

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013 3

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



A FÖDERALIZMUS FOGALMÁNAK EURÓPAI KONTEXTUSBAN VALÓ ÉRTELMEZHETŐSÉGÉRŐL ÉS NÉHÁNY EZZEL KAPCSOLATOS INTÉZMÉNYI KÉRDÉSRŐL

si (jogi) fogalomhasználat mintegy előfeltétele a nemzetközi tudomány vérkeringésébe való fokozottabb bekapcsolódásnak. Enélkül ugyanis az idegen nyelvű, döntően angol terminológia megismerése nemhogy szakmai előnyöket nem kínál, de egyenesen diszfunkciókhoz vezethet. Vígvári András már 2002-ben a következőket írta: „[...] Az állami szervek ellenőrzési tevékenységét a jelenlegi időszakban terminológiai zűrzavar jellemzi, amit csak fokoz az angolszász kifejezések elburjánzása.”⁹⁹

Az utóbbi évek tendenciája, hogy a magyar szerzők által a magyar államszervezetről, illetve egyes jogintézményekről írott munkákat külföldi kiadók is nagyobb számban gondozzák.¹⁰⁰ Ez a folyamat feltehetőleg erősödni fog.

Az EBSCO- stb. rendszerekben való előfordulás csekély mértékű. Mindenképpen figyelemre méltó, hogy a jelen tanulmányban felsorolt hazai munkáknak csupán mintegy 20-30 százalékhöz lehet elektronikus adatbázisokban, illetve a világhálón hozzáférni (néhány esetben nem azonos címmel, illetve későbbi kiadásban vagy csak egyes elemeiben, tanulmányok, fejezetek révén).

Kívánatos irányként jelölhető meg a nemzetközi együttműködések további erősítése, ideértve az ezeknek a keretében megvalósuló kutatások eredményeit, a különböző országokból kikerülő szerzők által közösen írott munkák növekvő számát is.

E tanulmány az európai gazdasági és politikai föderalizmus témáját és annak európai értelmezhetőségét kívánja áttekinteni. A föderalizmus politikai, gazdasági és fiskális elemeinek ismertetése és az USA történeti példájára való rövid kitérés után megvizsgálja az euróválságnak az európai föderalizálódásban játszott szerepét, továbbá az általa elindított legfontosabb intézményi változásokat.

• • • • •

BEVEZETÉS

Egyre inkább elfogadott az a tény, hogy a valutaövezet helyreállításához magas szintű fiskális uniót kell kialakítani, ami további gazdasági egységesülést, akár közös uniós pénzügyminiszteri pozíció kialakítását, masszívabb közösségi költségvetést és valódi eurózóna-szintű bankfelügyeletet igényelhet. Egyes intézmények (közös felügyelet) létrehozása már el is indult. Mindazonáltal a szorosabb integrációra középtávon nem minden tag lesz képes vagy hajlandó. Reális azzal a scénárióval számolni, hogy amennyiben az integráció nem hígul fel vagy nem rendeződik vissza egy esetleges kaotikussá vagy kezelhetetlenné váló euróválság miatt, akkor az unió egy többsebességű modell irányába mozdulhat majd el. Ez a jelenség már szintén kézzelfoghatóvá vált Nagy-Britannia egyre markánsabb elhatárolódásával. A többsebességű integráció legbelső csoportjába várhatóan csak a szorosabb integráció – egy speciális, csak az EU-ra jellemző dinamikájú föderalizmus – irányába elmozdulni hajlandó tagállamok kerülhetnek. A fenti szempontok adják a föderalizmus elméleti és empirikus vizsgálatának, valamint európai kontextusba helyezésének aktualitását.¹

⁹⁹ Dr. VÍGVÁRI András: Az ellenőrzés fogalmához, Magyar Közigazgatás, 2012/12., 754.

¹⁰⁰ Pl.: HERMANN Z.–HORVÁTH M. T.–PÉTERI G.–UNGVÁRI G.: Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions. Analysis and Policy Proposals for Hungary, Washington, DC, FDI-CEE, 1999 (The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe), 170 p.

¹ MARJÁN Attila: Európai gazdasági és politikai föderalizmus. Dialóg Campus Kiadó, 2013

A POLITIKAI FÖDERALIZMUS ÁLTALÁNOS MEGKÖZELÍTÉSE

A föderális állam különböző szintjeinek hatalmi viszonyait és funkcionális munkamegosztását alapvetően a föderális alkotmány határozza meg. Ezek a viszonyok azonban általában nem statikusak, hanem időben változóak. Gyakorta alakul ki gazdasági, politikai, közjogi versengés a jogi, politikai előnyökért, termelési tényezőkért, transzferekért, különböző jogosítványokért a központi és a tagállami szint, illetve az egyes tagállamok között. A központi szintnek rendelkeznie kell valamiféle joggal arra vonatkozóan, hogy a tagállamok közti viszonyokat, az esetleges túlcsoportulásokat (*spillover*: amikor az egyik tagállam tevékenysége a másik tagállam vagy a központi szint viszonyait befolyásolja) szabályozza. Az amerikai alkotmány I. 8. pontja (a híres kereskedelmi klauzula) úgy rendelkezik, hogy a kongresszus jogosult a tagállamok közötti kereskedelem szabályozására. A másik fontos – és az uniós jogban is meglévő – rendelkezés az amerikai alkotmány elsőbbségi klauzulája, amely azt mondja ki, hogy a szövetségi jog a tagállami jog felett áll.

A föderalizmus kategorizálása

A föderalizmus kutatásának és a gyakorlati életnek is fontos kérdése, hogy hány helyi és tagállami kormányzat legyen a rendszerben, azok képviselése hogyan és milyen jogokkal történjen a központi kormányzatban, milyen funkciókat delegáljon a központi kormányzat az alsóbb szintekre stb. Robert P. Inman és Daniel L. Rubinfeld három föderalizmustípust különböztet meg.² A gyakorlati életben általában ezeknek valamilyen keverékét tapasztaljuk. Mindenesetre mindegyiknek három alapvető feladatnak kell megfelelnie valamilyen mértékben: a nemzeti erőforrások hatékony allokálása; a társadalom politikai aktivitásának, részvételének elősegítése, a demokrácia stabilizálása; végül az alapjogok és a szabadságok védelme. Emellett mindnek rendelkeznie kell az alábbi három intézményi funkcióról: az alárendelt kormányzatok számára, az alárendelt szinteknek a központi kormányzatban való képviseléről, valamint a szintek közti feladatok és felelőségek megosztásáról.

Az első típus a *gazdasági föderalizmus*, amit egy választott vagy kijelölt „központi vezető vezet”. Ez a legcentralizáltabb föderalista modell, és a legfontosabb szempontja a gazdasági hatékonyság; a politikai részvétel és a személyi szabadságok védelme háttérbe szorul. A központi és a tagállami szint közötti funkcionális feladatmegosztás a gazdasági racionalitás szempontjai alapján történik. A *kooperatív föderalizmus* a második típus. Ez a legkevésbé centralizált változat, mert minden központi szintű döntéshez a tagállamok választott képviselőinek egyhangú hozzájárulása szükséges. Ez egy, a hagyományos kormányközi rendszerhez hasonló megoldás, amelyben szintén fontos szempont ugyan a gazdasági racionalitás, de a rendszer sokkal kevésbé bíz a központi irányítás racionalitásával, vagyis abban, hogy a központi szint a föderális rendszerben jelentkező minden hatékonytalanságot egyedül is kezelni tud. A harmadik típus a *demokratikus (többségi sza-*

2 Robert P. INMAN–Daniel L. RUBINFELD: Rethinking Federalism. Journal of Economic Perspectives, Vol. 11. No. 4. (1997) 43–64. o.

bálya alapuló) föderalizmus, amely a két előző között helyezkedik el, mert a központi szint döntéseinek megerősítéséhez elegendő az alsó szint választott képviselőinek az 51 százaléka. Ez a megoldás is ellenőrzés alatt tudja tartani a központi szintet, de gyorsabb és hatékonyabb döntéshozatali rendszert alkalmaz. A három funkció (hatékonyság, részvétel, alapjogvédelem) gyakorta egymásnak ellentmondó és egyszerre nehezen megvalósítható elvárásokat jelent. A nagyméretű törvényalkotói testületek jobban képviselik a választói akaratot, de hajlamosak a gazdasági hatékonyság kárára menő, túlzott méretű költségvetést elfogadni, a kisméretű parlamentek ezzel szemben kevésbé reprezentatívak ugyan, de kevésbé hajlamosak a túlköltekező költségvetési politikára is.

A demokratikus legitimitáció, a népképviselés, illetve a hatékonyság között feszülő ellentmondást azonban nem lehetetlen feloldani. Egyes fejlett közigazgatásoknak ezt sikerült feloldania. A svéd kormányzati modell unitárius ugyan (nincsenek régiók), de a helyi önkormányzatok széles körű önállósággal és felelősséggel rendelkeznek. Az igen széles körű jóléti ellátás legnagyobb részét a helyi önkormányzatok menedzselik (*local welfare state*). A rendszer működésének elvi alapja a protestáns pragmatizmus és a transzparencia. A rendszer a professzionális és a politikai változásokra teljesen immúnis professzionális bürokráciára (hatékonyság) és az alapvető kérdésekben teljhatalmat élvező választott politikai vezetés (demokrácia) olajozott együttműködésére alapul.³

A föderalizmus előnyei és hátrányai

Larry E. Ribstein és Bruce Kobayashi a 2006-os tanulmányukban⁴ összegezték a föderalizmus előnyeit és hátrányait. A föderalista államberendezkedés egyik fontos előnye, hogy az állampolgárok a beazolási jogukat jelentősen megerősíthetik azzal, hogy lehetőségük van az adott tagállam elhagyására és egy másikban való letelepedésre, vagyis könnyedén tudnak szavazni a lábukkal. A másik előny, hogy a föderalizmus erősíti a gazdasági növekedést és a fejlődést, aminek az az alapja, hogy a tagállamok a versenyhelyzet miatt csak limitáltan avatkoznak be a gazdasági folyamatokba, valamint erőteljesek a költségvetési korlátaik (lásd később az amerikai tagállamok adósságfék-rendeleteit), és nem áll hatalmukban sem a pénzkibocsátás, sem a korlátlan hitelfelvétel. Rá vannak szorulva a gazdasági szereplőkre és a társadalom egészére, ami piacfenntartó magatartást vált ki a tagállami kormányzatokból. További előny, hogy a föderális rendszer különböző tagállami jogrendjei kísérleti laboratóriumok lehetnek a jogalkotás és a gazdaságpolitika szempontjából, és a sikeres kísérletek mintául szolgálhatnak a többi tagállam számára is. Másrészt, mivel a helyi kormányzat vélhetően jobban ismeri a helyi társadalom preferenciáit, jobb megoldásokat képes kialakítani a problémák kezelésére. Egyes esetekben az ideális kormányzati méret a tagállami szint lehet, és nem a szövetségi. A tagállamok közti verseny elmeletben kontroll alatt tarthatja az egyes kormányzatok számát és méretét is, ami a kor-

3 VEREBÉLYI Imre előadása. 2013. június 14., Győr, Széchenyi Egyetem, Doktori Iskola, kutatászáró konferencia

4 Larry E. RIBSTEIN–Bruce KOBAYASHI: The Economics of Federalism. Illinois Law and Economics Working Paper, No. LE06–001. (2006)

mányzat teljes méretének növekedését is megakadályozhatja. vagyis egy föderális rendszer nem feltétlenül jelent jóval nagyobb államot. Ennek az elméletnek azonban számos gyakorlati cáfolata létezik a világban. A másik tapasztalat az, hogy a központi kormányzat természetes törekvése az, hogy egyre nagyobbá váljon, ehhez olykor a fenyegetést és a speciális alkukedvezmények eszközét is beveti az alárendelt szinttel szemben.⁵

A föderalizmussal kapcsolatos gondok közül kiemelendő a túlcordulás (*spillover*) problémája, ami azt jelenti, hogy a közszolgáltatások és azok költségei is átcsordulhatnak egyik tagállamból a másikba, ami arra ösztönözheti a tagállami kormányzatokat, hogy engedélyezzenek, lehetővé tegyenek káros tevékenységeket, amelyek hatásait nem ők, hanem a szomszédos tagállam fogja alapvetően megszenvedni. Az adózás területén is felmerülhet hasonló, amikor egy tagállam olyan tevékenységet adóztatna meg, amelynek az alapját képező bevételt máshol keresték meg. További gond, hogy a tagállamok a mobilis gazdagokat szeretnék magukhoz csábítani a kedvező adózással, míg a „röghöz kötött” szegényeket, akik amúgy sem tudnak elköltözni, magas adóval sújtják. Emellett a tagállamok a népesség és az adóbevétel elvesztésének elkerülése érdekében meg is nehezíthetik a társadalmi mobilitást.

Azt, hogy mely országok lesznek részei egy föderalizmusnak, és melyek nem, számos tényező befolyásolja, de elsősorban az, hogy a föderalizálódás költség-haszon egyenlege milyen az adott ország számára. A föderális rendszerek egyik legnagyobb dilemmája, hogy megtalálják az optimális állapotot, amikor a központi kormányzat elég erős a tagállami szint irányítására, de nem túl erős, vagyis nem uralkodik az alárendelt kormányzati szint fölött. Természetesen a föderális rendszerek dinamizmusa miatt nehéz előre tudni a folyamatok irányát, és kizárni azt, hogy a központi kormányzat magához ragadjon minden hatalmat, ami ellen csak a kilépéssel tudnának védekezni a tagállamok, ez viszont a föderáció végét jelentené.⁶

A föderalizmus európai kontextusban

Az Európai Unió nem tekinthető sem föderális közösségnek, sem államközi együttműködésnek, a kormányközi föderalizmus kettős jellegét távlatilag is magán viseli. Dimitris N. Chrysochou az uniót úgy jellemzi, mint „egyetértésen alapuló államalakulati forma, amely az integráció olyan szintjét érte el, ami számos többnemzetiségű föderális államalakulathoz hasonlít, anélkül azonban, hogy bármilyen alapvető módon fenyegetné az őt alkotó államok szuverenitását”. (Idézi Ódor.) Bizonyos politikák részben (megosztott hatáskör) vagy kizárólagosan uniós hatáskörbe kerültek, ugyanakkor más területeken a tagállamok nem mondtak le a szuverenitásukról.⁷

Az Európai Unió egy olyan speciális föderáció, amely még nem építette ki teljesen az államok feletti intézményrendszerét. Nemcsak az euróválság erősíti az európai föderalizációt,

5 Albert BRETON: Towards a Theory of Competitive Federalism. European Journal of Political Economy, különkiadás (1987)

6 MARJÁN Attila: Az európai föderalizmus kérdésének néhány gazdasági és politikai aspektusa. Külügyi Szemle, 2013. II. szám

7 ÓDOR Bálint: A kettős többség bevezetésének várható hatásai a tanács működésére és Magyarország érdekérvényesítési lehetőségeire. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem, 2013. PhD-értékezés. 24. o.

hanem az is, hogy a tagállamok közötti koordinációnak igen magas a „tranzakciós költsége”, a föderális és az állami szint közötti hatalommegosztás és a tagállamok száma ugyanis összefügg. Amikor sok szubföderális kormány között kell összhangot teremteni, akkor inkább a föderális kormányzat erősödik, ezzel szemben a viszonylag kevés tagból álló szövetségi államok (például Ausztrália, Kanada) lényegesen nagyobb teret hagytak a tagállamoknak, vállalva az egyeztetés tranzakciós költségeit is.⁸ Az európai tagállamok azonban a rendkívül nagy kulturális különbségek és a nyelvi akadályok miatt vélhetően sosem fognak teljes föderációban egyesülni.

A föderalizmus – még ha nem is teljes – azt eredményezné, hogy az egyes tagállamok nemcsak szuverenitásuk egyes részeiről mondanának le, hanem magáról az önállóságukról is: egy föderális állam tagállamai a nemzetközi jog szerint nem számíthatnának önálló országnak. A globalizáció korában azonban a nemzeti szuverenitás sok tekintetben egyébként is meggyengült. Az EU-tagországok pedig számos területen már lemondtak a szuverenitásukról, vagy korlátozták az önállóságukat az Európai Unió közös politikai és döntéshozatali rendszerében. A nemzeti szuverenitás kérdése valószínűleg meghatározó lesz a föderalizmusról folytatandó diskurzus során. Az európai integráció eddigi történetének másik nagy dilemmája, amely szintén központi eleme a föderalizációs diskurzusnak, hogy miként lehetséges úgy nemzeti hatásköröket nemzetek feletti szintre delegálni, hogy közben a döntéshozatal demokratikus legitimitása biztosított legyen.

A gazdasági és fiskális föderalizmus terminológiai tisztázása

A politikai föderalizmussal ellentétben a gazdasági és fiskális föderalizmus kifejezésnek nincs egyértelmű definíciója a szakirodalomban, és konkrétan nem meghatározott a gyakorlatban sem. A kétféle föderalizmus ráadásul nem egymásnak megfeleltethető fogalmak.

A fiskális föderalizmus alapvetően az adóztatásnak és az újraelosztásnak a központi és a helyi szint közötti megosztásával kapcsolatos gyakorlat leírására vonatkozó fogalom. Az Európai Unió rendkívül speciális helyzetben van e tekintetben. Egyrészt nincs központi, EU-szintű adóztatás, sőt az adószabályok harmonizációja is fejletlen, ráadásul az adózási kérdésekben még a lisszaboni szerződés (a továbbiakban: Szerződés) után is egyhangú szavazást igényelnek az uniós szintű döntések. Másrészt az EU-ban gyakorlatilag alig van költségvetési redisztribúció, hiszen a közös költségvetés az uniós GDP-nek mindössze egy százaléka. Ezért *fiskális föderalizmusról* a szakirodalomban elterjedt értelemben nem beszélhetünk. Viszont mivel az EU-ban a válság kitörése óta nagy ütemben folyik a gazdaságpolitikai koordináció megerősítése (fiskális paktum, hatos csomag stb.), a bankszektor közös felügyelet alá vonása, valamint a politikai deklarációk szintjén egy erős gazdaságpolitikai unió kiépítése, a politikai víziók szintjén pedig egy eurózóna-beli költségvetés, egy európai pénzügyminiszter, az eurókötvények létrehozásának szorgalmazása, ezért igazolt a *gazdasági föderalizmus* említése. További zavaró elem, hogy az angolszász szóhasználatban elterjedt fiskális (*fiscal*) terminoló-

8 SZALAI Ákos: Fiskális föderalizmus – Áttekintés. Közgazdasági Szemle, Vol. 49. No. 5. (2002) 437. o.

gia (*fiscal compact, fiscal surveillance, sound fiscal policy*, sőt még az eurózóna tervezett büdzsé-jét is „*fiscal capacity*”-nek hívják hivatalosan) az EU kontextusában alapvetően a gazdaságpoli-tikai koordináció, illetve a tagállamok költségvetési fegyelme erősítésének a témakörébe tarto-zik, nem pedig az adózás kérdésére vonatkozik. Az uniós összefüggésben gyakran használt *fis-kális unió* tehát nem a szakirodalomban általában fiskális föderalizmusként definiált kategóri-ába esik alapvetően, hanem a gazdasági föderalizmus irányába tett lépésnek számít.

A pénzügyi válság kialakulásának elméleti alapja az a tény, hogy az európai Gazdasági és Monetáris Uniót (GMU) csupán monetáris közösségként hozták létre, fiskális elemek nél-kül. Ennek felismeréseként jöttek létre a GMU-t kiegészítő, kormányközi megállapodásokon alapuló, válságkezelő fiskális eszközök, mint az EFSF vagy az ESM. A jövőben a közös köt-vénykibocsátás a GMU strukturális hiányosságai kezelésének jól működő eszköze lehetne, és alapját jelenthetné egy fiskális uniónak.

A pontos elhatárolás érdekében az EU válságkezelésének kontextusában a gazdasági födera-lizmust a közös gazdasági kormányzási szabályok, intézmények és eszközök (gazdaságpolitikai koordináció, monetáris unió, bankunió, eurókötvények, közös pénzügyminiszter) együttese-ként határozzuk meg. A fiskális unió fogalmát pedig a szakirodalomban alapvetően a föderá-lis és a tagállami szint közti transzfer- és funkciómegosztási rendszerre alkalmazzuk. Az uniós válságkezelés kontextusában a közös költségvetés tervezett kialakítása tartozik ide.

A fiskális föderalizmus funkciói

A „fiskális föderalizmus” kifejezés a föderális berendezkedésű, tengerentúli angolszász orszá-gok közgazdasági, közpénzügyi irodalmából indult útjára. Európában, illetve alapvetően az Európai Unió kontextusában a föderalizmus helyett inkább a szubszidiaritás kifejezést hasz-nálják.⁹ A fiskális föderalizmus kutatása a különböző kormányzati szinteknek az adóztatás, a szintek közti transzferek, támogatások és alapszolgáltatások területén megvalósuló kompeten-cia megosztására irányul.¹⁰ Eleinte olyan kérdésekkel foglalkozott, mint az adókoordináció, az adóverseny, de a későbbiekben olyan témák is hozzáadódtak, mint a kormányzati segélyprog-ramok és a különböző kormányzati szintek költségvetés-politikai felelőssége és viszonyrend-szere.¹¹ A fiskális föderalizmus fogalma vertikális megközelítésű, vagyis a különböző kormány-zati szintek érdekeire, interakcióira, munkamegosztására és hatalmi viszonyaira fókuszál.

A közpénzügyi irodalom egyik alapműve¹² szerint a kormánynak három fő feladata van: az *allokáció* (a gazdaság hatékony működésének elősegítése, a piaci kudarcok kiküszöbölé-se), a *redisztribúció* (a társadalom számára elfogadhatatlan jövedelmi és esélybeli különbségek felszámolása) és a *stabilizáció* (a gazdaság tartós és fenntartható növekedésének biztosítása).

9 SZALAI, 424. o.

10 Erről bővebben: Robert P. INMAN–Daniel L. RUBINFELD: Subsidiarity and the European Union. NBER Working Paper, No. 6556. (1998)

11 L. Robert BISH: Federalism – A Market Economy Perspective. Cato Journal. 1987/11. pp. 377–401. 386. o.

12 MUSGRAVE [1961] Richard A. MUSGRAVE: Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism. In: Public Finances: Needs, Sources and Utilization (szerk. Universities-National Bureau). Princeton: Princeton University Press, 1961. 97–122. o.

Wallace E. Oates véleménye szerint¹³ a stabilizáció egyértelműen a lehető legmagasabb szín-tű kormányzat feladata, hiszen egyedül annak a kezében csoportosul annyi erőforrás, amelyik már hatásos politikát tehet lehetővé. A redisztribúciót az alsóbb kormányzatok ellenérdekel-tése miatt szintén centralizálni kell. Az allokációs funkció bizonyos része azonban alacsonyabb szintre telepíthető: a területileg elhatárolható (helyi) közjavak előállítását és a helyi externáliák kezelését területileg kisebb kormányok kezébe lehet adni.¹⁴ A kormányzati transzferek többféle formát ölthetnek: *feltétel nélküli; feltételes (meghatározott feladatra)*; valamint a *támogatott által az adott feladatra elköltött pénz nagyságától függő méretű transzfer*.

A transzferek forrása és a különböző kormányzati szintek számára a funkcióik ellátásá-hoz szükséges eszközök alapja az adó. Az adózás természetesen decentralizált egy fö-derális rendszerben. A fiskális föderalizmus legfontosabb hatékonyságmérője az adózás de-centralizálásának minősége. Az optimálisan decentralizált adó meghatározásakor általában Richard A. Musgrave megosztási szabályait¹⁵ használják, amelyek szerint a középső és kü-lönösen az alsó szintű kormányzatoknak kellene adóztatniuk mindazokat az adóalapokat, amelyek csak kevéssé mobilak. A progresszív személyi adót azon kormányzati szintre kelle-ne telepíteni, amely a leghatékonyabban képes az adott személy összes jövedelmét adóztat-ni. A redisztribúció érdekében bevezetendő progresszív adóztatásnak alapvetően központi-nak kell lennie, akárcsak a stabilizációs szempontokra is figyelemmel lévő adóbevételeknek. Azokat az adóalapokat, amelyek meglehetősen egyenlőtlenül oszlanak meg az egyes alsóbb szintű kormányok között, szintén központiilag kellene adóztatni.¹⁶

Minden kormányzati rendszerben, különösen egy fiskális föderalizmusban, a közpon-ti kormányzat alatti szintek a megosztott funkcióikhoz és a működésük stabilitásához transzfereket kapnak a központi (szövetségi) kormányzattól. Ezek szükségessége mellett az alábbi indokok szólnak:

- A *vertikális pénzügyi egyensúlytalanság*, a fiskális hiány (*fiscal gap*) megszüntetése. A központi kormánynál általában a kiadási igényt meghaladó adóbevétel koncentráló-dik, míg a helyi kormányzatoknál fordítva. Ezt a vertikális egyenlőtlenséget számolja fel a kormányzatközi transzfer.
- A *túlcserélési hatás (spill over) internalizálása*. A központi kormánynak támogatnia kell az olyan helyi szolgáltatások ellátását, amelyek a másutt lakók számára is hasznot jelente-nek (például oktatás, egészségügy, közlekedés, környezetvédelem stb.).
- A *minimális szolgáltatás* fenntartása. A külső gazdasági hatás egyik speciális esetének te-kinthető, ha az önkormányzat azt a minimális ellátást sem nyújtja, amelyet pedig az egy-séges nemzetgazdaság működése megkövetelne.
- A *fiskális különbségek (net fiscal differences)* csökkentése. Az egyes kormányzatok helyze-te nem azonos: egyeseknél több erőforrás, magasabb adóalap áll szemben a közjószág iránti ugyanakkora igényvel. Ez megengedi számukra, hogy a helyi polgároknak alacsonyabb adó

13 Oates [1972] Wallace E. OATES: Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972

14 SZALAI: i. m. 425. o.

15 MUSGRAVE [1961]

16 SZALAI: i. m. 432–433. o.

mellett is ugyanazt a minőségű ellátást nyújtják, de ez káros migrációhoz vezet. Ennek megakadályozása érdekében lehetővé kell tenni minden önkormányzat számára, hogy (elvileg) ugyanazon fiskális feltételek mellett szolgáltatthasson. Az amerikai kormányzati gyakorlat azt mutatja, hogy a tagállami és a helyi kormányzatok alapvető funkciója a lakosság szolgáltatásokkal való ellátása, míg a központi kormányzat legfontosabb szerepe a redistribúció.¹⁷

A fiskális és gazdasági föderalizmus európai kontextusban

A fenti elméleti összefoglalóból látszik, hogy az Európai Unió esetében – az uniós szintű költségvetés minimális mérete (a GDP egy százaléka) miatt – eléggé kérdéses fiskális föderalizmusról beszélni, legalábbis annak a szakirodalomban elterjedt értelmezésében. Az EU-tagállamok adózási önállósága (szuverenitása) gyakorlatilag teljes körű, az adózási kérdésekben még ma is egyhangú szavazással születnek a döntések. Az unióban nincsen föderális adó, a közös EU-költségvetés bevételi forrása alapvetően tagállami hozzájárulás. A fentieknek megfelelően, alig léteznek központi transzferek. Akadnak, akik az EU kohéziós politikáját és agrárpolitikáját tekintve egyfajta fiskális föderációnak tekintik az Európai Uniót,¹⁸ de a központtól a tagállami szint felé irányuló transzferek volumene valójában mégiscsak rendkívül alacsony, továbbá ezek a transzferek (főképp az agrárkifizetések) nem igazán felelnek meg az anticiklikus transzferfunkciónak.

Ezzel szemben az EU-tagállamok egy része monetáris unióba tömörült, jöllehet a valutaunió is megsínyli a kormányközi transzferek, az adókiadás, a kötvénykibocsátás lehetőségének a hiányát. Még ennél is égetőbb probléma a közös gazdaságpolitika gyengesége, illetve az adóharmonizáció szinte teljes hiánya. A fenti területek mindegyikén ambiciózus programokat indítottak 2011–2012-ben. Az EU 2011-ben elfogadta a deficitkorlátozást alkotmányos szintre emelő fiskális paktumot, elindult a bankunió kivitelezése és az ezeknél jóval radikálisabb föderációs lépésekről való gondolkodás (beleértve a politikai uniót is, egy eurózóna-kormányval).

Miben segíthetne Európának egy amerikai mintájú gazdasági föderalizmus a válságok kezelése során? Elsősorban a bizalmi és a politikai válságot enyhítené, illetve szüntethetné meg, továbbá jóval nagyobb kockázatelosztási és költségvetési újraelosztási játéktere lenne az európai államok szövetségének. Jöllehet – és ez világosan kiderül Görögország esetének vizsgálatából –, nem az EU-n belüli költségvetési transzferek alacsony szintje volt a válság oka. Egy valódi föderalizmusban a működéséből adódóan szigorúbbak és könnyebben betartathatóak a szabályok, amelyek segítenek a gazdasági válságok elkerülésében. A bankunió megléte pedig könnyebbé tenné a bankválságok megelőzését és kezelését.

17 David W. RASMUSSEN: Federalism from a Market Perspective. Cato Journal, Vol. 7. No. 2. (1987) (<http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1987/11/cj7n2-7.pdf>, 400.o.)

18 Lásd: DARVAS Zsolt: Fiscal Federalism in Crisis: Lessons for Europe from the US. Bruegel Policy Contribution, No. 7. (2010) 4. o.

Az USA föderalizációs folyamata

Az európai politikai unió számára az Amerikai Egyesült Államok mintaként említése nem új keletű jelenség: a 20. század elejétől kezdve fel-felbukkan a politikai és a tudományos gondolkodásban. Az európai föderalizmus iránt elkötelezett politikusok a két régió gyökeresen eltérő történeti fejlődése ellenére gyakran tekintettek, tekintenek követendő példaként az Egyesült Államokra. Az euróválság óta felgyorsult európai gazdasági és politikai föderalizáció valóban sok tekintetben tanulhat az USA történelméből. Az amerikai és az európai politikai rendszer, illetve a jogalkotás és az egyes szakpolitikák hatalmi-döntési kompetenciájának vizsgálata azt mutatja, hogy az Egyesült Államok kevésbé föderális, mint azt az általános vélekedés tartja, az Európai Unió pedig már ma is föderálisabb annál, mint ahogy gondolnánk.

Az amerikai föderalizmus lassan teljesedett ki, illetve telt meg valós tartalommal. Az államok a Thomas Jefferson által megszüvegezett 1776-os Függetlenségi nyilatkozattal a szuverenitás kiharcolása mellett döntöttek. A függetlenség elnyerése után, az 1781-ben érvénybe lépett Konföderációs cikkelyek és az 1787-ben elfogadott alkotmány közti időszakban a leendő Egyesült Államok laza államszövetségként, konföderációként működött. De ez a berendezési forma nem bizonyult működőképesnek és hatékonynak, ezért – követve az Alexander Hamilton, James Madison és John Jay által jegyzett Föderalista értekezések szellemiségét – a tizenhárom alapító állam az unió létrehozása mellett döntött, elfogadta a mai napig is érvényes alkotmányt, és elnökké választotta a függetlenségi háború győztes hadvezérét, George Washingtonot. A kezdeti időkben a központi kormányzat szerepe jóval kisebb volt, és a tagállamok sokkal több szuverenitást élveztek, mint ma, a 21. század elején. A föderális és a tagállami szint közti dominanciaharc végigkíséri az amerikai történelmet, de az elmúlt kétszáz év alapvető trendje mégis a központi hatalom megerősödése volt, a tagállami önállóság kárára. Az amerikai föderalizmus történetét az alábbi korszakokra oszthatjuk fel: *dualizmus* (1790–1860), amikor a tagállamok és a központi kormányzat politikai ereje, jelentősége kiegyenlített volt; a következő *centralizáló föderalizmus* korszaka (1860–1933) volt, amikor lassan növekedni kezdett a központi kormányzat felelősségi köre; ezt követte a *kooperatív föderalizmus* (1933–1964), amikor a nagy világválság leküzdésére indított központi társadalmi segélyprogramok és szakpolitikák beindulása miatt a központi kormányzat szerepe radikálisan megnőtt; végül 1964 óta tart a *kreatív föderalizmus* időszaka, amelyben a központi kormányzat közvetlen és aktív részt vállal a tagállami és a helyi szintű problémák megoldásában.¹⁹

Az EU és az USA helyzetében mutatkozó különbségek

A lassú föderalizációs folyamat tényét nem hagyhatjuk figyelmen kívül, mégis ki kell emelni egy jelentős különbséget az Egyesült Államok és az Európai Unió között: mégpedig azt, hogy Amerikának megvolt, ráadásul már történelmének kezdetén, az alkotmányozási pillanata. Ez az államalapítási aktus a mai napig hiányzik Európában, mert itt az alapító atyák belátták,

19 Robert P. INMAN–Daniel L. RUBINFELD: Rethinking Federalism. Journal of Economic Perspectives, Vol. 11. No. 4. (1997) 43–64. o. (43–44. o.)

hogy az Európai Egyesült Államok, de legalábbis az Európai Politikai Unió és az Európai Védelmi Unió megalapítására vonatkozó kezdeti, nagy ívű tervek irreálisnak bizonyultak az ötvenes évek elején, mivel a tagországok nem álltak készen arra, hogy a szükséges mértékben lemondjanak a nemzeti szuverenitásukról. Ezért ők arra kényszerültek, hogy a nagyszabású alkotmányozás és politikai struktúrák felépítése helyett olyan szerény programokat tűzzenek ki az európai integráció elé, mint a vámunió vagy a közös piac.

A szimbolikus alkotmányozási pillanatra fél évszázaddal később került volna sor, de az alkotmánytervezést akkor népszavazáson utasította el a holland és a francia társadalom. Egy évtizeddel később az euróválság viszont kényszerhelyzetet teremtett, és egyre szélesebb a konszenzus a tekintetben, hogy a közös pénzt és az Európai Uniót, legalábbis abban a formában, ahogy ma ismerjük, nem lehet fenntartani anélkül, hogy a tagországok elmozdulnának a gazdasági és – részben – a politikai föderalizmus irányába.

Az Egyesült Államok föderalista rendszere tehát egy kétszáz éves speciális fejlődés eredménye, egy olyan államszerkezet, amely a világ legstabilabbjának számít. Az egyre erősödő föderalista jelleg nem utolsósorban az USA Legfelsőbb Bírósága döntéseinek, jog- és államfel fogásának köszönhető: a szervezet a fennállása alatt az esetek többségében a szövetségi állam megerősödését eredményező döntéseket hozott. Ebben a tekintetben nagyon hasonló a szerepe a kvázi EU-alkotmánybíróként működő Európai Bírósághoz, amely a nagyközön ség számára szinte ismeretlen intézmény (ellentétben az amerikai Legfelsőbb Bírósággal), de a közösségi jog kiterjesztő értelmezésével és magyarázatával, illetve a másodlagos jog hiánya esetén az alapszerződések rendelkezéseinek és szellemének értelmezésével kulcsszerepe volt az európai integráció szorosabbra fogásában.²⁰

A gazdaságpolitika területén az amerikai fiskális föderalizmus történelme és mai gyakorlata kézzelfogható és a válságkezelés kényszere okán gyorsan alkalmazható tanulságokat tartogat Európa számára. Az Egyesült Államok történelmének kezdetén a szövetségi kormány hitelességének megteremtése és egy korszerű pénzügyi rendszer felépítése céljából Hamilton, az USA első pénzügyminisztere úgy döntött, hogy a szövetségi állam „átvállalja” a tagállamok adósságát. Ez a föderális adósságmentési akció aztán megismétlődött 1812-ben, az Angliával Kanadáért vívott háború után, ami jelentősen megnövelte a központi kormányzat súlyát a tagállamok rovására. Miután a központi kormányzat illetően módon megerősítette hatalmi súlyát, az 1840-es évektől áttért a *no bail-out* politikára (vagyis deklarálta, hogy többé nem vállalja át a tagállamok adósságát), és hagyta, hogy több tagállam is csődbe menjen. Ennek következtében a tagállamok többsége megtanulta a kiegyensúlyozott költségvetés politikáját, és deficitellenes önkorlátozó jogszabályokat vezetett be. Jelenleg Vermonton kívül minden tagállam alkotmányában szerepel ez a szabály, jóllehet a szövegezés eltérő szigorúságú.

A 2011-ben elfogadott európai deficitellenes szerződésben (fiskális paktum) az EU-tagállamok – Nagy-Britannián és Csehországon kívül – megegyeztek abban, hogy adósságfék-rendelkezést tesznek az alkotmányukba, vagyis alkotmányos szinten vállalják, hogy a strukturális deficitjük nem lehet több, mint a GDP-jük fél százaléka. Randall Henning és Martin

²⁰ Erről bővebben: Anand MENON–Martin A. SCHAIN (szerk.): *Comparative Federalism – The European Union and the United States in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2008

Kessler megvizsgálta,²¹ hogy az amerikai tagállami egyensúlyi-költségvetési szabályalkalmazás mennyiben lehet példa az EU számára, és azt a megállapítást tették, hogy alapvetően megfelelő lenne, de van három fontos eltérés az amerikai és az európai helyzet között. Először is az, hogy az adósságfékre vonatkozó itteni szabályokat a tagállamok nem maguktól hozták/hozzák meg, hanem jelentős brüsszeli (és német) nyomásra, a kikényszerítésben pedig az Európai Bizottságnak és az Európai Bíróságnak van kulcsszerepe, vagyis azokat a tagországok sokkal kevésbé tették magukévá, mint az amerikai tagállamok. Jóllehet a krízis ráébreszti az EU-tagországokat az adósságfék (fiskális paktum) jelentőségére, az amerikai tagállamok ezt a lépést a 19. században mégiscsak maguktól, a központi kormányzattól függetlenül tették meg. A másik eltérés, hogy a bankmentésért az USA-ban a központi állam felel, míg Európában egyelőre – az európai bankszanálási rendszer felállításáig – a tagállamokat terheli anyagilag a pénzügyi rendszer esetleges szanálási kényszere. Ez pedig – mint kiderült több EU-tagország (Írország, Spanyolország stb.) esetében is – komolyan megterheli a tagállami költségvetést, ami kérdésessé teszi a deficit korlátozására tett vállalásuk betarthatóságát. Végül pedig óriási különbség van az amerikai és az európai központi költségvetés méretében, erejében. Az amerikai központi költségvetés hatalmas, míg az európai minimális, ráadásul nem is finanszírozhat anticiklikus ösztönzőket, nem beszélve arról, hogy adóztatási joga sincs. Összegezve tehát: az USA központi kormányzata először felépített egy robusztus költségvetési bázist, azt követően nyert teret a tagállami adósságfékrendszerre; az EU éppen fordítva áll hozzá ehhez a folyamathoz, ami nem optimális megoldás. Ezért az uniónak is szüksége lenne egy jelentősebb, a közös anticiklikus eszközöket finanszírozó költségvetésre, amely mögött egy adókiegészítési és állampapír-kibocsátási joggal bíró központi kincstár áll.

Darvas Zsolt megvizsgálta,²² hogy miért mélyebb a válság az eurózónában, mint Amerikában, pedig a valutaövezet legtöbb makrogazdasági mutatója jobb az amerikaiénál, valamint azt, hogy milyen elemeket vehetne át az EU az amerikai fiskális föderalizmusból. A 2011-es adatok alapján az eurózóna átlagos államadóssági szintje 90 százalékos, az Egyesült Államoké 125 százalék, a deficit az euróövezetben 6 százalék, az USA-ban 10 százalék – az amerikai gazdaság még sincs olyan mély válságban, mint az európai. Ennek alapvetően politikai, bizalmi, nem pedig gazdasági okai vannak: a mai napig hiányzik egy erős és megbízható gazdasági kormányzati rendszer és egy föderális politikai kormányzat az euró mögül. Európa tehát nemcsak gazdasági, hanem bizalmi, politikai és az egész európai konstrukció létét fenyegető válságban is van – ilyesmiről Amerikában szó sincs.

Ha megvizsgáljuk az amerikai és az európai fiskális föderalizmus adatait, éles különbséget látunk: Amerikában a teljes adóbevételek kétharmadát a szövetségi kormány szedi be, a tagállamok csak az ötödét, a helyi kormányzatok pedig a többit. Európában föderális adó nincs. A tagállamok a GDP-jük kb. 0,8 százalékát fizetik be az uniós költségvetésbe, tagállami hozzájárulásként. Az amerikai tagállamok bevételeik 10–30 százalékát kapják a központi költségvetés-

²¹ C. Randall HENNING–Martin KESSLER: *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*. Peterson Institute Working Paper, Vol. 12. No. 1. (2012)

²² DARVAS Zsolt: *Fiscal Federalism in Crisis: Lessons for Europe from the US*. Bruegel Policy Contribution, No. 7. (2010)

ből, az EU-tagországok a GDP-jük 0,5–3 százalékát. Az európai uniós és az amerikai gazdasági kormányzást több szempontból is összehasonlította a szerző.²³ A gazdasági kormányzási és a fiskális szabályok sokkal szigorúbbak egy föderális államban (USA), mint az EU-ban, és a szabályokat sokkal nehezebb megszegni. Láttuk, hogy a legtöbb amerikai államban van adósságkorlátozó rendelkezés az alkotmányban. A tagállami adósság ennek megfelelően sokkal kisebb (2010-ben mindössze a GDP 22 százaléka volt). Ennek a másik magyarázata az, hogy a bevételek és a kiadások nagy része a szövetségi szinten összpontosul. További fontos különbség, hogy a robusztus (és a méretgazdaságosság és a jó hitelminősítés előnyeit is élvező) szövetségi költségvetés jelentős anticiklus-politikai eszköz – mindez pedig hiányzik Európában. Hasonlóság, hogy egyik helyen sincs szabályozott eljárás a tagországok csődbevitelére. Az ugyanis egy nagyobb tagállam esetében a közös valuta megszűnését eredményezné. Abban is hasonlít a két régió, hogy az adósságot egyikük sem fogja elinflálni, és nem fogja leértékelni a valutáját. Az USA szövetségi kormánya nem menti meg a csődbe jutott tagállamokat (Obama 2009-ben nemet mondott Kaliforniának), az EU kénytelen megsegélyezni a csődközeli helyzetbe jutott tagállamait, félve a fertőzési veszélytől, mert egy államcsődhullám szintén a közös pénz megszűnését eredményezné. A bankszektor talpra állítása megtörtént az Egyesült Államokban, Európa csak most kezdi kialakítani a saját bankunióját. A munkaerő- és termékpiacon mobilitás tekintetében az USA jóval az EU előtt jár. A munkaerő teljesen mobil az USA tagállamai között, de ez egyáltalán nem mondható el Európáról. Vagyis az Egyesült Államok sokkal inkább tekinthető optimális valutaövezetnek, mint az eurózóna.

EURÓPAI INTÉZMÉNYI KÉRDÉSEK: ÁLTALÁNOS MEGÁLLAPÍTÁSOK

Az Európai Unió egy elitvezérelt és eljárásalapú képződmény; intézmények és azoknak az egymáshoz való dinamikus viszonya és rendkívül bonyolult interakciója során kialakuló politikai eredmények határozzák meg a leginkább a jellegét. Másrészt pedig a föderalizáció első sorban intézményi fejlődéssel, átalakulással járó folyamat. Ezért érdemes külön figyelmet szentelni az EU szempontjából releváns intézmények várható átalakulásának, jövőbeli szerepének. Az utóbbi évek két egymással ellentétes irányban ható legfontosabb intézményi, hatásköri átrendeződési folyamatai az alábbiak: 1. a lisszaboni szerződés hatálybalépésével *de jure* az Európai Parlament (*föderalizáció*) és a nemzeti parlamentek (*demokratikus legitímáció*) szerepe növekedett, de 2. az euróválság kényszerítő ereje miatt *de facto* a tagállami kormányok szerepe (*konföderalizálódás*) növekedett az Európai Parlament és az Európai Bizottság rovására.

Az Európai Parlament szerepének megerősödése

Az egymást követő szerződések az Európai Parlament hatáskörét fokozatosan kiterjesztették. A lisszaboni szerződés továbbviszi e folyamatot azáltal, hogy az Európai Parlament nagyobb befolyást szerez a jogalkotás, a költségvetés és a nemzetközi megállapodások terén.

²³ Uo. 5–8. o.

A jogalkotás terén új intézkedés az együttdöntési eljárás (új nevén a „rendes jogalkotási eljárás”) hatályának kiterjesztése. Ez azt jelenti, hogy a szerződés a parlamentet a tanácséval egyenrangú, valós jogszabály-alkotói hatáskörrel ruházza fel bizonyos területeken, amelyeken a parlament eddig legfeljebb konzultációs joggal rendelkezett. Ilyen terület például a legális bevándorlás, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés (az Eurojust, a bűnmegelőzés, a büntető jogszabályok közelítése, a bűncselekmények és a szankciók meghatározásának összehangolása), a rendőrségi együttműködés (Europol), illetve a kereskedelem-politikához és a közös agrárpolitikához kapcsolódó egyes rendelkezések.

A költségvetési területen újdonság, hogy többéves pénzügyi keretet csak a parlament jóváhagyásával lehet elfogadni. A lisszaboni szerződés ezenkívül eltörli az ún. kötelező kiadások (például a közvetlen agrártámogatások) és a nem kötelező kiadások közötti korábbi megkülönböztetést. Ennek eredményeként a parlament és a tanács közösen határoz a kiadások mindegyikéről.

Végezetül a lisszaboni szerződés előírja, hogy az Európai Parlament jóváhagyása szükséges minden olyan nemzetközi megállapodás megkötéséhez, amely a rendes jogalkotási eljárás alkalmazási körébe tartozó területek valamelyikét érinti.

Az Európai Parlament, amelynek szerepe az új, spontánul kialakult uniós jogalkotási eljárásban csökkent, a válság idején, valójában évtizedek óta növeli a politikai és döntéshozatali erejét, szerepét a tanács kárára. A folyamat az Egységes Piac létrehozásáról intézkedő 1986-os „Egységes Okmány” óta mindenkor napirenden volt, és a 2009-ben hatályossá vált lisszaboni szerződésig egymást követő reformok mindegyik fázisát az EP-jogosítványok kiszélesítése jellemezte. A lisszaboni szerződés, mint láttuk, minőségi betetőzésnek tekinthető, hiszen miközben a tagállami döntéshozásban újabb (ezúttal főként bel- és igazságügyi) területekre terjesztették ki a minősített többséggel történő döntéshozást, alaphelyzetnek minősítették, hogy a piacsabályozást érintő (tagállami) többségi szavazásnál, bizonyos kivételtől eltekintve, az EP-nek automatikusan együttdöntési joga van. E csomag része volt az is, hogy a parlament vétójogot kapott a többéves költségvetési keret (MFF) kapcsán. Az Európai Parlament 2013 tavaszán el is utasította a megállapodást az EU héteves költségvetéséről, részben a költségvetés bevételi oldalának radikális reformját szorgalmazva, tagállami befizetések helyett egy valódi, saját forrásokon alapuló EU-költségvetést előirányozva. Egy ilyen elmozdulás nyilvánvalóan növelné az unió föderalisztikus karakterét a nemzetállami klubtagság modelljével szemben. Az EP bizonyos esetekben (pl. a „hatos csomag”) pedig politikai árukapcsolás keretében ott is vétóval fenyegetőzött, ahol erre formailag nem is lett volna joga.

A demokráciadeficit csökkentése az EP-választásokon

Az Európai Unió demokratikus válságának a leküzdése érdekében a bizottság 2013 tavaszán az az ajánlással ált elő, hogy a 2014-es európai választásokon a pártok állítsanak jelölteket az Európai Bizottság elnöki tiszterre, továbbá a jelöltek nyilvánosan tegyék közzé, hogy melyik európai párthoz kötődnek. E javaslatok célja, hogy a szavazók alaposabban megismerhessék azokat a kérdéseket, amelyeket a jövő évi európai parlamenti választások kimenetele befolyásolhat, és szélesebb körű európai szintű vita kezdődhessen, így végső soron növekedjen a részvételi arány a választásokon. A bizottság arra is felkérné a tagállamokat, hogy az eddig alkalmazott négynapos vá-

lasztási folyamat helyett egyetlen közös napot tűzzenek ki a szavazásra. Nyilvánvaló, hogy nem „építhető tovább” Európa az európai polgárok részvétele nélkül. Az európai pártok hatékonyságának megerősítésére vonatkozó Az ajánlás háttérben az az Eurobarométer-felmérés áll, amely szerint a válaszadók 84 százaléka úgy gondolja, hogy növekedne az európai választási részvételi arány, ha az emberek többet tudnának arról, milyen hatást gyakorol az EU mindennapi életükre, mit tartalmaz az európai pártok parlamenti programja, és egyáltalán, több információjuk lenne a választásokról. A megkérdezettek 73 százaléka szerint ösztönöznék a választásokon való megjelenést, ha az emberek jobban ismernék a jelöltek európai politikai hovatartozását, míg 62 százalékuk szerint növelné a részvételi arányt, ha a bizottság elnökét a pártok jelölése alapján választanák ki, és a választás egyetlen napon lezajlana.

A nemzeti parlamentek szerepének megerősödése

A lisszaboni szerződés elismeri és megerősíti a nemzeti parlamentek szerepét, és nagyobb részvételi lehetőséget biztosít számukra az unió munkafolyamataiban. A nemzeti parlamenteknek joguk van arra, hogy tájékoztatáshoz jussanak, ellenőrizzék a szubszidiaritás elvének betartását, részt vegyenek a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése terén végzett értékelő eljárásokban és a szerződések felülvizsgálatában.

A lisszaboni szerződés alapvető fontosságú lépést jelent a nemzeti parlamentek európai integrációjában, minthogy első ízben foglalkozik azokkal egy teljes cikkben. Az Európai Unióról szóló szerződés 12. cikke összegyűjti azokat a nemzeti parlamentekre vonatkozó rendelkezéseket, amelyek a korábbi szerződésekben szétszórva voltak megtalálhatók. A nemzeti parlamentek részvétele két formában valósul meg: a tájékoztatáshoz való jog és a kifogásolási jog formájában.

A lisszaboni szerződés főként a szubszidiaritás ellenőrzése terén hozott előrelépést: azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos uniós hatáskörbe, az unió csak abban az esetben járhat el, ha a közösségi szinten végrehajtott intézkedés hatékonyabb megoldást jelent, mint a tagállami szintű fellépés. A nemzeti parlamentek a szerződés értelmében jelezhetik, miért ítélik úgy, hogy egy javaslat nem felel meg a szubszidiaritás elvének. Az eljárás ezután két lépésben folytatódik. Amennyiben a nemzeti parlamentek egyharmada úgy ítéli, hogy a kérdéses javaslat nem felel meg a szubszidiaritás alapelvének, a bizottságnak felül kell vizsgálnia javaslatát, amelyet ezt követően fenntarthat, módosíthat vagy visszavonhat. Amennyiben a nemzeti parlamentek többsége úgy találja, hogy a javaslat nem felel meg a szubszidiaritás elvének, és a bizottság ettől függetlenül fenntartja javaslatát, különleges eljárás indul. A bizottság köteles megindokolni, miért döntött javaslatának fenntartása mellett. Ezt követően az Európai Parlament és a Tanács határoz arról, folytatható-e a jogalkotási folyamat. A nemzeti parlamentek utólagosan is fordulhatnak az Európai Unió Bíróságához egy jogi aktus megtámadásának igényével, amennyiben megítélésük szerint az elmentés a szubszidiaritás elvével. A lisszaboni szerződés emellett teljes mértékben bevonja a nemzeti parlamenteket a szerződések felülvizsgálati eljárásába. Ezen túlmenően pedig azt a jogot is megkapták a nemzeti parlamentek, hogy az úgynevezett „áthidaló klauzulák” keretein belül a különleges jogalkotási eljárásról a rendes jogalkotási eljárásra való áttérés, illetve

az egyhangú szavazásról a minősített többséggel történő szavazásra való áttérés nem történhet meg a nemzeti parlamentek jóváhagyása nélkül.²⁴

A nemzeti parlamentek információs jogának kiteljesítése érdekében pontos lista készült a nemzeti parlamentekhez kötelezően továbbítandó dokumentumokról (fehér könyvek, zöld könyvek, közlemények, az éves jogalkotási program, a jogalkotási aktusok tervezete). A nemzeti parlamentek ezenfelül különleges tájékoztatáshoz való joggal is rendelkeznek a bel- és igazságügyi kérdésekben, és részt vesznek az Eurojust tevékenységének értékelésében és az Europol tevékenységének ellenőrzésében is. A nemzeti parlamentek emellett folyamatos tájékoztatást kapnak az uniós csatlakozási kérelmekről.

Az uniós módszer mint a hatalomgyakorlás új, konföderális módja

Az EP szerepének a tanács kárára történő jogszabályi növekedésével – ami az unió nemzetek feletti profiljának erősödésével járt együtt – párhuzamosan a válság kényszere miatt egy jelentős kilengés történt a konföderális, kormányközi modell irányába is. A válságkezelés komplexitását részben az adja, hogy az a pénzügyi-gazdasági stabilizáció mellett új típusú döntéshozatali és egyeztetési struktúrákat is létrehozhat az Európai Unión belül. A korábbi krízisek során is előtérbe kerültek a válságból való kilépést célzó intézkedések elfogadtatására vonatkozó kormányközi megoldások, de most a kormányköziség egy új típusa jelent meg. A tagállamok közötti együttműködésnek kialakulhatnak olyan új módjai, amelyek a közösségi módszer helyébe léphetnek, így az uniós döntéshozatal radikálisan átalakulhat. Megjelenhet az ún. *uniós módszer*,²⁵ amely a közösségi módszertől eltérő logikát követő tagállamok közötti lazább együttműködési forma. Vagyis a kormányköziség kerül előtérbe a páneurópai (a bizottság és a parlament által erősen befolyásolt és EU-jogot alkotó) eljárások helyett. Ennek természetesen nagy jelentősége van az egyes intézmények jellege és erőviszonyai szempontjából, és elvezethet a dezintegráció visszafordíthatatlan folyamatához is. A válságkezelés eredményeképpen az Európai Unió szerződéseinek kívüli megoldások is megjelenhetnek, és meg is jelentek.²⁶ Más szóval a válság hatására az EU *konföderális* jellege erősödött a *föderális* jellege helyett. Ha azonban a föderalizáció erőre kap a válság megoldása után vagy akár a válságkezeléssel párhuzamosan, a kormányköziség felé való intézményi és eljárási elmozdulás csak átmeneti jelenség lesz.

A válság során egyre inkább alkalmazott uniós módszernek a szerződéses megállapodások kötése lehet az egyik kulcseleme, amely így megoldást kínálhat az uniós hatáskör hiányára. A tagállamok a szerződéses megállapodás keretében önkéntes vállalással köteleződnének el az ún. országspecifikus ajánlások végrehajtásának tekintetében. Az uniós módszert a tagállami együttműködés egy olyan formájaként lehet meghatározni, amelyet a szerződésekben lefektetett célok megvalósítása és a többoldalú felügyeleti rend végrehajtása érdekében

24 http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0042_hu.htm

25 Angela Merkel német kancellár egy 2010. novemberi, a bruges-i College of Europe évnnyitóján elhangzott beszédében említette meg az uniós módszert először, de pontos definíciót nem adott.

26 ÓDOR: i. m. 5. o.

folytatnak a tagállamok egymás között olyan szakpolitikai kérdésekben, amelyekben az unió nem rendelkezik hatáskörrel. Az uniós módszer tehát automatikusan nem vezethet uniós jogi aktus elfogadásához. A megállapodások részben politikai jellegű dokumentumok formáját öltik, részben a szerződéseken kívüli megállapodásokban jelenhetnek meg.

Az új kormányközi szerződésalkotás példája volt a fiskális paktum²⁷ elfogadásának folyamata. A paktum az EU-s szerződéseken kívül létrehozott nemzetközi szerződés, és a legfontosabb rendelkezése az ún. aranszabály, amelyet a részes tagállamoknak az alkotmányukba vagy azzal egyenértékű jogszabályba át kell ültetniük. Az aranszabály szerint a 60 százaléknál magasabb államadósággal rendelkező országokban a költségvetési hiány strukturális egyenlege nem haladhatja meg a 0,5 százalékot. Egy további rendelkezés szerint az együttműködésben részt vevő feleknek kölcsönösen tájékoztatniuk kell egymást az állampapír-kibocsátási terveikről. Normális esetben szerződésmódosításhoz kormányközi konferencia (IGC) összehívása szükséges, az alkotmány szerződés előkészítésére pedig konventet állítottak fel. Az ott kialakítandó konszenzus nagyon nehezen biztosítható. Az „alkotmányozó” konvent gyakorlata megmutatta, hogy az eredeti szándéktól alapvetően eltérő eredményeket is hozhat a különböző politikai programokkal részt vevő kormányok, nemzeti, illetve európai parlamenti képviselők törekvéseinek eredője. Az IGC keretében kidolgozott és valamennyi szerződő félre kötelező szerződés módosításának elfogadása összehangolást igényel. A rendes szerződésmódosítás tehát hosszadalmas, és ezért a komoly politikai ellentétek várható kialakulása miatt kockázatos lett volna a válság idején. A fiskális paktumot szorgalmazó tagállamok érdeke ezért a gyors megegyezés volt. A részvételt elutasító brit álláspont megfelelő alkalmat adott a lassabb és bonyolultabb rendes szerződésmódosítási út elkerülésére.²⁸ Megkönnyítette a tárgyalások lebonyolítását és a végleges tervezet elfogadását az is, hogy annak elfogadásához csak az eurócsoporthoz tartozó 17 tagország egyetértésére volt szükség.

A fiskális paktum mint nemzetközi szerződés végrehajtása nemzeti hatáskörök egyértelmű „föderális” (szupranacionális) szintre történő átadására kötelezi a részes államokat. Ennek megvalósításához elengedhetetlen feltétel a megállapodásba foglalt tagállami szintű megerősítése. A tagállami alkotmányos előírásoknak megfelelő megerősítésekre attól függetlenül szükség van, hogy a nemzeti költségvetéseket közvetlenül meghatározó hatáskörök átruházására nem uniós alapszerződési módosítás, hanem egy nemzetközi egyezmény keretei között kerül sor.

Az euróövezet intézményesülése

Az euróválság során felértékelődött az eurózóna saját képviselőinek, saját intézményeinek a szerepe, intézményesítve a kétsebességes EU-modellt. Döntés született arról, hogy az eurózóna tagállamai állam- és kormányfői szinten is találkozni fognak (eurócsúcs) legalább fél évente, és egyszerű többséggel eurózóna-elnököt (*president of the Euro*

²⁷ Hivatalos nevén „Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról...” Európai Tanács, http://european-council.europa.eu/media/639176/13_-_tscg.hu.12.pdf%202012, 2012. március 2.

²⁸ Köszönöm Törő Csabának, az MKI főmunkatársának szakértői segítségét e rész kidolgozásában.

Summit) is választanak. Az euróövezeti állam- és kormányfők és az Európai Bizottság elnöke informális találkozókat tartanak, amelyekre meghívást kap az Európai Központi Bank elnöke. Az eurócsúcs elnökét az euróövezeti szerződő felek állam- és kormányfői nevezik ki egyszerű többséggel. Az eurócsúcsokra szükség szerint, de évente legalább kétszer kerül sor, a közös pénznemmel, valamint az euróövezet kormányzásával kapcsolatos kérdések megvitatása céljából. Az euróövezeten kívüli szerződő felek mindössze előzetes és utólagos tájékoztatást kapnak az eurócsúcsokról, és azok eredményeiről az Európai Parlament is tájékoztatást kap.

A Bizottság 2012-es átfogó reformjavaslata alapján az euróövezet egységes álláspontjának képviselője érdekében a multilaterális pénzügyi szervezeteknél, legfőképp az IMF-ben szükség van az Eurózára önálló képviselőre.

A szorosabb integráció és a szerződésmódosítás dilemmája

Bár az uniós jogot a nemzetközi jog sajátos, egyedülálló formájának is tekinthetnénk, az uniós jog legnagyobb része rendelkezik néhány olyan sajátos vonással, amely általában nem jellemző a nemzetközi jogra. Ilyen különösen az, hogy az állampolgárok az uniós tagállamokban a bíróságok előtt hivatkozhatnak az uniós jog által biztosított jogokra, míg a nemzetközi jogot általában át kell ültetni a nemzeti jogba ahhoz, hogy az állampolgárok hivatkozhasanak rá. Az uniós jog továbbá általában elsőbbséget élvez az uniós tagállamok jogával szemben. Ez utóbbi jellege, illetve az uniós jog elsőbbségének elve számos konkrét esetben szakmai és politikai vita tárgya, és alapvető alkotmányossági kérdéseket vetett fel a tagállamokban.

A legújabb és az európai integráció szempontjából legfontosabb helyszíne ennek a vitának a német alkotmánybíróság, amely mindeddig hosszas huzavona után mindig a több Európa mellett döntött, de egyre szigorúbb a folyamatos nemzeti önrendelkezés feladásának tekintetében. A német politikai elit Európa-politikáját a karlsruhei alkotmánybíróság jóval szorosabban korlátozza, mint a mindenkori ellenzék. Sorozatosan merül fel az egyes jelentősebb EU-kezdeményezésekkel kapcsolatban, hogy azok – mivel jelentős szuverenitásadást involváltnak – a német alkotmánynak és/vagy az EU szerződésének a módosítását igénylik. Az ESM létrehozásának alkotmányosságáról szóló 2012-es német bírósági döntést hatalmas várakozás előzte meg: ha a karlsruhei bíróság nemleges döntést hozott volna, az eurómentés meghiúsult volna. 2013 tavaszán pedig a bankunió bevezetésével kapcsolatosan merült fel német részről, hogy ahhoz a szerződés módosítása szükséges, ellentétben a bizottság véleményével.

Az euróválság kezelésének és a mélyebb gazdasági integráció kialakításának intézményi következménye tehát a folyamatos szerződésmódosítás igénye, amit szinte minden szereplő (bizottság, tagállamok) szeretne elkerülni, amikor csak lehet. Ennek ellenére a bizottság még 2013 során vállalta, hogy explicit javaslatokat tesz a szerződésmódosításra, hogy meg lehessen vitatni azokat az a 2014-es európai parlamenti választások előtt. Az alapszerződések módosításával kapcsolatban többek között egy államadóság-megosztási mechanizmus, egy központi pénzügyminisztériumi poszt létrehozása és egy kizárólag az euróövezetre vonatkozó költségvetés ötlete is felmerült.

Elképzelések a gazdasági föderalizmus létrehozására

Milyen intézményi változásokkal járhatna egy esetleges politikai unió vagy egy európai gazdasági unió létrehozása? Értelmszerűen a következő felsorolásban szereplő és szakmai és politikai diskurzusokban rendszeresen felbukkanó intézmények és funkciók valószínűleg nem a teljes Európai Unió, hanem sokkal inkább egy szűkebb integrációs mag, például az eurózóna vonatkozásában jöhetnek létre.

Ilyen intézmény, illetve funkció egy a jelenlegi elnököknél erősebb profilú, közvetlenül választott elnök (aki lehetne akár a bizottság elnöke is) és egy európai pénzügyminiszter, aki kezeli az eurózóna saját külön költségvetését, és vétójoggal rendelkezik a tagországi (eurózónabeli) költségvetések felett. Ez utóbbi logikus opció, amennyiben kialakul a politikai föderáció egy erősebb szintje. A kétkamarás Európai Parlament, amelynek felsőháza a tagállamok számára van fenntartva, szintén gyakori javaslat, csakúgy, mint az eurózóna saját külön parlamentjének a felállítása. Az eurózóna saját külön költségvetése nagy valószínűséggel kialakul, amennyiben döntés születik a gazdaságpolitikai együttműködés markáns megerősítéséről.

Az Európai Tanács 2012. júniusi ülése előtt hozták nyilvánosságra a négy EU-vezető – Herman Van Rompuy, az Európai Tanács elnöke, José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke, Mario Draghi, az Európai Központi Bank elnöke és Jean-Claude Juncker, az eurócsoport elnöke – jelentését, amely a cél a valódi gazdasági és monetáris unió címet viseli. A jelentés a következő időszak kívánatos lépéseit vázolja fel, amelyekkel a gazdasági és monetáris unió működési hibáit kívánják orvosolni. A terv szerint *integrált pénzügyi keret* kellene létrehozni, közös európai bankfelügyelettel és egy európai betétbiztosítási és szanálási rendszerrel. Az újonnan létrehozandó *integrált költségvetési keret* pedig azt jelentené, hogy meghatározott államadósság feletti kötvénykibocsátás csak az eurózóna többi tagjának egyetértésével lenne lehetséges, vagyis fontos költségvetési kérdéseket közösségi szintre emelnének; ezzel együtt viszont felmerül a közös kötvénykibocsátás és az államadósságokért való közös felelősségvállalás iránti igény is. Szól még a terv egy *integrált gazdaságpolitikai keretrendszer*ről és az európai intézmények *demokratikus legitimitásának* növeléséről is.²⁹

Az első, időben legsürgetőbb feladat az *integrált pénzügyi keretrendszer* – a bankunió – létrehozása, a pénzügyi stabilitás biztosításának érdekében. Ez egy kétszintű (európai és tagállami), egységes európai felügyeleti rendszerből, a közös betétbiztosítási és a bankszanálási keretrendszerből állna, ami összhangban van a bizottság és a tanács elképzeléseivel is. A felügyeleti rendszert egy közös hatóságnak kellene működtetnie, a hatóság fizetőképességét pedig az Európai Stabilitási Alap (ESM) garantálná az euróövezet vonatkozásában.

A második feladat az *integrált költségvetési keretrendszer* kialakítása. A cél a tagállami költségvetést – ideértve a hiányt és az államadósság felső határát is – érintő döntések egy részének közösségiesítése, közösségi szintre emelése. Amennyiben egy tagállam a közösen eldöntött szinten túl tervezne eladósodni, akkor azt indokolnia kell, és azt a többi tagállamnak jóvá kell hagynia. A javaslat szerint a közös kötvénykibocsátás lehetőségét

²⁹ Herman Van Rompuy: „A cél a valódi Gazdasági és Monetáris Unió.” Európai Tanács, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/131284.pdf 2012. június 26.

középtávon meg kell oldani. A dokumentumban megjelenik egy euróövezeti költségvetési testület felállításának az elképzelése is.

A harmadik feladat az *integrált gazdaságpolitikai keret* létrehozása. A cél a gazdaságpolitikai koordináció keretrendszere kikényszeríthetőségének az erősítése, az európai szemeszter és az euró plusz paktum alapelveire építve.

A negyedik feladat a *demokratikus legitimitáció és az elszámoltathatóság erősítése*. Ha a kompetenciák átcsoportosítása nem jár együtt a demokratikus kontroll erősítésével, akkor a legitimitációs válság elmélyül. A legitimitáció erősítése kapcsán felmerülhet az Európai Parlament feladatainak a bővítése, a döntéshozatalban való részvétele, a nemzeti parlamentek uniós ügyekben játszott szerepe, az Európai Bizottság elnökének közvetlen megválasztása.

Az Európai Bizottság a négy elnök levelével párhuzamosan, 2012. november 28-án hozta nyilvánosságra az ő anyagukénál részletesebb vitaindító dokumentumát a valódi Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) megteremtéséről, amely alapjául szolgál az Európai Tanács 2013. december 13–14-i ülésén elfogadandó, konkrét határidőket és lépéseket tartalmazó jelentésnek. A bizottság áttekinti a rövid távon (6–18 hónap), középtávon (1,5–5 év), illetve hosszú távon (5 éven túl) szükséges lépéseket, amelyek a valódi GMU megteremtésének céljából szükségesek. Míg a rövid távú intézkedésekhez nem szükséges a szerződés módosítása, addig a középtávú és hosszú távú elképzeléseknél a jelenlegi szerződéses keretek nem teszik lehetővé a továbblépést, ezért a szerződés módosítása szükséges.

A bizottsági terv a gazdasági unió megerősítése mellett a politikai unió kérdésére is kitér. A javaslatok erősen növelik nemcsak az EU, illetve az eurózóna föderális jellegét, de az Európai Parlament és a nemzeti törvényhozások ellenőrző szerepét is. Az Európai Bizottság szerint a 2014-es európai parlamenti választásokat arra kell felhasználni, hogy a pénzügyi és gazdasági unió további építésével kapcsolatos kérdésekről széles körű társadalmi vita alakuljon ki.

További fontos újdonság, hogy a túlzott költségvetési hiány eljárásának a szabályai is szigorodnak egy igen komoly szavazási reform bevezetése által: a bizottság a szavazási rend megváltozása miatt nagyobb hatalommal fog rendelkezni, és a túlzott hiánnyal rendelkező országok gazdaságpolitikai felügyelete is erősödni fog a „költségvetési és gazdasági partnerségi” programok által. A szavazási reform lényege a fordított szavazás bevezetése, vagyis ezentúl a bizottság javaslatának leszavazásához kell a minősített többség, és nem a megszavazásához, ami jelentős elmozdulás a közösségi szint döntéshozatalban való megerősödésének irányába.