Kiss J. László

Eurómentés Kerneuropa útján, avagy hány sebességet bír el Európa?

„Egy piac, egy pénz" és „egy ország, egy pénz" között

Az euróválság története a *„one market, one money"* és a *„one country, one money"* elv végpontjai között oszcillál. Még pontosabban úgy fogalmazhatnánk, hogy az Európai Unió eddig az „egy piac, egy pénz", azaz az ország nélküli valuta és az „egy állam, egy pénz", tehát egy mind szorosabbá váló politikai unió közötti átmeneti lépésekkel kísérelte meg az euróválság kezelését. Az euró válsága nyilvánvaló tette, hogy a *„one market, one money"* elven alapuló pénzügyi rendszer nem vezet a tagállamok gazdasági és költségvetési politikájának a konvergenciájához. A fiskális és gazdasági uniót magában foglaló politikai unió nélkül az euró „befejezetlen valuta". A valódi megoldás a *„one country, one money"* elv alapján egy politikai unió, sőt mi több, egy európai föderális állam megteremtése lenne. Egy ilyen állam, a GDP negyven százalékát kitevő költségvetésével, már képes lehetne arra, hogy valódi transzferunióként működjön és a regionális diszparitásokat hatékonyan kezelje; ám a tagállamok és társadalmuk jelentős része egy ilyen terv azonnali megvalósítására gazdasági és/vagy politikai okokból nem kész.

Ilyen módon az egyetlen opció – ha csak időlegesen is – a valójában már létező és a leggyorsabban haladó államokat magában foglaló mag-Európának *(Kerneuropa)* a további intézményesülése, azaz egy legalább kétsebességes unió megvalósulása.

Ma *Kerneuropa* nem egyszerűen a differenciálódáshoz vezető és választható politikai geometria egyik, mint inkább a politikai unióba való „előremenekülés" egyetlen opciója és ilyen módon az euró és ezzel az egész EU megmentésének eszköze.

Az euró megmentésére irányuló, több mint két éve tartó kísérletek nem jártak sikerrel: ahogy a pénzpiacok, úgy az államadósságok által élesztett válságok sem nyugodtak meg, a takarékossági politikával együtt járó megszorítások nyomán Spanyolországban és Olaszországban napirenden vannak a társadalmi nyugtalanságok. A magánhitelezőknek és az Európai Bizottságnak, valamint az IMF-nek a Görögországnak nyújtandó, százharmincmilliárd eurós segélycsomagról szóló tárgyalásai és az állandósult belpolitikai zavargások jól mutatták bármiféle megállapodás nehézségét és törékenységét. Az első görög hitelcsomag sem járt sikerrel, hisz a bérek és a nyugdíjak csökkentésével a vásárlóerő és az adók kiesése, valamint a közalkalmazottak számának leépítése további csökkentette a GDP-t, és ezzel az államadósság aránya sem csökkent a kívánt mértékben, sőt annak aránya a GDP csökkenésével még növekedhet is. A privatizációból befolyt összegek nem érik el a tervezett bevételek felét sem, miközben a görög hatóságok nem csaptak le a megkövetelt eréllyel az adóelkerülőkre. A politikai pártok részéről az említett mentőhitelért cserébe vállalt megszorítások írásbeli támogatásának jelentősége is meglehetősen viszonylagos, mivel nincs kizárva, hogy az áprilisi parlamenti választásokat követően a válságért elsődlegesen felelősséggel tartozó pártok visszaszorulnak vagy kihullnak a rendszerből, és új pártok kerülnek vezető pozícióba.

Az euró megmentéséről a politikusok, a kommentátorok és a szakértők úgyszólván mindent elmondtak. Az eddigi próbálkozások jobbára csak „idő vásárlására" és nem a megoldásra irányultak. A legújabb kísérlet, az EU huszonöt tagállama által 2011 decemberében elvi szinten támogatott kormányközi megállapodás, s a költségvetési politikák uniós szintű centralizálására tett lépések egy újabb, átmeneti megoldást jelentenek. Egy valódi megoldás irányába tett lépés, az eurokötvények bevezetése a német, míg a gazdasági kormányzás összeurópai szintre emelése a francia álláspont megváltozását előfeltételezné. Végül, egy három pilléren álló megoldás harmadik eleme az Európai Központi Banknak azzal a joggal történő felruházását jelentené, hogy az eladósodott országok állampapírjait átmenetileg nagy mennyiségben vásárolhassa fel.[1]

A kormányközi megállapodás értelmében az integráció jövője az EU *újradimenzionálása, azaz egy „kétsebességes" unió kialakulása* irányába mutat. Más szavakkal úgy is fogalmazhatunk, hogy a tagállamok többségének részvételével olyan mag-Európa jön létre, amely – kényszerűségből – azt a logikát követi, hogy *csak Európa és a szerződések „megosztásával" lehet Európát megmenteni*, és ezzel egy jövendő euróválságot megelőzni, illetve a jelenlegit kezelhetővé tenni. Ám a pénzügyi fegyelem élesítésére irányuló új kormányközi szerződés számos szabálya valójában már része volt a meglévő közösségi joganyagnak is – amit a pénzügyi és gazdasági válság előtt az Unió vezető államai (köztük Németország és Franciaország) megszegtek. A fiskális unió ilyen módon egy szuper-Maastricht, azaz a maastrichti szabályok élesítése. Nyitott kérdés, hogy vajon a recesszióban az automatikus szankciók elég hatékonyak lehetnek-e az államadóssággal küszködő tagállamok fegyelmezésére. Az *„unió az unióban"*, illetve az *európai szerződés és a kormányközi szerződés párhuzamossága* alapjában véve csak a második okot, az eladósodás megelőzését ragadja meg, míg az eurózóna perifériáin a versenyképesség és a gazdasági növekedés nehézségei továbbra is megoldatlanok maradnak. Nem véletlen, hogy az eurózónához tartozó államok közül tizenkettő közös levélben fordult az Európai Bizottsághoz, melyben azt kérték, hogy a takarékossági politikára való kizárólagos fókuszálás helyett a 2012. júniusi uniós csúcsig a növekedés érdekében is kerüljenek konkrét javaslatok megfogalmazásra.

A „több Európa" igénye és a „többféle Európa" kialakulása óhatatlanul rámutat az euróválság politikai természetére, amely egyszerre jelenti az *integráció szükségességét és lehetetlenséget, mivel az adott helyzetben számos olyan feladat, amely gazdaságilag racionális és szükségszerű, politikailag megvalósíthatatlannak tűnik*. Ma már meglehetősen sokan vannak azok, akik a fiskális uniót tovább kívánják mélyíteni egy gazdasági, sőt egy valódi politikai unióval. A részletekben természetesen számos nézetkülönbség van, de példának okáért, a közgazdászok jelentős része egyetért olyan célok megvalósításában, mint egy kvázi pénzügyminisztérium és egy európai monetáris alap felállítása, közös képviselet a nemzetközi szervezetekben, illetve az olyan mechanizmusok kialakításában, amelyek e lépések demokratikus legitimációjára, megerősítésére irányulnak. Az euró megmentésére tett lépéseket ugyanakkor számos tényező akadályozza: az adófizetők lázadása a hitelező országokban (pl. Németország, Hollandia, Finnország és Szlovákia), a takarékossági politika elleni lázadás olyan adós

[1] Marján Attila: „Az Európai Unió válságának értékelése, az Unió továbbfejlődésének lehetséges irányai". *Külügyi Szemle,* Vol. 10. No.4. (2011). 23. o.

országokban, mint Görögország és Spanyolország, a referendumok veszélye Franciaországban és Írországban, az alkotmánybíróság határozatai Németországban vagy a piacok összeomlása és a (hitel)minősítő *(rating)* ügynökségek értékelései. A gyógymód tekintetében is eltérnek az álláspontok.

Merkel a német preferenciáknak megfelelő takarékossági politikában látja az euró és ezzel Európa megmentését, míg mások – köztük Soros György – éppen ezt a politikát tartják annak a végzetes útnak, amely EUrópa végéhez vezet.

A „több Európa" többféle Európa?

Mint minden válság, az euróválság is felgyorsult differenciálódást, a hatalom és az alkuerő, a nyereségek és a veszteségek újraelosztását jelenti. Paradox módon, a *„több Európa" „többféle Európa"* kialakulásához vezet. Az euróválságban legalább három, kulturálisan jól megkülönböztethető Európa – egyfajta európai *„clash of civilization"* – képe rajzolódik ki. Ezek közül a takarékossági politikát és a szabályok élesítését követelő „német tömb" az első; a második a növekedést prioritásként kezelő latin csoport; míg a harmadik az angolszász vonalat képviselő országok, amelyek elsősorban a szabad kereskedelem és a belső piacon megvalósuló laza együttműködések színterét látják az EU-ban.[2] Az „északi államok" a transzferunió tervének állnak ellen, míg a „déli államok" vonakodnak a takarékossági politika végrehajtásától. A „több Európa" ugyan-akkor abban az értelemben is „többféle Európa", hogy az uniós „centrum és periféria" logikája is megváltozik, mivel egymástól eltérő feltételekkel, *két különböző periféria* alakul ki. Egyfelől a centrumnak tekintett eurózónán belül is kialakult a válságos periféria: Olaszország, amely *„too big to fail"*, illetve Görögország (amely bármennyire is kicsiny, helyzete mégis a valutaövezet és az unió egészének működését fenyegetheti. Másfelől az eurózónán kívül is létezik egy sokkal nehezebb pénzügyi és gazdasági feltételek között létező periféria, nevezetesen azoknak a közép- és kelet-európai államoknak a csoportja, amelyek uniós csatlakozásukkal a valutaövezeti tagság mellett automatikusan elkötelezték magukat. Az elkövetkező időszakban e két perifériának nem csupán a centrumhoz, hanem az egymáshoz való viszonya is fontos lesz. A centrum és az eurózónán belüli periféria viszonyának alakulása azt a lehetőséget is magában foglalja, hogy egyes országok – Görögország gazdasági gyengesége, Írország pedig népszavazása miatt – kikerülhetnek az euróövezetből, sőt más országok – többek között az eurózónán kívül eső perifériaállamok – is maradhatnak abban a helyzetben, hogy ígéretük és a fiskális paktum aláírása ellenére, hosszú távon nem képesek teljesíteni a feltételeket. További kérdés, hogy mi van akkor, ha az eurózóna tartósan nem bizonyul egészségesnek, és a résztvevő országok száma csökken?[3]

[2] Mark Leonard: „Four Scenarios for the Reinvention of Europe". *European Council on Foreign Relations,* No. 43. (2011.) http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR43_REINVENTION_OF_EUROPE_ESSAY_AW1.pdf, 2. o.

[3] Almut Möller: „Wir gehen dann schon mal vor. Aber wie viel Ungleichzeitigkeit verträgt die EU". *Internationale Politik,* Vol. 67. No.1. (2012). 22. o.

Megoldás helyett újabb időnyerés?

A Nemzetközi Valutaalap, az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank által alkotott „trojka" és a magánhitelezők 2012. február 21-én megállapodtak a 2014-ig futó program keretében Görögországnak nyújtandó százharmincmilliárd eurós mentőhitelben és százhétmilliárd eurós adósság leírásában. A magánhitelezők – közöttük biztosító társaságok, bankok, befektetési alapok *(hedge fund)* – a görög állampapírok nominális értékének 53,5 százalékát írják le, ami azt jelenti, hogy a magánbefektetők a 100 eurót érő régi államkötvényekért cserébe 31,5 eurót érő hosszú lejáratú új kötvényt és 15 eurónyi rövid lejáratú, a mentőalap által kibocsátott kötvényt kapnak. A terv szerint Athénnek 2020-ra a jelenlegi 160 százalékos államadósságát 120,5 százalékra kell csökkentenie, és 2014-től már újra a piacról kell finanszíroznia magát. A részletek ugyan még kimunkálásra várnak, de annyi bizonyos, hogy cserébe Görögországnak el kell fogadnia szuverenitása példátlan korlátozását: nevezetesen azt, hogy a „trojka" képviselete a helyszínen ellenőrzi a takarékossági politika követelményeinek betartását. Nyilvánvaló, hogy ezzel a megállapodással a március végén lejáró kötvények miatt fenyegető államcsődöt sikerült elkerülni, ám az újabb megszorítások következtében tovább folytatódó recesszió miatt Athén aligha lesz képes arra, hogy államadóssága csökkentését a kívánt tempóban hajtsa végre. 2010 májusában még azzal számoltak, hogy mára 1,1 százalékos GDP-arányos költségvetési többlet jön létre, ehelyett a hiány hét százalékos.[4] Jellemző módon, a megállapodásra a piacok is meglehetősen tartózkodóan reagáltak. A német tőzsdeindex, a DAX mínuszba csúszott, az olajárak könnyen nőttek, s bár az euró a dollárral szemben erősödött, az ázsiai tőzsdék – a megállapodás ellenére – a mínusz felé tendáltak.

Hans-Werner Sinn-nek, a müncheni IFO gazdaságkutató intézet elnökének véleménye szerint az EU-nak fel kellene hagynia a takarékossági politika Görögországra oktrojálásával, mivel azzal egyúttal az ország pénzügyi támogatására kényszerül. Az euró bevezetésével az olcsó hitelek a görög árakat és béreket mesterségesen felfelé nyomták, míg a válságból való kijutáshoz szükséges versenyképesség megszerzése ennek az ellenkezőjét követelte volna meg. Sinn szerint ésszerűbb lenne, ha Görögországnak a valutaövezetből történő kilépését könnyítenék meg annak érdekében, hogy a leértékelés révén visszanyerje versenyképességét. Ennek értelmében a Görögországnak nyújtott százharmincmilliárd eurós mentőhitelt inkább a görög bankok államosítására, azok feltőkésítésére és a drachma bevezetésére kellett volna fordítani. Bármilyen turbulenciákkal is járna a drachma azonnali leértékelése, azok csak átmenetiek lennének. A görög termékek olcsóbbak lennének, és a kereslet az importról áthangolódna a hazai termékek irányába. Görögország vonzóbb lenne a befektetők és a turizmus számára. A versenyképesség elérése érdekében a görög áraknak a török szintnek megfelelő, harminc százalékos csökkentésére lenne szükség, ám ez csak a leértékelés és az euróövezetből való kilépés útján lenne lehetséges. Ilyen módon nem a kilépés idézné elő az államcsődöt, hanem fordítva: mentőhitel híján az államcsőd a kilépést. Sinn szerint az állam és a bankrendszer csődje káoszhoz vezetne ugyan, de a kilépés és az új fizetőeszköz bevezetése, valamint azonnali leértékelése mégis kezelhetővé tenné a helyzetet. Annak, hogy az IMF és az Unió a Görögországnak

[4] „Athén súlyos mentőövet kapott". *Népszabadság,* 2012. február 22. 4. o.

nyújtott százharmincmilliárd eurós hitellel mégsem ezt az utat járja, nem is a mediterrán ország az oka, hanem azok a hitelező nyugati bankok, amelyekhez a mentőhitelből közvetlenül áramlik a pénz.[5] Mindebből következik, hogy egy olyan „változó geometriájú" Európa is lehetséges, amelyben egy ország egy-egy integrációs területet el is hagyhat, s ezzel az elért integrációs szintje – ha átmenetileg is – csökkenhet; azaz kiléphet az euróövezetből, jóllehet az ehhez szükséges jogi és intézményi feltételek még nem állnak rendelkezésre – ám erre éppen a „görög eset" kínálhatna jó példát.

Kerneuropa mint „menekülés előre": a Schäuble–Lamers-papírtól „Merkozy" fiskális uniójáig

Az európai integráció történetét szinte kezdettől fogva végigkísérte a tagállamok és régiók közötti „különböző sebességek" realitása, valamint az integráció jogi egysége és az annak megfelelő cselekvőképessége fenntartása közötti feszültség. Kezdetben, az EGK megszületésekor – és a későbbi belpiac megteremtésekor is – jórészt abból indultak ki, hogy a piaci integráció révén, a termelési tényezők fokozott mobilitásával és az erőforrás-allokáció hatékonyságának növekedésével az integráción belüli diszparitások kiegyenlítődnek, és mindenki számára nő a jólét. Ám azok a tényezők, amelyek az ötvenes években mozgásba hozták az integrációt és az integrációs térségen belül elfedték a strukturális egyenlőtlenségeket, a hatvanas években sokat veszítettek hatásukból. Az integrációs folyamat azért lehetett sikeres, mert a *negatív integráció* állt előtérben.

Az integráció bővülésével és heterogenitásának növekedésével mind világosabbá vált, hogy a tagállamok formális politikai egyenlősége és a gazdaság integrációs folyamataiban meglévő tényleges egyenlőtlenségek a piaci integráció eszközeivel nem oldhatóak meg, s ez az ellentmondás nem csupán a nemzeti kompetenciák közösségiesítését, hanem a kormányközi együttműködés gyakorlatát is megnehezítette. Az integráció déli bővülésével növekedett az EK strukturális heterogenitása, és ezzel annak az igénye is, hogy az integráció a viszonylag homogén, iparilag fejlett országok közösségéből a jelentős társadalmi és gazdasági különbségeket kezelni képes, *fejlesztési közösséggé* alakuljon át. Ez az időszak a *pozitív integráció* eszközeivel – a strukturális politikáktól a kohéziós politikáig – arra irányult, hogy Európa különböző sebességeit összetartsa, és korlátozza az EK cselekvőképességét veszélyeztető diszparitások növekedését. Jellemző módon, 1987–1988-ban a dél-európai országok az egységes belpiachoz való hozzájárulásukat jelentős mértékben a strukturális alap eszközeinek megkétszereződésétől és a kohéziós politika kialakításától tették függővé. A nyolcvanas évek végétől, a neoliberális gazdaságpolitika jegyében, a belső piac kialakulása és a tőkepiacok globalizálódása ismét a piac szuverenitásának az

[5] Hans-Werner Sinn: „Der Griechenland-Plan ist illusionär". *Spiegel online,* http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,816291,00.html, 2012. február 21.

elismeréséhez vezetett. A nemzeti liberális politika és a nemzetközi deregulációnak kedvező integrációs politika egymást erősítve kapcsolódott össze.

Az 1990-es évek elején, a maastrichti szerződéssel az Európai Közösség „unióvá" vált, és a tizenkét tagállam intenzív vitát kezdett arról, hogy a hidegháborút követően miként lehet megszervezni a kontinens egyesülését, s ennek megfelelően, a Maastrichtban elhatározott mélyítéssel miként lehet összhangba hozni a lehetséges bővülést. 1994-ben az amszterdami szerződés előtt meglehetősen nagy feltűnést keltett a mai pénzügyminiszter, akkoriban a CDU frakcióvezetője, Wolfgang Schäuble és a frakció külpolitikai szóvivője, Karl Lamers Kerneuropáról szóló elképzelése. A *Schäuble–Lamers-papírként*[6] ismertté vált írás javaslatai között központi helyet foglalt el a mélyebb integrációra kész államok által létrehozandó mag-Európa gondolata. A szerzők szerint *Kerneuropa* államai, élükön a vezető szerepet játszó Németországgal és Franciaországgal, valamint a Benelux-államokkal, azzal a feladattal néznek szembe, hogy egy mind nagyobbá váló unió centrifugális erőivel szemben egy erős centrumot hozzanak létre, mindenekelőtt a gazdaság-, a pénzügy- és a szociálpolitika területén. Mindazonáltal, a két német politikus nem támasztott igényt arra, hogy *Kerneuropa* államai formálisan is intézményes kereteket öltsenek, és azt hangsúlyozták, hogy a szoros együttműködés minden, az integrációra kész tagállam számára nyitva áll. Egy mind kisebbé váló centrum és a bővüléssel mind nagyobbá váló periféria feszültsége már akkor is nyilvánvaló volt.

Párizs a „mag-Európa" elképzelés elutasításával elmulasztotta, hogy az EU soron következő, északi kibővülése előtt kihasználja az intézményi elmélyítés lehetőségét. Jacques Chirac francia elnök az élenjáró országokat magában foglaló *Kerneuropa* koncepciójával szemben inkább – a „hatalmi geometria" szabályai szerint – a különböző politikaterületek olyan integrációját javasolta, amely nem vezethet egyetlen tagállam kizárásához sem, illetve elvben minden tagállamnak megadja a lehetőséget, hogy valamelyik politikaterületen a „legnagyobb sebességgel" haladjon előre. A „mag-Európáról" szóló minden vita az unión belüli intézményi differenciálódás elképzelésével kapcsolódott össze. E szerint az államok egy csoportja egyes politikaterületeken erősebben integrálódhatna, míg mások azokban (tartósan) nem vennének részt. Az unión belüli unió ilyen elképzelésétől a politikusok egy része időről időre elhatárolódott, mivel szerintük minden ilyen elgondolás inkább Európa megosztásához, mint egyesítéséhez vezetne.

Joschka Fischer 2000 májusában, a Humboldt Egyetemen Európa finalitásáról elmondott beszédében az integráció motorjaként *Kerneuropa* föderációjának létrehozását követelte. Arról beszélt, hogy a keleti kibővülés előtt álló Európai Unió választás előtt áll. Az egyik lehetőség egy európai föderáció létrehozása – azaz az államok többsége egy alkotmányszerződés megvalósításával a teljes integráció útjára lépne. A másik – az előbbi sikertelensége esetén –, hogy az államok egy avantgárd csoportja olyan gravitációs központot alkotna, amely képes a politikai integráció elmélyítésére. Fischer ugyan törekedett arra, hogy a szövetségi állam fogalmát a hagyományos föderalizmustól elválassza, és hangsúlyozta az Unió kettős természetét

[6] „Überlegungen zur europäischen Politik". *CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag,* http://www.cducsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf, 1994. január 9.

(mint az államok és a polgárok Európáját), a *„föderális Európáról”* elmondott beszédét Jean-Pierre Chevènement francia belügyminiszter és mások mégis heves kritikával fogadták. Chevènement azzal vádolta Fischert, hogy a német politikusok hol a második világháború utáni nemzetállam nélküli, posztnacionális fejlődésben, hol a Német-római Szent Birodalomra emlékeztető „európai föderalizmusban” keresnek kiutat. Fischer a vitában elismerte, hogy a német fejlődésben nem volt egyszerű a nemzetnek mint *citoyen*ek közösségének a modern fogalmát kialakítani, mivel Németországban nem voltak olyan sikeres polgári, republikánus hagyományok, mint a francia fejlődésben, ám az egyesüléssel Németország olyan „európai nemzetállammá” vált, amelyben a nemzeti hovatartozás az európai polgárral, az integráció a nemzetállammal kapcsolódik össze. Fischer föderalista felfogásával szemben Hubert Vedrine francia külügyminiszter a *„nemzeti realizmust” képviselő „nemzetállamok föderációjáról”* szóló elképzelés mellett foglalt állást, amely a nemzetállamot – a gazdasági és pénzügyi unió, valamint a közös kül- és biztonságpolitikai akciók megvalósítása mellett – alapvetően meghagyta volna eredeti funkciójában.[7]

Pascal Lamy és Günter Verheugen uniós biztosok az Elysée-szerződés 40. évfordulója alkalmából (2003) előterjesztették a róluk elnevezett tervet, ami Németország és Franciaország között egy szorosabb együttműködést javasolt (pl. a fegyveres erők egyesítése), de legalábbis olyan konföderatív struktúrákat, amelyek messze túlmennek az uniós szerződésben előirányzottakon. A cél az Egyesült Államokkal szemben egy cselekvőképes ellensúly megteremtése volt, a nemzetközi befolyás és a katonai képességek növelése érdekében. A délszláv háborúban különösen megmutatkoztak az európai államok cselekvési lehetőségeinek korlátai. Ezek a tapasztalatok az államok egy csoportját arra indította, hogy struktúráikat gyorsabban egyesítsék. A német–francia dandárból létrejött európai hadtestnek a német, francia, belga és spanyol dandárok rendelődtek alá.

Jó évtizeddel a föderalizmusról szóló francia–német vita után, az euróválság közepette mind a német, mind a francia álláspont jelentősen megváltozott. A kétsebességű Európa híveként, a 2011 nyarán megjelent cikkében maga Fischer azt jósolta, hogy az EU ketté fog szakadni: az eurócsoportot jelentő élcsapatra és a kívül maradókra. Fischer azt fejtegette, hogy ez a formálissá váló kettészakadás alapvetően meg fogja változtatni az EU belső architektúráját, mivel a kibővült EU ernyője alatt újra kirajzolódnak a német–francia vezetésű Európai Gazdasági Közösség, illetve a britek és skandinávok vezette Európai Szabadkereskedelmi Társulás választóvonalai. Amit Fischer ekkor vizionált, valójában nem volt más, mint az eurózóna tagjai által aláírt, az EU-szerződések körén kívüli, jogilag kötelező kormányközi megállapodás – hasonló a schengeni megállapodáshoz. Fischer szerint az ilyen típusú kormányközi megállapodás a tagállamok számára lehetővé tenné, hogy elkerüljék a huszonhét tagállam ratifikációs folyamatainak nehézségeit, és ez azt is megakadályozná, hogy a „tizenhetek” a brit euroszkeptikusok újratárgyalási követeléseinek a céltáblái legyenek. Fischer szerint adott esetben még számos olyan, az eurózónához tartozó tagállam is kizárható, mint Szlovákia és Finnország, amennyiben parlamentjeik megtagadnák a ratifikációt.

[7] Kiss J. László: „A nemzetállam nélküli integrációtól az integrált nemzetállamig. A német Európa-politika történelmi gyökerei és mai dilemmái”. In: *A Huszonötök Európái* (szerk. Kiss J. László). Budapest. Osiris Kiadó, 2005. 135–136. o.

Mindazonáltal, a Fischer által előterjesztett „euromag" paradoxonja, hogy ilyen módon egyfajta *föderalisták nélküli föderalizmus* jönne létre, mivel többek között olyan intézményeket zárna ki, mint az Európai Bizottság és az Európai Parlament. Emellett számos pro európai kormány, mint Lengyelország, Lettország és Litvánia, szintén az európai integráció lassításában maradna.[8]

Fischer külügyminiszteri beszéde óta a francia álláspont megváltozott a mag-Európa koncepciójával kapcsolatban. Sarkozy elnök 2011 novemberében, a strasbourgi egyetem diákjaival folytatott vitájában a meglepetést nem az általa adott diagnózissal okozta, hiszen az a megállapítása meglehetősen kézenfekvő volt, hogy a közös valuta megteremtését nem követte a nemzeti fiskális és gazdasági rendszerek konvergenciája. Az igazi feltűnést a francia elnök azzal keltette, hogy első ízben beszélt a föderalizmusról, pontosabban a kétsebességű Európának megfelelő „föderális mag" és az eurózónához nem tartozó tíz tagállam „konföderális övezetének" kialakításáról. Sarkozy felvetése nem csupán a francia politikai kultúra jakobinus-centralista hagyományainak túlsúlya miatt volt figyelemre méltó, hanem azért is, mert a keleti bővülés kezdete, valamint az alkotmányszerződésről szóló francia referendum kudarca óta az eurofőderalizmus lekerült ugyan az európai viták napirendjéről, ám az eurózóna válsága ezt a kérdést újraélesztette. A Sarkozy kijelentését követő kommentárok arról szóltak, hogy Párizs, Európa többi részéről leválasztva, egy protekcionista eurózónában érdekelt, amely már nem is annyira „két sebesség", mint inkább „két Európa" megteremtése.[9] A francia álláspont mögött nem nehéz felfedezni azt az elégedetlenséget, amely Párizs részéről a huszonhét tagúvá bővült Európai Unióval szemben alakult ki. A protekcionista politikára hajlamos francia politika szempontjából a kibővült EU nem csupán túl „liberálissá" vált, hanem már arra is kevésbé alkalmas, hogy a francia–német tengelyt kövesse, ahogy ezt jól mutatta a 2003. évi iraki intervenció idején az Unió megosztottsága. Természetesen a politikai rendszerekben és a történelmi hagyományokban rejlő különbségek miatt a „föderalizmus" francia és német értelmezése számos, egymástól eltérő sajátosságot máig megőrzött.

A fiskális unió, avagy a két- és többsebességes unió kockázatai

A kétsebességes európai integrációról szóló vitát mind a mai napig végigkíséri az ilyen fejlődéssel együtt járó kockázatok elemzése. Az első szempont a *differenciálódás és az unió cselekvőképessége* közötti, sajátos paradox viszony. A differenciálódás számos esetben a nagyobb cselekvőképesség megszerzéséhez vezető út, ám a több sebesség tartós intézményesülése adott esetben az egységes fellépés akadálya lehet. Nem csupán a szűkülő centrum és a bővülő periféria, a nettófizető és a nettófogadó országok viszonyáról van szó, hanem a különböző „jogi sebességek" viszonyának a

[8] Joschka Fischer: „Europe's Sovereignty Crisis". *Project Syndicate,* http://www.project-syndicate.org/ commentary/fischer64/English, 2011. július 31.

[9] Vö. „The Future of the EU. Two-Speed Europe, or Two Europes?". *The Economist,* http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2011/11/future-eu, 2011. november 10.

kérdéséről is. A „különböző jogi sebességek Európája” és ezzel a különböző jogi szabályok párhuzamossága nemcsak az Európa-politika kérdéseivel foglalkozó jogászok, hanem sok politikus számára is aggasztó jelenség. Az aggodalom arra vonatkozik, hogy egy tartósan differenciálódó uniót a jogi felbomlás, az egyes államok kizárása és – végső soron – a jogi egység megszűnése fenyegetheti. Ezért jogos a kérdés, hogy hány különböző sebességet visel el az Unió.

Az eurózóna tizenhét tagállama a pénzügyi piacok nyomására elhatározta, hogy egy új szerződést hoz létre, amely már egy valódi gazdasági és pénzügyi unióhoz vezet. Valójában az 1990-es évek kezdete óta ilyen kezdeményezések esetében időről időre arról elképzelésről van szó, hogy a mélyülést és a bővülést a „különböző sebességek” révén összhangba hozzák. Az unióról alkotott elképzelések egy közösségi joganyaggal rendelkező, egységes jogi közösségből indulnak ki, és a differenciálódást a cselekvőképesség szempontjából szükségszerű, ám korlátozott ideig tartó „rossznak”, és semmiképpen sem az integrációs folyamat átalakítására szolgáló, általánosan elfogadott elvnek tekintik. Az eurózóna és a schengeni megállapodás megvalósulása óta a differenciálás számos példájával rendelkezünk már. Sőt, az EU-szerződésekben számos olyan eszközzel is találkozhatunk, mint pl. a „megerősített együttműködés” gyakorlata, amely az explicit differenciálás gyakorlatára irányul.

A két sebességgel létrejövő, két párhuzamos szerződés gyakorlata a problémák egy további forrása. A brit politikusok hónapok óta bírálják az eurózóna válságkezelését. William Hague, az euroszkeptikus brit külügyminiszter az eurózónát „kijárat nélküli égő házként” jellemezte. De a brit sajtó sem takarékoskodik a kritikával, mivel egyidejűleg az is nyilvánvaló, hogy az eurózóna széthullása tetemes károkat okoz a brit gazdaságnak és pénzügyi rendszernek. Nagy-Britannia és a Cseh Köztársaság kívül maradása ugyanakkor megakadályozta, hogy az új szabályok a lisszaboni szerződés részévé váljanak. Ehelyett egy új kormányközi szerződés és a lisszaboni szerződés párhuzamossága jön létre. Ezzel a helyzettel azonban a már az európai mentőalap (EFSF) és az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) felállításával kialakult és a lisszaboni szerződésen kívüli nemzetközi jogi megállapodás gyakorlata folytatódik. Ez a fejlődés azonban azt jelenti, hogy az unió jogi alapjai még komplexebbé válnak, továbbá felvetődik a kérdés, hogy miként viszonyul az *acquis communautaire* az *acquis differenciéhez*, azaz a lisszaboni szerződés a kormányközi fiskális unióhoz. Vajon lehetséges-e az EU-intézményeket az új szerződés céljai megvalósítására is felhasználni? Nagy-Britannia ebben a tekintetben már jelezte fenntartásait. A Bizottság köreiben a két, párhuzamos szerződés létezését átmenetinek tekintik, s abból indulnak ki, hogy öt éven belül a fiskális unióról szóló kormányközi szerződés elemeit át lehet vezetni az uniós joganyagba, s ezzel a két szerződés párhuzamos gyakorlata véget érhet.

Ezzel a fejlődéssel a tagok és a nem tagok viszonya is új megvilágításba kerülhet. Az eurózóna irányításának megerősítésére szolgáló határozatok olyan eszközöknek tekinthetők, amelyek kedveznek egy új centrum–periféria logikának. Az euróövezet válságországai az Európai Központi Bank segítségével könnyebben és olcsóbban jutnak hitelekhez, mint azok a perifériaországok, amelyek elkötelezik ugyan magukat a fiskális paktum mellett, de valamennyi szabályát csak akkor tartják be, ha annak valóban résztvevőivé válnak. Attól függetlenül, hogy az eurózóna részleteiben miként szerveződik újra, és attól a kérdéstől is függetlenül, hogy vajon ezekkel az intézkedésekkel az euróövezet ténylegesen új alapokra kerül-e, annyi bizonyos, hogy az

eurózóna tagjai és a nem tagok között egy új választóvonal kialakulása fenyeget. Oka abban rejlik, hogy ebben az esetben a differenciált integrációnak új minőségéről van szó, és ilyen módon az *„ins"* és az *„outs"* közötti különbségek olyan mértékben megerősödnek, hogy a centrum és a periféria egymástól messze el is távolodhat. Ebben az összefüggésben Prága és Varsó két sajátos álláspontot testesít meg. Lengyelország attól tart, hogy az új választóvonalak keletkezése Varsót marginalizálhatja. Varsó Németországhoz és Franciaországhoz fűződő intenzív viszonyát arra kívánja felhasználni, hogy a mag-Európa részévé és az Európa-politika közvetlen alakítójává váljon. Az inkább euroszkeptikus cseh álláspont értelmében Prága nem tart az új választóvonalak hátrányos hatásától, inkább a többsebességes Európából mint adottságból indul ki, amely mindig lehetőséget ad arra, hogy egy-egy integrációs területen mindig kívül lehessen maradni. Mindamellett az EU felbomlásának a megakadályozása érdekében az euróövezet tagjai időről időre hangsúlyozzák, hogy nem tekintik magukat egy exkluzív klub tagjainak, döntési folyamataik a nem euróországok számára is átláthatóak, és mindenkor készen állnak új tagok felvételére, amennyiben azok az euróövezethez való csatlakozás kritériumait teljesítik. A szerződések az eurózóna tagjainak növekedését vették számításba, mivel csupán Nagy-Britannia és Dánia rendelkezik az *opting-out* lehetőségével. Mégis jogosan merül fel a kérdés, hogy miként lehet a tagok és nem tagok közötti viszonyt az átmeneti időszakban szervezetten fenntartani. Hosszú távon az Unió kettészakadását éppen úgy nem lehet kizárni, mint egy olyan euróövezet perspektíváját, amelyben a centrumot olyan országok laza perifériája veszi körül, amelyhez Ukrajna és Törökország is hozzátartozhatna.

Annyi bizonyos, hogy a 2011. decemberi uniós csúcs határozataival az EU jogrendszere megváltoztatásának és kibővítésének egy olyan új szakaszához érkezett, amely néhány évvel ezelőtt még elképzelhetetlen lett volna. Még most is jelen van a nizzai szerződés reformja körüli bizonytalanság – a reform az alkotmányszerződés kerülőútján végül 2009-ig, a lisszaboni szerződésig csaknem egy évtizedet vett igénybe. Már akkoriban úgy tűnt, hogy az EU alkalmazkodóképességének a határaihoz érkezett, mert az uniós államok csak nagy erőfeszítések árán voltak abban a helyzetben, hogy együttműködésük jogi alapjait az új követelményekhez hozzáigazítsák. A gyakorlat szerint a huszonhét tagállam közötti konszenzus csak az első akadály, amit az alkotmánybíróságok, a nemzeti parlamentek, a referendumok követnek. 2011 decemberében már az első akadályt sem sikerült venni, mivel Nagy-Britannia távolmaradása miatt a lisszaboni szerződésen kívül csak egy államközi szerződés vezetett a megoldáshoz. Ezenkívül most is az egyhangúság és minden aláíró állam ratifikációja a szükséges feltétel. Az új szerződést 2012 márciusáig kell elfogadni. A megvalósíthatóságot illetően sokan meglehetősen kétkedőek. További kérdés, hogy a reformlépéseket és magát az uniót miként lehet a jövőben demokratikusan legitimálni. Az Európai Uniónak egyidejűleg kell a válsággal megküzdenie és egy tökéletlen rendszerrel dolgoznia. Annyi bizonyos, hogy ennek a folyamatnak a végén az Unió a *Kerneuropa* megvalósulásával új formát ölt.

A költségvetési deficit csökkentése a demokratikus deficit növelése útján? Az EU legitimációs hiánya

Az euróválság immáron harmadik évébe lépő története nem csupán a két- vagy többsebességes Európáról folyó vitát tette aktuálissá, de a válságkezelés és a demokrácia, illetve általában az Európai Unió legitimációs hiányosságait is. Görögország és Olaszország esetében különösen világossá vált a hatékony válságkezelés és a demokrácia követelményei közötti feszültségi viszony. 2011 őszén Georgios Papandreu a német–francia takarékossági csomag elfogadását a népszavazás opciójával kapcsolta össze, nem annyira a jobb feltételek kialkudása érdekében, mint inkább saját politikai jövője és az általános belpolitikai okok miatt. A Papandreu által képviselt szociáldemokrata kormánypárt, a PASOK parlamenti többsége a háromszáz fős parlamentben százötvenkettőre csökkent, és számos képviselőnek a kormányzati táborból való távozásával is számolni kellett. A népszavazás helyett parlamenti választások tartásának lehetősége sem tűnt jobb opciónak, mivel egyetlen pártnak sem volt abszolút többsége, és az európai gyakorlattól eltérően, a koalíciós kormányzásnak Görögországban nincs tradíciója. Mindaz, ami Papandreu számára a belpolitikai kormányzóképesség fenntartása és személyes politikai érdekei szempontjából döntő volt, az EU cselekvőképessége és megbízhatósága, valamint az európai válságkezelés tekintetében a bizalmat látszott aláásni. Ily módon – a népszavazás lehetőségével szemben – az eurózónán belüli válságkezelés és az annak megfelelően értelmezett szolidaritás jegyében világossá vált, hogy a dél-európai állam krízise demokratikus alapon nem oldható meg. A költségvetési és pénzügyi kérdések kikerülnek a nép által választott nemzeti intézmények hatásköréből, és a demokratikusan választott vezetőkkel szemben az „expertokrácia” kerül hatalomba, ahogy ezt Lukas Papademos és Mario Monti megjelenése is mutatja. Ez a fejlődés minden korábbinál élesebben állítja előtérbe az EU intézményi hatalmának növekedése és a nemzeti parlamentek alkotmányosan is meghatározott szuverenitása közötti feszültséget, jelesül azt a kérdést is, hogy a fiskális deficit csökkenése a demokratikus deficit növekedése útján érhető-e el.

A politikai rendszerek legitimációjukat az *input* és az *output* forrásból meríthetik. Az *output* forrás a polgárok számára a rendszerek jóléti hatásaiból származnak. Az *input* forrás azt a módot jelenti, ahogy a polgárok képesek a rendszer politikai döntéseiben és akaratformálásában részt venni, és ezzel az intézményeknek és politikáknak demokratikus felhatalmazást adni, továbbá azokat demokratikusan ellenőrizni. Az EU megalapítása óta nagyrészt az *output* legitimációra támaszkodik, ami – különösen a magországokban – magasabb életszínvonalat, határellenőrzéstől mentes közlekedést és politikai stabilitást teremtett; ezzel szemben az új tagországokban a(z) – eltérő mértékű – gazdasági felzárkózás és életszínvonal még nem érte el a tagsághoz fűződő várakozásokat.

A legnagyobb hiányosságok az Unió *input* legitimációja esetében vannak. A polgároknak az EU politikai folyamataiban való részvétele a nemzeti folyamatokkal nem hasonlítható össze, mint ahogy az integrációs joganyag szabályozási nagyságrendjével sem. Az e deficit felszámolására tett eddigi kísérletek – mindenekelőtt az Európai Parlament felértékelésére tett lépések – nem vezettek az Unió legitimációs problémáinak megoldásához: összeurópai szinten továbbra is hiányzik a valódi verseny. Az Európai Parlamentnek nemcsak olyan fontos kompetenciái hiányoznak, mint a

költségvetési jog, a törvények kezdeményezése, a kizárólagos törvényhozási jog, hanem az is, hogy az EP nem egy összeurópai választás eredménye, csupán az egyes államok politikai akaratképzési folyamatainak a puszta egymáshoz adódása.

Tény, hogy az EU demokratikus legitimációjának forrásaként ez a parlament önmagában nem elégséges. Arra a kérdésre számos válaszkísérlet van, hogy miként lehetne az EU szükséges *input* legitimációját létrehozni. Egy európai politikai rendszernek a centrális eleme, hogy a polgárok részt vehessenek egy összeurópai versenyben. A szuverénnek egy valódi európai démosznak kellene lennie, amely magát tekintené egy összeurópai választáson az európai választónak. Ebben a folyamatban fontos lépés lehetne az összeurópai pártok kialakulása, amik nem az egyes pártcsaládok belpolitikai fiaskóinak az európai kompenzálására, hanem valódi európai politika megvalósítására törekednének. Az európai integráció sikere jórészt annak köszönhető, hogy elsősorban a gazdasági kérdések megoldására összpontosított, és a politikai kérdéseket az integrációs folyamat messzemenően kikerülte. Az integrációs folyamat bővülése és mélyülése, az alkotmányszerződésről folyó vita, még inkább a világgazdasági és pénzügyi válság jelentős mértékben meggyorsította az EU politizálódását, amelynek értelmében az európai ember nem csupán fogyasztó és munkavállaló, hanem nagykorú európai polgár lehet. Az európai démosz létrehozása egy nagy lépés lehetne annak érdekében, hogy az EU egy állammá váljon.[10]

A német alkotmánybíróság a lisszaboni szerződésről mondott ítéletében világossá tette egy „európai nép" fontosságát, hangsúlyozva, hogy az európai integráció folyamatában csak egy választásra jogosult európai démosz kialakulása lehetne az a pont, amikor a fennálló nemzeti alkotmányos rend elveszthetné az érvényét.

(Első közlés: *MKI-tanulmányok,* 2012/5.)

[10] Jan Techau: „Mit Konkurrenz aus der Krise. Warum Europa endlich anfangen muss, seinen Bürgern zu vertrauen". *Internationale Politik,* Vol. 67. No. 1. (2012). 30. o.