

## A BREXIT ELŐNYEI – AVAGY MIÉRT VAN SZÜKSÉG KÖLTSÉGVETÉSI UNIÓRA?

FORGÁCS IMRE

*A Brexitnek utolsó figyelmeztetésként kell szolgálnia az Európai Unió számára. Amikor az EU a válságok történelmi viharait éli át (államadósságok, Görögország és egyes olasz bankok csődközeli helyzete, a migránsok áradata, a valutaövezeti országok egyenlőtlenségei), az uniós gazdasági kormányzás megerősítéséhez bátor lépésekre van szükség. Számos szakértő véli úgy, hogy a monetáris rendszer belső gyengeségeit föderális közpénzügyek nélkül nem lehet orvosolni. Andrew Duff, az EP volt tagja, az Európai Politikai Központ kutatója a szerzője a Frankfurter Jegyzőkönyvnek, ami az első szerződés módosítási kísérlet egy költségvetési unió létrehozására.*

A brit népszavazást követő kommentárok főként a negatív gazdasági következményekről szólnak. Azok hangja egyelőre alig hallatszik, akik szerint Nagy-Britannia kilépésének komoly előnyei is lehetnek. Ezek egyike, hogy ismét ráirányult a figyelem az Európai Unió megoldatlan intézményi problémáira. A populista *David Cameron* megérdemelt bukása talán esélyt ad az integráció mélyítésére, ami elé a britek évtizedek óta akadályokat gördítenek. Az új lendületre azért is szükség lenne, mert a 2008-as gazdasági válság után az Európai Unióban állandósultak a pénzügyi gondok. Bebizonyosodott, hogy az összesített GDP alig 1%-át kitevő költségvetésből fontos ügyekben sem lehet finanszírozni a közös fellépést. Miközben a pénzügyi összeomlást követő három évben a tagállamok az EU éves büdzséjének jó harmincszorosát költötték bankmentésre, tavaly nyilvánvalóvá vált, hogy a menekültekre egyszerűen nincs elegendő pénz. Még az is megkockáztatható, hogy a hatékony válságkezelés hiánya sem elsősorban a politikai vitákkal, hanem inkább a források szűkösségével magyarázható. A német kormány ugyan 2020-ig közel 100 milliárd eurós többletkiadással számol, de összehangolt „uniós” menekültpolitikáról továbbra sem beszélhetünk. Az *Európai Bizottság* köztudottan nem rendelkezik saját forrásokkal, s a 2014-2020 közötti időszakra szóló kiadási előirányzatok elfogadásakor a menekültprobléma még nem szerepelhetett a tényleges súlyának megfelelően. Így a szükséges újabb tízmilliárdokat csak rendkívüli eszközökkel (például eurókötvény kibocsátásával, „szövetségi” adóval), netán a hatályos költségvetés teljes átalakításával lehetne – legalább részben – előteremteni.

A menekültügy hatékony kezelését a görög válság elhúzódása is hátráltatja. Tanulságos, hogy a hitelezőket éppen az IMF figyelmezteti arra, hogy Görögország – jelentős könnyítések nélkül – nem lesz képes az adóssága törlesztésére. Emellett Európa szinte eszköztelenül küzd a tömeges adóelkerüléssel is, ami jórészt a digitalizált pénzügyi világháló miatt válhatott globális problémává. A tagállamok szintjén az offshore biztosan nem korlátozható, mégis az uniós szigorító szabályok csak igen lassan születnek meg. Ezért az integráció akár pénzügyi okokból is bármikor széteshet, miután költségvetése – például az Egyesült Államokéval összevetve – nem alkalmas az évtized súlyos válságainak a kezelésére. Így a brit kiválás után különösen megnő annak az

esélye, hogy az euróövezet tagjai előbb-utóbb kiszállnak az *Európai Tanács* terméketlen politikai vitáiból, és egy szűkebb, de hatékonyabb gazdasági integrációt hoznak létre. Még az sem zárható ki, hogy az integráció története újra elkezdődik: ismert, hogy az egykori hat alapító ország külügyminiszterei külön is tanácskoztak Berlinben a teendőkről. Ugyanakkor a hatályos szerződések elvben bármikor kiegészíthetők például az ún. *Frankfurti Jegyzőkönyvvel* is, amely – jóllehet még nem hivatalos kezdeményezés – de már egy európai költségvetési unió alapjait vázolja fel a valutaövezet tagjai számára.

## 1. EGYKORI GMU-ILLÚZIÓK ÉS MAI REALITÁSOK

Az európai integráció története mindig is bővelkedett „sui generis” intézményi megoldásokban. Az *Európai Bizottság* fénykorában sem töltötte be egy szövetségi kormány szerepét, de a jogalkotó *Miniszterek Tanácsa* is egyedülálló képződmény a világon. A „különlegesség” indoka a kezdetek óta ugyanaz: immár hatvan éve zajlik egy történelmileg példa nélküli kísérlet Európában. A nagy kérdés, hogy a 21. századi globális gazdaság vajon összeegyeztethető-e egy 200 évvel korábban született nemzeti szuverenitás-eszménnyel. Az uniós tagállamok eddig ugyan megpróbálták a kört négyzögesíteni, de végre be kellene látniuk, hogy egy – immár csak 440 milliós – egységes piac gazdasági kormányzása sem lehetséges valódi föderáció nélkül. A Big Data és a digitalizált, globális pénzügyek ugyanis mindenképpen szétfeszítik a nemzeti kereteket, s a technológiai fejlődést nem lehet nemzetállami döntésekkel (lásd például az Uber, vagy az Airbnb korlátozására irányuló politikai akciókat) feltartóztatni. Igaz, a nemzetállamok korábban sem szívesen mondtak le szuverenitásuk egy részéről, de az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyekben (versenyszabályozás, monetáris politika, közös kereskedelempolitika, stb.) mégis megtették, miután az „önkorlátozás” nyilvánvaló gazdasági előnyöket kínált.

Ilyen volt a helyzet például a *Maastrichti Szerződés* elfogadásakor, amikor az „alapító atyák” szeme előtt vélhetően az lebegett, hogy az euróval mindenki jól jár. A nemzeti valuták átváltási költségeinek a megtakarításával növekedhet a GDP, és az árfolyam-ingadozások kivédésére sem kell drága biztosítási ügyleteket kötni. Az átláthatóbb árak segítik majd a külkereskedelem bővülését, s a befektetők határokon átnyúló beruházásai is nőnek. A kevésbé fejlett „déliel” számára különösen vonzóznak tűnhetett az ún. „importált stabilitás”.<sup>1</sup> Könnyebben és főleg olcsóbban juthattak hitelhez, miután a valutaövezet tagjaként az állampapírjaik után már jóval alacsonyabb – nem a tényleges kockázati szintjüknek megfelelő – kamatokat kellett fizetniük. Ezért jöhetett létre a megállapodás a nevezetes konvergenciakritériumokról, bár a közös valuta – már akkor is tervezett – fontos pillére, a politikai unió mindmáig csak a deklarációk szintjén maradt.

A GMU bevezetését a remélt gazdasági előnyök mellett az is ösztönözte, hogy alig néhány évvel a neoliberális gazdaságpolitika világraszóló győzelme után bekövetkezett a szovjet rendszer összeomlása. A viharos politikai események sokakban keltették azt az illúziót, hogy a piacgazdaságra való áttérés Kelet-Európában egyúttal a monetarizmus és a kínálati gazdaságtan korabeli dogmáit is igazolja. Így széles körben elfogadták például azt a tételt, hogy az árfolyamok

1 Lásd részletesen Pogátsa Zoltán tanulmányát: Pogátsa Z. (2011): „Optimális felzárkózási környezet-e az eurózóna?” *Európai Tükör* 16(2):78-88.

visszavonhatatlan rögzítésének csupán egyetlen célt, az árstabilitást kell szolgálnia. Azóta bebizonyosodott, hogy a – főleg németek által követelt – ortodox költségvetési és monetáris politika nem volt képes fenntartani a növekedést, s a valutaunió tagjainak fejlettségbeli különbségei sem csökkentek számottevően. A neoliberális kísérlet kudarcának késői beismerése, hogy maga az *Európai Központi Bank* is – igaz csak átmenetileg – újra felfedezte a keynesi típusú, klasszikus keresletélénkítő gazdaságpolitikát. Ezzel követte az amerikai jegybank példáját, amely – ugyancsak szakítva a több évtizedes tantételekkel – már korábban elkezdte a mennyiségi könnyítést (quantitative easing – QE) alkalmazni. Az EKB 2016 szeptemberéig tervezett, több mint 1000 milliárd eurós kötvényszerzési programjától azt várják, hogy beinduljon a növekedés, miután a zéró szinthez közelítő jegybanki kamatok további csökkentésével biztosan nem lehet az európai gazdaságot újraéleszteni. Az még nyitott kérdés, hogy a QE mennyire segít majd Európának, miután itt a vállalatokat inkább a bankok, s nem – mint Amerikában – a pénzpiacok finanszírozzák. A monetáris ortodoxia egykori zászlóvivői viszont ma már belátják, hogy nemcsak az inflációs cél elérése fontos, hiszen a defláció-közeli állapot nemcsak a keresletet fogja vissza, hanem drágítja a korábban felvett hiteleket is.<sup>2</sup>

A mára kissé elavult maastrichti krédó szerint a makrogazdaság-politikában elsősorban az inflációt, a költségvetési hiányt és az államadósságot kell leszorítani. A valutaárfolyam és az államkölcsön-kamatok keretek között tartásával a külső kontroll rábizható a pénzpiacokra. Az elméleti tételek megalapozottságáról sajnos az euró bevezetésekor sem győződhetünk meg, miután a szigorú pénzügyi feltételek már az induláskor sem teljesültek. A németek és az osztrákok államadóssága például emelkedőben volt, s Belgium vagy Olaszország esetében is jóval az előírt 60% fölött mozgott. Voltak olyan országok, amelyek kimaradtak a nemzeti valuták rögzítését megelőző kétéves árfolyam-korlátozásból (Exchange Rate Mechanism), s a „kreatív könyvelést” sem egyedül a görögök alkalmazták.<sup>3</sup> Politikai kompromisszumok miatt azóta is rendszeresen felülírják a maastrichti követelményeket, s ez a gyakorlat 2008 után még inkább folytatódott.

*Helmut Kohl*, *Jacques Delors*, vagy *Lámfalussy Sándor* még abban bíztak, hogy a „föderálissá” való monetáris politika pusztán pénzügyi eszközökkel is képes lesz a költségvetési fegyelmet kikényszeríteni. Az évek során azonban láthatóvá vált, hogy a fiskális szuverenitáshoz makacsul ragaszkodó tagállamok nem mondanak le „hedonista” költekezési hajlamaikról. A költségvetési politika különösen a kevésbé fejlett, „déli” tagállamok esetében vált állandó feszültségforrássá. A megváltozott pénzügyi környezet ugyanis viszonylag gyors felzárkózást ígért számukra, miután – immár a valós helyzetüknél kedvezőbb kamatokkal – euróban bocsáthatták ki államkötvényeiket. A perifériák politikusai általában nem tudtak ellenállni az „olcsó pénz” csábításának, s a reálbérek mellett a lakosság eladósodása és a szuverén adósságállomány is jelentősen növekedett. Ugyanakkor a kormányok politikai okokból – legalábbis a 2008-as összeomlásig – nem vállalták fel a fájdalmas kiigazítási programokat. A túlzott költségvetési hiány esetére előírt eljárás a gyakorlatban soha nem működött, s a *Stabilitási és Növekedési Egyezmény* (Stability and Growth

2 Surányi György (2016): „Cél és valóság” Népszabadság 2016. május 14.

3 Az euróvezetet megújító, nem hivatalos frankfurti jegyzőkönyvről *Andrew Duff*, az Európai Parlament korábbi képviselője tett közzé átfogó tanulmányt a *European Policy Centre* honlapján, amelynek fontosabb megállapításait az alábbiakban mutatjuk be: Duff, A. (2016): *The Protocol of Frankfurt: a new treaty for the eurozone*. [http://www.epc.eu/pub\\_details.php?cat\\_id=1&pub\\_id=6229](http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=1&pub_id=6229). Lekérdezve: 2016.02.16

Pact) is jórészt a jámbor óhajok gyűjteménye maradt. Rendelkezéseit – ha költségvetési érdekeik úgy kívánták – még Németország vagy Franciaország is minden következmény nélkül figyelmen kívül hagyhatta.

A 2010-ben kirobbant görög adósságválság azt is megmutatta, hogy a rugalmatlan közös valuta más okokból is inkább a fejlett centrumországoknak kedvez. Ezért semmi nem indokolja, hogy csak a „délieket” kárhoztassuk a költségvetési fegyelem hiánya miatt. A német adófizetők például máig meg vannak győződve arról, hogy a „lusta” görögöket a mentőcsomagok révén elsősorban ők finanszírozzák. A valóság ezzel szemben az, hogy Németország a kiemelkedő export teljesítményét és a fizetési mérleg – ezzel összefüggő – jelentős többletét jórészt a közös valutának köszönheti. Ha ugyanis még mindig márkában kereskednének, akkor a nemzeti valutának már régen fel kellett volna értékelődnie a többi ország valutájával szemben. Ez viszont lefékezné az exportot és arra ösztönözne, hogy a belső keresletet is növeljék, illetve többet importáljanak. Ez amúgy igazi – nemcsak verbális – szolidaritás lenne például azokkal az uniós tagállamokkal szemben, amelyek maguk is rászorulnának a nagyobb exportteljesítményre. A közös valuta azonban főleg Németországot mentesíti a felértékelődési hatástól, amelynek mértéke – *Dobozi István* számításai szerint – 2002 és 2010 között 35% körül mozgott.<sup>4</sup>

Emellett a németek a 2008-as pénzügyi összeomlást követően abból is nyereséget könyvelhettek el, hogy a görög, spanyol, portugál stb. adósságválság következtében az állampapírjaik egyfajta „menedékké” váltak. A válság kezdete óta a német költségvetésből nagyjából 100 milliárd euróval kevesebb kamatot fizettek ki a pénzügyi befektetőknek, miközben a „déliel” a lejárt államkötvényeik helyett csak növekvő kamatszint mellett tudtak újakat kibocsátani. A válság miatt egyébként gyengült az euró árfolyama is, ami még tovább javította a német export amúgy is kedvező versenyképességét.

Görögországban 2008 után mindennek a fordítottja zajlott le.<sup>5</sup> Ha még mindig a drachma lenne a nemzeti valuta, akkor a gyenge exportteljesítmény miatt azt már régen leértékelték volna. Ezzel növekedne a kivitel, s a kevesebbet érő drachma ösztönözhetné a turizmust is, mivel ebben az esetben a nyaralók pénze is sokkal többet érne. Ezért merült fel 2015-ben tényleges alternatívaként, hogy a görögök lépjenek ki az euróövezetből. A Szyriza-kormány azonban – érthető okokból – nem akarta felvállalni annak kockázatát, hogy a megtakarítások a valutaváltás következtében jó 30-40%-kal azonnal leértékelődjenek.

A 2008-as pénzügyi összeomlás drámai következményei ma már jól ismertek: Görögország változatlanul csödközeli helyzetben van, emellett Írország, Olaszország és általában a „déliel” helyzete is sok bizonytalanságot hordoz. Az elhúzódó recesszió és a kétszámjegyű munkanélküliség valamilyen mértékben a tagállamok mindegyikét sújtja. Miután azonban a menekültügyben folyó viták Európa-szerte meglehetősen élessé váltak, szerződés módosítást igénylő kérdésekben – legalábbis a 2017-es német és francia választásokig – komolyabb áttörés nem várható. A hosszabb távú folyamatok ugyanakkor mégis arra figyelmeztetik az Európai Uniót, hogy – a föderális valutaunió mellett – idővel a költségvetési politikát is új alapokra kell helyeznie. Az EU működéséről szóló szerződés 5. cikkében rögzített ún. „átfogó iránymutatások” ugyanis a

<sup>4</sup> Dobozi István (2015): „Euróunió=transzferunió” Népszabadság 2015. július 11.

<sup>5</sup> Lásd részletesen: Forgács Imre (2015): *Az eltűnő munka nyomában – a Big Data és a pénztőke évszázada*. Budapest: Gondolat Kiadó: 199-229.

jövőben már biztosan nem lesznek elegendőek a nemzeti gazdaságpolitikák összehangolásához. A jelenlegi költségvetési rendszer – különösen a 2008 utáni fejlemények ismeretében – teljes átalakításra szorul. A válság eddigi története lényegében igazolta *Robert Mundell* klasszikus téziséit, aki szerint a valutaövezetek nem lehetnek életképesek, ha nincs lehetőség jelentős belső transzferekre, vagyis költségvetési korrekciókra.<sup>6</sup> Elhúzódó válságok idején ugyanis elkerülhetetlen, hogy költségvetési újraelosztással csillapítsák azokat a sokkokat, amelyek a közös valutát használó országok gazdasági ciklusainak az eltéréseiből fakadnak. Nem szorul külön bizonyításra, hogy az Európai Unió jelenlegi büdzséje erre a célra teljesen alkalmatlan. Talán ezért kellene – különösen a Brexit által okozott válsághelyzetben – a „bentmaradó” 27 tagállamnak a költségvetési unió lehetőségét is mérlegelnie.

A költségvetési unió esélyeit természetesen rontja, hogy Nagy-Britannia várhatóan még évekig bizonytalansági tényezőt jelent az Európai Unió számára. A kilépésről szóló hivatalos bejelentésre – a sajtóhírek szerint – ebben az évben már nem kerül sor, ami azt is jelenti, hogy az új szerződés aláírása legkorábban 2019 elejére várható. A feltételek alakulásáról a nemzetközi sajtó folyamatosan tájékoztatni fog, s az új brit miniszterelnök – csakúgy, mint uniós partnerei – mindent megtesznek majd a sikeres tárgyalói imázs érdekében. Bár az Egyesült Királyság és az EU kapcsolatának újraépítésére többféle jogi lehetőség is kínálkozik, az alapképlet szinte megoldhatatlan. *Angela Merkel*, német kancellár már a népszavazás utáni napokban egyértelműen fogalmazott. Szerinte Nagy-Britannia a tárgyalások során nem „mazzoláshatja ki” az egységes piac számára kedvező elemeit. Vagyis nem lehetséges, hogy az EU-n kívül is élvezni fogja az előnyöket a kötelezettségek (például a munkaerő szabad áramlása) elfogadása nélkül. Így az elhúzódó, várhatóan nehéz tárgyalások szükségképpen veszélyeztetik az európai gazdaság egészének stabilitását, miután a globális pénzpiacok – különösen 2008 óta – egyre hajlamosabbak a szélsőséges reakciókra.

Ma már látható, hogy a kilépésre szavazók mennyire nem tudtak semmit a döntésük gazdasági következményeiről. A népszavazást követően azonnal megindult a tőke kiáramlása a brit befektetési- és ingatlanalapokból, és a nagyvállalatok beszerzési hajlandóságát jelző ún. menedzser-index is jelentősen csökkent. A tőzsdei pánik ugyan enyhülni látszik, de a *Bank of England* augusztusi bejelentései nem sok jóval biztatnak.<sup>7</sup> A recessziós félelmek miatt az alapkamatot megfelezték, ami 2008 óta amúgy is meglehetősen alacsony volt (0,50%), de mostantól történelmi mélypontra (0,25%) süllyedt. Mindez elsősorban a Brexitre szavazó idősebb generációkat és a nyugdíjasokat sújtja, miután nemcsak a folyószámla-megtakarítások, hanem például a nyugdíjalapok hozama is csökkenni fog. A mennyiségi könnyítés divatossá vált filozófiája (QE) jegyében a jegybank újabb 70 milliárd fontért vásárol állam- és vállalati kötvényeket a pénzkínálat növelése érdekében. A QE a britek esetében már a 435 milliárd fontos szintnél tart, vagyis az eladósodás is folytatódik. A legújabb „mentőcsomag” további eleme, hogy külön 100 milliárd fontot költenek a kereskedelmi bankok hitelezési támogatására (Term Funding Scheme) annak érdekében, hogy a reálgazdaság növekedése végre beinduljon. Az extra ösztönzésre már csak azért is szükség lehet, mert a *Bank of England* a Brexit hatására lefelé módosította előrejelzéseit:

6 Pogátsa Zoltán: i. m. 82. oldal

7 Az erről szóló kommentárok közül lásd például Larry Elliot (2016): „This is the Bank of England’s all-action response to Brexit” *The Guardian* 04.08.2016.

várakozása szerint a brit gazdaság növekedési üteme 2018-ig folyamatosan csökken, ami viszont a munkanélküliség emelkedését valószínűsíti.

Az egyik legnagyobb problémának ugyanis az tűnik, hogy a monetáris politika és a hagyományos pénzteremtési módszerek a „papírgazdaság” viszonyai között már nem működnek. Pontosabban: egyre kevésbé a reálgazdaságot szolgálják, inkább az adósság növelésének és a kevesek további gazdagodásának az eszközei. Az alacsony kamat mellett felvehető hitelek például az egekbe emelik a részvények és az ingatlanok árát, ami egyre újabb pénzügyi buborékok kialakulásához vezet. Számos elemzés szól arról, hogy még a nyereséges vállalatok sem elsősorban beruházásokra fordítják az „olcsó pénzt”. A minimális kamatszinten elérhető forrásokból felvásárolják például a saját részvényeiket, ezáltal is felhajtva azok tőzsdei árfolyamát. A befektetőket érthetően elsősorban a hozamok érdeklik, ezért a válság óta is az ún. innovatív pénzügyi termékeket keresik. A bankok által elszeretettel ajánlott bonyolult befektetési eszközök (CDO-k, ingatlanalapú származékos értékpapírok, stb.) viszont nemcsak alkalmatlanok a gazdasági növekedés ösztönzésére, hanem újabb pénzügyi válságokkal fenyegetnek. A 2008 óta eltelt időszak egyik fő tanulsága ugyanis éppen az, hogy a bankok és a pénzügyi rendszer jelenlegi szabályozása nincs felkészülve a makroszintű kockázatok kiszűrésére.<sup>8</sup> A pénzpiacok önszabályozásával kapcsolatos eddigi várakozások jórészt illúzióknak bizonyultak. Ezért a szabályozási eszköztár és az intézmények teljes megújítására lenne szükség, elsősorban a „papírgazdaság” korlátozása érdekében. Az átfogó pénzügyi reformfolyamat egyik kulcskérdése lenne az is, hogy az európai integráció eddigi csúcsteljesítménye, a GMU egy fokozatosan kiépülő költségvetési unió jogi keretei között működjön.

## 2. A KÖLTSÉGVETÉSI UNIÓ KEZDETEI

Az időigényes és meglehetősen bonyolult reformfolyamat első lépését az *Európai Pénzügyi Stabilizációs Mechanizmus* (European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM) létrehozásával lényegében már megtették. Ennek segítségével a tagállamok uniós pénzügyi támogatásban részesíthetők, ha „súlyos nehézségek komoly veszélye áll fenn”.<sup>9</sup> Az éves költségvetés többszörösét tartalmazó *Európai Pénzügyi Stabilitási Alapot* (European Financial Stability Fund – EFSF) már kifejezetten a bajba jutott euróövezeti tagok megsegítésére hozták létre. Ebből az alapból a görögöknek juttatott három mentőcsomagon kívül Írország, Portugália, Spanyolország és Ciprus is részesedett. Ismert, hogy az EFSF által nyújtott támogatásokban a mentőakciókban jártas

8 A magyar nyelven is elérhető gazdag szakirodalomból lásd például Kreisz Brigitta (2013): „A gazdasági kormányzás koncepciója a változó európai közjogi helyzetben” In: Fantoly Zsanett, Gácsi Anett Erzsébet (szerk.) *Állam és jog – kodifikációs kihívások napjainkban* Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; Mérő Katalin-Piroska Dóra (2013): „A makroprudenciális szabályozás- és felügyelés keretrendszerének kialakulása – egy paradigmaváltás elemzése” *Hitelintézet Szemle* 2013(4)

9 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) egységes szerkezetbe foglalt változata 122. cikk (2) bekezdés

*Nemzetközi Valutaalap* is részt vesz, ami – a terhek nemzetközi megosztása mellett – a források odaítélésének kormányközi jellegét is egyértelművé tette.<sup>10</sup>

2010 októberében újabb, jelentős döntés született, mintegy megelőlegezve a majdani költségvetési uniót – a valutaövezet számára *Európai Stabilitási Mechanizmus* (European Stability Mechanism – ESM) néven egy állandó pénzalap létrehozásában is megállapodtak. A központosított, mintegy 700 milliárd eurós összegből azoknak a tagállamoknak nyújtható kölcsön, amelyek elfogadják az uniós intézmények által meghatározott feltételeket. A pénzt jellemzően stabilizációs célokra lehet fordítani, ideértve a strukturális kiigazításokat, az adósságvásárlást akár az elsődleges, akár a másodlagos pénzpiacokon, de lehetőség van arra is, hogy a kormányok az uniós forrásból bankokat tőkésítsenek fel. Ezek a finanszírozási módok abban az értelemben biztosan jogsértőek, hogy az állami támogatások – főszabályként – tiltottak az európai jogban. Az *Európai Bizottság* azonban 2008 után mégsem tehetett mást, minthogy jóváhagyta a tagállamok több ezer milliárdra rúgó bankmentő csomagjait. Ugyanezt tette az *Európai Bíróság* is, amely 2012-ben jogszerűnek ismerte el az *Európai Stabilizációs Mechanizmus* finanszírozási gyakorlatát.<sup>11</sup>

A költségvetési unió „robotosai” azonban – ha lassan is – de tovább folytatták kitarító munkájukat. Elsősorban a németek szorgalmazták, hogy szülessen új szerződés a költségvetési fejeletről, ami felváltja a *Stabilitási és Növekedési Paktumot*, de oly módon, hogy annak főbb rendelkezéseit beépíti a rendszerébe. A 2012-es *Pénzügyi Stabilitási Szerződést* (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union – TSCG) nemcsak az euróövezet 19 tagja, hanem további 6 tagállam is ratifikálta. Nagy jelentőségű lépés, hogy az új szerződés aláírói ekkor szakítottak először a ma már bornírtnak nevezhető kormányközi rendszerrel. A TSCG hatályba léptető rendelkezése ugyanis úgy szólt, hogy elegendő 12 tagállam ratifikációs nyilatkozata, vagyis az érvényességhez nincs szükség az euróövezet valamennyi tagjának az egyetértésére. Megjegyzendő, hogy a brit különutasság legújabb korszaka is ekkor kezdődött, miután a „népszavazó” *David Cameron* már ekkor sem fogadta el, hogy az uniós intézmények nagyobb szerepet kapjanak a gazdasági kormányzásban. Természetesen nem értett egyet azzal a szigorú német javaslattal sem, amelynek alapján a referenciaértékektől való komolyabb eltérés esetén a tagállamoknak automatikus korrekciós mechanizmusokat kell életbe léptetniük.

A mindmáig csak jelképes uniós költségvetés miatt van szükség olyan látványosnak tűnő kezdeményezésekre is, amelyekkel például az *Európai Bizottság* – együttműködve az *Európai Beruházási Bankkal* – megpróbálja az évek óta stagnáló reálgazdasági befektetéseket ösztönözni. A sajtóban csak *Juncker-tervként* reklámozzák az újabb pénzalapot (*European Fund for Strategic Investment* – EFSI), amelyet elsősorban infrastrukturális, környezetvédelmi, valamint kis- és középvállalatokat segítő beruházások támogatására hoztak létre.<sup>12</sup> Szakmai körökben ugyan régóta

10 Az EFSF eddig összesen 544 milliárd eurós keretéhez az IMF mintegy 105 milliárd euróval járult hozzá. A legnagyobb kedvezményezettek a görögök voltak (216+86 milliárd), majd a sorban Portugália (77 milliárd), Írország (68 milliárd), Spanyolország (41 milliárd) és Ciprus (13 milliárd) következett. Idézi: Andrew Duff: I.m.: 10. oldal

11 C370/12 Thomas Pringle v Government of Ireland, Ireland and the Attorney General EU:C:2012:756

12 A jogszabályi alapokat és az értelmetlenül bonyolult intézményrendszert lásd részletesen: Az Európai Parlament és a Tanács 2015/1017 rendelete az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról. OJL 169 1.7.2015.

vitatják a közvetlen gazdaságfejlesztésre irányuló, hasonló programok hatékonyságát, de az EFSI esetében már az összeg miatt sem igazán érdemes a részletekben elmerülni. Eddig 9 tagállam jelezte ugyan társfinanszírozói szándékát, de a három évre tervezett, összesen 315 milliárd euró aligha lesz képes olyan mennyiségű tőke mobilizálására, amely már érdemben befolyásolhatná az európai növekedést.

### 3. ÁLLANDÓ EGYEZTETÉSEK, LÁTHATÓ EREDMÉNYEK NÉLKÜL

A 2008-as válságra adott lassú, késedelmes reakciók azt bizonyították, hogy a gazdasági kormányzás intézményrendszere – a megtett jogi lépésekhez képest is – gyökeres átalakításra szorul. Egyre nő ugyanis a távolság a populista politikai „megoldások” (lásd Brexit) és a komolyabb szakmai javaslatok között. Az utóbbiak általában kevésbé érik el a médiaküszöböt, pedig mindig jóval többet mondanak a valóságos problémákról. Vannak például, akik jelentősen megnövelnék az uniós forrásokat, de a pénzt nem a gazdasági eredményeit tekintve kétes, ám a korrupciót biztosan növelő támogatási programokra fordítanák. Fontosabb lenne például a 21. századi munkaerő összehangolt képzése Európában, és a meglehetősen elavult intézményrendszer is gyorsabban, hatékonyabban működhetne. 2012-ben az *Európai Tanács*, az *Európai Bizottság*, az *Európai Központi Bank* és az *Eurócsoport* elnökei még együtt jelentették be egy valódi (genuine) gazdasági és pénzügyi unió létrehozását.<sup>13</sup> Értékelésük szerint a bankunió és az európai szinten központosított bankfelügyelet jelentheti az első lépést, amelyet a tőkekövetelmények egységes szabályozásának is ki kell egészítenie. A „négy elnök” javaslatai szerint fokozatosan épülne ki a költségvetési unió, amely felhatalmazást kapna közös államkötvények kibocsátására és idővel egy egységes kincstári hivatal is működtetne. *Barroso*, korábbi bizottsági elnök kifejezetten egy – az Egyesült Államokéhoz hasonló méretű – stabilitási kötvénypiac szükségességéről beszélt, s az *Európai Központi Bank* is bejelentette, hogy nagyszabású nyílt piaci műveleteket készít elő (outright monetary transactions).

A 2014-es európai választási eredmények azonban egyértelműen jelezték, hogy a politikai feltételek megváltoztak, s már egyáltalán nem kedveznek a föderalizmust erősíteni kívánó intézményi reformoknak. Az új *Európai Parlamentben* egyre többen képviselik a „nemzetek Európája” álláspontot, s – az euroszkeptikusok mellett – a kifejezetten EU-ellenes nacionalista jobboldal befolyása is erősödött. Ebben a helyzetben a *Jean-Claude Juncker* által vezetett *Európai Bizottságnak* a költségvetési unióval kapcsolatban is kevésbé nagyratörő, inkább pragmatikus álláspontot kellett kialakítania. Ezért a sokszereplős rendszer már-már áttekinthetetlen bonyolultsága vélhetően csak igen lassan változik, különös tekintettel arra, hogy a britekkel is hosszadalmas és kemény kiválási tárgyalások várhatók.

A gazdasági döntéselőkészítés mai rendszere szinte követhetetlenül bonyolult, s nem egyszerűbb a helyzet a formális döntéshozó szinteken sem. A gazdasági, költségvetési tárgyú dokumentumokat általában az ECOFIN, vagyis a pénzügyminiszterek terjesztik a legfőbb politikai döntéshozó, az *Európai Tanács* elé, de a valutaövezeti napirendekben ezt a szerepet az ugyancsak

<sup>13</sup> Lásd részletesen Andrew Duff: I.m.: 13-14. oldal



informálisan működő *Eurócsúc*s (Euro Summit) is átveheti. Az *Európai Bizottság* elnöke, illetve az *Európai Központi Bank* elnöke mindkét csúcsszerv munkájában értelemszerűen részt vesz, az igazi „főszereplők” azonban azok a pénzügyi technokraták, akik az immár kétszintű felügyeleti rendszerben, az EKB apparátusában dolgoznak, vagy/és a testületi előterjesztéseket, illetve a 28 tagállam politikusainak a felkészítő anyagait írják. E láthatatlan, „ötödik hadoszlop” tagjai szakmai okokból vélhetően inkább a költségvetési unió mellett köteleződtek el, de álláspontjukat mindig a „megrendelők”, végső soron a tagállamok vezető politikusai formálják. A szakértői hálózat élén jelenleg az *Eurócsoport*ot 2013 óta vezető holland pénzügyminiszter, *Jeroen Dijsselbloem* áll, aki – a már idézett – *Európai Stabilitási Mechanizmus* (ESM) igazgatóságának elnöki tisztségét is betölti.

A jelenlegi rendszer bonyolultsága az egyik oka annak, hogy gazdasági kormányzás az Európai Unió szintjén gyakorlatilag nem létezik. Erre tulajdonképpen már a szerződés szövegéből is következtethetünk, miután az csak a tagállami gazdaságpolitikák „összehangolásáról” szól, és még a valutaövezet esetében sem utal a *közös európai gazdaságpolitika* kialakítására, illetve annak végrehajtására.<sup>14</sup> A döntéshozatali gyakorlat évtizedek óta nem tud elszakadni például a „kormányközi” tradíciótól, ami pedig egy 27 tagú Unióban sem fog működni. A *Tanácsban* még azokban az esetekben is próbálkoznak a konszenzus elérésével, amelyekben a szerződés már a minősített többségi szavazást is lehetővé tette.<sup>15</sup> Sem az *Európai Bizottság*, sem a *Miniszterek Tanácsa* nem elég erős ahhoz, hogy a gazdaságpolitikai döntéseket a kisebbséggel is elfogadtassák. Legalább ilyen fontos lenne az is, hogy a jogilag kötelező döntések végrehajtásának elmaradása esetén alkalmazzák az – amúgy papíron létező – szankciókat. Ezért például ma az *Eurócsoport* sem több tekintélyes diplomáciai fórumnál, ahol a résztvevők udvariasan tájékoztatják egymást a gazdasággal kapcsolatos aggodalmaikról, de fel sem merül, hogy esetleg maguk kezdeményezhetnének jogalkotói döntéseket.

Talán e néhány kiragadott példa is elegendő annak jobb megértéséhez, hogy az *Unió költségvetési gazdálkodása* miért fullad rendszeresen az évekig tartó egyeztetések tengerébe. Az intézményi háttérben és a szabályozásban rejlő okok eléggé nyilvánvalók: az *EU jelenlegi gazdasági kormányzása* hatékonysági szempontból messze elmarad bármely szövetségi állam döntéshozatali rendszerétől. Így csupán ábrándokat kergetünk, ha a szerződések legalább részleges módosítása nélkül akár költségvetési, akár menekültügyben egységes fellépést várunk az Európai Uniótól. Erre pedig a Brexit által is súlyosbított gazdasági és közjogi válsághelyzetben különösen nagy szükség lenne.

14 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) egységes szerkezetbe foglalt változata 5. cikk (1) bekezdés.

15 Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) egységes szerkezetbe foglalt változata 16. cikk (4) bekezdése szerint 2014. november 1-jétől a minősített többséghez a Tanács tagjai legalább 55%-ának – legalább tizenöt tag által leadott, egyben az Unió népességének legalább 65%-át kitevő tagállamokat képviselő – szavazata szükséges.

## 4. EGY LEHETSÉGES SZERZŐDÉSMÓDOSÍTÁS: A FRANKFURTI JEGYZŐKÖNYV<sup>16</sup>

A tervezet Praeambuluma szerint a valutaövezet tagállamai továbbra is céljuknak tekintik Európa népei között az „egyre szorosabb unió” (ever closer Union) létrehozását. A szerződésmódosítás, amely megtartja a 2010-es Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM), valamint a 2012-ben elfogadott Pénzügyi Stabilitási Szerződés (TSCG) szabályait is, egy újabb jegyzőkönyv formájában csatlakozna a hatályos szerződések rendelkezéseihez.<sup>17</sup> A Frankfurti Jegyzőkönyvet elfogadó tagállamok céljuknak tekintenék a bankunió, a tőke, valamint a pénzügyi és digitális szolgáltatások egységes piacának kiépítését. Szükségesnek tartják, hogy az Európai Unió szintjén egy erős és demokratikus végrehajtó hatalom jöjjön létre (a strong democratic executive authority at the Union level), illetve a GMU végül költségvetési unióvá alakuljon át.

### 4.1 A VALUTAÖVEZET KÖZÖS GAZDASÁGPOLITIKÁJA MEGOSZTOTT HATÁSKÖRBEN

A *Frankfurti Jegyzőkönyv* által javasolt tartalmi változtatások közül elsőként kell kiemelni a *hatáskörmegosztás* kérdését. A hatályos uniós jog szerint, ha egy meghatározott területen a szerződések a tagállamokkal megosztott hatáskört ruháznak az Unióra, akkor a közösségi jogalkotás elsőbbsége érvényesül. Vagyis a tagállamok az adott területen csak akkor és olyan terjedelemben alkothatnak kötelező erejű jogi normákat, amennyiben a megosztott hatáskört az Unió nem gyakorolja. Ezért valóban történelmi fordulatot jelentene, ha a tagállamok gazdaságpolitikájának „összehangolását” a *valutaövezet közös gazdaságpolitikája* váltaná fel – mondjuk például – a foglalkoztatáspolitikai területén. Ez a gyakorlatban azt jelentené, hogy a valutaövezet tagjai külön-külön nem szabályozhatnák azokat a kérdéseket, amelyekben az Unió élni kíván elsőbbségi jogával.

### 4.2 HATÁSKÖRÖK ÁTRENDEZÉSE

A régóta napirenden lévő változtatások iránya a Brexit utáni helyzetben aligha lehet kétséges: a kormányközi jelleg szűkítésével az uniós szervek végrehajtó hatalmát kell erősíteni.

<sup>16</sup> Lásd részletesen: Andrew Duff: i.m: 31-41. oldal

<sup>17</sup> A Lisszaboni Szerződés módosításaival egységes szerkezetbe foglalt szerződések a már többször idézett *Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ)*, illetve az *Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ)*. A szerződéses joganyaghoz tartozik a jelenleg 37 témakörben csatolt (például az *Eurócsoportról szóló, vagy a Központi Bankok Európai Rendszeréről és az EKB Alapokmányáról szóló*) jegyzőkönyv is. Az ESM és a TSCG tartalmáról e tanulmány korábbi alfejezete adott rövid összefoglalót.

#### 4.2.1 AZ EURÓPAI PÉNZÜGYMINISZTER

A jegyzőkönyv talán legfontosabb eleme, hogy komoly pénzügyi végrehajtó hatalommal ruháznák fel a *Bizottságot*, amely – a jelenlegi feladatai megtartása mellett – az *EU Kincstárnokaként* (Treasurer) is működne. Ezen hatáskörében nemcsak önálló hitelműveleteket hajthatna végre, hanem a kötvénykibocsátás, sőt az adóztatás joga is megilletné. A javaslat elfogadása esetén lényegében a *Bizottság* működtetné az európai pénzügyi rendszert, s – a bevételek biztosítása mellett – az adójogszabályok végrehajtásáért, az esetleges szankciók kiszabásáért is felelős lenne. Fontos vívmányt jelentene, hogy a *Kincstár* egyetlen közös alapba (European Monetary Fund) vonná össze azokat a – korábban létrehozott – uniós forrásokat is, amelyekből a pénzügyi válság által sújtott tagállamok szigorú feltételek mellett részesedhetnének. A megnövelt hatáskör egyértelműen erősítené a *Bizottság* elnökének pozícióját, miután ő nevezné ki az európai pénzügyminiszter (Treasury Secretary) tisztségét betöltő bizottsági alelnököt. A föderalizmus irányába tett igen jelentős lépés, hogy az alelnök egyedül képviselhetné pénzügyekben az euróövezet egészét az IMF-nél és a többi nemzetközi szervezetben. Ezt a feladatot ugyanis jogilag – a *Bizottság* javaslata alapján – jelenleg a 19 euróövezeti tagból álló *Tanács* látja el.<sup>18</sup>

#### 4.2.2 AZ EURÓCSOPORT, AZ EURÓCSÚCS ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENT ERŐSÍTÉSE

Fontos javaslat az is, hogy az eddig csak informális testületként működő *Eurócsoport* (Eurogroup) váljon a *Pénzügyminiszterek Tanácsa* önálló alakzatává. Hasonlóan a többi tanácsi formációhoz – az *Európai Parlamenttel* közösen – lássa el a valutaövezetre vonatkozó jogalkotási és költségvetési feladatokat. Azok a tagállamok, amelyek már csatlakoztak a valutaövezet „előszobáját” jelentő árfolyam-mechanizmushoz (ERM), ugyancsak képviseltethetik magukat a *Tanács* ülésein, de a teljes jogú tagságig nem rendelkeznek szavazati joggal. A megújult *Eurócsoport* esetében is a rendes jogalkotási eljárásra, illetve a minősített többségi döntéshozatalra vonatkozó szabályokat kellene alkalmazni. A valutaövezeti állam- és kormányfőkből álló *Eurócsúcs* (Euro Summit) is formális testületként működne a jövőben, s üléseire – valamennyi tagállam képviselője mellett – meghívnák a *Bizottság* elnökét, a *Kincstárt* vezető bizottsági alelnököt, az *Eurócsoport*, valamint az EKB elnökét is. Jelentős újítás lenne, hogy az *Európai Parlamentnek* a valutaövezetből választott képviselői – bár az EP-n belül nem alkotnának önálló kamarát – külön szavazhatnának az euróövezet költségvetéséről és adóztatási kérdéseiről.

<sup>18</sup> A tervezet ezért javasolja hatályon kívül helyezni az EUMSZ 138. cikk (2) bekezdését.

### 4.2.3 AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK A KINCSTÁR PÉNZÜGYI KÖZVETÍTŐJE

A *Frankfurti Jegyzőkönyv* újrendezné a monetáris igazgatás, vagyis a *Központi Bankok Európai Rendszerének* intézményi kapcsolatait is. Az *Európai Központi Bank* a továbbiakban – a *Kincstár* pénzügyi közvetítőjeként (fiscal agent) – a devizatartalékok tartásának és kezelésének feladatait is ellátná. Az EKB-nak az *Európai Bizottsággal* kellene konzultálnia, mielőtt a *Nemzetközi Fizetések Bankja* (Bank for International Settlements) fórumain a valutaövezetet képviselné. A jelenleg hatályos szerződés szerint<sup>19</sup> az *Európai Központi Bank* elnökét, alelnökét és az *Igazgatóság* további négy tagját az *Európai Tanács* nevezi ki minősített többséggel olyan személyek közül, akik monetáris vagy banki területen elismert szakmai tekintéllyel és tapasztalattal rendelkeznek. Mindenképpen pozitív változás lenne, ha – miként az a jegyzőkönyvben szerepel – az európai pénzügypolitika meghatározó szereplői megbízatásukat a jövőben nem az állam- és kormányfőktől, hanem a *Tanács* és az *Európai Parlament* közös döntésével kapnák.

### 4.2.4 ÚJ SZEREPLŐK AZ EKB KORMÁNYZÓTANÁCSÁBAN

Az *Európai Központi Bank Kormányzótanácsa* az *EKB Igazgatósága* tagjaiból, és azon tagállamok központi bankjainak elnökeiből áll, amelyek hivatalos pénzneme az euró. A jegyzőkönyv szerint új szereplőként az *Eurócsoport* elnöke és a *Kincstárt* vezető bizottsági alelnök is részt vehetne szavazati jog nélkül a *Kormányzótanács* ülésén. Az uniós pénzügyi igazgatás súlyát az is növelné, hogy a *Tanács* elnöke helyett, az *Európai Bizottság* rendelkezne azzal a joggal, hogy megvitatás céljából indítványt terjesszen az *Európai Központi Bank Kormányzótanácsa* elé.

## 4.3 KIBŐVÜLŐ ESZKÖZTÁR

A hatáskörök átrendezésének nyilvánvalóan csak akkor van értelme, ha az uniós szervek gazdasági mozgásteret is nő.

### 4.3.1 KÖZÖS ADÓJOGSZABÁLYOK

Jelentős fordulatot hozna az a módosítás, amely szerint az *Eurócsoport* és az *Európai Parlament* közösen alkotná meg a valutaövezetben kötelezően alkalmazandó adójogszabályokat. Miután a jegyzőkönyv javaslata szerint az adóharmonizáció a közvetlen és a forgalmi adókra egyaránt kiterjedne, ez nemcsak a költségvetési unió irányába tett fontos lépés lenne, hanem a tagállamok közötti káros adóverseny is csökkenthetné. Ez néhány esetben – például Luxemburg esetében – különösen indokolt lenne. Az integráció egyik tekintélyes alapító tagja az uniós gazdagok

<sup>19</sup> EUMSZ 283. cikk (2) bekezdés

(Svédország, Dánia, Hollandia, Németország) egy főre jutó GDP-jének több mint kétszeresével büszkélkedhet, ami azonban szinte kizárólag a kiterjedt offshore tevékenységéből származik.

### 4.3.2 ÚJ SAJÁT BEVÉTELEK

Az állam- és kormányfők addig biztosan nem mondanak le a vétőjogukról, amíg az Európai Unió költségvetésében folyamatosan nő a tagállami befizetések és csökken az ún. saját bevételek aránya. Márpedig a közös költségvetés elkerülhetetlenül a politikai unió sorsára jut, ha a bevételek összetételén nem sikerül belátható időn belül változtatni. Jelenleg ugyanis az EU komolyabb kezdeményezései gyakran – a saját források hiánya miatt – válnak reménytelenné. Ezért is lenne történelmi jelentősége annak, ha – a *Frankfurti Jegyzőkönyv* módosító javaslata szerint – az *Európai Parlament* és az *Eurócsoport* a saját bevételek új kategóriáiról is dönthetne.

### 4.3.3 KIEGÉSZÍTŐ KÖLTSÉGVETÉS A VALUTAÖVEZET SZÁMÁRA

Az unió jövője szempontjából ugyancsak kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy az *Eurócsoport* és az *Európai Parlament* kiegészítő költségvetést (supplementary budget) fogadna el a valutaövezet számára, ami – többek között – pénzügyi stabilizációs célokat is szolgálna. Már-már forradalmi tettek minősülne, ha legalább a valutaunió költségvetése esetében az érintett tagállamok nem ragaszkodnának az egyhangú szavazás dogmájához. Ez a látszólag csak eljárásjogi kérdés a költségvetési unió egyik legfőbb akadály, bár – amint röviden utaltunk rá – a *Pénzügyi Stabilitási Szerződés* ratifikálásakor már sikerült a vétőjog okozta korlátokat áttörni. Az európai integráció története bővelkedik különleges intézményi megoldásokban, de ebben az esetben követhetnék a nemzetállamok költségvetési gyakorlatát, miután az általában sehol nem igényli az egyhangú szavazást. Egyébként vélhetően a modern parlamentarizmus végét is jelentené, ha a költségvetési törvények elfogadását a nemzeti alkotmányok a politikai pártok teljes egyetértéséhez kötnék.

### 4.3.4 AZ ÁLLAMADÓSSÁGOK KÖZÖS MENEDZSELÉSE

A fontosabb javaslatok közül még feltétlenül kiemelendő az EUMSZ 125. cikkének módosítása, ami jelenleg korlátozza a tagállamok pénzügyi felelősségét, és tiltja az adósok kimentését is (no bail-out rule).<sup>20</sup> Az új szabály szerint az *Európai Parlament* és az *Eurócsoport* – az *Európai Központi Bankkal* való konzultáció után – szigorú feltételekkel ugyan, de működtethet egy közös államadósság-menedzselő rendszert. Hasonlóan fontos lenne a „túlzott költségvetési hiány” esetére előírt eljárási szabályok módosítása (EUMSZ 126. cikk) is a valutaövezetben. A változ-

---

<sup>20</sup> Eszerint az Unió és a tagállamok nem felelnek egy másik tagállam központi kormányzatának, regionális vagy helyi közigazgatási szerveinek, közjogi testületeinek, egyéb közintézményeinek vagy közvállalkozásainak kötelezettségeiért, és nem vállalják át azokat; ez nem sértheti a valamely meghatározott projekt közös megvalósítására vonatkozó kölcsönös pénzügyi garanciákat.

tatás lényege abban foglalható össze, hogy az *EP* és a *Bizottság* erősebb jogi eszközöket kapna az eljárásban, és – többek között – alkalmazni kellene a fordított minősített többségi szavazás intézményét is. Ez a lényegét tekintve azt jelenti, hogy a *Bizottság* javaslatait a *Tanácsban* nem elfogadtatni kell minősített többséggel, hanem meg kell szerezni a kiemelt támogatást annak elutasításához.

## 5. A FRANKFURTI JEGYZŐKÖNYV

### – LEHETSÉGES ALTERNATÍVA A SZÉTESÉssel SZEMBEN

Az elnevezés több szempontból is szimbolikus jelentéssel bír. Köztudott, hogy ma Frankfurt a székhelye az *Európai Központi Banknak*, amely az egyetlen, valóban föderálisnak nevezhető uniós intézmény. A névválasztás ugyanakkor a *Frankfurti Nemzetgyűlésre* is utal, amely 1848-ban, az ottani Szent Pál székesegyházban deklarálta először az egységes Németország szükségességét. Ez olyan történelmi örökség, amelyre a jogászok és a politikusok a mai szövetségi köztársaság alkotmányos berendezkedését is visszavezetik. *Andrew Duff* fentiekben ismertetett tervezete a hatályos uniós szerződések lehetséges módosításáról egyelőre semmilyen politikai vagy közjogi jelentőséggel nem bír. Mégis figyelni kellene az *Európai Parlament* volt képviselőjének javaslatára, mivel a *Frankfurti Jegyzőkönyv* a mai Európa legfontosabb sorskérdéseiről szól. A szabályozási javaslatok és a kommentárok szinte egy természettudományos kísérlet erejével győznek meg arról, hogy az európai integráció – gyökeres átalakítások nélkül – fenntarthatatlan. A brit népszavazás sokkoló eredménye és az azt követő pánik, amely végigsöpört a világ pénzüpiacain, talán másokat is meggyőz a felvetett kérdések aktualitásáról.

*A kézirat kiegészítése lezárva 2016. augusztus 15-én.*