

SZÜCS TAMÁS

## QUO VADIS, EURÓPA?

*Európa utat keres. A gazdasági válságból való kitörés az Európai Unió gazdasági és politikai megújulását egyszerre követeli. Valódi egységet, mélyebb integrációt. A „nemzetállamok föderációja” felé vezető út a szorosabb gazdaságpolitikai koordináción keresztül vezet. Az elmúlt időszak tapasztalataiból jól látható, hogy az EU történetének eddigi legsúlyosabb válsága némileg paradox módon egyben további fejlődésének egyik legnagyobb lehetőségét is magában rejt.*

Európa utat keres. A gazdasági válságból való kitörés az Európai Unió gazdasági és politikai megújulását egyszerre követeli. Valódi egységet, mélyebb integrációt. A „nemzetállamok föderációja” felé vezető út a szorosabb gazdaságpolitikai koordináción keresztül vezet. Az EMU működésével kapcsolatban három olyan kihívás azonosítható, amelyek már a most kibontakozó euróövezeti szuverénadósság-válság előtt is rendszerszintű problémát jelentettek: a tagállamok eltérő versenyképessége, a közösen elfogadott szabályok be nem tartása, illetve az állam nélküli valuta működtetése. E strukturális gyengeségek és az ebből eredő akut gondok kezelésére az Európai Unió az elmúlt időszakban egy öt kezdeményezéscsoportból álló átfogó stratégiát dolgozott ki. Ezek közül az első négy – új adósságfinanszírozási eszközrendszer, a makrogazdasági stabilitás megerősítése, a versenyképesség növelése, egy európai bankunió alapjai – inkább gazdasági jellegű, az utolsó – egy valódi politikai unió körvonalai – elsősorban a politikai legitimációs válságra kíván válaszolni. Az állampolgárok egyre nagyobb hányada hátrál ki saját politikai elitjének válságkezelési kezdeményezései, valamint az európai integráció további mélyítése mögül. Éppen ezért a megoldáshoz elengedhetetlen az európai demokrácia megerősítése, amelynek alapja a kölcsönös felelősségvállalás, közös európai érdekeink felismerése. A válságból kivezető út keresése során kialakított különféle intézkedéscsomagok összességében az Európai Unió komplexitását hűen tükrözve, valójában egy átfogó választ testesítenek meg, és a mindenkori gazdasági és politikai fejleményekre rugalmasan reagáló egészet képeznek. Az elmúlt időszak tapasztalataiból jól látható, hogy az EU történetének eddigi legsúlyosabb válsága, némileg paradox módon, egyben további fejlődésének egyik legnagyobb lehetőségét is magában rejt.

### 1. VÁLSÁG ÉS LEHETŐSÉG

Európa utat keres. Nem először, elég csak a két legközelebbi sorsfordulóra, a második világháborút követő időszakra és a 1989-es rendszerváltozásra gondolnunk. Most visszatekintve már jól láthatóak az azóta bekövetkezett történelmi léptékű változások, és összességében vitathatatlanok az elért eredmények. Túlzás nélkül állítható, hogy az Európai Közösségek létrehozásához hasonló vízióra van szükség ma

is Európa új helyének megtalálásához a rohamléptekkel globalizálódó világban. Minden rendszer, minden szövetség és kapcsolat valódi tesztje egy válsághelyzet. Az utóbbi két-három évtized globális fejleményei, a 2008-ban kezdődött gazdasági világválság és az abból kibontakozó euróövezeti szuverénadósság-válság olyan kihívásokkal szembesíti az Európai Uniót, s ezen belül specifikusan az eurózónát is, amelyekre a válasz most van kibontakozóban. A válaszkeresés egyik fontos eleme az Európai Bizottság elnökének, *J. M. Barrosonak* 2012 szeptemberében az Európai Parlamentben tartott, az Unió helyzetét elemző beszéde<sup>1</sup>. Ez a gazdaságpolitika tekintetében egyértelműen fogalmaz: „*A helyzet világos: minden tagállam gazdasági döntései hatással vannak a többiekére. Tehát szükségünk van egy szorosabb gazdaságpolitikai koordinációra. (...) Szükségünk van egy erős és kötelező érvényű keretrendszerre a nemzeti döntéshozatal számára a legfontosabb gazdaságpolitikákban, hogy megelőzzük az egyensúlyhiányok kialakulását.*” Az Uniót érő kihívások közül ebben az írásban az Európai Monetáris Uniót (EMU), illetve magát az EU-t érintő néhány főbb kérdésre összpontosítunk, bemutatva az eddigi válságkezelési kezdeményezéseket és a formálódó terveket.

Az EMU működésével kapcsolatban három olyan kihívás azonosítható, amelyek már a globális gazdasági válság és az abból kibontakozó euróövezeti szuverénadósság-válság előtt is rendszerszintű problémát jelentettek.

Az első ilyen probléma gazdasági jellegű volt: a közös valuta ellenére a tagállamok gazdasági erős versenyképességi különbségeket rejtettek magukban. A rosszabbul teljesítő tagállamoknak már a 2000-es évek elejétől jelentős szerkezeti átalakításra lett volna szükségük. A strukturális átalakításhoz nélkülözhetetlen újraelosztó rendszerek szabályozását azonban – a politikai retorikán túl – semmilyen külső erő nem kényszerítette ki. Az Európai Uniónak a tagállami költségvetések legnagyobb hányadát kitevő újraelosztási területeken (szociális ellátórendszer, egészségügy, nyugdíjbiztosítás, oktatás stb.) csekély a szabályozási kompetenciája, a jog erejével képtelen „visszatartani” a nem fenntartható módon költekező tagállamokat. A 2000-es években az olcsó hitel globális piacon megjelenő kínálata pedig nem hatott ösztönzően a gazdaságilag megalapozatlan költségvetési kiadásokat vagy fejlesztési trendeket finanszírozó nemzeti költségvetések visszaszorítására. Így uniós vagy piaci kikényszerítő erő hiányában az érintett tagállamok többsége igyekezett elkerülni a szerkezeti átalakításokat, késleltetni a népszerűtlen intézkedéseket.

Az Unió versenyképességének erősítése már az 1990-es évek óta napirenden van. A *lisszaboni stratégia* egyik fő célja a tagállamok és régiók közti gazdasági egyenlőtlenségek kiegyenlítése volt, de erre csak jogilag nem kötelező, laza koordinációs mechanizmusokat hozott létre. A strukturális és kohéziós alapok ugyan fontos forrásokat szolgáltattak az átalakításhoz, de ezek mértéke, komolyabb kormányzati elhatározás nélkül, önmagában nem volt elégséges a stratégiai szerkezetátalakításhoz. Az EU jelenlegi hosszú távú növekedési terve, az *Európa 2020 stratégia* célmeghatározása már pontosabb, eszközrendszere pedig erőteljesebb elődjénél.

1 José Manuel Durão Barroso: Az Unió helyzete, 2012 szeptember 12., Európai Parlament plenáris ülés, elérhető:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/596&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en> (hozzáférés: 2012. szeptember 14.)

A második probléma inkább politikai jellegű volt. A *Stabilitási és növekedési paktumot* (SNP) már 2003–2004-től több tagállam sem tartotta be, hiszen tartósan nem teljesítették maradéktalanul a költségvetési hiánycélokat. Ez a kötelezettség-szegés azonban gyakorlatilag érdemi szankciók nélkül maradt. A politikai alkuk egymás mulasztásainak „elnezéséről” aláásták az EMU szabályrendszerét, megteremtve a válság során kibontakozó politikai hitelvesztés egyik forrását. A monetáris unió költségvetési hiányra és államadósság-rátára épülő koordinációja így nem tudta hatékonyan helyettesíteni a rendszerből alapvetően hiányzó valódi fiskális koordinációt.

A harmadik probléma szabályozási eredetű volt. Az Európai Monetáris Unió létrehozása nem szokványos módon történt, nem előzte meg kellő hosszúságú és mélységű politikai integrációs folyamat. Ez tudatos döntés volt, az eurót „állam nélküli valutaként” bocsátották útjára, mivel az EMU-ban résztvevő tagállamok fontosnak tartották szuverenitásuk teljes megőrzését és nem hoztak létre kellő erejű közös intézményi keretet. Így a válság kitörésekor hiányzott egy hatékony uniós szintű bankrendszer megbízható működéséhez szükséges több szabályozási elem, így például az egységes európai betétbiztosítás, bankfelügyelet, a bankok újratőkésítésének, illetve szanálásának Európát átívelő szabályai.

A válság kezeléséhez komplex intézkedéscsomagok váltak szükségessé. Nem csupán a válság okozta tüneteket, hanem egyben az európai gazdasági és pénzügyi rendszer gyengeségeit okozó szerkezeti hiányosságokat is orvosolni kell. E szempontok mentén az Európai Unió válságkezelő intézkedései öt fő csoportra bonthatóak.

Az *első csoport* az akut szuverénadósság-válság kezelésre szolgáló eszközrendszer, amely magában foglalja az *európai pénzügyi stabilitási eszközt*, az *európai pénzügyi stabilitási mechanizmust* és az ezeket várhatóan 2012 végétől együttesen helyettesítő *európai stabilitási mechanizmust*, illetve a görög, portugál és az ír mentőcsomagokat.

A *második csoportot* az európai makrogazdasági stabilitást szolgáló intézkedések alkotják. Ezek sarokkövei a Stabilitási és növekedési paktumot megreformáló és egy új gazdasági kormányzati rendszert kialakító ún. „hatos csomag”, illetve az ennek folytatásaként előterjesztett ún. „kettes csomag”, az új „európai szemeszter” intézménye, valamint az új *Költségvetési paktumot* megfogalmazó kormányközi szerződés.

A *harmadik csoportba* a versenyképességi kihívásnak megfelelést célzó kezdeményezések tartoznak, amelyek mind a tagállamok, mind az EU szintjén intézkedéseket fogalmaznak meg. Ide tartozik az EU tízéves növekedési és versenyképességi keretrendszere, az Európa 2020 stratégia, a Növekedési és munkahely-teremtési paktum<sup>2</sup>, illetve maga az új 2014–2020-as többéves pénzügyi keret, amelynek számos növekedésösztönző prioritása is van.

---

<sup>2</sup> Európai Tanács következtetések, Melléklet: Növekedési és munkahely-teremtési paktum, 2012. június 28-29, 7. oldal, elérhető:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/HU/ec/131413.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/131413.pdf) (hozzáférés: 2012. augusztus 30.)

A *negyedik csoport* a bankunió megteremtését előirányzó intézkedéseket tartalmazza. Ide sorolható az új uniós pénzügyi felügyeleti rendszer, az európai betétgarancia rendszer, valamint az európai banki szabályozás egységes szabálykönyvének kezdeményezései. Ugyancsak ilyennek tekinthetők továbbá a bankmentések kiváltására szolgáló válságkezelési intézkedések, a mélyebben integrált európai bankfelügyeleti rendszer valamint az egységes európai betétbiztosítási és bankszanálási alapok létrehozását célzó kezdeményezések.

Az utolsó, *ötödik csoportnak* ma még csak a kontúrjai vehetőek ki, az Unió jövője szempontjából azonban ez talán az egyik legfajsúlyosabb terület: a politikai legitimitáció válságára adott válaszok. Közvéleménykutatások sora jelzi, hogy az európai állampolgárok egyre nagyobb hányada hátrál ki saját politikai elitjének válságkezelési kezdeményezései, valamint az európai integráció további mélyítése mögül. Ez egyrészt magyarázható az Európa-szerte hozott szükségzerű, de népszerűtlen gazdasági megszorító intézkedésekkel. Másrészt a gazdasági válság katalizálta az integrációval kapcsolatos, már régebb óta tartó társadalmi elhidegülés folyamatát, tovább mélyítette a vezetők és választók közti legitimitációs szakadékot, a szélesebb társadalmi rétegek „establishmentből” való kiábrándulását. Az Európai Alkotmányos Szerződés bukását (2005-ös francia és holland népszavazások) követő intézményi megoldások ugyan javítottak az EU demokratikus legitimitációjának hiányosságain, de összességében nem tudták ezt kielégítő módon orvosolni. Egyelőre nehezen megjósolható, hogy a következő időszakban rövid távon ez sikerülhet-e. A négy uniós intézmény elnöke által jegyzett, az EMU jövőjével foglalkozó jelentéstervezetből<sup>3</sup> is látható azonban, hogy a kérdéskör egyre erőteljesebb megjelenése a tagállamok belpolitikai napirendjében egyfajta lépéskényszerbe hozta az Európai Uniót ezen a téren.

Hangsúlyoznunk kell, hogy ezek az intézkedéscsomagokat nem egy előre lefektetett, egységes válságkezelési stratégia részeként, egyszerre alakították ki, hanem a válság mélyülésével párhuzamosan organikusan fejlődtek. Ez csak részben magyarázható a válság mélyülésének előre nem látható, hullámzó pályájával. A szakaszos megjelenés egyik oka, hogy az Unió stratégiai irányvonalát kijelölő állam- és kormányfők a válságkezelés során folyamatosan óvták nemzeti mozgásterüket. Így a kezdeményezések sorában első helyen a már meglévő eszköz- és intézményrendszer optimálisabb kihasználása, racionalizálása állt, hátrébb sorolva a belpolitikailag nagyobb kockázattal bíró, radikálisabb átalakításokat (pl. az EU kompetenciáit tovább erősítő szerződésmódosítást vagy a nemzeti szuverenitást egyes szakpolitikai területeken részlegesen csökkentő kezdeményezéseket).

A kibontakozó euróövezeti szuverénadósság-válság kezelése és a javasolt kezdeményezésekkel kapcsolatos piaci bizalmatlanság azonban az elmúlt két-három évben folyamatosan egyre nagyobb nyomás alá helyezte a tagállamok vezetőit. Ez eddig egyértelműen az európai integráció markáns mélyülését eredményezte, ám

<sup>3</sup> *Towards a Genuine Monetary Union*, az Európai Tanács elnökének jelentése (közös javaslat az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank és az Euróacsoport elnökeivel), 2012. június 26., elérhető: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/focuson/crisis/documents/131201\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/documents/131201_en.pdf) (hozzáférés: 2012. augusztus 30.)



éppen e változások gyorsasága és nagysága igen komoly kérdéseket is felvetett. Mára olyan uniós szintű alapvető gazdasági és politikai reformok is napirendre kerültek (pl. az új kormányközi szerződés vagy az Európai Bizottság által javasolt „bankunió”), amelyek mögött a 27 tagállam nem minden esetben tud feltétlenül egységesen felsorakozni, és amelyek a politikai vezetők számára jelentős belpolitikai kockázattal is járhatnak.

Az Európai Tanács elnöke által 2012. júniusban előterjesztett jelentés tervezete alapján (*lásd 2. lábjegyzet*) e kérdések/reformok jó részéről az Európai Tanács 2012 júniusában már megkezdte a vitát, amit az uniós állam- és kormányfők októberi, majd idén decemberi ülésükön fognak lefolytatni. Ez tízéves távlatban egy tényleges gazdasági és pénzügyi uniót céloz meg, amely értelemszerűen a megfelelő demokratikus felügyelet mellett történő politikai unió párhuzamos és fokozatos kiépülését is feltételezi.

A válságból kivezető út keresése során hozott különféle intézkedések (intézkedéscsomagok) együtt – mint említettük – átfogó választ adnak a válságra. Rugalmasan reagálnak a gazdasági és politikai fejleményekre, jól tükrözik az Európai Unió komplexitását. Ezt is figyelembe véve, joggal mondhatjuk, hogy a válság, miközben súlyos hátrányokat okoz, megnyitja a lehetőséget az Unió minőségi előrelépéséhez.

## 2. FŐBB GAZDASÁGPOLITIKAI KEZDEMÉNYEZÉSEK

### 2.1. AKUT VÁLSÁGKEZELÉSI INTÉZKEDÉSEK

A 2010-ben kirobbant és 2011–2012-ben elmélyülő szuverénadósság-válság fordulópontra jelent az Európai Unió gazdasági és gazdaságpolitikai fejlődésében. A válság legsúlyosabban az eurózónán belüli tagállamokat érinti. Ezek közös jellemzője az eltérő tagállami okok miatt, de hirtelen megnövekedett *államháztartási hiány* és egyre fenntarthatatlanabb pályát leíró *államadósság*. A bajba került országok általában kettős problémával néznek szembe: finanszírozni kell az egyre magasabb kamatokkal terhelt, sok esetben radikálisan bővülő államadósságot, miközben a költségvetési hiányt és ezáltal az államadósságot visszaszorító strukturális reformokat kell végrehajtani. A megszorult tagállamokkal szemben fellépő gyors piaci reakciók akut hatását hivatottak enyhíteni az EU által felállított *új finanszírozási eszközök*. Ezek célja, hogy a válságba jutott egyes eurózóna-tagállamokat a zóna tagállamai által közös visszafizetési garanciával ellátott, tehát a piaconál kedvezőbb feltételekkel nyújtott hitelekkel, hitelkonstrukciókkal segítsék. Az IMF-el közösen kialakított mentőcsomagok egyfajta „finanszírozási teret” (keretet és időt) teremtenek a válságba jutott eurózóna-tagok számára, hogy megvalósíthassák a kilábaláshoz szükséges szerkezetátalakításokat. A mentőcsomagok azonban szigorú feltételeket tartalmaznak, a kedvező hitelkonstrukciók csak hatékony reformok megvalósítása esetén elérhetőek, amelyeknek végrehajtását is alaposan ellenőrzik. Ezek az átalakítások majdnem minden esetben nagy társadalmi feszültségekkel, magas politikai felárral is járnak. 2012 augusztusáig Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország és Ciprus kért különböző formákban pénz-

ügyi segítséget az Uniótól, amelyek együttes volumene mintegy 255 milliárd<sup>4</sup> euró.

Az EU az első eurózóna mentőcsomagot (EU+IMF) 2010. május 2-án Görögország számára biztosította 110 milliárd euró értékben, amelyet 2011 októberében egy második, 130 milliárd euró nagyságú csomaggal egészített ki. Míg az első csomagot az eurózóna országai bilaterális alapon, az IMF-el szorosan együttműködve nyújtották, addig a második csomag uniós vállalását már az újonnan létrejött *európai pénzügyi stabilitási eszközön* keresztül (EPSE) finanszírozták. Az EPSE, amelyet 2010 májusában egy 2013. június 30-áig tartó, átmenti időszakra hoztak létre, olyan 780 milliárd<sup>5</sup> euró nagyságú kötelezettségvállalási alap, amelyen keresztül az eurózóna tagállamai garanciát vállalnak az EPSE által a piacokról felvett hitelek visszafizetésére. Az eurózóna tagállamai ezt a garanciát saját költségvetésük terhére nyújtják, egy előre meghatározott arányrendszer alapján. A rendszer legnagyobb garanciavállalója Németország, amely 211 milliárd euró erejéig szavatolja az EPSE hiteleinek visszafizetését. Az EPSE Görögországon túl jelenleg Írország, Portugália, Spanyolország és Ciprus számára nyújt finanszírozást. A már elfogadott görög, ír, portugál finanszírozási keret 192 milliárd euró, a spanyol bankszféra megsegítésére előreláthatóan 51–62 milliárd euró kerülhet mozgósításra, míg a ciprusi program igényét 2012 augusztusáig még pontosan nem határozták meg.

Az akut válságkezelésben az EPSE mellett egy kisebb volumenű pénzügyi eszköz, az *európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus* (EPSM)<sup>6</sup> is rendelkezésre áll. Ez gyakorlatilag az eurózóna számára is olyan hitelmechanizmust tesz lehetővé, amely az övezeten kívüli országok számára a fizetési mérlegről szóló rendelet<sup>7</sup> alapján már korábban is rendelkezésre állt. Az EPSM-en keresztül az Európai Bizottság a pénzügyi piacokon legfeljebb 60 milliárd euró erejéig, az EU költségvetésének garanciájával, hitelt vehet fel. Ez a hitel, egy feltételekkel ellátott programon keresztül elérhetővé válik a tagállamok számára. Mivel az EPSM besorolása uniós garancia mellett AAA, így az azt végül igénybevevő, rosszabb minősítéssel rendelkező tagállam a saját lehetőségeihez képest jóval olcsóbban jut hitelhez. A legfeljebb 60 milliárd eurós keretből jelenleg 48,5 milliárd euró van aktíválva Írország (22,5 milliárd) és Portugália (26 milliárd) számára.

A jelenleg működő EPSE és az EPSM legnagyobb problémája, hogy nem állandósult válságkezelési mechanizmusok, a két eszköz 2013. június 30-áig nyújthat új konstrukciójú hiteleket az eurózóna tagállamainak. Ahhoz azonban, hogy az EU egy permanens válságkezelési rendszert hozhasson létre, az Európai Unió Szerződéséből hiányzik az ehhez szükséges jogalap. Ezt ugyan elvileg orvosolni lehetett volna az alapszerződés módosításával, de Nagy-Britannia elzárkózása miatt végül 2010

<sup>4</sup> Az EPSE 2012. szeptemberéig Görögország, Írország és Portugália számára 197 milliárd eurót kommitált. A spanyol pénzügyi csomagot az eurócsoporthoz max. 100 milliárd euróban határozta meg, amelyből a bankok feltőkésítése előreláthatóan 51–62 milliárd eurót igényelhet. A ciprusi kormány 2012. júniusi kérelmét, a pénzügyi segítségnyújtás mértékét az Európai Unió és az IMF jelenleg vizsgálja.

<sup>5</sup> Amely a legjobb adós besorolás mellett 440 milliárd euró valós hitelezési kapacitást jelent.

<sup>6</sup> Az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmusról szóló 407/2010 tanácsi rendelet (2010. május 11.)

<sup>7</sup> Az Unió a fizetési mérleg rendelet (332/2002 tanácsi rendelet és 1360/2008, 431/2009 módosítások) alapján nyújtott korábban segítséget Magyarország, Litvánia és Románia számára összesen 17 milliárd euró értékben.

októberében az Európai Tanács úgy döntött, hogy az új eszközt nem közvetlenül annak az EUSZ-ba történő integrálásával, hanem egy külön kormányközi szerződéssel hozza létre. Az eurózóna állam- és kormányfői 2011 júniusában írták alá az átmeneti eszközöket (EPSE + EPSM) felváltó *permanens európai stabilizációs mechanizmusról* (ESM) szóló kormányközi szerződést, amely a 2012-es módosításokat és az eurózóna-tagállamok ratifikációját követően 2012. október 8-án lépett életbe. Az ESM ugyanakkor szükségessé teszi az Európai Unió alapszerződésének ezt „megengedő” módosítását is. 2012 októberéig az Európai Unió szerződésének módosítását 24 tagállam szavazta meg. 2012. október 15-én Csehország, Lengyelország és Nagy-Britannia szavazata hiányzott még. A szerződésmódosítás abban az esetben lép hatályba 2013. január elsején, ha azt addig minden tagállam ratifikálja.

## 2.2. A MAKROGAZDASÁGI STABILITÁST ERŐSÍTŐ GAZDASÁGI KORMÁNYZÁS

Az akut válságkezeléssel párhuzamosan az EU-nak meg kellett kezdenie a válság által felszínre hozott, az EU makrogazdasági stabilitását veszélyeztető kihívások kezelését is. Ennek legfőbb elemeit a Stabilitási és növekedési paktum (SNP) végrehajtásának hiányosságai, valamint a makrogazdasági egyensúlytalanságot eredményező tagállami gazdaságfejlesztési programok jelentették.

### 2.2.1. Az SNP 2005-ös reformja

Mivel az SNP gyengeségei már a 2000-es évek első harmadában megmutatkoztak, az EMU első átalakítására, a Stabilitási és növekedési paktum (SNP) első reformjára még a válságot jóval megelőzően, 2005-ben került sor<sup>8</sup>. Ennek kiváltója is egy enyhébb negatív gazdasági sokk volt, amelynek eredményeképpen több tagállam államadósság-rátája is az SNP-ben lefektetett mérték, a GDP 3 százaléka fölé emelkedett. Az érintettek (többek közt Németország és Franciaország) az Európai Bizottság többszöri figyelmeztetése ellenére sem fogtak kielégítő gazdasági szerkezetátalakításba. Az EU intézményei, illetve a tagállamok között évekig elhúzódó vita végül 2003-ban azzal zárult, hogy a Tanács elutasította a Bizottság által kezdeményezett túlzott költségvetési hiány eljárás megindítását a szabályszegő tagállamokkal szemben. Így előállt az a helyzet, hogy a létező szabályrendszert – az uniós alapszerződések ellenére – a tagállamok nem tartották be. Ezt az exlex helyzetet viszont csak a szabályok felülvizsgálatával lehetett jogilag és politikailag orvosolni, méghozzá oly módon, hogy az SNP intézményesítse azokat a kivételes helyzeteket, amelyeket egy-egy ország specifikus, egyedi problémája gördít az SNP végrehajtása elé. Így a 2005-ös reformot követően a túlzott költségvetési hiány korrekcióját már strukturális alapon határozták meg, amely – a költségvetési stabilitást veszélyeztető konkrét kockázatok hiányában – a költségvetési konszolidációs pályáján hozzájárult az automatikus stabilizátorok szabad működéséhez.

<sup>8</sup> A Stabilitási és növekedési paktum reformja, Európai Bizottság, sajtóközlemény, 2005. június 27, elérhető:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/798&format=HTML&aged=0&lg=pt&guiLanguage=en> (hozzáférés: 2012. augusztus 30.)

Ez a korrekció a jelenlegi válságkezelési helyzetben is igen fontos maradt. Ugyanakkor az SNP 2005-ös reformja számos már azonosított problémára nem nyújtott megoldást. Nem fogalmazták meg, hogy mi számít kielégítő mértékű államadósság csökkentésnek, továbbá nem orvosolták az SNP végrehajtásának elégtelenségéből fakadó problémákat sem. Arra sem született megoldás, hogy hogyan lehetne a saját gazdasági pályájukkal kapcsolatban túlságosan optimista előrejelzéseket felállító tagállamokat kiegyensúlyozottabb álláspontra bírni. Végül az SNP továbbra sem nyújtott garanciát arra, hogy a GDP 3 százaléka alatti adósságpályát tartani tudó tagállamok, egyéb strukturális okok miatt ne kerüljenek amúgy fenntarthatatlan gazdasági pályára (pl. később Írország vagy Portugália). A jelenlegi gazdasági válság arra is rávilágít, hogy annak kezelése során az EU-nak nem csak az akut problémákra, hanem az EMU 2010-ig kezeletlenül hagyott rendszerszintű problémáira, illetve az ezek mögött rejlő tagállami gazdaságszerkezeti gyengeségekre is megoldásokat kell találnia.

### 2.2.2. A 2010–12-es kezdeményezések

Az Európai Bizottság az EU gazdasági kormányzásának, illetve az EMU megerősítésének céljával 2010 májusában illetve júniusában két javaslatcsomagot terjesztett elő<sup>9</sup>. Ezek magukban foglalták a későbbi „hatos csomagot”<sup>10</sup>, illetve az „európai szemesztert”<sup>11</sup>. A 2011 decemberében hatályba lépett ún. „hatos csomag” három rendeletmódosítása és egy új rendelete az SNP újabb reformját képezi. Egy új rendelet és egy további rendeletmódosítás a tagállamok makrogazdasági egyensúlytalanságának megelőzésével és annak szankcionálásával foglalkozik. Az ún. „európai szemeszter” az Európai Unió Tanácsának soros magyar elnöksége alatt, 2011. január 1-én lépett hatályba. Az „európai szemeszter” az Unió gazdaságpolitikai koordinációjának évente ismétlődő ciklusa, amely során az Európai Bizottság minden év tavaszán részletesen elemzi a gazdasági és strukturális reformokról szóló tagállami programokat, és a következő 12–18 hónapra ajánlásokat fogalmaz meg az euróövezet, illetve az egyes tagországok számára. A ciklus során végül a Tanács által az év közepén jóváhagyott kötelező ajánlások hozzájárulnak ahhoz, hogy a tagállamok évről évre közeledjenek az *Európa 2020 stratégia* céljainak eléréséhez. Az ajánlások továbbá elősegítik a tagállamok stabil makrogazdasági pályához való közelítését, elérése esetében annak fenntarthatóságát.

Az első „európai szemeszter” végének közeledtével és a hatos csomag hatálybalépését röviddel megelőzően, 2011 novemberében az Európai Bizottság további két

9 COM(2010)250 final: Reinforcing economic policy coordination, 2010. május 12, elérhető: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com\(2010\)250\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com(2010)250_final.pdf) (hozzáférés: 2012. augusztus 30.) COM (2010)367/2: Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs, 2010. június 30., elérhető: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/euro/documents/com\\_2010\\_367\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/com_2010_367_en.pdf) (hozzáférés 2012. augusztus 30.)

10 Az EU gazdasági kormányzás "hatos csomag" hatályba lép, Európai Bizottság, sajtónyilatkozat, 2011. december 12, elérhető: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/898>, hozzáférés 2012. augusztus 30.)

11 Az Európa 2020 Stratégia és az európai szemeszter, Európai Tanács következtetések, 2010. június 17., elérhető: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council\\_conclusion\\_17\\_june\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf) (hozzáférés: 2012. augusztus 30.)



rendelet elfogadását javasolta<sup>12</sup>, amelyek az eurózóna-tagállamok költségvetési kereteinek felügyeletét erősítené meg. Ezek az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya megszüntetésére vonatkozó, illetve a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről szóló rendeletjavaslatok. Ehhez az un. „kettes csomaghoz” az Európai Parlament 2012 júniusában igen komoly módosításokat javasolt<sup>13</sup>, így első olvasatban való elfogadása a Tanács által meghíusult. A tervek szerint a jelenleg zajló háromoldalú (EP, EB, Tanács) egyeztetés ősszel fejeződne be, s így a végső döntés a következő „európai szemeszter” kezdetére megszületne, de nem kizárható e menetrend csúszása.

A „hatos csomag” hatálybalépésével majdnem egy időben, 2011. december 9-én az eurózóna állam- és kormányfői egy költségvetési paktum (Fiscal Compact) kidolgozása mellett döntöttek. Ekkorra már egyértelművé vált, hogy az EU pénzügyi és makrogazdasági felügyeleti rendszerét az addig elfogadott új szabályokon túlmenően, a kötelező kikényszeríthetőséget egyértelműen legitimáló magasabb szintű, lehetőleg primer EU jogforrásban kell megerősíteni. Mivel az Európai Unióról szóló szerződés módosításához szükséges egyhangú tagállami támogatás Nagy-Britannia ellenállásán elbukott, így a tagállamok technikailag csak egy új, az EU joganyagán kívül elhelyezkedő, de azzal kompatibilis kormányközi szerződés tervezete mellett dönthettek. A *Költségvetési paktum* ennek a jövőbeli kormányközi szerződésnek egyes tartalmi sarokpontjait rögzítette. Ezek között szerepelt az eurózóna-tagállamok „nullás” vagy pozitív nemzeti költségvetési mérlegének követelménye, a túlzott költségvetési deficit eljárás szigorítása és a nemzeti állampapír-kibocsátás uniós szintű ellenőrzése<sup>14</sup>. A nem eurózóna-tagállamok állam- és kormányfői, Nagy-Britannia kivételével, nyilatkozatot tettek a paktumhoz való csatlakozásuk szándékáról, amelynek feltételül saját nemzeti parlamentjeik pozitív döntését szabták. Végül 2012. január 30-án 25 tagállam (Nagy-Britannia és Csehország kivételével) egy, a decemberi paktum alapvetéseinek többségét magában foglaló új kormányközi szerződés tervezetéről döntöttek.

A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést<sup>15</sup>, amelynek egyes elemei túlmutatnak az eredeti Költségvetési paktumon, 2012. március 2-án az EU 25 állam- és kormányfője látta el kézjeggyével. A szerződő felek ígéretet tettek arra, hogy a megreformált SNP alapvető rendelkezéseit saját nemzeti joganyagukba ültetik. Annak ellenére, hogy a tagállamok több-

12 Gazdasági kormányzás: a Bizottság két új rendeletet javasol a költségvetési fegyelem megerősítésére, sajtóközlemény, 2011. november 23, elérhető: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/822> (hozzáférés: 2012. augusztus. 30.)

13 P7\_TA(2012)0242, az Európai Parlament módosításai az Európai Bizottság "kettes csomag" javaslatához, 2012. június 13, elérhető: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bREPORT%2ba7-2012-0172%2b0%2bDOC%2bXML%2bv0%2f%2fEN&language=EN#> (hozzáférés: 2012. augusztus 30.)

14 Az euróövezet állam és kormányfőinek nyilatkozata, 2011. május 9., elérhető: [http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/HU/ec/126670.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/126670.pdf) (hozzáférés: 2012. augusztus 30.)

15 Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról, elérhető: [http://european-council.europa.eu/media/639176/13\\_-\\_tscg.hu.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639176/13_-_tscg.hu.12.pdf) (hozzáférés 2012. szeptember 14.)

sége a kormányközi szerződés elemeit inkább az EU saját joganyagában, annak részeként képzelte el, a szerződés tartalma gyakorlatilag kiegészíti az EU jogi keretei között elfogadott „hatos csomagot”, ezzel tovább erősítve az Unió új költségvetési és makrogazdasági felügyeleti rendszerét. A szerződést aláíró állam- és kormányfők kifejezték azt a reményüket is, hogy a kormányközi szerződés a következő öt éven belül az EU jogforrás anyagába integrálódhat, ezzel megszüntetve annak kormányközi jellegét. A hatálybalépéséhez 2013. január 1-ig a 17 eurózóna-tagállamból 12-nek kell ratifikálnia a kormányközi szerződést. 2012 augusztusáig hat eurózóna-tagállam (Ausztria, Ciprus, Görögország, Portugália, Szlovénia és Olaszország) és három eurózónán kívüli tagállam (Dánia, Litvánia és Lettország) fogadta el az új dokumentumot.

### 2.2.3. A hatos csomag

Az Európai Bizottság ún. „hatos csomag” javaslatának általánosságban minden tagállam címzettje, bizonyos elemei azonban kifejezetten csak az eurózóna-tagállamokra vonatkoznak<sup>16</sup>. A Lisszaboni Szerződés nyomán hatályba lépő új törvényalkotási eljárásban az Európai Parlamentnek (EP) első ízben volt komoly szerepe az EU gazdasági kormányzását érintő szabályok kialakításában. A Tanács és az Európai Parlament rendkívül intenzív munkája révén a hatos csomagot a két intézmény már első olvasatban, 2011 szeptemberében és novemberében elfogadta. Az Európai Bizottság eredeti javaslatának lényegét megőrző hat jogszabály így 2011 decemberében, uniós léptékkal mérve rekordgyorsasággal lépett hatályba.

(1) A hatos csomag új, a makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzéséről és korrekciójáról szóló rendelete<sup>17</sup> olyan esetekkel foglalkozik, mint pl. Spanyolország vagy Írország, ahol a válságot megelőzően az államadósság és a költségvetési hiány mértéke nem adott okot aggodalomra. Az ezekben a tagállamokban fellépő egyensúlytalanságok természete ugyanis eredendően nem fiskális jellegű volt. Az új rendelet ennek fényében elősegíti a gazdaság szerkezeti törékenységből fakadó kockázatok időben történő felismerését és kezelését. Az új rendelet értelmében az uniós gazdaságpolitika felügyeleti rendszerében megjelenik az ún. túlzott egyensúlytalansági eljárás (excessive imbalances procedure – EIP) intézménye. Ennek keretében az EMU fenntartható működését veszélyeztető makrogazdasági egyensúlytalanságok időben történő kezelésére az Európai Bizottság minden tagállamra egy *több mutatóból álló elemzést* (scoreboard) készít, amelynek minimumkövetelményei eltérnek az eurózónán kívül és belül elhelyezkedő tagállamok esetében. Egy-egy mutató átmeneti „kilengése” még nem von maga után EIP-eljárást. Amennyiben azonban több mutató is konzekvens eltérést mutat a minimumkövetelményektől és az Európai Bizottság kvalitatív elemzése is az egyensúlytalanság veszélyét jelzi, úgy az adott tagállam beható gazdasági vizsgálatát követően az Európai Bizottság megállapíthatja a túlzott egyensúlytalanság állapotának bekövetkeztét. Ezt követően a Tanács ajánlásokat fogalmaz meg, az érintett tagállamnak pedig egy az egyensúlytalanság veszélyét megszüntető akciótervet kell kidolgoz-

16 Terjedelmi korlátok miatt a cikk a csak az eurózóna tagállamaira vonatkozó két rendelettel részletesen nem foglalkozik.

17 A 1176/2011 EU rendelet.

nia. A helyzet kielégítő orvoslásának hiányában az euróövezeti tagállamokra többlépcsős szankció vehető ki.

(2) A nemzeti költségvetési politikák fenntarthatóságért alkotott új irányelv<sup>18</sup> célja, hogy összhangba hozza az SNP-t a tagállami költségvetési tervezési szabályokkal. Az irányelv olyan minimumkövetelményeket tartalmaz (számviteli és statisztikai módszerek, előrejelzés, numerikus szabályok, középtávú költségvetési keretek és átláthatóság), amelyeknek a tagállami költségvetési eljárások gyakorlatában legkésőbb 2013 végéig meg kell jelenniük. Az EU mindazonáltal támogatja, hogy a tagállamok ezeket a minimumkövetelményeket meghaladva, egymás tervezési módszereit rendszeresen áttekintve, egy ún. „peer review” rendszeren keresztül megosszák egymással „legjobb tapasztalataikat” (best practises).

A hatos csomag továbbá két olyan rendeletmódosítást<sup>19</sup> is tartalmaz, amely az SNP ún. preventív és korrekatív ágait alakítja át.

(3) A megelőző ág azokkal a tagállamokkal foglalkozik, amelyek az SNP-ben lefektetett, a GDP 3 százaléka alatti költségvetésihiány-pályát tartani tudják, igazodva a számukra előírt *középtávú költségvetési célokhoz* (MTO)<sup>20</sup>. Itt új elemként jelenik meg, hogy a fenntartható pályához vezető kiigazítási lépéseket az EU a korábbiaknál több szempont szerint értékeli. Mivel a strukturális költségvetési hiány alakulása a fenntartható gazdasági pálya előrejelzésében nem minden esetben bizonyult megbízható mutatónak, így emellett, a rendeletmódosítás révén, az EU már vizsgálja a tagállamok kiadásnövekedési ütemét is. Ezzel a lépéssel jobban elkerülhetővé válik, hogy egy-egy tagállam átmeneti bevételnövekedésből vagy további hitelekkel nem fenntartható gazdasági terveket finanszírozzon. Az új szabály abban nem gátolja meg a tagállamokat, hogy új kiadásokat fedezzenek, de ezekhez minden esetben új, kiegészítő bevételeket is kell rendelni. Továbbá a rendeletmódosítás nyomatékosabb fellépést biztosít az MTO-pályától szignifikánsan eltérő tagállamokkal szemben is. Egy az MTO-t amúgy teljesítő tagállam akkor kerül le a fenntartható pályáról (1) amennyiben az MTO-pályát biztosító strukturális egyenlege egyetlen évben több mint a GDP-hez viszonyított 0,5 százalékos, vagy két egymást követő évben több mint 0,25 százalékos negatív elmozdulást mutat, illetve (2) ha a kiadásainak növekedése a költségvetési hiányra nagyobb mint a GDP 0,5 százalékát kitevő negatív hatást fejt ki egyetlen év alatt. Amennyiben egy eurózóna-tagállam jelentős mértékben letér a fenntartható pályáról és ezt többszörös felszólítás ellenére sem tudja orvosolni, úgy pénzügyi szankció szabható ki (a GDP 0,2 százalékát meg nem haladó kamatozó letét).

(4) A „hatos csomag” másik rendeletmódosítása<sup>21</sup> révén az SNP ún. *korrekciós ága* is megújult. A korrekciós ág akkor lép életbe, amikor egy tagállam költségvetésihiány-pályája eltér az EU által meghatározott iránytól. A Szerződés 126-os cikke alapján akkor kerül egy tagállam eljárás alá, amennyiben költségvetési hiányát nem sikerül a GDP 3 százaléka alatt tartania, illetve államadóssága mértéke meghaladja a

18 A 2011/85 EU irányelv.

19 AZ EC 1466/97 (preventív ág) és EC 1467/97 (korrekciós ág). módosításai.

20 Ezek a tagállamok a cikk írásának idején (2012. szeptember) Bulgária, Észtország, Németország, Finnország, Luxemburg és Svédország.

21 Az EC 1467/97 módosítása.

GDP 60 százalékát és az nem mutat tartós és releváns csökkenést. Tehát az ún. túlzottdeficit-eljárást (excessive budgetary deficit procedure – EDP) mind a költségvetési hiány, mind pedig az államadósság alapján megindíthatja az EU. A rendeletmódosítást követő újítás abban rejlik, hogy 2011. december 11-ét követően számszerűen definiálva van, hogy az EDP-t az államadósság alapján akkor lehet elindítani, ha annak mértéke nem csökkent megfelelő mértékben: az aktuális államadósság és a GDP 60 százaléka közötti érték egy huszadával az elmúlt három év átlagában. Ez a változtatás azért fontos, mivel korábban az EDP ajánlások arra összpontosítottak, hogy egy tagállam költségvetési hiánya a GDP 3 százaléka alatt maradjon. Ugyanakkor idővel kiderült, hogy ez önmagában nem jelent arra garanciát, hogy a GDP 60 százaléka fölötti államadóssággal rendelkező tagállamok kielégítő mértékben csökkenti tudják adósságukat. Így előfordulhatott az is, hogy egy a költségvetési hiánycélt teljesítő tagállam államadóssága nemhogy csökkent, hanem nőtt, ami középtávon már nem biztosította a fenntartható pályát.

Miközben az államadósság kielégítő mértékű csökkenésének új követelménye minden tagállamra vonatkozik, a megújult EDP-eljárás szankcióinak szigorításával csak az eurózóna tagállamainak kell számolniuk. Ennek eredményeképpen az euróövezet tagállamaira már az EDP eljárás megkezdésének pillanatában (tehát jelentősen korábban, mint a rendeletmódosítás előtt) szankció róható ki, egy a GDP 0,2 százalékát meg nem haladó nem kamatozó letét formájában, amely korrekció nélkül büntetéssé válhat. Ha az eurózóna-tagállam továbbra sem tesz eleget az ajánlásoknak, a pénzügyi bírság növelhető, de nem haladhatja meg a GDP 0,5 százalékát. További változtatás, hogy az EDP szankciók életbelépése „félautomatikussá” vált: 2011 decemberét követően csak abban az esetben lehet eltekinteni tőlük, amennyiben a Tanács minősített többsége ellene szavaz (fordított minősített többségi szavazás), minden más esetben az Európai Bizottság által javasolt szankciókat a Tanácsnak jóvá kell hagynia.

A nem eurózóna-tagállamok számára a „hatos csomag” nem hozott változást a szankciók terén. Ezeknél az országoknál, amennyiben az érintettek haszonélvezői a kohéziós alapnak, az egyetlen szankció továbbra is a pénzügyi támogatások részleges és időszakos felfüggesztése, ezt azonban a kohéziós alapról szóló rendelet szabályozza. Ugyanakkor az eurózóna tagállamaival szemben életbelépő új és szigorúbb szankciók arra ösztönzik az Uniót, hogy a nem eurózóna-tagállamokkal szemben is minél következetesebben, a meglévő jogi keretek határai között nagyobb szigorral lépjenek fel.

#### 2.2.4. A kettős csomag

Az Európai Bizottság 2011 novemberében beterjesztett ún. „kettős csomagja”<sup>22</sup> csak az eurózóna tagjait érinti. A költségvetési politikák euróövezetbeli tagállamokban való felügyeletének megerősítésére vonatkozó rendelet elfogadása esetén arra köteleznék az eurózóna-tagállamokat, hogy minden évben ugyanakkor nyújtsák be költségvetési tervezetüket, és tegyék lehetővé az Európai Bizottság számára, hogy

22 Gazdasági kormányzás: Az Európai Bizottság két új rendeletet javasol, hogy erősítse az euróövezet költségvetési felügyeletét, sajtóközlemény, 2011. november 23, elérhető:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/822> (hozzáférés 2012. augusztus. 30.)



azokat értékelje, illetve szükség esetén azokról véleményt nyilvánítson. Amennyiben az Európai Bizottság úgy ítélné meg, hogy valamelyik költségvetési terv súlyosan megsérti a Stabilitási és növekedési paktumban szereplő kötelezettségeket, úgy kérhetné annak felülvizsgálatát az érintett tagállamtól. Továbbá megkövetelné, hogy állítsanak fel független költségvetési tanácsokat, és költségvetésüket független előrejelzések alapján készítsék el.

A csomag másik, a súlyos pénzügyi instabilitással küzdő vagy annak veszélyével szembenező euróövezetbeli országokban való fokozott gazdasági és költségvetési felügyeletre vonatkozó rendelete elfogadása esetén biztosítaná, hogy azon tagállamok felügyelete, amelyek pénzügyi támogatási programban részt vesznek, vagy amelyeket komolyan fenyeget a pénzügyi instabilitás veszélye, szigorúbb legyen. A javaslat szerint az Európai Bizottság dönthetne arról, hogy a pénzügyi stabilitás terén súlyos nehézségekkel küzdő tagállamokat fokozott felügyelet alá vonja. A Tanács ajánlást bocsáthatna ki az ilyen tagállamok számára, hogy kérjenek pénzügyi támogatást.

Az Európai Parlament az Európai Bizottság eredeti javaslatát az adósságkibocsátás koordinálásáról, az eurózóna adósságállományának részleges összevonásáról, és a fizetéseképtelenség által fenyegetett országok jogi védelem alá helyezéséről szóló szabályokkal egészítette ki. Ezzel az „európai adósság-visszavásárlási alap” az eurózóna tagállamok államadósságának a GDP 60 százaléka feletti részét vonná össze. Ennek eredményeképpen ezt az adósságrészt az eredetihez képest alacsonyabb kamattal, 25 éves időtávon át kellene az érintett tagállamnak törleszteni. Az így „levegőhöz jutott” országok könnyebben végezhetnének államadósság-csökkentő, növekedést serkentő gazdaságszerkezeti átalakításokat. A rendelet hatálybalépését követően az Európai Bizottságnak menetrendet kell készítenie az eurókötvények bevezetésére és egy olyan növekedésösztönző eszköz létrehozására, amely tíz éven keresztül minden évben a GDP 1 százalékát fordítaná infrastrukturális beruházásokra.

### 2.2.5. Az „európai szemeszter”

Az „európai szemeszter” az EU gazdaságpolitikai koordinációjának évente ismétlődő ciklusa, amelynek célja kettős: erősítse a makrogazdasági fegyelmet és évről évre ösztönözze a tagállamokat az Európa 2020 stratégiában vállalt kötelező nemzeti célszámaik elérésére. A szemeszter folyamán az Európai Bizottság minden év vége felé (általában novemberben) kibocsátja az *éves növekedési jelentést*, amely tartalmazza az adott évre a növekedést és a munkahelyteremtést megcélzó uniós prioritásokat. Az EU kormány-, illetve államfői márciusban az éves növekedési jelentés alapján uniós iránymutatást bocsátanak ki, amelyben meghatározzák a tagállami politikaalkotás irányát. A tagállamok áprilisban benyújtják a rendezett államháztartásra (stabilitási vagy konvergenciaprogramok), valamint az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést megcélzó reformokra és intézkedésekre (nemzeti reformprogramok) irányuló terveiket. Az Európai Bizottság évente legkésőbb júniusban értékeli ezeket a programokat és országspecifikus ajánlásokat készít. Az ajánlások megvitatása a Tanácsban történik, politikai jóváhagyásuk az Európai Tanács feladata. Végezetül a Tanács június végén vagy július elején hivatalosan is elfogadja az országspecifikus ajánlásokat. Az „európai szemesztert” követően ősztől indul az ún.

*nemzeti szemeszter*. Ennek során a kötelező érvényű országspecifikus ajánlások figyelembevételével tervezik és fogadják el a tagállamok költségvetéseiket.

Az „európai szemeszter” voltaképpen olyan integrált gazdasági felügyeletet valósít meg, amellyel megerősítették a stabilitási és konvergenciaprogramok, illetve a nemzeti reformprogramok között lévő korábbi konzisztenciakövetelményeket. A tagállamokat arra ösztönzik, hogy a szakpolitikák mentén feltételezett középtávú pályákról a stabilitási és konvergenciaprogramokban adjanak számot (ha nincs szakpolitikai változtatás, akkor ennek hatásait kell modellezni, ha új intézkedések/szabályváltoztatások vannak, akkor ezeket szisztematikusan be kell árazni). Mindez azt szolgálja, hogy a középtávú tervezésnél a tagállamok figyelembe vegyék az EU által meghatározott növekedési ütemeket (vö. tanácsi irányelv rendelkezései), ezek „köttöéréjét” szempontként megjelenítsék saját tervezésükben. Ennek pedig nem más a célja, mint hogy a tagállami költségvetések kiadási oldala ne szakadjon el a gazdaság teljesítőképességétől. Ez nemcsak a fiskális fegyelmet segíti elő, hanem takarékosabbá és hatékonyabbá teszi az állam működését is (pl. megakadályozza a kihasználatlan közösségi fejlesztéseket, a félbehagyott szakpolitikai programokat). A szakpolitikai jogszabályalkotási folyamatnál ez azt jelenti, hogy a tagállami költségvetési vonzatú intézkedéseket – az eddigieknél jóval erősebb mértékben – hatástanulmányokkal és közgazdasági megalapozottsággal kell alátámasztani. A részletesebb és átláthatóbb előkészítés egyben hozzájárul ahhoz is, hogy a tagállamok szakpolitikai tervezésüknél minél jobban kövessék az Európa 2020 stratégia nemzeti céljait is.

### 3. HATÉKONYABB BANKFELÜGYELETI RENDSZER – ÚTON A BANKUNIÓ FELÉ

Az eurózóna válságának mélyülése rávilágított az európai pénzügyi felügyeleti rendszer szerkezeti gyengeségeire. Erre reagálva 2010 novemberében az Európai Unió Tanácsa új európai *felügyeleti hatóságok* és új *pénzügyi felügyeleti keretrendszer* létrehozásáról döntött<sup>23</sup>. Az intézkedéssorozat célja az volt, hogy szigorúbb felügyelettel csökkentse a pénzügyi rendszer szerkezetében és a pénzügyi szolgáltatásokban rejlő kockázatokat, átalakítsa az európai makro- és mikroprudenciális felügyeletet. Ennek nyomán létrejött az Európai Rendszerkockázati Testület (ERT), amely az EKB vezetésével folyamatosan nyomon követi a tagállamokban felmerülő rendszerjellegű kockázatokat, figyelmeztet a gyors beavatkozást igénylő helyzetekre. Mindezek mellett az ERT célja, hogy mikroszintű ellenőrzést biztosítson a három újonnan létrejött hatóság – az Európai Bankhatóság (EBA) az Európai Biztosítási és Foglalkoztatási Nyugdíj-felügyeleti Hatóság (EIOPA) és az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság (ESMA) – valamint a tagállami pénzügyi felügyeleti szerveket tömörítő Pénzügyi Felügyeleti Európai Rendszere (ESFS) között. A 2011. január 1-től működő három új európai hatóság gyakorlatilag felváltotta az addig szí-

<sup>23</sup> Pénzügyi felügyelet: a Tanács elfogadta az Európai rendszerkockázati Testületet és három új felügyeleti hatóság létrehozásáról szóló jogszabályokat, sajtóközlemény, 2010. november 17, elérhető: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/117747.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/117747.pdf) (hozzáférés: 2012. augusztus 30. )

gorúan csak tanácsadói kompetenciával működő pénzügyi szolgáltatásokkal foglalkozó uniós bizottságokat. A hatóságok új jogköre lehetővé teszi, hogy az uniós szabályok megsértése esetén vizsgálatot folytassanak, indokolt esetben kötelezzék a nemzeti hatóságokat a szabályozási hiányosságok orvoslására. Míg az EBA jelentős szereppel bír a banki, fizetési és elektronikus fizetési szolgáltatásokra vonatkozó európai szabályozás fejlesztése terén, addig az ESMA prioritásai között szerepel egy egységes európai biztosítási szabálykönyv kialakítása is.

Ezt az új keretrendszert az Európai Bizottság 2010 óta több javaslattal kívánta megerősíteni. Ide sorolhatók az európai betétgarancia rendszerre (2010. július), a banki szabályozás egységes szabálykönyvére (2011. július) és a válságkezelési intézkedések a bankmentések kiváltására (2012. június) tett javaslatok. Ezeket egészíti ki a 2012 szeptember 12-én előterjesztett, egységes felügyeleti mechanizmus létrehozására irányuló javaslatcsomag<sup>24</sup>, amely az átfogó jellegű „Európai Bankunió” megvalósításának fontos része.

Az erre vonatkozó szabályrendszer 2008 óta tartó felülvizsgálata során 2012-re egyértelművé vált, hogy az euróövezet bankjainak felügyeletébe vetett piaci bizalom megrendült. Az elhúzódó válság rámutatott, hogy a tagállamok közti pusztító koordináció önmagában már nem elegendő, egységes felügyeleti mechanizmusra van szükség, amelyben központi szerepet tölt be az új jogkörökkel felruházott Európai Központi Bank, együttműködve az Európai Bankhatósággal. Az eddigi rendszert lényegesen megerősítő integrált európai felügyeletnek fokozatosan valamennyi, mintegy 6000 euróövezetbeli bankra és minden területre ki kell terjednie, mivel rendszerkockázatok bárhol előfordulhatnak. Az EKB felügyeleti munkáját az Európai Parlament ellenőrzi, miközben annak monetáris politikai függetlensége megmarad. A javaslat tovább erősíti az Európai Bankhatóságot is, a nem eurót használó országoknak – amelyek természetesen továbbra is tagjai maradnak az Európai Bankhatóságnak – önkéntes részvételt lehetővé tevő mechanizmust javasol.

A csomag két, szerződésmódosítást nem igénylő jogszabályszoveget tartalmaz, az egyik az EKB-ra, a másik az EBA-ra vonatkozik. Fő célja, hogy a rendszer megerősítésével az euróövezet bankjainak működőképességét megbízhatóbbá tegye. A már korábban előterjesztett előbbi három csomaggal együtt életbe lépve az új „Bankunió” így megakadályozhatná a bankszektor további csődjeit, megnyithatja az utat, hogy a leendő *Európai stabilitási mechanizmus* közvetlenül feltökésítse a szerkezetátalakításra szoruló bankokat. Ezáltal megtörne az államok és bankjaik közti ördögi kör, a jövőben nem lenne többé szükség az adófizetőkől érkező közvetlen támogatásra, költségvetési mentőcsomagokra. Így a „fertőzésveszély” is eltűnne, növekedne a piacok, az állampolgárok és az euróövezet tagállamai közti bizalom.

Az egységes piac sértetlenségének és a 27 tagállam érdekeinek figyelembevételével az új felügyeleti rendszer fokozatosan lépne hatályba. 2013 január 1-től első

---

<sup>24</sup> A Bizottság a bankunió elemeként javasolja az EKB bankfelügyeleti hatáskörrel való felruházását, 2012. szeptember 12, elérhető: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/953&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en> (hozzáférés 2012. szeptember 15.)

körben azokra a bankokra alkalmaznák, amelyek a leendő Európai stabilitási mechanizmusból pénzügyi segítséget kaptak. Ezeket a rendszerszinten jelentős bankok követnék 2013 júliusától, az átmeneti fokozatos beléptetési „phasing in” időszak pedig 2014-ig valósulna meg. Az első tagállami reakciók alapján azonban nem zárható ki, hogy ez a rendkívül szoros menetrend késedelmet szenved, mivel valószínűleg számos módosító javaslat és élénk vita várható mind a Tanácsban, mind az Európai Parlamentben.

#### 4. AZ EURÓPAI POLITIKAI UNIÓ, MINT VÉGCÉL

Az Európai Unió jövője szempontjából az akut válságkezelési mechanizmusokon, a tagállami költségvetési konszolidáción és koordináción, a növekedést ösztönző és a pénzügyi felügyeletet erősítő intézkedéseken túl a legfontosabb, ezeket minden esetben átszövő kérdés nem szakpolitikai eredetű, a mindezek mögött rejlő eredendő probléma a *valódi európai politikai unió hiánya*. Az 1990-es években a monetáris unió melletti döntéssel párhuzamosan, működtetésének mintegy hosszú távú feltételeként, az EU politikai és gazdasági integrációjának további mélyítése is feltételeződött. Noha ezen a téren az elmúlt 20 évben történtek komoly előrelépések, a válság egyértelműen rámutatott ezek elégtelenségeire.

Elsődleges probléma, hogy a tagállamok több esetben nem hajtják végre a saját maguk által elfogadott intézkedéseket, szabályokat. További nehézséget jelent az a „kettős kommunikáció”, amelyet a tagállamok kormányai vagy az EP-ben ülő pártcsoportok az európai és tagállami szinteken folytatnak. Rendszeresen megtörténik, hogy a Tanácsban vagy az EP-ben közösen eldöntött intézkedésekről nemzeti szinten már teljesen eltérő értelmezések születnek, gyengítve ezzel az uniós intézkedések hitelességét. Az így keletkező bizalmi válság alapvetően politikai természetű, de a gazdaságra is negatív hatással van.

Klasszikus probléma a döntéshozók és állampolgárok közötti űr, a politikai legitimitáció gyengesége, az európai integráció elitistának vélt természete. Az ezt részlegesen orvosló intézményi reformok (pl. a nemzeti parlamentek konzultációs szerepének erősítése, az Európai Bizottság Európai Parlament által történő részleges megválasztása, az európai állampolgári kezdeményezés lehetősége stb.) ellenére az Unió alapvető döntéseibe az EU állampolgárainak továbbra is korlátozott a közvetlen beleszólása. Az ezzel való elégedetlenség több esetben is jelentős politikai válsággá mélyült, példa rá az Európai Alkotmányos Szerződés elutasítása, a gazdasági válsággal kapcsolatos intézkedések esetenkénti megkérdőjelezése, az EU-szeptikus, populista nézetek erősödése.

Egyértelmű tehát, hogy Európában széles körű társadalmi támogatottsággal bíró új gondolkodásmódra van szükség, csak így lehet kitörni a gazdasági válságból. Ennek alapvetéseire tett javaslatot J. M. Barroso, az Európai Bizottság elnöke 2012. szeptember 12-i beszédében. Ezek egy részét: a *kölcsönös felelősségvállalást, az európai politikai tér erősítését, az európai politikai normák betartását szerződés-módosítás nélkül is meg lehet valósítani, más részükhöz azonban új szerződés kell.*

Az új politikai gondolkodásmód egyik első kihívása tehát, hogy miközben a tagállamok *már nem*, aközben az Európai Unió *még nem* rendelkezik azzal az eszköz-



tárral, amellyel az új globális gazdasági és politikai fejleményeket valóban tudná kezelni. A XXI. században még a legnagyobb tagállamok sem tudják önmagukban hatékonyan irányítani az eseményeket, a globalizáció nagyobb európai egységet követel, ehhez pedig mélyebb integráció szükséges. Az elmúlt időszak tapasztalatai azt is egyértelműen megmutatták, hogy ehhez elengedhetetlen az európai demokrácia megerősítése, amelynek alapja a kölcsönös felelősségvállalás. Ezt fogalmazta meg az Európai Bizottság elnökének szeptember 12-i beszéde<sup>25</sup> is: „... Igen, a globalizáció európai egységet követel meg. Az egység több integrációt követel meg. A több integráció pedig több demokráciát, több európai demokráciát. Ez Európában elsősorban azt jelenti, hogy elfogadjuk, hogy ugyanabban a hajóban vagyunk. Azt jelenti, hogy felismerjük, hogy közösek az európai érdekeink. Azt jelenti, hogy elfogadjuk, sorsunk egymásra utaltságát. (...) Ez az egyetlen módja, hogy lépést tartsunk a változások iramával. Ez az egyetlen módja, hogy elérjük a szükséges hatékonyságot és (gazdasági) méretet, hogy globális játékosok legyünk. Ez az egyetlen módja, hogy megvédjük értékeinket, mert egy változó világban (ez) már az értékekről is szól.”... „Nem engedhetjük kétségbe vonni az Unió egységét vagy a monetáris unió visszafordíthatatlanságát. A sérülékenyebb országok nem tehetik kétségessé a reformok melletti elkötelezettségüket. Az erősebb országok pedig nem tehetik kétségessé az összetartás melletti elkötelezettségüket, a szolidaritásukat, a közös reformok melletti kiállásukat.”

További kulcsfontosságú lépés az európai politikai rendszer megerősítésében az európai politikai pártok szerepének fajsúlyosabbá tétele. Ezért tett az Európai Bizottság 2012 szeptember 12-én konkrét javaslatot a rájuk vonatkozó alapszabályok megváltoztatására, így is támogatva egy politikai unió kialakítását. Ezen a logikán alapul továbbá Barroso elnök ugyanezen a napon tett javaslata<sup>26</sup> is, amely szerint „...Az összeurópai politikai vita elmélyítésének egyik fontos eszköze lenne, ha az európai politikai pártok már 2014-ben bemutatnák az európai parlamenti választásokon a Bizottság elnöki tisztségére megnevezett jelöltjüket. Ehhez nincs szükség a Szerződés megváltoztatására.”

Az európai politikai normák fejlesztéséhez és betartásához ugyancsak elengedhetetlen, hogy az Európai Unió ezen a téren is a jelenleginél összetettebb eszköztárral rendelkezzen saját tagállamai felé. Az elnöki beszéd<sup>27</sup> szerint: „...Az elmúlt hónapokban egyes európai államokban veszélybe sodródott a jogi és demokratikus felépítés...[ennek kezelésére] jobban kidolgozott eszközrendszerre van szükségünk – nem elég, ha mindössze a politikai meggyőzés „puha hatalmi eszköze” és a Szerződés 7. cikkében szereplő „nukleáris opció” között választhatunk”. A jogállamiság fenntartása iránti elkötelezettség erősítése érdekében éppen ezért – a Szerződés adta keretek között – az Európai Bizottság az ősz folyamán javasolni fogja az Európai Ügyészség intézményének létrehozását.

Barroso elnök beszédének kulcsfontosságú eleme volt a megújuló Európai Unió lényegére, és kidolgozásának menetére vonatkozó gondolat is. Nem „európai szuperállamot”, hanem a „nemzetállamok föderációjaként működő Európai Uniót”

25 Lásd 1. lábjegyzet

26 Lásd 1. lábjegyzet

27 Lásd 1. lábjegyzet

javasolt, amely nélkül nem lehetséges a jelenleginél jóval erősebb politikai legitimitáció kiépítése, és amelynek megvalósításához alaposan előkészített új szerződésre lesz szükség : „...A mélyreható és valódi gazdasági és pénzügyi unió létrehozása elkezdődhet a jelenlegi Szerződés keretei között, a kiteljesítése azonban csak a szerződések módosítása útján lehetséges...[azonban] nem a Szerződés módosítása az első lépés. Meg kell határoznunk, hogy milyen szakpolitikákra van szükségünk, és milyen eszközökkel tudjuk azokat végrehajtani. Csakis ezután határozhatjuk meg a hiányzó eszközöket, és hogy miképpen pótolhatjuk azokat. Azt követően pedig széles körű vitát kell indítanunk Európa-szerte...[amelynek szerződésmódosító] konvent és a kormányközi konferencia összehívását megelőzően kell lezajlania. Valódi európai dimenziójú vitára van szükségünk.”

Az Európai Bizottság ezért még a 2014-es európai parlamenti választásokat jóval megelőzően a Szerződés szükséges módosításaira irányuló konkrét javaslatokat terjeszt elő. Ez értelemszerűen összhangban lesz az Európai Tanács elnöke által közreadott és a négy elnök által jegyzett, „Egy valódi gazdasági és monetáris unió felé” c. jelentés végső, 2012 decemberében bemutatandó, a demokratikus legitimitációt és elszámoltathatóságot erősítő ajánlásaival is.