Kiss J. László

A „kettős csúcs” után: euróválság után, euróválság előtt

Az eurózóna nem volt képes arra, hogy a tagországok közti különbségeket csökkentse – sok tekintetben inkább elmélyítette azokat. Három „Európa” vált jól elkülöníthetővé: a Németország, Franciaország, a Benelux-államok, valamint Finnország és Ausztria alkotta „eurócentrum és a dél-európai tagállamokat magában foglaló „európeriféria”, valamint az euróövezeten kívüli, ám az Unióhoz történt csatlakozásukkal az euró bevezetése mellett elkötelezett közép- és délkelet-európai államok csoportja. Az euróövezet válsága az Uniónak nem csupán belső differenciálódására, hanem nemzetközi cselekvőképességére is hatással van.

Az Unió 2011. október 23-i válságcsúcsát követően, 26–27-én még egy válságtanácskozásra volt szükség ahhoz, hogy a görög krízis hatékony kezelése érdekében elérjék a szükséges megállapodást. A tőzsdeindexek biztató emelkedése a válságcsúcs határozatainak pozitív fogadását jelezte ugyan, ám sokan azt hangsúlyozták, hogy a megállapodással a politikusok csupán „időt vásároltak”, s a hosszú távú kérdésekre nem adtak megnyugtató válaszokat. A görög miniszterelnök nyilatkozata, hogy az eurózóna mentőcsomagjának elfogadását népszavazástól teszi függővé, a „kettős csúcson” elért megállapodást egyik pillanatról a másikra bizonytalanná, a helyzetet pedig az Unió és Görögország számára egyaránt minden korábbinál kockázatosabbá tette.

A népszavazásra vonatkozó javaslat visszavonása és Papandreu lemondása végül szabaddá tette az utat a Lucas Papademos vezette átmeneti egységkormány kialakítása előtt, ám a soron következő parlamenti választások kimenetele korántsem zárja ki a kockázatokat

A kelet- és közép-európai tagállamok eminens érdeke, hogy az eurózónán belüli együttműködés ne vezessen egy kétsebességű Európa intézményesüléséhez. Az egyik legfontosabb kérdés a meglévő felzárkózási programok (pl. a kohéziós politika) revíziója, illetve a hatékonyabb strukturális programok kialakítása.

Három „Európa” az euróválságban

Az euróválság perspektívájából ma már általános a felismerés, hogy az Európai Pénzügyi Unió egy félbehagyott integrációnak, és mint ilyen, egy francia–német politikai alkunak a terméke volt. Franciaország a német újraegyesítéshez történő hozzájárulását a közös pénz megteremtésétől, pontosabban az erős márkáról való lemondástól tette függővé. A pénzügyi unió valójában sohasem volt optimális valutaövezet. Nem csupán azért, mert már a kiindulásakor versenyképességükben, valamint gazdasági és pénzügyi stabilitási kultúráikban eltérő államokat foglalt magában, hanem azért is, mert a stabilitási és növekedési paktumnak nem sikerült a térség országait a közös normakövető magatartás követelményei értelmében

szocializálni, sőt a saját stabilitási kultúrájának normáit európaizáló Németország – Franciaországgal együtt – maga is a deficiteljárás részesévé vált. Súlyos konstrukciós hibának számított, hogy politikai döntések alapján – a maastrichti kritériumok figyelmen kívül hagyásával – olyan országok is bekerültek az első körbe, mint a valóságnak nem megfelelő adatokat közlő Görögország, illetve Belgium és Olaszország, amelyek száz százalék feletti államadóssággal rendelkeztek.

Ám annak ellenére, hogy az eurózóna intézményi egységesítése nem járt sikerrel, a közös valuta mégsem volt teljesen sikertelen. Az elmúlt tíz év alatt ugyanis az euróhoz sokkal inkább hozzánőtt a nemzetközi tartalékvaluta szerepe, mint az egykori német márkához, így – a dollárközpontúsággal szemben – az euró egy multipoláris nemzetközi pénzügyi rendszer kialakulásának keretében értelmezhető. A becslések szerint a nemzetközi valutatartalékok közel harminc százaléka euróban van felhalmozva. A dollárnak mint mentőhorgonynak a viszonylagos megerősödése sem az amerikai gazdaság minőségi megváltozásának az eredménye, mint inkább az eurónak az eurózóna válsága miatti meggyengülésének a következménye.

Az évtizedes tapasztalatok azt jelzik, hogy az eurózóna nem volt képes arra, hogy a tizenhét tagország közötti különbségeket csökkentse és meggyorsítsa a felzárkózási folyamatokat. A pénzügyi rendszer két eszköze – a le- vagy felértékelések nemzeti eszközeinek megszűnése és a közös kamatpolitika – megfosztotta a gyengébb országokat attól a lehetőségtől, hogy versenyképességük hátrányait ellensúlyozni tudják. A pénzügyi-gazdasági és a politikai-intézményi válság még inkább láthatóvá tette a pénzügyi rendszer konstrukciós hibáit és – a lisszaboni szerződés után alig egy évvel – az európai szerződéseknek a válságkezelés növekvő követelményeivel szembeni elégtelenségét. Az eurózóna inkább elmélyítette, semmint relativizálta az övezet centrum- és perifériaországai közti eltéréseket. Három „Európa” vált jól elkülönülhetővé, nevezetesen: a Németország, Franciaország, a Benelux-államok, valamint Finnország és Ausztria alkotta „eurócentrum” és a dél-európai tagállamokat magában foglaló „európeriféria”, valamint az euróövezeten kívüli, ám az Unióhoz történt csatlakozásukkal az euró bevezetése mellett elkötelezett közép- és délkelet-európai államok csoportja. Az EU geopolitikájának ez a fejlődése egyrészt a már meglévő történelmi megosztottságot és a felzárkózási politikák korlátait látszik megerősíteni, másrészt azt a tényt, hogy a tagállamok szinte valamennyien letértek az európai szerződésekben meghatározott konvergenciapolitika útjáról. Sajátos módon, az eurózóna válságkezelési gyakorlata is szembement az Unió szerződéses kereteivel: az Európai Központi Bank felvásárolja a válságba került országok államkötvényeit, és a stabilitási és növekedési paktumban kifejezetten tiltott *„bailout”* politika a válságkezelés részévé vált. Emellett nem alakult ki a költségvetési politika hatékony közösségi irányítása és egy olyan transzfermechanizmus, amely a különböző fejlettségű és versenyképességű államokat magában foglaló valutaunióban képes lenne arra, hogy erőforrásokat csoportosítson át a fejlettebb régióktól a kevésbé fejlettek számára, anélkül, hogy ezzel a kevésbé versenyképes országokban a nélkülözhetetlen reformkészségét gyengítené.

Az euróövezet válsága az Uniónak nem csupán belső differenciálódására, hanem nemzetközi cselekvőképességére is hatással van. A válságkezelés ugyanis növelheti az Uniónak mint nemzetközi szereplőnek a fragmentáltságát, elmélyítheti a megosztottságot az eurózónához tartozó és az azon kívül eső államok között. A válság

emellett megerősítette a francia–német együttműködést, s ezzel a kormányköziség dinamikáját a közösségi politikával szemben. Olyan új szereplők elkerülhetetlen bevonása az európai – adott esetben az Európai Pénzügyi Stabilitási Alap (EFSF) potenciálját messze meghaladó olasz – adósságválság finanszírozásába, mint Kína, a segítség új forrását jelenti ugyan, de a várható politikai ellenszolgáltatások tekintetében kockázatokat is rejt magában. A világ legnagyobb – kb. 3300 milliárd dolláros – valutatartalékával rendelkező Kína ugyanis az eladósodott európai államok kötvényeinek vásárlásáért cserébe megkövetelheti, hogy az európaiak minden fenntartás nélkül ismerjék el Peking piacgazdasági státusát. Ám ezzel korlátozódhat az Unió játéktere: elveszítheti a lehetőséget, hogy hatékonyan léphessen fel a dömpingpolitikával, továbbá az európai konkurenciának a kínai piacról való kizárására törekvő kínai gyakorlattal szemben.

A válság természete és az európai vezetőképesség

Az euróövezet jelenlegi válsága nyilvánvalóan nem csupán pénzügyi, hanem strukturális válság is, amely megköveteli a gyengén teljesítő és eladósodott országok exportképességének javítását. Emellett egy politikai és vezetési válság esélyét sem lehet szem elől téveszteni. Az Európai Unió válsága még a kiváló gazdasági eredményeket felmutató Hollandiában és Finnországban is a szélsőjobboldali pártok pozícióját erősíti. A főáramú néppártok Európa-szerte megfigyelhető gyengülése és az új típusú – köztük populista – pártok kormányzati pozícióba kerülése, valamint az euroszkepticizmus térnyerése sok esetben azokkal a kormányokkal való szembefordulást jelenti, amelyek a válságkezelés felelősségét hordozzák. Az intézményi-irányítási válság egyrészt az európai szerződések további módosítását követeli meg, s ez a „több Európa” irányába vezető út. Ám ez a fejlődés azzal, hogy az Unióra további szuverenitásokat ruház át, felveti a nemzeti parlamentek és alkotmányok „végsőnek” tartott kompetenciáinak a megkérdőjelezését, és ezzel az alkotmánymódosítások és a megváltoztatott európai szerződések társadalmi elfogadásának növekvő kockázatát is.

Az európai vezetőképesség kérdése viszont az Unión belüli erőviszonyok és Németország megerősödött európai szerepének dilemmáit is előtérbe állítja. Az euróválság még messze nem zárult le, de mint minden válság esetében, most is felismerhető, hogy a recesszió a gazdasági-pénzügyi és politikai hatalom, valamint az alkuerő újraelosztásával jár együtt. Ebben a folyamatban Nagy-Britannia már az eddigi *opting out* politikájával is veszített európai befolyásából. London időről időre arra törekszik, hogy a kontinentális integrációtól távolságot tartson, és helyét hagyományosan inkább az Unió és az Egyesült Államok közötti *„in-between”* szerepben találja meg. Mindazonáltal, London számára sem lehet közömbös az európai integráció állapota, hisz kereskedelmének 40-50 százaléka az uniós térséggel folyik.

A francia–német együttműködés ellenére, a válság jól mutatja, hogy ebben a hagyományos európai tandemben Franciaország a juniorpartner. Berlinnek ma már nincs szüksége arra, hogy a természetesnek tekintett pénzügyi és gazdasági vezető szerepe ellenére, politikai kezdeményezései legitimációját minden esetben Párizstól várja. Nem kétséges, hogy a huszonhét tagállamra bővült Unióban a német–francia

egyetértés nem minden, és a kis országok ellenállása növekedhet a „francia–német direktóriummal" szemben, ám a két ország együttműködése nélkül sok minden ma sem lehetséges Európában.

Ha Németországgal szemben a vezetése iránti igény és a dominanciájától való tartózkodás európai reflexe egyidejűleg jelen is van, az ország az eurózóna és az ebben az értelemben felfogott *„Kerneuropa"* vezető állama. Erre a szerepre az euróövezeten kívüli Nagy-Britannia éppen úgy nem vállalkozhat, mint a választások előtt álló és gazdasági mutatóiban meggyengült Franciaország. Az euróövezet válságkezelésében Berlin erejét jól mutatja, hogy a 780 milliárdos európai mentőalapban a német garanciavállalás 211, míg Franciaországé csak 158,5 milliárd euró. Németország vezető szerepét előnyös pénzpiaci besorolása is bizonyítja: a tőkepiacokon sokkal olcsóbban juthat pénzhez, mint bármelyik uniós tagállam. Az euróövezet válságkezelésének története azt bizonyítja, hogy az eddigi válságokban Berlin erősebbé vált, mint előttük volt.

Németország vezető szerepének elfogadása a megerősített szabályok és a megváltoztatott európai szerződések akceptálását jelenti. Berlinnek ezt a – sokszor „akarata ellenére" kialakult – hegemóniáját nem annyira az államok, mint inkább a piacok kényszerítik ki. A válságkezelés legkülönbözőbb szakaszaiban vált egyértelművé, hogy a piacok egyetlen mentőcsomagnak, egyetlen intézkedésnek sem szavaznak bizalmat, ha azokért a berlini kormány nem vállal kötelezettséget. A piacok számára Németország részvétele nélkül a 2010. évi első görög mentőcsomag sem lett volna elfogadható. A vezető szerep természetesen növekvő finanszírozási és garanciavállalási képességet is jelent, s ez a felelősségvállalás a német politikai osztály és a társadalom magatartását jelentősen befolyásolja. A német politikában ugyanis nem csupán a „tartózkodás kultúrájának" a második világháború után kialakult reflexei munkálnak, hanem az a félelem is, hogy a növekvő garancia- és tehervállalás mind kockázatosabbá válik, és végső soron Berlin bonitását ássa alá. Ezt a sajátos aggodalmat tükrözte Christian Wulff német szövetségi elnöknek a Nobel-díjas közgazdászok 2011. évi, lindaui találkozóján tett kijelentése. Wulff arról beszélt, hogy először megmentették a bankokat, most meg kell menteni az államokat és a bankokat, de vajon ki fogja megmenteni a megmentőt.

2010-ben, az első görög mentőcsomag idején Berlin vonakodása nem kis részben azzal az aggodalmukkal volt magyarázható, hogy a görög kormánynak nyújtott túl gyors segítség kockázatos lehet, mert ily módon a fájdalmas és kívánatos mértékű, ám nélkülözhetetlen reformintézkedések elmaradhatnak. Emellett Berlin politikájában már a Görögországnak nyújtott első mentőcsomagtól kezdve megfigyelhető volt az a törekvés, hogy a válságkezelés intézmény- és eszközrendszere ne korlátozódjon az Unióra, hanem – annak érdekében, hogy Berlin kockázatai mérséklődjenek – vonják be azokba az EU-n kívüli szereplőket is.

Mindazonáltal, Németország vezetőképessége és az eurózónában megerősödött vezető szerepe egy sokkal lényegesebb kérdést is felvet. Az eurózóna felbomlása – s ennek következtében, az eurócentrum országainak részvételével, valamilyen „északi szupermárka" esetleges kialakulása vagy az egykori német márkához való visszatérés – nagyarányú felértékelődéshez vezetne, és azzal a német munkahelyek jelentős része veszélybe kerülne, amely előre nehezen látható belpolitikai költségekkel járna. Az eurózóna felbomlása ugyanakkor nem korlátozódna a pénzügyi területre:

továbbgyűrűzése beláthatatlan hatású lenne. Ezért kül- és biztonságpolitikai tekintetben a multilaterális európai keretek gyengülése még egy „érett" német demokrácia esetében is újra az „ellenőrizetlen" Németország és a „német kérdés" feltámadásának sztereotípiáit idézné fel. Mindebből következik, hogy az ország számára az egyetlen választás az eurózóna fenntartása, minél költséghatékonyabb szinten és az európai szerződések módosításával, illetve a mind szigorúbb szabályok és szankciók révén. Egy ilyen esetben azonban Németországnak vállalnia kéne és társadalmilag el kellene fogadtatnia a versenyképességükben elmaradó tagállamok támogatását – pontosabban: a mai helyzetben még elutasított transzferunió szerződéses alapjainak megteremtését –, sőt az Európai Központi Bank funkcióinak kiterjesztését is. Egy ilyen fejlődés bonyolultságát jelzi, hogy ezek a változtatások ütköznek a német alkotmánybíróság döntéseivel és a német alkotmány által nyújtott lehetőségekkel. Ellenkező esetben viszont felerősödhetnek az olyan kritikus hangok, hogy Berlin az újraegyesítést követően – a „tartózkodás kultúrájának" évtizedes gyakorlata ellenére – nem az euró és az Unió egységének, mint inkább vezető nagyhatalmi szerepének a konszolidálására törekszik.

„Kettős csúcs": időnyerés hosszú távú megoldás nélkül?

Az Unió 2011. október 23-i válságcsúcsát követően az európai vezetőknek október 26–27-én még egy válságtanácskozásra volt szükségük ahhoz, hogy a görög krízis hatékony kezelése – többek között a válság átterjedésének megakadályozása – érdekében elérjék a szükséges megállapodást. E válságkezelés bonyolultságát nemcsak az mutatta, hogy a tízórás, hajnalba nyúló tárgyalások után csak a 14. válságcsúcs járt eredménnyel, hanem az a tény is, hogy a központi szerepet játszó Németország kancellárja az első csúcs alkalmával még nem rendelkezett parlamenti felhatalmazással, azaz a határozatok elfogadásához szükséges mandátummal. Ez a körülmény a német alkotmánybíróságnak azokra a közelmúltban hozott döntéseire hívja fel a figyelmet, amelyek újra és újra megerősítik a német parlament, a Bundestag megkerülhetetlen integrációpolitikai felelősségét – még pontosabban: azt a tényt, hogy a német szuverenitásnak az Unióra történő legkisebb átruházása esetén egyetlen kérdés sem nélkülözheti a német parlament egyetértését. A 2011-ben fennállásának hatvanadik évfordulóját ünneplő német alkotmánybíróság jelenlegi elnöke, Andreas Voßkuhle úgy nyilatkozott, hogy az európai integráció fejlődése olyan szakaszba jutott, amikor a német szuverenitásnak az EU-ra történő minden további átruházása csak a referendumot igénylő alkotmánymódosítás útján képzelhető el. Ez egyrészt azt jelzi, hogy a szuverenitás – az euróválság hatékony kezeléséhez elengedhetetlen – korlátozásának még a legerősebb tagállamok esetében is jelentős alkotmányos akadályai lehetnek; másrészt a válságkezelés megkövetelheti, hogy egy olyan tagállamnak, mint Görögország, a teljes gazdasági és pénzügyi szuverenitása átkerüljön az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank és a Valutaalap által alkotott „trojka" hatáskörébe.

Az ázsiai, amerikai, valamint a német és más államok tőzsdeindexeinek biztató emelkedése a válságcsúcs határozatainak pozitív fogadását jelezte ugyan, ám aligha lenne teljes a kép, ha nem utalnánk azokra a hatásokra, amelyek a változatlan, sőt a megnövekedett kockázatokat és a válságfolyamat nyitottságát jelzik. Számosan

hangsúlyozták, hogy a megállapodással a politikusok csupán „időt vásároltak”, anélkül hogy a hosszú távú kérdésekre megnyugtató válaszokat adtak volna.

Nem kérdéses, hogy az idővel való versenyfutásban és a helyzet természetéből következően a válságcsúcs három legfontosabb döntése a rövid távú és azonnali intézkedésekre vonatkozik. Az első döntés előirányozza, hogy a mintegy 350 milliárd eurós görög adósság egészéből a magánbankokat érintő tartozások 50 százalékát, azaz nagyjából 100 milliárd eurót veszteségként leírják. Lényeges, hogy az Unió politikusai ezt az eljárást nem szabálynak, hanem kivételnek tekintik, megakadályozandó, hogy az adósság elengedésének lehetősége más érintett tagállamokban a reformelkötelezettség gyengüléséhez vezessen. A második döntés annak a hetven európai (köztük görög, olasz, spanyol, francia és kisebb részben német) banknak a feltőkésítésére vonatkozik, amelyek az adósság elengedésének következtében a legnagyobb veszteséggel számolhatnak. A harmadik döntés a „görög fertőzés” átterjedésének megakadályozása érdekében a jelenleg 780 milliárd euróval rendelkező Európai Pénzügyi és Stabilitási Alap (EFSF) hatékonyságának és eszközeinek a megnövelésére irányul. A részbiztosítási elv alapján az alapban lévő minden egyes euró további két-három eurót mobilizálna, s ezzel bővülne az alap kapacitása, és az eladósodott államok fizetésképtelensége esetén a mentőernyő átvenné a veszteség 10–30 százalékát. Az alap nagysága a biztosítói logika szerint 1000 milliárd feletti összegre is növelhető – ám Olaszország és Spanyolország nagyságrendjét tekintve még ez a volumen sem lenne kielégítő. Ezért egy olyan alapra is szükség van, amelybe a felvásárolt államkötvényekért olyan államok, mint Kína, Japán, Szaúd-Arábia, Katar stb. és az esetleges magánbefektetők fizetnének be.

Az Európai Pénzügyi és Stabilitási Alap volumene fontos kérdésnek tekinthető, mivel a spanyol gazdasági helyzet és az eurózónában a görögöké után a második legnagyobb – mintegy 1,9 milliárd euróra becsülhető – olasz államadósság, s nem kevésbé a Berlusconi-kormány cselekvőképességének szűkülésével és a miniszterelnök lemondásával kialakult helyzet továbbra is aggodalomra ad okot. (A Berlusconi-kormány utolsó heteiben a tízéves futamidejű olasz államkötvényekre a kockázati felár hat százalék fölé emelkedett, s ez egy olyan lélektani küszöb, amely már a görög, portugál és ír válság esetében is a problémamentes tőkepiaci finanszírozás végét jelezte.) Ezzel azonban az uniós megállapodást követő kockázatok korántsem szűntek meg. A válsághelyzetet újra nyílttá tette a görög miniszterelnöknek az a bejelentése, hogy a mentőcsomagról oly nehezen elért megállapodást 2011. december elején népszavazás tárgyává teszik – ezzel Papandreu célja az volt, hogy kormánya helyzetét mandátumának 2013-as lejártáig megerősítse. A bejelentésre a tőkeindexek azonnal eséssel reagáltak, az olasz államadósság felárkockázatai rekordmagasságba emelkedtek, és a görög kormányfő lépése a G-20-államok november 2-i, cannes-i találkozójának napirendjét is átírta. Az előzetes közvélemény-kutatási adatok nem voltak túl biztatóak: egyes felmérések szerint a görög társadalom hatvan százaléka elutasította, hogy a magánbankokkal szembeni követelések ötven százalékának leírása fejében a szigorú takarékossági politika folytatódjon. Mások arra mutattak rá, hogy csak az adósság nagyobb arányú elengedése vezethet érdemi változáshoz. Az e politikával együtt járó intézkedések azt célozzák, hogy 2020-ig a görög GDP 165 százalékát kitevő államadósságot 120 százalékra csökkentsék, s a lakosság továbbra is

fogadja el a Valutaalap, az Európai Központi Bank és az Európai Bizottság Görögország feletti ellenőrző szerepét.

A görög miniszterelnök említett, minden megelőző egyeztetést nélkülöző bejelentése, amellyel a mentőcsomag elfogadásának kérdését népszavazásra akarta bocsátani, a „kettős csúcson" elért megállapodást egyik pillanatról a másikra bizonytalanná, a helyzetet pedig az Unió és Görögország számára egyaránt minden korábbinál kockázatosabbá tette. A népszavazásra vonatkozó javaslat visszavonása és Papandreu lemondása végül szabaddá tette az utat a Lucas Papademos vezette átmeneti egységkormány kialakítása előtt, ám a soron következő parlamenti választások kimenetele korántsem zárja ki a kockázatokat. Jogos a kérdés, hogy vajon az egységkormány mögött milyen nemzeti egység áll.

A „Tízek" és „Tizenhetek" Európája: kétsebességű Európa intézményesülése a válságkezelés útján?

Mint oly sok más esetben, a válságok a reformok katalizátorai is lehetnek. Az euróválság folyamatában is az a meghatározó kérdés, hogy létrejött-e a változásoknak az a kritikus tömege, s azzal a közös politikai akaratnak az a lehetőségablaka, amely megteremti a félbe maradt integráció befejezésének alapját. Más szavakkal: az eurózóna csak a politikai unió irányába teendő kvantumugrással menthető meg. Ám nem csupán arról van szó, hogy az eurózóna tagállamai készek-e a szuverenitásuk egy további (nagy) részének az európai szintre történő átruházására, s ezzel az alkotmányos változtatások és a társadalmi elfogadásuk feltételeinek megteremtésére, hanem arról is, hogy az euróválság kezelésének és megoldásának az ára a – már valójában létező – kétsebességű Unió intézményesülő megosztottságának az elmélyülése lehet.

Az eurózónán belül a stabilitási és növekedési paktum revízióját, az európai gazdasági kormányzást, s annak részeként a gazdaság- és pénzügypolitikák szorosabb koordinálását, továbbá a versenyképesség és a foglalkoztatás, valamint a pénzügyi stabilitás növelését célzó folyamatok már az európai szemeszter keretében megkezdődtek. A lisszaboni szerződés módosításával e lépések része a lényegében már a magyar elnökség alatt megszületett „hatos csomag" *(sixpack)*, valamint az ezt megelőző euro-plusz, illetve a versenyképességi paktum, valamint – a lisszaboni stratégia utódjaként – az „Európa 2020" elképzelés. A „több Európa", a politikai unió koncepciója ennél is többet jelent, mindenekelőtt az európai szerződések további megváltoztatását. Ennek keretében egy „európai pénzügyminisztérium" alapjainak lerakását, egy szövetségi állam koncepciójába illeszthető „európai adó" – például pénzügyi tranzakciós adó – bevezetését, az eurózóna mentőalapjainak flexibilissé tételével egy európai valutaalap felállítását, nem kevésbé egy átfogó stratégia részeként az eurokötvények bevezetését. Ezek az elképzelések természetesen nem nélkülözik a vitát. Az *Eurobond* bevezetését számos ország – köztük Németország is – vitatja, mivel az azt jelentené, hogy a versenyképességben élenjáró tagországoknak is el kellene fogadniuk, hogy az európai kötvények finanszírozása számukra hátrányosan, a leggyengébb tagállamokat megillető magasabb kamatszinten történne. Ám ezen az úton az eladósodott tagállamok finanszírozhatóságának feltételei javulhatnának. Nem

kérdéses, hogy az euróválságon való felülkerekedés a meglévőnél „több Európát” követel meg, és ez a folyamat elkerülhetetlenül újraéleszti a vitát a kétsebességű Európáról, s ezzel a fejlődés különböző forgatókönyveiről.

Három forgatókönyv az Unió jövőjéről

Nyilvánvaló, hogy a lehetséges forgatókönyvek közül a legnegatívabb, hogy minden megy tovább, mint eddig, s ez végső soron az eurózóna felbomlásához vezető folyamat, amely a dezintegrálódásnak és a renacionalizálódásnak, az egység helyett a soksebességes európai régiók és a permanens kormányválságok világának nyitna utat. Ez a víziók nélküli, máról holnapra történő „átevickélés” eddigi politikája, amelyben az Unió GDP-jének csupán 2,8 százalékát adó görög állam válsága az euróövezet, s ezzel az EU egészének stabilitását fenyegeti. A válságkezelésnek ebben a gyakorlatában minden részmegoldásnak látszó lépés egy még nagyobb probléma kiindulópontja. A Görögországnak nyújtott mentőcsomag nem vezet a helyzet megszilárdításához. A görög kormánynak a megkövetelt szigorítások ellenére sem sikerül az állami bürokrácia hatékony leépítése, a privatizáció felgyorsítása: a görög gazdaság tovább zsugorodik, az adósság tovább növekszik, a társadalmi elégedetlenség állandósul. Ez még korántsem teljes kép, mert az Uniónak a görög válsággal megindult eróziójához az olasz válság is kapcsolódik, amely nagyságrendjében meghaladja az eurózóna minden, eddig rendelkezésre álló válságkezelő képességét, sőt egy ilyen fejlődés a „fertőzés” további terjedése előtt nyitja meg az utat. Ráadásul egy ilyen út – például a David Cameron vezette Nagy-Britanniában – tovább erősítheti azokat a törekvéseket, melyek arra irányulnak, hogy hatásköröket szerezzenek vissza az Unió központjától. Ez az opció az Uniót az európai szabad kereskedelem és a működőképes belpiac szintjén fagyasztaná be.

A második forgatókönyv az európai föderalizmusnak azt a hagyományos – és az alkotmányszerződésről folyó vitában kudarcot vallott – vízióját éleszti újra, amely elvezethet egy olyan kétkamarás európai szövetségi állam alapjainak a kialakulásához, amelynek költségvetése a mai egy százalék helyett az Unió GDP-jének már legalább tizenöt százaléka lenne, ami egy szövetségi államhoz hasonlítható entitás keretében már alkalmas lenne az eurócentrum és az európeriféria közötti fejlődési aszimmetriák hatékony kezelésére.

Ezen az elképzelésen belül lehetséges egy olyan opció is, amely egy „redukált változat”: az Uniónak a legfejlettebb tagállamok részvételével történő újraalapítása, azaz – az EU egységének nem csupán *de facto*, hanem *de jure* megbontásával – a kétsebességes Európai Unió megszilárdulása. A valódi megoldás a jelenlegi unió valamennyi államának részvételével a föderális unió irányába vezető út lenne. Ez lehetővé tenné a gazdag eurócentrumban felgyűlő folyó fizetési mérlegtöbbletek és az európeriférián felszaporodott deficitek kiegyenlítési mechanizmusainak létrehozását. Ám mindennek az Unió szerződésrendszerének és a tagállamok alkotmányának radikális átalakítása lenne az előfeltétele. Bár magában Németországban is számosan a *de facto* transzferunió tényéből indulnak ki, a Merkel-kormány egy *de jure* transzferunió lehetőségét még elutasítja. Ebbe az irányba a német politika csak az európai szerződések szigorítása és a szankciópolitika erősítése révén befolyásolható. A német politikusok egy másik része – pártokat átívelően: a kereszténydemokrata

munkaügyi minisztertől, Ursula von der Leyentől Gerhard Schröderig, a volt szociáldemokrata kancellárig – az „Európai Egyesült Államoknak” *(United States of Europe)* azt a hagyományos koncepcióját eleveníti fel, amelyben az Európai Bizottság már egy valódi kormány, az azt ellenőrző Európai Parlament pedig egy valódi parlament funkcióját látja el, s a közös kamatpolitika mellett közös pénzügyminisztérium és közös fiskális politika jönne létre.

Egy harmadik forgatókönyv a jelenleg kibontakozni látszó folyamat, amely a „politikai unió” fogalmát sokkal korlátozottabban értelmezi, és egy szövetségi állam létrehozásának „küszöbe alatt”, az európai (lisszaboni) szerződések módosításával, a „gazdasági kormányzás” intézményeinek és eszközrendszerének kiépítését tekinti a járható útnak. Ebben az esetben létrejöhet az eurózónán belüli szorosabb koordináció, egy európai pénzügyminisztérium, egy „európai IMF”, sőt az európai *rating*-ügynökségek szervezete is, továbbá jobban megvalósulhat az eurózónán kívüli, ám a belépési szerződéssel a későbbi tagságban elkötelezett tagállamok még szigorúbb ellenőrzése.

A „politikai uniónak” akár egy maximalista, akár egy korlátozottabb megvalósításáról legyen is szó, a szerződésmódosításokkal az európai integráció valamilyen mértékű „újraalapítása” van a napirenden. Természetesen a „maximalista” és a „minimalista” változat között számos „átmenet” és „köztes forgatókönyv” lehetséges, s azok egymásba átfolyhatnak. Ha az eurózóna tizenhét tagállama képes a még szorosabb együttműködés útjára lépni, akkor joggal vetődik fel a kérdés, hogy az euróövezeten kívüli tagállamok, a „Tízek” nem lennének-e képesek egy ugyancsak szorosabb együttműködésre. Egy ilyen összefogást az a körülmény nehezíti, hogy a „Tízek” minőségileg különböző országokat jelentenek, mivel az *opting out* alapján a nemzeti kívülállás politikáját folytató Nagy-Britannia és a belépésükkel az eurózóna tagságával szerződésileg elkötelezett kelet- és közép-európai tagállamok kerülnének egy csoportba. Egy ilyen fejlődés az iraki háború idején tanúsított magatartásra emlékeztető „régi” és „új Európa” közötti megosztottság képét idézheti fel, amelyből egyetlen állam, de legkevésbé az európai integráció kerülhet ki „győztesen”.

A kelet- és közép-európai tagállamok eminens érdeke, hogy az eurózónán belüli együttműködés ne vezessen egy kétsebességű Európa intézményesüléséhez. Az egyik legfontosabb kérdés a meglévő felzárkózási programok (pl. a kohéziós politika) revíziója, illetve a hatékonyabb strukturális programok kialakítása. Nem kérdéses, hogy az euróválság strukturális válság is, az Unió a felzárkózási politikák eddigi eszközrendszerének területén nem bizonyult hatékonynak.

(Első közlés: MKI-elemzések, 2011.21.)