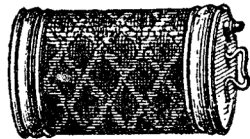


- tional Law*. 9, 2, 321–344. DOI: 10.1093/chinesejil/jmq014
- Bragyova András (1990): Alapozhatók-e az emberi jogok a nemzetközi jogra? *Állam- és Jogtudomány*. 34, 94–111.
- Henkin, Louis (1995): Editorial Comments. U.S. Ratification of Human Rights Convention: The Ghost of Senator Bricker. *American Journal of International Law*. 89, 2, 341.
- Hinsley, Francis Harry (1987): *Sovereignty*. Cambridge University Press
- Kelsen, Hans (1951): *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. Stevens and Sons Limited, London
- Prandler Árpád (2008): The Concept of the 'Responsibility to Protect' as an Emerging Norm versus 'Humanitarian Intervention'. In: Buffard, Isabelle – Crawford, J. – Pellet, A. – Wittich, S. (Eds.) *International Law Between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, Martinus Nijhoff, Leiden-Boston, 711–728.
- Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. Advisory Opinion. *I.C.J. Reports*. 28th May 1951.
- Sohn, Louis B. (1997): The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather than States : *The American University Law Review* Vol. 32:1, Fall, 1997.
- Sulyok Gábor (2004): *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Gondolat, Budapest
- Tomuschat, Christian (2003): *Human Rights: Between Idealism and Realism*. Oxford Univ. Press, Oxford



EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ÉS SZUVERENITÁS A GAZDASÁGI KORMÁNYZÁS ÚJ DIMENZIÓI

Halmai Péter

DSc., tanszékvezető egyetemi tanár, Pannon Egyetem Gazdaságtudományi Kar
halmaipeter@gtk.uni-pannon.hu

Az európai integráció, s az eredményeképpen létrejött Európai Unió gazdasági, jogi, de társadalmi és politikai szempontból is példa nélküli képződmény. Új fejezetet nyitott a szuverenitás történelmében is.

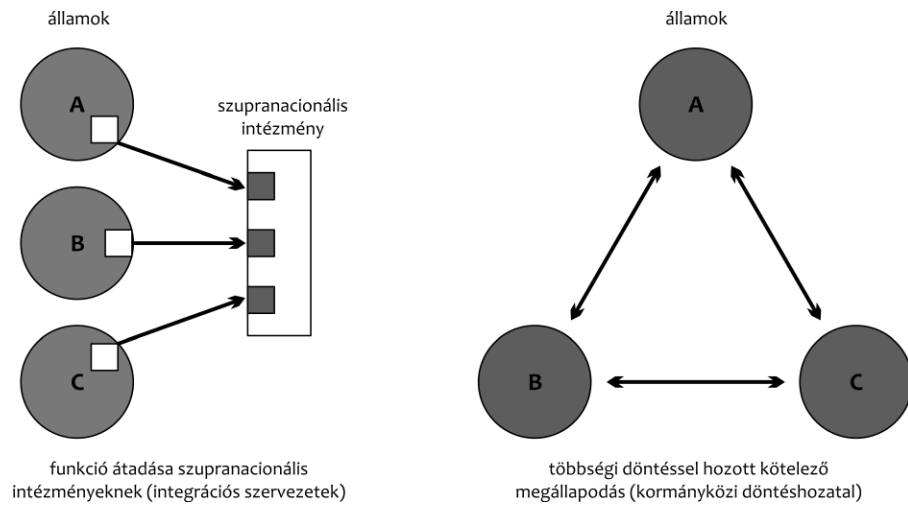
Integráció és szuverenitás

A történelem során korábban sok konfliktusban egymással szemben álló európai nemzetek összefogása, integrációja együttes, hatékony döntések igényével járt. Az európai egyesülés folyamatában is fennmaradt a nemzeti államok területiális szuverenitása. E két tényező egyidejűsége az integrációba bevont területek vonatkozásában a mindaddig példa nélküli *közösségi módszer*, illetve a *közösségi modell* igényét vonta maga után. Azoknak meghatározó mozzanata a nemzeti szuverenitás meghatározott, szigorúan körülhatárolt részének az érintett nemzetek önértékén alapuló módon, a tagállamok önálló döntése révén történő átadása az Unió (illetve korábban a Közösségek) részére. *E különleges (sui generis) szuverenitás-átruházási modell az európai integráció legfontosabb megkülönböztető sajátossága intézményi értelemben.*

A szuverenitás valamely meghatározott elemének az átruházása két fő intézményi konstrukció révén lehetséges. Egyrészt *nemzetek feletti (szupranacionális) intézményekre* ruházható át a nemzetállami szuverenitás valamely szigorúan körülhatárolt eleme (pl. a vámpolitika). A másik lehetőség, ha nem hoznak létre szupranacionális intézményt, hanem a tagállamok *kormányközi keretek között többségi kötelező döntéseket* hoznak (i. ábra). Lehetséges a két konstrukció bizonyos fokú kombinációja is.

Az integráció sajátos, szupranacionális és kormányközi elemeket egyaránt tartalmazó rendszerben intézményesült Európában. Az integráció mélyülése és bővülése nyomán az alapítók eredeti célkitűzéseit messze meghaladó jelentőségre tett szert. Egyidejűleg jelentős új kihívásokkal néz szembe jelenleg is.

A modernizációs folyamat az európai integráció kezdetétől további nagy utat tett meg. A multinacionális vállalatok térnyerése, a globalizáció folyamatai tovább fokozzák a kölcsönös nemzetközi függőségek jelentőségét, illetve egyre inkább átlépik a hagyományos nemzetállami kereteket. Mindezek miatt



1. ábra • A szuverenitás átruházásának két útja

a nemzetállam legitimitációja és autoritása csökken. Az ügyek jelentős része kikerül a nemzetállamok korlátlan szuverenitásának köréből. Az európai államoknak csak egymással összefogva nyílt lehetőségük e folyamatok érdemi befolyásolására.

Éppen ezért korunkra a *szuverenitás új geometriája* alakult ki az európai integráció rendszerében. Az integráció mélyülése, a szuverenitás egyes – pontosan körülhatárolt – elemeinek átruházása a nemzetállamot fenyegető veszély helyett új lehetőségek megnyílásaként, bizonyos értelemben a globalizációra történő reakcióként értelmezhető. Valójában az európai integrációban a nemzeti szuverenitás elvesztése helyett a *szuverenitás egyes (áttruházott) elemeinek a tagállamokkal történő együttes, hatékonyabb gyakorlásáról* van szó. Az uniós döntési rendszer természetesen korlátozhatja egyes nemzeti érdekek érvényesítését, hiszen a tagállamok kölcsönös engedmények révén mozdítják elő a hatékony döntésekhez szükséges kompromisszumot. Ám az uniós tagság révén – részvételhez jutván az általános

szabályozási és döntéshozatali rendszerben – mindegyik tagállam hatékonyabban érvényesítheti legfontosabb nemzeti érdekeit. (William Wallace a tagállamok csökkenő autonómiája és növekvő befolyása közötti átváltás [trade off] elfogadásában ragadja meg e folyamat lényegét.) E lehetőség nemcsak a kis és közepes méretű tagállamok, hanem a legnagyobbak számára is rendkívüli jelentőségű.¹

Integrációelmélet és szuverenitás

Az integrációelméletek két fő iránya a *föderalista*, illetve a *kormányközi megközelítés*. Az elmúlt évtizedek során több jelentős elméleti irányzat (funkcionalizmus, euroföderalizmus, neofunkcionalizmus, intergovernmentalizmus, interdependencia, illetve rezsimmellet, új institucionalizmus stb.) is megfogalma-

¹ William Wallace a Rajna-menti államok (Németország, Franciaország, Benelux-államok) példáján írja: „Ez az öt állam elfogadta, hogy biztonsága és prosperitása visszavonhatatlanul összefügg, a szuverenitás védelme nullaösszegű játék, miközben a kölcsönös átváltás folytatása pozitív összeget nyújt.” (Wallace, 1999, 519.)

zódott. Azok mindegyike – legalábbis implicit módon – a tagállamok szuverenitásának alakulását is értelmezi az integráció rendszerében.

Az egyik leginkább kidolgozott irányzat a *neofunkcionalizmus*. E megközelítés alapelemei:

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

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

men kívül hagyja az integráció belső dinamikáját.

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

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

A *többszintű kormányzás* (multi-level governance) elmélete szerint az Európai Unióban többszintű kormányzati rendszer működik, amelyben folyamatosak az interakciók a szupranacionális, a nemzeti, a regionális és a helyi szereplők között. Az EU többszintű politikai hálózatok rendszere, amelyben a szupranacionális intézmények jelentősen befolyásolják az integráció fejlődését, a szakpolitikák alakulását. Alec Stone Sweet és Wayne Sandholz szerint transznacionális társadalom jön létre. Annak szereplői a tranzakciók hatékony szabályozására alkalmas közös európai normák és szupranacionális intézmények létrehozását igénylik. Valamely terület szupranacionális szabályozása az adott szektor euró-

paizációját eredményezi. William Wallace kifejezésével élve posztszuverén európai rendszer alakul ki, ahol egyre inkább a *szuverenitás megosztása* a jellemző a tagállamok és a szupranacionális intézmények között.²

A korlátozott szabályalkotástól a gazdasági kormányzásig

Az európai integráció mindenekelőtt *gazdasági integráció*. (A következőkben e tanulmány kizárólag a gazdasági integráció oldaláról tárgyalja a témakört.) Annak koncepcionális váza a következő. A versenytársakhoz mérten kis (vagy legfeljebb közepes) méretű nemzeti piacok egyre inkább kontinentális piaccá egyesülnek a *négy alapszabadság* (az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlása) intézményi konstrukciója alapján. E kontinentális (belső) piacon – a korábbi elkülönült nemzeti piacokhoz képest – lényegesen intenzívebbé válhat a gazdasági verseny. Az intenzívebb verseny megnöveli a piaci szereplők teljesítménykényszerét, kikényszeríti a hatékonyság javítását. E mikroszintű hatékonyságjavulás szükségképpen elvezet a makrogazdasági hatékonyság, annak révén a nemzetgazdasági teljesítmény növekedéséhez. E mechanizmus sikeres működése megteremti a jólét növekedésének a lehetőségét.

Ugyanakkor az egyes tagállamok, s különösképpen az egyes régiók versenyképessége nagymértékben eltérő. A piaci alapú integráció zavartalan működéséhez felzárkózási esélyt szükséges nyújtani a kevésbé versenyképes térségeknek. Valójában a négy alapsza-

badásra alapozott belső piaci modell sikeres működése csak széles körű konvergenciafolyamatok mellett lehetséges. Azok hiányában a személyek szabad mozgása kezelhetetlen méretű migrációs folyamat kialakulásához vezethetne. A felzárkózás, a versenyképesség növelése mindenekelőtt az érintett tagállam, illetve régió feladata és felelőssége. E folyamatok azonban az integráció rendszere révén is támogatást kapnak a kohéziós politika révén.

A *gazdasági integráció fokozatait* Balassa Béla alapján a következőképpen írhatjuk le: szabadkereskedelmi övezet, vámunió, közös piac, gazdasági unió, politikai unió. E rendszerbe utóbb a közös piac és a gazdasági unió közé került be az egységes (vagy belső) piac konstrukciója, amely a négy alapszabadságnak a közös piacnál teljesebb megvalósulását nyújtja, az ún. nem vámjellegű (fizikai, technikai, fiskális) akadályokat is kiiktatva. A *gazdasági unió* az egységes piac vívmányain túl egységes valuta megteremtését, ill. a gazdaságpolitikák koordinációját feltételezi. (A gazdasági integráció sémáját a 2. ábra foglalja össze.) Mindezek az integrációs formák a vámuniótól egészen a gazdasági és politikai unióig *jelentősen érintik a tagállamok szuverenitását*.

Az európai integráció (illetve azon belül a gazdasági integráció) mélyülésével jelentős intézményi átalakulás valósult meg.

Az 1990-es évek elejéig, a Gazdasági és Monetáris Unió megteremtéséről hozott döntést megelőzően a gazdasági integrációról folyó viták jellemzően politikákról, nem pedig módszerekről folytak. Ennek az időszaknak a fő jellemzői az alábbiak voltak:

- valamennyi tagország részt vett *valamennyi* (korlátozott) *közös politikában*;
- az *átruházási modell* dominált, viszonylag egyszerű intézményi konstrukció érvényesült;

- az elsődleges közösségi funkció a *szabályalkotás*, nem pedig a szakpolitikai (gazdaságpolitikai) döntések meghozatala volt.

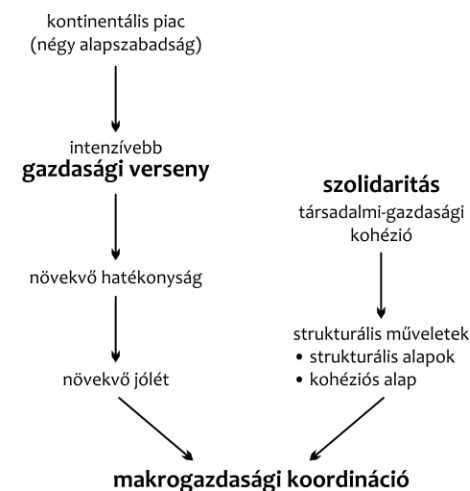
A közösségi modell (illetve módszer) kiépítése és megszilárdítása lehetővé tette a közösségi kompetenciák kiszélesítését, az integráció mélyítését.

A gazdasági integráció intézményi feltételeit tekintve is *lényeges változást hozott a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) kiépítésének folyamata*. Annak fő sajátosságai:

„*Változó geometria*”. Szemben a Maastricht előtti unitárius szerkezettel, amelyben valamennyi tagországra azonos szabályok vonatkoztak, a GMU rendszerében lehetséges a többsebességű integráció; a konvergenciakritériumokat nem teljesítő tagországok tartósan kimaradnak az euróövezetből, ugyanakkor a kimaradási (*opt out*) klauzula révén az Egyesült Királyság és Dánia önállóan dönthetnek az egységes valutához történő csatlakozásról; az EU kibővülése után az eltérések a tagországok szélesebb körét érintik.³

Különböző kormányzási modellek, bonyolult intézményi feltételek. A monetáris politika felelősségét a Maastrichti szerződés az Európai Központi Bankra (ECB) ruházta, a fiskális politika felelőssége továbbra is a tagországoké (a nemzeti kormányoké és parlamenteké) maradt. Azok kötelezettséget vállaltak a túlzott deficit elkerülésére és politikáik koordinálására más EU-tagországokkal, meghatározott felügyeleti eljárás intézményesítésével. Ugyanakkor az Európai Központi Bank létrehozása eltávolodást jelent a közösségi mo-

³ E lehetőségeket tovább szélesíti az Amszterdami, illetve a Nizzai szerződés keretében szabályozott, megerősített együttműködés (*enhanced cooperation*) intézménye, amely a tagországok szűkebb körének módot nyújt valamely területen az általánosnál szorosabb együttműködésre.



2. ábra • A gazdasági integráció sémája

dell alapkonstrukciójától, mivel nagy politikai felelősséggel ruházták fel e bizottságtól független intézményt.

Diszkracionális döntések. Míg az egységes piac konstrukciójában a közösség fő funkciója a szabályalkotás, s a diszkracionális (mérlegelést igénylő egyedi) döntéseket a tagországok hozták meg, az Európai Központi Bank létrehozásával a helyzet alapvetően megváltozott: az EU belépett a diszkracionális döntések területére. A gazdaságpolitikai koordináció pedig egyidejűleg a tagországok nemzeti politikáinak ellenőrzését igényli.

A gazdasági integráció fejlődésével jelentősen változott annak intézményi jellege. A közösségi szabályalkotás egyre újabb területekre terjedt ki, s mindinkább átfogóvá vált, egyidejűleg e szabályalkotáson túl szükségessé vált a diszkracionális döntésekre is kiterjedő folyamatos szabályozás és a tagországi politikák ellenőrzésének kiépítése. E szélesebb, az eredeti, korlátozott szabályalkotást jóval meghaladó tevékenység a *gazdasági kormányzás* (*economic governance*) fogalmával jellemezhető.

Szuverenitás a gazdasági unióban

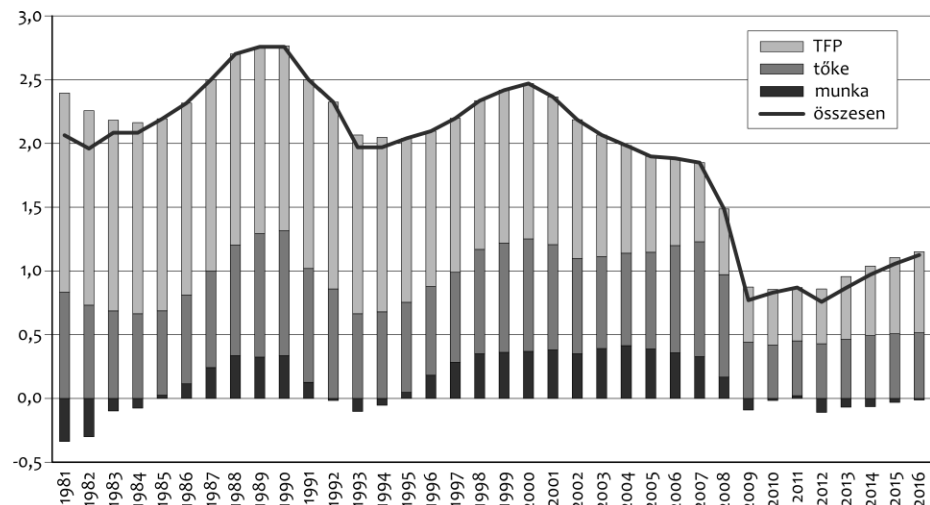
A gazdasági unió rendszerében – az integráció alacsonyabb lépcsőfokaihoz képest – megkezdhetetlenné válik a *makrogazdasági politikák koordinációja*. A mikrogazdasági integráció alapján egységesülő rendszer e lépcsőfoka – amely már az *egységes valutát* is magában foglalja – már nem viselheti el az egymástól lényegesen eltérő nemzeti gazdaságpolitikákat. Azok koordinációjának igénye a gazdasági unió definitív feltétele. Egyidejűleg a gazdasági unió *per definitionem* monetáris unió.

A *monetáris unió* a tagországok szuverenitását elsősorban a következőkben érinti:

- az önálló nemzeti valuta és monetáris politika feladása (átadása a tagállamoktól az Európai Központi Bankhoz) a szuverenitás rendkívül fontos elemeinek önkorlátozása, amelynek alapját a monetáris integrációból származó jelentős mikro- és makrogazdasági előnyök képezik;
- ugyanakkor a *fiskális politika tagállami hatáskörben maradt, ám uniós szabályozás* (túlzottdeficit-eljárás – EDP –, Stabilitási és Növekedési Egyezmény stb.) tárgya is (szabályalapú nemzeti fiskális politikák), mert a monetáris integráció után egy-egy tagország költségvetési politikájának következményei kihatnak a többi tagállamra is; paradox módon – összefüggésben az eddigi szabályozás hatástalanságával – a fiskális politika területén fennmaradt szuverenitás eredménye a *szuverén adószámváltás* kialakulása egyes tagállamokban;
- a *gazdaságpolitika területén* a tagállamok eddig jóval kevésbé voltak hajlandók szuverenitásuk korlátozására, mint – az euróövezeten belül – a monetáris politika területén (a gazdaság-, illetve foglalkoztatáspolitikák összehangolása a Lisszaboni

szerződés szerint külön hatásköri kategóriát képez, amely a tagállamok közötti együttműködésen, közös iránymutatások megalkotásán és nemzeti érvényesítésén alapul);

- „*kétszintes konstrukció*”, ahol az euróövezet tagállamai, illetve az „*eltéréssel rendelkező*” tagállamok hatáskörátadása lényegileg eltérő: az Eurócsoport (*Eurogroup*) országai esetében a monetáris politika a lehető legszorosabb keretben, kizárólagos uniós hatáskörben működik, ugyanakkor az Eurócsoport az euróövezet egészére jogalkotási lehetőséghez is jutott (pontosabban a tanácsban ez esetben csak az euróövezeti tagállamokat képviselő miniszterek szavazhatnak);
 - a *megegyezett együttműködés intézménye* pedig lehetőséget nyújt a tagállamok csoportjának valamely területen a szorosabb integrációhoz.
- A *gazdaságpolitikai stratégiát* tekintve az alábbiak kiemelése szükséges:
- átfogó gazdaságpolitikai, illetve foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat dolgoznak ki, sokáig csak „*lágy*” koordináció, majd az EUMSZ szerinti többoldalú felügyeleti eljárás (*multilateral surveillance procedure*) által előmozdítva;
 - az európai versenyképességi és foglalkoztatási problémák, a növekedési potenciál leépülése (3. ábra) miatt hosszabb távú *növekedési programokat* (Lisszaboni program, majd 2010-től Európa 2020) fogadtak el, jó ideig ugyancsak *lágyabb koordinációs mechanizmusokkal*;
 - a korábban egymástól függetlenül elfogadott átfogó gazdaságpolitikai, illetve foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat a növekedési stratégia megvalósítása érdekében 2005-től *integrált iránymutatások*



3. ábra • A potenciális növekedés és tényezői (EU–15) • Megjegyzés: TFP: teljes tényezőtermelékenység (*Total Factor Productivity*) Forrás: saját számítás és szerkesztés

formájában fogadták el, amelyek alapján a tagállamok „nemzeti reformprogramokat” dolgoztak ki, s azok alapján készítette el az Európai Bizottság a „közösségi lisszaboni programot”;

- az Európa 2020 stratégia a foglalkoztatást és az „intelligens, fenntartható és inkluzív” növekedést, az azokat előmozdító strukturális reformok megvalósítását, egyebek mellett az innováció, a kutatás-fejlesztés, az oktatás (azaz a „tudásháromszög”) feltételeinek lényeges javítását, az éghajlatváltozással és az energiával összefüggő célok megvalósítását, a képzettségi szint emelését, illetve a társadalmi befogadás előmozdítását, a szegénység csökkentését célozza.

Az Európa 2020 stratégia megvalósítása érdekében a *korábbiaknál szorosabb koordinációs mechanizmust* dolgoztak ki. Az új rendszerben a nemzeti reformprogramokat a tagállamok költségvetési politikájával, a stabilitási és konvergenciaprogramokkal is össze kell hangolni minden év első félévében az

európai szemeszter keretében. E konstrukció a korábbiaknál jóval szorosabb felülvizsgálati rendet, s valószínűleg nagyobb végrehajtási fegyelmet eredményezhet. (Az 1. táblázat a monetáris integráció és a „növekedési programok” fő sajátosságait hasonlítja össze.)

Gazdasági unió és gazdasági kormányzás

A 2008 őszen kitört *pénzügyi és gazdasági válság* meggyőzően bizonyította a tagállamok nagyfokú egymásra utaltságát. Az egész Európai Unióban, de különösképpen az egységes monetáris politikát folytató euróövezetben alapvető követelmény, hogy az egyes tagállamok felelős költségvetési politikát folytassanak, ne fenyegetse a rendszer stabilitását.

Mindezek következtében jelentős intézkedésekre került sor. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az *állandó európai stabilitási mechanizmus* vált fel. A Nemzetközi Valutaalappal szoros együttműködésben kidolgozott támogatási intézkedések

	monetáris integráció	növekedési program
végző cél	egységes valuta, közös monetáris politika	intelligens, fenntartható, inkluzív növekedés, foglalkoztatás
közbenes cél	a makrogazdasági stabilitás megteremtése és megőrzése	oktatás, innováció, K+F-kiadások, képzettségi szint, foglalkoztatás, társadalmi befogadás
módszerek	stabilitási és növekedési paktum • prevenció ág • korrekció ág makrogazdasági felügyeleti rendszer „Euro Plusz Paktum” stabilitási mechanizmusok	Európai Szemeszter közös célok nemzeti reformprogramok beszámolás, benchmarking, közös monitorozás
eszközök	EU-jogszabályok, a tanács és a bizottságok döntései, Eurocsoport	EU-, illetve nagyrészt nemzeti (kölségvetési kiadások, adózás, szabályozás stb.)

1. táblázat

feltétele a szigorú költségvetési konszolidáció és reformintézkedések megvalósítása. Ugyanakkor jelentős átfogó reformok igénye és lehetősége teremtődött meg. A válság kitörése után elfogadott szabályozás – egyebek mellett – a nemzeti költségvetések szorosabb felügyeletét, könnyebben alkalmazható szankciókat, illetve a bajba jutott tagállamok megsegítését célzó új mechanizmusok kiépítését tartalmazza. A 2011-ben elfogadott, hat jogszabályból álló csomag megszigorította a Stabilitási és Növekedési Paktumot. Így például megkönynyítotték a tagállamokkal szemben alkalmazható szankciók alkalmazásának a lehetőségét. (Például „fordított többségi” szabály érvényesül: csak az szükséges, hogy a bizottság szankcióra vonatkozó javaslatát a tanács minősített többséggel ne ellenezze.)

2011 tavaszán elfogadták az Euró Plusz Paktumot (Euro Plus Pact) is. E versenyképességi megállapodás keretében a részt vevő tag-

államok kötelezettséget vállaltak kulcsfontosságú, nemzeti hatáskörbe tartozó területeken a gazdaságpolitikai koordináció magasabb szintre emelésére a versenyképesség növelése és a makrogazdasági stabilitás megőrzése érdekében. Eddig tabunak tekintett területeken (például: bérek, nyugdíjak, egészségügyi és szociális ellátórendszerek reformja, a társadalmi adóalap harmonizációja stb.) is együttműködnek az érintett tagállamok. Az elfogadott intézkedések, illetve az európai szemeszter keretében kialakuló koordináció *valódi uniós gazdasági kormányzás kiépülése irányába mutatnak*.

Lehetséges távlatok

Mindezek rendkívül jelentős változásokat jelentenek. A gazdasági kormányzás mechanizmusai, intézkedései jelentős részben az euróövezetre, annak tagállamaira irányulnak. Ugyanakkor *a konstrukció többsebességűsége: a*

legsorosabb integráció (s egyben a legnagyobb mértékű hatáskör-átruházás) e jelzett magövezetben valósulhat meg. Az abban részt nem vevő tagországok alacsonyabb integrációs fokozatban kapcsolódnak, s esetükben egyidejűleg a kompetenciaátruházás is mérsékeltebb.

A további lehetséges fejlődést illetően az alábbiak igényelnek kiemelését:

Bankunió: ennek keretei között az egységes szabályozás és az egységes felügyelet kiépítésén túl egységes betétbiztosítási és szanálási mechanizmus is kiépülhet.

Fiskális unió, amelyben szupranacionális szinten egyeztetett és felügyelt fiskális politika működik, közös fiskális kapacitás (euró-kincstárjegy, adósságtörlesztési alap stb.) épül ki, elsősorban az euróövezet országai részvételével.

Teljes gazdasági unió: ennek rendszerében a monetáris integráción túl a teljes költségvetési és bankunió is megvalósul, továbbá a tagállamok gazdaságpolitikájának integrációjára kerül sor. (Megjegyzést igényel, hogy a „teljes gazdasági unió” – az eddigi integrációs szinthez képest történő lényegi továbbfejlődés érzékeltetése érdekében – újabb önálló lépcsőfokként jelenik meg az eredetileg Ballasa által kidolgozott fogalmi hierarchiában.)

A fenti irányzatok egyes elemei már a megvalósítás útjára léptek. (Az erőteljesebb euróövezeti fiskális felügyeletről szóló „kettős csomag” kidolgozása, 2012 végén politikai döntés az egységes bankfelügyeleti rendszeréről stb.) Ugyanakkor még inkább átfogó, a közelmúltban még szinte elképzelhetetlennek tűnő reformok, az európai gazdasági kormányzás átütő erejű kibontakoztatását célzó megközelítések jelentek meg.

E törekvések legújabb példája az Európai Bizottság 2012. november 28-án közzétett dokumentuma (vitaindító, angolul: *blueprint*)

„a valódi, szoros gazdasági és monetáris unió” tervezetéről. Az elérendő célként megjelölt *teljes gazdasági unióban* fokozottabban összehangolnák a tagállamok valamennyi nagyobb gazdaságpolitikai (köztük költségvetési politikai) döntését, melyeket európai szinten hagynának jóvá és felügyelnének.

Rövid távon a már kidolgozott tervezetek gyors elfogadásán túl azok további kiegészítése (pl. a bankok egységes szanálási mechanizmusának kidolgozása), továbbá a többéves pénzügyi keretről szóló megegyezést követően a közös költségvetésben új „konvergencia és versenyképességi eszköz” megteremtése révén erősíthető az európai gazdasági kormányzás. (Ez az eszköz a gazdasági és monetáris unió zavartalan működéséhez szükséges tagállami strukturális reformok megvalósítását segíthetné.)

Középtávon a közös gazdaságpolitika (azon belül a költségvetési és a foglalkoztatáspolitikai) erősítésén túl a fiskális kapacitás növelése a feladat. Az euróövezeten belül saját forrásokon alapuló, célirányos strukturális kapacitás biztosítana megfelelő támogatást a nehéz helyzetben lévő tagországok jelentős strukturális reformjaihoz. Az adósságtörlesztés és a pénzpiacok stabilizálása érdekében szigorú feltételekhez kötött adósságtörlesztési alap (European Redemption Fund) létrehozása, euró-kincstárjegyek bevezetése lehet szükséges. A fiskális kapacitások kezelését és nyomon követését az Európai Bizottságon belül létrehozandó GMU Kincstár végezni.

Hosszabb távon (azaz öt éven túl) a teljes bankunió, illetve a teljes fiskális és gazdasági unió elérését (vagy legalábbis annak megközelítését) tűzték ki célul. Mindennek feltétele a politikai unió, „a szuverenitás megfelelő összegyűjtésével, központi költségvetéssel, saját fiskális kapacitással, s olyan eszközökkel, amelyekkel

– specifikus, jól meghatározott körülmények között – költségvetési és gazdasági döntések hozhatóak a tagok vonatkozásában.” (EC, 2012, 31.) Az önálló euróövezeti (közös) költségvetés megteremtése biztosíthatná a gazdasági és monetáris unió számára a gazdasági sokk sújtotta tagállamok támogatásához szükséges – stabilizációt célzó – fiskális kapacitást. A valóban teljes gazdasági unióban lehetőségessé válna közös, a piacok működését és a monetáris politika megvalósítását javító adósságpapírok (instrumentumok) kibocsátása.

Az euróövezet további gyors és mély integrációja megkerülhetetlen. Egyidejűleg továbbra is meg kell őrizni a huszonhét tagállam által megvalósított politikák egységét, különösképpen az egységes piacot. Ezért szükség esetén az euróövezetre vonatkozó intézkedések megnyithatóak más tagállamok számára is. (Annál is inkább, mert perspektivikusan – a két *opt out*-tal rendelkező tagállam, az Egyesült Királyság és Dánia kivételével – valamennyi tagállam az euróövezet része lesz.)

Mind ezek a szuverenitásátruházás eddigéknél magasabb fokát, egyúttal az adott ügyekben az európai szintű közös felelősség erősítését feltételezik. A szükséges politikai integráció alapelemei a megerősített demokratikus legitimitáció, a beszámoltathatóság, s az utólagos vizsgálódás lehetőségének intézményesítése.

A többszintű kormányzás rendszerében alapvető követelmény a beszámoltathatóság a döntést meghozó szinten. Ugyanakkor a demokratikus legitimitáció szintjének mindig arányban kell állnia a szuverenitásátruházás fokával. A további pénzügyi integráció azzal arányban álló további politikai integrációt

igényel. A többszintű kormányzás rendszerében bővíthet például az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti együttműködés (interparlamentáris kooperáció).

A teljes gazdasági unió kiépülése, további kompetenciák átadása az Európai Uniónak az alapító szerződések módosítását is igényli. Annak során az integrált iránymutatások rendszeres jogalkotási eljárás (együttöntés) révén történő elfogadása, illetve a közös költségvetés területén új, speciális jogalkotási eljárás intézményesítése lehet szükséges. Lényeges az egyes intézmények pozíciójának áttekinthetése (például az Európai Bíróság szerepének növelése), a demokratikus beszámoltathatóság megerősítése (például az Európai Központi Bank bankfelügyeleti tevékenysége esetében). Különösen bonyolult összefüggések szabályozását igényelné az államadósságok közös menedzsmenitjének megteremtése.

A teljes gazdasági unió, az európai gazdasági kormányzás kiépülése valódi esélyt kínál az európai gazdaság problémáinak megoldására, egyúttal a teljes európai integrációs folyamat dinamizálására. Mindennek előfeltétele a hatáskörök újraszabályozása, s ahol szükséges, az érintett tagállamok érdekein és önálló döntésén alapuló további szuverenitás-transzfer. Erről természetesen esetenként az egyes tagországok eltérően is vélekedhetnek. Ám a globalizáció körülményei között az európai magövezetből történő kimaradás szükségképpen a perifériára szorulás veszélyét hordozza.

Kulcsszavak: európai integráció, nemzeti szuverenitás, közösségi modell, gazdasági unió, gazdasági kormányzás

IRODALOM

- Baldwin, Richard – Wyplosz, Charles (2009): *The Economics of European Integration*. McGraw-Hill, London
- Csaba László (2008): Merre tovább Európa? *Magyar Szemle*. 17, 5–6, 35–61. • http://www.magvarszemle.hu/cikk/merre_tovabb_europa
- EC – European Commission (2012): *A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. Launching a European Debate*. COM777/2, Brussels • http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf
- Halmi Péter (2005): A Lisszaboni folyamat intézményi feltételei – gazdaságpolitika és koordináció. *Társadalom és Gazdaság*. 27, 1–2, 79–94. DOI: 10.1556/TarsGazd.27.2005.1-2.8
- Hix, Simon (1998): The Study of the European Union II: The ‘New Governance’ Agenda and Its Rival. *Journal of European Public Policy*. 5, 1, 38–65. • http://www.palgrave.com/politics/pdfs/14039_41041_21_Ch13.pdf
- Horváth Zoltán (2011): *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-Orac, Budapest
- Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.) (2007): *Európai közjog és politika*. Complex, Budapest
- McCormick, John (2011): *European Union Politics*. Palgrave Macmillan
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*.

- Cornell University Press, New York • <http://books.google.hu/books?id=iNuxaIMPlrUC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Nugent, Neil (2010): *The Government and Politics of the European Union*. Palgrave Macmillan
- Palánkai Tibor (2004): *Az európai integráció gazdaságtana*. Aula, Budapest
- Pelkmans, Jacques (2006): *European Integration. Methods and Economic Analysis*. Pearson, Harlow • <http://books.google.hu/books?id=Ls3AeWuFeesC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Sapir, André – Aghion, Ph. – Bertola, G. – Hellevig, M. – Pisani-Ferry, J. – Rosati, D. – Vinals, J. – Wallace, H. eds (2004): *An Agenda for a Growing Europe. A Sapir Report*. Oxford University Press
- Scharpf, Fritz (1999): *Governing Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford
- Sweeney, Simon (2005): *Europe, the State and Globalisation*. Pearson Longman, Harlow • <http://books.google.hu/books?id=bzIEjYfBM4C&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Wallace, William (1999): The Sharing of Sovereignty. *Political Studies*. XLVII, 3, 503–521. DOI: 10.1111/1467-9248.00214
- Wallace, Helen (2000): The Institutional Setting, Five Variations on a Theme. In H. Wallace, Helen – Wallace, William (eds.): *Policy Making in the European Union*. 4th ed. Oxford University Press, Oxford–New York, 3–38.

