra rúgna. Mindez azt jelenti, hogy a renminbi szerepe a japán jenhez és az angol fonthoz hasonló jelentőséget érne el. Hangsúlyozzák, hogy végső soron a piaci erők határozzák majd meg a kínai valuta jövőbeli nemzetköziesedését. Dorruci – McKay négy, a renminbi nemzetközi valutává válásához alapvető feltételt sorol fel. Egyrészt a tőkmérleg liberalizációjával párhuzamosan rugalmasabb árfolyamrendszer bevezetésére van szükség. Másrészt fejleszteni kell a hazai pénzügyi piacokat. Harmadrészt a gazdasági növekedés fenntartása érdekében továbbra is a felzárkózást támogató gazdaságpolitikát kell folytatni. Végül, de nem utolsósorban a kormánynak lépéseket kell tennie a kínai valuta nemzetközi

⁶¹ SUBRAMANIAN – KESSLER 2012.

⁶² SUBRAMANIAN 2011.

⁶³ CHENG – PENG – SHU 2009.

kereskedelemben történő használatának elősegítése érdekében.⁶⁴ Vallée szerint⁶⁵ a renminbi nemzetköziesedése már megkezdődött, de még nem határozható meg, hogy kidolgozott terv eredményének tekinthető-e az elmúlt évek fejlődése vagy csupán a piaci folyamatok hatásának tudható be. A jelenlegi keretek csupán csekély módosítása esetén is Kína képes lehet 7-10 éven belül a japán jen szintjére emelni nemzeti valutája nemzetközi szerepét. Komoly reformok végrehajtásával, ideértve a jogbiztonság fejlesztése mellett Sanghaj pénzügyi központtá emelését, 15-20 éven belül az európai egységes valuta komoly riválisává válhat egy több valutára épülő nemzetközi monetáris rendszerben. Sőt, 25-30 éven belül az euró mellett a dollárt is maga mögé szoríthatja mint hegemon nemzetközi valuta.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a renminbi világgazdasági szerepének erősödését politikai feltételek jelenleg ugyanúgy nehezítik, mint a fentiekben elemzett gazdasági tényezők. Az országot napjainkban irányító kínai diktatórikus berendezkedés inkább akadályozza, mint segíti a nemzeti valuta iránti bizalom erősödését. A tulajdonjogok védelme messze nem olyan erős, mint egy demokratikus berendezkedésű fejlett piacgazdaságban. A vezető párt politikája számos esetben kiszámíthatatlan és önkényes. A autokratikus berendezkedésnek köszönhetően az államigazgatás nem az áttekinthetőségéről és elszámoltathatóságáról híres. Maga a politikai stabilitás is veszélybe kerülhet, amennyiben a gazdasági növekedés visszaesése esetén növekszik az elégedetlenség vagy megerősödnek a demokratizálódást sürgető erők. A történelem azt bizonyítja, hogy a kulcsvalutát kibocsátó államok, így Nagy-Britannia vagy az Amerikai Egyesült Államok mind a kor viszonyai között kiemelkedően demokratikusnak tekinthető államok voltak. Mindez messze nem mondható el a Kínai Népköztársaságról. A jelenleg nemzetközi szerepet játszó valutákkal rendelkező országok között nem találunk egyetlen diktatórikus berendezkedésű államot sem.

6. Konklúzió

A 21. század elején az Egyesült Államok világgazdaságban betöltött szerepének csökkenése, az expanzív fiskális politika valamint az állami és magánszektor eladósodása megkérdőjelezte a dollár mint kulcsvaluta jövőjét. Különösen az amerikai pénzügyi piacokról kiindult, 2008-ban kitört válság után merült fel egy több lábon álló nemzetközi monetáris rendszer kialakulásának igénye.

A dollár egy kézenfekvő kihívójának az európai egységes valuta, az euró tekinthető. A vizsgált adatok alapján azonban egyértelműnek tűnik, hogy az euró szerepe a kezdeti reményteli várakozásokkal ellentétben még messze nem közelíti meg a dollárét. A nehézséget nem a makrogazdasági alapok, hanem az a tény okozza, hogy az eurózóna mögött nem egy egységes állam áll, hanem 17 szuverén ország. Az egységes kötvénypiac hiánya, az eurózóna gazdasági kormányzásának problémái valamint az eurózóna nemzetközi fellépésének gyengesége mind erre a tényre vezethetők vissza. A 2010 elejétől élesedő perifériás adósságválság következtében az euró nemzetközi

⁶⁴ DORRUCCI – MCKAY 2011.

⁶⁵ VALLÉE 2012.

szerepének lassú erősödése megállt, sőt némi csökkenés figyelhető meg az euróban denominált globális valutatartalékok részarányában.

Mindez azonban messze nem jelenti azt, hogy az euró az örök második szerepkörére lenne kárhóztatva. Az eurózóna szomszédságában már jelenleg is az euró a fő tartalékvaluta. A perifériás államok válságára adott válaszként várhatóan javul az Európai Unió gazdasági kormányzásának minősége. A kormányok költségvetési szigora következtében az adósság szint pár éven belül stabilizálódni látszik. Mindezen intézkedések középtávon növelhetik az egységes valuta vonzerejét. Ezzel párhuzamosan a legfőbb vetélytárs, a dollár veszíthet attraktivitásából. A költségvetési és folyó fizetési mérleg hiányának leépítése jóval nehezebbnek tűnik az Atlanti-óceán túloldalán. Az Egyesült Államok által garantált biztonság már messze nem olyan vonzó, mint a hidegháború idején. A legmagasabb tartalékállománnyal rendelkező feltörekvő államok nem tekinthetők az USA szoros szövetségeseinek. Vár-e addig a költségvetési kiigazítással az Egyesült Államok, amíg a kötvénytulajdonosok bizalma végleg meginog a zöldhasúban? Nem valószínű. Európának mindazonáltal készen kell lennie, hogy valódi alternatívát tudjon kínálni a dollárral szemben. Az európai gazdasági kormányzás reformja ezért is időszerű, nem csupán az adósságok kordában tartása érdekében.

A nemzetközi monetáris rendszerben a jelenleginél potenciálisan jóval komolyabb szerepre képes kínai jüan az euróhoz képest teljesen más kiinduló pozícióból indul. A kínai gazdaság elmúlt évtizedekben mutatott gyors ütemű növekedése ellenére a renminbi nemzetközi szerepe továbbra is mérsékelt. Az ázsiai ország gazdasági vezetése előtt továbbra is komoly akadályok állnak míg a jüan a jelenlegi nemzetközi valutákkal, vagyis a dollárral és az euróval egyenrangú nemzetközi szerepet játszhat. A történelmi tapasztalatok egyrészt azt mutatják, hogy a gazdasági fundamentumok és a politikai akarat még együttesen sem feltétlenül biztosítják a valuta világgazdasági jelentőségének érdemi emelkedését. Másrészt a dollár felemelkedésén keresztül megfigyelhető, hogy helyes kormányzati lépések és a regnáló kulcsvaluta gyengesége esetén egy ország valutája akár néhány évtizeden belül is vezető szerepet érhet el. A megoldandó fő nehézséget a fizetési mérleg liberalizációja mellett a jelenlegi gyors ütemű gazdasági növekedés fenntartása jelenti. Mindez az árfolyampolitika átgondolása mellett az eddigi növekedési modell átfogó reformját kívánja meg.

Összességében a dollár mindkét kihívója továbbra is komoly nehézségekkel küzd, így a zöldhasú szerepének érdemi visszaszorulása középtávon nem várható. Hosszabb távon azonban valószínűleg a jelenleginél kiegyensúlyozottabb nemzetközi monetáris rendszer fog kialakulni.

Felhasznált irodalom, rövidítések

ABBAS 2010 = Abbas, S. M. A. et al.: *Fiscal Policy and the Current Account*. In: *IMF Working Paper*, 2010, WP/10/121

BERGSTEN 1997 = Bergsten, C. F. (1997): *The Impact of the Euro on Exchange Rates and International Policy Cooperation*. In: Masson, P. R. - Krueger, T. H. – Turtelboom, B. G. (szerk.): *EMU and the International Monetary System*. Washington: International Monetary Fund, 1997.

BERNANKE 2005 = Bernanke, B.: Remarks by Governor Ben S. Bernanke: The Global

- Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit. *The Sandridge Lecture, Virginia Association of Economists, Richmond, VA (March 10)*
- BERNANKE 2010 = Bernanke, B.: *Monetary Policy and the Housing Bubble*. Speech at the Annual Meeting of the American Economic Association, Atlanta, Georgia, 2010.
- BIBOW 2010 = Bibow, J.: *Bretton Woods 2 Is Dead, Long Live Bretton Woods 3?* In: *Levy Economics Institute of Bard College Working Paper*, 2010, No. 597
- BLANCHARD – MILESI-FERRETTI 2009 = Blanchard, O. – Milesi-Ferretti, G. M.: *Global Imbalances: In Midstream?* In: *IMF Staff Position Note*, SPN 09/29
- CBO 2012 = Congressional Budget Office: *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2012 to 2022*, 2012
- CENSUS 2011 = United States Census Bureau: *The Older Population: 2010*. In: *2010 Census Briefs*, Issued November 2011
- CHENG – PENG – SHU 2009 = Cheng, H. – Peng, W. – Shu, C. (2009): *The Potential of the renminbi as an International Currency*. Hong Kong Institute for Monetary Research. Online tanulmány a <http://www.bis.org/repofficepubl/arpresearch200903.06.pdf> címen.
- CHINN – ITO 2007 = Chinn, M. D. – Ito, H.: *Global Current Account Imbalances: American Fiscal Policy versus East Asian Savings*. In: *La Follette School Working Paper*, 2007, No. 2007-012
- CHINN – FRANKEL 2008 = Chinn, M. – Frankel, J. (2008): *Why the Euro Will Rival the Dollar*. In: *International Finance*, 2008, 11:1. 49–73.
- COHEN 2009 = Cohen, B. J.: *Dollar Dominance, Euro Aspirations: Recipe for Discord?* In: *Journal of Common Market Studies*, 2009, Vol. 47. No. 4. 741–766.
- COHEN 2011 = Cohen, B. J.: *Enlargement and the International Role of the Euro*, In: *Cohen, B. J.: The Future of Global Currency, The Euro versus the Dollar*. New York: Routledge, 74-97.
- COHEN 2012 = Cohen, B. J.: *The Yuan's Long March: Can an International Currency be Manufactured?* In: *Working Paper, University of California, Santa Barbara*, 4. 2012.
- COHEN – SUBACCHI 2011 = Cohen, B. J. – Subacchi, P.: *A One-and-a-half Currency System*. In: *Cohen, B. J.: The Future of Global Currency, The Euro versus the Dollar*. New York: Routledge, 2011. 137–147.
- DORRUCCI – MCKAY 2011 = Dorrucci, E. – McKay, J.: *The International Monetary System after the Financial Crisis*. In: *European Central Bank Occasional Paper Series*, No. 123
- EICHENGREEN – FRANKEL 1996 = Eichengreen, B. – Frankel, J. A.: *On the SDR: Reserve Currencies and the Future of the International Monetary System*. In: *Center for International and Development Economic Research (CIDER) Working Papers C96-068*
- EICHENGREEN 2009 = Eichengreen, B.: *The Dollar Dilemma*. In: *Foreign Affairs*, Essay Sep/Oct 2009.
- EICHENGREEN 2010 = Eichengreen, B.: *The Renminbi as an International Currency*. In: http://emlab.berkeley.edu/~eichengr/renminbi_international_1-2011.pdf
- EICHENGREEN 2011 = Eichengreen, B.: *Exorbitant Privilege. The Rise and Fall of the Dollar*. Oxford University Press, 2011.
- EICHENGREEN – FELDMAN – LIEBMAN – WYPLOSZ 2011 = Eichengreen, B. – Feldman, R. – Liebman, von Hagen, J. – Wyplosz, C.: *Public Debts: Nuts, Bolts and Worries*. International Center for Monetary and Banking Studies (ICMB), Geneva, 2011.
- ECB 2012 = ECB : *The International Role of the Euro*, *European Central Bank*, July, 2012

- FRENKEL – SØNDERGAARD 2001 = Frenkel, M. – Søndergaard, J. (2001): *How does EMU Affect the Dollar and the Yen as International and Investment Currencies?* In: Moser, T. – Schips, B. (szerk.): *EMU, Financial Markets and the World Economy*. Boston: Kluwer Academic, 2001.
- GALATI – WOOLDRIDGE 2006 = Galati, G. – Wooldridge, P.: *The Euro as a Reserve Currency: a Challenge to the Pre-eminence of the US dollar?* In: *BIS Working Papers*, 2006, No. 215.
- GREENSPAN 2001 = Greenspan, A.: *The Paydown of Federal Debt*. Speech Before the Bond Market Association, White Sulphur Springs, West Virginia (via videoconference), 2001.
- KUTASI – VÍGVÁRI – DANI 2011 = Kutasi, G. – Vígvári, G. – Dani, Á. (2011): *Nemzetgazdasági versenyképesség: elmélet, mérés, esettanulmányok*. BCE Világgazdasági tanszék, TM 47 sz. műhelytanulmány, 2011.
- LANDAIS 2010 = Landais, B.: *The Monetary Origins of the Economic and Monetary Crisis*. In: *MPRA Paper* No. 23769, Online tanulmány a http://mpra.ub.uni-muenchen.de/23769/1/MPRA_paper_23769.pdf címen.
- LIN – FARDOUST – ROSENBLATT 2012 = Lin, J. Y. – Fardoust, S. – Rosenblatt, D.: *Reform of the international monetary system. A Jagged History and Uncertain Prospects*. In: *World Bank Policy Research Working Paper*, 2012, No. 6070
- LIM 2006 = Lim, E. G.: *The Euro's Challenge to the Dollar: Different Views from Economists and Evidence from COFER (Currency Composition of Foreign Exchange Reserves) and Other Data*. In: *IMF Working Paper*, 2006, WP/06/153
- MATEOS Y LAGO – DUTTAGUPTA – GOYAL 2009 = Mateos y Lago, I. – Duttagupta, R. – Goyal R.: *The Debate on the International Monetary System*. In: *International Monetary Fund, IMF Staff Position Note*, November 11, 2009, SPN/09/26
- NICKEL – VANSTEENKISTE 2008 = Nickel, C. – Vansteenkiste, I.: *Fiscal Policies, the Current Account and Ricardian Equivalence*. In: *European Central Bank Working Paper Series*, 2008: No. 935
- OBSTFELD – ROGOFF 2009 = Obstfeld, M. – Rogoff, K.: *Global Imbalances and the Financial Crisis: Products of Common Causes*. In: *Paper prepared for the Federal Reserve Bank of San Francisco Asia Economic Policy Conference*, <http://elsa.berkeley.edu/~obstfeld/santabarbara.pdf>
- PEOPLE'S BANK OF CHINA 2006 = People's Bank of China Study Group: *The Timing, Path, and Strategies of RMB Internationalization*, *China Finance* 5, 12-13.
- PORTES – REY 1998 = Portes, R. – Rey, H.: *The Emergence of the Euro as an International Currency*. In: *NBER Working Paper*, No. 6424, 1998.
- POSEN 2008 = Posen, A. S.: *Why the Euro will Not Rival the Dollar*. In: *International Finance*, Vol. 11. Issue 1. 75–100.
- PRASAD – YE 2012 = Prasad, E. – Ye, L. S.: *The Renminbi's Role in the Global Monetary System*. *IZA Discussion Papers*, No. 6335
- SHILLER 2007 = Shiller, R. J.: *Understanding Recent Trends in House Prices and Homeownership*. In: *Proceedings of the Symposium "Housing, Housing Finance, and Monetary Policy*, Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City, 2007. 89–123.
- SUBRAMANIAN 2011 = Subramanian, A.: *Eclipse: Living in the Shadow of China's Economic Dominance*. Peterson Institute for International Economics, Washington, DC, 2011.
- SUBRAMANIAN – KESSLER 2012 = Subramanian, A. – Kessler, M.: *The Renminbi Bloc is*

- Here: Asia Down, Rest of the World to Go?* In: *Peterson Institute for International Economics Working Paper Series*, WP 12-19
- TAYLOR 2007 = Taylor, J. B.: *Housing and Monetary Policy*. In: *NBER Working Paper Series* 13682., 2007.
- TRICHET 2007 = Trichet, J. - C. (2007): Transcript of the questions asked and the answers given at the ECB Press Conference, 6 June.
- TRUMAN – DOWSON 2008 = Truman, E. M. – Dowson, D.: *Mimeo on Reserve Diversification*. Peterson Institute Research, 2008.
- VALLÉE 2012 = Vallée, S.: *The Internationalisation Path of the Renminbi*. In: *Bruegel Working Paper*, 2012/05
- WARNOCK – WARNOCK 2009 = Warnock, F. - Warnock, V.: International Capital Flows and U.S. Interest Rates. *Journal of International Money and Finance*, 2009, Vol. 28. No. 6. 903–919.

Pálfiné Sipőcz Rita

Az Európai Unió mint sajátos gazdaságszervezési modell

Kihívások és válaszok az ezredforduló után

Az európai integráció bő hat évtizedes fejlődési pályáját áttekintve, különösen a 2008-tól kezdődő gazdasági-pénzügyi válság hatásainak figyelembe vételével joggal merül fel a kérdés, hogy az EU által megtestesített gazdasági-társadalmi modell mennyire tekinthető sikeresnek. Az európai szociális piacgazdaságok közös nevezőjeként, a világgazdaság fejlett régiói közül a szolidaritást, az állami gondoskodást leginkább felvállaló régióként, illetve a tagállamok közös értékválasztáson alapuló fejlődési stratégiájaként egyaránt értelmezhető európai modell gazdasági és társadalmi értelemben is modernizációs centrumként funkcionál a környező térség számára, az Unió földrajzi bővülési folyamata során pedig Európa egyre több állama valósított meg jelentős gazdasági felzárkózást és vált/válik részesévé a közösségi normaexportnak. A közösségen belül, az Unió külkapcsolataiban és integrációs sémaként egyaránt – az általa képviselt szolidáris és fenntartható gazdaságfejlesztési filozófia érvényesítésén keresztül – stabilizációs faktorként is funkcionál a nemzetközi rendszerben. Az európai gazdasági modell összetettsége híven tükrözi a nyugat-európai gazdasági integráció gazdagon rétegezett fejlődéstörténetét. Eddigi építkezési folyamata arra enged következtetni, hogy az EU-t érő kihívásokra – amelyek nem csekélyebbek, mint az említett gazdasági-pénzügyi válság, a versenyképesség, a fejlettségbeli különbségek mérséklése, a lakosság elöregedése, vagy a közösségi intézményrendszer problémái – a tagállamok közös érdekei mentén idővel meg lehet találni azokat a válaszokat, amelyek az európai értékrendet fel nem adva biztosítják a rendszer fennmaradását.

Bevezetés

A globalizációnak, a makrorégiók gazdasági versenyének és a hidegháború utáni új nemzetközi rend formálódásának Európa is részese és alakítója. Az európai kontinens nyugati felének államai között a világban fellelhető gazdasági integrációkon túlmutató, új minőséget képviselő együttműködés valósult meg. Az európai integráció dinamikus, komplex folyamat, amely magában foglalja a térség országainak gazdasági, politikai egységesedését, miközben a környező világ is folyamatosan változik. Az Európai Unió mint gazdasági integráció az egyesült Európa eszméjében és a nemzetek békés egymás mellett élésének több évszázadra visszanyúló elméleteiben gyökerezik, bár az

integráció intézményesítéséhez a politikai vízió mellett megjelenő gazdasági érdekek bizonyultak elégséges katalizátornak.

Az integráció bő hat évtizedes fejlődési pályáját áttekintve, különösen a 2008-tól kezdődő, és évekig elhúzódó gazdasági, pénzügyi válságnak az Unió jövőjébe vetett hitet megroppantó hatásai ismeretében joggal merül fel a kérdés, hogy az EU által megtestesített gazdasági-társadalmi modell sikeresnek tekinthető-e. Tanulmányunkban – a szakirodalom megállapításai fényében – megkíséreljük megvizsgálni az európai fejlődési út sajátosságait, és a jelenlegi világgazdasági környezetben a működésével kapcsolatban levonható tanulságokat.

Az elmúlt évtizedek fejlődéstörténetét áttekintve kétségtelenül igaz, hogy az EU a tagállamok szubszidiaritáson, többszintű kormányzáson, az európai jogon, és az emberi jogokon alapuló, demokratikus gazdasági közösségévé vált, fokozatosan növelve területét és leépítve a belső határokat. Az EU az első szupranacionális gazdasági unió, az európai jog alapjain áll, sikeresen küszöbölve ki a nyílt konfliktusokat, háborús összecsapásokat tagországai között. Ebből a nézőpontból vizsgálva az EU sikeres békeprojektnek tekinthető, amelyet világszerte elismerés övez.¹ Elsőként azt vizsgáljuk meg, hogy az európai integráció mint gazdaság-szervezési modell milyen sajátosságokkal rendelkezik. Mindehhez áttekintjük a gazdasági integráció fogalmakörét az integrációelméletek és a reálfolyamatok tükrében, majd megvizsgáljuk az európai modell mibenlétét és nemzetközi jelentőségét.

1. Az integráció fogalma, elméletei

Az integráció latin eredetű szó, melynek jelentése: különálló részeknek valamely nagyobb egészbe, egységbe való beilleszkedése, beolvadása, egységesülése.² Bár az integráció fogalma nehezen definiálható, Palánkai³ megkülönbözteti a nemzetközi integráció öt általános ismervét. (1) Az integráció történelmi folyamat. A mai értelemben vett nemzetközi integráció „szuverén államok vagy nemzetgazdaságok önkéntes, komplex, gazdasági és politikai összekapcsolódásaként határozható meg”. (2) Az integráció többszintű folyamat; megkülönböztethető a mikro- és a makrogazdasági integráció. A nemzetközi integráció a makroszinttől a globális felé építkezik, komplex oda-vissza hatások határozzák meg. (3) Az integráció felfogható mint folyamat, és mint állapot. Balassa megállapítása szerint a folyamat-megközelítés a gazdasági egységek közötti diszkrimináció megszüntetését célzó intézkedésekre, állapotként pedig a köztük lévő diszkrimináció hiányára utal. (4) Az integráció szerves folyamat, amely „egyre fejlettebb, magasabb rendű és növekvő hatékonyságú vagy hatásfokú közösségek vagy organizmusok” kialakulását eredményezi. Komplex folyamat, amely átfogja a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális életet. (5) Az integráció demokratikus folyamat, merít a nyugati civilizáció olyan eszményeiből, mint a szabadság, az egyenlőség, különös tekintettel a gazdasági lehetőségek egyenlőségére. Mivel az integráció a nemzetgazdaságok szuverenitásának korlátozódásához vezet, különösen

¹ Lásd bővebben BÓKA 2008b.

² Magyar értelmező kéziszótár 2003.

³ PALÁNKAI 2004: 62.

fontos az önkéntesség hangsúlyozása.⁴

Az integráció, mint folyamat, és mint állapot meghatározására számos elmélet született napjainkig.

Az integrációelméletek klasszikusnak mondható felosztása szerint beszélhetünk gazdasági és politikatudományi iskolákról, amelyek mindegyike rendelkezik történelmi gyökerekkel, előzményekkel és természetesen egymásra is hatással voltak. Különösen a hetvenes években, a világgazdasági válságot és a Bretton Woods-i rendszer összeomlását követően váltak jellemzővé a politikatudományi iskolákban a gazdaság-centrikus megközelítések. A tapasztalatok azt mutatják, az *integrációs folyamat természete kettős*: indítéka a háborúellenesség (biztonság) és a hatékonyság (a gazdasági előnyök kiaknázása). A korai politikatudományi illetve gazdasági elméletek jellemzően az egyiket, vagy másikat követték, a reálintegrációs folyamatok ismeretében azonban megszorodtak a kettőt ötvöző elméletek; a politikatudományi iskolák egyre inkább a gazdaság felé tekintettek, míg a gazdasági elméletek – köztük a liberális eszmekörbe tartozók is – egyre inkább elismerték a rendszer stabilitását és működőképességét garantáló intézmények szükségességét.

1.1. Politikaelméleti megközelítések

A jelentősebb politikaelméleti irányzatokat az integráció fejlődésének jelenlegi dilemmáit szem előtt tartva mutatjuk be. Az integrációelméletek meghatározó részének alapvető célja a háborúellenesség, illetve a totalitárius rendszerek kialakulásának kiküszöbölése volt, amelynek legalkalmasabb eszközeként a *föderalizmust* jelölték meg. Az egyént középpontba helyező elméletek központi és helyi hatalomban, illetve a közöttük lévő világos feladatelhatárolásban gondolkodnak. Rosamond hangsúlyozza, hogy a föderalizmus elsősorban politikai kategória, politikai kérdésekre kínál politikai megoldásokat. Sajátosságának tekinthető „konceptcionális elaszticitása”, amely egyrészt lehetővé teszi, hogy különböző politikai koncepcióknál alkalmazzák, de épp emiatt nagyon nehéz tudományosan definiálni.⁵ Pentland szerint „a föderalista rendszer olyan keret, amelyben az olyan „központosító” elvek, mint a biztonság, a rend, a tekintély, az adminisztratív racionalizmus, az alkotmányosság és az egység összeegyeztethetőek a szabadság, a helyi autonómia, a képviselő, a pluralizmus, a rugalmasság és a sokféleség „decentralizáló” értékeivel”.⁶

Gilpin szerint a sikeres föderációk (Egyesült Államok, Svájc) külső biztonsági fenyegetés hatására jöttek létre.⁷ A föderalizmus eszméje a mai napig az európai integráció egyik hajtóerejének tekinthető, noha önmagában vélhetően valóban nem jelent elégséges muníciót sikeres integráció létrehozására. A föderalizmus talaján számos integrációs irányzat alakult ki. A John Pinder által jegyzett neoföderalizmus elmélete a neofunkcionalizmus és a föderalizmus szintézise. Az integráció hajtóerejének a közösségi jogot és intézményrendszert tekinti, célul tűzi ki a gazdasági és a pénzügyi unió létrehozását, az Európai Parlament és az Európai Tanács közös

⁴ PALÁNKAI 2014: 62–65.

⁵ ROSAMOND 2000: 26–31.

⁶ Idézi PALÁNKAI 2004: 43.

⁷ GILPIN 2004: 348.

törvényhozó hatalmának megteremtését.⁸

Az integrációs elméletek másik jelentős iskolájának a David Mitrany által megalkotott funkcionalizmus tekinthető, amely nemcsak a nemzetközi kapcsolatok elméletének egyik alapvető teóriájává vált, de Paul Taylor szerint olyan irányzatok intellektuális előfutárának is tekinthető, mint az interdependencia iskola, a világrendszer megközelítések, a függőségi elméletek, vagy a rezsimelmélet.⁹ A funkcionalista elmélet a kormányzás technokrata vízióját fogalmazza meg. Mitrany feltételezése szerint bizonyos funkcionális és technikai feladatok (posta, kommunikáció, egészségügy) nemzetközi megállapodások, illetve szervezetek keretében hatásosabban megoldhatók lennének, és az együttműködés sikere a politikai határok jelentőségének csökkenését eredményezi. A funkcionalizmus talaján alakult ki az európai integráció már-már hivatalos teóriájává előlépett neofunkcionalista elmélet, amelynek két fő képviselője Haas és Lindberg, s melynek „központi gondolata az, hogy a gazdasági és technológiai hajtóerők a világot a politikai integrálódás felé hajtják. A gazdasági és politikai integráció mozgatórugói mélyen gyökereznek a modern gazdasági rendszerben, és éppúgy önmagukat erősítik, mint ahogyan a gazdasági integráció egyes szintjei a további integrálódást. Felételezi, hogy az államközi versengés hagyományos tényezőivel szemben egyre inkább előtérbe kerülnek a gazdasági és egyéb jóléti szempontok.”¹⁰ Az integráció a hazai érdekcsoportok gazdasági önérdekeinek megvalósítását szolgálja. Ez az alapja a neofunkcionalizmus legnagyobb hatású tételének, a tovagyrúzó hatásnak „spillover effect”, amely az integráció a már említett önérdekek mentén megvalósuló áttérjedését jelenti új területekre, miáltal az integráció hajtóerejeként funkcionál. A neofunkcionalizmus hangsúlyozza a külső biztonságot, a nemzeti politikai elitek szerepét, a globális szemlélettel ellentétben pedig a regionalizmust, amely révén a regionalizmus első elméletének tekinthető.¹¹

Egyes szegmensekben, így pl. az energiapolitikában sajátos spillover jelenségek figyelhetők meg, az integráció ugyanis nem áll meg az EU politikai határainál, azokban a térségekben is érvényesül, ahol az EU modernizációs centrumként kiterjeszti normarendszerét, egyfajta modernizációs spillover keretében.

Míg mind a föderalizmus, mind a funkcionalizmus a nemzetállam meghaladására tett kísérletet, más elméletek, köztük a tranzakcionalizmus (az integráció kommunikációs, vagy pluralista megközelítése) a nemzetállami rendszer stabilizálását tűzték célul. A Karl Deutsch¹² által fémjelzett elmélet szerint az integráció széles értelemben biztonsági közösség. A kooperáció, a kapcsolatok, a kommunikáció (az interakciók) intenzitása az integráció építésének mozgatórugója, amely erősíti a résztvevők közti bizalmat és fordítva: a bizalom növekedése növeli az interakciók számát.

A hatvanas-hetvenes évektől a nemzetközi politikaelmélet markáns irányzata a neoliberális institucionalizmus, amelynek alapelvei a demokratikus béke koncepciója, a szabadkereskedelem és a jólét összefüggésének, valamint a nemzetközi intézmények

⁸ Lásd bővebben BÓKA 2004.

⁹ Idézi ROSAMOND 2000: 31.

¹⁰ GILPIN 2004: 350.

¹¹ PALÁNKAI 2004: 52.

¹² PALÁNKAI 2004: 30-31.

szerepének hangsúlyozása. A kanti filozófiában gyökerező demokratikus béke koncepciója – amely szerint a demokratikus berendezkedésű államok vitás ügyeiket nemzetközi intézményeken, vitarendezési mechanizmusokon keresztül oldják meg, így az államok demokratizálása növeli a nemzetközi rendszer stabilitását és csökkenti a háború kockázatát – meghatározó volt a kilencvenes évek nemzetközi politikai gondolkodásában.¹³

Az interdependencia-elméletet is megfogalmazó neoliberális iskola eszmekörébe tartozik a neoinstitucionista iskola, amelynek legfőbb teoretikusa Robert Keohane, az integrációs intézmények szerepét hangsúlyozza a piaci és társadalmi működési zavarok kiküszöbölésében, hiszen csökkentik a tranzakciós költségeket, alkalmasak a piaci kudarcok kivédésére, az államokat együttműködésre ösztönözve pedig segítik a kollektív cselekvés közben felmerült problémák áthidalását.¹⁴ Az intézmények körébe a neoliberális elmélet a nemzetközi együttműködés szabályait meghatározó megállapodásokat, informális és formális szabályokat is beleérti. Ez utóbbi gondolatkör kifejtésére a rezsimelméletek vállalkoztak.

Az európai integráció folyamatát végigkísérte a föderalizmus és a kormányköziség (intergovernmentalizmus) követőinek vitája. Az elmélet alapja a nemzetközi politikaelmélet realista iskolája, mely szerint a nemzetközi viszonyok főszereplői az önérdek-követő, versengő államok, amelyek ütköznek, ha érdekeik úgy kívánják. A nemzetközi politika zéróösszegű játék, amelynek célja az állam hatalmának megtartása.¹⁵ A maastrichti szerződés végül kompromisszumos megoldást, szupranacionális első pillért (belső piacot), de a bel- és igazságügyi, valamint kül- és biztonságpolitikai együttműködés kormányközi rendjét alakította ki.¹⁶ A realista integrációelméletek középpontjában a hatalom és a rivalizálás áll, a regionális integrációk a nemzeti érdekek kiteljesítését szolgálják. Kiemelkedő szerepet játszanak az integrációs folyamatban azok a nagyhatalmak, amelyek – szintén nemzeti érdekeik mentén – hajlandóak az integrációs törekvéseket előmozdítani. A gazdasági biztonsági dilemma szerint a regionális integrációk egy-egy korábbi integrációra adott válaszlépésként is felfoghatók (az USA-t az EU, Japánt pedig a NAFTA ösztönözte), amelyben fontos szerepet játszott a kölcsönös bizalmatlanság.¹⁷ Gilpin rámutat, hogy – különösen a kilencvenes évektől – a gazdasági nagyhatalmak nemzeti stratégiájának fontos elemévé vált a gazdasági regionalizmus, mint a „kompetitív és fenyegető globalizációs jelenségek” ellensúlyozásának eszköze, amely egyúttal az együttműködés révén gazdasági és politikai erejük növelését eredményezi.¹⁸ Gilpin eklektikus megközelítése szerint az új gazdasági nagyhatalmak megjelenése a protekcionizmus,

¹³ JOBBÁGY 2004.

¹⁴ GILPIN 2004: 351.

¹⁵ ARATÓ 2010: 8.

¹⁶ BÓKA 2008a: 4.

¹⁷ Kozma Ferenc szerint az európai integráció esetében „az alapvető mozgatórugó nem valamiféle „belső értékrend” vagy „szolidaritás”, hanem nagyon is tárgyyszerűen kézzel fogható gazdasági érdek. (...) Ez a gazdasági motívum Európában a régió világgazdasági centrumszerepének megvédése Észak-Amerika globális hegemoniatörekvéseivel szemben, világpiaci pozícióinak megtartása – és mindezekhez a kedvező feltételek megteremtése –, fenntartása a gazdasági fejlődés számára.” KOZMA 2004: 267.

¹⁸ GILPIN 2004: 353–385.

majd később regionális tömörülések felé terelte az államokat. A nemzetközi kereskedelemben erősödő oligopol verseny, a stratégiai kereskedelem és a méretgazdaságosság, amelyekhez a vállalatok regionális keretekben könnyebben alkalmazkodnak, ugyancsak segítheti a folyamatot.

Ugyanakkor az a nézet, hogy a regionalizmus csupán a nemzeti célok kiterjesztését szolgálja, leegyszerűsítő. Az európai modell sajátosságai, így a közösségi léptékű belső piac, az egyént középpontba állító szociális és környezeti szempontok a tagállami irányítással működő stratégiai ágazatokban is teret nyertek az utóbbi időben, ahol az eltérő érdekszerkezetű tagállamok éberrel őrzik szuverenitásukat, így a közösségi kompetenciák kialakulása a többi területhez képest lassabban, nehezebben valósul meg. Így, noha az integráció belátható időn belül nem lehet az államközpontú rendszer alternatívája, jól átgondolt kompetencia-megosztás révén azt kívülről erősítő szupranacionális keret igen.

Tekintettel arra, hogy az integráció uralkodó irányzata a liberalizálás volt, és az azt szolgáló intézményépítést is ennek rendelték alá, az integrációs folyamatok leírását a liberális intergovernmentalizmus elmélete ötvözi.¹⁹ Ennek legátfogóbb elemzése Andrew Moravcsik 1998-as *The Choice of Europe* című munkájában található, amelyben a nemzetgazdaságok közötti mélyülő interdependenciák kezelését vizsgálja a nemzetállam szintjén. Az európai integrációt kétszintű játéktérként fogja fel, amely kompromisszumra törekszik a nemzeti preferenciák alakításának liberális elmélete és az államok közti stratégiai alkufolyamatok eredményei között.²⁰ Mindez a tagállami és az uniós szintet is felértékeli. Rámutat a magánszféra gazdasági érdekei és az európai integráció közötti összefüggésre és hangsúlyozza az intézmények szerepét a nemzetközi interdependenciák megoldásában.²¹

A kormányköziség a többszintű kormányzás (multi-level governance) elméletében került továbbgondolásra. Lindberg és Scheingold szerint a többszintű kormányzás új szerkezetként fogható fel, amelyben a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok, de megjelennek a helyi és szubregionális érdekek és szereplők és az EU egyre inkább önálló politikai egységgé (polity) fejlődik.²² A létrejövő komplex szerkezeteket egyesek a posztsoverén, illetve a posztmodern jelzővel illetik. Headley Bull új-középkori szerkezetéről beszél, amelyet „az átfedő hatalmak és többirányú lojalitások rendszere” jellemez.²³

A politikatudományi elméletek körében, de valójában szociológiai iskolaként megemlíthető a társadalmi konstruktivizmus, amely az integrációs folyamatot építkezésként fogja fel, ahol az intézkedések egymásra rakódásával új szerkezetek és új identitások keletkeznek. A társadalmi szerkezetek és szereplők kölcsönösen meghatározzák egymást, ez utóbbiak érdekei, preferenciái a társadalmi konstrukció által meghatározottak, folyamatos formálódásukban döntő szerepe van a diskurzusnak.²⁴ A konstruktivista megközelítés az európai integrációt a második

¹⁹ PALÁNKAI 2004: 45.

²⁰ ROSAMOND 2000: 136.

²¹ GILPIN 2004: 352–353.

²² PALÁNKAI 2004: 55.

²³ PALÁNKAI 2004: 55.

²⁴ PALÁNKAI 2004: 58–59.

világháború utáni nemzetközi rendszer nagy, szociális konstrukció folyamatoként fogja fel, amely jogi- és normatértség kialakulását eredményezte. A társadalmi konstruktivizmus által vázolt európai integrációs jogi- és normatértséget a szabad versenyen, társadalmi igazságosságon és fenntartható fejlődésen alapuló „európai modell” fogalmával²⁵ ragadhatjuk meg, amely a normaexport intézményén keresztül a külkapcsolatok fontos tartalmi elemévé vált. Az EU által alkalmazott külkapcsolati stratégia egyik alapeleme szabályrendszerének exportálása, olyan földrajzi gyűrű létrehozása, amely stabil szabályozási környezetet biztosít a közvetlen szomszédságában. Mint Renner rámutat, az EU jelentős normaexportőri hagyományokkal rendelkezik. Saját intézményi adottságait felhasználva internalizálja a nem-tag államokkal kialakított kapcsolatait és belső szabályain nyugvó megoldásokat alkalmaz külkapcsolataiban.²⁶

1.2. Gazdasági integrációelméletek

A nemzetközi gazdasági integráció elméleti alapjainak kidolgozása a klasszikus közgazdaságtanig nyúlik vissza (munkamegosztás-elméletek, abszolút és komparatív előnyök tana), a módszertani eszközök pedig a neoklasszikus és jóléti nemzetközi gazdaságtan munkamegosztás- és kereskedelemelméleteiből eredeztethetőek. A marxi elmélet szerint a technológiai fejlődés és a verseny az európai tőkésosztályokat gazdasági tevékenységük regionális szintű megszervezésére ösztönzi, így növekedhet a tőke nemzetközi versenyképessége, ugyanakkor nem foglalkozott a gazdasági integrációt motiváló egyéb (politikai, stratégiai) tényezőkkel.²⁷ A két világháború közötti liberális teoretikusok (Röpke, Haberler, Alfred Weber) is – az első világháború előtti, erősen integrált világgazdaságból kiindulva – a regionális integrációt a világgazdaság reintegrációjához vezető köztes megoldásnak tekintették.

Az integráció alaptermészetének megértéséhez érdemes felidézni Polányi gazdaság-ontológiai megközelítését. Eszerint az integráció a gazdaság intézményesülési folyamata, amelynek során egységre és stabilitásra tesz szert oly módon, hogy részei kölcsönös összefüggésre lépnek és újratermelődnek. Ez a folyamat ún. integrációs sémák segítségével írható le. A reciprocitás a szimmetrikus csoportosulások kölcsönösen megfelelő pontjai közti kapcsolatot, a redisztribúció egy központ felé irányuló, majd onnan kiinduló mechanizmusokat, a csere pedig a piaci rendszer szereplői közti oda-vissza mozgásokat modellezi. E sémák különféle intézményes alapokat feltételeznek: a reciprocitás szimmetrikus struktúrákat, a redisztribúció a központosítást, a csere pedig árszabályozó piacok valamilyen rendszerét. Noha adott társadalmi-gazdasági berendezkedést általában egy integrációs séma dominál, azok rendszerint együttesen jelen vannak, sőt fejlődési szakaszokat sem testesítenek meg.²⁸ Integrációról akkor beszélhetünk, ha az integrációs sémák működése nyomán új rendszer keletkezik. Az EU esetében domináns integrációs sémának az egységes belső piac tekinthető, amely mellett kétségtelenül jelen van a redisztribúció (így a közösségi támogatási programok és koordinációs mechanizmusok). E két séma a liberális, illetve a

²⁵ Az európai társadalmi-gazdasági modellről lásd részletesen SIPŐCZ 2008.

²⁶ LAVENEX 2004: 695., idézi RENNER 2009

²⁷ GILPIN 2004: 344–345.

²⁸ POLÁNYI 1976: 232–251.

regulációs gazdaságszervezési modellel mutat rokon vonásokat. A reciprocitás az egyes államközi, vagy nem-kormányzati szervezetek közötti funkcionális együttműködésre vonatkoztatható, amely fontos eleme az EU-n belüli mechanizmusoknak, de hiánya – például a tagországi struktúrák eltérése a szociális ellátórendszer, vagy az energiaszektor területén – komoly gátja lehet az integrációnak.

A gazdasági integrációelméletek az állam szerepének megítélése, a szabályozási feladatok meghatározásában fennálló különbözőségek szerint két fő iskolára oszthatók. A gazdasági integrációelméletek csoportosításának alapvető ismérve az állam, illetve a központi hatalom szerepének megítélése, a tulajdonviszonyok és a szabályozási feladatok meghatározásában fennálló különbözőségek. Az integráció liberális felfogásának főbb elemei: (1) az áruk, szolgáltatások és a tényezők szabad, intenzív áramlása; (2) az integrált terület piacgazdasági struktúra, amely versenymechanizmusok alapján automatikusan alakul ki; (3) következménye az árak kiegyenlítődése, makroszinten az általános gazdasági fejlettségi színvonalak közeledése; (4) az áru és tényezőmozgások következtében belső piac jellegű viszonyok jönnek létre; (5) a hatékonyság és a jólét növelésével jár együtt. (6) Nem foglalkozik az integráció belgazdasági struktúrákra gyakorolt hatásaival, leginkább a szabadkereskedelmi övezet, a vámunió, a közös piac és az egységes piac kereteire értelmezhető.²⁹

Az 1950-es években jelentek meg az első vámunió-elméletek (közülük a legjelentősebb Jacob Vinerhez köthető), amelyek a már korábban is létezett³⁰ vámuniók előnyeit-hátrányait kísérelték meg feltérképezni. Viner kimutatta a közös vámtarifák kereskedelemteremtő és kereskedelemterelő hatásait és vizsgálta a nem tag államok gazdaságára gyakorolt hatását. A vámuniót csupán lépésnek tekintette a szabadkereskedelem felé vezető úton. A vámuniók vizsgálatát Meade kiterjesztette a termelési és fogyasztási hatások vizsgálatára. Rámutatott a kereskedelemteremtés révén kialakuló fogyasztói előnyökre és hátrányokra, amelyet az import növekedése (kereskedelembővülés), illetve ellentétesen, a jövedelmek csökkenése (kereskedelemszűkülés) folyamatával írt le.

Viner „statikus”, a komparatív előnyök elméletén alapuló allokációs hatékonysági vizsgálatait később dinamizálták, amely az új integráció gazdaságtanában került megfogalmazásra. Az új irányzat, a hatékonyság növelésének forrását szélesebben közelítve meg, különös hangsúlyt adott a méretgazdaságossági előnyök, a versenyhatások, a termék differenciáció szerepének.³¹ A dinamizálást mindenekelőtt a partnerországokban a változatlan költségek feltételezésének feloldása tette lehetővé, hiszen a vámok leépítésével a korábbi, eltérő költségviszonyokon alapuló komparatív előnyök intenzív versenyviszonyok mellett eltűnhetnek, így hosszabb távú előnyöket már csak a dinamikus elmélet által feltételezett, már említett előnyök kiaknázása eredményezhet. A dinamikus elmélet megállapítása a vámunió külső kereskedelemteremtési hatása, amely a vámunió működéséből adódó kedvező jövedelmi hatások keresletfokozására, illetve ennek a vámunión kívüli országok irányában gyakorolt kedvező hatására utal. Viner álláspontja, mely szerint a gazdasági

²⁹ PALÁNKAI 2004: 39–40.

³⁰ Az egyik legelső jelentős vámunióként megemlíthető az 1834-es német Zollverein, amelyet List is vizsgált. Lásd PALÁNKAI 2004: 24.

³¹ PALÁNKAI 2004: 24–25.

regionalizmus jólétre gyakorolt hatásai bizonytalan kimenetelűek, továbbra sem dőlt meg.³²

A neoliberais irányzat globális szintű, nyílt integráció megteremtését szorgalmazza a nemzetközi áru és pénzáramlások révén. Ennek megfelelően a nemzetközi integráció feladata az országok közötti gazdasági csere szabadságának helyreállítása, a monopolista gyakorlatból és állami beavatkozásból eredő korlátozások megszüntetése.³³ A második világháborút követően, a világ hidegháborús kettéosztottságával a világ gazdaság liberalizmus jegyében történő egyesítése irreálissá vált. Ugyanakkor, mint Steiger³⁴ rámutat, a szabadkereskedelmi koncepció elégtelensége olyan nemzetgazdasági szintű probléma együttesekkel is összefüggött, mint a szociális, illetve strukturális problémák, amelyek kezelését a többlet visszaforgatására alkalmas redisztribúciós mechanizmusok híján nem lehet megoldani.

Meghatározó jelentőségű Balassa Béla 1961-es, az integrációk fejlődési fokozatait leíró munkája, amely később kiegészítésre került.³⁵ (1) Preferenciális övezet: az övezeten belüli országok különböző kedvezményeket (pl. alacsonyabb vámok, más kereskedelempolitikai kedvezmények) nyújtanak. (2) Szabadkereskedelmi övezet: az övezeten belül nem alkalmaznak vámokat és mennyiségi korlátozásokat, harmadik államokkal szemben minden tagállam önálló kereskedelempolitikát folytat. (3) Vámunió: az övezeten belül a szabadkereskedelmi övezet elvei szerint működik, ám harmadik országokkal szemben is közös kereskedelempolitikát alkalmaz, közös vámtarifarendszert működtet. (4) Közös piac: az övezet vámunióként működik, de azon túlmutat annyiban, hogy a termelési tényezők (tőke, munkaerő) szabad áramlását is lehetővé teszi. Az EK 1968. július 1-jétől vámunióként és közös piacként működött. (5) Egységes piac: az előbbieken túlmenően sor kerül a technikai (pl. szabványok), a fizikai (pl. határellenőrzés) és a fiskális (eltérő adó-, támogatás- és árfolyam-politikából adódó) akadályok lebontására. Az EU-ban 1993-tól beszélhetünk egységes piacról. (6) Gazdasági és pénzügyi unió: a közös gazdaság- és monetáris politikát célul tűző integrációs folyamat végállomása. Az integrált piacot a közös pénz bevezetése biztosítja, amely együtt jár az árfolyam- és kamatpolitika közösségi szintre kerülésével. (7) Politikai unió: a nemzetállamok politikai egyesülése államszövetség, föderáció, vagy konföderáció formájában. Közösségi törvényhozás, kormányzás és bíraskodás jellemzi. Az európai integráció belátható időn belül nem jut el az integráció ezen, legmagasabb fokára.

A neoliberais szemlélet térnyerése során nyilvánvalóvá vált, hogy a gazdasági előnyök realizálása a tagállamok fejlettségének közeledését, kompetitív és nem monopolizált gazdasági szerkezet működését feltételezi, amely szükségessé tesz egyfajta központi regulációt.³⁶ A liberális elméletekkel szemben megfogalmazódó legmarkánsabb kritikai irányzatot a gazdasági regulációs (dirigista) elméletek fogják össze. „Ezek az integrációt a gazdaságpolitikák oldaláról közelítik, s figyelmük leginkább a gazdasági unióra mint integrációs formára irányul.”³⁷ A regulációs elméletek a piac és

³² GILPIN 2004: 346.

³³ STEIGER 1993: 29.

³⁴ STEIGER 1993: 48.

³⁵ PALÁNKAI 2004: 36–37.

³⁶ STEIGER 1993: 26–27.

³⁷ PALÁNKAI 2004: 47.

a liberalizálás elfogadása mellett a nemzeti gazdaságpolitikák koordinációját, nemzetközi intézmények kialakítását javasolják. Jan Tinbergen az integrációt „optimális gazdasági szerkezet”-nek tekinti, amely elhárítja a piaci optimalizáció mesterséges akadályait. Tinbergen nyomán a szakirodalom megkülönböztet negatív, vagyis az államok közötti akadályok lebontására koncentráló, a közös piacig terjedő, valamint pozitív, vagyis közös, új szabályok kialakítása mentén fejlődő integrációt.³⁸ Balassa a gazdaságpolitikai koordinációt a szabad kereskedelmi forgalom érdekében szorgalmazza. Kitamura szerint a gazdasági integráció kérdése része az optimális gazdaságpolitika problémájának, és az integrációhoz az együttműködésen, majd kooperáción keresztül, a szuverenitás fokozatos csökkenésével vezet az út. Tinbergen és Kitamura a nemzetközi gazdaságpolitikai koordináció intézményi hátterének kialakítása mellett érvel, amely a keynesiánus gazdaságpolitika nemzetközi kiterjesztéseként fogható fel.³⁹

Az integrációt vizsgáló közgazdasági elméletek fejlődésének fontos állomása Mundell optimális valutaövezet elmélete, amelynek feltételei a rugalmas és jól működő tényezőpiacok, olyan fokú belső homogenitás, amelyet már nem fenyegetnek érdemben külső aszimmetrikus sokkok, valamint a költségvetési transzferek a gazdasági zavarok elhárítására. Vizsgálja a strukturális különbségek szerepét az aszimmetrikus sokkokban, ezzel összefüggésben a diverzifikációban rejlő lehetőségeket.⁴⁰ Az integráció elmélyülése és az aszimmetrikus sokkok veszélyének csökkenése közötti összefüggés az integrációelméletek jelentős dilemmája. A belső homogenitás növekedése a belső piac megvalósításán keresztül eredménye, a gazdasági és monetáris unió esetében már feltétele is az integrációnak. Ugyanakkor, mint Palánkai rámutat, ha az integráció a specializációt erősíti, a sokkoknak való kitettség is nőhet. Kenen a gazdasági diverzifikáció növelését hangsúlyozza az aszimmetrikus sokkok hatásainak tompításában.⁴¹

A munkamegosztás-elméletek (Hartog, Kozma, Kamecki) az egyszerű áramlásokkal, vagy a kooperációval szemben az integrációt a teljes újratermelési folyamatra és a külkapcsolatokra kiterjedő együttműködésként határozzák meg. A távolságelméletek szerint a konfliktusok a gazdasági-kulturális különbségekre vezethetők vissza, a fejlettségi színvonal közelítése és a tranzakciók szintje az integráció fontos tényezője. Mindez az exportőr- és tranzitországok többsége tekintetében, csakúgy, mint az EK belső integrációjában releváns összefüggésnek tekinthető. A kölcsönös függés az integráció legfontosabb tartalmi vonatkozása. A komplex interdependencia (Simai) nemcsak gazdasági, hanem politikai kategória is. Az integrált rendszer olyan mértékig kohéziós, amennyire fenntartja saját egyensúlyát és ellenáll a felbomlásnak (Deutsch). A nyitottság a határon kívüli gazdasági szereplők akcióinak való kitettséget jelzi, amely összefügg a kölcsönös függéssel, amelyet az integráció hoz létre (Hirst és Thomson), a kölcsönös függés azonban nem mindig vezet integrációra (Deutsch).⁴²

A gazdasági integrációs elméletek közös sajátossága, hogy nem vizsgálják részletesen az integrációk politikai, társadalmi összefüggéseit. Az állam szerepe, a nemzetállam

³⁸ KENGYEL – PALÁNKAI 2004: 143–145.

³⁹ STEIGER 1993: 52–54.

⁴⁰ BLAHÓ – PALÁNKAI – KENGYEL 2004: 364.

⁴¹ PALÁNKAI et al 2004: 364.

⁴² PALÁNKAI 2004.

eszméje vonatkozásában is elsősorban a közgazdaságtani iskolák állam szerepéről vallott vitái köszönnek vissza. Mint Muraközy rámutat, az állam szerepének alakulása nem írható le steril elméleti irányzatokkal, Európában a második világháborútól napjainkig az állami szerepvállalás, a tényleges gazdaságpolitika és a közgazdasági elméletek között csak közvetett és laza kapcsolat mutatható ki.⁴³ Fontos megemlíteni, hogy mások a törvényszerűségei az integráció külső és belső vonatkozásainak. Amíg az integráció belső oldala a gazdasági folyamatok liberalizálását, koordinálását, harmonizálását igyekszik megvalósítani a gazdaság egyes ágazataiban, addig az integrált közösség külvilághoz való viszonya gyakran mutat protekcionista vonásokat. Mindez elvezet az integrált világ gazdaság és a globális kormányzás kérdéseire és az egyes regionális integrációk egyidejű fejlődésének minőségi kérdéseire és dinamikájához.

2. Reálintegráció – az európai modell a világ gazdaságban

A nemzetközi kapcsolatok alakulását és a világ gazdaság fejlődését két markáns folyamat, a globalizáció és az integráció határozza meg.⁴⁴ A globalizáció a nemzetközi kapcsolatok sűrűsödésén, a szereplők közötti interdependens kapcsolatok hálózatának kialakulásán keresztül formálta rendszerré a nemzetközi kapcsolatok világát és a világ gazdaságát. Mindez új intézmények megjelenésével járt együtt; a globalizációt leképező és megtestesítő transznacionális vállalatok, a határokon átnyúló szabályozás igényét megtestesítő megállapodások és nemzetközi gazdasági szervezetek (OECD, GATT, WTO, Világbank, IMF), valamint a nem-kormányzati szervezetek a nemzetközi rendszer sarokköveivé váltak.

Az integrációs, a világ gazdaság folyamatait tekintve jellemzően regionális integrációs folyamatok képezik a világ gazdaság fejlődésének másik fontos irányát. „A regionális integráció nem mond ellent a globalizációs tendenciának, azzal összefüggésben és kölcsönhatásban fejlődik”. Az integráció minőségi fordulatot jelent a nemzetközi munkamegosztás jellegében, intenzitásában és szerkezetében (reálintegráció). Ebben a megközelítésben integrációnak tekinthető mikroszinten a vállalati struktúrák transznacionalizálódása is, amely makroszinten a regionális és globális integrációs folyamatokhoz kapcsolódik.⁴⁵ Egyes nézetek szerint a regionális együttműködés lehet a globalizálódás lépcsőfoka, de jelenthet azzal ellentétes tendenciát is.⁴⁶

A regionalizálódás a múltban egyrészt katonai, politikai, vallási, másrészt kereskedelmi érdekek mentén zajlott, majd a második világháborút követően új hajtóerők jelentek meg. A technológiai forradalom és a transznacionális társaságok megjelenése, az államközi katonai és gazdasági együttműködések növekvő összekapcsolódása, a szociális piacgazdaságok megjelenése, a mesterséges nemzetállamok etnikai és egyéb kisebbségi problémái, a globalizációs kihívások,

⁴³ MURAKÖZY 2012: 15.

⁴⁴ Megjegyzendő, hogy „a világrend komplex szerkezetében” a két említett folyamat mellett egy további tendencia, a dezintegrálódás, vagyis nagyobb politikai-szervezeti egységek szétesése is jelen van (SIMAI 2004: 41.). Ez utóbbi kérdéskört ehelyütt nem vizsgáljuk.

⁴⁵ PALÁNKAI 2004: 14.

⁴⁶ SIMAI 2004: 41.

valamint a világgazdasági versenyben való helytállás igénye mind-mind a regionalizálódást ösztönző jelenségek. A regionalizálódás ugyanakkor a gazdasági folyamatok dimenzionális növekedését, térbeli terjedését is tükrözi, csakúgy, mint a globalizáció termékeként kialakult koncentrált gazdasági erőkkal szembeni védekezés új kereteként is funkcionálhat.⁴⁷

A földrajzi-kulturális közelségből adódó gazdasági előnyök kiaknázására az elmúlt évtizedekben egyre-másra jöttek létre regionális gazdasági szervezetek, amelyek az integráció különböző szintjeit megvalósítva, eltérő sikerrel működnek. A regionális nemzetközi gazdasági szervezetek alanyai sok esetben egyben a WTO tagjai is, így az új tagok által új integrációk létrehozásának feltételeit és a regionális integrációkkal való együttműködés feltételrendszerét a WTO szabályozza. Mindemellett kialakult egy kapcsolati háló a különböző integrációs blokkok között is, számos együttműködés, illetve annak kialakítására irányuló tárgyalás figyelhető meg az integrációs szerveződések között. A WTO által megtestesített liberalizációs törekvések és a regionalizációs tendenciák esetenként ellentétes irányú kapcsolatot mutatnak. A nemzetközi kereskedelem globális és regionális intézmény- és szabályrendszerének együttes léte a világgazdaság szerves fejlődésének eredménye; azok egymással szoros kölcsönhatásban fejlődnek tovább; egymás melletti működésük szükségszerű feltétele a világkereskedelem sikeres működésének, biztosítva a rendszer kellő rugalmasságát.

2.1. Integrációk a világgazdaságban

A modern értelemben vett integrációk, praktikusán a gazdasági integrációk a balassai integrációs fokozatokhoz képest értelmezhetők, bár mint Simai rámutat, a gyakorlatban sok átmeneti, kevert formáció jött létre, beleértve az Európai Uniót is.⁴⁸

Fontos előljáróban kitérni a világgazdaság három makrorégiójára, amelyek a fejlődés új, versenyző és kooperáló erőközpontjaiként meghatározzák az előttünk álló időszak gazdasági fejlődését. Az EU létrehozásának egyik motívuma az Egyesült Államokkal és Japánnal versenyképes európai gazdasági (és politikai) tömörülés létrehozása volt. Észak-Amerikában az Egyesült Államok, Kanada és Mexikó szabadkereskedelmi tömörülése, a NAFTA képezi a fejlődés centrumát. Ázsia Csendes-óceáni partvidékén alakult ki a harmadik blokk, a saját regionális és globális pozícióit erősítő Japán vezetésével. „Bár az ázsiai-csendes-óceáni erőfeszítések elsődlegesen Japán és a térség országai közötti kétoldalú kereskedelmi és beruházási kapcsolatokra épültek, az APEC megalkotása már a régió politikai integrálódása felé mutat”.⁴⁹

A WTO jelenleg 157 taggal rendelkezik, tagországai összességében a világkereskedelem 97%-át fedik le. A tagok csatlakozásukkal kötelezettséget vállaltak arra, hogy gazdaság- és kereskedelempolitikájukat a WTO szabályaival, és elveivel összhangba hozzák. A Világkereskedelmi Szervezet nyilvántartása szerint a 150-et is eléri a regionális gazdasági tömörülések száma, amelyből közel 30 esetében a – döntően szabadkereskedelmi – megállapodások végrehajtására szervezetet is létrehoztak. Emellett számos regionális politikai, biztonsági és egyéb nemzetközi

⁴⁷ SZENTES 2008: 240–245.

⁴⁸ SIMAI 2004: 48.

⁴⁹ GILPIN 2004: 356.

szervezet jött létre világszerte. A legjelentősebbek ezek közül az EU, az amerikai kontinensen a NAFTA, a MERCOSUR, a SELA, a CARICOM, Ázsiában az ASEAN, az APEC, a SAARC, az ACC (Arab Cooperation Council), a CAEU (Council of Arab Economic Unity) és a GCC (Gulf Cooperative Council), Afrikában pedig az ECOWAS, a COMESA, az UDEAC, a CEEDAC és a SADC. Az integrációk méretét és mélységét tekintve jelentős eltérések tapasztalhatók. Az együttműködés zömmel fejlesztési, együttműködési célokat szolgál, néhányuk tulajdonképpen preferenciális övezetnek, vagy szabadkereskedelmi térségnek tekinthető.⁵⁰

A gazdasági integrációk létrejöttét tekintve két jelentősebb hullámról beszélhetünk. A fejlődő országok szerveződéseinek első szakaszában az *importhelyettesítés* és a nyereséges regionális specializáció megvalósításának elősegítése állt az intézkedések középpontjában. E törekvések többsége nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A kilencvenes évek elején a regionális kezdeményezések olyan országokat integráltak, amelyek az *exportra összpontosító*, a külső kereskedelmi akadályok lebontásában is érdekelt gazdaságpolitikát követtek (MERCOSUR, ASEAN, NAFTA, stb.).⁵¹

A modern értelemben vett regionális integrációk közül a legkorábbi, s egyben a legfejlettebb tömörülés az európai integráció, amely egyedülként jutott el a gazdasági unió szintjére. Az EU az egyetlen integráció, amely „a föderatív aspirációjú politikai egyesülést is célul tűzi”.⁵² Az európai gazdasági integráció szervezeti értelemben nem korlátozódik az Európai Unióra. Az Európai Gazdasági Közösség sikerein felbuzdulva, illetve arra válaszul a kívül maradó államok 1960-ban létrehozták az Európai Szabadkereskedelmi Társulást (EFTA). A hetvenes-nyolcvanas években az EFTA számos tagja az EK tagja lett, a többi állam – részben a vasfüggöny fennállásáig kialakított status quo okán, részben pedig gazdaságuk strukturális jellemzői miatt – továbbra is kimaradt az EK-ből. A két szervezet államai – Svájc kivételével – 1992-ben hozták létre az egységes európai piacot kiterjesztő Európai Gazdasági Térséget. Azzal, hogy az EU 1995-ös bővülésével az EFTA háromtagúra szűkölt, az EGT jelentősége marginalizálódott.⁵³ Hasonló a helyzet a szintén 1992-ben létrehozott CEFTA-val, amely a közép-európai államok gazdasági együttműködését volt hivatva előmozdítani.

2.2. Az európai modell értelmezései

Az európai integrációs jelenség megértése, főbb jellegzetességeinek feltárása érdekében áttekintettük a jelentősebb integrációelméleti irányzatokat. Arra azonban, hogy mit is tekinthetünk valójában európai gazdasági modellnek, teljes értékű választ ezek az elméletek sem adnak.

Dienes-Oehm elemzése alapján a gazdasági integráció jellegzetességei az alábbiakban ragadhatók meg⁵⁴ (1) A GMU a nem föderatív alapon létrehozható gazdasági integráció szinte legmagasabb szintjét képviseli. Az egységes belső piac fő hiányossága a szolgáltatási piac tökéletlensége, a tényezőpiacok tekintetében pedig a

⁵⁰ SIMAI 2004: 48–50.

⁵¹ BLAHÓ – PALÁNKAI - KENGyel 2004: 372–373.

⁵² PALÁNKAI 2005: 1.

⁵³ Lásd bővebben BLAHÓ – PALÁNKAI – KENGyel 2004: 366–368.

⁵⁴ DIENES – OEHM 2006: 104-114.

munkaerő szabad áramlásának mesterséges akadályozása. (2) A gazdasági unió a nemzeti kompetenciákat a helyi érdekű gazdasági ügyekre korlátozza. Kivételt jelent a közvetlen adók kivetése, valamint a foglalkoztatáspolitikai és a szociálpolitika, mely akadályozza az egységes európai gazdaságpolitika érvényesülését.⁵⁵ (3) A politikai egységesülés zökkenői kétségkívül akadályozzák a gazdasági unió kiteljesedését, elsősorban a szolgáltatási és munkaerőpiac integrációját. (4) Az egységes gazdasági tér révén az egységes belső piac lényegesen túlterjed az Unió határain. (5) Mindezek alapján a gazdasági integráltság tekintetében az alábbi csoportok azonosíthatók: a) az alapító országok, Ausztria, Finnország, Írország, Spanyolország és Portugália, valamint Görögország teljes értékű résztvevői a belső piacnak és az euró-zónának egyaránt, az új tagállamokhoz fűződő kapcsolataikban azonban munkaerő- és tőkemozgási korlátozásokat érvényesítenek. (b) Nagy-Britannia, Svédország és Dánia nem vezették be az eurót, s az új tagállamokkal szemben korlátozásokat vezettek be. (c) Az újonnan csatlakozott államok vonatkozásában a már említett korlátozások vannak érvényben, míg ők meghatározott ideig a mezőgazdasági ingatlanforgalomban alkalmazhatnak megkötéseket a többi tag vonatkozásában. Szlovénia, Szlovákia, Málta és Ciprus az euró-zóna része, míg a többi újonnan csatlakozott kívül rekedt a GMU-n. (d) Az egységes gazdasági térséghez tartozó EU-n kívüli államok integráltsági foka a legalacsonyabb, de kétségkívül az európai gazdasági integráció szerves részét képezik.

Az európai modell kifejezés, amely gyakran tartalmazza a gazdasági és szociális jelzőt is, ismétlődő szereplője a gazdasági és politikai diskurzusnak, definiálására azonban nem került sor. Ugyanakkor, az uniós Alkotmány tervezete az európai szociális modell eszméjét úgy írta körül, hogy az egyenlőség a szabadsággal, demokráciával, jogállamisággal együtt kerül említésre. Részét képezi a teljes foglalkoztatottság igénye, a szociális partnerek uniós szintű szerepének elismerése, a munka világához kapcsolódó új jogok bevezetése, a szegénység felszámolása, nők és férfiak egyenlősége, a gyermekek jogainak biztosítása, a nemzedékek közötti szolidaritás, fenntartható fejlődés, szociális piacgazdaság és tisztességes verseny, a tagállamok közötti szolidaritás.

A Világbank szakértői, Gill és Raiser is úgy vélik, hogy bár a résztvevők sokfélesége miatt nehéz azonosítani egy „európai növekedési modellt”, ezek a különbségek nem zárják ki a gazdasági-társadalmi fejlődés közös megközelítését. Európa II. világháború óta megvalósult legnagyobb sikerei, a példátlan gazdasági integráció, a globális gazdasági hatalommá válás és a világtörténelem során tapasztalt legmagasabb életminőség elérése mind összefüggnek az európai gazdasági modell megvalósulásával. A modell elemei véleményük szerint:

- Kereskedelem, finanszírozás és példátlan regionális integráció. Az egységes piac elemei – Európa államai az áru- és szolgáltatáskereskedelem révén a világon a legerősebben integráltak, a szabad tőkeáramlás a gazdagabb országokból a szegényebbek felé valósul meg – együttesen a jövedelmek és az életszínvonal gyorsabb konvergenciáját eredményezték.
- Vállalkozások, innováció és gazdasági befolyás. Az európai vállalkozások a profit mellett érzékenyebbek a szociális és környezeti szempontokra, mint a világ más

⁵⁵ Megjegyezzük, hogy számos más terület, így a befektetés-ösztönzés, vagy az energiapolitika ugyancsak lényegében nemzeti szintű irányítása jelentősen csorbítja a közös gazdaságpolitikai koordináció mozgásterét.

részen működő társaik. A kutatás, fejlesztés és a felsőoktatás finanszírozásában az állam is jelentős szerepet vállal. A vállalkozás és az innováció képessé teszi az Európai Uniót arra, hogy a világ népességének kevesebb, mint tizedével a GDP-jének közel egyharmadát előállítsa.

- Munkaerő, kormányzás és magas életszínvonal. Az európai munkavállalók erős védelmet élveznek a munkaadóikkal szemben és lényegesen nagyobb jövedelembiztonságot tudhatnak magukénak mind munkájuk elvesztése esetén, mind pedig nyugdíjas éveik alatt, mint a világ más részein jellemző. Az európai kormányok képesek a leginkább a helyi érdekek megjelenítésére, miközben Európa az emberi történelem leghatékonyabb regionális koordinációs intézményrendszerét fejlesztette ki. Munkaügyi és kormányzati modellje az európai életstílust irigyltette és elismertté teszi szerte a világon.⁵⁶

Az európai gazdasági és szociális modell értelmezésünk szerint a szociális piacgazdaságot működtető európai államok közös fejlődési filozófiáját testesíti meg az európai gazdasági integrációs folyamat eredményeként. Meghatározására három megközelítés kínálkozik.

2.2.1. Egység a sokféleségben – sokféleség az egységben

Az európai államok gazdasági berendezkedése, beleértve az állami újraelosztás mértékét, elveit, forrásait, a szociális gondoskodás intézményrendszerét, jelentős eltéréseket mutat. Európai modellnek eszerint azt a közös nevezőt tekinthetjük, amely a tagállamok gazdasági-társadalmi berendezkedésében fellelhető, amely jelenti egyrészt az EU által megtestesített közös normarendszert, másrészt a közös hagyományokban gyökerező gazdaság- és társadalomfilozófia érvényesülését. Muraközy kiemeli, hogy „noha Európa önmagában is külön modellt jelent az állam gazdasági aktivitása tekintetében, az állam fejlődését, jellegét és kiterjedését illetően Európán belül is jól elkülöníthető csoportok, modellek léteznek”.⁵⁷ A szakirodalomban fellelhető kapitalizmusmodellek⁵⁸ közül négy működik egyidejűleg az Európai Unióban: a skandináv (északi) modell, az angolszász modell, a „rajnai”/kontinentális/bismarcki modell, valamint a mediterrán modell.

A skandináv modellt a széleskörű szociális jogok biztosítása és magas újraelosztási arányok jellemzik, amelynek finanszírozását az általános adózás teremti meg. Az angolszász modell szelektíven gondoskodik az állampolgáiról, az újraelosztás szintje alacsonyabb, amelynek fedezetét szintén az adóbevételek adják. A kontinentális modellben keveredik az állami gondoskodás és a családi hagyomány, nagy jelentősége van a szociális biztonságnak, amelyet a munkabérhez kapcsolódó járulékbefizetések finanszíroznak. A rendszert magas újraelosztási arányok és egyenlőtlen teherviselés jellemzi. A mediterrán modell hasonlít a kontinentálishoz, de a szociális háló egy részét a család látja el és a szociális juttatások terén jelentős egyenlőtlenségek tapasztalhatók.⁵⁹ Az európai modellek szociális tipizálását adja Artner.⁶⁰

⁵⁶ GILL – RAISER 2012: 3–5.

⁵⁷ MURAKÖZY 2012: 14.

⁵⁸ Lásd bővebben ARTNER 2011.

⁵⁹ MARJÁN – NAGY 2007: 74.

A magunk részéről az eltérő modellek együttélésének, egyidejű szerves összekapcsolódásának tényét emelnénk ki. Noha a modellek különbözősége az aszimmetriák révén nyilvánvalóan nem könnyíti meg az integrációs folyamatot, Nyugat- és Közép-Európa államainak eltérő gazdaság- és társadalomszervezési tradícióik ellenére sikerült az integráció eddigi legmagasabb szintjét megvalósítaniuk. Mindez két tényezőcsoporthoz köthető: (1) a kölcsönös gazdasági előnyök, amelyek hajtóerőként funkcionáltak a modell működése, fejlődése és fokozatos földrajzi kiterjesztése számára, (2) a sajátos európai vonások, amelyek alapot adtak a kompromisszumok mentén történő építkezéshez.

Mint az Európai Bizottság hampton court-i előterjesztése rávilágított, mindegyik rendszer rendelkezik a sajátos európai jellemvonásokkal. (1) A nemzeti gazdaság- és szociálpolitikák olyan közös értékekre épülnek, mint a szolidaritás, a kohézió, az esélyegyenlőség, a diszkrimináció minden formája elleni küzdelem, a munkahelyi egészség és biztonság, mindenki számára elérhető oktatás és egészségügyi ellátás, életminőség és minőségi munka, fenntartható fejlődés és a civil társadalom bevonása. Ezek az elvek Európa értékválasztását képviselik a szociális piacgazdaság fejlesztése során és megjelennek az EU joganyagában és egyéb dokumentumaiban. (2) Az európai polgárok lényegesen nagyobb elvárásokat támasztanak az állammal szemben, mint az Ázsiában, vagy Amerikában jellemző. A közsféra jelentős szerepe várhatóan a jövőben fennmarad. (3) Az erős „európai dimenzió” erősíti a nemzeti rendszereket a közös politikákon keresztül (ilyen a makropolitika által biztosított stabilitás, a belső piac által generált dinamizmus és a strukturális alapok által támogatott kohézió). (4) A kormányok, a vállalatok és a szakszervezetek közti társadalmi párbeszéd és partnerség erős hagyományokkal rendelkezik, bár a mechanizmusok tagállamonként igen eltérőek.⁶¹

Mindezen – kétségbe vonhatatlan – vívmányok fejlődési centrummá tették az EU-t a környező térségek számára is. Az EU nemzetközi aktorrá válása maga is megerősíti annak egységes kezelését, önálló gazdasági modellként való értelmezését. Az uniónak a változékony külső feltételek mellett kell koherens, rugalmas, az egyes térségek, országok eltérő jellemzőit, geopolitikai sajátosságait figyelembe vevő külkapcsolati kereteket kialakítani, amelyek egyúttal külgazdasági, és szakpolitikai érdekeit is integrálják. A közös fellépés igen jelentős terepe a kereskedelempolitika, amely közös politikaként 1970 óta meghatározó eleme a Közösség külkapcsolatainak. A már említett normaexport eltérő mértékben ugyan, de érvényesül a tagjelölt és társult országok, valamint a Keleti Partnerség⁶² államaiban.

⁶⁰ ARTNER 2011: 9

⁶¹ European values in the globalised world , European Commission COM(2005) 525 final/2

⁶² Az EU 2009-ben indította útjára az ún. keleti partnerséget az európai szomszédságpolitika regionális kiegészítéseként. Hat, volt szovjet tagköztársaságnak (Ukrajna, Moldova, Azerbajdzsán, Örményország, Grúzia, és – az EU-val fenntartott kapcsolatai függvényében Belarusz) lehetőséget kínál a politikai és gazdasági kapcsolatok fejlesztésére. Az új szerződéses keretet társulási megállapodás adja, amelynek részét képezi egy szabadkereskedelmi megállapodás.

2.2.2. Makrorégió

Az európai modell sajátosságai meghatározhatók a világgazdaság más nagyrégióival, elsősorban az Egyesült Államok és az angolszász gazdasági rendszerrel, valamint a távolkeleti fejlesztő állam modelljével összehasonlítva.

A politikai gazdaságtan nemzeti rendszerei közötti különbségeket Gilpin három területen, az állam gazdasági tevékenységének céljai, az állam gazdasági szerepe és a vállalati szektor üzleti gyakorlata területén tartja a legjellemzőbbnek. Az amerikai (angolszász) modell a kompetitív piacgazdaság neoklasszikus modelljét követi: „a gazdasági tevékenység elsődleges célja a fogyasztói hasznosság növelése a jólét maximalizálása útján, míg e jólét (társadalmi) elosztása másodlagos jelentőséggel bír.”⁶³ Összességében, míg az európai modell az egyenlőséget, a munka biztonságát, a magas állami újraelosztást preferálja, az angolszász modell tolerálja az egyenlőtlenséget, a munka hatékonyságát helyezi előtérbe, alacsonyabb állami redisztribúció mellett.

A modellek vállalatirányítási és vállalatfinanszírozási kultúrájában is jelentős eltérések vannak.⁶⁴ A fejlesztő államkapitalizmus japán modellje az állam központi szerepére épít a nemzetgazdaság fejlődésében és a világgazdasági versenyben. A rendszer nagy hangsúlyt helyez a társadalmi egyenlőségre és a harmonikus fejlődésre. Az állam nagy szerepet vállal a gazdaságfejlesztési irányok és eszközrendszer meghatározásában, ugyanakkor számos közfeladatot (például szociális jóléti feladatokat) a magánvállalatok látnak el.

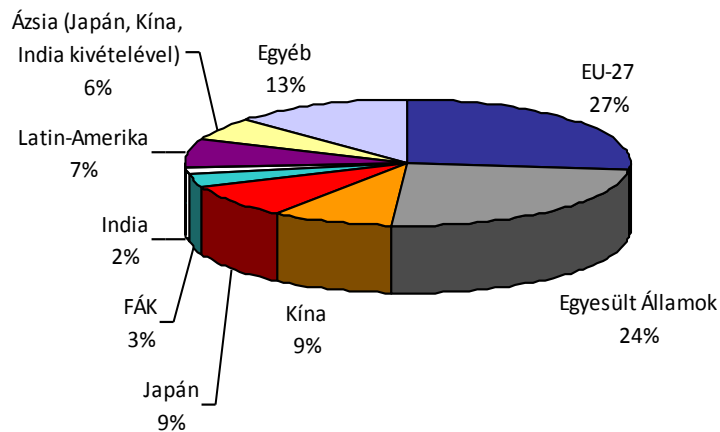
Az EU gazdasága jelentős változásokon ment keresztül az integrációs folyamat során. A tagállamok gazdasága – részben az integrációs munkamegosztásnak köszönhetően – erőteljesen nemzetköziesedett, a tagállamok közötti interdependencia erőssé vált. (A belső kereskedelem össz-kereskedelmen belüli aránya az 1958-as 30%-os szintről az ezredforduló utáni időszakra 64-67% körüli szintre emelkedett). Az EU nemzetközi kereskedelemben betöltött szerepe a világgazdaságban végbemenő változások ellenére is meghatározó, 2011-ben mind export, mind pedig import tekintetében továbbra is az első helyet foglalta el.

A közös piac kialakításával szabaddá váltak a közösségen belüli tényezőáramlások. Míg a hetvenes évekig az EK jellemzően (amerikai) tőkeimportőr volt, a nyolcvanas évektől a folyamat kétirányúvá vált, az ezredfordulóra pedig az EU nettó tőkeexportőri pozíciója megszilárdult. A kétezres évek elejére az EU országainak gazdasága erőteljesen transznacionalizálódott, amelyet az egységes piac, az euró bevezetése és a transeurópai hálózatok közös kiépítése is elősegített. A kelet-európai tagjelöltek gazdasága sikeresen integrálódott az EU gazdaságába. Az EU jelenleg a világ GDP-jének 27%-át állítja elő, amellyel az Egyesült Államokkal együtt a világ vezető gazdasági hatalma.

⁶³ GILPIN 2004: 150–151.

⁶⁴ MARJÁN – NAGY 2007: 70–71.

A nominális GDP megoszlása 2010 (százalék)



Ezzel együtt komoly versenyképességi problémákkal szembesül az Európai Unió. A hetvenes évek óta nem sikerült a korábbi magas növekedési ütemet produkálni; az európai gazdaság az elmúlt két-két és fél évtizedet tekintve mintegy 2-2,5 %-os gazdasági növekedést produkált, míg az Egyesült Államok hosszabb távon 3,5% körüli növekedésre képes. Különösen a vezető nagyhatalmak gazdasága lassult le. Mindez strukturális okokkal magyarázható; az új technikai forradalom által okozott változásoknak nemcsak a termelésben, de az oktatásban, a szakképzésben, a foglalkoztatottságban is változásokat kell indukálnia.⁶⁵

A 2008-tól kezdődő gazdasági-pénzügyi válság az EU-t is recesszióba taszította, a 2008-as stagnálást követően, 2009-ben 4,3%-os csökkenés következett be a gazdaság teljesítményében. A 2010-11. évi lassú kilábalás után 2012-ben ismét stagnálás, illetve az EU-27 GDP-jének 92 %-át előállító EU-15-ök esetében ismét kisebb visszaesés következett be.

A reál GDP éves átlagos növekedése, 1975-2001 (százalék)

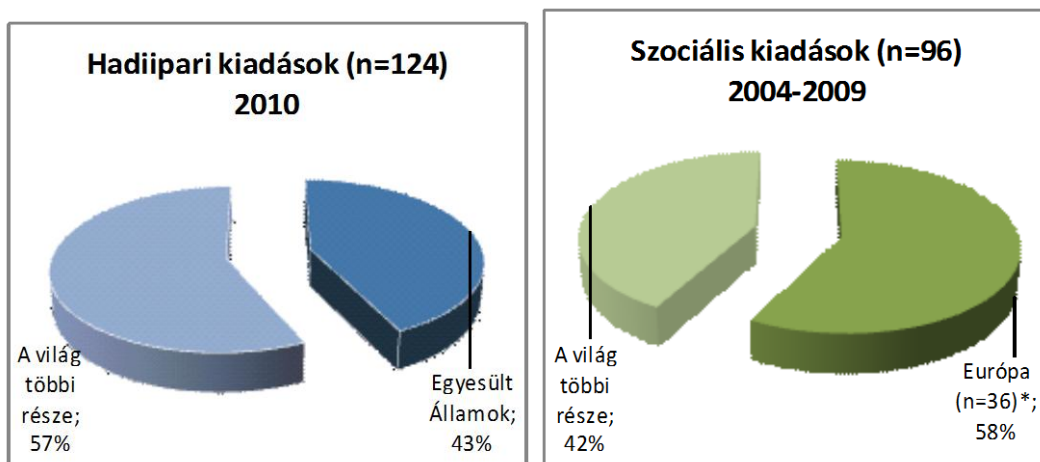
	1961- 1973	1974- 1985	1986- 1990	1991- 1995	1996- 2000	2001- 2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-15	4,8	2,1	3,3	1,6	2,8	1,8	3,1	3,0	0,0	-4,4	2,0	1,4	-0,2
EU-27							3,3	3,2	0,3	-4,3	2,0	1,5	0,0
USA	4,4	2,8	3,2	2,5	4,3	2,4	2,7	1,9	-0,4	-3,5	3,0	1,7	2,0
Japán	9,4	3,8	5,0	1,4	0,8	1,2	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,4	-0,7	1,9

Forrás: Statistical Annex of European Economy, Spring 2012, European Commission Directorate General Economic and Financial Affairs

⁶⁵ PALÁNKAI 2007: 144–162.

Az EU-25 átlagában a GDP 27 százalékát költötték szociális célokra, míg az Egyesült Államokban 15, Japánban pedig 17 százalékot. Az európai polgárok lényegesen nagyobb elvárásokat támasztanak az állammal szemben, mint Ázsiában, vagy Amerikában. Mint a Világbank elemzése rámutat, Európa életmód-superhatalommá vált, az uniós kormányzatok szociális kiadásainak összege meghaladja a világ többi részén összesen szociális célokra fordított forrásokét.

Kormányzati kiadások a világ összérték százalékában



*Forrás: GILL – RAISER 2012: 18.

2.2.3. Építkezési folyamat

Harmadrészt, az európai modell megragadható, mint *építkezési folyamat*; rajta keresztül nyomon követhető, hogy az európai államok milyen közös válaszokat képesek adni a világgazdaság kihívásaira és a belső problémákra úgy, hogy közben közösen vallott értékeik is kikristályosodnak. Ez az építkezési folyamat követhető nyomon a közösségi szintű fejlesztési programokban, így az ezredforduló táján a romló versenyképességre adott közösségi válasz gyanánt 2000-ben megszületett lisszaboni stratégia formálódásában is. Mint Palánkai Tibor rámutatott,⁶⁶ a lisszaboni stratégia struktúrája összefoglalta az európai modell legfontosabb elemeit. Nem véletlenül, hiszen a tagországok konszenzusát élvező célkitűzések a kihívások közös értelmezését, értékelését és azonos értéktartalmú válaszokat feltételeztek. A három alappillérre, a tudásalapú, dinamikus gazdaság bázisán működő versenyképességre, a szociális modell humán erőforrás fejlesztésén és aktív jóléti állam megteremtésén alapuló reformjára, és a koherensebb, a meglevő eszköztárakat ésszerűbben kiaknázó és a nyitott koordinációs mechanizmussal kiegészítő döntéshozatalra épülő program, bonyolult célrendszert fogalmazott meg. A 2001-es göteborgi Európai Tanács ülése „fenntartható fejlődésre irányuló stratégiát fogadott el és a foglalkoztatásra, gazdasági reformra és társadalmi kohézióra irányuló lisszaboni folyamatot környezetvédelmi dimenzióval egészítette ki.”⁶⁷ A 2002-es barcelonai Tanács ülése a kutatás-fejlesztési források tetemes, a GDP 3%-áig terjedő növelését irányozta elő. A program az első öt évben

⁶⁶ PALÁNKAI 2007: 124–127.

⁶⁷ Az Európai Tanács... 2001.

nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, teljesülése legalábbis vegyes képet mutatott. Míg a foglalkoztatás némi bővülése és az információs technológia terjedése pozitívumnak tekinthető, sem a munkahelyteremtésben, sem a K+F kiadásokban nem sikerült érdemi fordulatot elérni.⁶⁸ A célrendszer hangsúlyai 2005-ben némileg módosultak a munkahelyteremtésre és a gazdasági versenyképesség növelésére koncentrálva elsősorban, ezek ugyanakkor a fenntarthatóságot és a szociális kohéziót kell, hogy szolgálják továbbra is. Azóta a Tanács rendszeresen foglalkozik az elért eredményekkel és korrigálja a cél- és eszközrendszert, amennyiben szükséges. A stratégia újabb, hároméves ciklusában (2008-2010) a 2006-ban azonosított négy kiemelt reformterület (tudás és innováció, üzleti környezet, foglalkoztatás, energia és klímaváltozás) továbbra is prioritást élvezett. A Bizottság 2010 márciusában tette közzé *Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája* című közleményét,⁶⁹ amely a 2008 óta húzódó gazdasági-pénzügyi válság fényében igyekezett újragondolni az EU gazdaságpolitikai törekvéseit. A stratégia új prioritásokat jelölt ki az EU számára: az intelligens növekedés a tudásra és az innovációra épülő gazdaság, a fenntartható növekedés erőforrás-hatékonyabb, környezettudatosabb és versenyképesebb gazdaság; az inkluzív növekedés magas foglalkoztatási szintet biztosító, erősebb gazdasági, szociális és területi kohézióval rendelkező gazdaság kialakítását célozta. Az eredmények azonban alulmúlták a várakozásokat, Európa versenyképességi lemaradása fokozódott.⁷⁰

Összességében a fentiek alapján az európai modellnek a közösség által legfontosabbnak ítélt elemei a versenyképes belső piac, a szociális kohézió és a fenntartható fejlődés.

A szociális dimenzió az európai integrációs folyamat kezdetétől fogva létezik. Míg azonban 1957-ben a gazdasági célok járulékos elemeként jelent meg, az elmúlt 50 év folyamatos jogfejlődése eredményeként az EU meghatározó vonásává vált. Pontos terjedelme nehezen határozható meg, de tény, hogy a szűken vett szociálpolitikai feladatoknál lényegesen szélesebb területet (foglalkoztatáspolitikai, esélyegyenlőség, társadalmi párbeszéd, munkabiztonság) fog át. A szociális dimenzió fokozatosan, elsősorban a gazdasági célokhoz kapcsolódóan alakult ki. Az integráció elmélyülése, a gazdasági recesszió, a szociális feszültségek növekedése együttesen erősítette fejlődését. Mára – a világ regionális integrációi között egyedülálló módon – az Európai Unió meghatározó vonásává vált. A szociális modell az alkotmány-tervezetében teljesedett ki.⁷¹ Az *Európai Unió alapjogi chartája* azonos szintre emeli a gazdasági és szociális jogokat a polgári és politikai jogokkal, és amely a lisszaboni szerződéshez is

⁶⁸ A legismertebb a Wim Kok vezette munkacsoport jelentése. Lásd bővebben IVÁN 2006: 82–87.

⁶⁹ Európa 2020...2010.

⁷⁰ Míg a kereskedelembe kerülő termékek vonatkozásában Amerikával szemben kevésbé, sokkal inkább a feltörekvő távol-keleti hatalmakkal szemben mutatkozik versenyhátrány, addig a makrogazdasági versenyképesség komplex mutatói (innováció, a K+F, tudásalapú társadalom, stb.) és a szolgáltatási szektor hatékonysága tekintetében erőteljes lemaradás tapasztalható az Egyesült Államokkal összevetve. Lásd bővebben PALÁNKAI 2007: 126–127, 157.

⁷¹ Szociálpolitika fejezet, III-209. cikk

csatolásra került.⁷² A charta a már ismert és elismert polgári és politikai, valamint gazdasági és szociális jogok katalógusát új rendszerben, a méltóság, a szabadságok, az egyenlőség, a szolidaritás, a polgárok jogai és az igazságszolgáltatás témakörökhöz kapcsolva tárgyalja. Ez a megközelítés jelzi az Unió szociális dimenziójának erőteljes fejlődését. Míg ugyanis az első és második generációs emberi jogok hierarchiája a nemzetközi jogban tagadhatatlanul jelen van, az alapjogi charta ezeket egyenrangúakként tárgyalja. A szociális dimenzió fejlődését ezzel együtt végigkíséri a tagállamok szociális ellátórendszereinek eltérő fejlettségéből, színvonalából adódó konfliktus, annak ellenére, hogy az ellátó rendszerek harmonizációja már a Római Szerződés célkitűzései között is szerepelt. A további egységesülésnek ez nyilvánvaló feltétele.

A fenntartható fejlődés problémája az ENSZ riói konferenciáján került a nemzetközi együttműködés napirendjére, az Európai Közösség az Egységes Európai Okmányban emelte közös politikái közé a környezetvédelmet. A maastrichti és az amszterdami szerződés közösségi vezérelvvé tette a fenntartható fejlődés követelményét. Mindez kiterjed a környezet védelmére, a környezetminőség javítására, az emberi egészség védelmére, a természeti erőforrások ésszerű használatára, a környezetvédelmi szempontok közösségi tevékenységekbe való integrálására, az elővigyázatosság és a megelőzés elvére, a károk helyreállításának azok forrásához kapcsolására, a „szennyező fizet” elvre, valamint a nemzetközi környezetvédelmi problémák kezelésére. A közösségi környezetpolitikai célokat és kereteket a többéves környezetvédelmi akciótervek tartalmazzák. Emellett kiemelkedő jelentőségű az Európai Unió fenntartható fejlődés stratégiája, amelynek három pillére a gazdasági növekedés, a szociális kohézió és a környezetvédelem.⁷³ A másodlagos környezetvédelmi joganyag fejlődése mellett a fenntarthatóság követelményeinek érvényesülését az egyéb politikákba való beépülése is előmozdítja. A fenntarthatóság a közösségi energiapolitika főbb irányait meghatározó 2006-os Zöld Könyv (*Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért*) egyik alapeleme éppúgy, mint a már említett, a közösség versenyképes fejlődését célul tűző lisszaboni stratégia. Mint már utaltunk rá, az Európa 2020 stratégia három alappillérenek egyike a fenntartható növekedés. Az EU ellentétben fő gazdasági riválisával, az Amerikai Egyesült Államokkal – tagállamai révén és maga az Európai Közösség is – részese és támogatója az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését előíró kiotói jegyzőkönyvnek. A Tanács európai energiapolitika alapvetéseit tartalmazó nyilatkozata⁷⁴ szerint az éghajlatváltozás vonatkozásában az Unió független kötelezettségvállalása, hogy 2020-ig 1990-hez képest legalább 20%-kal csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását (és ezt 30%-osra növeli, ha más iparosodott országok hasonló mérvű csökkentésekre vállalnak kötelezettséget). A megújuló energiaforrások tekintetében 20%-os kötelező célkitűzés 2020-ig, ezen belül a bioüzemanyagok legalább 10%-os részesedése az Unió teljes benzin- és dízelolaj-fogyasztásából. A fenntartható fejlődés természetesen nem csupán a környezeti tényezőkre terjed ki, magába foglalja az emberi tényező védelmét, a humán erőforrás megóvását, így jelentős mértékben összefügg a szociális dimenzió fejlődésével és – az oktatáson, egészségi állapoton, az

⁷² Az EU alapjogi chartája... 2007.

⁷³ BARTHA 2006: 503–505.

⁷⁴ Az Európai Tanács... 2007.

idősödő társadalom problémáján keresztül – a versenyképességgel is. A fenntartható fejlődés elvének alkalmazása az Unió számára nemcsak önként vállalt teher, de lehetőség is; a környezetvédelmi ipar, az energiatakarékos eljárások, technológiák kifejlesztése terén az EU stratégiai előny megszerzésére törekszik.

Fentieket figyelembe véve az európai modellt meghatározhatjuk úgy, mint az európai szociális piacgazdaságok olyan egységes belső piacon és közös politikákon és intézményrendszeren alapuló, integrált építkezési, fejlődési folyamatát, amely a növekedést, a gazdasági versenyképesség javítását az integráció szociális dimenziójával és a fenntartható fejlődés követelményeivel összhangban kívánja megvalósítani. Az európai modell középpontjában az ember, az egyén áll, akinek polgári, politikai, gazdasági, szociális és szolidaritási jogait egyaránt garantálja a gazdasági-politikai integráció.

Az építkezési folyamat hajtóerejét azonban nem kizárólag a közösen vallott értékek szolgáltatják. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ugyanilyen hajtóerőként funkcionál az Unió külső sokkhatásoknak való kitettsége, amelyek újra és újra lépéskényszerbe hozzák és továbblendítik az integráció folyamatát. Ilyen az energiaügyi együttműködés és ilyen a pénzügyi rendszer is. Az energiaügyi együttműködés területén például bizonyítást nyert, hogy az Unió energia-importfüggősége, amellyel, hogy ösztönzi a tagállami stratégiaalkotást, szélesebb versenyképességi és külkapcsolati összefüggései révén szükségessé teszi a kockázatok csökkentésének közösségi szintre emelését akár válságkezelő mechanizmusok, akár a nemzetközi együttműködés jogi-intézményi kereteinek fejlesztésén keresztül. Előmozdítja a gazdaságosabb energiafelhasználást eredményező kutatási, technológiafejlesztési együttműködést, ösztönözve azt a törekvést, hogy az EU diktálja az iramot egy új, globális ipari forradalom számára.⁷⁵ A közös akciók megfogalmazásában fontos szerepet játszanak a külső válsághelyzetek, így az orosz földgáz szállításával kapcsolatos 2005-2006, illetve 2009. januári krízis.

Ugyanez figyelhető meg a pénzügyi szektor válsága kapcsán, amely lépéskényszerbe hozta az Európai Uniót. 2010. december 17-én az Európai Tanács szükségesnek ítélte, hogy az euróövezet tagállamai számára létrejöjjön egy állandó stabilitási mechanizmus. 2011. március 25-én az Európai Tanács a 2011/199/EU határozatával módosította az EUMSZ 136. cikkét, lehetővé téve egy eurózóna tagállamait érintő állandó válságmechanizmus létrehozását. 2011. július 21-én az eurózóna állam- és kormányfői aláírták az európai stabilitási mechanizmus létrehozásáról szóló szerződést.⁷⁶ Az euróövezet stabilitásának biztosítása érdekében a tagállamok állam- és kormányfői – Nagy-Britannia és Csehország kivételével – 2012. március 2-án aláírták a gazdasági és monetáris uniósbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést.⁷⁷

A szerződés kimondja, hogy az euró-övezet működése szempontjából kiemelten fontos területeken (versenyképesség, foglalkoztatás, fenntartható közpénzügyek, költségvetési stabilitás) a felek koordinálják gazdaságpolitikájukat, amelynek érdekében tartalmazza a megerősített együttműködés alkalmazásának lehetőségét.

A szerződés értelmében a feleknek egyensúlyi, vagy szufficites költségvetést kell elérniük. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény szabályainak kiegészítéseként a

⁷⁵ PÁLFINÉ SIPŐCZ 2012.

⁷⁶ Szerződés... 2012.

⁷⁷ Szerződés... 2012.

strukturális egyenlegre vonatkozó középtávú célkitűzés (Medium Term Objective) főszabály szerint nem lehet nagyobb a GDP 0,5 százalékának megfelelő hiánynál (ettől egyes esetekben el lehet térni). A középtávú célkitűzésektől való jelentős eltérés esetén a szerződés által lefektetett korrekciós folyamatot kell beindítani.

A szerződés kimondja az államadósság csökkentésének elvárt ütemét. Amennyiben az adósságráta nagyobb 60 százaléknál, évente a kettő közti különbség huszadával kell csökkenteni az államadósságot. Az államkötvény-kibocsátás a felek által koordinált módon történhet.

Az Európai Bizottság ellenőrzi a szigorú költségvetési szabályok nemzeti jogrendbe való átültetését. Ennek elmulasztása esetén – amelyet nemcsak a Bizottság, de más tagállam bejelentése alapján is vizsgálni lehet – az Európai Unió Bírósága, amennyiben a tagállam nem tesz eleget a mulasztást kimondó bírósági ítéletben foglaltaknak, a GDP 0,1 százalékát meg nem haladó pénzügyi szankciót szabhat ki az érintett tagállamra. A rendelkezések a nem euróövezeti tagállamokra csak csatlakozásuk időpontjától kezdve lesznek kötelezőek.

A szerződés tehát a költségvetési fegyelem szigorításán, a gazdaságpolitikai koordináció megerősítésén és az euró-övezeti kormányzás javításán keresztül igyekszik megerősíteni a GMU-t.

2.3. Az európai modell dilemmái

A legnagyobb kihívások az EU számára a globalizációval és a kibővüléssel függnek össze – vélekedik Paul Taylor euroszeptikus ihletésű munkájában. A bővüléssel kapcsolatos kihívás tagadhatatlan, annak mibenlétét azonban árnyalja Csaba László. Eszerint „az unió sokszínűsége nem a keleti bővülésből adódik, hanem mindenekelőtt a régi, nagy tagállamok eltérő fejlődéséből”, így „a globalizáció, az egységes piac és pénz dacára a gazdasági modellek eltérése megmarad.”⁷⁸

Bóka Éva egyebek mellett a kibővült unió működőképességét szolgáló reformok kidolgozását, az életszínvonalbeli különbségek csökkentését, a demokratikus kereskedelmi kapcsolatok megvédését, a kettős EU-identitás (civil európai és nemzeti kulturális) kialakulásának előmozdítását, az EU döntéshozatali eljárásának hatékonyságnövelését, a közös kül- és biztonságpolitika megvalósulását, a felemelkedő ázsiai hatalmakkal békés együttműködés és partnerség kialakítását, a világgazdasági együttműködési rendszerek (pl. WTO) erősítését, a környezet védelmét szolgáló új kezdeményezések elindítását, az eurocentrikus gondolkodás meghaladását tekinti a legfőbb kihívásoknak.⁷⁹

Marján három kérdés köré csoportosítja az EU által megoldandó problémákat. (1) Az EU gazdasági szabályozás, intézményrendszer kérdéskörébe sorolhatók a belső piac hiányosságai, stabilitás kontra növekedés dilemmája, közösségi intézmények működése, a további bővítések gazdasági hatásai. (2) Sajátos európai problémának tekinthető az európai modell fenntarthatóságának kérdése; a versenyképesség és termelékenység, valamint az öregedés. (3) Exogén tényezők a versenytársak megerősödése, az „európai

⁷⁸ CSABA 2008: 53.

⁷⁹ BÓKA 2008b: 5.

projekt” körül kialakult bizonytalanság.⁸⁰

Más szerzők a bővítés és a mélyítés mellett a globalizációs folyamatokat, valamint a részben ezekhez kapcsolódó versenyképességi és társadalomszerkezeti problémákat, és saját közvéleményének bizalomvesztését említik.⁸¹

A 2008-as gazdasági-pénzügyi válság erőteljesen visszavetette az EU egyébként sem túl kedvező növekedési esélyeit és rávilágított azokra a rendszerproblémákra, amelyek tartósan megterhelik a közösség fejlődésének folyamatát. Muraközy rámutat, hogy az európai jóléti államok két-három évtizede a globalizáció és a demográfiai helyzet kettős szorításában élnek.⁸² A dilemmákat három tényező köré csoportosítva tárgyaljuk, de mindegyikük egy kérdésre irányítja a figyelmet: az európai modell fenntarthatóságára.

2.3.1. Az EU világgazdasági versenyképessége

A 2008-as pénzügyi-gazdasági válság hatására felerősödtek a már említett strukturális problémák. A versenyképesség alakulását számos kihívás befolyásolja. A világgazdasági válság, a kilábalási erőfeszítések sikerét elbizonytalanító, az államadósság fenntarthatóságával kapcsolatos növekvő aggodalmak Görögországban és több más EU-tagállamban az euró életképességét is megkérdőjelezték. E kihívások dacára számos európai ország gazdasága révén – hét közülük a TOP 10-ben foglal helyet – a régió továbbra is a világ versenyképességi élvonalában van: Svájc (1.), Svédország (3.), Finnország (4.), Németország (6.), Hollandia (7.), Dánia (8.), Egyesült Királyság (10.). A GCI-rangsor előkelő helyein foglal helyet továbbá Belgium (15.), Norvégia (16.), Franciaország (18.), és Ausztria (19.). Az Európai Uniót ugyanakkor e tekintetben is jelentős egyenlőtlenségek jellemzik, számos ország versenyképességi mutatója szignifikánsan eltér negatív irányban az előzőektől.⁸³

Ha az EU állam, akkor valódi kereskedőállam, világgazdasági jelentőségét kiemelkedő nyitottsága adja. Európa, bár vezető pozícióját évek óta tartja, a világkereskedelemnek évről évre kisebb hányadát teszi ki. Mindez Észak-Amerikára is igaz, míg Ázsia térnyerése folyamatosan növekszik. Mint az Európai Bizottság 2012. évi versenyképességi jelentése⁸⁴ rávilágít, az egységes piac és különösen az EU-n kívüli piacokon történő terjeszkedés révén az EU gazdasága még nyitottabbá és specializáltabbá vált. Az EU-n kívüli országok által támasztott igény az uniós exportra fontos mozgatórugója lehet a kilábalásnak.

Az EU számára tehát kiemelkedő fontosságú a kereskedelmi kapcsolatrendszerének bővítése, a feltörekvő partnerek bekapcsolása. E törekvést fémjelzi, hogy a WTO fáradozásaival párhuzamosan az EU egyre több feltörekvő gazdasággal létesít bilaterális szabadkereskedelmi megállapodásokat, illetve azt is magukba foglaló partnerségi megállapodásokat. Különösen a doha-forduló tárgyalásainak megrekedésével érzékelhető a folyamat intenzívebbé válása. A Bizottság szerint szükségessé vált a versenyképesség-vezérelt bilaterális szabadkereskedelmi megállapodások új

⁸⁰ MARJÁN 2006: 754.

⁸¹ SZÚCS – VIDA 2007: 94. In: KENDE – SZÚCS – JENEY 2007

⁸² MURAKÖZY 2012.

⁸³ The Global Competitiveness Report... 2011.

⁸⁴ European Competitiveness Report... 2012.

generációja azokkal a partnerekkel, ahol a gazdasági megfontolások élveznek prioritást.⁸⁵ Az EU lezárt szabadkereskedelmi megállapodással rendelkezik egyebek mellett Chilével, Dél-Koreával, Mexikóval és a Dél-Afrikai Köztársasággal. Folyamatban vannak a tárgyalások az ASEAN-nal, Kanadával, az Öböl-menti Együttműködés Tanácsával (GCC), Indiával, Malajziával, Szingapúrral, Ukrajnával. Szabadkereskedelmi komponenssel rendelkező társulási megállapodások vannak folyamatban Közép-Amerika államaival és a Mercosur-ral, míg az euro-mediterrán térség államaival (Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Marokkó, Palesztin Hatóság, Tunézia) már van az EU-nak a társulási megállapodások részeként szabadkereskedelmi egyezménye. Japánnal küszöbön állnak a tárgyalások.

Az EU gazdaságának a szolgáltatások fontos sarokpontját képezik, ez adja a GDP és a foglalkoztatás 77%-át, ez jelent komparatív előnyt az európai gazdaságnak és ez képezi a legnagyobb növekedési potenciált az EU-export számára.⁸⁶

Az EU számára természetesen létkérdés versenyképességének növelése. Mint azonban Szentés az EU kapcsán rámutat, a nemzetközi versenyképességet nem szabad leszűkíteni a gazdasági vonatkozásokra, hiszen a világtársadalom jövője szempontjából meghatározó, hogy az egymással versenyző régiók mennyiben járulnak hozzá a társadalmi fejlődéshez, mennyire eredményesek a szociális, kulturális és politikai értékek „termelésében”.⁸⁷

Ennek is köszönhető, hogy az európai társadalmi-gazdasági modell mintaként számos feltörekvő gazdaság számára. A társadalmi jólét és igazságosság, a gazdasági fejlődés szilárd intézményi kereteinek kialakulása, demokratikus megalapozottsága vonzó példát jelent a világ többi állama számára. Mindez azonban Európa államaira elviselhetetlen terheket ró, és ellehetetleníti a versenyképesség megőrzését a gyengébb szociális hálóval és alacsonyabb bérszínvonallal rendelkező gazdaságokkal szemben. Ténykérdés,⁸⁸ hogy míg az ötvenes években a nyugat-európai munkások legalább annyi időt töltöttek munkával, mint egyesült államokbeli társaik, mára e helyzet megváltozott: az amerikaiak évente csaknem egy hónappal többet dolgoznak, mint a dán, a német, a francia, vagy a svéd munkavállalók.

2.3.2. A konvergencia kérdése

A felvetés visszautal az EU heterogenitására, a már említett négy modell típus (angolszász, kontinentális, skandináv, mediterrán) által meghatározott belső sokszínűsége, fejlettségbeli és kulturális különbségekre. A legutóbbi időkig az EU legfőbb vívmányaként a történelmileg példátlan mértékű konvergenciát, az elmaradott térségek felzárkóztatását jelölték-jelölik meg. A 2008-as pénzügyi-gazdasági válságot követően új tendenciaként rajzolódik ki a felzárkózó, ún. kohéziós országok, így a 2004-től csatlakozott kelet-közép-európai országok többségének, valamint Görögország és Írország konvergenciájának megtorpanása. Világossá vált, hogy a földrajzi bővülés súlyos kihívás elé állítja a reálintegráció teljesülésének követelményét, a belső piac

⁸⁵ EC Enterprise and Industry... 2013.

⁸⁶ European Commission 2006.

⁸⁷ SZENTES 2005: 129.

⁸⁸ GILL-RAISER 2012: 18–19.

növekedéséből származó előnyök kihasználása nem feltétlenül eredményezi a felzárkózást, a fejlettségbeli különbségek mérséklődését. A mélyülés tehát nem az intézményrendszer, hanem a gazdaság számára jelenti a legnagyobb kihívást.

Farkas Beáta elemzésében rámutat, hogy azokon a területeken, amelyek a növekedés szempontjából meghatározóak, a kohéziós országok nagyobb megszorításokat, visszaesést szenvednek el, mint az északnyugati tagállamok, amely a konvergencia további lassulásával jár együtt. A válság térségbeli kibontakozásában meghatározó volt az a körülmény, hogy a közép-kelet-európai államok a növekedésüket döntően külföldi működő tőke bevonására alapozták, relatíve alacsony belső megtakarítási ráta mellett. Mindez az eladósodottság növekedését, a térség sebezhetőségét jelentősen fokozta.⁸⁹

A kérdés a bővítés és mélyítés dilemmájának fényében is felvethető. Amíg az EU tagállamok többsége sikerrel aknázza ki a területi bővítések gazdasági előnyeit, a déli tagállamokban ez kevésbé érvényesült. Egyrészt az FDI áramlás a déli tagállamok helyett az új, keletiek felé vette az irányt, másrészt a kibővülő piacból fakadó kereskedelmi előnyökkel sem éltek: a déli gazdaságok kereskedelmi forgalma nem emelkedett számottevően az új, keleti tagországokkal (kivéve talán a görög és olasz bankok balkáni terjeszkedését).⁹⁰ Vajon lehetséges-e úgy mélyíteni az integrációt, hogy közben a kohézió nem növekszik az integráción belül, úgy, hogy a belső konvergencia folyamata lefékeződött?

Figyelemre méltó Farkas Beáta azon megállapítása, hogy az európai integráció sikerének megítélésében nem a konvergencia sebességét, a felzárkózás ütemét kellene elsődlegesnek tekinteni. Valóban léteznek olyan reálgazdasági különbségek az északnyugati centrum, illetve a kohéziós országok között, amelyek tartós, újratermelő egyensúlytalanságokat okoznak, különösen sokkhatások révén. Ugyancsak tény, hogy a szakpolitikák integrációjának előmozdításával az Unió belső koherenciája előmozdítható, belső tartalommal feltölthető.⁹¹ Mindezek alapján – rövidtávon – valóban el lehet tekinteni a felzárkózás követelményének teljesülésétől.

Ugyanakkor mégis, le lehet-e mondani a konvergenciáról? Egyszerűen belátható, hogy nem, hiszen a fejlettségbeli különbségek tartós növekedése a gazdasági integráció létjogosultságát kérdőjelezné meg és lehetetlenné tenné az európai modellt összetartó értékrend érvényre jutását az összes tagállamban. Természetesen a gazdasági szükségszerűség a GMU létrehozásával már legitimálta a többsebességes Európát, hiszen az euró-övezeti tagság feltételeinek teljesülése a magasabb fejlettségű, nagyobb homogenitást mutató belső magot elkülönítette a többi tagállamtól. Az is világossá vált, hogy az euróövezet még nagyobb belső homogenitással lehet működőképes és szükség van a monetáris unió megtámasztására fiskális oldalról is.

Az EU hosszú távú sikere azonban az eddigi „sikerrecept” alapján éppen a kohézió növekedésén: a belső határok további leépítésén, a hatékonyabb piaci mechanizmusokon, az azt támogató nagyívű infrastruktúra-fejlesztésen, valamint a munka világában elért vívmányok ésszerű újragondolásán és az EU külkapcsolatainak pragmatikus, a tagállamok érdekeit szolgáló építésén múlik.

⁸⁹ FARKAS 2012.

⁹⁰ GILL – RAISER 2012: 56.

⁹¹ FARKAS 2012: 11–12.

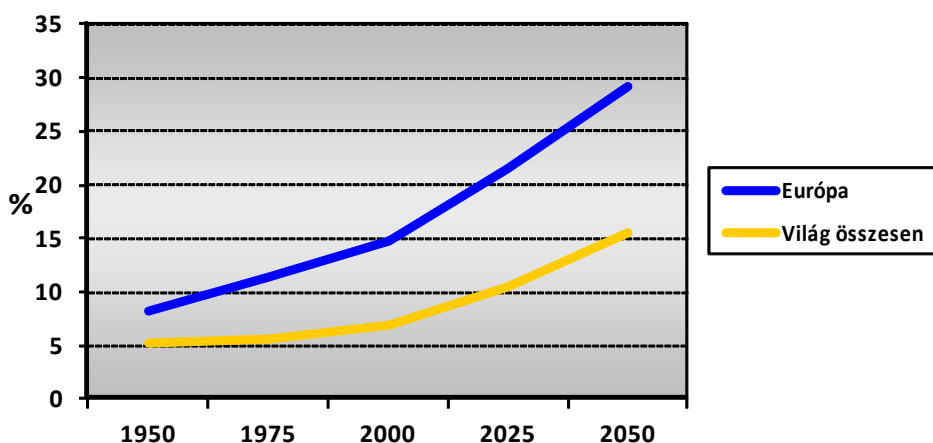
2.3.3. Az öregedés kérdése

Az európai modell fenntarthatóságában kulcsszerepet játszik a térség korfájának alakulása: a legfőbb termelési tényező, az emberi tőke elöregedése. A nyugat-európai államok munkaerő-utánpótlásához jó ideje jelentősen hozzájárul a jóléti indíttatású migráció, és a munkaerőhiányt az aktív kor kitolódása is némileg mérsékli. Az öregedés tekintetében speciális a kelet-közép európai államok helyzete, amelyeket a népességszám csökkenése és az elvándorlás egyaránt sújt, miközben a gazdaság teherbíró képességéhez képest túlméretezett szociális ellátórendszer finanszírozása egyre nagyobb kihívást jelent. A már hivatkozott Hampton Court-i bizottsági dokumentum szerint az öregedés a munkaerőpiac és a szociális-egészségügyi ellátórendszerek tekintetében is egyre nagyobb nyomást fog gyakorolni: 2030-ra az öt legnagyobb EU-tagállam lakosságának egynegyede 65 év fölötti lesz.⁹² Egy másik prognózis szerint 2060-ra várhatóan minden harmadik európai 65 évesnél idősebb lesz.

S miközben a nyugdíjkorhatárok lényegesen alacsonyabbak, mint az ötvenes-hatvanas években, az életkilátások javultak, így pl. egy francia munkavállalónak 2007-ben várhatóan 15 évvel hosszabb ideig kell nyugdíjat fizetni, mint 1965-ben. Európának tehát úgy kell átalakítani a társadalmi rendszereket, hogy minél jobban hasznosítani tudja az idősebb korú népesség tapasztalatát, energiáit.⁹³

Összességében az EU reprodukciós válsággal küzd, amely hosszabb távú kilátásait megpecsételi, s jelentős szociális reformokra késztet, amely ugyan tagállami kompetenciákat érint, de a közösség fenntartható, versenyképes fejlődését szem előtt tartva a közösségi koordináció igényét is felveti.

A 65 éven felüli lakosság arányának alakulása az össznépességben belül 1950 és 2050 között (százalék)



F

FForrás: Rowland (2009), 43. idézi MURAKÖZY 2012: 264.

⁹² MARJÁN – NAGY 2006: 77.

⁹³ GILL – RAISER 2012: 2.

3. Az EU mint gazdaságszervező modell kilátásai

3.1. Az európai modell hozadéka

Az Európai Unió a világ egyik legnyitottabb gazdasága, szervesen épül a világgazdaság folyamataiba, amely politikai, biztonságpolitikai szempontból is stabilizációs faktort jelent. A második világháború utáni új gazdasági rend békésebb együttműködés lehetőségét teremtette meg; olyan szupranacionális intézményrendszer került kialakításra, amely keretet biztosított a nemzetközi gazdasági együttműködésnek. Nem csupán arról van szó, hogy az államok bizonyos kompetenciákat nemzetközi szervezetek (IMF, Világbank, később a WTO), illetve rezsimek (árfolyamrendszerek, GATT) hatáskörébe utaltak, de arról is, hogy ez az intézményrendszer kitermelte azokat a vitarendezési mechanizmusokat, amelyeken keresztül az államközi gazdasági konfliktusok rendezhetők. Így az államok gazdasági érdekütközései egyezményes csatornákon, a nemzetközi békét és biztonságot nem veszélyeztetve zajlanak és nyernek megoldást. Ebben tehát lényegesen meghaladja az első világháború előtti liberális aranykornak tekintett integrált világgazdaságot a mai; léteznek ugyanis azok a konfliktuskezelő mechanizmusok, amelyek akkor hiányoztak a gazdasági-politikai feszültségek eszkalálódásának megakadályozásához.

Az Európai Unió mint új típusú gazdasági integráció a legmagasabbra jutott fel a balassai integrációs lépcsőn. Az EU erősebb köteléket képez, mint más gazdasági integrációk és nemzetközi szervezetek, hiszen a tagállamok szuverenitásuk sokkal jelentékenyebb részét delegálták közösségi szintre. A tagállamok kompromisszumai mentén fejlődő unió több tekintetben tud hozzájárulni a békés nemzetközi kapcsolatokhoz.

Egyrészt maga, mint nemzetközi szervezet, saját normarendszerével stabilitást biztosít a tagállamközi kapcsolatokban. Ezt biztosítja a közösség elsődleges és másodlagos joganyaga, a tagállami és közösségi hatáskörök szubsidiaritási elven alapuló világos elhatárolódása, a tagállami érdekelletétek feloldását biztosító bonyolult döntéshozatali struktúrák és az EU jog érvényesítését szolgáló Európai Bíróság működése.

Másrészt, mint a nemzetközi rendszer sajátos szereplője, a külvilággal ápolott kapcsolatain keresztül segítheti elő a békés kapcsolatok fenntartását a világ országai között. Az unió külkapcsolatokat érintő felfogása a koncentrikus körök elvét tükrözi. A legszorosabb kapcsolatot a tagjelölt országokkal kívánja ápolni. Céljaiban és eszközeiben visszafogottabb, ám ugyancsak kiemelt területnek tekinthető a szomszédságpolitikába tartozó kör, amely Észak-Afrika és a Közel-Kelet, valamint Kelet-Európa és a Kaukázus államaira terjed ki. A világ többi részével fejlesztési és gazdasági együttműködés képzelhető el, ami jobbra a harmadik világ fejlődő országait segíti az ENSZ millenniumi fejlesztési célkitűzéseinek megvalósításában.⁹⁴ A kétoldalú kapcsolatokon túl az Európai Unió világszerte erős jelenlétre törekszik a nemzetközi szervezetekben (köztük az ENSZ-ben, annak szakosított szervezeteiben, az OECD-ben, a WTO-ban, a NATO-ban és az Európa Tanácsban), az azonban, hogy ezt milyen minőségben (tagként, megfigyelőként, szakértői szinten) teszi, esetenként eltérő. Az

⁹⁴ SZENT-IVÁNYI 2005.

Unió már a nyolcvanas évektől tudatosan építette ki és erősíti kapcsolatait a regionális tömörülésekkel, elősegítendő a kereskedelmi forgalmat és a befektetések áramlását az EU, valamint Latin-Amerika és Ázsia dinamikus térségei között. Az ASEAN-nal már 1980-ban, az Andesi Közösséggel 1984-ben kötött megállapodást. Ázsiai partnereivel fennálló kapcsolataiban már túllépett a pusztán kereskedelemre és a segélyezésre alapozott kapcsolatokon; helyette ún. megerősített partnerség kialakítására törekszik. Az 1994-es esseni csúcson elfogadott új Ázsia-stratégia, valamint az ennek nyomán az ASEAN-nal kialakított Ázsia-Európa Találkozó (ASEM) célja, hogy a két fél gazdasági, politikai, társadalmi és kulturális kapcsolatai dinamikusan fejlődjenek, amely folyamat a szabadkereskedelemig is elvezethet.

A nemzetközi rendszer szereplőjeként az EU a közös politikák területén közös hangon szólal meg a nemzetközi fórumokon. Az EU jellemzően önállóan és tagállamai útján egyaránt részesévé válik multilaterális nemzetközi megállapodásoknak a legkülönbözőbb területeken. A legjelentősebbnek tekinthető e téren a kereskedelempolitika, ahol a Világkereskedelmi Szervezet keretében zajló kőkemény viták az EU előre kialakított, egységes álláspontot képvisel. A „közös hang” igénye olyan stratégiai ágazatokban is megfogalmazódott, mint az energiapolitika. Utóbbi területen azonban egyelőre még a tagállami megnyilvánulások a meghatározóak. Az EU normarendszerének kiterjesztésében kiemelkedő fontosságú a közösség külső fejlesztési politikája; az EU a legnagyobb segélyező a világon.

A külkapcsolatok fejlődését ugyanakkor áthatja a gazdasági óriás-politikai törpe dilemma. Az EU külpolitikai eszközrendszerének korlátai (közös platform, közös haderő hiánya) legalábbis megkérdőjelezi az EU valós szerepét a világpolitika eseményeinek alakulásában és relativizálják az olyan elismeréseket, mint a közösség Nobel-békedíja 2012-ben.

Harmadsorban, mint modell, saját intézményrendszere, döntéshozatali és konfliktuskezelő mechanizmusai példájával ösztönöz a sikeres és békés együttműködésre. Mit nyújt a világnak az európai gazdasági-közösségi modell? Noha a dinamikus gazdasági fejlődés, a versenyképes gazdaság működtetése, a tudásalapú társadalom kulcskérdésnek tekinthető abban, hogy Európa – és Európa államai – ott lesznek-e a világ élvonalában az elkövetkező évtizedekben, az európai modellnek mégis az előzőekben már részletesen bemutatott, de a versenytárs régiókban talán kevésbé hangsúlyos elemét szükséges kiemelni. A *szociális modellt* egyrésztől, amely megtestesíti a tagállamok eltérő foglalkoztatási, szociális és egészségügyi politikáinak közös elemét, az állami gondoskodás viszonylag magas szintjét. Megtestesíti továbbá az unió szociális dimenzióját, amely az unió alapszerződések, jogszabályok, az Európai Bíróság joggyakorlata, illetve a közös fejlődési célok, és az azokat szolgáló nyitott koordinációs mechanizmus révén garantálja a tagállamok által közösen vallott értékek érvényre jutását. Mindez ugyanakkor – végső soron – a gazdaság fenntartható, versenyképes fejlődését kell, hogy szolgálja. A fenntartható fejlődést másrésztől, amely magába foglalja az erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodást, a környezetvédelmet, a jövő-tudatos fejlődést.

Ugyanakkor a világban – ahogy a Világbank kutatói megfogalmazták – „életmód-szuperhatalomként” tekintetnek rá, ahol a kormányzatok szociális kiadásainak összege meghaladja a világ többi részén összesen szociális célokra fordított forrásokét, ahol egyre javuló életkilátásokkal számolhat a lakosság, ahol egy okosabb és tisztább

növekedés valósul meg kulturális sokszínűség és viszonylagos jövedelemegyenlőség mellett.

Az EU nemcsak sikeres példa a gazdasági integrációra, hanem aktívan igyekszik is értékrendjét külkapcsolataiban érvényre juttatni. Ahogy a Bizottság rávilágít, nem szabad alulbecsülni az Európai Unió potenciális szerepét a modernizáció folyamatának előmozdításában. A globalizációra adandó nemzetközi válasz alakításában az egyes országok szerepe nem jelentős, de a közös értékekkel és erős közösségi intézményekkel rendelkező EU-tagállamok együttesen reális eséllyel rendelkeznek arra, hogy formálják a globalizáció folyamatait, a kereskedelem, a nemzetközi munkavállalói jogok, vagy a globális egészségügyi illetve biztonsági fenyegetések tekintetében. Európa a világ legnagyobb kereskedelmi blokkja, a legfontosabb segélyező, világszerte elősegítve a szociális igazságosság és az emberi jogok érvényesülését, és vezető szerepet tölt be a fenntartható fejlődés környezeti és egyéb kihívásaira adandó multilaterális megoldások támogatásában. Az Unió köztes szintet képvisel a nemzeti cselekvés és a nemzetközi szabályok között. A globalizáció sikeres példájának tekinthető regionális téren. Megfelelő teret kínál a hatékony szabályozásnak és a szolidaritás érvényesítésének; a regionális integráció előnyei mellett egyúttal esélyt kínál arra, hogy a globalizáció előnyeiből is részesüljenek a résztvevők. A bővítés tovább erősíti az EU nemzetközi fellépésének hatékonyságát, ugyanakkor a közösség meghatározó mértékben járul hozzá a csatlakozó országok gazdasági fejlődéséhez.

Az Európai Uniónak mindemellett egyedülálló eszköztár áll rendelkezésére. Ezek közé tartozik a jogalkotás (mind a gazdaság dinamizálása, mind az európai értékek és életminőség védelme érdekében), a végrehajtó hatalom szervei, a versenyt és az állami támogatásokat felügyelő intézmények, a költségvetés, a szabadság, biztonság és igazságosság térsége, a külső eszközök, amelyek magukba foglalják az európai szomszédságpolitikát éppúgy, mint a nemzetközi fejlesztéspolitika eszközrendszerét, a gazdasági és monetáris unióhoz kapcsolódó felügyeleti és koordinációs intézmények, valamint az a katalizátor-mechanizmus, amely új ötletek felszínre törését és kibontakozását biztosítja, az Európai Bizottság központi szerepével.⁹⁵

Nem lehet tudni, hogy az EU miként kezeli a jövőben a versenyképességi hajsza kihívását a közösségi értékek érvényesítésében. A következő költségvetési periódus tervezésekor úgy tűnik, a felzárkóztatás központi eszközeitől nem lehet tartós fordulatot remélni a belső kohézió növekedésében.

3.2. Forgatókönyvek az európai modell számára

Ami a továbbfejlődés lehetőségét, irányait illeti, eltérő vélekedések fogalmazódnak meg. A szubszidiaritás eltérő interpretációiból kiindulva elképzelhető egy, a szupranacionalizmus visszaszorulásával, az EU meggyengülésével járó klasszikus konföderációs út. A gazdasági és kereskedelmi egységesülést; gazdaságilag erős, de politikailag megosztott közösséget eredményezne a kormányközi funkcionalizmus forgatókönyve. A szupranacionalista vívmányok alapjain kialakuló civil társadalom föderalista funkcionalizmusa lenne az a rendszer, amely vélhetően új demokratikus,

⁹⁵ European values... 2005.

békés válaszokat kínálna a globalizáció gazdasági és politikai kihívásaira.⁹⁶

Paul Taylor az Unió további fejlődésére három lehetséges forgatókönyvet vázol.⁹⁷ Az első a jelenlegi intézmények gyengülésével jár, nagyobb teret engedve a kivételeknek a megnövekedett közösség összes tagországa körében. A szubszidiaritás szisztematikusabb érvényesítésével az integrációs keret nagyobb rugalmasságot biztosítana a közösségi szabályok nemzeti szintű alkalmazásában. Mindez a gazdaságban vélhetően a kereskedelem további liberalizációját, a kormányzati beavatkozás alacsonyabb szintjét és a jóléti kiadások csökkenését eredményezi, a világ gazdaságnak való nagyobb kitettség és az újraelosztás alacsonyabb szintjét képviselő angolszász gazdaságirányítási modell térnyerése révén. A második scenárió az integráció magasabb szintre emelkedése, amely minimális engedményt tesz az új tagországok kötelezettségei vonatkozásában és megakadályozza a nemzeti intézmények hatáskörének bővülését. Némi továbblépés elképzelhető a jóléti kiadások közösségiesítésében, de az állam elsődleges felelősségének elve az egyén szociális ügyeiben nem változik. Ebben az esetben az EU érdemben megnövekedett tagsággal és mérsékelt jövőbeli integrációs ambíciókkal, a globalizációs erővel némi kompromisszumot képviselve, de az eddiginél magasabb szintre lép. Mindez félúton van a közös piac szintjén megrekedő EU, vagy egy EBESZ típusú tömörülés és a politikai integráció magasabb szintjén álló szerveződés között. A harmadik forgatókönyv kísérlet a legkedvezőbb európai együttműködési forma megszervezésére, amely az egyre szorosabb unió tradicionális útjának folytatását jelenti. Ez az út növekvő differenciálódást eredményezne a fejlett szociális piacgazdaságú államok és a jóléti kiadások alacsonyabb szintjét biztosító és a politikai integrációt kevésbé igénylő államok között. Az integrációs mag legvalószínűbb tagjai a nyugat-európai szociális piacgazdaságok, főként Franciaország és Németország lehetnek, míg a legvalószínűbben az újonnan csatlakozottak és Nagy-Britannia tartozhatnak a kevésbé integrált államok csoportjába.

Az Unió jövőtlenségével szemben érvel Csaba László, mondván, „az európai integráció történelmi folyamata sikeres, és a hozzá fűződő sokszálú érdekek miatt érdemben visszafordíthatatlan.” Az Európai Unió számára az előző évtized „a sokszínűség megemésztésének, a konszolidációnak az időszaka” volt.⁹⁸ Való igaz, időbe telik, amíg az EU által intézményesített gazdasági, érték- és normaközösség szerves részévé válhat a földrajzilag kibővült közösség mindennapjainak. Ennél is nagyobb kihívást jelent azonban a fejlettségbeli különbségek mérséklődése, amely egyes kohéziós államok számára egyre távolodó lehetőséggé válik.

Ma a világ gazdasági régiók versenyképességi küzdelmében egy kibővült, heterogénebb közösségnek kell helytállnia. Ez utóbbi a belső piac kiteljesítésére, a fejlődési potenciálok jobb kiaknázására ösztönözne, gyorsítva a gazdasági integráció folyamatait. Fontos feladat a szolgáltatási piac kiteljesítése, a kutatás-fejlesztési célkitűzések megvalósítása. Komoly tartalékok vannak a nemzeti adórendszerek közelítésében és átstrukturálásában, amely a szociális rendszerek finanszírozhatóságával is összefügg. Az energiahordozó-importfüggőség fokozódásával

⁹⁶ BÓKA 2008b: 4.

⁹⁷ TAYLOR 2008: 81–82.

⁹⁸ CSABA 2008: 53.

az energiapolitikai együttműködés szorosabbá válása – ezen belül kiemelten a hálózatos összeköttetések megteremtése, a belső piac kiteljesítése – kedvezően befolyásolná a gazdasági kilátásokat. A gazdaságpolitikai koordináció és a monetáris fegyelem erősítése ugyancsak ebbe az irányba hat.

Úgy tűnik, hogy az Európai Unió számára megoldandó legfőbb kihívások nagyrészt éppen az európai modell sajátosságaival, azokkal a tényezőkkel függnek össze, amelyek egyben az EU legfőbb értékének tekinthetők, és amelyek nélkül az EU nem volna az, ami (szociális igazságosság, környezettudatosság, fenntarthatóság, multikulturalizmus). Az európai modell eddigi építkezési folyamata alapján arra lehet következtetni, hogy a tagállamok közös érdekei mentén meg lehet találni azokat a kompromisszumokat, amelyek a közösen felvállalt értékrendet fel nem adva biztosítják a rendszer fejlődését. Az európai modell egyedisége ugyanis nemcsak abban áll, hogy az európai államok saját szuverenitásuk részleges feladásával közös épület alapjait rakták le, hanem abban, hogy az Európa-ház folyamatosan épül, úgy, hogy az újabb és újabb hatások, kihívások további közös munkára sarkallják a lakókat. A közös tető, az európai jog fejlődése pedig arról tanúskodik, hogy az emberi jogok tudatos érvényesítése, az embert a középpontba állító föderalista metódus uralja ma is az európai integráció szerveződését. Az Unió külpolitikájában és külgazdasági kapcsolataiban is érvényesíti ezeket az elveket. Mindez nem csupán elkötelezettség kérdése, nem is a versenyképes fejlődést akadályozó idealizmus, de hosszú távú versenyképességi szükségszerűség.

Zárszó

Az európai integráció az európai földrajzi-civilizációs egységre épül, eszmetörténeti gyökerei a közös európai kultúrába, identitásba nyúlnak, formális megvalósulását pedig biztonságpolitikai célok vezérelték. Az integráció fő terepe és mozgatórugója a gazdaság, amelynek eredményei, csakúgy, mint a külső sokkhatások, válsághelyzetek, újabb és újabb lökések adnak a politikai integráció előre mozdulásának. A közös identitás érvényre jutását erőteljesen ösztönzik a versenytárs gazdasági-hatalmi erőközpontok; az atlanti térség, a Távol-Kelet, különös tekintettel Európa fokozatos gazdasági térvesztésére. Az Európai Unióé a világ egyik legnyitottabb gazdasága, szervesen épül a világgazdaság folyamataiba, amely politikai, biztonságpolitikai szempontból is stabilizációs faktort jelent.

A gazdasági integráció messze meghaladta a kereskedelmi szükségszerűséget; a közösség által felvállalt értékrend tudatos érvényesítése a belső jogban és a külkapcsolatok alakításában sajátos európai modell létrejöttét eredményezte. Az európai gazdaságszervezési modell a szociális piacgazdaságot működtető európai államok közös fejlődési filozófiáját testesíti meg; formálódásán keresztül nyomon követhető, hogy a tagállamok milyen közös válaszokat képesek adni a világgazdaság kihívásaira és a belső problémákra úgy, hogy eközben közösen vallott értékeik is kikristályosodnak.

Az európai gazdaságszervezési modellt meghatározhatjuk úgy, mint az európai szociális piacgazdaságok olyan, közös politikákon és intézményrendszeren alapuló, integrált építkezési, fejlődési folyamatát, amely a növekedést, a gazdasági

versenyképesség javítását az integráció szociális dimenziójával és a fenntartható fejlődés követelményeivel összhangban kívánja megvalósítani. Az európai modell középpontjában az ember, az egyén áll, akinek polgári, politikai, gazdasági, szociális és szolidaritási jogait egyaránt garantálja a gazdasági-politikai integráció. Az EU kétségtől sajátos normaközösségnek is tekinthető, amely saját szabályrendszerének fejlesztése és külkapcsolatai alakítása során szisztematikusan érvényre juttatja a fejlett demokratikus államok közössége által vallott és elismert jogelveket, sőt tovább is fejleszti azokat. A közös értékekkel és erős közösségi intézményekkel rendelkező EU-tagállamok együttesen reális eséllyel rendelkeznek arra, hogy alakítsák a globalizáció folyamatait. A világ többi része mindeközben egyfajta jóléti szuperhatalomként tekint a közösségre. A gazdasági, szociális és szolidaritási jogok beépülése az EU mindennapjaiba ugyanakkor visszahat a versenyképességre; ezek ugyanis - az oktatás, az egészségügyi helyzet, az infrastruktúra-ellátottság, vagy az intézményrendszer kiépítettsége révén – versenyképességi faktorokként működnek. A modell jóléti terhei azonban hosszabb távon megkérdőjelezzik fenntarthatóságát. Mint Gill és Raiser rámutat, az európai növekedés két aspektust tekintve mindenképpen különbözik más növekedési modellektől, tükrözve annak kulturális és demográfiai érettségét: egyrészt Európa okosabb és tisztább növekedés mellett teszi le a voksát, kész kevesebbel beérni egy „jobb” növekedés oltárán, másrészt a gazdasági fejlődés nyomán az európaiak egyre javuló életkilátásokkal rendelkeznek. Tekintettel az öregedés kérdésére Európának úgy kell átalakítani a társadalmi rendszereket, hogy minél jobban hasznosítani tudja az idősödő népesség tapasztalatát, energiáit.⁹⁹

A sokasodó kihívások, amelyek a globalizációval, a népesség elöregedésével, a kibővüléssel és más tényezőkkel függnek össze, egyre újabb feladatok elé állítják a közösség országait. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a közösségi intézmények képesek a problémák azonosítására és elemzésére, a tagországok pedig - közös érdekeik mentén - képesek megtalálni azokat a kompromisszumokat, amelyek a közösen felvállalt értékrendet fel nem adva biztosítják a rendszer továbbfejlődését. Tekintettel azonban arra, hogy az európai gazdasági-társadalmi modell „sokféleség az egységben”, s az integráció dinamikájának mérséklődésével a belső ellentmondások újratermelődnek, e kompromisszumok kialakítása egyre nehezebb.

Hivatkozott irodalom, rövidítések

ARTNER 2011 = Artner Annamária: *Az európai jóléti modellek és fenntarthatóságuk.*

MTA VKI Műhelytanulmányok, 89. szám, 2011. június

ARATÓ 2010 = Arató Krisztina: Integráció-elméletek és az Európai Unió szociális párbeszéde <http://www.doksi.hu/get.php?lid=12762>

Az EU alapjogi chartája... 2007 = *Az Európai Unió alapjogi chartája*. In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:HU:PDF>

Az Európai Tanács... 2001 = Az Európai Tanács göteborgi ülése 2001. In: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-

⁹⁹ GILL – RAISER 2012: 2.

- [r1.en1.pdf](#), *Presidency Conclusions Göteborg European Council 15 and 16 June 2001*
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en1.pdf
- Az Európai Tanács... 2007 = Az Európai Tanács brüsszeli ülése 2007. március 8–9. In: Brussels European Council 8/9 March 2007 Presidency Conclusions European Council Action Plan (2007-2009) Energy Policy for Europe (EPE)
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07224-re01.en07.pdf>
- BARTHA 2006 = Bartha Péter: *Környezetvédelem*. In: MARJÁN 2006.
- BLAHÓ – PALÁNKAI – KENGYEL 2004 = Blahó András – Palánkai Tibor – Kengyel Ákos: *Regionális integrációk és blokkok*. In: Blahó 2004.
- BLAHÓ 2004 = Blahó András (szerk.): *Világgazdaságtan. Gazdasági fejlődés és diplomácia*. Budapest, Aula Kiadó, 2004.
- BLAHÓ 2008 = Blahó András (szerk.): *Nemzetgazdaság – integráció – világgazdaság*. Budapest, Aula Kiadó, 2008.
- BÓKA 2004 = Bóka Éva: *Út a nemzetekfelettséghez*. In: *Publikon online tanulmányok*, http://www.publikon.hu/application/essay/98_1.pdf
- BÓKA 2008a = Bóka Éva: *Az európai integráció. Elméletek történelmi perspektívában*. Budapest, Corvina, 2008
- BÓKA 2008b = Bóka Éva: *Rethinking European Supranationalism in a Historical Perspective – vitaindító*. In: *Grotius*, <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=TJCVQS>
- CSABA 2008 = Csaba László: *Új utakon az Európai Unió*. In: Blahó 2008.
- DIENES-OEHM 2006 = Dienes-Oehm Egon: *Az európai gazdasági integráció főbb fejlődési szakaszai és tartalma*. In: Marján Attila: *Az Európai Unió gazdasága*. Budapest, HVG Kiadói Rt., 2006.
- EC Enterprise and Industry = *European Commission, Enterprise and Industry, Free Trade Agreements*, In: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/facilitating-trade/free-trade/index_en.htm Last update: 05/02/2013
- Európa 2020...2010 = *Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. COM(2010) 2020
<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2007/C 303/01) 1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:HU:PDF>
- European Commission 2006 = European Commission, *Global Europe – Competing in the World*. In: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf
- European Competitiveness Report... 2012 = *European Competitiveness Report 2012.*, European Commission, Commission Staff Working Document SWD(2012)299 final, 5. In: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/competitiveness-analysis/european-competitiveness-report/files/ecr2012_full_en.pdf
- European values in the globalised world , European Commission COM(2005) 525 final/2 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0525:FIN:EN:PDF>
- FARKAS 2012 = Farkas Beáta: *Az Európai Unió kohéziós országai a világgazdasági válságban*. In: Farkas Beáta (szerk.): *Válság: mérföldkő az európai integrációban?* Szeged, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar, Műhelytanulmányok MT-PNGKI- 2012/2. ISBN 978-963-306-155-8
- GILL – RAISER 2012 = Gill, Indermit S. – Raiser, Martin: *Golden Growth. Restoring the lustre of the European Economic Model*. Washington, D.C. The World Bank, 2012.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:23069550~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html>

- GILPIN 2004 = Gilpin, Robert: *Nemzetközi politikai gazdaságtan*. Budapest, BUCIPE, 2004.
- IVÁN 2006 = Iván Gábor: *A lisszaboni stratégia*. In: MARJÁN 2006.
- JOBÁGY 2004 = Jobbágy József: *Az örök béke a puszta ész határain belül. Kanti motívumok a nemzetközi kapcsolatok mai elméleteiben*. In: *Kellék*, 2004/24.
- KENDE – SZÚCS – JENEY 2007 = Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, Complex Kiadói Rt., 2007.
- KENGYEL – PALÁNKAI 2004 = Kengyel Ákos – Palánkai Tibor: *A gazdasági integráció fejlődési szakaszai, az EU-országok makrogazdasági helyzetének alakulása*. In: Blahó András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Budapest, Aula Kiadó, 2004.
- KOZMA 2004 = Kozma Ferenc: *A gazdasági integráció „fizikája” (Adalékok a regionális érdekközpontok létrejöttéhez)*. In: *Pénzügyi Szemle*, 2004/3.
- Magyar értelmező kéziszótár 2003 = *Magyar értelmező kéziszótár*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003.
- MARJÁN 2006 = Marján Attila: *Az Európai Unió gazdasága*. Budapest, HVG Kiadói Rt., 2006.
- MARJÁN – NAGY 2006 = Marján Attila – Nagy Katalin (2006): *Az európai modell*. In: Marján 2006.
- MURAKÖZY 2012 = Muraközy László: *Államok kora. Az európai modell*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012.
- PALÁNKAI 2004 = Palánkai Tibor (2004): *Az európai integráció gazdaságtana*. Budapest, Aula Kiadó, 2004.
- PALÁNKAI 2005 = Palánkai Tibor: *Európai egyesülés – integrációelmélet (Új integráció gazdaságtanának szükségessége)*. In: *Magyar Tudomány*, 2005/10.
- PALÁNKAI 2007 = Palánkai Tibor: *Az integráció gazdasági mozgatórugói*. In: KENDE – SZÚCS – JENEY 2007.
- PÁLFINÉ SIPŐCZ 2012 = Pálfiné Sipőcz Rita: *Az Európai Unió külső energiapolitikája*. Doktori értekezés, BCE, 2012. In: http://phd.lib.uni-corvinus.hu/626/1/Sipocz_Rita.pdf
- POLÁNYI 1976 = Polányi, Károly: *A gazdaság mint intézményesített folyamat*. In: Polányi Károly: *Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet*. Budapest, Gondolat Kiadó ISBN: 9632803817
- RENNER 2009 = Renner, Stephan 2009: *The Energy Community of Southeast Europe: A neo-functionalist project of regional integration*. In: *European Integration*, Online Papers Vol. 13., 25. 2. 2009. http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2009_001a/88
- ROSAMOND 2000 = Rosamond, Ben: *Theories of European Integration*. London, MacMillan Press, 2000.
- SAPIR 2005 = Globalization and the Reform of European Social Models. Bruegel policy brief 2005/01, November 2005 <http://aei.pitt.edu/8336/>
- SIMAI 2004 = Simai Mihály: *Globalizáció és regionalizálódás a XXI. század elején*. In: Blahó András (szerk.): *Európai integrációs alapismeretek*. Budapest, Aula Kiadó, 2004.
- SIPŐCZ 2008 = Sipőcz Rita: *Az európai integráció mint gazdaság- és társadalomszervezési modell*. In: Bóka Éva (szerk.) – Czékus Bálint – Domonkos Endre – Gery Klára – Sipőcz Rita: *Európa újragondolása. Grotius e-könyvtár*, 2008. <http://www.grotius.hu/doc/pub/YMTUPI/65%20európa%20újragondolása.pdf>

- Statistical Annex of European Economy, Spring 2012, European Commission
 Directorate General Economic and Financial Affairs
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/2012-05-11-stat-annex_en.pdf
- STEIGER 1993 = Steiger Judit: *Az európai integráció közgazdasági elmélete*. Budapest, ELTE, 1993.
- SZENTES 2005 = Szentes Tamás: *Fejlődés, versenyképesség és globalizáció I*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2005.
- SZENTES 2008 = Szentes Tamás: *A regionális integráció szerepe a mai világgazdaságban*. In: Blahó András (szerk.): *Nemzetgazdaság – integráció – világgazdaság*. Budapest, Aula Kiadó, 2008.
- SZENT-IVÁNYI 2005 = Szent-Iványi István: *Hogyan legyünk önzők?* In: *Népszabadság*, 2005. március 17.
- Szerződés... 2012 = Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról. In:
<http://eu.kormany.hu/download/9/9b/20000/st00TSCG26%20hu12.pdf>
- TAYLOR 2008 = Taylor, Paul: *The End of European Integration*. New York, Routledge, 2008.
- The Global Competitiveness Report 2011... = *The Global Competitiveness Report 2011–2012 World Economic Forum Geneva, Switzerland 2011*. ISBN-13: 978-92-95044-74-6, ISBN-10: 92-95044-74-6. In: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf

Szijártó Norbert

Gazdasági kormányzás és fiskális unió az Európai Unióban

Az európai egység – béke és jólét – megteremtésében az Európai Unió elvitathatatlan szerepet játszott. Az alapító hat ország mellett elsőként fokozatosan magába integrálta a nyugat-európai országokat, majd a keleti blokk felbomlása után először 2004-ben majd 2007-ben több volt szocialista ország is az Európai Unió teljes jogú tagjává vált. 2012-ben az a megtiszteltetés érte az Európai Uniót, hogy megkapta a Nobel-békedíjat, elismervén és jutalmazván azt a hat évtizedes munkát, amely révén hozzájárult a béke és a megbékélés, a demokrácia és az emberi jogok előmozdításához. Az Európai Unió előtt egy újabb hatalmas feladat áll, mégpedig az öt éve tartó válság – globális pénzügyi vagy világgazdasági válság és a kifejezetten az eurózónát érintő „euróválság” – kezelése. Az európai gazdasági integrációs folyamat mélyülésére tekinthetünk úgy, mint válságokra adott gazdasági válaszokra. A gazdasági integráció folyamata nem proaktív, hanem reaktív, egy negatív eseménynek, gazdasági sokknak kellett bekövetkeznie ahhoz, hogy magasabb szintre léphessen az integráció. Az aktuális krízisre is tekintetünk úgy, mint egy a Gazdasági és Monetáris Unió architektúráját alapjaiban megváltoztató jelenségre, amely az eurószkeptikusokkal ellentétben nem az eddig felépített gazdasági intézményrendszer összeomlását, hanem annak erősödését, a gazdasági kormányzás mélyülését eredményezi.

Bevezetés

Az Európai Unió hosszú utat járt be a gazdasági integráció fokozatos mélyítése során. A Római Szerződés integrációs célként még csak a közös piac létrehozását tűzte ki célul: a Közösség feladata a közös piac megteremtésével, valamint a tagállamok gazdaságpolitikájának fokozatos egymáshoz közelítésével az egész közösségben a gazdasági tevékenység harmonikus fejlődésének előmozdítása, fokozatos és kiegyensúlyozott bővítése, stabilitásának erősítése, az életszínvonal gyors ütemű emelése, valamint a Közösséghez tartozó országok szorosabb kapcsolatainak kiépítése. Létrehozásakor a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) az európai integrációs folyamat csúcsát képezte. Az alapvetőnek vélt működési hibái ellenére a 2008-ban kialakult globális pénzügyi válságig közel tíz éven keresztül jól működött, amikor a legfontosabb kritikákat érzékelve, az Unió döntéshozói erőteljes lépéseket tettek a költségvetési politikák harmonizálása és koordinálása felé. Természetesen már a korai kritikák között is az volt a legerőteljesebb, hogy egy monetáris közösség nem működhet a

gazdaságpolitikák bizonyos fokú koordinálása, harmonizálása nélkül. A közgazdasági gondolkodásban ez gyakran úgy jelent meg, hogy monetáris unió nem létezhet fiskális unió nélkül. A monetáris politika közösségi szintre helyezése, vagyis a monetáris autonómia elvesztése, az önálló árfolyam politika stabilizáló mechanizmusainak feladása csökkentette a sokkoknak történő ellenállás képességét, amit egy fiskális unióban a régiók közötti transzferek segítségével, ahogy ez az Egyesült Államokban is zajlik, orvosolni tudtak volna. A bizottsági és központi banki tanácsok, mint a strukturális reformok végrehajtása és a bérek és árak belső leértékelődésen keresztül történő kiigazítása, lassúak, fájdalmasak és jelentős költségeket rónak a kohéziós országokra, viszont szükségesek.

A válságig a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) két, a Maastrichti konvergencia-kritériumokban is megtalálható, az államadósságra és a költségvetési hiányra vonatkozó feltételt „szabott” – gyakran be nem tartott – korlátot a nemzeti fiskális politikák túlzott deficitjének és a túlzott eladósodásnak. A költségvetési politikák gyengeségei a válság idején gyorsan megmutatkoztak, majd az euróválság kezdetével a döntéshozók gőzerővel álltak neki a korábbi fiskális „harmonizáció” átalakításának, kiegészítésének és szigorításának. Ez két dologból adódott, egyrészt a tagállamok hagyhattak volna maguk számára nagyobb költségvetési teret, így a válság kezelése kevésbé rontotta volna a folyó hiányra vonatkozó mutatót, másrészt ragaszkodtak ahhoz az állásponthoz, hogy a válság megoldásának és a növekedés megindulásának szinte egyetlen feltétele a stabil közpénzügyek és a GDP arányos államadósság fokozatos csökkentése. Így az Európai Unió és annak tagállamai számos döntést hoztak annak érdekében, hogy a gazdasági és költségvetési koordinációt erősítsék. A létrejövő új intézményi elemek összességét akár gazdasági kormányzásnak¹ is nevezhetjük, bár a kritikusok szerint ezek nem mások, mint a válságkezelésre adott ad hoc válaszok sorozata, amelyek évek alatt akár egy egységes és jól alkalmazható tényleges gazdasági kormányzássá alakulhatnak át.

A következő részben az európai integrációs folyamat mélyülését fogjuk áttekinteni: egyrészt bemutatjuk ennek elméleti keretét, valamint az euró bevezetésének költség-haszon elemzését, másrészt bemutatjuk a Gazdasági és Monetáris Unióig tartó utat. A tanulmány második részében a fiskális elemeket vesszük végig. Itt szintén egy elméleti és intézményi keretet ismertetünk. Az európai gazdasági kormányzás korai szakaszában csak a Stabilitási és Növekedési Paktum adott keretet a nemzeti gazdaságpolitikákhoz, bemutatjuk a paktum történetét, különböző értékelési módokat és a szabályrendszer reformját. Dolgozatunk harmadik része a globális pénzügyi válságot és az azt követően kialakult euróválságot mutatja be. A két válság következtében teljes mértékben fenntarthatatlanná váltak a nemzeti költségvetési politikák, de ami ennél is nagyobb probléma, hogy számos gazdaság a válság után problémákkal fog szembesülni a felgyülemlett hatalmas államadósságok miatt. A negyedik részben bemutatjuk a gazdasági kormányzás elemeit, ami állításunk szerint nem alkot szerves egységet, a válságra adott ad hoc reakciók sorozata, valamint a fiskális szabályok túlzott kihangsúlyozásának eredményei. Az összefoglalással zárul tanulmányunk.

¹ Az Európai Bizottság hivatalos honlapjának a gazdasági kormányzást átfogó oldala: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm

1. Út a Gazdasági és Monetáris Unióig – elméleti és történeti áttekintés

1.1. Az integrációs alapformák bemutatása

Az integráció fejlődése, mélyülése számos integrációs alapformán keresztül megy végbe. Az integrációs alapformák között piaci integrációs formákat, gazdaságpolitikai és politikai integrációs formákat különböztethetünk meg (Palánkai és szerzőtársai, 2011). A regionális integrációk különféle kereskedelmi és gazdasági intézményeket használnak, amelyekkel a belső államok gazdasági előnyökhöz jutnak, míg a külső államokkal szemben közös feltételeket szabnak, a protekcionizmus vagy diszkrimináció olyan formáját, amely nem sérti a globális kereskedelmi szabályokat. Az integrációs alapformákkal kapcsolatosan Balassa (1961) öt különböző formát különböztet meg: szabadkereskedelmi terület, vámunió, közös piac, gazdasági unió és politikai unió.

A szabad kereskedelmi övezeten belül a kereskedelem liberalizált, a vámok és kvóták leépítésre kerültek, míg a kívülállókkal szemben minden nemzet saját maga határozza meg a kereskedelmet torzító eszközöket. A vámunió abban haladja meg a szabad kereskedelmi övezetet, hogy már a kívülállókkal szemben is közös külső vámokat és kvótákat határoznak meg a tagállamok, amit akár tekinthetünk közös külkereskedelmi politikának is. A közös piac a vámuniónál annyival több, hogy az áruk és szolgáltatások liberalizálása mellett szabaddá teszik a termelési tényezők áramlását is, vagyis a munkaerő és a tőke áramlása korlátok nélkülivé válik.² A következő szint a Balassa-féle felsorolásban nem szereplő egységes belső piac. Az egységes belső piac teljes liberalizálást jelent, a mennyiségi korlátozások mellett a nem vámjellegű vagy minőségi korlátozások is leépítésre kerülnek. Az Európai Közösségekben ez 1992-re valósul meg, és kiterjed az együttműködés „fizikai”, „technikai” és „fiskális” akadályainak felszámolására is (Palánkai és szerzőtársai, 2011).

A gazdasági unió a következő lépés, az európai integrációs folyamat esetében ez a Gazdasági és Monetáris Unió kialakítását jelenti. A piac integrálását meghaladóan a gazdaságpolitikákat is integrálni kell a gazdaságpolitikák összehangolásán és harmonizálásán keresztül. A Gazdasági és Monetáris Unió a gazdasági integrációk eddigi legfejlettebb formája, a nemzeti monetáris és árfolyam-politikát közösségi szintre delegálták a résztvevő országok, és bevezették az egyetlen (közös) valutát, az eurót. Így az euró zóna tagállamai a Mundell-féle lehetetlen hármasból a tőke szabad áramlását és a rögzített árfolyamrendszert választották, és feladták az önálló monetáris politikának az irányítását.³ Az integrációs alapformák hagyományos megközelítései a

² Az integráció mélyülése folyamán a termelési tényezők szabad áramlása, ha megfelelő méreteket ölt, akkor kiegyenlítő, kiigazító szerepe van az eltérő gazdasági fejlettséggel rendelkező területek között. Az optimális valutaövezet elméletek szerint ennek biztosítása szükséges előfeltétele a monetáris integráció kialakításának (Mundell, 1961).

³ A Mundell-féle lehetetlen hármas azt mondja ki, hogy a tőke szabad áramlása (liberalizált pénzüpiacok), a rögzített árfolyamrendszer (közös valuta, valutatanács, rögzített árfolyam, egyoldalúan rögzített árfolyam) és az önálló monetáris politika hármasából csak kettőt választhat egyszerre. Az 1992-93-as ERM-válság egyértelművé tette, hogy az aktuális pénzüpiaci feltételek mellett, rögzített árfolyamrendszert és önálló monetáris politikát nem képesek az Európai Unió államai egyszerre fenntartani. Így a Delors-terv alapján

gazdasági unió után a politikai uniót tárgyalják. A politikai unió esetében már a gazdaságpolitikákon túl a hatalom és a törvényhozás is közösségi szintre kerül. Feltételezi egy olyan intézményrendszer kiépítését, amely kötelező érvényű döntéseket hozhat az egyes nemzetállamokkal szemben.

A Gazdasági és Monetáris Unió elindulásáig ötven év telt el. A politikai unió, mint következő állomás elérésére várhatóan legalább ugyanennyit kell várnunk. A Gazdasági és Monetáris Uniót nagyon sok kritika érte az amerikai közgazdászok oldaláról (Feldstein, 1998; Eichengreen, 1996; Eichengreen - Ghironi, 1997), akik a kezdetektől fogva negatív hangot ütöttek meg, és tervezési hibákról beszéltek. A 2000-es évek elejére, egészen 2006-2007-ig tekinthetünk úgy, mint a „boldog békeévekre”, amikor az euró övezet szinte kifogástalanul működött.⁴ A világgazdasági válság és az „euróválság” megmutatta, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió intézményi felépítése nem tökéletes, ez egyrészt vonatkozhat arra, hogy az Európai Központi Bank nem rendelkezik olyan jogkörrel, mint a végső hitelezői funkció, de arra is, hogy a gazdasági integrációban tovább kell lépni. Mélyíteni kell az integrációt, el kell indulni a fiskális unió, a pénzügyi unió vagy a bankunió felé, amely a következő lépés a politikai unió irányába.

1.2. Az optimális valutaövezet elméletek

Az optimális valutaövezet elméletek egyik kritériuma önmagában is feltételezi a közösségi szintű fiskális transzferek meglétét, amely aszimmetrikus (vagy ország-specifikus) és iparág-specifikus sokkok esetén kiegyensúlyozó mechanizmusként használható az árfolyam-mechanizmus helyett (Kenen, 1969). Mundell (1961) a termelési tényezők (főként a munkaerő) mobilitása mellett érvel, McKinnon (1963) a gazdasági nyitottság magas fokát, míg Kenen (1969) a termelés és fogyasztás diverzifikációját tekintette a kulcsfontosságúnak egy valutaövezet kialakítása kapcsán. Mindhárom tényező ugyanazt a feladatot látja el, válság esetén egy kiegyensúlyozó mechanizmust ad, amellyel az egyes résztvevő régiók mind belső, mind külső egyensúlyukat meg tudják teremteni, másrészt a feltételek teljesítésével könnyebben lehet tompítani a gazdasági sokkok egész övezetre kifejtett hatását. Az optimális valutaövezet elmélethez két másik tényezőt is hozzácsatoltak. Friedman (1953) szerint a rugalmas árak és bérek a közös valutát bevezető országok között csökkenti a munkanélküliség vagy infláció létrejöttét egyik vagy mindegyik tagállamban, ami a nominális árfolyam-kiigazítás valószínűségét is csökkenti. Ingram (1962) viszont amellet érvel, hogy a pénzügyi piacok integráltsága szintén csökkenti az árfolyam-kiigazítás valószínűségét.

Az előbbiekben bemutatott öt tényező nem teljesülése esetén van egy további

megvalósítandó Gazdasági és Monetáris Uniót, a monetáris politika közösségi szintre emelését egy reálgazdasági folyamat is alátámasztotta.

⁴ A hibák már a 2000-es évek közepén is észrevehetőek voltak: a túlfűtött hitelezésből eszközár-buborékok (ingatlanpiac) alakultak ki, a folyófizetési mérlegek növekvő egyensúlytalanságokat mutattak, de leginkább megfigyelhető volt a versenyképességekben bekövetkezett változás – az egységes munkaerőköltség alapú reál-effektív árfolyam változások jól mutatják a centrum országok versenyképességének (különösen Németország) emelkedését, míg ezzel szemben a periféria országok versenyképességének drasztikus csökkenését.

lehetőség arra, hogy közös valutaövezetet, monetáris uniót alakítsanak ki, ez pedig nem más, mint valamilyen közösségi szintű fiskális politika. Ez a fiskális transzferektől az állandó alapokon keresztül a fiskális unióig sokféle lehetőséget jelent. Használatára is csak akkor kerülhetne sor, ha az „automatikus” stabilizáló mechanizmusok – termelési tényezők áramlásán, intra-regionális kereskedelmen, fogyasztás és termelés diverzifikációján, árak és bérek rugalmasságán és pénzügyi piacok integráltságán keresztüli kiigazodás – nem működnek megfelelően.

A korai szakasz után hamar feledésbe merültek az optimális valutaövezet elméletek, mígnem az Európai Unió törekvése, a közös valuta bevezetése újra figyelem középpontjába hozta az elméletcsaládot. Annak ellenére, hogy Emerson és szerzőtársai (1992) kifejtették, hogy nem létezik használható elmélet a GMU költségeinek és hasznainak megbecslésére. E véleményükkel negligálták az optimális valutaövezetek bárminemű figyelembe vételét. A második korszak az elméletcsalád empirikus vizsgálatának hosszú sorát hozta, részletesen kitérve minden egyes elméleti pontra. Hiszen egyrészt az EU-nak szüksége volt a megbízható vizsgálatokra a közös valuta bevezetésével kapcsolatosan, másrészt a GMU létrehozásának előzményeivel, létrehozásával, működésével és válságával foglalkozó közgazdászok hatalmas, egymással számos helyen ellentmondó irodalmat hoztak létre, de az elmélet azon kritikájára, miszerint egy monetáris integráció, ahol közös monetáris és árfolyampolitika van, nem működhet közös szupranacionális fiskális keretek nélkül megmaradt.⁵

Tavlas (1993) összefoglalásában már nem a hagyományos értelemben vett optimális valutaövezet elméletekre reflektál, hanem a megváltozott gazdasági környezetnek és az átalakult közgazdasági gondolkodásnak eleget tevő új optimális valutaövezet elméleteket fogalmazott meg. A monetáris politika hosszú távú nem kielégítő hatékonyságát bizonygatja, és azt mondja, hogy a monetáris politika nemzeti szinten sem tud hatékonyan működni, ezért a monetáris autonómia elvesztése nem jelent áldozatot. Emellett természetesen megkérdőjelezi az árfolyam-kiigazítás hatékonyságát is. Így tehát a sokkok hatásainak enyhítésében az árfolyam leértékelése sem tud biztos mentsvárat nyújtani egy állam számára, ezért közösségi szinten kell terelni az esetleges válságkezelést, ami jelentheti a korábbi kritériumokra építő egyensúlyi mechanizmusokat vagy egy közösségi szintű fiskális szabályozást. A leginkább maradandó kritikát Frankel - Rose (1997) fogalmazta meg az úgynevezett endogenitási kritériumban, az optimális valutaövezet elméletek ex-ante feltételei a közös valutát bevezető unió ex-post hatása lehet, vagyis a valutáris közösség létrehozása után idővel maguktól is teljesülnek a feltételek.

Frankel-Rose problémának tekintette, hogy az optimális valutaövezet elméletek egyben előfeltételek és utólag is teljesülendő elvárások. Kutatói szemszögből nézve ezt felfoghatjuk úgy, hogy ha előfeltételként tekintünk az elmélet egyes tényezőire, akkor hasznos lehet a közös valuta bevezetésének szempontjából, viszont ha utólag teljesülendő elvárásként tekintünk rá, akkor alkalmas lehet arra, hogy az integráció „mélyülését” vizsgáljuk vele. Az előbbire számos példa adódik, talán legismertebb Bayoumi - Eichengreen (1996) ökonometriaival módszerekkel folytatott vizsgálata, ahol egy OCA-indexet alakítottak ki, arra, hogy vizsgálják melyik tagország érett arra, hogy

⁵ Az optimális valutaövezet elméletek paradoxona vagy paradoxonai, az elmélet egyes kritériumai szélsőséges esetben kizárhatják egymást.

közös valutát vezessen be a GMU keretében és melyik nem.⁶ Az elhanyagolható méretű hazai irodalomból kiemelve Artner - Róna (2012) az optimális valutaövezet alapján vizsgálják az euróövezet gazdasági nehézségekkel küzdő országait: Görögországot, Írországok, Portugáliát, Spanyolországot és Olaszországot. Arra a következtetésre jutnak, hogy az eurózóna heterogén államok összessége, a Gazdaság és Monetáris Unióban több mint tíz év alatt sem csökkentek szignifikánsan a tagállamok közötti fejlődésbeli különbségek. Abban az esetben, ha heterogén államok alkotják a monetáris uniót, akkor a költségvetési politikák szabályozása, harmonizálása valamint egy esetleges államok feletti költségvetési intézmény felállítása erősen ajánlott.

1.3. A monetáris unió kialakításának költséghaszon-elemzése

Ishiyama (1975) szerint a monetáris integráció kialakítására vonatkozó költséghaszon-elemzést kétféle módon végezhetjük el. Az egyik a költségek és hasznok hagyományos felsorolása és azok valamilyen számszerűsítése, amely egyből felveti a nehézkes kvantifikáció és a statikus vagy dinamikus, rövid vagy hosszú távú összesítést. A másik lehetséges módszer a költségek és hasznok megadására, az maga az optimális valutaövezet elmélet, ezt az előbbieken tárgyaltuk. A monetáris integrációból származó költségeket és hasznokat sokan számba vették már, lásd Emerson és szerzőtársai (1992), De Grauwe (1997) és Csajbók - Csermely (2002), Neményi - Obláth (2012) az euró bevezetésének újragondolása kapcsán. A legfontosabb költségek és hasznok a következők:

Költségek:

- árfolyam politika, mint kiigazító eszköz elvesztése – a valuta leértékelésének elvesztése, amely a legutóbbi válság kapcsán is előtérbe került
- monetáris autonómia elvesztése – közös monetáris politika használata
- nemzeti preferenciák
- gazdasági különbségek áthidalása a résztvevő országok között
- intézményi különbségek
- aszimmetrikus sokkok
- fiskális politika bizonyos korlátozása

Hasznok:

- árák transzparenciája
- tranzakciós költségek eltűnése
- árfolyam-fluktuációk hatékony kezelése
- alacsonyabb kamatok és infláció
- nagyobb hitelesség – leértékelés lehetetlensége miatt
- erkölcsi kockázatból származó bizonytalanság alacsonyabb
- cégek számára versenyképesség növekedése, fogyasztók számára alacsonyabb árák
- devizatartalékok csökkenése

⁶ Bayoumi - Eichengreen féle OCA-index alapján Franciaország részvétele nem indokolt, vagy csak nehézségek árán lehet képes arra, hogy egy monetáris unióban részt vegyen. Ebből az következik, hogy Franciaország részvétele inkább politikai jellegű döntés, mintsem egzakt gazdasági racionalitás.

Mint már említettük, a költségek és hasznok számszerűsítése nehézkes, és ezt a problémát még az is tetőzi, hogy különböző gazdasági területeket kell összehasonlítani. A költség oldalt összefoglalva elmondható, hogy az önálló monetáris politika és árfolyam-politika elvesztése a legnagyobb kár. A haszon oldal összefoglalása során mindenképpen a mikro hatékonyság növekedését és makro stabilitást kell kiemelni, másrészt a hitelességből és alacsonyabb erkölcsi kockázatból származó pozitív externáliákat.

1.4. A Gazdasági és Monetáris Unió megvalósításának folyamata

Az európai gazdasági integrációs folyamat története mind a hazai, mind a nemzetközi irodalomban jól feldolgozott (Lőrinczné, 2001; Horváth – Szalai, 2004; Horváth, 2011, Mongelli, 2008; De Grauwe, 2009). A Római Szerződés megalkotásakor a Bretton Woods-i rendszer a valuták hosszú távú stabilitását vetítette elő, amelyre biztonságosan fel lehet építeni a vámunió gazdasági intézményrendszerét. A Bretton Woods-i rendszer bizonytalansága már az 1960-as évek végén kézzel fogható volt, ennek következményeként a valutaárfolyamok ingadozása és divergenciája egyrészt kiszámíthatatlanná tette a nemzeti gazdaságpolitikákat, másrészt a közös agrárpolitika árrendszerét is veszélyeztette. Ezért 1969-ben a monetáris integráció kialakítását konkrét célként határozták meg, és ennek megvalósítása érdekében egy munkacsoportot hoztak létre. A munkacsoport 1970-ben adta be jelentését (Werner-jelentés), amelyben a gazdasági és monetáris integráció egy tíz éves három szakaszból álló procedura végén jött volna létre.

A Werner-jelentésben a közös valuta bevezetése még nem jelent meg célkitűzésként, viszont a valuták konvertibilitása melletti árfolyamok végleges rögzítése igen. Emellett szabad tőkeáramlással és a valamiféle közös gazdaságpolitikával (az irányadó ráta vagy a tartalékok közösségi döntésével) számoltak. A jelentés a monetáris jellegű integrálódás mellett számos pontban tartalmazott fiskális elemeket is: először is a nemzeti költségvetési és fiskális eszközök használata csak a Közösség ajánlásaival összhangban mehet végbe, másrészt annak ellenére, hogy a közösségi és nemzeti szintnek meg kell maradnia, valamilyen, „elégséges” szintű fiskális harmonizációra szükség van.

A Werner-terv sikertelenségében nagy szerepet játszott a Bretton Woods-i rendszer összeomlása. Werner a dollárral szemben fix árfolyamon számolt, majd amikor az Egyesült Államok lebegtetni kezdte a dollárt, az európai valuták árfolyama „szétcsúszott” a nagyfokú bizonytalanság miatt. 1972-ben a „valutakígyó” létrehozásával próbálták korrigálni az árfolyam politikát és a dollárhoz viszonyítva szűk sávban lebegtetni az európai valutákat, de az 1973-as olajválság hamar letörte ezeket a terveket.

1.4.1. A Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása

A Bretton Woods-i rendszer összeomlásától az egységes valuta kialakulásáig, hosszú idő telt el. Az egységes valuta felé vezető út első lépése az Európai Pénzügyi Rendszer (EMS) kialakítása volt, amelyben nyolc ország kölcsönösen rögzített árfolyamot ($\pm 2,25$

%-os sáv⁷⁾ kezdett el alkalmazni 1979-től kezdődően. Az 1980-as évek végén újra napirendre került a Gazdasági és Monetáris Integráció létrehozása, ezért a Tanács létrehozta a Delors által vezetett bizottságot. A Delors Bizottság lefektette azokat a gazdasági alapelveket, amelyek mentén létre kell hozni a GMU-t – ez tartalmazta a tőkemozgás teljes liberalizálását, a pénzügyi piacok teljes integrációját, a nemzeti valuták visszavonhatatlan konvertibilitását és az árfolyamok végleges rögzítése révén létrehozandó közös valuta bevezetését. A megvalósítás szakaszolására is javaslatot tett a Delors-jelentés:

8. szakasz (1990-1994): a belső piac kiteljesítése és a pénzügyi integráció előtt álló akadályok lebontása
9. szakasz (1994-1999): az Európai Monetáris Intézet megteremtése, a Központi Bankok Európai Rendszerének előkészítése, az euróra való áttérés megtervezése és az euró övezet irányítása, valamint lényeges lépés a tagállamok közötti konvergencia megteremtésére
10. szakasz (1999 után): az euróra való áttérés, az Európai Központi Bank létrehozása, és a Stabilitási és Növekedési Paktum betartása a tagállamokban.

A valóságban az eltérő inflációs ráták megnehezítették az országok árfolyam-politikai vállalásának betartását, de 1992-ig rendszerszintű (az árfolyamrendszert gátló) változás nem ment végbe, amikor is az NDK - és az NSZK újraegyesítése miatti gazdasági sokkok aszimmetrikus gazdasági nyomáshoz vezettek Németországban és az EMS partnerekben. Érdeemes megjegyezni, hogy Németország gazdasági stabilitása, prudens monetáris és árfolyam-politikája jelentős hitelességet biztosított az EMS számára, úgy tekinthetünk rá, mint horgonyállamra. 1993-ban az EMS arra kényszerült, hogy az árfolyamsávokat jelentős mértékben ± 15 %-ra szélesítse ki.

Az újraegyesítés okozta sokk és spekulációs roham ellenére a Delors-terv folytatódott, amelynek végső célja, harmadik szakasza egy olyan Európai Unió, ahol a nemzeti valutákat egy egységes valuta váltja fel. A Maastrichti Szerződés meghatározta, hogy a harmadik szakasznak 1999. január 1-én meg kell kezdődnie. A Maastrichti Szerződés nem csak a belépés dátumát határozta meg, hanem azt is, hogy az egyes részt venni kívánó országoknak milyen makrogazdasági kritérium feltételnek kell megfelelni.

A Maastrichti kritériumok mellett 1997-ben még a Stabilitás és Növekedési Paktum feltételeit is beépítették a rendszerbe, azt várva, hogy ez megteremti a kellő fiskális feltételeket a sikeres euró zónához és egyúttal segíti az integráció további mélyítésének lehetőségét. A GMU monetáris politikájának irányítására létrehozták az Európai Központi Bankot, (Európai Központi Bankok Rendszerét), amely felépítésében és működésében leginkább a korábbi Bundesbankra hasonlított. A belépő országok gazdasági gyengeségei már az 1990-es évek második felében megmutatkoztak, hiszen többségük a kritériumok által támasztott csatlakozási nehézségeket csak gazdasági trükkök segítségével volt képes leküzdeni.⁸ Némely ország már 1998-ban hatalmas államadósságot halmozott fel, Belgium, Görögország és Olaszország esetében is GDP arányosan 100 százalék fölött volt az államadósság mértéke. Ha megnézzük

⁷ Az olasz líra ± 6 %-os sávban ingadozhatott.

⁸ A csatlakozás trükkjeit Rácz (2007) részletesen bemutatja.

Görögország adatait, akkor egyetlen egy kritériumot sem teljesített, ennek eredménye az lett, hogy nem is tudott csatlakozni csak 2001. január 1-én.

1. táblázat. A konvergencia állapota a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása előtt⁹

Ország	Éves infláció (százalék)	Kamat (százalék)	Költségvetési egyenleg (GDP százalékában)	Államadósság (GDP százalékában)
Referenciaérték	2,7	7,8	-3,0	60,0
Ausztria	1,1	5,6	-2,5	66,1
Belgium	1,4	5,7	-2,1	122,2
Dánia	1,9	6,2	0,7	65,1
Egyesült Királyság	1,8	7,0	-1,9	53,4
Finnország	1,3	5,9	-0,9	55,8
Franciaország	1,2	5,5	-3,0	58,0
Görögország	5,2	9,8	-4,0	108,7
Hollandia	1,8	5,5	-1,4	72,1
Írország	1,2	6,2	0,9	66,3
Luxemburg	1,4	5,6	1,7	6,7
Németország	1,4	5,6	-2,7	61,3
Olaszország	1,8	6,7	-2,7	121,6
Portugália	1,8	6,2	-2,5	62,0
Spanyolország	1,8	6,3	-2,6	68,8
Svédország	1,9	6,5	-0,8	76,6

Forrás: Európai Monetáris Intézet (1998)

2. Fiskális szabályozás az Európai Unióban

2.1. A fiskális elemek megjelenése a gazdasági integrációban

De Grauwe (1997) azokra a kérdésekre keresi a választ, hogy milyen szerepe van a fiskális politikának a monetáris uniókban, mennyire lehet független a nemzeti fiskális politika és vajon a monetáris unió kialakítása csökkenti vagy növeli a fiskális fegyelmet a tagállamok körében? Ha szükségesek valamilyen szabályok, akkor azokat hogyan kell kialakítani, hogy szükséges szabályozni a nemzeti fiskális politikákat?

⁹ Dánia, az Egyesült Királyság és Svédország nem lett tagja a Gazdasági és Monetáris Uniónak.

Az optimális valutaövezet elméletek által ajánlott fiskális keret vizsgálatához De Grauwe (1997) egy egyszerű kétgazdaságos modellt használt, amelyben aszimmetrikus sokk éri az egyik gazdaságot. A példa Franciaországot és Németországot érinti, és két opció áll előttünk, az egyikben a két állam egy közös monetáris unióban szerepel, ahol a nemzeti költségvetések jelentős része már közösségi szinten van, valamint európai szintű társadalombiztosítási rendszer van és a jövedelmi adókat is egy közösségi szintű intézmény veti ki, míg a második esetben a két állam olyan monetáris integrációt alkot, amelyben nincs közös nemzetek feletti költségvetés. Ekkor az első esetben megfigyelhetjük, hogy a közös fiskális politikai keret, a közös költségvetés úgy viselkedik, mint egy az aszimmetrikus sokkokat abszorbeáló eszköz. Ha a Franciaországot ért sokk következtében a francia fogyasztás eltolódik a német termékek irányába, akkor a francia területeken begyűjtött jövedelmi adó csökkenni fog, miközben a közös alapból történő munkanélküli segélyek kifizetése növekedni fog. Röviden: Franciaországban csökken a kibocsátás és növekszik a munkanélküliség. Ezzel ellentétesen Németországban a kibocsátás növekszik, és a munkanélküliség csökken, ami annak köszönhető, hogy a német területeken növekszik az adóbevétel a növekvő foglalkoztatottság miatt, míg ezzel párhuzamosan csökken a munkanélküliségi segélyre fordított kiadás. Így a közös európai költségvetés automatikusan újraoszthatja a jövedelmeket Németország és Franciaország között, ezáltal mérsékelve a válság hatásait Franciaországban.

Abban az esetben, ha Németország és Franciaország közös költségvetés nélkül alkot monetáris közösséget, a folyamatok máshogy zajlanak le. Könnyen belátható, hogy a negatív keresleti sokk hatására Franciaországban növekedni fog a költségvetési hiány, mivel kevesebb adóbevétele származik a növekvő munkanélküliség miatt, másrészt a szociális kiadások is megnőnek. Ezzel szemben Németországban továbbra is ellentétes folyamatok játszódnak le, növekvő állami bevételeket eredményez a foglalkoztatottság szintjének emelkedése és a szociális kiadások csökkenése. A francia állam finanszírozási szüksége növelni fogja államadósságát, míg a német államadósság szintje csökkenni fog a kedvezőbb költségvetési feltételek miatt. A növekvő államadóssági szint miatt a francia állam jövőbeli költségvetése egy az adósságszolgálat emelkedő terhe mellett kényszerpályán fog mozogni, így a jövőbeli költségvetési rugalmasság csökken, mivel elmarad az első példában bemutatott azonnali fiskális transzfer mechanizmusokon keresztüli kiigazodás. Természetesen azt meg kell jegyezni, hogy a szupranacionális költségvetés nélküli nemzeti költségvetési folyamatok, nagymértékben lehetnek annak a függvényei is, hogy az árak és bérek mennyire rugalmasak, a termelési tényezők mennyire mobilak a régiók között. Ha ezek magasak, akkor a közös költségvetésnek még kevesebb szerep jut.

Az optimális valutaövezet elméletek Kenen (1969) által megadott fiskális feltétele két ajánlást fogalmaz meg a fiskális politikákkal kapcsolatosan a monetáris unióban. Az első szerint kívánatos a nemzeti költségvetések szignifikáns közösségi centralizációja európai szinten. Erre a korábbiakban bemutatott példa miatt van szükség, a közösségi költségvetés egy stabilizáló mechanizmusként működik, képes jelentős mértékben csökkenteni a monetáris unió társadalmi költségeit. Az 1977-ben kiadott MacDougall-jelentés is ugyanerre a következtetésre jutott: a monetáris unió megvalósításának szükségképpen együtt kell járnia egy jelentős költségvetési centralizációval Európában. Ennek hiánya veszélyezteti a monetáris közösség unió működését és hatalmas társadalmi feszültségeket eredményez.

A második ajánlás arra vonatkozik, hogy ha nincs lehetőség közösségi szintű költségvetést kialakítani, ekkor a nemzeti fiskális politikáknak kellőképpen rugalmasnak kell lenniük. Ha egy államot negatív gazdasági sokk ér, akkor a nemzeti költségvetési hiányok emelkedését engedni kell, mivel a gazdaság csak az automatikus stabilizáló mechanizmusokon keresztül igazodhat ki – csökkenő kormányzati bevételek és növekvő szociális kiadások. Az optimális valutaövezet elméletek logikája alapján az árfolyam politika, mint stabilizáló mechanizmus nem használható, mivel közösségi szintre delegálták az államok azt, így ha nincs centralizált költségvetés, ami csökkentené a negatív sokkok hatásait, nem marad más, mint a jócskán meggyengült nemzeti fiskális politikák használata.

2.2. Fiskális politika a Gazdasági és Monetáris Unióban – a Stabilitási és Növekedési Paktum

Annak ellenére, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum az Európai Unió egyetlen fiskális szabályrendszere, az Európai Unió másodlagos jogalkotásának eredménye, így jogi értelemben nem a nemzetközi jog része (Dani, 2011).¹⁰ Maga a Stabilitási és Növekedési Paktum a közösségi joganyagban két tanácsi rendeletet és egy határozatot jelent: az 1467/97/EK rendelet, amely a túlzott hiány esetén követendő eljárás felgyorsítását és pontosítását foglalja magába, és az 1466/97/EK rendeletet, amely a költségvetési egyenleg megerősített felügyeletét és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról rendelkezik. Ezt egészíti ki a Stabilitási és Növekedési Paktumról szóló, 1997. június 17-i Európai Tanács határozat, amely politikai iránymutatást ad az egyezmény végrehajtására, valamint kitér arra, hogy a nemzeti költségvetési egyenlegek egyensúly közeli vagy többletet mutassanak középtávon.

Politikai unió hiányában a közös monetáris politika és a teljes mértékben nemzeti szuverenitás alá tartozó költségvetési politikák olyan feltételeket szabtak, amelyek szükségessé tették a Stabilitás és Növekedés Paktum létrehozatalát. A paktum hiányában a Gazdasági és Monetáris Unió intézményrendszerének gyenge pontjaként egyes államok egyszerre élvezhették volna a stabil monetáris politika adta kedvező inflációs feltételeket, hitelességet és az államadósság könnyű finanszírozásának lehetőségét, viszont ezzel párhuzamosan nem lett volna szükségük prudens közpénzügyekre.¹¹ A paktum legfőbb célja ez által a tartós és közpénzügyileg fenntartható növekedés. Artis - Buti (2000) vizsgálata bemutatja, hogy a fiskális fegyelem a fiskális flexibilitás előzménye. A Gazdasági és Monetáris Unió államait vizsgálva arra jutottak, hogy relatíve alacsonyabb folyóhiánnyal és államadóssággal rendelkező országok megfelelő fiskális kiigazítást voltak képesek végrehajtani, míg a magasabb folyóhiánnyal és államadóssággal rendelkező államok nem. A paktum a maastrichti konvergencia kritériumokból jól ismert 3 százalékos GDP arányos folyóhiányt és a 60 százalékos GDP arányos államadósságot alkalmazta a továbbiakban is, viszont a már nem csak a belépésnél referenciaként használt évet vette figyelembe, hanem a közép és hosszú távú célokat is. Érdemes megjegyezni, hogy a paktum legfőbb támogatója a stabil közpénzügyi viszonyokkal bíró Németország volt.

¹⁰ Maga a paktum kifejezés is inkább a létrehozásához szükséges politikai konszenzusra utal

¹¹ Erkölcsei kockázat és potyautas magatartás megjelenése a Gazdasági és Monetáris Unió intézményrendszerében.

A Stabilitási és Növekedési Paktum két céllal rendelkezik: megelőzés és elrettentés. A Stabilitási és Növekedési Paktum feladata nem volt más, mint a maastrichti szerződés rendelkezéseinek operacionalizálása (Benczes - Kutasi, 2010). Pontosították a túlzottdeficit-eljárás folyamatát, meghatározták a büntetések mértékét és a szankcionálás módját, definiálták a „kivételes” és „átmeneti” körülményeket, korai figyelmeztető rendszert alakítottak ki, amely segít a fiskális politikák középtávú figyelemmel kísérésében, valamint a középtávú stabilitási és konvergencia programok készítésével és értékelésével kapcsolatos feltételek is megszabták.

2.2.1. A Stabilitási és Növekedési Paktum értékelése

A Gazdasági és Monetáris Unió fiskális célkitűzéseinek értékeléséről szóló hosszas nemzetközi irodalmat Benczes - Kutasi (2010) és Dani (2011) foglalja össze. Kiindulópontjuk nagyjából azonos, Kopits - Symansky (1998) nyolc szempontja alapján kezdik értékelésüket.¹² Az ideális fiskális szabályrendszer a következő nyolc feltételt elégíti ki: jól meghatározott (egyértelmű), átlátható, egyszerű, rugalmas, kikényszeríthető, a végső célnak megfelelő, konzisztens és strukturális reformokkal támogatható. Mind a szempontok kiválasztása, mind az értékelése önkényesnek mondható, ennek ellenére a szakirodalomban számos szerző vette át ennek az értékelésnek a használatát. Buti és szerzőtársai (2003) szétválasztják a feltételeket politikai és gazdasági jellegű feltételekre, mindkettő kategóriába négyet-négyet sorolnak.

A szabályok egyértelműsége tekintetében az EU jó értékelést kapott, mivel mind a folyó hiányra, mind az államadósságra vonatkozóan egyértelmű, számszerű szabály vonatkozik, viszont hiányossága, hogy az egyensúlyhoz közeli vagy többlettel záró költségvetés értelmezése nem volt pontos. Transzparencián a könyvelési szabályokat, az előrejelzési gyakorlatokat, a jelentési szabályokat és az intézményi átláthatóságot értjük. Az ESA-95 módszertan bevezetésével az EU nagy lépést tett a nemzeti számlák világos összehasonlíthatósága felé. A szabályok egyszerűek és áttekinthetőek, a közvélemény számára is könnyen megjegyezhető a GDP arányos 3 százalékos költségvetési hiány és 60 százalékos államadósság kritériuma. A rugalmasság szempontjából a paktum nem vizsgálta a korábbiakhoz viszonyítottan jól, mivel egyazon célt írt elő minden állam számára, viszont vannak olyan államok, amelyek hajlamosak nagyobb költségvetési hiány melletti gazdaságpolitikát folytatni. A végső célnak megfelelés azt jelenti, hogyan tudnak az egyes tagállamok fegyelmezett, fenntartható és kiegyensúlyozott költségvetési politikát folytatni közép és hosszú távon. A 3 százalékos hiány nem feltétlen biztosítja közép vagy hosszú távon a fenntarthatóságot, lassú növekedés mellett az államadósság fokozatos növekedését eredményezi, ami az adósságszolgálaton keresztül közép és hosszú távon is alááshatja a fenntartható közpénzügyek vitelét. A kikényszeríthetőség relatíve jól vizsgázott, hiszen a szankcionálási folyamat jól körülírt, viszont a büntetések életbe lépése a gyakorlati tapasztalatok alapján inkább politikai döntések eredménye, mintsem a szabály kötelező erejű betartása. A fiskális felügyelet konzisztensnek tekinthető, viszont magas, a GDP arányos 60 százalékos meghaladó államadósság mellett egyes államoknak recesszió

¹² A Kopits - Symansky féle hatékonysági kritériumok mellett más értékeli rendszer is létezik, Inman (1996) hat szempontot vesz figyelembe: ex post teljesítés lehetősége, kikényszeríthetőség három formáját, felfüggeszthetlenség lehetőségét, valamint a megváltoztathatóság tilalmát.

idején is restriktív fiskális politikát kell folytatniuk, mivel a magas államadósság nem ad teret a fiskális expanzió számára. A szerkezeti reformokkal való támogatottsága nem egyértelmű. Kritikaként az hozható fel, hogy maga a Stabilitási és Növekedés Paktum válik a szerkezeti reformok akadályává, így a strukturális reformok nem tudják támogatni a fiskális szabályokat. A Kopits – Symansky által kialakított hatékonysági kritériumok alapján Buti és szerzőtársai (2003) kedvezően ítélik meg a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályrendszerét. Bár például a rugalmasság vagy a szerkezeti reformokkal való támogatottság tekintetében az osztályozási rendszer alapján jócskán lehetne még mit javítani.

2. táblázat. Buti és szerzőtársai (2003) értékelése Kopits és Symansky hatékonysági kritériumai alapján

Egyértelműség	++
Transzparencia	++
Egyszerűség	+++
Rugalmasság	+
A végső célnak való megfelelés	++
Kikényszeríthetőség	++
Konzisztencia	++
Szerkezeti reformokkal való támogatottság	+

Megjegyzés: +++: legjobb osztályzat; -: nem biztosított, nem megoldott vagy nem jellemző

Az Európai Unió fiskális szabályrendszerének működésével kapcsolatosan Buti és szerzőtársai (2003) a kritika hat fő vonalát fogalmazták meg. 1. A Stabilitási és Növekedés Paktum csökkenti a nemzeti költségvetések rugalmasságát, mivel a 3 százalékos GDP arányos hiánycél egyes esetekben kemény korlátot jelenthet. Kiemelten abban az esetben, ha ország-specifikus sokk következtében elfogy a mozgási tér. 2. A paktum aszimmetrikusan működik, mivel nem gátolja a pro-ciklikus költségvetési politikák kialakítását. 3. A Stabilitási és Növekedési Paktum nem tudja szankcionálni a politikailag motivált fiskális politikákat, így a politikai rezsimváltások idején (választási években) a költségvetési politika vitele eltérhet a szabályrendszerben meghatározottól. 4. Egy további kritika szerint a Stabilitási és Növekedés Paktum negatív hatással van az állami beruházásokra, mert az aktuális kiadásokat aktuális bevételekből kell fizetni. 5. A nemzeti szintű fiskális politikák nem eredményeznek az egész monetáris közösségre vonatkozó optimális fiskális politikát. 6. Végül, a Stabilitási és Növekedési Paktum főként a rövid távú kötelezettségekre összpontosít, ami megakadályozza a hosszú távú szerkezeti reformok végrehajtását.

A Buti és szerzőtársai által hangoztatott kritikákon túl is akadnak még pesszimista vélemények a Stabilitási és Növekedés Paktum hatékonyságával kapcsolatban. Például Alves – Alfonso (2006) a Kopits – Symansky kritériumok alapján jóval rosszabbra értékelte az Európai Unió költségvetési szabályait. Szerintük a célnak való megfelelés, a kikényszeríthetőség, a konzisztencia és a strukturális reformokkal történő alátámasztottság is csak gyenge minősítést kaphat.

2.2.2. A Stabilitási és Növekedési Paktum reformja

A kedvező nemzetközi környezet hatására az ezredfordulón a nemzeti költségvetési politikák jól teljesítettek. Ennek ellenére pár évvel később a tapasztalatok azt mutatták, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum eredeti formájában nem volt képes meggátolni a költségvetési lazítást. Portugália, Németország és Franciaország sorban túlzottdeficit-eljárás alá került, viszont sem a német állam, sem a francia állam nem tudott hatékonyan fellépni a hiány leküzdése érdekében, így egy évvel később, 2004-ben a két tagállam még mindig megszegte a paktumot. A szabály megszegését nem követte az előírt szankció, a pénzügyi büntetés. Ezért a pénzügyi szankció kiszabása inkább tekinthető egy politikai alkufolyamatnak, ahol senki nem mer a fiskális kritériumokat megszegő államok ellen szavazni (Csaba, 2006). Ennek következtében a Bizottság feljelentette a Tanácsot az Európai Bíróságnál, a feljelentés gyakorlatban azt szolgálta, hogy jó alapot adjon a Stabilitási és Növekedési Paktum átalakítására.

A Gazdasági és Monetáris Unió első 4-5 éve alatt számos kritika gyűlt össze a Stabilitási és Növekedési Paktum alkalmasságának tekintetében. Ilyen például Annett és szerzőtársai (2005) véleménye, akik - Galí – Perotti (2003), és Buti – van den Noord (2004) meggyőződésével szemben - azt találták, hogy a szabályalapú fiskális politika alkalmasabb a stabilizáló szerep betöltésére, mint a diszkrecionális fiskális politika. A Bizottság négy célt tűzött ki a reformok megvalósítása kapcsán, amelyek mellett a paktum rugalmasabbá válhat (Benczes – Kutasi, 2010). 1. Meghallgatva a kritikákat a költségvetési pozíciók értékelése során nagyobb hangsúlyt kíván fektetni az államadósság és a fenntarthatóság vizsgálatára. 2. A fiskális pozíciók meghatározása során nagyobb teret kell engedni az ország-specifikus tényezők érvényesülésének. 3. A gazdasági körülményeket is figyelembe kell venni a túlzottdeficit-eljárás során, valamint a (4) rossz fiskális fejleményeket minél korábban korrigálni kell.

A módosítási javaslatok között különösen sok kritizálta a folyóhiány túlzott kihangsúlyozását, amikor az államadósság magas szintje szintén veszélyezteti a fenntartható fiskális politikát. Pisani-Ferry (2002) egy az államadósság fenntarthatóságát is figyelembe vevő paktum kialakítását javasolja. Meglátása szerint az államadósság meghatározásánál a bruttó államadósság nem lehet kiindulópont, mivel az privatizációs és lízingügyletekkel csökkenthető. Gros (2003) korát közel egy évtizeddel meghaladva javasolta azt, hogy a túlzottdeficit-eljárást az adósságállomány csökkentésére is ki lehessen terjeszteni. Így a tagállam a GDP arányos államadósság 60 százalék feletti részét annak huszadával köteles lenne csökkentenie minden évben. Saraceno – Montperrus-Veroni (2004) az államadósságra érzékeny stabilitási paktumot javasolt, a költségvetési hiány maximális mértéke az adósságráta negatív függvénye lehetne.

A változások során az egyezmény megelőző és korrekciós ága is átalakult. A megelőző szabályozás változásai három ponton mutatkoztak meg. A középtávú költségvetés meghatározása során ország-specifikus középtávú célrendszert vezettek be, amely keretében nem kell feltétlenül többletre törekedni, de a 3 százalékos GDP arányos költségvetési hiányt be kell tartani. Az ERM-2 és az euró zóna tagállamainak a költségvetési célok mellett a költségvetési pályát is meg kell határozniuk, évekre lebontva a szükséges kiigazítási lépéseket makrogazdasági hatásukkal. A harmadik változás keretében 2005-től lehetőség nyílik a tagállamok számára, hogy eltérjenek a középtávú költségvetési célkitűzéshez vezető kiigazítási pályától, abban az esetben, ha

szerkezeti reformokat hajtanak végre. A kiigazító szabályok során bevezetésre kerül a súlyos gazdasági visszaesés fogalmának pontosítása, amely a deficitcél megszegését igazolhatja. Emellett meghatározza a középtávú gazdasági helyzet fogalomkörébe tartozó tényezőket. Az általános kiigazítási határidő továbbra is egy év maradt, vagyis a túlzott hiány azonosítása utáni évben végre kell hajtani a kiigazítást, kivéve, ha különleges körülmények merülnek fel, így egy további évvel kitolható a kiigazítás végrehajtása. Az adósságráta csökkentésének kérdésében nem adott a reform kielégítő választ, azt határozta meg csupán, hogy megfelelő ütemben kell közelíteni a 60 százalékos GDP arányos referenciaértéket.

2.2.3. A reform értékelése

A Stabilitási és Növekedési Paktum változása során az a kérdés merül fel elsődlegesen, hogy hatékonyabbá vált-e a fiskális harmonizáció. Buti (2006) négy kérdést vizsgált a reform kapcsán: 1. a túlzott hasonlóság leküzdése, 2. az átláthatóság javítása, 3. a prociklikusság korrigálása valamint 3. a kikényszerítés erősítése. A reform következtében mind a megelőző, mind a korrekciós ágban növekedett az országspecifikus tényezők figyelembevétele, vagyis csökkent az uniformizáltság. Ezzel párhuzamosan a paktum összetettebbé válásával csökkent az átláthatóság és a kikényszeríthetőség. Utóbbira példa lehet, Calmfors (2006) vizsgálata, amely szerint az új Stabilitási és Növekedési Paktum lehetővé teszi, hogy akár 4 évvel is kitolódjon az egyenleg helyreállítására kiszabott határidő.

3. A világgazdasági válság hatásai

Véleményünk szerint a globális pénzügyi válságra az euró zóna vizsgálata szempontjából tekinthetünk úgy, mint egy katalizátorra, vagyis jóval korábban hozta felszínre azokat a problémákat, amelyek hosszabb távon megakadályozták volna a monetáris integráció zökkenőmentes működését. Tucatnyi tanulmány és szakértő hangoztatja, hogy a túlzottan kedvező monetáris környezet végső soron káros folyamatokat indít el az euróövezetben.¹³ Azokban az országokban, ahol magasabb az infláció ott az alacsony EKB által megállapított jegybanki alapkamat miatt negatív reálkamatlábak alakulhattak ki. Ilyen gazdasági helyzetben nem érdemes pénzt megtakarítani (vagyis bankban tartani), hanem inkább befektetni (vagyis hitelt felvenni), mivel a feltételezhető önálló monetáris politikához képest jóval alacsonyabb kamatszint mellett lehet ezt megtenni. Ezzel az állam, a vállalatok és a magánszemélyek is jelentős tőkéhez jutnak abban az esetben, ha fedezni lehet ezeket a kiadásokat. Az euróövezet biztonsága megfelelő feltételeket biztosított az eszközár-buborékok kialakulásához. Továbbá, ha ez a folyamat gazdaságpolitikai hibákkal is párosult, akkor olyan mély gazdasági és pénzügyi válságok alakulhattak ki, mint amit ma Görögországban láthatunk.

Az Európai Unió belüli felzárkózási folyamat sajátossága, hogy ellenmondásokat hordoz magában. Kiindulva abból az ismert közgazdasági tényből, hogy a magasabb GDP-vel rendelkező államokban az árszínvonal is magasabb a felzárkózó országok inflációs rátája, valamint nominális árfolyamuk is magasabb lesz, mivel az egyes

¹³ A Taylor-szabály alkalmas arra, hogy meghatározza az optimális jegybanki alapkamatot egy ország számára, ezt jól mutatja be Nechio (2011) tanulmánya.

tagországok célja, hogy elérjék az Unió átlagos egy főre eső GDP-jét. Ez egy ellentétes hatás mechanizmust eredményez, hiszen a Maastrichti kritériumok alacsony inflációt írnak elő, de ezzel szemben a felzárkózás magában hordozza a magasabb inflációt. A Balassa-Samuelson hatás értelmében a külkereskedelmi forgalomba kerülő termékeknél a termelékenység javulása nagyobb, ami nagyobb nominális bérnövekedést eredményez, mivel a bérnövekedés átgyűrűzik azokba az ágazatokba is, ahol a termelékenység még nem növekedett. A béremelkedésnek inflációs hatása lesz, mely egyik tényezője lesz az árszínvonal-konvergenciának. Az inflációs többlet véleményünk szerint egy kezelhetőbb probléma, mint a munkatermelékenység elmaradása, amely hosszú távú versenyképességi problémákat okoz. Ez kétszeresen zajlott le, egyrészt az Unió, mint egy 27 országot magába foglaló egység, versenyképességben lemaradt a triád két másik tagjával (Egyesült Államok és Japán) szemben,¹⁴ másrészt az utóbbi tíz év alatt a centrum és periféria országok között bekövetkezett munkatermelékenységi változás negatívan hatott a periféria országokra, amelyek versenyhátrányba kerültek.

A Stabilitási és Növekedési Paktum reformja rugalmasabbá tette az egyedi körülményekhez viszonyított diszkrecionális fiskális politikákat. A 2008-09-ben bekövetkező globális pénzügyi válság hatására az európai uniós államok távol kerültek a saját maguk által megadott stabilitási vagy konvergencia programoktól. Az Egyesült Államokból átgyűrűző recesszió csökkenő gazdasági teljesítményt eredményezett az uniós tagállamokban. A tagállamok erre keynesiánus (fiskális) élénkítő-csomagokkal reagáltak, valamint a bankrendszer és az autóipar mentőcsomagjaival az európai uniós átlagos és tagországi folyóhiányt és az államadósságot jelentős mértékben növelték meg.¹⁵ Az átlagos államadósság jócskán a referenciaérték fölé emelkedett, így az euró zóna rosszabbul teljesítő államai, a kohéziós országok hitelességi válsága hatalmas fokú piaci bizalmatlanságot szült, aminek következtében az euró zóna a világ gazdasági válság után egy újabb recesszióba süllyedt, az „euróválságba”. Ahogy tanulmányunk elején már említettük az európai gazdasági integráció mélyülése reaktív és nem proaktív folyamat. A válság megteremtette a lehetőséget arra, hogy egy újabb lépést tegyen a Gazdasági és Monetáris Unió a politikai unió felé. Ennek gyakorlati megnyilvánulása az európai gazdasági kormányzás teljes átalakítása, amely korábban egyedülként a megreformált Stabilitási és Növekedési Paktumra épült. Egy másik megnyilvánulása, hogy heves vita kezdődött közgazdasági berkekben arról, hogy mi is legyen a következő lépés: fiskális unió, pénzügyi unió, bankunió, az Európai Központi Bank szerepének kiterjesztése, közös állampapír kibocsátása, a kétsebességes euró zóna kialakulása vagy valamiféle vegyes megoldás?

3.1. Fenntarthatatlan deficitcél és növekvő eladósodottság

A 3. táblázat alapján látható, hogy 2009-ben, mikor a legnagyobb volt a kibocsátás visszaesése az Európai Unió államaiban, csak hat állam tudott három százalékos

¹⁴ Ez a lemaradás már az 1990-es években ismert volt, ennek kiküszöbölésére indította el a közösség az azóta megbukott Lisszaboni Stratégiát, majd ennek a globális versenyhátránynak az eltűnését várják az Európa 2020 Stratégiától.

¹⁵ A válság bővebb kifejtése: Reinhart – Rogoff (2009), Magas (2009)

folyóhiánynál alacsonyabb egyenleget produkálni, ebből négy nem is volt tagja a Gazdasági és Monetáris Uniónak: Svédország, Dánia, Észtország és Bulgária. Öt ország tekintetében a költségvetési hiány meghaladta a 10 százalékot 2009-ben. Az egyes nemzeti költségvetési hiányok mértéke valamelyest csökkent a 2009-es állapothoz képest, de még mindig számos tagállamban nagyobb a hiány, mint a megszabott referenciaérték. Görögország, Portugália és Írország külső segítséget vett igénybe, míg Spanyolország és Olaszország komoly finanszírozási gondokkal küzdött az Európai Központi Bank feladatainak kiterjesztése előtt. Ezekben az országokban rendre magas szinten stabilizálódott a költségvetési hiány. Ráadásul az államadósság nehézkes és magas kamatok mellett történt finanszírozása a jövőben is folyamatos pluszköltséget fog róni a nemzeti költségvetésekre.

3. táblázat. A költségvetési egyenleg alakulása az európai uniós tagállamok körében

ország\év	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
EU	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-3,8	-3,4
Euró zóna	-0,7	-2,1	-6,3	-6,2	-4,1	-3,5	-2,8
Belgium	-0,1	-1,0	-5,5	-3,8	-3,7	-3,0	-3,0
Bulgária	1,2	1,7	-4,3	-3,1	-2,0	-1,0	-1,3
Cseh Köztársaság	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8	-3,3	-5,2	-3,1
Dánia	4,8	3,2	-2,7	-2,5	-1,8	-4,0	-2,7
Németország	0,2	-0,1	-3,1	-4,1	-0,8	0,1	-0,2
Észtország	2,4	-2,9	-2,0	0,2	1,1	-0,5	-0,4
Írország	0,1	-7,4	-13,9	-30,9	-13,4	-7,7	-7,3
Görögország	-6,5	-9,8	-15,6	-10,7	-9,4	-6,6	-4,6
Spanyolország	1,9	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4	-10,2	-6,7
Franciaország	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2	-4,6	-3,7
Olaszország	-1,6	-2,7	-5,4	-4,5	-3,9	-2,9	-2,1
Ciprus	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-5,5	-4,5
Lettország	-0,4	-4,2	-9,8	-8,1	-3,4	-1,5	-1,1
Litvánia	-1,0	-3,3	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2	-2,9
Luxembourg	3,7	3,2	-0,8	-0,8	-0,3	-1,5	-0,9
Magyarország	-5,1	-3,7	-4,6	-4,4	4,3	-2,4	-3,4
Málta	-2,3	-4,6	-3,9	-3,6	-2,7	-2,6	-2,9
Hollandia	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,5	-4,1	-3,6
Ausztria	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5	-3,0	-2,5
Lengyelország	-1,9	-3,7	-7,4	-7,9	-5,0	-3,5	-3,4
Portugália	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4	-5,0	-4,9
Románia	-2,9	-5,7	-9,0	-6,8	-5,5	-2,9	-2,4
Szlovénia	0,0	-1,9	-6,0	-5,7	-6,4	-4,4	-5,1
Szlovákia	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7	-4,9	-4,8	-3,3

Finnország	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,6	-1,7	-1,5
Svédország	3,6	2,2	-0,7	0,3	0,4	-0,2	-0,9
Egyesült Királyság	-2,8	-5,1	-11,5	-10,2	-7,8	-6,3	-7,4

Forrás: saját készítésű táblázat az Eurostat és Európai Bizottság téli előrejelzése (2013) alapján

Míg 2007-ben a válság előtt az euró zóna államadóssága GDP arányosan csak 66,4 százalék volt, az előrejelzések szerint 2013-ra már meghaladja a 95 százalékot. A deficitfinanszírozás miatt minden egyes tagállamban nőtt az államadósság mértéke, sok ország lépte át a 60 százalékos referenciaértéket. Különösen aggasztó Görögország helyzete, ahol több mentőcsomag és a magánszektor bevonása ellenére sem tudott még mérséklődni sem az államadósság. A 2012-ben csökkenést mutató tendenciát 2013-ra várhatóan újra erőteljes növekedés váltja fel, ami rekordszintre emelheti az államadósság mértékét. Emellett Írországból több mint négyszeresére és Spanyolországban több mint kétszeresére emelkedett az államadósság mértéke a válság miatt, Luxembourg és a balti államok (Észtország kivételével) elvesztették kedvező zéró közeli helyzetüket. A nem euró zóna tag Egyesült Királyságban szintén a duplájára emelkedett az államadósság, viszont jóval kedvezőbb feltételek mellett tudta magát finanszírozni, mint a mediterrán euró övezeti tagállamok. De Grauwe (2011a) szerint a nem euró övezeti finanszírozási gondokkal rendelkező államok kedvezőbb helyzetben vannak. Az Egyesült Királyság és Spanyolország összehasonlításával bizonyítja, hogy, míg a spanyol szuverén államot csődbe vihetik a pénzügyi piacok, addig az Egyesült Királyság könnyedén tudja magát finanszírozni, mert továbbra is kontroll alatt tartja azt a valutát, amiben eladósodott.

4. táblázat. Az államadósság alakulása az európai uniós tagállamok körében

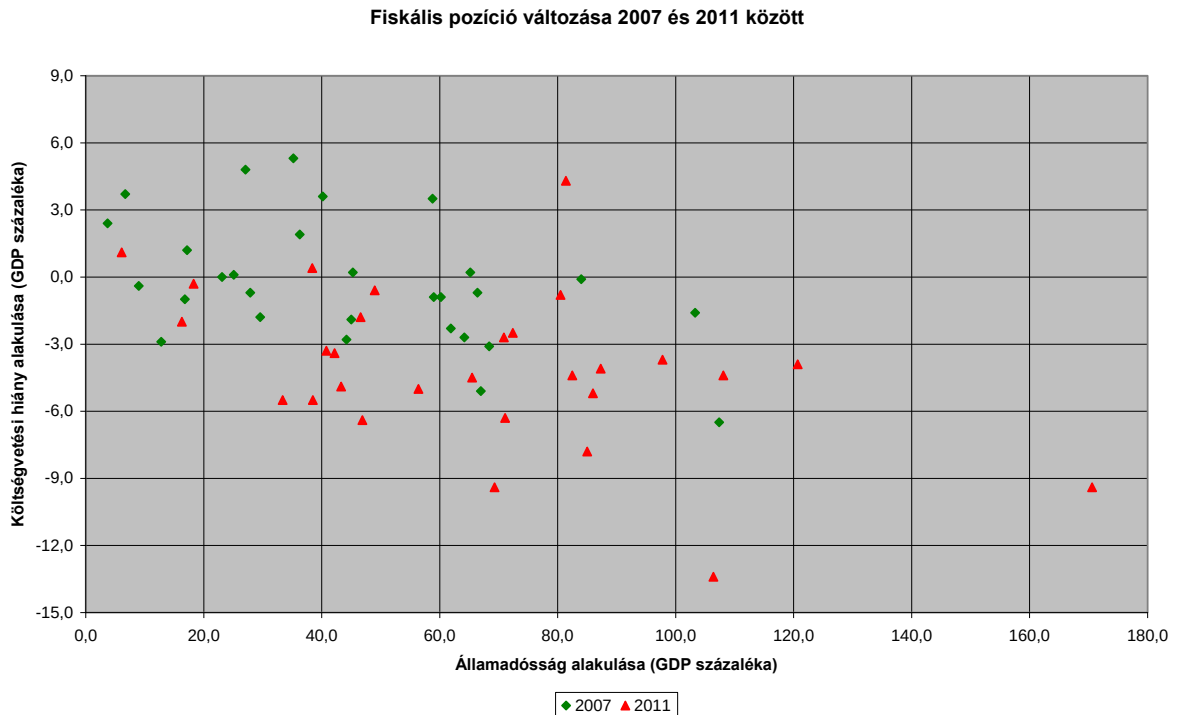
ország\év	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
EU	59,0	62,2	74,6	80,0	82,5	87,2	89,9
Euró zóna	66,4	70,2	80,0	85,4	87,3	93,1	95,1
Belgium	84,0	89,2	95,7	95,5	97,8	99,8	100,8
Bulgária	17,2	13,7	14,6	16,2	16,3	18,9	17,1
Cseh Köztársaság	27,9	28,7	34,2	37,8	40,8	45,5	48,0
Dánia	27,1	33,4	40,6	42,9	46,6	45,6	45,9
Németország	65,2	66,8	74,5	82,5	80,5	81,6	80,7
Észtország	3,7	4,5	7,2	6,7	6,1	10,5	11,8
Írország	25,1	44,5	64,9	92,2	106,4	117,2	122,2
Görögország	107,4	112,9	129,7	148,3	170,6	161,6	175,6
Spanyolország	36,3	40,2	53,9	61,5	69,3	88,4	95,8
Franciaország	64,2	68,2	79,2	82,3	86,0	90,3	93,4
Olaszország	103,3	106,1	116,4	119,2	120,7	127,1	128,1
Ciprus	58,8	48,9	58,5	61,3	71,1	86,5	93,1
Lettország	9,0	19,8	36,7	44,5	42,2	41,9	44,4

Litvánia	16,8	15,5	29,3	37,9	38,5	41,1	40,5
Luxembourg	6,7	14,4	15,3	19,2	18,3	70,8	73,8
Magyarország	67,0	73,0	79,8	81,8	81,4	78,6	78,7
Málta	61,9	62,0	67,6	68,3	70,9	73,1	73,8
Hollandia	45,3	58,5	60,8	63,1	65,5	70,8	73,8
Ausztria	60,2	63,8	69,2	72,0	72,4	74,3	75,2
Lengyelország	45,0	47,1	50,9	54,8	56,4	55,8	57,0
Portugália	68,4	71,7	83,2	93,5	108,1	120,6	123,9
Románia	12,8	13,4	23,6	30,5	33,4	38,0	38,1
Szlovénia	23,1	22,0	35,0	38,6	46,9	53,7	59,5
Szlovákia	29,6	27,9	35,6	41,0	43,3	52,4	55,1
Finnország	35,2	33,9	43,5	48,6	49,0	53,4	56,4
Svédország	40,2	38,8	42,6	39,5	38,4	37,7	37,3
Egyesült Királyság	44,2	52,3	67,8	79,4	85,0	89,8	95,4

Forrás: saját készítésű táblázat az Eurostat és Európai Bizottság téli előrejelzése alapján (2013)

Az 1. ábrán a költségvetési hiányt és az államadósság alakulását hasonlítjuk össze 2007 és 2011 között. A válság mélypontja 2009-ben volt, ezután 2010-ben az európai uniós tagállamok a bázishatásnak köszönhetően gyors növekedést produkáltak, míg a növekedés 2011-ben újra visszájára fordult. Az ábrán látható, hogy mind a GDP arányaiban kifejezett államadósság, mind a költségvetési hiány a korábbinál jóval magasabb szinten stabilizálódott.

1. ábra. A fiskális pozíció alakulása 2007 és 2011 között



4. Gazdasági kormányzás

4.1. Az Európai Unió és az eurózóna szabályozási és intézményi környezetének átalakulása

A két válság rávilágított arra, hogy a Stabilitási és Növekedés Paktum, mint egyetlen szabályozó mechanizmus nem elégséges a makrogazdasági és pénzügyi stabilitás megteremtésére. A diszkrecionális költségvetési keretek nem bizonyultak elégségesnek a prociklikus politika és a növekvő államadósság elkerülésére. Annak érdekében, hogy az euró övezet fejlődése hosszú távon is kielégítő legyen szükséges a gazdaságpolitikák eddiginél jóval mélyebb koordinációja és harmonizálása. Az eurózóna intézményi kerete nem volt alkalmas a válság kezelésére. Benczes (2011) mutat rá arra, hogy egyszerre nem valósulhat meg a kilépés, a kimentés és az államcsőd tagadása. A szabály- és intézményrendszer átalakítása azt a célt szolgálja, hogy kialakítsa azokat a hiányzó láncszemeket, amelyek szükségesek arra, hogy az eurózóna túllépjen az államadósság-válságon és hosszú távon is működőképes a monetáris integrációnál mélyebb szintű integrációt alkosson. Az új intézményrendszer keretét az európai szemeszter biztosítja, amely időrendben elrendezi az összes új uniós eljárást és egy jövőképet biztosít a nemzeti gazdaságpolitika döntéshozói felé. Neményi – Obláth (2012) összefoglalja az Európai Unió irányítási rendszerének elemeit, amelyben továbbra is megelőző és korrekciós ágra lehet bontani az eljárásokat és intézkedéseket. A megelőző eljárások és intézkedések fázisában a makrogazdasági kockázatok azonosítása és egy korai riasztórendszer kiépítése a cél: az új Stabilitási és Növekedési Egyezmény mellett idesorolható a túlzott egyensúlytalansági eljárás, valamint az Európai Rendszerkockázati

Testület. A korrekciós fázisban a tagországoknak azonnali és hatékony lépéseket kell végrehajtani, ha súlyos kockázat fenyeget. A szigor növelése érdekében fordított szavazási eljárást határoztak meg.

4.1.1. A hatos jogszabálycsomaggal kibővített stabilitási és növekedési paktum

A „Hatos csomag” (öt rendelet és egy ajánlás) a gazdasági kormányzás kiteljesítését és mélyítését célozza meg. Ebből négy a korábbi Stabilitási és Növekedési Paktum meglévő szabályainak módosítása: erőteljesebb prevenció ág (középtávú költségvetési fenntarthatóság), erőteljesebb korrekció ág (túlzott deficit eljárás indítható, ha a GDP arányos államadósság 60 százaléknál nagyobb),¹⁶ az eljárások valódi működése érdekében fordított minősített szavazás használata és irányelv a tagállami költségvetés módszertanáról. A további két rendelet a makrogazdasági és versenyképességi egyensúlytalanságok bevezetésére vonatkozik: egyrészt a Bizottság vizsgálja az államok egyensúlyhiánya okozta kockázatokat és a Tanács ajánlásokat fogalmazhat meg a megoldásra (prevenció), másrészt túlzott egyensúlytalansági eljárással szankcionálhatja az egyes államokat (korrekció).

A hatos jogszabálycsomag két alapvető célt szolgál: a költségvetési fenntarthatóságot és a makrogazdasági egyensúlytalanságok felszámolását.

A költségvetési fenntarthatóság:

- középtávú költségvetési cél teljesítése érdekében, a várható középtávú növekedés alapján egy kiadási plafont érvényesítenek, eltérés esetén kiadáscsökkentéssel vagy bevételnöveléssel kell kiegyensúlyozni;
- szigorú végrehajtási eljárások bevezetése, amelyek azonnali korrekciót követelnek a célt nem teljesítő államtól, a korrekció hiányában az Európai Tanács fordított szavazással dönt a bírságról, ami a GDP 0,2 százaléka lehet. Hamis adatszolgáltatás esetén szintén ugyanekkora büntetés szabható ki;
- a túlzottdeficit-eljárás kiterjed az államadósságra is, ha az államadósság meghaladja a GDP 60 százalékát, akkor a 60 százalék feletti részt évente minimum annak huszadával kell csökkenteni. A csökkentés elmaradása túlzottdeficit-eljárást von maga után;
- a túlzottdeficit-eljárás keretében a vétkes államot a GDP 0,2 százalékának megfelelő nem kamatozó betét elhelyezésére kötelezik, ami bírsággá alakulhat a szabályok be nem tartása esetén;
- a nemzeti költségvetési keretrendszer követelménnyé válik

A makrogazdasági egyensúlytalanságok felszámolása:

- a makrogazdasági egyensúlytalansági eljárás célja, hogy felszámolja az egyensúlytalanságokat és erősítse a versenyképességet. Ez szintén egy megelőző és egy kiegészítő fázisból áll.
 - Az első a korai riasztási mechanizmus, amely az egyensúlyi pályától való

¹⁶ A korábbi Stabilitási és Növekedési Paktumból megmaradt a folyóhiányra (költségvetési hiányra) vonatkozó 3 százalékos küszöb, ennek megszegése esetén túlzott deficit eljárás indítható. Ebben az esetben is fordított minősített többséggel lehet megakadályozni a Tanácsban (ECOFIN).

eltérést jelzi, erre egy külön mutatórendszert alakítottak ki, amit rugalmasan változtathatnak. A Bizottság rendszeres jelentést készít a mutatórendszer felhasználásával;

- A Bizottság korai ajánlásokat fogalmazhat meg, viszont problémás esetekben elindíthatja a túlzott egyensúlytalansági eljárást
- Az eljárás keretében elsőként újra ajánlásokat fogalmaz meg, ha ezeket nem veszi figyelembe az érintett állam, akkor szankcionálhatóvá válik, a GDP 0,1 százalékának megfelelő kamatozó betétet kell elhelyeznie, majd ez bírsággá válhat.

A makrogazdasági egyensúlytalanságok mutatórendszere öt külső és öt belső mutatót foglal magába, amelyek arra hivatottak, hogy az egyensúlytalanságokat beazonosítsák. Emellett létezik egy másodlagos mutatórendszer, amit akkor vesznek figyelembe, ha egy országról mélyebb elemzést készít a Bizottság. A makrogazdasági egyensúlytalanságok mutatórendszere és a kritikus értékek:

1. Folyó fizetésimérleg-pozíció a GDP-hez viszonyítva (–4 százaléktól +6 százalékgig)
2. Nettó nemzetközi befektetési pozíció a GDP-hez viszonyítva (–35 százalék)
3. Reál effektív árfolyamindex a harmonizált fogyasztói árindex alapján számítva és 35 ipari országhoz viszonyítva (a hároméves változás az euró övezeti országokra ± 5 százalék, a nem euró övezeti tagországokra ± 11 százalék)
4. Az exportpiaci részesedés (ötéves nominális változás –6 százalék)
5. Fajlagos nominális bérköltségek (hároméves változás, az euró övezeti országokban +9 százalék, a nem euró övezeti tagországokban +12 százalék)
6. Lakásárak (éves változás, az Eurostat fogyasztói árindexéhez viszonyítva 6 százalék)
7. A magánszektor adóssága a GDP-hez viszonyítva (160 százalék)
8. A magánszektor hitelfelvétele (tranzakciós adatok) a GDP-hez viszonyítva (15 százalék)
9. Az államháztartás adóssága a GDP-hez viszonyítva (60 százalék)
10. Munkanélküliségi ráta (hároméves visszatekintő átlag, 10 százalék)

A mutatórendszerrel és a kritikus értékekkel szemben is sok kétség merül fel. Neményi – Obláth (2012) azt a kérdést veti fel, hogy a mutatók miként használhatók a különböző fejlettségű gazdaságok és piacok szabályozására. Másrészt a mutatórendszer nem veszi figyelembe az ország specifikus tényezőket, ezért a „téves riasztás(ok)” elkerülése végett mindig érdemes mélyebb elemzést végezni. Továbbá maga a mutatórendszerben meghatározott kritikus értékek a konvergencia-folyamattal ellentétes irányba is mutathatnak.

4.1.2. Az euró-plusz paktum

Az euró-plusz paktum egy stabilitási és versenyképességi megállapodás, fő elemei: munkabérek termelékenységi alapú változtatása (nincs bérindexálás), foglalkoztatás támogatása, szociális ellátórendszerek fenntarthatósága, az SNP nemzeti alaptörvényekbe építése és pénzügyi stabilitás (bankcsődök kezelése és egységes

adójogszabályok). A gazdaságpolitikák harmonizálása segíti elő, csak az euró övezeti országok számára volt kötelező a belépés, ennek következményében négy állam, Egyesült Királyság, Svédország, Csehország és Magyarország nem vállalta a belépést.

A versenyképességi kérdés kulcsfontosságú kérdéssé vált a válság alatt. Az egységes munkaerőköltség alapú reál effektív árfolyamváltozások világosan rámutattak arra, hogy a kohéziós tagországok bérköltsége jóval munkaerejük termelékenységére fölött emelkedett. Így versenyképességi hátrányba kerültek a centrum államokkal, kimondottan Németországgal szemben. Az euró-plusz paktum értelmében a részes államok vállalják, hogy a bérpolitika nem az inflációs változásokat fogja követni, hanem a munkaerő termelékenységének változását. Ez jelentősen csökkentheti a fizetésimérleg-válságok kialakulását. A foglalkoztatottság keretében az Európai Unió elő akarja segíteni az aktivitás és a foglalkoztatottság emelkedését, kimondottan a fiatalok és tartósan munkanélküliek körében. Az államháztartási rendszerek fenntarthatósága kapcsán az a kérdés merül fel, hogy szociális ellátórendszerek – nyugdíjrendszer, egészségügyi- és segélyezési rendszerek – milyen hatással lehetnek a költségvetésre. A paktum javaslata, hogy a kormányok az előtakarékoszágon alapuló nyugdíjpolitikát folytassanak. A pénzügyi stabilitás megerősítése keretében egyrészt szabályokat dolgoznak ki a bankcsődök kezelésére, a bankok, háztartások és vállalatok eladósodásának figyelésére. Másrészt a tagállamok adópolitikájukat is megpróbálják harmonizálni, a jobb átláthatóság miatt a társasági adó alapjának számítását harmonizálták.

4.1.3. A válságkezelő rendszer elemei

Az európai pénzügyi stabilitási mechanizmus (EFSM) és az európai pénzügyi stabilitási eszköz (ESM) kormányközi megállapodások eredménye. Az állandó válságkezelő alap, az európai stabilitási mechanizmus (ESM) a tervezett 2013-as év közepi életbe lépése előtt már 2012 őszén életbe lépett, és az európai pénzügyi stabilitási eszköz (EFSF) kivezetéséig párhuzamosan két válságkezelő alap (egy átmeneti és egy állandó) működik az eurózónában. A válságkezelés a Nemzetközi Valutaalappal és az Európai Központi Bankkal együttműködve folyik, hitelt nyújtanak és akár elsődleges piacokon is vásárolhatnak állampapírokat. Az EFSF/ESM méretét illetően komoly vita alakult ki a szakértők és a politikusok között, előbbiek szerint hatóerejét még tovább kell növelni, míg utóbbiak ellenzik azt. Gros – Mayer (2010) Görögország kritikus helyzetét látva már 2010-ben javasolják az Európai Valutalap felállítását. Az Európai Valutaalap arra lenne hivatott, hogy a pénzügyi nehézségekkel küzdő tagállamokat megsegítse, ennek gyakorlati megnyilvánulása, a részben más intézményi karakterisztikákkal a válságkezelő alapok felállítása.

5. táblázat. A válságkezelő intézmények az Európai Unióban

Európai pénzügyi stabilitási mechanizmus (EFSM)	
	Hitezési kapacitás: 60 milliárd euró EU költségvetési garanciával Minősítés: AAA Hitelfajta: szigorú feltételek mellett, makrogazdasági kiigazítási program keretében Árazás: Euribor + 292,5 bázispont Érvényes: 2013. június 30-ig
Európai pénzügyi stabilitási eszköz (EFSF)	
	Effektív hitezési kapacitás: 440 milliárd euró Minősítés: AAA Hitelfajta: szigorú feltételek mellett makrogazdasági kiigazítási program keretében + államkötvény-vásárlás az elsődleges piacon (kivételes esetben) Árazás: Euribor + 247 bázispont + költségek Érvényes: 2013. június 30-ig
Európai stabilitási mechanizmus (ESM)	
	Effektív hitezési kapacitás: 500 milliárd euró (az állandó alaptőke 80 milliárd euró) Minősítés: AAA Hitelfajta: szigorú feltételek mellett makrogazdasági kiigazítási program keretében + államkötvény-vásárlás az elsődleges piacon (kivételes esetben) Árazás: a kibocsátási költség + 200 bázispont + 100 bázispont a 3 éven túli hiteleknél Érvényes: 2012. Október 8-tól

Forrás: Neményi – Obláth (2012)

4.1.4. A kockázatkezelő rendszer elemei

2011 januárjában az EU létrehozta a pénzügyi felügyelet új rendszerét. A pénzügyi rendszer közösségi makro prudenciális felügyeletét az Európai Rendszerkockázati Testület határozza meg. Emellett további három intézményt hoztak létre: az Európai Bankfelügyeleti Hatóságot, az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatói nyugdíj-felügyeleti Hatóságot és az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóságot.

4.1.5. Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unió stabilitásáról, koordinálásáról és irányításáról

Az Európai Tanács január 30-i ülésén az állam- és kormányfők megállapodtak abban, hogy két fő irányvonalat követve további lépéseket tesznek a gazdasági unió kialakítására: az első a költségvetési paktum és a gazdaságpolitikai koordináció megerősítése, amely hosszú távon stabilizálhatja a tagállamok gazdaságát; a második a stabilizációs eszközök továbbfejlesztése, amely a rövid távú nehézségek, az aktuális adósságválságok leküzdését célozza meg.¹⁷ A Gazdasági és Monetáris Unió

¹⁷ Csehország és az Egyesült Királyság nem csatlakozott a szerződéshez.

szerkezetének megerősítése érdekében – a korábbi kritikákat figyelembe véve – az egységes pénz mellett elengedhetetlen, hogy létezzen valamilyen gazdasági pillér is. A gazdasági pillér az erősebb költségvetési fegyelmet jelenti, amittől az integráció mélyülését, nagyobb gazdasági növekedést és erősebb versenyképességet várnak.

Az új költségvetési paktum alapján az államháztartásoknak egyensúlyban kell lenniük (vagy többletet kell mutatniuk), ez akkor teljesül, ha a strukturális deficit – ciklusoktól tisztított hiány – nem haladja meg a nominális GDP 0,5 százalékát. Ezt a szabályt a tagállamok kötelesek átvezetni a nemzeti jogrendszereikbe, mégpedig olyan módon, hogy a szabályt az Európai Bizottság által javasolt elvek alapján hozzák létre, és nemzeti ellenőrzését a Bíróság végzi. Az egyensúlyi referenciapont felé a Bizottság által javasolt ütemterv szerint kell haladni. Túlzothiany-eljárás alatt álló államoknak gazdasági partnerségi programot kell benyújtani, amely tartalmazza a kiigazítás szükséges strukturális reformjait. A tagállamok előzetes beszámolási kötelezettséggel rendelkeznek állampapír-kibocsátási terveikről.

A túlzothiany-eljárás szabályait megerősítik az euróövezeti tagállamok. Az eljárás automatikusan elindul, kivéve, ha fordított minősített szavazással a Tanács le nem szavazza. A GDP 60 százalékát meghaladó államadóssággal rendelkező államok számára adósságcsökkentésre vonatkozó számszerű referenciaértéket határoz meg. A paktum felülvizsgálja az előzetes költségvetési tervek monitoringjára és értékelésére, valamint a túlzott hiány megszüntetésére vonatkozó rendeletet, és megerősíti a gazdasági és költségvetési felügyeletet a súlyos nehézségekkel rendelkező fölött. Az Európai Bizottság megvizsgálja az előzetes költségvetési tervek fiskális irányvonalainak fő paramétereit, és ha azt állapítja meg, hogy a terv megsérti a SNP-t, akkor kéri a költségvetési terv módosítását.

A kiterjedtebb koordináció érdekében a tagállamok a megerősített együttműködés intézményrendszerét aktívabban veszik igénybe, tovább dolgoznak a közös a gazdasági politikán és évente legalább kétszer találkoznak.

A stabilizációs eszközök megerősítésének első pontja az EFSF korábban elfogadott két csatornán – részleges kamatbiztosítás és speciális alap vagy alapokon – keresztüli azonnali megnövelése. A tagállamok megállapodtak abban, hogy a lehető leggyorsabban elindítják az Európai Stabilitási Mechanizmust (ESM), amely akkor történik meg, ha a tőke 90 százalékát nyújtó államok megerősítik a szerződést. Az EFSF 2013 közepéig indított finanszírozási programokban továbbra is részt vesz, annak ellenére, hogy az ESM már 2012 októberében elkezdte működését. A megállapodások alapján a két eszköz egymás melletti működését 2012 márciusában vizsgálták. Ennek fő oka az volt, hogy az ESM állandó stabilitási eszközként legyen hivatott az átmeneti eszköz helyét betölteni. Továbbá megállapodtak abban, hogy 500 milliárd euró hitelezési kapacitással fog rendelkezni ez az állandó védőeszköz. A pénzügyi források tekintetében az euró övezeti és azon kívüli tagállamok mintegy 200 milliárd euró forrást biztosítanak az IMF számára kétoldalú kölcsönök formájában.

Az ESM szerződés hatékonyságának érdekében a tagállamok kimondták, hogy a magánszektor bevonása Görögország esetében egyszeri és egyedi cselekvés volt, amely a jövőben nem fordulhat elő. Az ESM vészhelyzeti eljárást is alkalmazhat, ha a Bizottság és az EKB megállapítja, hogy sürgős pénzügyi segítségnyújtásra van szükség. Az EKB aktívabb szerepvállalásáról érdemi döntés nem született, vagyis megvalósult a német álláspont, amely nem támogatta az EKB végső hitelezői funkciójának betöltését, sem az

elsődleges piacokon történő beavatkozás lehetőségét.

A német-francia tengely elsődleges opciója a 27 országra kiterjedő fiskális unió lett volna, de az Egyesült Királyság elfogadhatatlan feltételeket várt az alapszerződés módosításáért cserébe. Az Egyesült Királyság ilyen viselkedése borítékolható volt, annak ellenére, hogy a kimaradás ténye erőteljesen megosztotta a brit politikusokat és a közvéleményt is. A 'City' egyenesen támogatta a részvételt. Ezért annak módosítása helyett kormányközi megállapodás révén fogadják el az intézkedéseket. A többi kilenc nem euró zóna tagország a parlamentjükkel folytatott konzultáció után foglalhatnak végleges álláspontot. Így Magyarország is a parlamenttel folytatott konzultációt választotta, aminek állásfoglalása nyomán két lehetőség állhat előttünk, a kimaradás vagy a csatlakozás.

A fiskális paktum hosszútávon stabilizáló hatással lehet az euró övezet és az Európai Unió gazdaságára is, viszont a strukturális problémákat, makrogazdasági torzulásokat, versenyképességi eltéréseket és végül fejlettségi heterogenitást nem oldja meg. Másrészt mind az euró zóna, mind az Unió gazdasága újra recesszió közeli szintre ért, a növekedés felpörgetése létfontosságú kérdés. A gazdasági teljesítmény felpörgetéséhez pedig szükség van a hitelezés beindulására, tehát rövidtávon első számú prioritás az európai bankrendszer stabilizálása, működési feltételeinek biztosítása.

4.1.6. A megváltozott monetáris politika

Az Európai Központi Bank háromszori 25 bázispontos csökkentéssel 0,75 százalékra csökkentette az irányadó rátát, és emellett likviditásbővítő lépéseket is végrehajtott.¹⁸ A két likviditásbővítő lépés keretében egyenként 500 milliárd euró összegű „olcsópénzt” pumpáltak a bankokba, annak érdekében, hogy a hitelezés beinduljon. Ennek pozitív hatásait a mai napig nem lehet érezni a pénzügyi és banki rendszerben. Az euró zóna jegybankja 2012 augusztusában indította el OMT (Outright Monetary Transactions) programját, amely hivatalosan is feljogosítja a jegybankot arra, hogy a másodlagos állampapírpiacokon keresztül enyhítse a gazdasági problémákkal rendelkező országok finanszírozási gondjait. Összességében elmondható, hogy egymást erősítő fiskális és monetáris politikára van szükség a monetáris közösségben. A fiskális politika szigora mellett vélhetően laza monetáris politika rövid- és középtávon kitart az euró övezetben és ezek párosától várhatja Európa a gazdasági fellendülést.

4.2. Gondolatok az európai integráció mélyüléséről

Pisani-Fery (2012) szerint a „választás” a fiskális unió, a pénzügyi unió és a bankunió közül egy új lehetetlen hármasság tagadásán alapszik: 1. a bankok szuverén függetlensége, 2. a monetáris finanszírozás szigorú tilalma és 3. a tagországok közös kötelezettségvállalásának hiánya hármasság közül egyet szükséges intézményi szinten feloldani. A bankok szuverén függetlenségének megszüntetése pénzügyi uniót, a közös államkötvények kibocsátása fiskális uniót, míg a monetáris finanszírozás engedélyezése az Európai Központi Bank végső hitelező funkcióval történő feljogosítását jelenti. De Grauwe (2011a; 2011b) szintén három tényezőt említ a törekény eurózóna kormányzása kapcsán. Gros – Mayer (2010) véleményével egybehangzóan támogatja az Európai Monetáris Alap felállítását, sőt azt állítja, hogy az EFSF és ESM akkor még csak

¹⁸ Az EKB által meghatározott alapkamatának értéke a 2013. év eleji állapotokat tükrözi.

tervezett elindításával ez meg is valósult. A következő lépés De Grauwe szerint a politikai unió felé a közös eurókötvények kibocsátása, azaz a fiskális unió megteremtése. Az euró kötvények ekkor úgy működnének, hogy a tagállamok addig bocsáthatnak ki közös fedezetű euró kötvényeket, míg államadósságuk el nem éri a 60 százalékos GDP arányos szintet, onnantól kezdve már szuverén állampapírokat kellene értékesíteniük. Ez De Grauwe szerint elég erős ösztönző lenne, hogy a tagállamok csökkentsék az eladósodottságukat, mivel a közös kötvények kibocsátása a nemzeti finanszírozásnál jóval alacsonyabb kamatszinten menne végbe. Ezzel párhuzamosan 2011 novemberében az Európai Bizottság is kiadott egy jelentést, amely a stabilitási kötvények (eurókötvények) bevezetésének megvalósíthatóságát vizsgálta. Három lehetséges opciót jelölt meg: 1. a tagállami kibocsátás teljes kiváltása stabilitási kötvények egyetemleges kezesség mellett történő kibocsátásával, 2. a tagállami kibocsátás részleges kiváltása stabilitási kötvények egyetemleges kezesség mellett történő kibocsátásával, és 3. a tagállami kibocsátás részleges kiváltása stabilitási kötvények önálló kezesség mellett történő kibocsátásával. De Grauwe harmadik lépése a politikai unió felé a gazdaságpolitikák koordinálása lenne.

Marzinotto és szerzőtársai (2011) egy korlátozott fiskális unió felállítását javasolják, európai pénzügyminisztérium létrehozásával, ahol a miniszternek vétő joga lenne a nemzeti költségvetések felett, abban az esetben, ha azok veszélyeztetik az euróövezet fenntarthatóságát. A közös pénzügyminisztérium dönthetne abban a kérdésben, hogy mekkora mennyiségű likviditással lássa el az inszolvens kormányokat, amelyek a pénzügyi piacokon nem tudják már saját magukat finanszírozni. A közösségi szintű finanszírozás alapja valamilyen közösségi adóforrás lenne. A terv a nemzeti szuverenitás jelentős mértékű feladását jelenti, így ehhez természetesen egy új alapszerződés is kellene. Emellett az Európai Központi Bankot felruháznák a végső hitelező funkcióval, így a jegybank a válság előtti időszakhoz képest sokkal nagyobb mozgástérrel rendelkezne, aminek köszönhetően egy esetleges államadósság-válságot jobban kordában tudná tartani. Wolff (2012) szintén a közösségi büdzsé mellett érvel, aminek segítségével a regionális sokkok kivédhetőek lennének, a szimmetrikus sokkoknak is ellent tudna állni az eurózóna, valamint biztosítaná a pénzügyi stabilitást. Calmfors (2012) szerint bebizonyosodott a válság előtti európai gazdasági kormányzás működésképtelensége. Calmfors és Pisani-Fery egyaránt megemlíti, hogy a fiskális szabályozás sok lépésen és intézményi változáson keresztül túlzott figyelmet kapott, míg vannak olyan kérdések, melyek a háttérbe szorultak, annak ellenére, hogy a válság kialakulásában és elmélyülésében is jelentős szerepet játszottak, Calmfors a „soft” feltételeket használja ezekre.

Az elfelejtett aspektusok: A fiskális szigor túlzott kihangsúlyozása mellett egyre inkább növekvő irodalma van a nem-fiskális aspektusokból származó egyensúlytalanságok vizsgálatának. Annak ellenére, hogy a Bizottság 2008-as értékelő tanulmánya kihangsúlyozza a versenyképességi, a hitelezési boom-ok és folyófizetési mérleghiány problémákat érdemben ezeket a Közösség nem kezelte.¹⁹ Az előbbi három aspektus mellett a reálárfolyamban bekövetkezett eltérések és az észak-dél majd a válság miatt megfordult dél-észak tőkeáramlások mutatják, hogy a válságban számos

¹⁹ Tény, hogy a Túlzott Makrogazdasági Egyensúlytalansági Folyamat által kezelt 10 kialakított mutatók foglalkoznak ezzel, az Unió jogalkotása és a figyelem is gyorsan visszatérőldött a fiskális témákhoz.

nem kezelt tényező van (Pisani-Fery, 2012).

5. Összefoglalás

Mind az elmélet, mind a gyakorlat azt mondja, hogy a GMU jól működik "békeidőben": jól működött 2007-ig, ameddig nem alakult ki olyan globális feltétel (külső sokk), amely gazdaságilag romba döntötte. Úgy gondoljuk, hogy a 2008-09-es globális pénzügyi válság egy olyan elem volt, amely gyorsabbá tette azt a folyamatot, amely által az eurózóna „tervezési” gyengeségei felszínre kerültek. Ezek közül a problémák közül csupán egy, de talán legfontosabb témakör a gazdasági kormányzás. Vélhetően, ha kis lépésekkel is, de előrehalad a gazdasági integráció, hiszen a két válság megmutatta és a közgazdasági racionalitás azt mondja, hogy ki kell építeni annak az intézményrendszernek az alapjait, amely a politikai unióhoz vezet. A kezdetekben szimplán Stabilitási és Növekedési Paktumra épült gazdasági kormányzás mára számos más szabályozási és intézményi rendszerrel bővült ki. De még mindig azt lehet mondani, hogy korlátozott európai gazdasági kormányzás van, annak ellenére, hogy egyre fontosabb szerepet tölt be. Közös „kormány” vagy politikai intézmény még nincs, amely vezetné az Európai Uniót, viszont Heise (2012) szerint már van gazdasági kormányzás.

Az Európai Unió pénzügyminiszterei 2012. december 13-án úgy döntöttek, hogy létrehozzák a bankuniót, ezt még aznap támogatták az uniós állam- és kormányfők. A megállapodás értelmében – várhatóan 2014 januárjától – az Európai Központi Bank közvetlen felügyeletet fog gyakorolni az euró övezetben működő pénzintézetek felett, de más tagállamok számára is nyitva áll a lehetőség, hogy csatlakozzanak a bankunióhoz. Ha Pisani-Fery (2012) új lehetetlen hármasából indulunk ki, akkor az európai vezetők feloldottak egy tagadást és választottak egy utat, amellyel az európai integrációs folyamat egy lépéssel közelebb kerülhet a politikai unióhoz. Bár véleményünk szerint a legkisebb és a nemzeti szuverenitást legkevésbé sértő lépés mellett döntöttek az Unió vezetői, mégis azt lehet mondani, hogy elindultak azon az úton, amit az euróövezet szakértői már rég javasoltak.

A tanulmány 2013 március 1-i állapotokat tükröz. Így a válságkezelés és az intézményi reform kapcsán azóta nagyon sok minden történt az EU-ban (gondolhatunk itt például a bankunió jövő évi elindítására tett törekvésekre). Ráadásul a statisztikai adatok alapján a válságnak is vége lett, ami egyes közgazdászok szerint az elhúzódó stagnálás kezdetét jelenti. Mindezek elemzésére azonban a tanulmányban nincs mód, ezért az új fejlemények feldolgozása egy új tanulmány kereteiben lesz majd lehetséges.

Felhasznált irodalom

- Alves, R.H. - Afonso O. (2006): The „New” Stability and Growth Pact: More Flexible, Less Stupid? *FEB Research Paper Series* 116.
- Anett, A. - Decressin, J. - Deppler, M. (2005): Reforming the Stability and Growth Pact. *IMF Policy Discussion Paper*, PDP/05/2.
- Artis M. J. – Buti, M. (2000): 'Close-to-Balance or in Surplus': A Policy-Maker's Guide to

- the Implementation of the Stability and Growth Pact. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 4, pp. 563-591.
- Artner, Annamária – Róna, Péter (2012): Eurosz(k)epszis: Az optimális valutaövezet elmélete és az euró gyakorlata. *Köz-Gazdaság*, Vol. 7, pp. 83-102.
- Bayoumi, T. – Eichengreen, B. (1996), "Ever Closer to Heaven: An Optimum-Currency-Area Index for European Countries," *European Economic Review*
- Balassa, B. (1961): *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois: Irwin.
- Benczes, I. (2011): Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások – A hármas tagadás lehetetlensége, *Közgazdasági Szemle*, LVIII. évfolyam, szeptember, pp. 759-774.
- Benczes, I. - Kutasi, G. (2010): *Költségvetési pénzügyek*, Akadémiai kiadó, Budapest.
- Buti, M. - Eijffinger, D. - Franco, D. (2003): Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment? *European Economy, Economic Papers*, 180.
- Buti, M. – van den Noord, P. (2004): Fiscal policy in EMU: Rules, Discretion and Political Incentives. European Commission, *Economic Papers* Number 206.
- Buti, M. (2006): Will the New Stability and Growth Pact Succeed? An Economic and Political Perspective. European Commission, *Economic Papers* Number 241.
- Calmfors, L. (2005): *What Remains of the Stability and Growth Pact and What Next?* Swedish Institute for European Policy Studies Report, Stockholm, 2005:8.
- Calmfors, L. (2012): Can the Eurozone Develop into a Well-Functioning Fiscal Union? *CESifo Forum*, 2012 vol. 13(1), pp. 10-16.
- Csaba, L. (2006): A stabilitási és növekedési egyezmény új politikai gazdaságtanáról. *Közgazdasági Szemle*, LIII. évf., pp. 1-30.
- Csajbók Attila – Csermely Ágnes (2002): Az euró hazai bevezetésének várható hasznai, költségei és időzítése, *Magyar Nemzeti Bank Műhelytanulmányok*, 24.
- Dani, Á. (2011): Fiskális politikai kihívások az Európai Unióban. In: Bóka, É (szerk.): *Európa és a világ*. Grotius Könyvtár, Veszprém.
- De Grauwe, P. (1997): *The Economics of Monetary Integration*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford.
- De Grauwe, P. (2009): *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, New York.
- De Grauwe, P. (2011a): The Governance of a Fragile Eurozone. *CEPS Working Documents*, No. 346.
- De Grauwe, P. (2011b): Managing a Fragile Eurozone. *CESifo Forum*, 2011, vol. 12(2), pp. 40-45.
- Delors Report (1989): *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Brussels.
- Eichengreen, B.(1996). "EMU: An Outsider's Perspective," Center for International and Development Economics Research (CIDER) *Working Papers* C96-079, University of California at Berkeley.
- Eichengreen B. - Ghironi, F. (1997) "European Monetary Unification and International Monetary Cooperation," Center for International and Development Economics Research (CIDER) *Working Papers* C97-091, University of California at Berkeley.
- Emerson, Michael (1992): *One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*, Oxford University Press.
- EMU @ ten (2008): *Success and challenges after 10 years of Economic and Monetary*

- Union, European Commission,
http://ec.europa.eu/economy_finance/emu10/emu10report_en.pdf.
- Európai Bizottság (2012): *A Bizottság jelentése a riasztási mechanizmus keretében a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló rendelet 3. és 4. cikkének megfelelően*. COM (2012) 68 végleges, Brüsszel.
- Európai Bizottság (2011): *Zöld Könyv a stabilitási kötvények bevezetésének megvalósíthatóságáról*. COM(2011) 818 végleges, Brüsszel.
- Európai Tanács (2011): *Az euró övezeti állam- és kormányfőinek nyilatkozata*, Brüsszel.
- European Commission (2013): *European Economic Forecast, 2013 tél*.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf.
- European Monetary Institute (1998): *Convergence Report, 1998*. május.
www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr1998en.pdf.
- 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(4), pp. 23-42.
- Frankel, Jeffrey A. – Rose, Andrew K. (1997), “The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria”, Centre for Economic Policy Research, *Discussion Paper Series* No. 1473.
- Friedman, Milton. (1953): *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press.
- Galí, J. – Perotti, R (2003): Fiscal policy and monetary integration in Europe. *Economic Policy*, Október, pp. 533-572.
- Gros, D. (2003): A Stability Pact for Public Debt? *CEPS*, Number. 30, 2003. január
- Gros, D. – Mayer, T. (2010): Towards a Euro(pean) Monetary Fund, *CEPS Policy Briefs*.
- Heise, A. (2012): Governance without government or: The Euro Crisis and what went wrong with European Economic Governance?, *Discussion Papers*, Zentrum für Ökonomische und Soziologische Studien, Hamburg, No. 32.
- Horváth, Á – Szalai, Z. (2004): Gazdasági és Monetáris Unió. *MNB Műhelytanulmányok* 12.
- Horváth, Z. (2011): *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC Kiadó.
- Ingram, J. C. (1962): *Regional Payments Mechanisms: The Case of Puerto Rico*. University of North Carolina Press.
- Ishiyama, I. (1975): The Theory of Optimum Currency Areas: A Survey. *Staff Papers*, International Monetary Fund, 22, 344-383.
- Kenen, P B. (1969), “The Optimum Currency Area: An Eclectic View”, In Mundell and Swoboda, (szerk.): *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kopits, G. - Symansky, S. (1998): Fiscal Policy Rules. *IMF Occasional Papers*, 162.
- Lőrincné, I. H. (2001): *Pénzügyi integráció Európában*. KJK Kerszöv, Budapest.
- MacDougall (1977): *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in Europe*, Commission of the European Communities, Brussels.
- Magas, I. (2009): *Világ gazdasági válság 2008-2009: Diagnózisok és kezelések*, Aula, Budapest.
- Marzinotto, B. – Sapir, A. – Wolff, G. B. (2011): What Kind of a Fiscal Union?, *Bruegel Policy Brief* 2011/6.
- McKinnon, Ronald I. (1963): Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, Vol. 52, pp. 717-725.

- Mongelli, F. P. (2002): 'New' Views on The Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us? European Central Bank *Working Paper* 138.
- Mongelli, F. P. (2008): European Economic and Monetary Integration and the Optimum Currency Area Theory, European Commission, *Economic Papers* 302, Február 2008.
- Mundell, Robert A. (1961): A Theory of Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, Vol. 51, pp. 657-665.
- Nechio, Fernanda (2011): Monetary Policy When One Size Does Not Fit All – Federal Reserve Bank Of San Francisco – *Economic Letter*.
- Neményi, J. – Obláth, G. (2012): Az euró bevezetésének újragondolása. *Közgazdasági Szemle*, LIX. évf. június, pp. 569-684.
- Palánkai, T. - Kengyel, Á. - Kutasi, G. - Benczes, I. - Nagy, S. Gy. (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Pisany-Fery, J. (2002): *Fiscal Discipline and Policy Coordination in the Eurozone: Assessment and Proposals*. Mimeo, Université Paris-Dauphine, 2002. május.
- Pisany-Fery, J. (2012): The Euro Crisis and the New Impossible Trinity, *Bruegel Policy Contribution*, Issue 2012/01.
- Rácz, M. (2007): *Unió kihívások és válaszok a 2000-es években*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Reinhart, C. M. – Rogoff, K. S. (2009): *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press.
- Saraceno, F. – Montperrus-Veroni, P. (2004): A Simple Proposal for Debt-sensitive Stability Pact. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, DIW Berlin, 73. évf., 3. szám, 471-480.
- Szerződés a ... [2012]: *Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unió stabilitásáról, koordinálásáról és irányításáról*. http://european-council.europa.eu/media/639176/13_-_tscg.hu.12.pdf.
- Tavlas, G. S. (1993): The 'New' Theory of Optimum Currency Areas. *The World Economy*, pp 663-685.
- Werner Report (1970): *Report to the Council and the Commission on the Realization by Stages of Economic and Monetary Union in the Community*, Luxembourg.
- Wolff, G. B. (2012) A Budget for Europe's Monetary Union, *Bruegel Policy Brief* 2012/22.

Nyelvpolitika

Vass Ágnes:

„Egység a sokféleségben“ (?) – Az Európai Unió nyelvpolitikája és a kisebbségi nyelvhasználat

Az Európai Unió történelme során szinte valamennyi fontos és meghatározó dokumentumában ratifikálta a kulturális sokszínűség támogatását és elismerését. Ezen a téren különleges figyelmet élvez a nyelvi sokszínűség. Ennek több oka is van. Egyrészt a több nyelv ismerete ma már az EU egyik irányelve, mellyel a versenyképességet és a tudás alapú társadalom alapjait kívánja megteremteni. Másrészt az EU-ban számos kultúra és nyelv él kisebbségben. Mindennek ellenére a kisebbségi jogok - azon belül a nyelvhasználati jogok kérdését illetően - az EU nem vett részt azokban a nemzetközi folyamatokban, amelyek ebben a kérdésben fejlődést szándékoztak elindítani. Az EU nyelvpolitikájának elemzése a tanulmány kereteiben pedig azt mutatja, hogy a személyi, kulturális és nyelvi autonómiák európai emberi jogi fejlesztése terén még számos teendő van. A tanulmány az EU nyelvpolitikájának rejtelseibe ad betekintést és a folytatható utakat keresi az „egység a sokféleségben elv” alapján.

Bevezetés

Az európai integráció folyamata elsősorban az egységes piac megteremtését célzó gazdasági együttműködésen alapuló folyamat. Az egységesülés azonban nem áll meg a gazdasági kérdéseknél, a spill over hatás a politikai együttműködés területén is egyértelműen érezhető. Az integráció mélyülésével számos politikai kérdésben kezdődött meg a tagállami együttműködés, ám vannak olyan területek, ahol a tagállamok nem szívesen engedik az uniós hatáskörök kiterjesztését. Az EU területén élő nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek helyzetének kérdése jellemzően ilyen terület. Ebben az összefüggésben maga az EU is csak nagyon óvatosan lép fel, hiszen ezt a kérdést a tagállamok belügyüknek tekintik, állami szuverenitásuk alá tartozó kérdésként kezelik, melybe nem nagyon engednek beleszólást. Uniós szintű kisebbségi jogi szabályozásról tehát a mai napig nem beszélhetünk.

A kisebbségi kérdés egyik specifikus részét jelenti a kisebbségi nyelvhasználat. A kisebbségi közösségek által beszélt nyelvek státuszának kérdése gazdasági, politikai és társadalmi relevanciája miatt ugyanis túllépi a „kisebbségek kérdését”, vagyis nem csak a kisebbségi szabályozásban jelenik meg. Számos uniós politikában közvetlenül vagy

közvetetten jelen van a kisebbségi nyelvhasználat kérdése, melynek gazdasági vetülete is jelentős, így elengedhetetlen, hogy az ún. uniós nyelvpolitika foglalkozzon a kérdéssel. Maga az EU-s nyelvpolitika azonban kétélű: az egyik oldalon támogatja a többnyelvűséget, a másik oldalon azonban érdemben nem tud mit kezdeni a kisebbségi nyelvhasználat kérdésével, mely nem csak önmagában, hanem a többnyelvűség támogatása szempontjából is jelentős kérdés. Az EU e területen tapasztalható tehetetlensége, illetve marginális viszonyulása azonban nem készíti ugyanilyen mozdulatlanságra a kérdésben közvetlenül érintett kisebbségi közösségeket. Számos olyan alulról jövő kezdeményezés bontakozik ki napjainkban, melyek aktivitásukkal rávilágítanak a kisebbségi nyelvhasználat dominanciájára, az elért eredményeik pedig az uniós nézőpontra, a tagállami hozzáálláson is jelentősen módosíthatnak.

1. Európa nyelvi sokszínűsége

Az Európai Unióban jelenleg¹ 23 hivatalos és munkanyelvet különböztetünk meg. A nem hivatalos státusszal rendelkező beszélt nyelvek száma azonban ennél jóval magasabb. A 12 tagú Európai Unióban az ún. kisebbségi nyelvek száma 48 volt. A 2004-es és a 2007-es bővítéssel ez a szám megduplázódott. Míg a 2004-es bővülés előtt a „rég” tagállamok közül csupán Spanyolország volt az egyetlen olyan állam, ahol a kisebbségi nyelveket beszélők száma a lakosság 10%-át tette ki, addig az újonnan csatlakozó közép- és kelet-európai országoknál több esetben is magasabb ez az arány.² Hogy csak néhány példát említsünk: a kisebbségi nyelveket beszélők aránya az utolsó népszámlálási adatok szerint Lettországból 38%,³ Litvániában 16%,⁴ Észtországban 31%,⁵ Szlovákiában kb. 10%,⁶ Bulgáriában 16,1%.⁷ Az utóbbi két bővítés után az EU területén beszélt kisebbségi nyelvek száma több mint 90-re tehető. A „legnagyobb” kisebbségi nyelv az orosz, kb. 1,2 millióan beszélik anyanyelvként ezt a nyelvet Európában. Közülük legtöbben a balti országokban élnek, közel felük Lettországból. Az orosz után a leginkább elterjedt kisebbségi nyelv a magyar és a román nyelv. A magyar nyelv kb. 460 ezer ember anyanyelve Szlovákiában és több mint 1,2 millióan beszélik Romániában. A roma kisebbség nyelvhasználatát tekintve az ide vonatkozó hivatalos adatok csak reprezentatívak – ezek szerint a 2004-ben csatlakozott államokban 300.000-re tehető a roma kisebbség száma, ebből 200.000-en beszélik a román nyelvet. A becsült adatok szerint azonban a roma kisebbség száma ennél lényegesen magasabb, a román nyelvet beszélők száma elérheti a félmilliót is.⁸

¹ A tanulmány 2013 januárjában íródott.

² Itt azonban figyelembe kell venni, hogy az újonnan csatlakozott országok esetében alacsonyabb a lakosság száma, mint a korábban csatlakozott országokban.

³ A Lett Statisztikai Hivatal adatai alapján.

⁴ A Litván Statisztikai Hivatal adatai alapján.

⁵ Az Észt Statisztikai Hivatal adatai alapján.

⁶ A Szlovák Statisztikai Hivatal adatai alapján.

⁷ A Bolgár Statisztikai Hivatal adatai alapján.

⁸ Presence of Regional and Minority Language Groups... 1996.

A keleti bővítés után tehát jelentősen megnőtt azoknak a közösségeknek a száma, amelyek nem az adott ország hivatalos nyelvét beszélik. Ez a tény önmagában nem jelent problémát, a kérdés amiatt válik komplexé, hogy ezek a nyelvek országonként eltérő státuszt kaptak. Uniós viszonylatban két nagyobb törésvonal figyelhető meg a kisebbségi nyelveket beszélő közösségek fejlődése és jelenlegi státusza között, melyek miatt az egységes uniós nyelvpolitika megteremtése komoly kihívásoknak van kitéve. Az egyik fő különbség abban rejlik, hogy míg a nyugat-európai államokban élő kisebbségi nyelvet beszélő közösségek évszázadokon át együtt fejlődtek a többségi nemzettel egy államon belül, addig a közép-európai kisebbségi közösségek a 20. századi történelmi események által kerültek kisebbségi létbe. A másik nagy különbség pedig az, hogy az újonnan csatlakozó államok közül több rövid idejű önálló államisággal rendelkezik, így a kisebbségi nyelvhasználat szabályozására az ebből fakadó nacionalista törekvések is rányomják bélyegüket.

A Mercator adatai szerint az Európai Unió összlakosságából kb. 55 millió ember beszél anyanyelvként olyan nyelvet, mely regionális vagy kisebbségi nyelv⁹ státuszában van. Más adatok szerint 46 millió ember beszél kisebbségi vagy regionális nyelveket, melyek száma több mint kilencven. A 2004-ben csatlakozott országokban kb. tízmillió olyan ember él, akinek anyanyelve hazájában nem hivatalos nyelv.¹⁰

2. Kisebbségek nyelvi jogai vagy kisebbségi nyelvek jogai?

A nyelvhasználat joga az utóbbi évtizedekben alapjogi jelleget nyert, aminek köszönhetően az emberi jogok szerves részét képezi. A második világháború előtt a nyelvhasználat joga az emberi jogok „Csipkerózsikája” volt,¹¹ majd a háború után a nyelvi jogokat védő nemzetközi dokumentumok által univerzálissá vált. Ennek köszönhetően a nyelvi jogok védelme nem a részes államok belügye csupán, hanem nemzetközi jogi felelősség is egyben, még akkor is, ha ezt napjainkban nem egyszerű érvényre juttatni. Ehhez azonban az államok politikai akaratára is szükség volt, aminek kialakulására a kilencvenes évekig várni kellett. A folyamat azonban a mai napig nem fejeződött be, amit az EU-államok kérdéshez való viszonyulása is igazol.

A kisebbségi nyelvhasználat jogi szabályozásának kérdése uniós viszonylatban egy sokkal összetettebb kérdés. Ennek két fő oka is van. Az egyik, hogy az Európai Unió nem vett részt a kisebbségvédelem – és azon belül a kisebbségi nyelvhasználat – területén kibontakozó nemzetközi folyamatokban.¹² A másik ok ennél komplexebb, melyet e fejezet címe is szemléltetni próbál. A címben szereplő két kifejezés ugyanis nem ugyanazt jelenti, és a jelentésük közti különbség – még ha első ránézésre nem is így tűnik – óriási fontossággal bír, mely jól ábrázolja a tagállamok e kérdéssel

⁹ *A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája* alapján ide tartozó nyelvekről van szó.

¹⁰ LANSTYÁK 2004.

¹¹ MAY 2011.

¹² Itt meg kell jegyezni, hogy maguk a tagállamok részt vettek ebben a folyamatban, de ez nem feltétlenül alapja az uniós szintű jogalkotásnak. A tagállamok ugyanis nagyon eltérően viszonyulnak a kérdéshez és nem egységes az ide vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalásuk sem.

kapcsolatos felfogásának különbségeit is. A nyelvi kisebbség által beszélt nyelv és a többség (hivatalos) nyelve között alá-fölérendeltségi viszony jön létre, így a kisebbségi közösség nyelve alárendelt a többségi nyelvvel szemben. A kisebbségi nyelvek kapcsán azonban meg kell említeni, hogy nagyon ritka az a kisebbségi közösség, mely csupán a nyelve alapján különbözik a többségtől, vagyis amely tisztán nyelvi kisebbségnek tekinthető. Emiatt azonban, ha nyelvi kisebbségről beszélünk, akkor általában etnikai kisebbségekről van szó.¹³

Ebből kiindulva, ha az EU a kisebbségek, vagy a kisebbséghez tartozó személyek bármilyen jogát elismerné – pl. a nyelvi jogait – azzal magának a kisebbségi csoportnak a létét ismerné el. Ez azonban némely tagállam számára – jelenleg legalábbis – teljes mértékben elfogadhatatlan. Azzal azonban, hogy elismeri a kisebbségi nyelvek értékét illetve lépéseket tesz használatuk támogatására, még nem mondja ki, hogy ahhoz a kisebbségi nyelvhez kisebbségi közösség is tartozik. Ebben az értelemben a kisebbségi nyelvek támogatása leginkább a kulturális támogatások területén érhető tetten.¹⁴

2.1. Nemzetközi kitekintés

A nyelvhasználat és a nyelvi jogok tekintetében a legfontosabb dokumentumok között kell említeni az 1992-ben az ENSZ Közgyűlés égisze alatt létrejött *Nyilatkozatot a nemzeti- vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól*, mely bár soft law jellegű, mégis ki kell emelni azt, hogy a kisebbségek védelmét az emberi jogok védelmével köti össze.¹⁵

Az Európa Tanács keretén belül két fontos dokumentum kidolgozására került sor. Az egyik *A regionális vagy kisebbségi nyelvek chartája*, mely részletesen kitér arra is, hogy az államnak milyen kötelezettségei vannak a regionális vagy kisebbségi nyelvekkel kapcsolatban. A charta a la carte rendszer alapján működik: az államok maguk döntenek el, hogy melyek azok a kötelezettségek, melyeket vállalnak és magukra nézve kötelezőnek fogadják el. Legfeljebb 35 ilyen rendelkezést kell vállalniuk. A charta egyik nagy jelentősége abban rejlik, hogy a dokumentum már magát a nyelvet veszi védelem alá.¹⁶ Az Európa Tanács 47 tagjából 33 ország írta alá, ebből 27 országban lépett életbe a charta. Nem írták alá többek között a balti államok, Görögország, Belgium és Bulgária.¹⁷

A másik jelentős dokumentum az Európa Tanácsnak *A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye*, mely kötelezettségeket állapít meg arra nézve, hogy a részes államok hogy tudnak minél jobb feltételeket biztosítani annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek ki tudják fejezni, meg tudják őrizni identitásukat és fejleszteni is tudják azt. Ami a nyelvhasználat kérdését illeti, a keretegyezmény nem csak az asszimilációt és a diszkriminációt tiltja, de

¹³ SZÉPE 2001.

¹⁴ VIZI 2012.

¹⁵ Declaration on the Rights of Persons Belonging... 2012.

¹⁶ A regionális vagy kisebbségi ... 1992.

¹⁷ 2013. januári adatok.

kötelezettségeket fogalmaz meg a kommunikációs jogok, a közigazgatás, a névviselet és az oktatás területein is.¹⁸

A néhány említett kivételtől eltekintve valamennyi európai uniós állam tagja ezen nemzetközi megállapodások valamelyikének. Ez azonban nem járul hozzá ahhoz, hogy az uniós nyelvpolitika által érdemi előrelépés történjen a kisebbségi nyelvhasználat területén.

2.2. Az EU szerződésai és a nyelvhasználat kérdése

Annak ellenére, hogy mint láthatjuk, az EU maga nem vesz részt érdemben a nyelvi jogok és úgy általában a kisebbségi jogok nemzetközi védelmének jogi előkészítésében, az uniós dokumentumoknál számos esetben közvetlenül vagy közvetetten is tetten érhetők az ilyen jellegű törekvések. Mindezt annak ellenére is elmondhatjuk, hogy a tagállamok jelenleg széles körű önállósággal rendelkeznek nyelvpolitikájuk alakításában. Ezek a törekvések leginkább a diszkrimináció tilalmában, a nyelvek egyenlősége elvének hangsúlyozásában valamint a nemzeti identitás tiszteletben tartásában nyilvánulnak meg.

A maastrichti szerződés óta az EU külön figyelmet szentel a kulturális és azon belül a nyelvi sokszínűség tiszteletben tartásának, mivel a szerződés az elsődleges joganyag részévé teszi a nyelvi és kulturális sokszínűség védelmét.¹⁹ Az 1992-ben elfogadott *Szerződés az Európai Unióról* is kimondja, hogy az európai integrációnak nem az a célja, hogy a tagállamok „feloldódjanak” benne,²⁰ elveszítve saját identitásukat, hanem hogy épp a saját identitásuk megtartásával hozzanak létre egységet.²¹

Az 1999-ben hatályba lépett amszterdami szerződés²² 13. cikke – mely a kisebbségekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés tilalmának első jogalapját képezi – értelmében az Európai Tanács „megfelelő intézkedéseket tehet a nemi, faji vagy etnikai eredeten, valláson vagy más meggyőződésen [...] alapuló diszkrimináció elleni küzdelem érdekében.” Itt azonban hangsúlyozni kell, hogy a nyelvi alapú diszkrimináció annak ellenére nem kerül külön említésre, hogy több tagállamban éri diszkrimináció a kisebbségi nyelveket beszélő személyeket. Az amszterdami szerződés eme „nyelvi hézagját” a 2000-ben elfogadott Európai Unió Alapvető Jogok Chartája kívánta kitölteni: azon kívül, hogy ez a dokumentum is leszögezi, hogy „az Unió hozzájárul a közös értékek megőrzéséhez és továbbfejlesztéséhez, miközben tiszteletben tartja az európai népek kultúrájának és hagyományainak sokféleségét, a tagállamok nemzeti identitását”, a 22. cikkben már külön kimondja a nyelvi sokszínűség tiszteletben tartását és a diszkrimináció tilalmát kiterjeszti a nyelvi diszkrimináció tilalmára is.²³ A dolog „szépséghibája” abban rejlett, hogy a charta nem volt jogilag kötelező, vagyis a benne foglaltak betartatása nem történhetett

¹⁸ Framework Convention...

¹⁹ Treaty of Maastricht 1992.

²⁰ SHUIBHNE 2001.

²¹ Treaty of Maastricht 1992.

²² Treaty of Amsterdam 1997.

²³ Az EU alapjogi chartája... 2000.

automatikusan. Ezt azzal próbálták korrigálni, hogy a charta szövegét a készülő alkotmányszerződésbe kívánták integrálni.

Az alkotmányszerződés végső tervezete nem tartalmazott külön a kisebbségi jogokra utaló cikkelyt, a charta szövegének inkorporációját ugyanis elegendőnek tartották. Az akkori magyar miniszterelnök, Medgyessy Péter azonban javaslatot nyújtott be arra, hogy az EU értékeit felsorakoztató első és második cikkelybe foglalják bele a kisebbségi jogokat is. A javaslatnak köszönhetően a bevezető cikkelyeket kiegészítették a „kisebbségekhez tartozó személyek jogai” kifejezéssel. A szerződés azonban így is hiányos maradt, annak ellenére, hogy a 81. cikk kiszélesítette azokat a tényezőket, melyek alapján nem lehet az egyes személyeket hátrányosan megkülönböztetni, ezek között ugyanis nincs nevesítve a nyelvi alapon történő hátrányos megkülönböztetés.²⁴ Az alkotmányozási folyamat végül a tagállami ellenállás miatt megtorpant, de az unió megújításához szükséges folyamat tovább folytatódott. Ez után került elfogadásra a lisszaboni szerződés, mely több területen is újítást hozott.

A lisszaboni szerződés azzal, hogy az uniós értékek közé sorolja a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak elismerését és tiszteletben tartását is, elsődleges uniós jogba emelte e kérdést, bár a kisebbség fogalmát nem definiálta. További jelentős fordulat, hogy bár az az alkotmányos törekvés, hogy az Alapjogi Chartát beépítsék a szerződés szövegébe nem teljesült, önálló jogi dokumentumként azonban jogi erőre emelték. Az Alapjogi Charta jogi erőre emelése lehetővé tette, hogy a koppenhágai kritériumok által is élesen jelentkező, kisebbségvédelem területén kibontakozó uniós kettős mérce is megszűnt. Az emberi jogokat illetően tehát óriási előrelépést jelent a lisszaboni szerződés, a nyelvhasználat tekintetében azonban a helyzet nem javult annyira, mint ahogy azt első ránézésre gondolnánk.²⁵ Bár az EU-nak támogatnia kell a diszkrimináció tilalmát, arra nincs felhatalmazva, hogy jogilag is fel tudjon lépni ellene. Így egy, a tagállamokat érintő egységes ellenőrző mechanizmus kiépítésére nincs lehetőség a kisebbségi nyelvhasználat területén. Többek között ennek köszönhető, hogy a nemzetközi felháborítást kiváltó szlovák államnyelv-törvény is életben maradhatott.

3. Nyelvi rezsím

Az Európai Unió, mint nemzetközi szervezet a világ egyik legmegengedőbb nyelvi rezsímjével rendelkezik: jelenleg ugyanis 23 hivatalos és munkanyelve van: angol, bolgár, cseh, dán, észt, finn, francia, holland, görög, ír²⁶, lengyel, litván, magyar, máltai, német, olasz, portugál, román, spanyol, svéd, szlovák és szlovén. Az egyes államokban hivatalos nyelvi státuszt élvező nyelvek már a római szerződés aláírásakor (1957) a közösségben is elismert nyelvekké váltak, mivel a dokumentum kikötötte, hogy a

²⁴ Az európai alkotmány tervezete...

²⁵ Treaty of Lisbon 2007.

²⁶ Az ír nyelv státusza különleges. Írországon belül nemzeti nyelvi státusszal rendelkezik, de mivel a lakosság közel 40%-a beszéli, így a kisebbségi nyelv jellegzetességeit is magán viseli. Kezdetben az EU nyelvi rezsimében szerződésnyelvként volt jelent, majd 2007-től az EU 23. hivatalos nyelve lett.

szerződést minden tagállam nyelvére le kell fordítani. Az 1958-ban elfogadott 1/58/ECC rendelet voltaképpen lefektette az EU-ban ma is használt nyelvi rezsím alapjait. Ennek értelmében az uniós intézményeknek a jelenlegi 23 nyelv bármelyikén lehet írni és az intézmények ugyanezen nyelven fognak válaszolni, illetve az uniós rendeletek és dokumentumok valamennyi nyelven elérhetőek.²⁷

Az Európai Tanács 2005-ben engedélyezte, hogy az uniós szinten nem hivatalos, de valamely tagállam alkotmányában elismert, vagy törvényileg engedélyezett nyelveket az uniós intézményekben szintén használhassák. Ennek érdekében a tagállamoknak és az uniós intézményeknek megállapodást kell kötnie, illetve további feltétel, hogy a fordítás költségeit a tagállamnak kell fedezni. Ennek köszönhetően a spanyol állampolgárok katalánul, baszkul és galíciaiul is elküldhetik beadványaikat az uniós intézményekhez, miután a spanyol kormány 2005-ben ilyen jellegű megállapodást kötött. Az Európai Bizottság rendszerint az angol, német és francia nyelvet használja eljárási nyelvként, az Európai Parlament viszont a képviselők igénye szerint fordítási és tolmácsolási lehetőséget biztosít a különböző nyelvek esetén.

Ebben a kontextusban a hivatalosan megjelölt nyelvek tehát egyenlőek, a gyakorlatban ez azonban nem így van. Vannak ugyanis nyelvek, melyek sokkal inkább előtérbe kerülnek a többi hivatalos nyelvhez képest. A leginkább használatos nyelv az angol, majd ezt követi a francia és kisebb mértékben a német. Erre jó példát szolgáltatnak a sajtótájékoztatók, melyeket általában csakis angol és francia nyelven tartanak. A másik szemléltető példa pedig az, hogy a 2004-ben csatlakozott országoknak a csatlakozás során minden dokumentumot csak angolul kellett benyújtaniuk.²⁸

3.1. Nyelvi státuszok

A nyelvi rezsím tehát a nyelvi egyenlőség elvére épül. Ebben a tekintetben az egyenlőség valamennyi tagállamra kiterjed, azokon belül azonban nem minden nyelvi közösségre, hanem csakis azokra, melyek nyelve hivatalos státuszt kapott az országon belül. A nem hivatalos státuszt élvező kisebbségi vagy regionális nyelvekre ez az egyenlőség tehát nem terjed ki. De pontosan mely nyelvek tartoznak a regionális vagy kisebbségi nyelvek közé? A *regionális vagy kisebbségi nyelvek chartájának* definíciója szerint azok a nyelvek tartoznak ide, amelyeket valamely állam adott területén az állam azon polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és amely nyelvek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől, azonban ez nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit. A kifejezésben használt első jelző tehát azokat a nyelveket jelöli, melyeket egy ország területén belül a lakosság jelentős része – akár többsége beszél. Ilyen pl. a német Dél-Tirolban vagy a magyar Romániában. A második jelző azokat a nyelveket jelöli, melyekre nem jellemző, hogy egy régió belül a lakosság többsége ezt a nyelvet beszélné. Ilyen kisebbségi nyelv például a magyarországi német vagy szlovák nyelv.

²⁷ LANSTYÁK 2004.

²⁸ PHILLIPSON 2004.

A nyelvi státuszok meghatározása azonban nem ér véget ott, hogy a nyelv hivatalos vagy nem hivatalos státusszal rendelkezik. Uniós tekintetben ennél sokkal tarkább a kép, ami a nyelvpolitika tekintetében egyáltalán nem elhanyagolható. A kisebbségi vagy regionális nyelveket az EU nyelvi rezsimje – mint ahogy azt a fentiekben kifejtettük – nem hivatalos nyelveknek tekinti. A nem hivatalos nyelvek közé azonban nem minden regionálisan vagy kisebbségben beszélt nyelv tartozik. Erre pozitív példát azok a nyelvek adnak, melyek az egyik országban kisebbségi nyelvnek számítanak, de rendelkeznek anyaországgal, ahol ez a nyelv a hivatalos nyelv. Például a romániai magyarok ugyanúgy fordulhatnak az EU intézményeihez anyanyelvükön, annak ellenére, hogy Romániában a magyar nyelv nem rendelkezik hivatalos státusszal, de Magyarországon ez a hivatalos nyelv. Az ezeket a nyelveket beszélő kisebbségi közösségek szerencsés helyzetben vannak tehát. Az EU területén ugyanis élnek olyan nyelvi kisebbségek is, melyek rendelkeznek anyaországgal, de az nem tagja az Uniónak. Ide tartoznak például a balti államokban élő oroszok vagy a szlovákiai ukránok. A nem hivatalos nyelvek harmadik kategóriájába sorolhatjuk azokat a nyelveket, melyek uniós szinten kisebbségi illetve regionális nyelvnek számítanak, de az adott államban is hivatalos státusszal rendelkeznek. Ide tartozik az 1984 óta Luxemburgban hivatalossá vált luxemburgi nyelv. A nem hivatalos nyelvek egy jelentős részét alkotják azok a nyelvek, melyek uniós szinten ugyan nem rendelkeznek semmilyen „kiváltsággal”, ám a saját országuk jogilag elismeri létezésüket: pl. a Spanyolországban élő asztúriaiak vagy katalánok illetve a walesiek az Egyesült Királyságban. Meg kell említenünk azokat a nyelveket, melyeket a tagállamok is csak tolerálnak, de el nem ismernek. Ide tartoznak pl. a Franciaországban beszélt kisebbségi nyelvek, mint a breton vagy a katalán. A legrosszabb helyzetben azok a nyelvek vannak, melyek sem az uniós nyelvi rezsimben, sem a tagállamok nyelvpolitikájában nem kapnak semmilyen elismerést. Ide tartoznak a görögországi kisebbségek, mint pl. macedónok vagy a vlacho, de itt kell megemlíteni azokat a nyelveket is, melyek nem köthetők konkrét területhez, régióhoz (pl. román).

4. A nyelvpolitikáról általában

A nyelv, mint a legfontosabb kommunikációs eszköz, a társadalmi együttélés egyik releváns eleme, a társadalom szerkezetének kötőanyaga. Ezt leginkább igazolja, hogy a 18–19. században a nemzetté válás folyamatában az egyik legfontosabb szerep az egységes/egységesített nyelvnek jutott. A nemzetképző tényezők esetében nagyon nehéz egységes felsorolást adni, a nyelv mégis a legjellemzőbb elemek között szerepel, mely szinte valamennyi nemzetfogalomról alkotott elgondolásban megjelenik. Az azonos nyelv ismerete az egy nemzethez való tartozás legfontosabb jellemzője volt, és sok esetben még ma is az.²⁹ Sevillai Izidor szerint a népek a nyelvekből születtek, nem pedig fordítva.³⁰

A közösségen belül használt nyelv(ek) hatással vannak az adott közösség politikai viszonyaira is. Nem ritka az a jelenség – főleg a közép-európai országok esetében, de néhány nyugat-európai állam esetében is – hogy a politikai vezetés az állam – nemzet –

²⁹ KIRCHHOF 2004.

³⁰ LÁNCOS 2012: 10–14.

nyelv egységének megteremtését tűzi ki célul. Ennek köszönhetően a nyelv egy területileg szerveződő társadalmi rendszernek, vagyis magának az államnak válik a tulajdon(ság)ává.³¹

Ez a tendencia a mai napig megfigyelhető, elég, ha csak a közelmúltban önállóságukat elnyerő államokra gondolunk. Ezekben az országokban ugyanis az elsőként elfogadott törvények között találjuk azokat, melyek a kizárólagos hivatalos nyelvről, az államnyelvről rendelkeznek. A balti államok még a függetlenségük előtt elfogadták a hivatalos nyelvet bevezető törvénykezést, Szlovákia két évvel a Csehországtól való szétválás után fogadott el hasonló rendelkezést.

A nyelvpolitika, vagyis pontosabban annak meghatározása, hogy egy adott államon belül milyen nyelv használható hivatalosan, azt is meghatározza, kik vehetnek részt a politikai döntéshozatalban. Ha egy ország korlátozza hivatalos nyelveinek számát, azok, akik a hivatalos nyelvet nem beszélik, kimaradnak a politikai döntések meghozatalából is. Ezt igazolja az is, hogy a legtöbb esetben egy adott állam állampolgársága megszerzésének alapfeltétele az állam nyelvének magas szintű ismerete. Ez különösen a már említett balti államokban élő orosz lakosság számára jelent komoly problémát.

A nyelv társadalmi és politikai rendszerben betöltött szerepének említése után szólni kell a gazdasági életben játszott szerepéről is. Uniós szempontból a többnyelvűség olyan értéknek jelenik meg, mely elősegíti a versenyképességet és a munkaerő mobilitást, hozzájárulva ezzel a gazdasági fejlődés előmozdításához. Ebből fakadóan a többnyelvűséget és a nyelvtanulást támogatni kell. Ebben az összefüggésben a kisebbségi nyelvhasználat kérdése nem jelenik meg. Kutatások azonban azt bizonyítják, hogy egy régió többnyelvűsége nem előny, hanem inkább hátrány a gazdasági kapcsolatok és a versenyképesség terén.³² Van Parijs megállapítása szerint a többnyelvű régiókban alacsonyabb a gazdasági szolidaritás és az újraelosztás szintje is. A szakirodalom szerint tehát az a következtetés vonható le a nyelvhasználat és a gazdasági teljesítmény összefüggésében, hogy nem a többnyelvűség teszi gazdaságilag fejletté az adott régiót, hanem a régió gazdasági fejlettségének növekedése teszi lehetővé a többnyelvűség garantálását.³³

Ezek az összefüggések azért fontosak, mert ezekből magára a nyelvpolitikára nézve is fontos következtetéseket tudunk levonni. A nyelvpolitika lényegét tekintve egy olyan intézkedés sorozat, melynek célja a nyelvhasználat racionalizálása. A nyelvpolitika milyenségével foglalkozó szakirodalom két fajtáját különíti el ennek. Az egyik felfogás szerint a nyelvpolitika formai kereteket kíván meghatározni egy adott közösségen belül használt nyelvek számára.³⁴ Egy másik meghatározás szerint a nyelvpolitika jelentheti olyan intézkedések sorozatát is, melyek túllépnek a formai keretek meghatározásán, és az identitás formálásában játszanak szerepet. Ez a fajta nyelvpolitika azzal a céllal avatkozik be a nyelvhasználatba, hogy bizonyos – ahogy Mehlich fogalmaz – „tudat alatti tartalmakat gyökeresítsen meg, vagy nyomjon el.”³⁵ Vagyis a nyelvpolitika a nemzeti kötődés megerősítésének, az állam területén élő kisebbségek asszimilálásának

³¹ KYMLICKA – PATTEN 2003.

³² SBERRO 2009.

³³ VAN PARIJS 2004: 371–395.

³⁴ MEHLICH 2003.

³⁵ MEHLICH 2003: 85.

egyik nagyon fontos eszköze lehet.³⁶ Ebben a megközelítésben azonban nem csak identitásformáló célokat, hanem egyes társadalmi csoportok elismerését és tényleges társadalmi integrációját is lehetővé teheti.³⁷ Ebből a szempontból az unió által eddig gyakorolt nyelvpolitika nem nevezhető kimondottan nyelvpolitikának, hiszen uniós szinten a kérdés kimerül a többnyelvűség hangsúlyozása és támogatása szintjén, identitást formáló hatása e tekintetben nem nagyon érezhető.

A nyelvpolitika tehát sok szállal kapcsolódik az identitás, a politikai részvétel kérdéséhez, melyek demokratikus biztosítása célként jelenik meg az Európai Unió értékrendszerében. A nyelvpolitikának több irányát is megkülönböztetjük, attól függően hogy plurális társadalom kialakítása vagy az asszimiláció a célja a kormányzó hatalomnak, vernakularizációs vagy pluralizációs célokat tűznek-e ki maguk elé a nyelvtervezést és a nyelvpolitikát meghatározó csoportok.³⁸

4.1. Nyelvpolitika a gyakorlatban

Az Európai Unió nyelvpolitikájának vizsgálatakor elengedhetetlen, hogy ne foglalkozzunk a tagállami nyelvpolitika gyakorlatával. Nem csak azért fontos ennek ismerete, mert a tagállami nyelvpolitikák milyensége befolyásolja az uniós nyelvpolitika alakulását, hanem azért is, mert az uniós nyelvpolitika fő vonalainak meghatározása egyfajta reakció a tagállami nyelvpolitikák intézkedéseire.

A tagállamok belső ügyüknek tekintik a nyelvpolitikát, kiváltképp azok az országok, melyek területén több kisebbségi nyelvet beszélő közösség él. Az Európai Unió érdemben nem tud beavatkozni ezekbe a döntésekbe, uniós szinten azonban hatást gyakorolhat az egyes kormányzatok nyelvhasználatot befolyásoló döntéseire.

Ha egy kicsit részletesebben megvizsgáljuk a tagállamok nyelvpolitikai gyakorlatát, könnyebben megértjük, miért is ilyen bonyolult és ellentmondásos az uniós nyelvpolitika és azon belül a kisebbségi nyelvhasználat kérdése. Konkrét adatok nincsenek, ám a becslések szerint ma az Európai Unió lakosságának közel 10%-a beszél olyan regionális vagy kisebbségi nyelvet, melyek használata nem mindenhol biztosított. Ez a probléma azonban nem csak a közép-európai országok sajátossága. A kisebbségi jogok el nem ismerése és a kisebbségi nyelvek használatának elnyomása területén az egyik legnagyobb „zászlóvivő” Franciaország, mely a kisebbségi jogok garantálásában az egyik legelmaradottabb uniós ország. Ez többek között a franciák sajátos történelem és nemzetfelfogásából eredeztethető. Annak ellenére van ez így, hogy az EU alapító tagjáról van szó és az ország területén számos olyan kisebbségi nyelvet használó közösség él, melyek nyelvét ma a kihalás fenyegeti. Számos megmozdulás és tüntetés kellett ahhoz, hogy a nyolcvanas évek végén változás történjen ezen a téren, ám a kisebbségi nyelvek oktatása valamint használatuk a közéletben, a médiában és a hivatalos életben még mindig korlátozott.³⁹ Hasonló a kérdéshez való hozzáállása

³⁶ Erre számos példát találunk az egyes országos nyelvtörvényei között. Egyik legjobb szemléltető példa a szlovák nyelvtörvény, mely a szlovák nyelvet a többi kisebbségi nyelv fölé helyezi, korlátozva azok hivatalos használatát.

³⁷ Erre példa Finnország, ahol a finn nyelv mellett a svéd nyelv is hivatalos nyelv.

³⁸ SÁNDOR 2006.

³⁹ LOUARN 2008.

Görögországnak is, mely egyetlen kisebbség létét sem ismeri el,⁴⁰ így többek között sem az ott élő arománok vagy vlachok, macedónok vagy bolgárok nem rendelkeznek semmilyen nyelvi joggal.⁴¹

Pozitív példaként említhetjük Finnországot, ahol az alkotmány két hivatalos nyelvet ismer el: a finn mellett az ott élő svédek nyelve is megkapta ezt a státuszt. Az ország területén beszélt többi nyelvvel a finn jogrendszer sokáig nem foglalkozott, ám az 1999-ben módosított alkotmány elismeri a lappokat, mint őshonos népeket, valamint lehetővé teszi, hogy a lappokkal együtt a romák és más népcsoportok is fenntarthassák és fejleszthessék saját nyelvüket és kultúrájukat. A finn nyelvtörvény egyik különlegessége, hogy tulajdonképpen azt írja le, hogy kell értelmezni a kétnyelvűséget. Olyan kötelezettségeket ír elő a kétnyelvűség és a nyelvi egyenlőség megtartása érdekében, mely miatt az ország nyelvpolitikája „finn modellként” híressé is vált. A nyelvtörvény 35. paragrafusa például előírja, hogy a hivatalos személyeknek ápolniuk kell az állam nyelvi és kulturális örökségét és mind a két nyelv használatát támogatniuk kell. A lappok 2004-től regionális nyelvi autonómiával rendelkeznek, az ezt kimondó törvény például a hivatalnokok általános kötelességeként jelöli meg a lapp nyelv ismeretét, illetve azt is, hogy munkájuk során a lapp nyelvet kell előnyben részesíteniük.⁴²

Ugyanígy pozitív példaként említhető Szlovénia, annak ellenére, hogy az ország önállóvá válásának folyamatában a szlovén nyelv volt az egyik legfontosabb kötőerő, melynek segítségével ez a volt Jugoszláviához tartozó állam meg tudta tartani önállóságát és el tudott indulni a függetlenné válás útján. Szlovénia esetében azonban a többségi nyelv „felsőbbrendűsége” nem manifesztálódott olyan mértékben, mint pl. Szlovákia esetében. A Szlovénia területén élő magyar és olasz kisebbség számára garantált (nyelvi) jogok szintén példa értékűek. Az 1991-es alkotmányában Szlovénia elismeri a magyar és az olasz kisebbség létezését és biztosítja a nyelvhasználat jogait is, mivel kimondja, hogy a magyar nyelv a Muravidéken, az olasz nyelv pedig az olaszok és szlovének által vegyesen lakott területeken hivatalos nyelvek. Az így biztosított nyelvi jogokat szemléltetik a kétnyelvű feliratok és út jelzőtáblák, valamint érzékelhető a kétnyelvűség az oktatás és a hivatalos ügyintézés területén is.

Az uniós nyelvpolitika kisebbségi nyelvhasználati kérdésekhez való „hozzáállásának” érdekes részleteire világít rá Szlovákia példája. Az önálló Szlovákia megalakulása óta látható, hogy az általa gyakorolt nyelvpolitika két célt szolgált: egyrészt a szlovák nyelv dominanciájának biztosítását az élet valamennyi területén, ezzel erősítve a szlovák nemzeti identitást, másrészt pedig a nem szlovák nemzetiségűek többségi nemzetbe történő asszimilációjának elősegítését. Az önállóság első éveiben a Meciar vezette kormány a kirekesztő nyelvpolitikát⁴³ a nemzetépítés folyamatával „magyarázta”, azonban főleg az itt élő magyar kisebbség ellenük irányuló támadásként élte meg

⁴⁰ Kivétel a mintegy háromezres török lakosság, de őket is mint vallási kisebbségeket ismeri el.

⁴¹ Euromosaic 1996.

⁴² Language Act.

⁴³ A szlovák alkotmány is rögzítette a szlovák nyelv hivatalos államnyelvi státuszát. Az alkotmány ugyan lehetővé teszi a kisebbségi nyelvek használatát pl. az oktatásban vagy a hivatalos ügyek kapcsán, ám hozzá teszi, hogy a hivatalos ügyekben történő nyelvhasználatra külön törvények vonatkoznak.

mindezt. Az 1995-ben elfogadott nyelvtörvény is ebben a szellemiségben született, amiért az ország nagy árat fizetett. Szlovákia, többek között nyelvpolitikája miatt is, kimaradt a csatlakozási tárgyalások első köréből és nemzetközileg elszigetelődött. Az 1998-ban bekövetkező belpolitikai változásoknak köszönhetően Szlovákiával is megkezdődhetek a csatlakozási tárgyalások, ám a csatlakozás egyik feltétele volt a kisebbségi nyelvek használatának rendezése. Az 1999-ben elfogadott ún. kisebbségi nyelvhasználati törvény ezt a célt szolgálta, igaz, vitatott módon. A benne megfogalmazott rendelkezések ugyanis csak kis mértékben járultak hozzá a kisebbségi nyelvhasználat helyzetének javulásához.⁴⁴ A törvény elfogadása azonban elegendő volt ahhoz, hogy Szlovákia teljesíteni tudja a koppenhágai kritériumokat, és 2004-ben tagjává vált az uniónak. Az uniós csatlakozás után öt évvel, a belpolitikai változások ismét fordulatot hoztak az országban, aminek egyik látható eredménye volt a nyelvtörvény ismételt módosítása – a kisebbségekre nézve negatív irányba. E módosítások értelmében nagy összegű pénzbüntetést róhattak ki arra, aki nem a törvényben foglaltak szerint használja a szlovák nyelvet. E módosítások nem csak az országban élő kisebbségek érdekeit sértették, hanem a nemzetközi megállapodásokkal és a Szlovákia által vállalt nemzetközi kötelezettségekkel is szembe mentek. Az Európai Unió ebben az esetben nem lépett fel olyan határozottan, mint azt Szlovákia csatlakozása előtt tette. Többek között az EBESZ éles bírálatának, a nemzetközi kritikának és a belpolitikai alkuknak köszönhetően sikerült némileg módosítani a nyelvtörvényt. Ez a példa is mutatja, amit több szakember is kritikaként fogalmaz meg az unióval szemben, hogy míg a csatlakozás előtt fontos a kisebbségi jogok kérdésének rendezése, az adott állam csatlakozása után ez a kérdés háttérbe szorul, a kisebbségeket érintő ügyek, mint amilyen a nyelvhasználat is, a tagállamok belügyeivé „megy össze”, határozott fellépés az unió részéről nem tapasztalható.

4.2. Az Európai Parlament mint a kisebbségvédelem bajnoka

Az európai uniós intézmények közül az Európai Parlament az, mely leginkább aktív a kisebbségi nyelvhasználat kérdésében. A kulturális sokszínűség az 1970-es években vált kiemelt kérdéssé az EU-n belül, ennek egyik manifesztációja volt a kisebbségi nyelvek melletti EP-fellépés. Ennek eredményeként született meg 1981-ben az Arfé-jelentés, mely preambulumban kimondja, hogy az EP elkötelezett Európa népei közötti szorosabb egység megteremtése és élő nyelveik újjáéledése iránt a sokszínűsége építve, hogy közös kulturális örökségüket gazdagítsák és sokszínűvé tegyék. Az EP ebben a dokumentumban felkérte a tagállamokat, hogy tegyék lehetővé a regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatását, intenzívebben támogassák ezeket a nyelveket a kommunikáció és a média területén és tegyék lehetővé ezen nyelvek szabad közéleti használatát. Mindezeket túl az Európai Bizottságot felkérte arra, hogy a kisebbségi nyelvhasználatot hátrányosan érintő közösségi jogszabályokat vizsgálja felül.⁴⁵ Ezt követően jött létre a ma már nem működő Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája,⁴⁶ melynek célja volt a kevésbé használt nyelvek promótálása. Ez azonban 2010-ben megszűntette tevékenységét. Két évvel az első Arfé-jelentés után született meg a

⁴⁴ DAFTARY – GRIN 2003.

⁴⁵ Parliament Resolution... 1981.

⁴⁶ European Bureau for Lesser-Used Languages (EBLUL)

második Arfé-jelentés,⁴⁷ mely már arra kérte az Európai Bizottságot, hogy ne csak közösségi, hanem tagállami szinten is vizsgálja meg azokat a jogszabályokat, melyek hátrányosan érinthetik a kisebbségi nyelvhasználatot. Az esetleges támadások kivédése miatt a jelentés hozzáteszi, hogy csak azoknak a tagállami jogszabályoknak a felülvizsgálatát kéri, melyek a közösségi jog belső jogba való átültetéséhez szükségesek.⁴⁸

Az 1987-ben megfogalmazott Kujpers-határozat⁴⁹ az egyik legbátrabb hangvételű határozat az EP részéről, melyben olyan kérdéseket is érint, mint a családnevek, közfeliratok és utcanevek. A határozat arra szólítja fel a tagállamokat, hogy alkotmányos szinten is ismerjék el a területükön beszélt regionális vagy kisebbségi nyelveket, teremtsék meg ezen nyelvek használatának jogalapját legalább azokon a területeken, ahol az ezeket a nyelveket beszélők élnek. Kitér továbbá a nem hivatalos nyelvek hivatalos ügyintézésben való használata lehetőségének megteremtésére is. A határozatban az is megfogalmazódik, hogy az Európai Parlament támogatja az Európa Tanácsot a szóban forgó nyelvek védelméről szóló charta megalkotásában. Az egyik legjelentősebb előrelépést azonban az jelentette, hogy a parlament a következő évben 1 millió ECU-t különített el a kisebbségi és regionális nyelvek finanszírozására.⁵⁰

Két évvel a maastrichti szerződés életbe lépése után az EP újabb határozatot fogadott el a Killilea-jelentés alapján, mely arra hívta fel a tanács és a bizottság figyelmét, hogy a kisebbségi nyelvek hatékonyabb védelme érdekében ezeket a nyelveket is fel kell venni az oktatási és kulturális programok közé. Az ez alapján megszülető *Európai Közösség nyelvi és kulturális kisebbségeiről* szóló EP-határozat a békés és demokratikus Európa megteremtésének kulcselemeként beszél a kisebbségi nyelvek támogatásáról. A határozat tulajdonképpen az előzőekben megfogalmazottakra hívja fel ismét a tagállamok figyelmét, miszerint a tagállamoknak a megfelelő jogi eszközökkel kellene védeniük ezeket a nyelveket kiváltképp a közigazgatás, az oktatás, a kultúra és a közélet egyéb területein. A határozatban az EP a tanácsot és a bizottságot is felszólította arra, hogy a hozzájuk tartozó területeken is támogassák ezen nyelvek használatát.⁵¹

A határozatokban megfogalmazott felszólítások azonban nem kerültek általánosan elfogadásra. A 2001-ben meghirdetett „Nyelvek Európai Éve” program bár a nyelvi sokszínűség értéként történő felfogását támogatta, mégis inkább a hivatalosan használt nyelvek kerültek előtérbe a program során. Ezt követően az Ebner-jelentés volt az, amely foglalkozott a kisebbségi nyelvekkel. Ez után pedig mindez ideig nem fogalmaztak meg ilyen jellegű határozatokat.

Az Európai Parlament tekintetében érdekes volt Henrik Lax finnországi EP-képviselő kezdeményezése, aki arra a kérdésre kereste a választ, hogy vajon magában az Európai Parlamentben hogy érvényesül a regionális illetve kisebbségi nyelvek képviselete. Vagyis hány olyan EP-képviselő van, akik ezeket a nyelveket beszélik, vagy olyan politikai párt tagjai hazájukban, mely a kisebbségi nyelveket beszélő közösségek

⁴⁷ Resolution on Measures... 1983.

⁴⁸ Parliament Resolution... 1983.

⁴⁹ Resolution on Measures... 1983.

⁵⁰ Parliament Resolution... 1987.

⁵¹ Parliament Resolution... 1994.

érdekeit képviseli. A kutatás a 2004-es EP-választásokra terjedt ki, a tanulmány szerzője azonban a legutóbbi választások eredményeit is figyelembe vette. A kutatás módszertanilag vitatható, ám ad egyfajta helyzetjelentést arról, mennyire képviseltetik magukat a kisebbségi közösségek az EP-ben. Általánosságban elmondható, hogy valamely nemzeti kisebbséget képviselők száma az Európai Parlamentben csökkent, ám ez többek között annak tudható be, hogy a 2004-es választásokon a mandátum számok megváltoztak, amit ezek a pártok éreztek meg a leginkább. Példaként említhető, hogy az Egyesült Királyságban a mandátumok száma 87-ről 78-ra csökkent, ezzel együtt pl. a Skót Nemzeti Párt EP-képviselői helyeinek száma 8-ról 7-re, míg a walesiek száma 5-ről 4-re csökkent. Ugyanígy a Spanyolországban élő katalánok is veszítettek két helyet a korábbi háromból, míg pl. a galíciaiak nem tudtak képviselőt küldeni 2004-ben az EP-be. Pozitívként meg kell említeni, hogy a 2004-ben csatlakozott országok közül az ugyanebben az évben megtartott EP választásokon Szlovákia esetében két magyar politikus jutott be, akik a szlovákiai magyarság érdekeit képviselhették, Lettországon pedig az ott élő orosz kisebbséget képviselő Tatjana Zsdanoka is bejutott az EP-be.⁵² A legutóbbi EP választások során jelentős változás nem történt. Nagyjából ugyanennyi kisebbségi közösségeket képviselő politikus került az EP-be, bár itt annyit érdemes megjegyezni, hogy jelenleg van galíciai EP képviselője Spanyolországnak; a 2007-ben csatlakozó Románia esetében pedig – Szlovákiához hasonlóan – két magyar képviselő is helyet kapott az EP-ben.

4.3. Civil kezdeményezések

Mint láthatjuk, az Európai Unió nyelvpolitikája ellentmondásokkal teli, főleg ami a kisebbségi nyelvhasználat kérdését illeti. Egy bizonyos határon túl az unió nem tud mit kezdeni a tagállami nyelv jogi szabályozásokkal még akkor sem, ha ezek kirekesztőek és diszkriminatívak az egyes nem hivatalos nyelvekkel szemben. Bár az unió maga jelenleg nem sokat tehet a kisebbségi nyelvhasználat jogi szabályozásának előmozdításában, közvetetten mégis tudja támogatni az ilyen jellegű kezdeményezéseket. A tagállami nyelvpolitikai gyakorlat kapcsán meg kell említeni, hogy a pozitív nyelvi jogok garantálása nem minden esetben köszönhető a politikai vezetés pozitív elhatározásának. Sokszor az alulról jövő civil kezdeményezések voltak azok, melyek előre lendítették a nyelvhasználat kérdését. Belgiumban például a flamand nyelv csak 10 évvel az ország függetlenné válása után vált hivatalos nyelvvé, méghozzá a flamand lakosok tiltakozásának köszönhetően. A franciásító nyelvpolitika ellen több ezer flamand lakos írt alá egy petíciót, melyben kifejezték tiltakozásukat a francia nyelv előtérbe helyezése ellen és követelték a flamand nyelv státuszának rendezését. Ennek köszönhetően a flamand nyelv fokozatosan hivatalos státuszt kapott, az 1989-es alkotmánymódosítások is bővítették a flamand nyelvhasználat jogait.

Annak ellenére, hogy Nagy-Britanniának nincs a szó klasszikus értelmében vett nyelvtörvénye, a walesi nyelv használatához és a nyelvet megillető jogok kiharcolásához is hosszú út vezetett. Bár a walesi nyelv az egyik legrégebbi ma is élő nyelvek közé tartozik, jogai hosszú időn keresztül nem megfelelően voltak biztosítva, ami miatt a nyelv használata egyre inkább háttérbe került, a nyelv maga pedig a kihalás szélére sodródott. A nyelv fennmaradása érdekében azonban komoly erőfeszítéseket

⁵² LAX 2008.

tettek a nyelvet anyanyelvükként beszélők, s ennek köszönhetően ma ez a nyelv reneszánszát éli. Ezen erőfeszítések között szerepelnek a különböző lobbiz csoportok fellépései, de meg kell említeni Cymdeithas yr iaith nevű szervezetet is, akik látványos kampányokkal, tiltakozásokkal és különféle akciókkal hívták fel a figyelmet a nyelv fontosságára. Az akcióik erőszakmentesek voltak, több tagjuk mégis börtönbüntetésben részesült.⁵³ A kitartásnak köszönhetően ma ezt a nyelvet egyre többen használják és tanulják. Az 1993-as walesi nyelvtörvény óta pedig egyenlő státusszal rendelkezik az angol nyelvvel együtt.

Napjainkban az ilyen jellegű civil kezdeményezések az újonnan csatlakozó országokban is megjelentek, holott erre korábban nem nagyon láthattunk példát. A térség legnagyobb regionális vagy kisebbségi nyelvének tartott magyar nyelv kapcsán Románia és Szlovákia példáját emeljük ki. A kisebbségek helyzete, azon belül a kisebbségi nyelvhasználat állapota mindkét ország esetében nagy némi kívánni valót maga után. Ezek a kérdések sokszor válnak a politikai csatározás színhelyeivé (lásd a szlovák nyelvtörvényt). Az utóbbi hónapokban azonban egyre több fórumon találkozunk olyan civil kezdeményezésekkel, melyek politikától mentesen, a többnyelvűség fontosságára hívják fel a figyelmet. A legfontosabb jellegzetesség, mely ezeket a kezdeményezéseket megkülönbözteti a nyugat-európai hasonló jellegű kezdeményezésektől az az, hogy nem elsősorban a nyelvi jogok kiszélesítését követelik az államtól, hanem akcióikkal arra hívják fel a figyelmet, hogy a törvényi szabályozás ellenére hol nem garantálja az állam a kétnyelvűséget. Vagyis a nyelvi jogok tudatosítására helyezik a hangsúlyt és nem egy teljesen új nyelvi szabályozás kialakításáért szállnak harcba elsősorban.

Romániában két ilyen jellegű kezdeményezésről tudunk említést tenni. Az egyik ilyen kezdeményezés „Igen, tessék! – Da, poftiți!”, melynek célja a magyar nyelv nyilvános használatának az elősegítése olyan nagyvárosokban, ahol a magyar nyelvű népesség kisebbségben van. Az akció kezdeményezői abból indulnak ki, hogy a kisebbségben élők az anyanyelvüket leginkább a magánszférában és az olyan behatárolt közösségi színtereken alkalmazzák, mint amilyen a magyar tannyelvű iskola. Más nyilvános érintkezésekkor csak a személyes ismerősökkel szólítják egymást az anyanyelvükön, vagy még akkor sem. Vagyis az üzletekben, az intézményekben a hivatalos nyelvet használják, annak ellenére is, hogy a törvényi szabályozás (korlátozással) engedi anyanyelvük használatát. A kezdeményezés célja tehát, hogy a köz- és üzleti szféra területén bátorítsa az anyanyelv használatát.

A másik szintén romániai kezdeményezés a nyelvijogok.ro honlap, melyet azért hoztak létre, hogy segítsék és bátorítsák azokat, akik az anyanyelvük szabad használatának jogával nem csak a magán, hanem a hivatalos életben is élni szeretnének. A honlapon kereshetünk magyarul értő közjegyzőt, megtaláljuk az egyes intézmények nyelvtanilag helyes magyar elnevezését is.

Szlovákiában a Kétnyelvű Dél-Szlovákia kezdeményezés az, amely az utóbbi hónapokban látványos és kreatív akciókkal hívja fel a szlovák hatóságok és a magyar lakosok figyelmét a magyar nyelvhasználat hiányosságaira és lehetőségeire. A teljes mértékben civilek által kezdeményezett akciók a walesi példához hasonlóan az útjelző táblák kétnyelvűsítésére hívták fel a figyelmet. Az egyik legnagyobb akciónk során

⁵³ A szervezet hivatalos angol nyelvű honlapja szerint.

azon szlovákiai magyar településeken tették ki a település magyar elnevezését, melyek esetében a törvény lehetővé teszi a magyar megnevezés használatát és feltüntetését is, ám ezt a hatóságok elmulasztották. Mint kiderült, közel negyven olyan település van Dél-Szlovákiában, ahol a hatóságok elmulasztják kitenni a községek magyar nevét annak ellenére, hogy erre törvény kötelezi őket. A romániai példához hasonlóan a szlovákiai magyar civilek a magyar nyelv üzleti szférában való visszaszorulása ellen is fellépnek matricás akcióikkal. Mivel ezek az akciók erőszakmentesek és mentesek minden más szélsőségtől is, illetve a törvényben foglalt jogokra hivatkoznak, a többségi társadalom érdeklődését is felhívják arra, mennyire nincsenek tiszteletben tartva azok a jogok, melyeket maga az állam garantál állampolgárai számára.

5. Összegzés

Az Európai Unió – Romano Prodi szavaival élve – a „kisebbségek Európája”. Több mint kilencven regionális és kisebbségi nyelvnek ad otthont, körülbelül 40 millióan beszélnek az államnyelvtől, hivatalos nyelvtől eltérő nyelvet anyanyelvként. Bár uniós nyelvpolitika létezik, feladatait tekintve nem kiforrott, a kisebbségi nyelvhasználat kérdése pedig csak még egzaktabbá teszi a kérdést. Az uniós nyelvpolitikának nem célja, hogy megválassza azt a nyelvet/azokat a nyelveket (lingua francát), mely az unión belül egységesen használandó. Az uniós nyelvpolitika célja, hogy a többnyelvűséget támogassa és elősegítse, ebben a tekintetben azonban kikerülhetetlen a kisebbségi nyelvek státuszának problémája. Az unió ma 23 hivatalos nyelvet használ, melyek közé nem tartozik pl. a katalán nyelv, mely kilenc millió európai anyanyelve, és a világon körülbelül 90 felsőoktatási intézményben tanítják. Az unió nem tud mit tenni az olyan tagállami nyelvtörvények esetében, mint amilyen Szlovákiában született – pénzbüntetést szándékozott kiróni a nem hivatalos nyelvet használókkal szemben. A nyelv önmagában a nemzeti hovatartozás egyik legfontosabb eleme. Épp emiatt az Uniónak nem is lehet célja, hogy a tagállami identitás olvasztótégelyévé váljon. Ezekből kifolyólag az uniós nyelvpolitika mozgásterét a kisebbségi nyelvhasználat terén behatárolt. Véleményem szerint két dologban azonban van lehetőség arra, hogy előrelépés történjék ebben a tekintetben is. Az egyik, hogy az Uniónak támogatnia kell azokat a civil kezdeményezéseket, melyek politikától mentesen, a kisebbségi nyelv használatára bátorítanak. Európa számára értéket jelentenek az itt beszélt nyelvek. A pozitív tagállami gyakorlatból merítve sokkal markánsabban és a 21. századi lehetőségeket kihasználva támogathatja a kisebbségi nyelvhasználatot. Másik oldalról viszont az Uniónak hatékonyabban oda kellene figyelnie arra, hogy a tagállamok betartják-e azokat a törvényeket és jogszabályokat, melyeket saját maguk fogadtak el a kisebbségi nyelvhasználattal kapcsolatban. Hiszen számos olyan példát látunk, ahol a törvényi lehetőség adott, ám azokat a hatóságok nem teljesítik.

A kisebbségi nyelvhasználat kérdése azonban nem csak a jogi szabályozástól függ. Az egyik nagyon fontos tényező az adott régió fejlettségi szintje is. Bár ellentmondások vannak a kérdés egyértelmű megválaszolása tekintetében, gyakoribb az a példa, amikor a gazdasági fejlettség elősegíti a kétnyelvűség bevezetését. Ebből a szempontból a nyelvpolitika, azon belül a kisebbségi nyelvhasználat kérdése közvetlenül kapcsolódik az adott régió gazdasági helyzetéhez, fejlettségéhez, gazdasági és társadalmi integráltságához. Ebben a viszonylatban az unió szintén sokat tehet:

azzal, hogy elősegíti és támogatja a kisebbségi közösségek által lakott régiók innovációját, pozitív hatással lehet a nyelvhasználat bővülésére is. Anthony Pym szerint az EU soknyelvűsége csak a kivételezett – a romantikus hagyományok szerint a nagyobb - nemzeti nyelvekre vonatkozik. Az Európai Unió nyelvpolitikáját a tagállamok voltaképpen arra használják, hogy a saját nyelvük helyzetét és kivételességét megerősítsék, és nem arra, hogy megalkossák az EU saját nyelvpolitikáját.⁵⁴

Bár az Unió mottójában szereplő sokféleség adott, az egység nem valósult meg a nyelvi jogok tekintetében. Ez az egység csak akkor valósulhat meg, ha tudatosítjuk, hogy ez az egység magában a különbözőségben rejlik.

Felhasznált irodalom, rövidítések

- A regionális vagy kisebbségi nyelvek... 1992 = *A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája 1992*. In: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm>
- Az EU alapjogi chartája... 2007 = *Az Európai Unió alapjogi chartája*. (2007/C 303/01) In: <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303HU.01000101.htm>
- Az európai alkotmány tervezete... = *Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezete*. In: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/00260000HU.pdf>
- DAFTARY – GRIN 2003 = Daftary, Farimah – Grin, Francois: *Nation-building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*. Budapest, European Centre for Minority Issues, Open Society Institute, 2003, 33–67.
- Declaration on the Rights of Persons Belonging... 2012 = *United Nations General Assembly: Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. In: <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm>
- Euromosaic 1996 = *The production and reproduction of the minority language groups in the European Union*. European Commission, Luxembourg, 1996.
- Framework Convention... = *Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report*. Council of Europe. In: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H%281995%29010_FC_NM_ExplnReport_en.pdf
- KIRCHHOF 2004 = Kirchhof, Paul: *Deutsche Sprache*. In: Kirchhof, Paul – Isensee, Josef: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg, CF Müller Verlag, 2004, 209–211.
- KYMLICKA – PATTEN 2003 = Kymlicka, Will – Patten, Alan (2003): *Language Rights and Political Theory*. Oxford, Oxford University Press, 2003.
- LÁNCOS 2012 = Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2012.
- Language Act = Ministry of Justice, Finland, *Language Act*. In: <http://www.om.fi/20802.htm>
- LANSTYÁK 2004 = Lanstyák István: *Az Európai Unió és a Szlovákiában beszélt nyelvek*. In: http://epa.oszk.hu/00000/00033/00019/pdf/szemle_2004_4_lanstyak.pdf

⁵⁴ PYM 2001

- LAX 2008 = Lax Henrik: *Visszaszorul-e a regionális és a kisebbségi nyelvek képviselete az Európai Parlamentben?* In: Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europea/Az európai kisebbségekért*. Budapest, EU-Ground, 2008.
- LOUARN 2008 = Louarn, Tangi: *A regionális vagy kisebbségi nyelvek veszélyeztetett helyzete Franciaországban*. In: Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro minoritate Europae / Az európai kisebbségekért*. Budapest, EU-Ground, 2008.
- MAY 2011 = May, Stephen: *Language Rights: The Cinderella Human Right*. In: *Journal of Human Rights*, 2011, No 3.
- MEHLICH 2003 = Mehlich, Diane (ed.): *Nationale Sprachpolitik und europäische Integration*. München, Forst, 2003.
- Parliament Resolution... 1981 = *Parliament Resolution of 16 October 1981 on a Community Charter of Regional Languages and Cultures and on a Charter of Rights of Ethnic Minorities*. In: Official Journal C 287/1981.
- Parliament Resolution... 1994 = *Parliament Resolution of 9 February 1994 on linguistic minorities in the European Community*. In: http://www.europadiversa.org/eng/docs_officials.html
- Parliament Resolution... 1983 = *Parliament Resolution of 11 February 1983 on measures in favour of minority languages and cultures*. In: Official Journal C 68/1983.
- Parliament Resolution ... 1987 = *Parliament Resolution of 30 October 1987 on the languages and cultures of regional and ethnic minorities in the European Community*. In: Official Journal C 318/1987.
- PHILLIPSON 2004 = Phillipson, Robert (2004): *English as Threat or Resource in Continental Europe*. In: Gardt, Andreas – Huppau, Berndt (eds.): *Globalization and the Future of German*. Berlin, Mouton de Gruyter, 2004.
- Presence of Regional and Minority Language Groups... 1996 = *Presence of Regional and Minority Language Groups in the European Union's new Member States. Final Report*. Euromosaic, European Commission, 1996. In: http://ec.europa.eu/languages/euromosaic/pdf/brochure_en.pdf
- PYM 2001 = Pym, Athony: *Nyelvpolitikai és fordításelméleti kérdések az Európai Unióban*. In: *Fordítástudomány*, 2001. No. 2., 5–20.
- Resolution on Measures... 1983 = *Resolution on Measures in Favour of Linguistic and Cultural Minorities* – Official Journal 1983, No. C 68, 103.
- SÁNDOR 2006 = Sándor Klára: *Nyelvtervezés, nyelvpolitika, nyelvművelés*. MTA Filozófiai Kutatóintézetének Nyitott Egyeteme. In: http://nyitottegyetem.phil-inst.hu/humfold/szocling/Sandor_K/corvina.htm. Nyomtatásban megjelent: Kiefer Ferenc (szerk.): *Magyar nyelv*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2006, 958–995.
- SBERRO 2009 = Sberro, Stephan: *Could – and should – English Win the „Language War” in Regional Integration? NAFTA and EU Experience*. Jean Monnet Working Paper, New York University, School of Law, New York, 2009. No. 9.
- SHUIBHNE 2001 = Shuibhne, Niamh: *The European Union and Minority Language Rights*. In: *International Journal on Multicultural Societies*, 2001/2. 61–78.
- SZÉPE 2001 = Szépe György (2001): *Nyelvpolitika: múlt és jövő*. Iskolakultúra – könyvek 7. Pécs, Molnár Nyomda és Kiadó, 2011.
- Treaty of Amsterdam 1997 = *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Related Acts, signed*

at Amsterdam, 2 October 1997. In: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>

Treaty of Lisbon 2007 = *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007*. In: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

Treaty of Maastricht 1992 = *Treaty on European Union*. In: *Official Journal*, 92/C 191, 1992, <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>.

VAN PARIJS 2004 = Van Parijs, Philippe (ed): *Cultural Diversity versus Economic Solidarity*. Brüsszel, De Boeck, 2004.

VIZI 2005 = Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségi nyelvek. In: Kántor Zoltán - Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2005. 318-333.

További források:

Szlovák Statisztikai Hivatal 2011-es népszámlálási adatai:

<http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=73571>

Észt Statisztikai Hivatal 2011-es népszámlálási adatai: <http://www.stat.ee/phc2011>

Litván Statisztikai Hivatal 2011-es népszámlálási adatai:

<http://osp.stat.gov.lt/en/statistiniu-rodikliu-analize?id=1348&status=A>

Lett Statisztikai Hivatal 2011-es népszámlálási adatai:

http://data.csb.gov.lv/Menu.aspx?selection=tautassk_11%5c2011.gada+tautas+skait%C4%AB%C5%A1anas+gal%C4%ABgie+rezult%C4%81ti&tablelist=true&px_language=en&px_type=PX&px_db=tautassk_11&rxid=992a0682-2c7d-4148-b242-7b48ff9fe0c2

Bolgár Statisztikai Hivatal 2011-es népszámlálási adatai:

http://www.nsi.bg/census2011/PDOCS2/Census2011final_en.pdf

Tartalmi összefoglalók

Bóka Éva: Búcsú a föderalizmustól?

Európában, miként a világ többi részén is, a föderalizmus az együttműködés és a szövetségekötés módjának a bölcsessége és tudománya. Voltaképpen az előtt a kihívás előtt áll, hogy a történelem során létrejött országok közötti sokszínű és sokszintű funkcionális együttműködés útját egyengesse, az országok autonómiája megtartásával, s ezáltal elősegítse a világ népeinek békés együttműködését a gazdaság- és a társadalomszervezés területén.

A föderalisták a hatalmi és háborús politika ellenzékeként a történelem során megalkották a demokratikus parlamentáris polgári állam rendezőelveit, az emberi jogok és a nemzetközi jog alapelveit. A föderalista állam perszonalista, decentralizált, és alulról-felfelé építkezik. Célja az emberek megélhetése, jóléte és kulturális kiteljesedése. Ebben az értelemben a föderalizmus a békés társadalomszervezés olyan bölcsessége, mely a folytatható békés utakra koncentrál az emberi jogok és a nemzetközi jog rendezőelvei és azok szükségszerű reformja alapján.

A második világháború után a föderalista eszmekör volt az, mely az új Európa létrehozását lehetővé tette: az európai integrációnak béketeremtő hatása volt. Az új Európa föderalista alkotmányos célkitűzései segítették mind a megújult nemzetállami rendszer stabilizálódását, mind az európai integráció elindulását: a kormányok föderalista célokat tűztek ki és kormányközi keretekben igyekeztek azokat megvalósítani. Ezzel állandósították a szuverenitás és autonómia dichotómia problémáját az Európai Közösségben. E dichotómia mentén jött létre a demokratikus európai politika, melynek két fő tábor - a föderalista és a kormányközi - egymásnak ellenzékei. Mivel a föderalisták és a kormányköziek küzdelme az EU-ban – az Amerikai Egyesült Államoktól eltérően – föderalista kormány nélkül folyik, ezért lehetőség van a szubszidiaritás elvének dominálón kormányközi magyarázatára. Mindez elhomályosítja az európai föderalizmus céljait, szerepét és gyengíti ellenzéki erejét. Állandósítja továbbá a demokratikus deficitet, mivel az állampolgárok részvételét a közösségi ügyek előmozdításában nem segíti elő. Ezért felmerül a kérdés: Feladhatják-e az EU állampolgárai az európai föderalizmus eszméjét elhívén a politikai sztereotípiáknak, hogy föderalizmus nem is létezik? Nem túl kockázatos dolog-e elveszíteni azt az EU működéséhez szükséges lényeges alkotó erőt, mely ott van az EU alapszerződéseiben, s amely a domináló kormányköziséget a békés és igazságos problémamegoldás irányában motiválni képes?

Ezen esszé célja a föderalizmus dilemmájának vizsgálata történeti perspektívában.

Czékus Bálint: A nemzetállam dilemmája az Európai Unióban: az olasz példa tanulságai

A tanulmány a hazai és a nemzetközi szakirodalom elemzésén keresztül igyekszik vizsgálni a nemzeti és az európai (közösségi) érdek viszonyát, ezek alakulását az integrációs folyamatban. Választ próbál találni arra, hogy mi a fő oka annak az utóbbi évtizedben egyre inkább erősödő jelenségnek, amely az EU „közösségi”, nemzetekfeletti jellegének visszaszorulásában, és ezzel párhuzamosan a szakpolitikák alakításakor a kormányközi logika érvényesülésének erősödésében összegezzhető. Az elemzés során nem lehet eltekinteni az európai integráció társadalmi aspektusaitól, így ezek között kiemelten a projekttel való lakossági azonosulás, más szóval az egyébként sokdimenziós, tagállamonként és időben változó identitás problematikájától.

Az EU-val kapcsolatos elméleti szakirodalom döntő része nem kellőképpen vette figyelembe a társadalmi tényezőt. Megítélésem szerint az integráció társadalmi támogatottsága alapvetően identitásbeli kérdés, amely meghatározza a nemzeti érdekeket, ennél fogva az EU-n belüli alkulehetőségeket is. Az integrációs folyamat jelenlegi formájában nem teremtheti meg a politikai egységesüléshez szükséges európai identitást, csakis az egyes EU-politikákban létrehozott „output”, gyakorlati eredmények által erősítheti a polgárok azonosulását az integrációval.

A tanulmány kiemelten vizsgálja az olasz Európa-politika fejlődését és érvényesülését, és ezen belül is kifejezetten annak olasz identitással való összefüggéseit. Róma EU-politikájának elemzése már csak azért is érdekes feladat, mert Itália európai középhatalmi státuszából adódóan az a klasszikus közösségi-államközi, látszólag ellentétes „módszer” metszéspontjában található. Megnyilvánulási formái ennek megfelelően – a külső szemlélő számára akár bizonytalankodásnak hatóan – változó hangsúllyal ötvözik a nemzetekfeletti és a kormányközi stratégiát.

A szakirodalom áttekintése alapján már közhelynek számít, hogy Olaszország alapító tagállamként a közösségi módszer egyik – ha nem a – leglelkesebb híve volt, és ehhez az egyöntetű lakossági támogatás is megvolt évtizedeken keresztül. A dolgozat záró részében igyekszem bemutatni azt a változást, amely az olasz közvéleményben az utóbbi évtizedben bekövetkezett, majd a nemzetközi pénzügyi-gazdasági válság nyomán az Európa-pártiságból való egyre fokozódó „kijózanodásban” érhető tetten.

Dani Ákos: Valuták közötti versengés a XXI. század elején

A tanulmány célja a nemzetközi monetáris rendszerben kiemelkedő szerepet játszó amerikai dollár és euró valamint a potenciálisan komoly kihívónak tekinthető renminbi pozíciójának és jövőbeli kilátásainak elemzése. Az elméleti fogalmak tisztázása után a dollár jelenlegi nehézségeit okozó gazdaságpolitikák értékelésére kerül sor. Ezután az európai egységes valuta nemzetközi szerepét, gyengeségeit és erősségeit tárgyaljuk. Végül a kínai renminbi nemzetközi valutává válásának lehetőségével foglalkozunk. A tanulmány konklúziója szerint rövidtávon nem várható a dollár szerepének érdemi visszaszorulása, de hosszabb távon előreláthatólag egy kiegyensúlyozottabb nemzetközi monetáris rendszer fog kialakulni.

Pálfiné Sipőcz Rita: Az Európai Unió mint sajátos gazdaságszervezési modell

Az európai gazdaságszervezési modell a szociális piacgazdaságot működtető európai államok közös fejlődési filozófiáját testesíti meg; formálódásán keresztül nyomon követhető, hogy a tagállamok milyen közös válaszokat képesek adni a világ gazdaság kihívásaira és a belső problémákra úgy, hogy közben közösen vallott értékeik is kikristályosodnak. Az európai szociális piacgazdaságok közös nevezőjeként, a világ gazdaság fejlett régiói közül a szolidaritást, az állami gondoskodást leginkább felvállaló fejlődési centrumként, illetve a tagállamok közös értékválasztáson alapuló fejlődési stratégiájaként egyaránt értelmezhető európai modell a gazdasági integráció gyümölcse. A közösségen belül, az unió külkapcsolataiban és integrációs sémaként egyaránt – az általa képviselt szolidáris és fenntartható gazdaságfejlesztési filozófia érvényesítésén keresztül – stabilizációs faktorként is funkcionál a nemzetközi rendszerben. A környező térség számára modernizációs centrum, az unió földrajzi bővülési folyamata során pedig Európa egyre több állama valósította meg jelentős gazdasági felzárkózást és vált/válik részesévé a közösségi normaexportnak. Az európai modell eddigi építkezési folyamata arra enged következtetni, hogy az EU-t érő kihívásokra – amelyek nem csekélyebbek, mint a gazdaság-pénzügyi válság, a versenyképesség, a fejlettségbeli különbségek mérséklése, a lakosság előregedése, vagy a közösségi intézményrendszer problémái – a tagállamok közös érdekei mentén meg lehet találni azokat a válaszokat, amelyek az európai értékrendet fel nem adva biztosítják a rendszer fejlődését.

Szijártó Norbert: Gazdasági kormányzás és fiskális unió az Európai Unióban

Az 1950-es évek elején induló európai integrációs folyamat az európai egység több évszázados reményeit váltotta valóra. A II. világháború után talán a legfontosabb kérdés azt volt, hogyan kerülhető el egy következő háború, de természetesen emellett fontos szerepet töltöttek be más politikai megfontolások is, mint a kelet-európai kommunista blokkal szemben egy demokratikus piaci alapokon működő egység kialakítása. Az európai gazdasági együttműködés alapja a Marshall-terv (Európai Újjáépítési Program) volt, amelynek végrehajtásáért az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet volt felelős, ezzel elősegítve a segílyt kapó államok közötti kereskedelem (intra-kereskedelem) felfutását, amely gyors gazdasági növekedéshez vezetett az 1940-es évek végén és az 1950-es évek elején. Az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásával indult el az európai integrációs folyamat, ez egyben a gazdasági integráció kezdetét is jelenti, hiszen 1951-ben hat ország (Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxembourg, Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország) vállalta, hogy szénbányászataikat, vas- és acéliparukat nemzeti irányítás helyett közösségi szintre helyezik.

Az európai egység – béke és jólét – megteremtésében az Európai Unió elvitathatatlan szerepet játszott. Az alapító hat ország mellett elsőként fokozatosan magába integrálta a nyugat-európai országokat, majd a keleti blokk felbomlása után először 2004-ben majd 2007-ben több volt szocialista ország is az Európai Unió teljes

jogú tagjává vált. 2012-ben az a megtiszteltetés érte az Európai Uniót, hogy megkapta a Nobel-békedíjat, elismervén és jutalmazván azt a hat évtizedes munkát, amely révén hozzájárult a béke és a megbékélés, a demokrácia és az emberi jogok előmozdításához. Az Európai Unió előtt egy újabb hatalmas feladat áll, mégpedig az öt éve tartó válság – globális pénzügyi vagy világgazdasági válság és a kifejezetten az eurózónát érintő „euróválság” – kezelése. Az európai gazdasági integrációs folyamat mélyülésére tekinthetünk úgy, mint válságokra adott gazdasági válaszokra. A gazdasági integráció folyamata nem proaktív, hanem reaktív, egy negatív eseménynek, gazdasági sokknak kellett bekövetkeznie ahhoz, hogy magasabb szintre léphessen az integráció. Az aktuális krízisre is tekintetünk úgy, mint egy a Gazdasági és Monetáris Unió architektúráját alapjaiban megváltoztató jelenségre, amely az euroszeptikusokkal ellentétben nem az eddig felépített gazdasági intézményrendszer összeomlását, hanem annak erősödését, a gazdasági kormányzás mélyülését eredményezi.

Vass Ágnes: „Egység a sokféleségben”? - Az Európai Unió nyelvpolitikája és a kisebbségi nyelvhasználat

Az Európai Unió történelme során szinte valamennyi fontos és meghatározó dokumentumában ratifikálta a kulturális sokszínűség támogatását és elismerését. Ezen a téren különleges figyelmet élvez a nyelvi sokszínűség. Ennek több oka is van. Egyrészt a több nyelv ismerete ma már az EU egyik irányelve, mellyel a versenyképességet és a tudás alapú társadalom alapjait kívánja megteremteni. Másik oldalról fontos az a tény, hogy a kontinens hetven népcsoportnak ad otthont, melyek azonban összesen harminchat országban élnek, ezek közül pedig 27 (nemsokára 28) az Európai Unió tagja. Az EU lakosságának jelentős százaléka kisebbségben él. Ebből a szempontból releváns a kisebbségek jogainak garantálása, főleg ami a nyelvi jogait illeti. Ebben az összefüggésben azonban az Európai Unió nem jár az élen. A kisebbségi jogok – azon belül a nyelvhasználati jogok kérdésében is – az EU nem vett részt azokban a nemzetközi folyamatokban, melyek ebben a kérdésben kívántak fejlődést indítani. Az Európai Unió nyelvi sokszínűsége miatt, az itt élő kisebbségi közösségek miatt nem teheti meg, hogy érintetlenül hagyja ezt a kérdést. Az ún. uniós nyelvpolitika keretein belül lehetőség nyílik foglalkozni ezzel a kérdéssel, ám ezt csak bizonyos összefüggésekben teszi meg. A nyelvi programok, a többnyelvűséget támogató projektek ugyan hasznosak, ám csak részlegesen érintik a kisebbségi vagy regionális nyelveket. Az Európai Parlament, mely az uniós intézmények közül a legaktívabban foglalkozik a kérdéssel, önmagával is ellentmondásba kerül.

Az EU nem egy szokványos nemzetközi szervezet, ugyanakkor államnak sem tekinthető, épp ebből a sajátosságából fakadóan a nyelvpolitikát is speciális feltételek figyelembe vételével kell megvizsgálnunk. Az EU nem tudja kivonni magát a nyelvtervezés, a nyelvpolitikai döntéshozatal felelőssége alól, hiszen ez a kérdés már akkor jelen volt, amikor az EU alapító pillérének számító Római Szerződéseket aláírták. A nyelvhasználat kérdése mindennapos az uniós életében, elég, ha csak a több tízezres tolmács és fordító apparátusára gondolunk. Az integráció előrehaladásával azonban nem fogja tudni megkerülni a kisebbségi nyelvhasználat kérdését sem. A nyelvi jogok garantálásának állapota egyfajta műszer, mely mutatja az adott közösség demokráciájának állapotát is. A tanulmányban azt vizsgálom, a kisebbségi

nyelvhasználat állapotát bemutató görbe tükrön keresztül, hogy mennyire valósul meg az „egység a sokféleségben” elképzelés.

A kötet szerzői

Bóka Éva

Bóka Éva, PhD, habilitált egyetemi doktor, független kutató és tanár. Tanári diplomáját a budapesti Eötvös Loránd Tudomány Egyetem Bölcsészettudományi Karán szerezte meg (1978). Bölcsészdoktori disszertációját 1983-ban védte meg; 1997-ben PhD-vé minősítette át az ELTE Bölcsészettudományi Kar. 2007-ben a Pécsi Tudományegyetem habilitált doktorrá avatta. 2011-ben a Budapesti Corvinus Egyetem Szenátusa címzetes egyetemi docensi címmel tüntette ki. 2010-től a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolája Európa Újragondolása Doktori Műhelyének a kutatási vezetője.

Kutatási és publikálási területe: Európa és az Oszmán Birodalom kapcsolatainak története; magyar gondolkodók európai identitás keresése (19-20. század); az európai egység gondolat története; az európai integráció elmélete és gyakorlata; Európa és a világrendszer történelmi perspektívában, különös tekintettel a föderalista eszmékre; Európa és Kelet-Ázsia (Kína, Japán, Dél-Korea): államszervezési és nemzetközi együttműködési elméletek, gyakorlat és értékrend összehasonlítása; modernizáció és globalizáció.

Megjelent könyvei: Az európai egység gondolat fejlődéstörténete. Napvilág Kiadó, Budapest, 2001; Európa és az Oszmán Birodalom a XVI-XVII. században. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2004; Az európai integráció. Elméletek történelmi perspektívában. Corvina Kiadó, Budapest, 2008; Európa és Ázsia. Modernizáció és globalizáció. Grotius Könyvtár, 4., Veszprém, 2010; Az európai föderalizmus alternatívája Közép-Európában, 1849-1945. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2011.

Czékus Bálint

Czékus Bálint a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolájában szerzett PhD fokozatot. A Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai karán, a hollandiai Hogeschool Brabant-on, majd a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok szakán szerzett okleveles közgazdász diplomát. Kutatási területe az európai integráció, azon belül is a gazdasági jellegű szakpolitikák, a tagállami érdekérvényesítés vonatkozásai, valamint Olaszország EU-politikája. A Külügyminisztérium munkatársa.

Dani Ákos

Dani Ákos a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolájának PhD hallgatója. A Budapesti Corvinus Egyetemen szerzett okleveles közgazdász minősítést Európai integráció főszakirányon és Gazdaságpolitika és irányítás mellékszakirányon. Kutatási területe a nemzetközi monetáris rendszer. Dolgozott az ECOSTAT GTI-nél, a Közpolitikai Kutatások Intézeténél és az EUROSTAT-nál. Jelenleg a Nemzeti Külgazdasági Hivatal gazdasági elemzője.

Pálfiné Sipőcz Rita

Pálfiné Sipőcz Rita közgazdász, a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolájában szerzett PhD fokozatot. Korábban a Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Karán, majd a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok szakának posztgraduális képzésén (BIGIS) végezte tanulmányait. Kutatási területe az európai gazdasági-politikai integráció, elsődlegesen annak külgazdasági és energiapolitikai összefüggései. A Nemzetgazdasági Minisztériumban külgazdasági szakterületen tevékenykedik osztályvezetőként.

Szijártó Norbert

Szijártó Norbert a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolájának harmadéves PhD hallgatója. A Budapesti Corvinus Egyetemen szerzett közgazdász diplomát nemzetközi gazdaság főszakirányon és gazdaságpolitika- és irányítás mellék szakirányon. Kutatási területe: optimális valutaövezet elméletek, Gazdasági és Monetáris Unió, „euró válság”.

Vass Ágnes

Vass Ágnes a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolájának másodéves PhD hallgatója. A veszprémi Pannon Egyetemen szerzett nemzetközi kapcsolatok szakértő BA diplomát (2009), majd ugyanitt nemzetközi kapcsolatok elemző MA (2011) diplomát. Kutatási területe a kisebbségi nyelvhasználat és a kisebbségi nyelvi jogok kérdése Közép- és Kelet-Európában. Tanulmányai mellett a Magyar Tudományos Akadémia Kisebbségkutató Intézetének kutatási projektjeiben vesz részt.

Abstracts

Bóka Éva: Goodbye Federalism?

Federalism is the knowledge of peaceful cooperation and union. After the Second World War it was the federalist value system which motivated the establishment of a new Europe, and the starting of European integration. Cooperating governments set federalists aims and they tried to realise them in the framework of intergovernmental cooperation. All these resulted in a union among states based on multilevel governance and subsidiarity and having a democratic deficit. EU needs further federalist reforms to avoid the collapse. This essay investigates the dilemma of federalism in the construction of the European Union with the aim of finding ways for necessary reforms.

Czékus Bálint: The Dilemma of Nation State in the European Union: the Lessons of the Italian Example

This paper analyses the literature on European integration in a critical manner, in order to explore the relation between national and European (common) interests, their relevance in the integration process. It tries to explain the constantly intensifying tendency of the weakening of the EU's supranational nature and the strengthening of the intergovernmental logic when it comes to shaping the European sectoral policies. The author believes that one of the major reasons of the weakening of popularity of the EU is the result of the lack of European identity and the recent economic crisis.

The research - as a case study - examines the European policy of Italy, its development and results. The analysis of Italy's EU-policy is an interesting challenge because Italy is a well know pro-integrationist country. But considering the importance of the social factor in EU-policies due to relevant changes in the last years, an "inconsistent Europeanism" is developing in Italian society. This consists in a strong, hence decreasing support for the political aspects of the integration process, while the Italians are becoming closer to the more realist, sceptical point of view as it concerns the economic issues. It is yet early to talk about an irreversible tendency, but in the light of the modification of Italian citizens' attitudes due to economic crisis, especially in the case of a failed resolution of the European sovereign debt crisis, the eventual intensification of the „sovereinist" voices could alterate the country's traditionally pro-integration EU-policy guidelines.

Dani Ákos: Competition Among Currencies at the Beginning of the 21st Century

The aim of this paper is to analyse the position and prospects of the two most important international currencies, the dollar and the euro and of the Chinese renminbi, which is considered a potential challenger. After the theoretical introduction we deal with the economic policies leading to the dollar's current problems. Then we turn to the weaknesses and strengths of the European single currency. Finally, we analyse the possibilities of the renminbi's rise as an international currency. We conclude that in the short term the dollar's role is expected to remain stable, but in the longer term a more balanced international monetary system is likely to emerge.

Pálfiné Sipőcz Rita: The European Union as a Specific Economic Organization Model

The European economic organization model represents the common philosophy of European states based on the working of social market economy. The process of shaping the structure of the union shows those common answers which the member states gave to the challenges of the world economy by at the same time developing their common values and principles. The EU is not only a precedent for a successful economical integration but makes several efforts to implement its own values within its diverse external relations. As a social market economy it functions as a developmental and modernizing center for its neighbours. Representing the philosophy of solidarity and sustainable development the European Union plays a stabilizing function in the international system. The history of the European construction let us to believe that the EU-modell will be able to answer the new challenges which are the economic and financial crisis, competition, the differences in development of the member states and the ageing of the population.

Szijártó Norbert: Economic Governance and Fiscal Union in the European Union

European Union played an unquestionable role in establishing unity, peace and well-being in Europe. It gradually integrated the founding six states, the western European countries and after the collapse of the Eastern block many of the former communist countries became the full member of the EU, in 2004 and 2007. In 2012, European Union was awarded by the Nobel Peace Prize, honouring the EU's 60 years activity which contributed to the promotion of peace, democracy and human rights. In our days EU has to face to an enormous challenge: the global financial and world economic crisis and the euro crisis which developed in the eurozone. But the deepening of the European economic integration can be regarded as economic answer to the challenges. The process of economic integration is not proactive but reactive: it needs negative cases, economic shocks to be able to enhance the integration process and achieve a more developed integration level. Therefore we can regard the actual crisis as something which could fundamentally change the structure of the Economic and

Monetary Union: it does not lead to the collapse of the institutional system of European construction – as the Euroskepticals believe – but, in opposition, it can result in the strengthening of it, and in deepening of economic governance.

Vass Ágnes: „Unity in diversity”? The Language Policy of the European Union and the Minority Languages

Cultural diversity of the European Union is playing a very important role in the process of integration. The European Union contains a wealth not only of cultures but different languages as well. More than sixty autochthonous languages are spoken in the Member States, but these languages have very different legal status. European linguistic diversity is a crucial issue of the European language policy too. In spite of the fact that the European Union owns the most concessive language regime in the world, a lot of languages do not have official recognition and in some countries strict language acts are in force which discriminate the lesser used languages. That is one of the reasons why is important to talk about how European Union can influence Member States to recognise officially the regional and minority languages. Multilingualism is one of the defining characteristics of the European Union but it is worth examining how EU law deals with the languages which do not have official status in the Member States.

In this paper I am analysing the tendencies of language policies of Member States: how minority language usage is guaranteed and what can the European Union do through his own language policy to make the situation better; what are the main problems we have to face in connection with minority languages and how can the European Union change the situation. Can we talk about the realisation of the slogan „unity in diversity” or is it just an empty phrase?