PhD ÉRTEKEZÉS

dr. Csűrös Gabriella Klára

MISKOLC

2012

MISKOLCI EGYETEM

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

dr. Csűrös Gabriella Klára

AZ EURÓPAI UNIÓ, MINT REGIONÁLIS GAZDASÁGI INTEGRÁCIÓ EGYES PÉNZÜGYI JOGI ASPEKTUSAI

(PhD értekezés)

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Bragyova András, DSc egyetemi tanár

A doktori program címe: A magyar állam- és jogrendszer, jogtudomány továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai fejlődési tendenciákra

Tudományos vezetők: Dr. Erdős Éva, PhD egyetemi docens

Prof. Dr. Horváth M. Tamás, DSc egyetemi tanár

MISKOLC

2012

Tartalomjegyzék

Táblázatok jegyzéke ..... **iii**

Ábrák jegyzéke ..... **iii**

Bevezető gondolatok **1**

I. rész: Elméleti alapvetések **7**

1. Fogalmi meghatározások és elhatárolások **7**

2. A nemzetközi pénzügyi jog és a fiskális föderalizmus teoretikus közege **22**
2.1 A nemzetközi pénzügyi jog és bővülő dimenziói 22
2.1.1 A nemzetközi pénzügyi jog kutatási területei és azok változásai 25
2.1.2 Napjaink nemzetközi pénzügyi jogának legfőbb sajátosságai 37
2.2 A pénzügyi föderalizmus teoretikus kerete 39

3. A regionális gazdasági integrációk rendszertana **46**
3.1 A regionális gazdasági integrációk fogalma 49
3.2 A gazdasági integrációk tipológiája 51

II. rész: A gazdasági integrációk formái és annak sajátosságai az Európai Unió vonatkozásában .. **54**

1. A gazdasági integrációt jellemző szakaszokon kívüli kereskedelmi kapcsolatok **55**
1.1 Esettanulmány: Az Unió fejlesztési és együttműködési megállapodásainak pénzügyi jogi aspektusai 59

2. A gazdasági integrációk hagyományos formái **76**
2.1 Szabadkereskedelmi övezetek 76
2.2 Vámunió 82
2.2.1 Vámunió-elméletek 83
2.2.2 A vámunió megvalósulása az Európai Unió vonatkozásában 87
2.2.3 Az Európai Unió, mint vámunió pénzügyi jogi aspektusai 94

3. A közös, illetve az egységes belső piac, mint a gazdasági integráció újabb formája **101**
3.1 A közös piac elméleti keretei 102
3.2 Az uniós közös piac fundamentumai 110
3.3 A közös piac és egyes uniós közpolitikák kapcsolata, azok pénzügyi jogi relevanciája 113
3.4 Az EU és az EFTA: két gazdasági integráció együttműködésének pénzeszközei 118
3.4.1 Az Európai Gazdasági Térség Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus 119
3.4.1.1 A két finanszírozási mechanizmus szabályozásának keretei 120
3.4.1.2 Az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus, mint sajátos pénzeszköz 122
3.4.2 A Svájci Hozzájárulás 137
3.4.2.1 A Svájci Hozzájárulás szabályozásának keretei 138
3.4.2.2 A Svájci Hozzájárulás, mint pénzügyi eszköz támogatásainak vizsgálata 140
3.4.3 Az EGT és Norvég FM, a Svájci Hozzájárulás, valamint az uniós kohéziós támogatások kapcsolatrendszere 147

4. A regionális gazdasági integráció további együttműködési formái **159**
4.1 A gazdasági unió teoretikus keretei 159
4.1.1 Az optimális valutaövezet elméletei 169
4.1.2 Konvergencia, divergencia és U-elméletek 174
4.2 Az Európai Unió, mint optimális (?) valutaövezet 175
4.3 Az Európai Unió, mint gazdasági és monetáris unió vizsgálatának interintegrációs pénzügyi jogi aspektusai – a de iure államok 179

5. Az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció és a pénzügyi politika egyes szegmensei az Európai Unióban **185**
5.1 Gazdaságpolitikai együttműködés az Európai Unióban (alapvetések) 186
5.2 A pénzügyi politika egyes szegmensei az Európai Unióban 192
5.2.1 Az Európai Unió monetáris politikájának alapjai 193
5.2.2 Az Európai Unió költségvetési politikájának főbb pénzügyi jogi sajátosságai 195

5.2.3 A pénzügyi föderalizmus kérdései az Európai Unió dimenzióban 205
5.2.3.1 Az allokációs funkció megjelenése az Európai Unió költségvetésében..... 207
5.2.3.2 A redisztribúciós funkció megjelenése az Európai Unió költségvetésében 211
5.2.3.3 A stabilizációs funkció kérdésköre az Európai Unió pénzügyeiben 216

III. rész: A közösségi, illetve uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció..... 223

1. A közösségi, illetve uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció szabályozásának története.....224
1.1. A közösségi szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció a nyolcvanas évek végéig..... 225
1.1.1 A közösségi szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció kezdeti szakasza 225
1.1.2 Az Európai Monetáris Rendszer és az Egységes Európai Okmány által meghatározott időszak..... 240
1.2 A közösségi, illetve uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció szabályozása (a kilencvenes évektől a 2008-ban eszkalálódó válság kezeléséig) 248
1.2.1 A Maastrichti Szerződésnek a gazdaságpolitikai koordináció szabályrendszerét érintő reformjai 257
1.2.1.1 A gazdaságpolitikai koordináció keretei, a gazdaságpolitika megelőző és figyelmeztető mechanizmusai..... 260
1.2.1.2 A tagállami hatáskörben maradt fiskális politika tilalmi szabályai..... 272
1.2.1.3 A rendkívüli helyzetek kezelésének a gazdaságpolitikai együttműködés keretében történő újraszabályozása 276
1.2.1.4 A Maastrichti Szerződést követő reformok a gazdasági és a monetáris unió kiépítéséhez kapcsolódóan..... 278
1.2.2. A Maastrichti Szerződést követő reformok a közösségi (uniós) szintű gazdaság- és fiskális politikai koordináció területén 281

2. A válság által generált változások a gazdaságpolitikai együttműködés uniós szabály- és eszközrendszerében.....290
2.1 A gazdaságpolitikai együttműködés új, többpilléres felügyeleti rendszere..... 291
2.1.1 Az európai szemeszter és a többoldalú felügyelet 294
2.1.1.1 A makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzésére és kiigazítására szolgáló felügyeleti rendszer..... 298
2.1.2 A túlzott hiány esetén alkalmazandó eljárás szabályainak változása..... 301
2.1.3 A tagállamok költségvetési keretrendszerére és a középtávú költségvetési tervezésre vonatkozó szabályozás 303
2.1.4 A statisztikák manipulásának szankcionálása..... 304
2.1.5 A pénzügyi piacok európai felügyelete 306
2.1.6 Konklúzió 312
2.2 Az Euro Plusz Paktum..... 314
2.3 A Fiskális Paktum 321

3. Rendkívüli események kezelése a gazdasági és monetáris politikai együttműködés eszközei keretében.....324
3.1 Ellátási problémák, vis maior esetek uniós szintű gazdaságpolitikai kooperáció keretében történő kezelésének elsődleges jogi szabályai 324
3.2 Fizetési nehézségek kezelésének uniós szabályai és eszközei..... 329
3.2.1 A közösségi, illetve uniós kölcsönös segítségnyújtás szabályozásának problematikája... 333
3.2.2 Védintézkedések..... 338
3.3 A középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus aktiválása 342
3.4 Konklúzió..... 348

Összegzés 351

Összefoglalás 366

Summary 368

Szerzőségi nyilatkozat.....370

Forrásjegyzék..... 371

Irodalomjegyzék 371

Jogszabályok jegyzéke.....380

Elektronikus források jegyzéke 394

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat A nemzetközi pénzügyi jog kutatási területei 27
2. táblázat A gazdasági integráció megvalósulásának lépcsőfokai 53
3. táblázat Az Európai Fejlesztési Alap (EFA) támogatási rendszerének ciklusai és összegei 67
4. táblázat Az uniós külkapcsolatok finanszírozásának fontosabb pénzeszközei 72
5. táblázat Az EGT FM keretében rendelkezésre bocsátott összegek 123
6. táblázat Az EGT FM kiemelt területei 123
7. táblázat Az 1999-2003-as Finanszírozási Eszközből rendelkezésre álló keretek 125
8. táblázat Az 1999-2003-as Finanszírozási Eszköz kiemelt területei 125
9. táblázat Az EGT és a Norvég FM rendelkezésre bocsátott keretei kedvezményezett államok szerinti bontásban 127
10. táblázat Az EGT FM és Norvégia által Bulgária és Románia számára rendelkezésre bocsátott keretek 128
11. táblázat Magyarország által elnyert támogatások az EGT és a Norvég FM keretében a kiemelt területek szerint 130
12. táblázat Az EGT és a Norvég FM támogatásai kedvezményezett államok szerinti bontásban 134
13. táblázat Kiemelt ágazatok az EGT FM és a Norvég FM esetében 135
14. táblázat Svájc által nyújtott kohéziós támogatások 141
15. táblázat A Svájci Hozzájárulás magyar indikatív keretösszegei 144
16. táblázat Az Európai Unió Kohéziós Alapjából, valamint az EFTA államok pénzeszközeiből támogatásra jogosult államok 151
17. táblázat Az uniós, az EGT és a norvég, valamint a svájci kohéziós támogatások évi átlagos összege 156
18. táblázat A gazdasági integráció megvalósulása az EU-ban és teoretikus szinten 163
19. táblázat Az agrárpolitika és a strukturális politika támogatottsági aránya a Közösség költségvetésében 212
20. táblázat A középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus szabályozásának változásai 334

Ábrák jegyzéke

1. ábra A nemzetközi szervezetek rendszere a nemzetközi pénzügyi jog aspektusából 36
2. ábra A többpilléres európai felügyeleti rendszer 292
3. ábra A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere 307

Bevezető gondolatok

Kutatásaim *célja* az Európai Unió keretében megvalósuló regionális gazdasági integráció egyes pénzügyi jogi aspektusainak feltárása. Kutatásaim *tárgya* az Európai Unió, mint sajátos regionális gazdasági integráció, amely a nemzetközi pénzügyi jog diszciplínájának egy viszonylag új, egyedi és folyamatosan változó szegmense. Kutatási témám megválasztása során az vezérelt, hogy komplex, sajátos módszertani megközelítéssel újabb, ellentmondásokkal és megválaszolatlan kérdésekkel teli pénzügyi jogi dimenzióit tárjam fel az európai regionális gazdasági integrációnak, illetve az ennek keretei között megvalósuló gazdaságpolitikai együttműködés szabály- és eszközrendszerének. A pénzügyi politika egyes szegmenseinek az Európai Unióban való sajátos megjelenései (különösen a monetáris és a költségvetési politika) közkedvelt témája mind a hazai, mind a nemzetközi szakirodalomnak. Kiváló tudományos értekezések születtek már többek között az Európai Unió költségvetéséről,[1] annak szabályozásáról,[2] valamint az európai gazdasági és monetáris unió kialakulásáról, intézményi és jogi vonatkozásairól.[3] Kutatásaim során ezért a költségvetési és a monetáris politika részletes, tételes jogi elemzését mellőzöm.

Kutatásaim tárgya, ezáltal a dolgozat három részre tagolható: az elméleti részre; az Európai Unió vonatkozásában a gazdasági integráció formáinak vizsgálatára; továbbá a közösségi, illetve az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció szabályozástörténetének, változásainak és irányainak, valamint egyes sajátos pénzügyi eszközeinek a bemutatására.

Dolgozatom *struktúrája* ezek alapján az alábbi főbb elemekből tevődik össze. Az első részben, a *fogalmi meghatározások és elhatárolások* keretében az alapvető és a dolgozat egész tartalmát átható fogalmak meghatározására kerül sor (például pénzügyi jog, nemzetközi pénzügyi jog, közpénzügyek, pénzügyi politika). Emellett az egyes szerkezeti egységek során felmerülő fogalmak tisztázására, szükség esetén kifejtésére mindig az adott szerkezeti egység elején kerül sor, egyértelműsítve a fejezet tárgyát, tartalmát.

---

[1] Iván, 2005. Forrás: http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/ivan_gabor.pdf (2011.12.18.)
[2] Halász, 2010. Forrás: http://kvt99.lib.uni-miskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=462&file=HALASZZS_ERT.pdf (2011.11.05.)
[3] Angyal, 2004. Forrás: http://kvt99.lib.uni-miskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=158&file=de_1592.pdf (2011.08.13.)

Az alapvető fogalmak meghatározását követően az európai integráció vonatkozásában felmerülő, álláspontom szerint a pénzügyi joghoz leginkább kapcsolódó elméletek meghatározására, *a dolgozat témájának teoretikus megalapozására* kerül sor. A különböző, olykor több tudományágakhoz is tartozó, releváns teóriák pénzügyi jogi aspektusból való rendszerezése keretében a nemzetközi pénzügyi jog, a pénzügyi föderalizmus, valamint a gazdasági integrációk rendszertana képezi kutatásaim tárgyát.
A disszertáció témájának keretét a *nemzetközi pénzügyi jog* adja, mely napjainkban egy dinamikusan fejlődő területe a pénzügyi jognak. Az értekezés elméleti részében a nemzetközi pénzügyi jog, mint önálló jogterület kialakulását, változásait és sajátosságait vizsgálom. A nemzetközi pénzügyi jog területe tovább differenciálható. Az integrációk belső rendszerének pénzügyi jogi sajátosságait az ún. intraintegrációs nemzetközi pénzügyi jog vizsgálja, míg a nemzetközi pénzügyi jog másik szegmense a nemzetközi közösségek külső pénzügyi kapcsolatrendszerének modellezése, az interintegrációs nemzetközi pénzügyi jog. Az Európai Unió, mint gazdasági integráció pénzügyi jogi elemzésekor tehát az integrációs pénzügyi jog területét kutatom.
A többszintű és többszektorú kormányzás teoretikus hálójából a *pénzügyi föderalizmus* elméletét kiragadva is elvégezhető az integrációk pénzügyi kapcsolatainak modellezése. Abból a célból, hogy az uniós pénzügyi kapcsolatok vizsgálata a későbbiekben megalapozottabb legyen, az első részben a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat vizsgáló teória irányzatait, alapvető kutatási kérdéseit, valamint a nemzetközi pénzügyi joggal való kapcsolatát definiálom. Az értekezés elméleti alapvetéseit az integrációk rendszertanának meghatározása zárja.

A második nagyobb szerkezeti egység alapját – annak gazdaságpolitikai és pénzügyi jogi kapcsolódása miatt – a gazdasági integrációk formáinak kutatása képezi. A gazdasági integrációk vizsgálata során célom, hogy *a gazdasági integrációk formáinak elméleti közegében elhelyezzem az Európai Uniót, mint regionális gazdasági integrációt, és megállapítsam annak pénzügyi jogi aspektusait*. Meggyőződésem, hogy az Unió, mint regionális gazdasági integráció fejlődésének és jellemzőinek vizsgálatával az integrációs pénzügyi jog sajátos területei, összefüggései határozhatók meg. Ennek részbeni igazolására az uniós regionális gazdasági integráció pénzügyi jogi vizsgálata keretében két témakör esettanulmány jellegű feldolgozására is sor kerül. Egyrészt górcső alá veszem az Unió fejlesztési és együttműködési megállapodásainak pénzügyi jogi aspektusait (az uniós nemzetközi fejlesztéspolitika és a pénzügyi jog kapcsolatát),

másrészt az EU és az EFTA államok közötti gazdasági kapcsolatok pénzügyi jogi relevanciával bíró differentia specificait (különösen az együttműködés keretében létrehozott pénzügyi mechanizmusok sajátosságainak feltárásán keresztül). Az EU más államokkal és nemzetközi szervezetekkel, integrációkkal való kapcsolata ugyanis szorosan kapcsolódik az interintegrációs pénzügyi joghoz, másrészt izgalmas elemeit képezi az uniós pénzügyeknek. Hipotézisem további igazolására pedig az Európai Unió intraintegrációs pénzügyi jogát kívánom elemezni, a tekintetben, hogy egyes közösségi, illetve uniós közpolitikák hogyan változtak, annak milyen pénzügyi jogi kivetülései jelentkeztek az európai integráció mélyülésével párhuzamosan.
A regionális integrációs formák jellemzőinek, valamint uniós sajátosságainak és változásainak meghatározását követően az európai regionális gazdasági integráció jelenlegi formáját, a gazdasági és monetáris uniót a pénzügyi föderalizmus elméleténél meghatározottakat segítségül hívva vizsgálom. Ennek keretében a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok új értelmezési tartománya, az Európai Unió államháztartási funkcióinak lényegét és uniós szintű sajátos megvalósulását kutatom, amely eredményeképp az uniós pénzügyek elemzése is újabb dimenziókba helyezhető.

A disszertáció harmadik részének központi eleme az európai gazdasági és monetáris unió keretében megvalósuló gazdaságpolitikai koordináció szabály- és eszközrendszerének vizsgálata. Ezen szerkezeti egységben tehát az európai regionális gazdasági integráció működésének egyik biztosítékát képező, a pénzügyi joghoz, annak gazdaság- és költségvetési politikai alapjai és hatásai miatt szorosan kapcsolódó területet veszem górcső alá. Ennek vizsgálata több okból is indokolt. Egyrészt további hipotézisem, miszerint az EU keretében megvalósuló uniós szintű tagállami gazdaság- és fiskális politikai kooperáció unikális elemét adja az intraintegrációs pénzügyi jognak, másrészt az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció napjainkban felülvizsgálat és újraszabályozás tárgyát képezi. A kutatási téma változása és aktualitása mellett annak hiánypótló jellegét is hangsúlyozandónak tartom a szabályozástörténet és a rendszerezés tekintetében. A reform lezáratlansága, a piaci környezet, valamint a tagállami együttműködési képesség és készség hektikus változásai egyelőre beláthatatlanná teszik a folyamat kimenetelét és hatásait, azonban a 2012. évre (ameddig vizsgálataim hatóköre kiterjed) számos intézkedés meghozatalára már sor került. Emellett a továbblépéshez, függetlenül annak irányától, szükségszerű az eddig elért eredmények meghatározása, sajátosságainak, esetleges hiányosságainak és

ellentmondásainak a feltárása is. Ezért *a harmadik részben az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció szabály- és eszközrendszerének kialakulását, változásait, tartalmát és defektusait veszem górcső alá*. A tagállami gazdaságpolitikai koordináció nemzetközi pénzügyi jogi sajátosságainak elemzésére alapvetően a jogtörténeti és az összehasonlító elemzés módszertanával kerül sor, az együttműködés területeinek tematikus meghatározására törekedve.

A kutatásaim során több feltételezésre építek. Főbb hipotéziseim az alábbiak:

- A gazdasági integrációk formáinak, jellemzőinek kutatása hozzájárul az integrációs pénzügyi jog sajátos területeinek meghatározásához. Ennek keretében az integráció-elméletek és az EU egyes közpolitikáinak a vizsgálata, azok belső (intraintegrációs) és külső (interintegrációs) pénzügyi kapcsolatokra való rávetítése az integráció egyedi pénzügyi jogi intézményeire, azok sajátosságaira mutathat rá.
- Az Európai Unió pénzügyi kapcsolatai komplex, többcsatornás finanszírozási rendszert alkotnak. Egyes uniós közpolitikákhoz rendelt pénzeszközök, azok funkciói, szabályrendszere azonban számos esetben inkoherens, átfedéseket mutat, szétaprózott, ezért azok újraszabályozása (például a következő többéves pénzügyi terv kialakítása keretében) meggondolandó.
- Az Európai Unióban a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok az államháztartás funkcióinak sajátos megjelenéseit eredményezik. A gazdaságpolitikai koordináció stabilizációs célú pénzeszközei alapvetően az uniós költségvetésen kívül jelennek meg.
- A gazdaságpolitikai koordináció szabályozástörténetének vizsgálatával megalapozottabban értékelhetőek a válság következtében hozott reformok, melyek a Maastrichti Szerződés óta a legjelentősebb előrelépésnek tekinthetők. A gazdasági integráció mélyülésével és a gazdaságpolitikai koordináció erősödésével egy unikális, részleges, mozaikszerű uniós gazdaságpolitika körvonalazódik.
- Az Európai Unió a tagállamok gazdaságpolitikájára a gazdaságpolitikai koordináció és a támogatási rendszer sajátos ötvözeteként működő stabilizációs célú pénzeszközökön keresztül is hathat.

A kutatási téma *aktualitása* vitathatatlan. Az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció, valamint a gazdaságpolitika egyes szegmenseinek az uniós közpolitikákban való megjelenése a Szerződés szellemében megalkotott regionális gazdasági integráció sajátos manifesztumai. A napjainkban is zajló, világméretűvé váló pénzügyi, gazdasági válság hatására nemcsak a tagállami, hanem az uniós kormányzati szerepek felülvizsgálata, átértékelése is napirendre került. Mindez nemcsak a jelenlegi gazdaságpolitika szabály- és eszközrendszere hiányosságainak, hanem a gazdaságpolitikai koordináció eddigi tapasztalatainak a feltárását is szükségessé teszi.

Kutatásaim során elsődlegesen a jogszabályelemzés, a teleologikus értelmezés, a deduktív, valamint a történeti és az összehasonlító *módszereket* alkalmazom – figyelemmel a statisztikai adatgyűjtés és adatfeldolgozás rendelkezésre álló módjaira. A dolgozat teoretikus közegét deduktív jelleggel építem fel. Ez a módszertan érvényesül a kutatás hatókörébe vont elméletek sorrendjének megválasztásakor, valamint az egyes elméletek vizsgálata során is. Kutatásaim alapvetően analitikusak. A vonatkozó elméletek által meghatározott összefüggések, ellentmondások, valamint a kapcsolódó jogi dokumentumok alapján az integrációk pénzügyi jogának egyes megjelenéseit vizsgálom az Európai Unió vonatkozásában (értve ezalatt egyes külső kapcsolatait is). A pénzügyi jogi relevanciájú rendelkezések elemzésének vezérfonala az Európai Unió keretében kiépített gazdasági integrációs formák és azok tartalma, különös tekintettel a jelenlegi felépítmény, a gazdasági és monetáris unió keretében megvalósuló gazdaságpolitikai együttműködés jogintézményeire.

Kutatási célom elérése és vezérelveim érvényesítése egyaránt *feltételezi* a közpénzügyi elméletek, a hatályos pénzügyi jogi szabályok és az uniós költségvetési jog, egyes uniós közpolitikák mélyreható ismeretét, de nem teszi szükségessé annak leíró jellegű részletes bemutatását. Az egyes uniós közpolitikáknak (pl. az uniós nemzetközi fejlesztéspolitikának és a kohéziós politikának) a részletesebb elemzése ezért azokra az esetekre koncentrálódik, amelyek tekintetében hiánypótló, újszerű, vagy ellentmondásos kérdéseket tárgyalok. Ezek megválasztása szubjektív alapú, esettanulmány jellegű. Dolgozatomban elsődlegesen a pénzügyi jogi elemeket hangsúlyozom, azonban a téma erősen *interdiszciplináris jellege* miatt a pénzügyi jogtudomány tárgykörébe (is) tartozó elméletek és a többi jogág, illetve tudományterület által meghatározott fogalmak érintkezésekor azokra is kitérek. Ezek komplex vizsgálata nélkülözhetetlen, hiszen egyes jogintézmények célját, funkcióját, ellentmondásait csak akkor érthetjük meg, ha látjuk az amögött rejlő közpolitikai, gazdaságpolitikai tényezőket, folyamatokat is. Ezek

vizsgálata tehát elsődlegesen a jogszabályelemzések alapján tett megállapítások igazolása vagy cáfolása céljából, annak erejéig valósul meg.

A fentiek alapján a kutatásaim hatókörébe vont területek, és az azok alapján megállapított összefüggések pénzügyi jogi relevanciájának meghatározása véleményem szerint több aspektusból újszerű, rendszerező és hiánypótló jellegű munka a magyar pénzügyi jogi szakirodalomban.
A dolgozat alapját képező kutatást 2012. március 2-án zártam le.

I. RÉSZ: ELMÉLETI ALAPVETÉSEK

Ezen szerkezeti egység keretében a disszertáció több szerkezeti eleméhez kapcsolódó, ezért a kutatásaim kereteit alapvetően meghatározó fogalmak meghatározására és elhatárolására teszek kísérletet, valamint külön szerkezeti egységen belül tárgyalom a nemzetközi pénzügyi jog és a fiskális föderalizmus elméleti alapjait. Mivel kutatásaim az Európai Unióra, mint regionális gazdasági integrációra fókuszálnak, ezért az elméleti alapvetések keretében szükségszerűen sor kerül a regionális gazdasági integrációk rendszertanának és tipológiájának vizsgálatára is.

1. Fogalmi meghatározások és elhatárolások

A fogalmi elhatárolások keretében a dolgozat több szerkezeti egységén átívelő fogalmak szakirodalom általi meghatározásainak összegzésére, azok összehasonlítására, egyes esetekben az elemzésükre és kiegészítésükre törekszem. A kutatás tárgyát képezik az alábbi fogalmak: pénzügyi jogtudomány, pénzügyi jog, közpénzügyek, gazdaságpolitika, pénzügyi politika, fiskális politika, monetáris politika, valamint pénzügyi piacok. A nemzetközi pénzügyi jog fogalom- és elméletrendszerét, annak központi szerepe miatt külön szerkezeti egységben veszem górcső alá. Az alapvetően csak adott kutatási területhez kapcsolódó fogalmak definiálására pedig a fogalom által érintett szerkezeti egységben kerül sor.

Álláspontom szerint a pénzügyi jogi kutatások fundamentuma a *pénzügyi jogtudomány*. Nagy Tibor[4] a pénzügyi jogtudomány feladataként a közpénzügyi viszonyokat szabályozó jogintézmények kutatását nevesíti (ideértve a jogalkotás és a jogalkalmazás problémáinak kutatását is). Álláspontja szerint a pénzügyi jogtudománynak a tételes jogon kívül a pénzügyi jogtudomány helyzetét, szerepét, irányzatait, irodalmát is vizsgálnia kell, tehát a pénzügyi jogtudomány nemcsak leíró jellegű.

A pénzügyi jogtudománynak számos irányzata van. Beszélhetünk pozitivista, normativista, közgazdasági és történeti irányzatokról;[5] de felbonthatjuk fiskális,

[4] Nagy T., 2007a: 50–51.
[5] Erdős É., 2007a: 823.

monetáris és integrációs ügyekre is.[6] Véleményem szerint a fentiek alapján a pénzügyi jogtudomány a pozitív, leíró jelleg mellett magában hordoz egy normatív, azaz értékelő, problémaorientált és a tökéletesítés érdekében de lege ferenda javaslatokat megfogalmazó szemléletmódot, valamint a közpénzügyek elméletét, azaz a pénzügyi viszonyok gazdasági hatását és szerepét komplexen vizsgáló közpénzügytani irányzatot is.

A pénzügyi jogtudomány elméleti alapjait a pénzügyi jogelméleti, jogtörténeti kutatások is gazdagítják, melyek a pénzügyi jogág kialakulásának, fejlődésének, más jogágakkal való kapcsolatának és belső szerkezeti rendjének tudományos elemzésére fókuszálnak. Adott pénzügyi jogi intézmény kapcsán tehát a pénzügyi jogtudományon belül a jogtörténeti, a pozitív, a normatív, a közpénzügytani és az esetlegesen megjelenő jogelméleti elemek vizsgálata végezhető el. Egyes kutatások kiterjednek a pénzügyi jogtudomány és más tudományágak kapcsolatrendszerének vizsgálatára is, azonban ezek nem képezik dolgozatom, ezért a fogalmi meghatározások tárgyát sem.

Adott jogintézmények pénzügyi jogtudományi elemzése kapcsán végül megjelenhetnek pénzügyi jogi jogösszehasonlító munkák is, melyek a pénzügyi jog körébe tartozó jogintézmények sajátosságait különböző országok vagy nemzetközi szervezetek kapcsolódó jogintézményeivel vetik össze, megfogalmazva számos hasznosítható következtetést, kijelölve a jó gyakorlatokat (best practises) meghatározó modellértékű irányokat. A pénzügyi jogtudománynak tehát egy módszertana az összehasonlító pénzügyi jog.

A pénzügyi jogtudomány a pénzügyi jogi kutatómunka alapvető kereteit határozza tehát meg. A pénzügyi jog tárgykörébe tartozó jogintézmények komplex, tudományos igényű vizsgálata ezáltal követelménnyé válik a pénzügyi jog művelői számára. A pénzügyi jogtudomány terminológiájának használata nem elterjedt, az általánosan használt fogalom, a pénzügyi jog alatt ezért álláspontom szerint a pénzügyi jogtudományt kell érteni. Dolgozatomban, a fogalommeghatározásokat követően a pénzügyi jog alatt a pénzügyi jogtudományt értem.

Egy pénzügyi jogi tárgykörben íródó dolgozatnál elengedhetetlen magának a *pénzügyi jog* fogalmának a meghatározása is. E kapcsán megállapítható, hogy nincs általánosan elfogadott fogalom a pénzügyi jogra vonatkozóan. Véleményem szerint a fogalmak

[6] Ferenczy, 2009: 71.

különbözőségének oka egyrészt a definíciók keletkezésének különböző politikai, gazdasági környezetbe való beágyazottsága, másrészt a pénzügyi jog belső tagozódása, vagyis a pénzügyi jog tárgykörébe tartozó területek kapcsán az eltérő szakirodalmi álláspontok, harmadrészt annak dinamikusan változó tartalma, egyre több területre való kiterjedése.

Bár a pénzügyi tudomány alapjai már több évszázados múltra tekintenek vissza,[7] a pénzügyi jog, mint önálló jogág létét a 20. század első felében a magyar jogtudósok többsége (például Iglói Szontagh Vilmos, Kmetty Károly, Márffy Ede és Táncsics Móricz) még tagadta és a pénzügyi jogot a közigazgatási jog tárgykörébe vonta.[8] Emellett a nemzetközi szakirodalom, például számos akkori német jogtudós (úgy mint Adolf Merkl, Walter Jellinek, Otto Meyer) is tagadta a pénzügyi vonatkozású rendelkezések sui generis voltát. Ellenpéldaként szolgálhat Takács György álláspontja, aki már 1936-ban megjelent Rendszeres magyar pénzügyi jog című munkájában[9] a sui generis pénzügyi jog léte mellett foglalt állást. Takács pénzügyi jog alatt mindazokat az alkotmányjogi, büntetőjogi és nemzetközi jogi jogtételeket érti, amelyek az államháztartásra vonatkoznak, illetve azzal kapcsolatosak, továbbá a közszolgáltatásokat meghatározó (anyagi) tételes rendelkezéseket. (A közigazgatás fogalmát ezáltal leszűkíti a hivatali intézmények szervezetét, ügyintézési, igazgatási és eljárási rendjét szabályozó joganyagra.) A pénzügyi jog, mint önálló jogág létét vitatók táborából Iglói Szontagh Vilmos,[10] egykori debreceni egyetemi tanár munkásságát emelném ki. Szontagh nem tagadta a pénzügyi tárgyú joganyagnak a többi közigazgatási jogtudománytól eltérő sajátosságait, azonban ezen sajátosságok véleménye szerint belül maradnak az állam közigazgatási tevékenységét általában jellemző jogi sajátosságok keretében. Nem ismeri el tehát a pénzügyi jogot közigazgatási jogtól elkülönült, önálló jogágként, de hangsúlyozza annak fontosságát.[11]

A második világháború utáni korszaktól a jogág önállósága már elfogadottá vált. A pénzügyi jog meghatározására számos nemzetközi szakirodalomban találhatunk példát (például Wacke, Abbamonte, Strickrodt, Auby-Ader, Krause munkáiban), melyekről

[7] Kiss, 2010: 248.
[8] Csűrös, 2004: 101–114.
[9] Takács, 1936.
[10] Iglói Szontagh Vilmos (1885-1962) a debreceni Tisza István Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának dékánja, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékének igazgatója volt a negyvenes években.
[11] Szontagh, 1937: 55–64.

kiváló áttekintést nyújt Nagy Tibor tanulmánya.[12] Hazánk vonatkozásában, a pénzügyi jog definiálása tekintetében az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény (továbbiakban Ápt. törvény) fogalmát mindenféleképp szükséges megemlíteni, hiszen az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény elődjeként, azzal és a mostani államháztartásról szóló törvénnyel ellentétben kísérletet tett az állami pénzügyek akkori rendszerének, ezáltal a pénzügyi jogág specifikus jellemzőinek meghatározására:

„1.§ (2) Az állami pénzügyek rendszerébe tartoznak azok a pénzügyi viszonyok, amelyek az államhatalmi, államigazgatási szervek, tanácsok, illetőleg ezek szervei, a bankok és a pénzintézetek között, valamint mindezek és a gazdálkodó szervezetek, más jogi személyek és magánszemélyek között jönnek létre, továbbá azok a jogintézmények, amelyeket az állam e viszonyok irányítására, szervezésére és működtetésére hoz létre.

1.§ (3) A Magyar Népköztársaságban az állam az állami pénzügyek körébe tartozó feladatokat az állami költségvetés rendszerének, a bank- és hitelrendszernek, a devizagazdálkodás rendszerének, s a személyi és vagyoni biztosítás útján látja el."

Amint az a fogalomból is kitűnik, ezen időszakot a költségvetési jog túlsúlya, Deák Dániel találó megjegyzése szerint a „költségvetési fetisizmus" jellemezte.[13] Erdős Éva álláspontja szerint a fogalom az alanyok közötti elhatárolásból indul ki és jól mutatja a pénzügyi jogi jogviszony máig érvényes sajátosságait, melyet Erdős Éva az alábbiak szerint határoz meg:

- a pénzügyi jog a közigazgatási jogból vált ki, ma már elkülönült, önálló jogág;
- a pénzügyi jog alapvetően közjogi elemeket tartalmaz, de a rendszerváltás óta fokozottabban megjelennek benne magánjogi elemek is;
- a pénzügyi jogviszonyban jellemző az állam, illetve meghatározott szerveinek a részvétele;
- általában az alá- és fölérendeltségi viszony jellemzi e jogviszony alanyai közötti kapcsolatot;
- a pénzügyi jogszabályok ezért általában imperatív, kógens jellegűek, ellentétben a magánjog diszpozitív szabályaival;
- a pénzügyi jogviszony tárgya az állam pénzügyei (tehát jellemzője a közpénzügyek jelenléte, de a magánszféra pénzügyeinek kizárása).[14]

[12] Nagy T., 2007a: 42–45.
[13] Deák, 1993: 457.
[14] Erdős É., 2004: 217.; Erdős É., 2007a: 824–825.

A rendszerváltást követően a pénzügyi jog hangsúlyai eltolódtak, belső tagozódása megváltozott (a költségvetési jog mellett egyre nagyobb hangsúlyt kapott például az adójog, vagy éppen napjainkban az államadósság joga), a jogág keretei kibővültek és egy folyamatosan változó, számos esetben új elemekkel bővülő jogágról beszélhetünk. Az utóbbi évek meghatározó pénzügyi jogi tankönyvei az alábbi fogalmakkal operálnak.

Nagy Tibor álláspontja szerint a gyakorlat által elfogadott általános meghatározás alapján „a pénzügyi jog az állam pénz- és vagyongazdálkodásának szabályrendszere".[15] Nagy Tibor – amellett, hogy számos nemzetközi és hazai jogtudós fogalommeghatározását is bemutatja –, maga is felállít egy fogalmat. Értelmezése szerint „a pénzügyi jog a gazdasági, pénzügyi politika megvalósítása érdekében a pénzügyi alaprendszer intézményein keresztül, illetőleg annak intézményeihez kapcsolódva, pénzügyi viszonyokkal szabályozza a társadalmi össztermék (GDP) meghatározott részének centralizálását és elosztását az állam funkcióinak és feladatainak ellátása érdekében. A pénzügyi jog szabályozza továbbá a gazdálkodó szervezetek (állami, nem állami és non-profit szervezetek) pénzgazdálkodását, a monetáris és a devizapolitika területeit, valamint meghatározott jogalanyok pénzügyi jogi kötelezettségeit."[16]

Simon István[17] a pénzügyi jogot a pénzügyi rendszert szabályozó közjogi normák összességeként definiálja (a pénzügyi rendszer pedig három részre tagolható: a fiskális és a monetáris rendszerre, valamint a pénzügyi piacra).

Várnay Ernő meghatározása szerint „a pénzügyi jog egy többé-kevésbé egységes jogterület, amely kapcsán a szabályozás tárgya a közpénzügyek joga (az állambevételi jogot is magában foglaló államháztartási jog, annak stock és flow dimenzióival) és a pénz közjoga (a központi bankokra vonatkozó jog és a kereskedelmi bankok prudenciális szabályozása)." A szabályozás eszköztárai között „alkotmányjogi, közigazgatási jogi, nemzetközi közjogi, közösségi jogi jogintézmények egyaránt szerepet kapnak (ezért sem tekinthető jogágnak), a közjogi-magánjogi felosztás szerint a közjogba sorolható."[18]

A gyakorlat által elfogadottként nevesített fogalom annyiban szűkebb a Nagy Tibor, Simon István és a Várnay Ernő által meghatározott definíciónál, hogy nem teljes körű,

[15] Nagy T., 2007a: 42.
[16] Nagy T., 2002: 23.
[17] Simon, 2007: 25.
[18] Várnay, 2007: 792–793.

nincs tekintettel a piacgazdasági viszonyok között meghatározó gazdasági, pénzügyi piaci tevékenységekre, azok közpénzügyi keretrendszerére (például hitelintézetek prudens működésének garanciáira, a gazdasági szervezetek által való közfeladat-ellátás pénzügyi szabályaira stb.).

Álláspontom szerint (Simon István meghatározásából kiindulva) a pénzügyi jog, mint önálló jogág a pénzügyi rendszert (annak három elemét) szabályozó normák összessége.

A pénzügyi jog fogalma mellett elemezhetjük annak más jogágakhoz való kapcsolódását és belső tagozódását is. A pénzügyi jog kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy komplex jellegű jogág, számos ponton kapcsolódik más jogterülethez. Ez a kapcsolat részben a pénzügyi jog gazdasági vonatkozása, részben egyes életviszonyok komplexitása miatt átfedéseket eredményez. Ezek alapján a pénzügyi jog kölcsönhatásban van a közigazgatási jog mellett a polgári és kereskedelmi joggal, a nemzetközi és az Európa-joggal, de a büntetőjoggal is.[19]

A *pénzügyi jog belső szerkezeti tagozódásának* meghatározására a pénzügyi jogtudomány több hazai művelője is kísérletet tett. Ferenczy Endre[20] a pénzügyi jogot az államháztartás pénzügyeinek jogára, a vállalkozások, valamint a magánszemélyek pénzügyeinek jogára, az egyesülési jog alapján működő szervezetek pénzügyeinek jogára, valamint a nemzetközi pénzügyi jogra osztja. Földes Gábor[21] a pénzügyi jogon belül megkülönbözteti a számviteli jogot, az államháztartási jogot, a közbevételek jogát, a monetáris irányítás pénzügyi jogát (bankjogot), a devizajogot és a nemzetközi pénzügyi jogot. Simon István[22] ehhez hasonlóan (de a bank- és devizajog tekintetében eltérően) a pénzügyi jog rendszerét a számviteli jog, az államháztartási jog, a közbevételek joga, a monetáris szféra pénzügyi joga, valamint a nemzetközi pénzügyi jog elemeiből építi fel. A továbbiak tekintetében fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy bár ellenkező tárgyköröket nevesítenek a szerzők, a nemzetközi pénzügyi jog valamennyi meghatározásban szerepel.

A pénzügyi jog tárgyköre, így annak oktatása is folyamatosan változik, bővül. A pénzügyi jog belső tagozódása kapcsán, oktatói munkám alapján az alábbi belső szerkezeti elemekre osztanám a pénzügyi jogi stúdium jelenlegi rendszerét: legfontosabb egysége a szélesebb értelemben vett államháztartási jog, amelyen belül (alrendszerei tekintetében is) értelmezhető a közbevételek joga és ehhez kapcsolódóan

[19] Ezekről részletesebben lásd: Erdős É., 2004: 224–225.
[20] Erdős É., 2004: 223.
[21] Nagy T., 2002: 32–35.
[22] Nagy T., 2007a: 56–58.

az adójog (annak anyagi és eljárásjogi szabályaival), a közkiadások rendszere, valamint az államadósság joga, mint elkülönült területei a pénzügyi jognak. A pénzügyi jog elementáris része a költségvetési jog (az államháztartás flow dimenziója), melynek a kormányzati fiskális politika ad tartalmat, határozza meg az irányait. Továbbá az államháztartási jogon belül speciális szabályok vonatkoznak az államháztartás vagyonára (mint az államháztartás stock dimenziójára), valamint a flow és a stock dimenzióra is kiterjedhető államháztartási ellenőrzésre. Az államháztartás intézményi közegét alapvetően a költségvetési szervek adják, melyek működését, gazdálkodását szintén szabályozza a pénzügyi jog. Fontos itt megjegyezni, hogy az állami feladatellátás alternatív formái miatt államháztartáson kívüli intézményi szereplők is képezhetik a pénzügyi jogi elemzések tárgyát. Az államháztartási jogon kívüli területként a monetáris jogot, valamint a pénzügyi piacok felügyeletének jogát (ideértve a pénzpiaci szabályozó hatóságokat is). Egyetértve Várnay Ernő nézeteivel,[23] a számviteli jogot (azon belül is leginkább a költségvetési szervek speciális számviteli szabályait) és a pénzpiaci műveletekre vonatkozó jog alapjait csupán alternatív tárgykörként nevesítem. A pénzügyi jognak végül külön területe a nemzetközi pénzügyi jog is, mely a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok vizsgálatát kiterjeszti a szubnacionális és központi állami kormányzati szinteken túl az államok közötti, államok feletti kormányzati szintre is. A nemzetközi pénzügyi jog vizsgálatára külön szerkezeti egység keretében is sor kerül, hiszen az Európai Unió vonatkozásában alapvetően a nemzetközi pénzügyi jog sajátosságait veszem azt követően górcső alá.

Kutatásaim tárgyának központi eleme az európai uniós közpénzügyek vizsgálata. A *közpénzügyek* alapköve a pénzügyi jogtudománynak. A közpénzügyek fogalmát a hazai pénzügyi jogi szakirodalom egységes alapokra helyezi. „A közpénzügyek olyan pénzmozgással járó kapcsolatok, amelyek legfontosabb jellemzői, hogy a pénzeszközök mozgását közhatalommal rendelkező testületek (állam, önkormányzatok) szabályozzák a közfeladatok ellátása, a közszükségletek kielégítése és emellett más célok (pl. gazdaságélénkítés) érdekében, a GDP egy jelentős részének központosításával és annak az államháztartás alrendszeri útján történő újraelosztásával. A közpénzügyi viszonyok útján megvalósuló állami újraelosztás céljait, eszközeit és arányait a pénzügyi politika határozza meg.”[24]

[23] Várnay, 2007: 792.
[24] Földes, 2002: 15. Ugyanezekkel a fogalmi elemekkel operál Kovács Árpád is. (Kovács, 2010: 23.)

Álláspontom szerint a fenti fogalom több ponton is értelmezendő, valamint kiegészítendő. A fogalom első fontos eleme a jogalkotó szerep, mely a közhatalommal rendelkező kormányzati szinteket jogosítja fel a közpénzügyi viszonyokat érintő szabályalkotásra. A közfeladatok ellátása és a közszükségletek kielégítése a közcélú közpénzügyi szabályozást foglalja magában. Ennek pénzügyi kereteit pedig a centralizációs ráta által megmutatott állami jövedelemcentralizáció (mint állami közhatalmi bevételek rendszere) és az újraelosztási hányad által fémjelzett állami elosztás (mint állami közkiadások rendszere) adja meg. A centralizációs ráta tehát a jövedelemcentralizáció mértékét mutatja meg, vagyis hogy az állam (beleértve a szubnacionális kormányzati szinteket is) a bruttó hazai termék (GDP) éves összegéből a közhatalom jogán mekkora hányadot központosít a közfeladatok ellátása és finanszírozása céljából. Az újraelosztási hányad pedig a jövedelem újraelosztásának (azaz az államháztartás kiadásainak) jellemző mérőszáma, mely azt mutatja meg, hogy az állam adott évben a GDP hány százalékát használja fel a közfeladatok ellátása, közszükségletek kielégítése érdekében.[25] Megjegyzendő, hogy míg a két mutató különbsége az éves államháztartási egyenleget mutatja meg, addig mindkét mutató értéke (függetlenül attól, hogy az egyenleg szufficites, nullszaldós vagy deficites) jól szemlélteti az adott állam gazdaságpolitikáját, illetve kormányzati szerepvállalással kapcsolatos nézeteit. Fontosnak tartom azt is kiemelni, hogy az újraelosztási hányad által meghatározott éves kiadási előirányzatok felhasználásával nem csupán az államháztartás redisztribúciós funkciója valósul meg, hanem az államháztartás valamennyi funkciójának[26] fedezetét képezik. Végül a fogalmi elemek között szerepel az állam által felvállalt feladatoknak az államháztartás alrendszerein[27] keresztül történő ellátása, megvalósítása is.

A közpénzügyek fogalmának kiegészítéseként pedig a közpénzügyi elméletek (például piaci[28] és kormányzati kudarcok tana,[29] fiskális föderalizmus,[30] közmenedzsment stb.)[31]

[25] Bende-Szabó, 2003: 79.
[26] Ezekről lásd az I. rész 2.2 pontját.
[27] A 2011. évi CXCV. törvény 3.§ (1) bekezdése értelmében az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll.
[28] A piaci kudarcok diszfunkciók, elégtelenségek a piaci folyamatokban. A piaci kudarcok közé sorolhatók a közjavak-vegyes javak rendszere, a meritórikus javak, a természetes monopóliumok, az externáliák, a nem teljes piacok, a makrogazdasági kudarcok és az információs asszimetria. A piaci kudarcok kiküszöbölése, illetve hatásainak csökkentése érdekében kormányzati szerepvállalás szükséges, amely pedig alapvetően az államháztartás keretei között valósul meg (pl. költségvetési szabályozás, adópolitika keretében). A piaci kudarcokról részletesebben lásd: Nemec, 1999: 67–91.
[29] Kormányzati kudarcok akkor keletkeznek, amikor többek között a kormányzat nem a jogszabályi céloknak, a közfeladat-ellátás elveinek stb. megfelelően működik a különböző kormányzati funkciók

bővülő rendszerét tartom szükségesnek megemlíteni, amely teóriák és elméletek a közszférában zajló és ahhoz kapcsolódó folyamatok komplex, alapvetően közpolitikai vizsgálatával hozzájárulnak az aktuális pénzügyi szabályozás összefüggéseinek megismeréséhez, ellentmondásainak feltárásához. Emellett a közpénzügyi elméletekkel operálva a napjainkban gyakran tiszavirág életű pénzügyi jogi normák kapcsán is azok időbeli hatályán túlmutató, tudományos értékű megállapítások tehetők.

Az uniós közpénzügyek vizsgálata során a gazdaságpolitika, azon belül a pénzügyi politika elemzése az európai integráció pénzügyeinek komplex megközelítése szempontjából szükséges. Ahhoz azonban, hogy a gazdaságpolitika, pénzügyi politika (azon belül pedig a fiskális politika, a monetáris politika és a pénzügyi piacok jogának) egyes szegmenseit az Európai Unió vonatkozásában kutassam, előzetesen nélkülözhetetlen ezek lényegi elemeinek definiálása is.

Várnay Ernő szerint *gazdaságpolitika* alatt „az államnak a gazdasággal kapcsolatos célkitűző és a célok elérésére irányuló tevékenységét értjük, amelybe egyedi döntések és normatív aktusok egyaránt tartoznak."[32]

Vigári András a gazdaságpolitika legfőbb prioritásai felől közelíti meg a fogalmat, miszerint a gazdaságpolitika „tudatos célkitűzések rendszere és az ezekhez rendelt eszközök alkalmazása a kiegyensúlyozott, fenntartható növekedés, a foglalkoztatottság, a pénzügyi egyensúly és a versenyképesség biztosítása érdekében."[33]

Kovács Árpád szerint a gazdaságpolitika „az állam cselekvéseinek azon céljait és a célok elérésének azon módjait foglalja magában, melyeket a makrogazdasági folyamatok irányításával el kíván érni."[34]

A gazdaságpolitikán belül a pénzügyi politikát egyes szerzők[35] két részre, a fiskális és a monetáris politikára osztják, más szerzők[36] pedig harmadik elemként ide sorolják a

---

ellátása során. Ezen kormányzati kudarcok okainak, hatásainak vizsgálata kapcsán számos közösségi döntéselmélet született (pl. szavazási paradoxon, medián-szavazó kérdésköre, politikai konjunktúraciklus modell, bürokráciaelmélet, kéz kezet mos elv stb.). Ezekről részletesebben lásd például Hajnal, 2008.; Nemec, 1999: 94–99.

[30] Erről lásd az I. rész 2.2 pontját.

[31] A közmenedzsment a különböző közszektorbeli közösségi formák szervezési tevékenysége, ezen belül a közigazgatási menedzsment az állami hivatalok által végzett szervezési tevékenység. A közmenedzsment keretében olyan elvi folyamatok és alkalmazott eszközök feltárására kerül sor, amelyek arra irányulnak, hogy a társadalompolitikai célok elérését minél inkább segítsék a versenyszektorra jellemző eszközökkel. A közmenedzsment rendszertanát átfogó monográfia: Horváth M., 2005.

[32] Várnay, 2009: 304.

[33] Vigvári, 2009b: 53.

[34] Kovács, 2010: 18.

pénzügyi piacokat is. Vigvári figyelemre méltó értelmezése szerint[37] a pénzügyi rendszernek négy eleme van: a monetáris és a fiskális rendszer, a pénzügyi piacok, valamint külön elemként jelenik meg a pénzügyi ellenőrzési rendszer.

Álláspontom szerint a gazdaságpolitika a gazdaságirányítással kapcsolatos cél- és eszközrendszer, melynek egyik meghatározó, de nem kizárólagos szegmense a pénzügyi politika, mely három, egymással kölcsönhatásban lévő területet ölel át: a fiskális politikát, a monetáris politikát és a pénzügyi piacok jogát, felügyeletét. Mindhárom elem kapcsán fontosak a kontroll mechanizmusok, azok szerves részei kell, hogy legyenek. A pénzügyi politika mellett van más olyan gazdaságpolitikai elem is, amely az egész gazdaságra horizontális jelleggel hat ki, ilyen például a fejlesztéspolitika. A gazdaságpolitika ezeken túl magában foglalja az ágazati politikákat is, így például az egészségügyhöz, az oktatáshoz vagy éppen az agráriumhoz kapcsolódó szakpolitikákat.

A gazdaságpolitikán belüli fogalom a *pénzügyi politika*. A pénzügyi politika kapcsán vizsgálhatjuk a pénzügyi politika által meghatározott területeket, funkcióját és belső tagozódását is.

Simon István és Földes Gábor értelmezése alapján[38] a pénzügyi politika a pénzügyi rendszer szabályozásának céljait és a szabályozás módszereit határozza meg.

Nagy Tibor álláspontja szerint[39] a szaktudománynak tekinthető pénzügyi politika a közgazdaságtan elveit és megállapításait közvetíti a gazdaságpolitika számára, feltárja azokat a törvényszerűségeket, amelyekre támaszkodva a gyakorlati gazdaságpolitikai koncepciók kialakíthatók. A szaktudomány vizsgálja a célrendszert, a szabályozó rendszerek (többek között a költségvetési politika) eszközeit, és variánsokat is kidolgozhat, amely beépül a gyakorlati politikai[40] döntési folyamatokba. A pénzügyi politika, mint tudományág önállósult, vizsgálati területe kibővült, nemcsak a költségvetési bevételek, kiadások és az államvagyon megállapítására, illetve optimális felhasználására ad iránymutatást, hanem a rövid és hosszú távú gazdasági folyamatokhoz, azok stabilitása érdekében történő szabályozáshoz is. Az elméleti

[35] Így például Vigvári András (Vigvári A., 2008: 59.). Nagy Tibor szintén a fiskális politikára és a monetáris politikára osztja az állampénzügyekre vonatkozó döntéseket, a pénzügyi politikát (Nagy T., 2007a: 48.).

[36] Ehhez hasonló tipizálással operál Simon István is, amikor a pénzügyi rendszert három részre, a fiskális rendszerre, a monetáris rendszerre és a pénzügyi piacok intézményrendszerére osztja (Simon, 2007: 25.).

[37] Vigvári A., 2008: 64.

[38] Földes, 2007: 31.

[39] Nagy T., 2002: 26–27.

[40] Politika alatt itt „policy” értendő.

pénzügyi politika teoretikus alapokat képez a gyakorlati pénzügyi politikának, amely magában foglalja a közpolitikai döntéseket, megteremti a pénzügyi politika céljainak és eszközeinek, valamint a gazdasági folyamatoknak az összhangját. A pénzügyi politika realizálása a pénzügyi jogon keresztül is történik. Ugyanis a pénzügyi jog(politika) kijelöli az alkalmazandó jogforrásrendet, a kodifikáció szerkezetét, szabályozza a fontos pénzügyi jogintézményeket, meghatározza a pénzügyi jogalkalmazás általános szempontjait. Ezt a fogalmat annyiban egészíteném ki, hogy emellett figyelembe kell venni, hogy a közpénzügyi viszonyokat, a közszféra gazdasági döntéseit nem kizárólag gazdasági racionalitások alakítják, hanem például közpolitikai folyamatok, kormányzati defektusok is – melyekkel a korábban már említett közpénzügyi elméletek foglalkoznak.

A pénzügyi politikát több területre bonthatjuk. Egyik eleme a *fiskális politika*, amely Vigvári András szerint[41] a makrogazdasági, azon belül a pénzügyi politika azon eszköze, amely a gazdaság szereplőinek magatartására, gazdasági aktivitására alapvetően a kormányzati kiadáson és az adózás irányításán keresztül kíván hatni. A fiskális politika keretében megkülönbözteti a vám-, az adó- és a kiadási politikát, valamint a deficitfinanszírozást és az államadósság-menedzselést.[42]

Várnay Ernő szerint[43] a fiskális politika olyan állami politika, amely a költségvetésen keresztül, közhatalmi jellegű elvonások (adók, illetékek, vámok, díjak) és állami vásárlások, illetve juttatások révén próbál befolyással lenni a társadalomra.

A költségvetési politika példálózó jellegű értelmezését adja a Hetényi–Hünlich–Mocsáry szerzőtriász. Álláspontjuk szerint[44] a költségvetési politika annak eldöntése, hogy milyen forrásokból, mennyit von el az állam, és abból kinek mennyit ad – befolyásolva a költségvetés egyes bevételi és kiadási tételein keresztül a gazdaságot, a gazdasági élet szereplőit. „A költségvetési politika tehát kiterjed az adófajták és azok mértékének meghatározására, a különböző járulékok és illetékek kivetésére és beszedésére, a szociális juttatások rendszerének kialakítására, a költségvetési támogatások elosztására, az állami intézmények működtetésére éppúgy, mint ahogy az

[41] Vigvári A., 2005: 363.
[42] Vigvári A., 2005: 171.
[43] Várnay, 2009: 297.
[44] Hetényi–Hünlich–Mocsáry, 2000: 111.

állam adósságainak kezelésére, a hitelek nyújtására és felvételére, vagy az állami tulajdonban lévő vagyontárgyak kezelésére."[45]

Az egyes pénzügyi politikák között meg kell említeni tehát az *adópolitikát* is, amely álláspontom szerint külön pénzügyi szakpolitikaként (értve ezalatt „policy"-t) a fiskális politikához kapcsolódik. (Ezzel ellentétes álláspont lehet, hogy az adópolitika a fiskális politikán kívüli elem.)

Ezek alapján azon nézetet vallom, hogy a fiskális politika, vagy másképp a költségvetési politika – melynek alakulására leginkább a mindenkori kormányzat van hatással – magában foglalja az államháztartás bevételeinek és kiadásainak alakítására irányuló tevékenységeket, befolyásolva ezzel a gazdaságot, annak szereplőit. A költségvetési politikát lehet szűken és tágan értelmezni. Előbbi esetben a fiskális politika „csak" eszköze, éves kivetülése a kormányzati gazdaságpolitikának (azaz akár a fejlesztési, az egyes ágazati politikáknak), azok adott időszakra meghatározott teljesíthető, jóváhagyott kiadási előirányzatai és várható, teljesítendő bevételi előirányzatai. A tágabb (és a szakirodalomban többnyire alkalmazott) értelmezés szerint a fiskális politika alatt nem csupán az adott költségvetési időszakra (általában egy naptári évre) tervezett előirányzatok összességét értjük, hanem közpolitikát is. Azaz olyan makrogazdasági környezetet meghatározó kormányzati politikát, amely magában foglalja a közbevételek (közhatalmi és magánjogi bevételek) rendszerét (közte az adópolitikát is), a közkiadásokat (ehhez kapcsolódóan a kormányzati támogatáspolitikát is), a pénzgazdálkodás mellett a vagyongazdálkodást és az államadósságot, valamint ezek ellenőrzésének rendszerét is. Mindez akkor működik megfelelően, ha magában hordoz egy középtávon is kalkulálható kormányzati szerepvállalást, koncepcionális és stratégiai költségvetési és adópolitikát, továbbá fenntartható államháztartási politikát is.

A *fiskális politikának* vannak automatikus és diszkrecionális *eszközei*.[46] Automatikus, vagy beépített stabilizátorokról akkor beszélünk, amikor a bevételi, illetve a kiadási oldal elemei változó gazdasági környezetben önmaguktól, beavatkozás nélkül fejtik ki anticiklikus hatásukat. A diszkrecionális eszközökkel pedig a kormányzat szükség esetén a bevételi és/vagy a kiadási oldalt befolyásoló egyedi intézkedéseket tesz.[47] Az automatikus (közvetett) stabilizátorok például a jóléti transzferek (munkanélküli

[45] Hetényi–Hünlich–Mocsáry, 2000: 111.
[46] Földes, 2002: 17.
[47] Vigvári, 2009b: 55.

ellátások)[48] vagy a makroszintű jövedelemtől függő, progresszív adók,[49] a diszkrecionális (közvetlen) eszközök között pedig megemlíthetjük a recesszió miatt kialakított foglalkoztatási programokat, az adókulcsok változtatását.

A fiskális politika mellett a pénzügyi politika része a *monetáris politika* is. A monetáris politika definiálása több esetben a monetáris rendszer meghatározásán keresztül valósul meg. Simon István alapján[50] a monetáris rendszer funkciója a pénzkibocsátás és a pénzforgalom biztosítása. A monetáris politika így a pénzkibocsátás és a pénzforgalom biztosítására irányuló tevékenység, melynek napjainkban mind nemzetállami, mind uniós szinten az elsődleges célja a nemzeti fizetőeszköz (az euróövezeti tagállamok esetében a közös valuta, az euró) értékállósságának a védelme. Ezen cél veszélyeztetése nélkül támogatja a monetáris hatóság a kormányzat gazdaságpolitikáját. Napjainkban tehát egyaránt követelmény, hogy a jegybanki függetlenség nacionális és szupranacionális szinten is biztosított legyen.

Vigvári szerint[51] a monetáris rendszer a gazdaság pénzellátását és a fizetési rendszer működését biztosítja, melynek szabályozó, irányító szervezete a monetáris hatóság. A monetáris politika szegmenseiként pedig a pénz- és hitelpolitikát, a kamat- és árfolyam-politikát, valamint a devizapolitikát határozza meg.[52] Kutatásaim során az árfolyampolitika, valamint az árfolyamrendszer két típusa (a rögzített és a rugalmas árfolyamrendszer) még további vizsgálat tárgyát képezi.[53]

Földes Gábor[54] a makrogazdasági kudarcokat[55] középpontba állítva úgy fogalmaz, hogy a monetáris politikának a középpontjában (is) a gazdasági növekedés, az árak és a külső egyensúly optimuma áll. A *monetáris politika eszközeit* pedig szintén lebontja közvetlen és közvetett eszközökre. A monetáris politika közvetlen eszközei a szabályozni kívánt változók nagyságrendjét határolják be: ügyleti kamatok jogszabályban történő

[48] Recesszió esetén a munkanélküli segélyek nőnek, ezáltal többletkeresletet teremtenek.
[49] Recesszió esetén a progresszív jövedelemadó a csökkenő keresletet kevésbé sújtja adóteherrel.
[50] Nagy T., 2007a: 47–48.
[51] Vigvári, 2008: 62.
[52] Vigvári, 2009b: 56.
[53] Erről lásd: II. rész 4.1 pont.
[54] Földes, 2002: 17.
[55] A makrogazdasági kudarcok a piaci kudarcok rendszerébe tartoznak. Makrogazdasági kudarc lehet a magas infláció, a növekvő munkanélküliség, továbbá a gazdaság visszaesése és a belső (azaz államháztartási egyenleg), külső (azaz folyó fizetési mérleg) egyensúly hiánya. Ezen makrogazdasági kudarcok kezelése állami beavatkozást tesz szükségessé a fiskális és a monetáris politika keretében. Az alacsony infláció és munkanélküliség, a gazdasági növekedés és az egyensúly célja egyszerre nem érhető el, ezért ezen célok ún. bűvös gazdasági négyszöget alkotnak. A célokat ezért a mindenkori kormányzatnak rangsorolnia kell, és a prioritásaihoz kell hozzárendelni eszközrendszerét.

meghatározása, hitelplafonok (kontingensek) alkalmazása. A napjainkban alkalmazott, közvetett (indirekt) eszközök (mint például a kötelező tartalékráta változtatása, nyílt piaci műveletek) pedig a keresletre, kínálatra gyakorolt hatásaikon keresztül érvényesülnek.

Kocziszky György csoportosítása alapján[56] a pénz mennyiségének szabályozása során alapvetően négy eszköz vehető igénybe. A tartalékképzés előírásával a pénz kínálata befolyásolható, a jegybanki alapkamat változásaival, valamint a refinanszírozási politikával alapvetően a pénz kereslete, ezzel összefüggésben a befektetési, beruházási hajlandóság. A nyílt piaci műveletekkel (lásd állampapírok vételét, illetve eladását) szintén befolyásolható a pénz mennyisége.

Amennyiben a gazdaság ciklikusságát szem előtt tartva a gazdaságpolitikai cél a gazdasági fellendülés, a gazdaság túlfűtöttségének a mérséklése, akkor általában visszafogó, *restriktív monetáris és fiskális politikát* folytatnak a kormányzatok, amennyiben pedig a gazdaságélénkítés a cél, *expanzív* célú pénzügyi eszközöket alkalmaznak.[57] A gazdaságpolitikai intézkedések terén azonban ez nem axiomatikus megállapítás, a kormányzati beavatkozások számos esetben, egyéb közreható tényezők miatt, ellenkező irányt is vehetnek. (Ilyen ellenkező irányú folyamatnak lehettünk tanúi például a 2007-es válság magyar kezelése kapcsán, amikor a Bajnai kormányzat az – uniós szinten meghatározott referencia értéket jelentős mértékben meghaladó – államadósságunk és a Nemzetközi Valutaalappal kötött nemzetközi szerződés feltételei miatt alapvetően restriktív, kiadáscsökkentő intézkedéseket foganatosított.)

A *pénzügyi piacok* funkciója a gazdasági szereplők likviditási és finanszírozási igényeinek kielégítése.[58] A pénzügyi piacokat az irodalom hagyományosan két alapvető szegmensre bontja. A hazai fizetőeszközök, illetve az ezekre szóló követelések piacai a pénz- és tőkepiacok, a külföldi fizetőeszközök átváltási piacai a devizapiacok. A hazai fizetőeszközök piacai is tehát két további szegmensre vonthatók: a pénz- és tőkepiacra.[59]

[56] Vö.: Kocziszky, 2008: 103.
[57] Erről részletesebben lásd például: Vigvári, 2009b: 54-55.
[58] Vigvári, 2008: 62.
[59] Vigvári, 2008: 177.

A pénzpiac különböző időpontban rendelkezésre álló likviditások cseréjének színtere. A hagyományos felfogás szerint[60] a pénzpiac a rövid távú (azaz egy éven belüli) hitelezést végzi. A tőkepiac a megtakarítások beruházásokká történő átalakítását szolgálja, itt történik a finanszírozási igények kielégítése. A tőkepiac tehát a lakosság, vállalkozások és kormányzatok hosszú távú befektetéseit finanszírozza, és eszközöket biztosít különböző pénzügyi kockázatok kezelésére.[61]

Vigvári szerint azonban a pénzügyi piac nagyfokú likviditása esetén – ami napjaink pénzügyi piacát is jellemzi – a lejárati időtartam nem ad kellő eligazítást e két szegmens elhatárolásában. Álláspontja szerint a pénz- és tőkepiac elhatárolása arra építhető, hogy a cserélt instrumentum a monetáris rendszer vagy azon kívüli gazdasági szereplők passzívája-e. A monetáris rendszer passzívái a pénzpiacokon, míg a nem monetáris szereplők passzívái a tőkepiacokon cserélnek gazdát. A pénzrendszer nagyfokú kormányzati és nemzetek fölötti kontrollja miatt ugyanis jelentősen eltér a monetáris és a nem monetáris rendszer kockázata.[62] Megjegyezhető, hogy napjaink gazdasági válságának hatására ezen kockázati különbségek határai elmosódtak (a különböző piaci és kormányzati kudarcok eredményeképp).

A pénzügyi jogtudomány és a pénzügyi jog, továbbá a közpénzügyek, a gazdaságpolitika és annak egyes szegmenseinek bemutatását követően a pénzügyi jog(tudomány)on belül a nemzetközi pénzügyi jogtudomány sajátosságainak, fogalmának meghatározására kerül sor.

[60] Erről részletesebben lásd például: Marján, 2005b: 212.
[61] Vigvári, 2008: 178.
[62] Vigvári, 2008: 180.

2. A nemzetközi pénzügyi jog és a fiskális föderalizmus teoretikus közege

A fogalmi alapvetésekhez közvetlenül kapcsolódva, de a dolgozat tárgyához való legszorosabb kötődésük miatt külön szerkezeti egység keretében kerül sor a nemzetközi pénzügyi jog és a fiskális föderalizmus fogalomrendszerének és elméleti kereteinek meghatározására. Mind a nemzetközi pénzügyi jog, mind a pénzügyi föderalizmus vonatkozásában alapvetően általános, rendszertani elemzésre kerül sor, ugyanis a következő két részben kívánom ezen elméleti közegbe az Európai Uniót, mint sajátos regionális gazdasági integrációt elhelyezni és részletes pénzügyi jogi kutatás tárgyává tenni.

2.1 A nemzetközi pénzügyi jog és bővülő dimenziói

A nemzetközi pénzügyi jog(tudomány) a pénzügyi jog(tudomány)nak, mint önálló jogágnak egy sajátos és az utóbbi évtizedekben dinamikusan fejlődő területe. Amíg azonban a 20. század második felére a pénzügyi jog alapvetően a közigazgatási jogból vált ki, addig a nemzetközi pénzügyi jog a nemzetközi jogból nőtte ki magát és vált a pénzügyi jog tárgyköréhez kapcsolódó kutatási területté. Amellett, hogy a pénzügyi jog önállóságának kérdésében is még megosztott volt a múlt század első felét fémjelző szakirodalom, Gustav Lippert munkásságával már a 20. század elején megteremtette a nemzetközi pénzügyi jognak, mint önálló jogterületnek az alapjait. A nemzetközi pénzügyi jog fejlődésének azonban leginkább a 20. század második felétől lehetünk tanúi mind elméleti, mind gyakorlati síkon (egymással összefüggésben). A hazai pénzügyi jogtudomány művelői közül leginkább Nagy Tibor munkássága[63] járult hozzá a nemzetközi pénzügyi jog magyar szakirodalomban való megjelenéséhez és kimunkálásához. Lippertet ezért a nemzetközi pénzügyi jog megteremtőjének nevezhetjük, Nagy Tibort pedig a hazai nemzetközi pénzügyi jog atyjának, a nemzetközi pénzügyi jog legnagyobb hazai művelőjének tartom.

A nemzetközi pénzügyi jog elmélettörténetét Nagy Tibor átfogóan és részletesen feldolgozta, ezért arra csupán a rendszerezés céljából térek ki az alábbi struktúrában: a nemzetközi pénzügyi jog fogalmát, elveit majd belső tagozódását tárgyalom.

[63] Erről lásd például: Nagy T., 1960.; Nagy T., 1961.; Nagy T., 1965.; Nagy T., 1966.; Nagy T., 1991.

A nemzetközi pénzügyi jog fejlődéstörténetének és sajátosságainak vizsgálatát megelőzően először annak *fogalmát* szükségszerű meghatározni – bár annak tartalommal való feltöltése a nemzetközi pénzügyi jog jellemzőinek feltárását követően realizálódik. Napjainkra valamennyi tudományos munka, amely a pénzügyi jog belső tagozódásának meghatározására tesz kísérletet, a pénzügyi jogon belül külön részterületként nevesíti a nemzetközi pénzügyi jogot (lásd a fogalmi meghatározások és elhatárolások keretében a pénzügyi jog vizsgálata során tett megállapításokat). A nemzetközi pénzügyi jog fogalmát Gustav Lippert és Nagy Tibor tanulmányai alapján határozom meg.

Lippert 1912-ben a nemzetközi pénzügyi jogot (még a nemzetközi jog részeként) az alábbiak szerint határozta meg: a „nemzetközi pénzügyi jog az egyes államok joghatóságán túlmenő földrajzi, személyi és tárgyi vonatkozásokat ragadja meg, értelmezésével segíti a nemzetközi jogot a felmerült pénzügyi jogi problémák megoldásában."[64]

Nagy Tibor a nemzetközi pénzügyi jog fogalmát a következők szerint definiálja: „a nemzetközi pénzügyi jog körébe soroljuk azokat a jogviszonyokat, amelyeket pénzügyi jogi vonatkozású nemzetközi szerződések, egyezmények és megállapodások rendeznek. … A nemzetközi pénzügyi jogviszonyok ezért alapvetően az államokat, a nemzetközi szervezeteket és az integrációkat kötelezik."[65] A nemzetközi pénzügyi jog fogalmát Nagy Tibor tehát annak alanyai oldaláról közelíti meg. A nemzetközi pénzügyi jog belső tagozódására vonatkozó megállapításai a későbbiekben még vizsgálat tárgya lesz jogtörténeti, összehasonlító elemzés keretében.

A *nemzetközi pénzügyi jog elvei* között Lippert az államok pénzügyi szuverenitásának tiszteletben tartását, más államok pénzügyi jogának elismerését, a szerződéses alapon gyakorolt viszonosságot és a legnagyobb kedvezmény elvének alkalmazhatóságát nevesíti.[66] Nagy Tibor[67] a Lippert által meghatározott elvekre alapozva, azokat kiegészítve az alábbi nemzetközi pénzügyi jogi alapelveket fogalmazza meg: pénzügyi felségjog, a belső szuverenitás önkorlátozása és a külső szuverenitás gyakorlása; a viszonosság és a kölcsönös előnyök nyújtásának elve; valamint a legnagyobb kedvezmény elve és a fejlődő államok támogatása. Az elvek értelmében minden állam

[64] Lippert, 1912.
[65] Nagy T., 2007b: 373-374.
[66] Nagy T., 2010: 317–318.
[67] Nagy T., 2007b: 376-377.

joghatóságot gyakorol a területe, illetve az állampolgárai felett, amely keretében gyakorolhatja a pénzügyi felségjogot is (fizetési kötelezettséget állapíthat meg, támogatást nyújthat, élhet a közvetlen és a közvetett pénzügyi szabályozás eszközeivel). Az államok pénzügyi felségjogukat két- vagy többoldalú nemzetközi szerződéssel vagy autonóm alapon korlátozhatják, amely által egyrészt csökken belső pénzügyi szuverenitásuk, másrészt külső szuverenitásukkal élve alakítják nemzetközi pénzügyi kapcsolataikat. Ennek keretében kerülhet sor a viszonyosság alapján történő kedvezmények, mentességek nyújtására, továbbá – amikor az egyenértékűség elve nem teljesen biztosítható – a viszonosság elve helyett a kölcsönös előnyök nyújtására. A GATT[68] keretében a vámok fokozatos leépítésére irányuló tárgyalásoknak különböző technikái alakultak ki, melyek szintén gazdagítják a nemzetközi pénzügyi jogot. Ilyen mechanizmus például a biletarális megállapodások multilaterális hatása, azaz amikor a kétoldalú megállapodások keretében született kedvezményeket kiterjesztik a többi GATT-egyezményben részes államra is. A legnagyobb kedvezmény elvén túl a fejlődő államok preferálása, ennek többlettámogatásokban, többletkedvezményekben való megjelenése szintén elvi szinten jelenik meg a nemzetközi pénzügyi jog rendszerében. A nemzetközi pénzügyi jog elveinek meghatározásakor Nagy Tibor a pénzügyi vonatkozású nemzetközi egyezményekre, szerződésekre volt tekintettel. A nemzetközi pénzügyi jog elvei kapcsán szükséges megemlíteni továbbá azt, hogy a nemzetközi pénzügyi, gazdasági kapcsolatok komplexitása miatt számos esetben a nemzetközi (gazdasági) joggal azonos területen fejtik ki hatásukat.

A nemzetközi pénzügyi jog elvei alapjaiban hatnak a pénzügyi jog keretében létrejövő jogintézményekre, azok működési elveire. A továbbiakban azt veszem górcső alá, hogy adott történelmi, gazdaságpolitikai sajátosságok keretében, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok komplexitásának fokozódásával hogyan alakult ki és milyen változások, sajátos intézmények jellemzik a nemzetközi pénzügyi jogot.

[68] A GATT az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény angol elnevezésének (General Agreement on Tariffs and Trade) a rövidítése.

2.1.1 A nemzetközi pénzügyi jog kutatási területei és azok változásai

A nemzetközi pénzügyi jog egyes területeinek vizsgálata a 19. század végi nemzetközi magánjogi kutatásokig nyúlik vissza. A nemzetközi pénzügyi jogon belül a nemzetközi magánjog képviselői által felfedezett terület a nemzetközi adójog volt,[69] majd a tudományos kutatások egyre több területet (például nemzetközi vámjog, nemzetközi érmejog, nemzetközi adósság és a nemzetközi pénzügyi ellenőrzés joga) vizsgálatuk hatókörébe vontak. A nemzetközi pénzügyi jognak a nemzetközi jogból való kiválásához jelentősen hozzájárult a nemzetközi pénzügyi jogi kutatások horizontjának bővülése, amely által igazolást nyerhetett, hogy közjogi sajátosságai miatt a nemzetközi adójog is elválik a nemzetközi magánjogtól, másrészt a nemzetközi pénzügyi kapcsolatok dinamikus fejlődésével a nemzetközi pénzügyi jog, annak számos szakterületével a pénzügyi jog önálló jogterületeként definiálható. A pénzügyi jog a nemzetközi pénzügyi jog kialakulásával és fejlődésével tehát bekapcsolódott azon kétarcú vagy kettős jogágak rendszerébe, amelyek belső jogi és nemzetközi jogi elemeket is tartalmaznak. (Az egyes jogágak vonatkozásában ez szinte kivétel nélkül jellemző tendencia.)[70]

Amíg a 2. világháború előtt a külföldi nemzetközi jogi szakirodalomban többek között André Weiss, Ludvig Bar, Alessandro Garelli, Gustav Lippert és Adolf Schnitzer tanulmányaiban jelent meg a nemzetközi pénzügyi jog, mint kutatási terület, addig a magyar jogtudomány művelői közül például Márffy Ede és Takács György vonta vizsgálatai hatókörébe a formálódó nemzetközi pénzügyi jogot, annak egyes területeit.[71] (Takács a Rendszeres magyar pénzügyi jog című 1936-os monográfiájában[72] a nemzetközi pénzügyi jogot külön fejezetben tárgyalja.) Gustav Lippert kutatómunkája azért kiemelkedő, mert tanulmányaiban meghatározta a nemzetközi pénzügyi jog fogalmát, elveit, rendszerét (megteremtve ezáltal a nemzetközi pénzügyi jog teoretikus közegét), valamint pozitív jogi megközelítéssel, jogösszehasonlító módszerrel feldolgozta kora nemzetközi jogi joganyagának pénzügyi jogi rendelkezéseit. Utóbbi keretében kiemelkedő munkája az 1935-ben megjelent kódex,[73] amelyben a nemzetközi

[69] Nagy T., 2010: 317.
[70] Mádl–Vékás, 2004: 48.
[71] Nagy T., 2010: 313–320.
[72] Takács, 1936.
[73] Lippert, 1935.

pénzügyi jog elméletének meghatározását követően vizsgálta a nemzetközi pénzügyi jog megjelenését a német, az angol, a francia és az olasz jogrendszerben is.

A nemzetközi pénzügyi jog területén korszakváltás figyelhető meg a 20. század második felétől. Elsőnek említendő, hogy a nemzetközi pénzügyi jog a pénzügyi jog részeként integrálódott és stabilizálódott a jogágak rendszerében. Másrészt a nemzetközi pénzügyi jog horizontja szignifikánsan kitágult, belső tagozódása kapcsán ezért bővülésnek, de átrendeződésnek és hangsúlyeltolódásnak is tanúi lehetünk. A nemzetközi pénzügyi jog belső szerkezetének változásait jól illusztrálja az 1. számú táblázat. A táblázat egyrészt a nemzetközi pénzügyi jog Lippert 1912-es és 1928-as tanulmányaiban[74] felállított rendszerét mutatja be, másrészt a második világháborút követően átalakuló, jelentős részben Watzke által kialakított struktúrát,[75] továbbá a Nagy Tibor által[76] kidolgozott felosztást a nemzetközi pénzügyi jog általános kutatási területeit meghatározva. A szürke háttér jelölését alkalmazva az első oszlopban azok az elemek vannak kiemelve, amelyek máshol, olyan formában nem jelennek meg, a további oszlopokban pedig a korábbiakhoz képest új, illetve változó elemeket kívánom szemléltetni vele; a dőlt betűk pedig a nemzetközi pénzügyi jog egyes területeinek háttérbe szorulását, más jogterületekbe való átsorolását mutatják a vizsgált időszakban. A táblázat negyedik fő oszlopában Nagy Tibor rendszerezését[77] követve, azt a korábbi oszlopok adatainak megfeleltetve kíséreltem meg az Európai Unió, mint sajátos regionális gazdasági integráció vonatkozásában a nemzetközi pénzügyi jog kutatásai hatókörébe vont területeket nevesíteni (amely elemei kapcsán nem alkalmaztam a megkülönböztető jelzéseket).

[74] Lippert, 1912.; Lippert, 1928.
[75] Nagy T., 2010: 320–322.
[76] Nagy T., 2007b: 378–396.
[77] Nagy T., 2007b: 390–396.

1. táblázat

A nemzetközi pénzügyi jog kutatási területei

<table>
<tr><th>Lippert tipológiája</th><th colspan="2">1945-1990 közötti időszak tipológiája</th><th>Nagy Tibor rendszerezése</th><th colspan="2">Az EU integrációs pénzügyi joga</th></tr>
<tr><td>nemzetközi költségvetési jog</td><td>(nemzetközi költségvetési jog az alkotmányjoghoz sorolva)</td><td rowspan="9">államközi pénzügyi jog</td><td>nemzetközi költségvetési jog (változó tartalommal)</td><td>az EU fiskális rendszere és költségvetési joga</td><td rowspan="10">gazdasági és monetáris unió</td></tr>
<tr><td>nemzetközi adósságügy</td><td>–</td><td>–</td><td rowspan="2">tagállami gazdaság- és fiskális politikák uniós szintű koordinációja</td></tr>
<tr><td>nemzetközi pénzügyi ellenőrzés</td><td>–</td><td>nemzetközi pénzügyi ellenőrzés</td></tr>
<tr><td>nemzetközi adójog</td><td>nemzetközi adójog</td><td>nemzetközi és szupranacionális adójog</td><td>Adóharmonizáció (szupranacionális adójog az eurokraták jövedelme kapcsán)</td></tr>
<tr><td>nemzetközi vámjog</td><td>nemzetközi vámjog</td><td>nemzetközi vámjog</td><td>vámunió</td></tr>
<tr><td>nemzetközi pénzforgalom, nemzetközi fizetési rendszerek, nemzetközi devizális fizetések szabályozása</td><td>nemzetközi pénzrendszer joga</td><td>nemzetközi pénzrendszer joga, (nemzetközi fizetések joga a nemzetközi gazdasági joghoz sorolva)</td><td>monetáris és árfolyam-politika; pénzügyi piacok felügyeleti rendszere</td></tr>
<tr><td>nemzetközi érmejog</td><td>–</td><td>–</td><td>monetáris unió</td></tr>
<tr><td>nemzetközi jogsegély, nemzetközi pénzügyi jogviták kapcsán választott bíróságok</td><td>–</td><td>–</td><td>uniós jog elsőbbsége, EU intézményeinek (pl. Bíróság, Bizottság) hatáskörei, adóigazgatási együttműködés</td></tr>
<tr><td>–</td><td>kormányközi organizációk pénzügyi rendszere</td><td>kormányközi organizációk költségvetési rendszere</td><td>interintegrációs pénzügyi jog</td></tr>
<tr><td>–</td><td>–</td><td>Integrá-ciós pénzügyi jog</td><td>integrációk pénzügyi joga</td><td>nem értelmezhető</td><td>nem értelmez-hető</td></tr>
</table>

Forrás: Lippert és Nagy alapján saját szerkesztés

A táblázat alapján az alábbi megállapítások, kiegészítések tehetők:

Lippert[78] nemzetközi költségvetési jog alatt a föderatív államok alkotmányainak pénzügyi szabályait értette, ezért tulajdonképpen ezt a meghatározást joggal vették ki a későbbiekben a nemzetközi pénzügyi jog tárgyköréből. A föderatív államok alkotmányának pénzügyi jogi szabályai ugyanis alapvetően nem bírnak nemzetközi pénzügyi jogi elemekkel (kivéve például egy pénzügyi viszonyokra is kiterjedő hatáskör-átruházást), azonban figyelemmel kell lenni továbbá arra, hogy ezen alkotmányos szabályoknak nemzeti pénzügyi jogi relevanciája lehet (pl. a tagállamon belüli kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok szabályrendszere miatt). A nemzetközi költségvetési jog tartalma a későbbiekben ezért módosult. A nemzetközi adósságügy szabályozása kapcsán Lippert az 1. világháborút lezáró békediktátumok nagy összegű hadisarcát emelte ki, amely bár szerződéses alapon jött létre, ezért része lett a nemzetközi jognak, azt valójában kényszer alapú pénzügyi szuverenitáskorlátozásnak tekintette. A nemzetközi pénzügyi ellenőrzésre pedig több példát is statuált a történelem (például Egyiptom, Törökország), amelyek között említhetjük a 2. világháborút követően kialakított nemzetközi ellenőrzést a Német Szövetségi Köztársaság pénzügyei felett, abból a célból, hogy a háborús készülődést (ezáltal annak költségvetésben való megjelenését) elkerüljék. Lippert a nemzetközi adójog és vámjog lényegét a maihoz hasonló tartalommal határozta meg. Nemzetközi adójog alatt a nemzetközi kapcsolatokban felmerülő, azaz határon átnyúló adóügyi kapcsolatokat értette, míg a vámjog alatt a határon átnyúló kereskedelmi kapcsolatok vonatkozásában felmerülő fizetési kötelezettségek, illetve ehhez kapcsolódó kedvezmények, mentességek szabályrendszerét. A nemzetközi pénzforgalom és fizetési rendszerek, valamint a devizális fizetések nemzetközi szabályozása azért vált a 20. század elejétől egyre inkább meghatározóvá, mert azok nélkülözhetetlenek voltak az egyre intenzívebbé váló nemzetközi forgalom biztosítása érdekében. A nemzetközi érmejog kapcsán pedig azon érmeuniók (pl. Latin és Skandináv Érmeunió) vizsgálatát vonta vizsgálatai hatókörébe, amelyek tagállamai közös pénz használatában állapodtak meg (a közös pénz használata azonban ezen államok esetében nem járt együtt a monetáris és árfolyam-politika közös gyakorlásával). A nemzetközi kapcsolatokban felmerülő pénzügyi vonatkozású jogviták eldöntését, valamint a pénzügyi tárgyú

[78] Nagy T., 2010: 318–320.

nemzetközi jogsegély nyújtását szintén a nemzetközi pénzügyi jog rendszerén belül vizsgálta Lippert.

A 2. világháborút követően dinamikus fejlődésnek indult a nemzetközi pénzügyi jog, amely mögött leginkább a 20. század második felét fémjelző gazdasági, pénzügyi kapcsolatok változásai húzódnak. *A 2. világháborút követő időszakot a nemzetközi pénzügyi jog vizsgálata kapcsán két részre bontom*: a hozzávetőlegesen 1945-1990 közötti, kétpólusú világrend időszakára, illetve az azt követő, rendszerváltó és napjainkat fémjelző időszakra.

Az 1945 utáni időszakra tehető a Breton Woods-i nemzetközi pénzügyi rendszer felállítása és működtetése, az intenzívebbé váló nemzetközi gazdasági kapcsolatok, az erősödő globalizáció és az országok, gazdaságok közötti interdependencia növekedése, illetve – részben ezek következményeként is – a nemzetközi organizációk számának szignifikáns emelkedése. A nemzetközi együttműködések keretében számos nemzetközi szervezet alakult (pl. ENSZ,[79] Európa Tanács, GATT, OECD[80]), melyek működéséhez különböző kontribúciós technikákkal járultak hozzá a tagállamok. Ezen nemzetközi szervezetek a multilaterális kormányközi együttműködés eredményeként létrejövő hagyományos nemzetközi organizációk, amelyek általában feladataik ellátására nemzetek feletti, működési költségvetést hoztak létre, a szervezet rendelkezésére bocsátott pénzeszközök felhasználásáról pedig ad hoc, vagy állandósított intézményi keretek között döntöttek, illetve hajtották végre a feladatokat. A nemzetközi együttműködésnek azonban kialakult egy újszerű formája is, a regionális gazdasági integrációk rendszere. Ezen együttműködési formák alapvetően közös gazdasági célokat tűznek ki, a tagállamok gazdaságpolitikáját korlátozó összetett cél-, valamint ehhez kapcsolódó intézmény- és eszközrendszerrel rendelkeznek. (A regionális gazdasági integrációk sajátosságait később részletesen tárgyalom.) A nemzetközi kereskedelmi, gazdasági kapcsolatok kiterjedése és az együttműködési formák korábbinál diverzifikáltabb rendszere pedig törvényszerűen kihatott a nemzetközi pénzügyi jog változásaira. Ez tetten érhető a nemzetközi pénzügyi jog fogalmi meghatározásának és belső tagozódásának módosulásában is. A nemzetközi pénzügyi jog átalakuló rendszerét

[79] Az Egyesült Nemzetek Szervezetének angol elnevezése United Nations, rövidítése UN. Láthatjuk, hogy a hétköznapi szóhasználatban van, amikor az angol, van, amikor a magyar elnevezés rövidítése vált az általánosan alkalmazott megjelölés eszközévé.

[80] Az OECD a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet angol elnevezésének (Organisation for Economic Co-operation and Development) a rövidítése.

árnyalja a kétpólusú világ keretében Európa politikai megosztottsága, amely következtében a kilencvenes évekig további sajátos gazdasági együttműködési formák színesítették a nemzetközi pénzügyi jog jogintézményeinek palettáját.

Ezen politikai, gazdasági közegben a nemzetközi pénzügyi jog kutatásában bekövetkező korszakváltás többek között Otto Watzke, Ernst Fritsch és Bernard Zapf nevével fémjelezhető a nyugat-európai államokban, a szocialista kelet- és közép-európai gazdaságokat jellemző nemzetközi pénzügyi jogot pedig hazánkban Nagy Tibor tanulmányai elemezték széleskörűen. Ezen szerzők munkássága alapján *a nemzetközi pénzügyi jognak két részterülete volt megkülönböztethető 1945-1990 között*: az államközi pénzügyi jog és az integrációk pénzügyi joga.[81]

A nemzetközi pénzügyi jogon belül az *államközi pénzügyi jog struktúrája* kapcsán megállapítható, hogy létrehoztak olyan nemzetközi szervezeteket is, amelyeknek a szocialista és a kapitalista világrend országai is tagjai lehettek (ENSZ, GATT, az európai államok vonatkozásában Európa Tanács stb.). A nemzetközi vámjog keretében pedig egyaránt létrejöhettek bi- és multilaterális egyezmények, amelyek közül szintén beszélhetünk olyan megállapodásokról, amelyekben mindkét világgazdasági pólus országai részt vehettek. Ilyenek a GATT, illetve a WTO (Kereskedelmi Világszervezet, World Trade Organization) keretében megkötött kereskedelmi egyezmények.

A piacgazdaságokban és a szocializmus országaiban külön-külön vizsgálható emellett az államközi pénzügyi jog, ezen belül a kormányközi szervezetek pénzügi joga és a nemzetközi vámjog mellett a nemzetközi adójog és a nemzetközi pénzügyi rendszer joga is. A kizárólag egyik világgazdasági rendhez tartozó kormányközi organizációk közül megemlíthető példaként a KGST országai vonatkozásában a Nemzetközi Beruházási Bank és a Nemzetközi Gazdasági Együttműködés Bankja, valamint a sokáig csak a piacgazdaság országait támogató Világbank és Nemzetközi Valutaalap. Az államközi, vagyis hagyományos kormányközi együttműködéseken belül a nemzetközi adójogi egyezményekre példaként szolgálhatnak az OECD modellegyezmények vagy a KGST (Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa) országai között létrejött adóegyezmények, a nemzetközi pénzrendszer jogát pedig a Breton Woods-i rendszer vagy a kliring-rubel elszámolási rend is jól mutatja.

A kormányközi szervezetek pénzügyi joga alatt tehát a hagyományos nemzetközi organizációk alapvetően működési költségvetését és annak szabályait értjük. Számos

[81] Vö.: Nagy T., 2010: 320–322.

esetben ezen nemzetközi szervezetek pénzügyi rendjének kialakításánál példaként szolgált az ENSZ keretében létrehozott pénzügyi szabályrendszer, de ezen kormányközi szervezetek több kivételt, egyedi pénzügyi konstrukciókat is megalkottak, illetve működtetnek. Alapvetően az *integrációk pénzügyi jogához* sorolhatjuk a 20. század második felétől elterjedő gazdasági integrációkat. Ezen a ponton azonban – eltérve Nagy Tibor tipológiájáról – megkülönböztetem a gazdasági integrációkat a regionális gazdasági integrációktól. Gazdasági integrációk – Ausztráliát leszámítva – valamennyi kontinensen létrejöttek. Ezekre példa lehet a Déli Közös Piac (Mercado Comun del Sur, MERCOSUR), az Amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (North American Free Trade Agreement, NAFTA), az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (European Free Trade Association, EFTA) és az Európai Unió is. Regionális gazdasági integráció alatt azon gazdasági integrációkat értem, melyek a vámunión túl további gazdasági integrációs formákat is megvalósítanak (pl. közös piac, monetáris unió stb.)[82]

A *kilencvenes évek rendszerváltását* követően jelentősen átrendeződtek a nemzetközi gazdasági kapcsolatok, tovább erősödött a globalizációs hatás, amely hatással volt a nemzetközi pénzügyi jog rendszerére. A korábbi megkettőződött struktúrák (a piacgazdaság és az államszocializmus országainak elkülönült együttműködési formái) megszűntek, a belső tagozódás letisztult.

A *Nagy Tibor* által felállított tipológia keretében a *nemzetközi költségvetési jog* alatt azokat az államközi egyezményeket, szerződéseket, megállapodásokat érthetjük, amelyek bizonyos közös feladat ellátása érdekében olyan kötelezettségvállalással jártak együtt, melyek az adott államok költségvetéséből kerültek finanszírozásra. Ezek az együttműködések tehát nem feltétlenül gazdasági célúak és járnak közös intézményrendszer felállításával vagy közös pénzügyi alap működtetésével, de minden esetben költségvetési hatással bírnak. Ilyen lehet például két országot összekötő vasútvonal vagy híd felépítése közös forrásokból, továbbá két vagy több ország által megkötött egyezmény a szervezett bűnözés elleni közös fellépés érdekében (ezen egyezmény végrehajtása kapcsán felmerülő költségek vonatkozásában). A nemzetközi költségvetési jogra egyrészt jellemző, hogy a kapcsolódó költségvetési kötelezettségvállalások – a nemzetközi jog elsőbbsége miatt – adott országokat kötik, azoktól csak felmondással vagy szerződésmódosítással térhetnek el. Másrészt nem

[82] Az integrációk, a gazdasági integrációk, valamint a regionális gazdasági integrációk közötti különbségtétellel az I. rész 3. pontja keretében részletesen foglalkozom.

követnek egységes elveket, akár esetenként eltérő, egyéniesített pénzügyi szabályok alapján működnek.

A *nemzetközi pénzügyi ellenőrzés* alapvetően szemben áll a pénzügyi szuverenitás eszméjével, ezért Nagy Tibor álláspontja szerint a nemzetközi pénzügyi ellenőrzésnek a nemzetközi jog és a nemzetközi pénzügyi jogtudomány is csak egyetlen formáját ismeri el, a nemzetközi szervezetek pénzügyeinek tagállamok általi ellenőrzését. Tehát ezen esetben nem az államok pénzügyei feletti kontrol, hanem a nemzetközi szervezetekben résztvevő államok általi befizetések felhasználása feletti tagállami kontrolról van szó. Nagy Tibor arra az álláspontra helyezkedik, hogy a Nemzetközi Valutaalap által megvalósított „magyar közpénzügyek iránti érdeklődés, tanácsadás, ajánlás nem tekinthető nemzetközi pénzügyi ellenőrzésnek”.[83] Álláspontom szerint ez a megállapítás az IMF egyes hitelkonstrukciói esetén vitatható, hiszen ilyenkor a nemzetközi szervezet a kedvezményes kamatozású hitelnyújtás keretében a részletek folyósításának előfeltételeként a korábban megállapított gazdaságpolitikai követelmények teljesülését vizsgálja. A hitelszerződés aláírásával a hitelhez folyamodó állam bár maga vállalja, tehát szerződéses alapon aláveti magát belső pénzügyi szuverenitása korlátozásának, ezáltal lehetőséget biztosít a nemzetközi szervezet számára, hogy a hitelnyújtás feltételeként megállapított követelményekkel befolyásolja a gazdaságpolitikáját, annak megvalósítását ellenőrizze. Véleményem szerint ezért nemzetközi pénzügyi ellenőrzésre a hagyományos kormányközi együttműködési formák esetében is van jelenleg mód. Hasonló állásponton van Szentes Tamás[84] és Várnay Ernő is.[85] Várnay Ernő szerint jogi értelemben szuverenitás-csorbulásról nem beszélhetünk, mert önként vállalja adott IMF-tagállam a hitel-megállapodást, azonban ténylegesen, a hitelmegállapodás gazdaságpolitikai feltételeinek be nem tartása esetén közvetlen (hitelnyújtás elmaradása) és közvetett szankciók (nemzetközi hitel- és tőkepiac esetleges kedvezőtlen reagálása) is érhetik a tagállamot. Külön vizsgálat tárgyát képezheti emellett, hogy az integrációk pénzügyi joga keretében működő szervezetek esetében megvalósulhat-e a szervezet által tagállamai felett gyakorolt pénzügyi ellenőrzés. Ezt az Európai Unió vonatkozásában a későbbiekben[86] kutatásaim hatókörébe vonom.

[83] Nagy T., 2007b: 390.
[84] Szentes Tamás álláspontja, hogy a nemzetközi intézmények, gazdasági szervezetek „korlátozzák az állami politikák és jogrendszerek szuverén alakíthatóságát.” Szentes, 2009: 281.
[85] Várnay, 1996: 194–195.
[86] Erről lásd a III. rész 3. pontját.

Az adómegállapítás az államok alapvető pénzügyi szuverenitása. Az államok adószuverenitásából következik, hogy adóztatási jogukat megoszthatják a szubnacionális kormányzati szintekkel, valamint külső adószuverenitásuk korlátozásaként bi- és multilaterális nemzetközi szerződéseket köthetnek, felruházhatnak nemzetközi szervezeteket adómegállapítási joggal. A külső adószuverenitás-korlátozás eredményeként beszélhetünk nemzetközi és szupranacionális adójogról. A *nemzetközi adójog*[87] a nemzetközi pénzügyi jog egyik legrégebbi területe. A nemzetközi magánjogból vált ki, mindkét jogterület kollíziós jog, azonban a nemzetközi adójog közjogi jellegéből adódóan imperatív jelleggel oldja fel a nemzeti adójogszabályok összeütközéséből eredő konfliktusokat. Megállapítható ugyanis, hogy az állami adószuverenitás keretei között gyakorolt adópolitika sajátos adórendszert alakít ki, működtet, a nemzeti adórendszerek különbözősége pedig a nemzeti adójogszabályok összeütközését eredményezheti.[88] A nemzetközi adójogra ezért úgy is tekinthetünk, mint az adójogi jogviszonyok kapcsán konfliktuskeletkeztető és konfliktusfeloldó, illetve -kezelő jogra.[89] A nemzetközi adójogi konfliktusok feloldása megvalósulhat nemzetközi egyezmények, nemzetközi szokásjog, illetve viszonyosság alapján, valamint a nemzetközi adójogi alapelvek és a nemzetközi szervezetek (pl. OECD) által kialakított ajánlások, iránymutatások által. Emellett a nemzetközi adójog részeként nevesíthető európai adójog (amellett, hogy az európai adójogi jogforrások és a tagállami jogszabályok összeütközéseként további adójogi konfliktusokat keletkeztethet), újabb konfliktusfeloldó eszközöket intézményesíthet elsődleges és másodlagos jogi aktusaival (tipikusan irányelvekkel), az Európai Bíróság esetjogával, és az ehhez kapcsolódó jogértelmező, jogfejlesztő gyakorlatával, valamint az önkéntes jogkövetéssel megvalósuló uniós dokumentumokkal.[90] Nagy Tibor[91] a nemzetközi adójog elsődleges funkciójaként, így annak lényegi elemeként a kettős vagy többszörös adóztatás elkerülésének biztosítását tartja, bár elismeri, hogy annak területe a nemzetközi gazdasági kapcsolatok erősödésével bővül. A nemzetközi tőkeáramlás szabályai mellett a nemzetközi adójog tárgyát képezheti többek között a nemzetközi szervezeteknek, diplomáciai és konzuli szerveknek, illetve azok alkalmazottjainak

[87] A nemzetközi adójog kérdéseiről részletesebben lásd: Erdős É., 1995.
[88] Erdős É., 2007b: 268–269.
[89] Erdős É.: 2009: 45.
[90] Önkéntes jogkövetéssel kerülhet alkalmazásra például az EU által elfogadott Üzleti Adózás Magatartási Kódexe (Code of Conduct forBusiness Taxation). Az európai adójog sajátosságairól részletesebben lásd: Erdős É., 2007b; Erdős É., 2009.
[91] Nagy T., 2007b: 378–390.

adóimmunitása, adóztatásának speciális szabályai, valamint a nemzeti hatóságok együttműködése is – ami megegyezik a Lippert által meghatározott nemzetközi pénzügyi jogsegélyen belül az adóügyi jogsegély intézményével. Az 1. táblázatban e tekintetben Lippert tipológiájára építek, amikor ezen intézményeket az EU integrációs jogában helyezem el.

A nemzetközi adójoghoz képest sajátos terület a szupranacionális adójog. S*zupranacionális adójogról* akkor beszélünk, amikor az államok egy nemzetközi szervre ruházzák át a joghatóságuk alá tartozó személyek, illetve szervezetek adóztatásának jogát (akár részben is), ezáltal a pénzügyi szuverenitásukat önként, szerződéses alapon korlátozó államok költségvetési bevételektől esnek el, a bevételek jogosultja pedig az adómegállapítási joggal felruházott nemzetközi szervezet lesz. Az adómegállapítási jog megosztása, illetve átruházása által mind az adó szabályozása, mind az abból befolyó bevételek (megosztás esetén részben) új kormányzati szinten jelenhetnek meg.

Az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK), amely 1952-2002 között működött, a tagállamok szén- és acélágazatban működő vállalataival szemben volt jogosult adómegállapításra, az így befolyó adóbevételt pedig igazgatási költségei fedezésére használta fel. Nagy Tibor[92] ezért ezt az adót nevezi az első szupranacionális adónak a történelemben. Megjegyezhető, hogy maga a szervezet nem rendelkezett saját adóhatósággal, az adót a tagállamok adóhatóságai szedték be, továbbá a fizetésre kötelezettek köre és az ebből befolyó bevétel egyre csekélyebb volt a gazdasági szerkezetváltás és a nehézipari ágazatok válsága miatt. Alkalmazottjai vonatkozásában szupranacionális adómegállapítási joggal rendelkezik a hagyományos kormányközi együttműködésen alapuló ENSZ és az integrációk pénzügyi joga keretében említett Európai Unió is. Az ENSZ példája azt mutatja, hogy adóztatási joggal nem elsődlegesen gazdasági célból létrehozott, hagyományos kormányközi együttműködésen alapuló szervezet is felruházható. Ezen adók kapcsán közös jellemző, hogy az adóbevételekkel való rendelkezés kizárólagosan illeti meg a szervezeteket, de az adóalanyok köre nem kiterjedt. Az Európai Unió alkalmazottjaira kivetett sávosan progresszív személyi jövedelemadót tanácsi rendelet szabályozza,[93] ezért szupranacionálisan megállapított

[92] Nagy T., 2007: 385.

[93] A tanácsi rendelet értelmében a jövedelem után (a költségtérítéseket figyelmen kívül hagyva, 10% vélelmezett költséggel és több, családi és szociális alapon biztosított adóalap-csökkentő tétellel csökkentve) a havonta fizetendő adó mértéke bizonyos (adómentes) jövedelemhatár felett 8 és 45% között alakul (14 különböző adókulccsal). Emellett a személyzeti szabályzat 66. cikke értelmében a

adónak nevezhetjük. Az uniós jövedelemadót az eurokrata fizetéséből havonta vonja le a kifizető (a jövedelmet folyósító uniós intézmény) és az EU költségvetésének egyéb bevételét képezi. A kétszeres adóztatás elkerülése érdekében az eurokraták ezen jövedelme tagállamaikban adómentes.

Lippert *nemzetközi vámjoggal* kapcsolatos megállapításai továbbélnek Nagy Tibor munkájában, egyben lekövetik azt a folyamatot, amely eredményeképpen a 20. század második felétől változó, erősödő nemzetközi együttműködések differenciálták a nemzetközi vámjog eszközrendszerét, mechanizmusait (pl. körtárgyalások, bilaterális megállapodások multilaterális hatásai stb.).[94] A *nemzetközi pénzrendszer joga* kapcsán Nagy Tibor a nemzeti valuták mellett különbséget tesz a sajátos jellemzőkkel bíró tranzitvaluta, közös valuta, övezeti valuta, illetve valutáris övezet között, valamint az 1945 utáni időszak új jogintézményei között említi az egységes fizetési eszközt és a különleges lehívási jog intézményét. Az egységes fizetési eszköz az Európai Közösség által alkalmazott elszámolási egység (az European Currency Unit, ECU, majd a készpénzforgalomban való megjelenésig az euró). A különleges lehívási jog pedig (Special Drawing Rights, SDR) a Nemzetközi Valutaalap keretében 1969-ben létrehozott, fizetőeszköz funkcióját is betöltő nemzetközi tartalék eszköz, amely lehívására a Valutaalapba befizető tagállamok jogosultak.[95]

Végül fontosnak tartom a kormányközi organizációk költségvetési rendszerének és az integrációk pénzügyi jogának megkülönböztetését, összehasonlítását. Ehhez a rendszerezéshez kapcsolható Nagy Tibor azon tipológiája is, miszerint van általános és regionális nemzetközi pénzügyi jog.[96] A két csoportosítást összevonva ugyanis az általános nemzetközi pénzügyi jog keretében alapvetően kormányközi organizációk jöttek mindezidáig létre, míg a regionális nemzetközi pénzügyi jog keretében (szűkebb földrajzi dimenzióban) sajátos nemzetközi organizációkat is kialakítottak, melyek pénzügyi szabályrendszere alkotja Nagy Tibor meghatározása alapján az integrációk pénzügyi jogát.

A nemzetközi pénzügyi jogtudomány ugyanis két területre osztható: az államközi nemzetközi pénzügyi jogra, valamint az integrációk pénzügyi jogára. Kiegészítve Nagy

---

foglalkoztatottaknak juttatásuk után 2004.05.01-2012.12.31. között különleges illetéket is kell fizetni, melynek mértéke évente változó, 2,5-5,5% között mozog. Ezekről részletesebben lásd: A Tanács 260/68/EGK, Euratom, ESZAK rendelete; Regulation No. 31 (EEC), 11 (EAEC).

[94] Ezekről bővebben: Nagy T., 2007b: 379–381.

[95] http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=SDR&submit.x=0&submit.y=0&col (2011.12.21.)

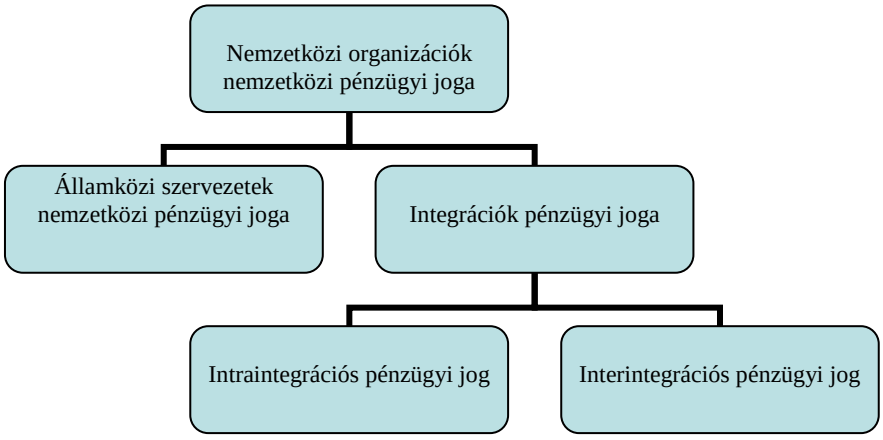
[96] Vö.: Nagy T., 2007b: 377.

Tibor definícióját,[97] az *államközi nemzetközi pénzügyi jogtudomány* az államok egymás közötti szerződéses jogrendjét, a tradícionális nemzetközi szervezetek keretében létrejövő pénzügyi szabályokat és az államok és a hagyományos nemzetközi szervezetek kapcsolatrendszerét vizsgálja pénzügyi jogi aspektusból. A tradícionális nemzetközi szervezetek között egyaránt találhatunk gazdasági célú (és az ún. általános nemzetközi pénzügyi jog keretében tárgyalt), valamint nem gazdasági célú nemzetközi organizációkat. Előbbire példa a WTO vagy a Nemzetközi Valutaalap, utóbbira példaként szolgálhat az ENSZ.

A nemzetközi pénzügyi jog második területe, az *integrációk pénzügyi jogtudománya* az európai és más kontinenseken egyaránt megjelenő, a gazdasági integráció különböző lépcsőfokait megvalósító együttműködések pénzügyi jogi elemeit kutatja. Az integrációk pénzügyi joga alatt tehát lényegében a gazdasági integrációk keretében létrehozott költségvetési és más pénzügyi jogi jogintézményeket érthetjük. Az említett integrációk önálló, belső pénzügyi jogrenddel bírnak, melyet *intraintegrációs pénzügyi jognak* nevez Nagy Tibor. A gazdasági integrációk külső kapcsolatrendszerének manifesztumait pedig az *interintegrációs pénzügyi jog* keretében vizsgálhatjuk. Ezt az alábbi ábra segítségével szemléltethetjük:

1. ábra

A nemzetközi szervezetek rendszere a nemzetközi pénzügyi jog aspektusából



Forrás: saját szerkesztés

Az interintegrációs pénzügyi jog kutatásai kiterjedhetnek mind a gazdasági integrációk és a harmadik államok közötti, mind a gazdasági integrációk és más nemzetközi szervezetek közötti szerződéses kapcsolatok pénzügyi jogi aspektusaira.

[97] Nagy T., 2007a: 51.

Dolgozatomban a gazdasági integrációk, azon belül az Európai Unió intra- és interintegrációs pénzügyi jogát, e két sajátos pénzügyi jogterület jellemzőit vizsgálom.

2.1.2 Napjaink nemzetközi pénzügyi jogának legfőbb sajátosságai

A nemzetközi pénzügyi jog általános jellemzése kapcsán eddig a fogalommeghatározást követően a nemzetközi pénzügyi jog elveit, belső tagozódását és kutatási területeinek változását vizsgáltam (azaz a jogviszony tárgyát), elemezhetjük továbbá alanyait és a jogviszony egyéb jellemzőit is. A kormányközi organizációk költségvetési rendszerének és az integrációk pénzügyi jogának megkülönböztetése kapcsán értelmezhetjük a nemzetközi pénzügyi jog Nagy Tibor által meghatározott fogalmának azon részét, miszerint a nemzetközi jogviszonyok alapvetően az államokat, a nemzetközi szervezeteket és az integrációkat kötelezik. Nagy Tibor tehát *a nemzetközi pénzügyi jog alanyai* oldaláról közelíti meg a fogalmat, amely alapján megállapíthatjuk – mivel alapvetően közjogról lévén szó –, hogy a nemzetközi pénzügyi jog alanyai államok, valamint különböző nemzetközi szervezetek, integrációk lehetnek. A nemzetközi pénzügyi jog, mint a pénzügyi jog egyik területe általában bír azokkal a jellemzőkkel, amelyekkel a pénzügyi jog. A pénzügyi jog meghatározásakor alkalmazott szempontok alapján az alábbi főbb jellemzők állapíthatók meg a nemzetközi pénzügyi jog vonatkozásában:

- a nemzetközi pénzügyi jog a nemzetközi jogból vált ki, ma már a pénzügyi jog elkülönült kutatási területe speciális jogintézményekkel;
- a nemzetközi pénzügyi jog struktúrája változó, sajátos területe az integrációk pénzügyi joga (ezen belül az intra- és az interintegrációs pénzügyi jog);
- a pénzügyi jog keretében kialakult jogintézmények és a nemzetközi pénzügyi jog intézményrendszere sajátos viszonyrendszert alkot: egyrészt egymást korlátozzák, másrészt állandó kölcsönhatásban vannak egymással;
- a nemzetközi pénzügyi jogviszonynak az állam mellett a nemzetközi szervezetek és integrációk is jellemző alanyai lehetnek;
- a nemzetközi pénzügyi jog alanyai közötti pénzügyi kapcsolatokat alapvetően a mellérendeltségi jogviszony jellemzi (a pénzügyi szuverenitás elvének megfelelően);

- a nemzetközi pénzügyi jog is a közjoghoz tartozik (alanyai miatt), de a kezdetektől jelentős a közjogi és a magánjogi elemek keveredése[98] (jó példa rá az uniós regionális támogatások eljárásrendje);[99]
- a nemzetközi pénzügyi jog alanyai által elfogadott normák – a pénzügyi jogra általában jellemző imperatív, kógens jelleghez képest – egyedi és számos esetben nem uniformizált döntéshozatali eljárás keretében születnek, és többször iránymutatások, ajánlások, irányelvek formájában jelennek meg, diszpozitív jellegűek;
- a nemzetközi pénzügyi jog keretében elfogadott normákhoz képest az integrációk pénzügyi jogában (mint a nemzetközi pénzügyi jog speciális szegmensében) több kógens szabály is előfordulhat.

Nagy Tibor megállapításaira és eddigi vizsgálataimra alapozva[100] a nemzetközi pénzügyi jog lényegét az alábbiak szerint határoznám meg: A nemzetközi pénzügyi jog a pénzügyi jogon, mint önálló jogágon belül a nemzetközi megállapodásokkal elhatárolt, illetve kialakított kutatási terület, amely egyrészt egyes pénzügyi jogi felségjogokat elválaszthat, korlátozhat, másrészt a nemzetközi pénzügyi jog kialakuló sajátos szabályrendszerével új pénzügyi jogintézményeket is létrehoz, melyek visszahathatnak a nemzeti pénzügyi jogviszonyokra. A pénzügyi jog és ezen belül a nemzetközi pénzügyi jog szabályrendszere ezáltal sajátos viszonyrendszert alkot: egyrészt egymást korlátozzák, másrészt állandó kölcsönhatásban vannak.

A nemzetközi pénzügyi jog keretében kutatható területek változóak, egyre kiterjedtebbek, melyeknek egyik sajátos szegmensét képezi az integrációk pénzügyi joga. Az integrációk, a rájuk ruházott hatáskörök alapján, saját döntéshozatali eljárásrendjük keretében maguk alakítják ki a nemzetközi pénzügyi jog keretébe tartozó szabályrendszerüket. Ezen folyamat eredményeképp beszélhetünk a nemzetközi pénzügyi jog megkettőződéséről, értve ezalatt az államközi nemzetközi pénzügyi jogot és az integrációk pénzügyi jogát – utóbbi keretében vizsgálható adott integráció belső (intraintegrációs) és külső (interintegrációs) kapcsolatainak pénzügyi szabály- és eszközrendszere is.

[98] Halustyik, 2001: 479–487.
[99] Erdős É., 2010: 132–144.
[100] Nagy T., 2007a: 58.

A továbbiakban a nemzetközi pénzügyi jog keretében az európai integráció, mint sajátos regionális gazdasági integráció pénzügyi jogát, valamint az Unió keretében, az ahhoz kapcsolódóan megjelenő kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok rendszerét kutatom. Ezen vizsgálatokhoz azonban a nemzetközi pénzügyi jog rendszertana mellett szükséges a pénzügyi föderalizmus elméletét is vizsgálataim hatókörébe vonni, ezért a következő szerkezeti egységben a fiskális föderalizmust veszem górcső alá.

2.2 A pénzügyi föderalizmus teoretikus kerete

Az integrációs nemzetközi pénzügyi jog az integrációk keretében létrehozott jogintézmények pénzügyi jogi sajátosságait vizsgálja. A fiskális föderalizmus a közösségi feladatellátás köz- és magánszektor közötti megosztását, a közszektor általi feladatellátás optimális szintjét (illetve szintjeit), eszközeit és tartalmát komplex megközelítéssel kutatja. A pénzügyi föderalizmus ezen komplex vizsgálati módszerrel szorosan kapcsolódik a pénzügyi jog intézményeihez. Kutatásaim szempontjából jelen szerkezeti egység keretében az a kérdésfeltevés releváns, hogy a nemzetközi pénzügyi jog által lefedett területekhez, azon belül az integrációs pénzügyi joghoz hogyan kapcsolható a pénzügyi föderalizmus.

A kormányzati szintek közötti kapcsolatok és a többszintű kormányzás kedvelt témája mind az európai, mind a hazai politikatudománynak. Ehhez kapcsolható, ennek egy sajátos szegmenseként értelmezhetjük a *kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok rendszerét*,[101] amelynek jelenleg még inkább csak külföldi, illetve közgazdasági szakirodalma van, a pénzügyi jogi kutatások száma nem meghatározó.[102] A fiskális föderalizmushoz kapcsolódó kutatások középpontjában a közösségi feladatellátás rendszerében a különböző kormányzati szinten megvalósuló közfeladat-ellátás, és az ahhoz kapcsolódó pénzügyi instrumentumok állnak. A pénzügyi föderalizmus elméleti közegében elementáris kutatási kérdés, hogy az államháztartás különböző funkciói (az allokációs, a redisztribúciós, a stabilizációs, valamint egyesek

[101] Csűrös, 2010b: 190–202.
[102] A pénzügyi jog körében végzett, fiskális föderalizmushoz kapcsolódó kutatásokkal találkozhatunk Horváth M. Tamás, Kecső Gábor és Csűrös Gabriella tanulmányai között (Horváth M., 1999.; Horváth M., 2008. és Horváth M., 2010.; Kecső, 2010.; Csűrös, 2009.; Csűrös, 2010b. és Csűrös, 2010c.).

szerint[103] negyedik elemként a szabályozó funkció) mely kormányzati szinten, illetve szinteken, milyen közpénzügyi eszközökkel és hogyan valósíthatók meg a leghatékonyabban, a legeredményesebben. A fiskális föderalizmus elmélete jó táptalaja a helyi pénzügyekkel foglalkozó szakirodalomnak is, hiszen a pénzügyi föderalizmus a helyi szintek forrásainak rendszerével is foglalkozik.

A pénzügyi föderalizmus változó és többsíkú elméleti közeg. A továbbiakban a területi dimenzióját és az így rétegződő elméleti irányzatokat veszem górcső alá. E kapcsán Horváth M. Tamás azzal a tipológiával él, miszerint a kormányzati viszonylatok aspektusából nézve négy dimenzióban értelmezhetők a fiskális föderalizmus elméletei:

- tagállami kapcsolatok a nagy föderációkban (pl. USA-ban),
- kormányzati igazgatási szintek közötti (decentralizációs) viszonyok,
- nemzeti kormányzatok közötti gazdasági kapcsolatok,
- nemzetközi, transznacionális integrációk (pl. az Európai Unió) gazdaságtana.[104]

A fenti tipológia jól mutatja a pénzügyi föderalizmushoz kapcsolódó elméletek változását és kialakuló területi diverzifikáltságát is. Az elmélet az Amerikai Egyesült Államokból indult ki – nem ok nélkül. Elsőnek a föderatív államok (különösen az USA és Kanada) kormányzati szintjei közötti pénzügyi kapcsolatokat vonták vizsgálatuk hatókörébe és kutatásaik eredménye alapján tettek javaslatot arra, hogy adott államháztartási funkciót melyik és milyen kormányzati szintre, illetve szintekre a leghatékonyabb és a legeredményesebb telepíteni, azokhoz milyen fiskális instrumentumok rendelhetők. A következő fázis a kutatások kiterjesztése az unitárius államokra, azok központi és szubnacionális kormányzati szintjeire. Az első két irányzat a fentiek alapján az elmélet dimenzióit nemzeti szinten belül kezeli. Az elmélet atyjaként Richard A. Musgrave említhető, aki 1959-es monográfiájában[105] definiálta az államháztartás közgazdasági funkcióit és meghatározta azok eszközrendszerét, ezáltal útjára indította a pénzügyi föderalizmushoz kapcsolódó kutatásokat. Mellette Oates kutatásai és elméletei (pl. decentralizációs teorémája) szintén jelentősen hozzájárultak az elmélet továbbfejlesztéséhez.[106]

[103] Bailey, 1999: 6.
[104] Horváth M., 2008: 126.
[105] Musgrave, 1959.
[106] Ehhez kapcsolódóan részletesebben lásd például: Musgrave, R.A.–Musgrave, P.B., 1973.; Oates, 1972.; Oates, 1991.

A fiskális föderalizmushoz kapcsolódó kutatások egy további ága nemzeti szinten belül marad, de leszűkíti a vizsgálatok területi hatályát: az Európai Unió tagállamai kapcsán vizsgálja a különböző kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok rendszerét. Ennek keretében különösen az egyes tagállamokban különböző mértékben megvalósuló pénzügyi decentralizációs folyamatok és azok pénzügyi instrumentumai (adók, támogatások, díjak stb.) képezik a vizsgálódás tárgyát.[107] Ehhez az irányultsághoz kapcsolódik számos európai intézmény kutatómunkája. Az Európa Tanács a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának elfogadásával egyúttal elkötelezte magát a közfeladat-ellátás modernizációjához kapcsolódó önkormányzati finanszírozás vizsgálatára.[108] Emellett 2003-ban az OECD is létrehozott egy szakértői hálózatot,[109] valamint az Európai Unió is több konferenciát szervezett az önkormányzati finanszírozás tárgykörében.[110]

A legújabb irányzatok túllépnek a nemzeti szinten belül értelmezett fiskális föderalizmuson és külön vizsgálat tárgyát képezi a nemzeti kormányzatok közötti pénzügyi kapcsolatok rendszere. Ezen kutatások egyik ága az európai gazdasági térben vizsgálja a különböző kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok megvalósulását, azaz, hogy az eddigi hagyományos tagállami szintekre hogyan rakódik rá az Európai Unió, mint új és egyben sajátos kormányzati szint, az milyen hatásokkal jár.[111] Ez kutatási témám szempontjából is jelentős, hiszen a pénzügyi föderalizmus ezen irányzata összekapcsolható a nemzetközi, illetve integrációs pénzügyi jog szabályrendszerével.

A fiskális föderalizmus dimenziói tehát kitágultak, de mindmáig érvényben vannak kérdésfeltevései. Kutatásaimhoz leginkább azon kérdéskörét társítanám, amely arra fókuszál, hogy az Európai Unió, mint sajátos kormányzati szint milyen államháztartási funkciókat valósít meg. Ehhez rendszertani okok miatt jelen szerkezeti egység keretében az egyes államháztartási funkciók lényegét határozom meg, majd az EU integrációs sajátosságainak vizsgálatát követően kutatom azok megjelenését vagy meg nem jelenését az uniós kormányzati szinten.

[107] Részletesebben lásd például: Bosch–Durán, 2008.; Fossati–Panella, 1999.; Rattso, 1998.
[108] Az Európa Tanács Helyi és Régiós Demokrácia Bizottsága keretében külön szakbizottság (Comittee of Experts on Governance and Resources) foglalkozik a helyi és regionális önkormányzati finanszírozási rendszerek korszerűsítését érintő kérdésekkel, az ebből adódó kihívásokkal.
[109] OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
[110] Csipai–Vigvári A., 2009: 455–457.
[111] Erről részletesebben lásd például: Vaneecloo–Badriotti–Fornassini, 2006.; Whyman, 2004.; Csűrös, 2009.; Csűrös, 2010b. és Csűrös, 2010c.

Az államháztartás *allokációs funkciója* keretében alapvetően a közösségi javak körének, természetének meghatározására kerül sor a piaci termelésű és elosztású javakhoz képest. Az allokációs funkció keretében több piaci kudarc kezelésére is sor kerülhet: a közjavak és vegyek javak körének meghatározására, közszektoron belüli biztosítására; a meritórikus javakhoz kapcsolódó pénzügyi garanciák kiépítésére; az externáliák, külső gazdasági hatások különböző államháztartási rendszereken keresztül megvalósuló kezelésére stb. Az allokációs funkcióhoz kapcsolódó feladat- és hatáskörök a költségvetés bevételi és kiadási oldalához így egyaránt társíthatók. A közösségi érdekű javak és szolgáltatások költségvetési szerveken keresztüli közvetlen és kiszervezéssel megvalósuló közvetett biztosítása jelentős fedezetigénnyel jelenhet meg az államháztartási kiadások között. Az allokációs funkció keretében biztosított közfeladatok ellátásának fedezetét leginkább adóbevételekkel vagy a szolgáltatásokhoz közvetlenebbül kapcsolódó díjbevételekkel teremthetik meg. Természetesen az állami szerepvállalással kapcsolatos különböző nézetek (pl. liberális vagy jóléti gazdaságpolitika) érvényesítése jelentősen meghatározza ezek kvalitatív és kvantitatív jellemzőit.

A piaci és a bürokratikus koordináció által vezérelt, ezáltal részben az allokációs funkció által megvalósított elsődleges jövedelemelosztás a társadalmi igazságosság és méltányosság elveivel ellentétes eredményre vezethet. A kormányzat által felvállalt prioritások keretében ezen egyenlőtlenségek kezelésére a *redisztribúciós funkció,* az újraelosztási politika szolgálhat. A redisztribúció megvalósulhat például társadalmi csoportok, generációk, földrajzi területek, kormányzati szintek és gazdasági ágazatok között egyaránt. Ennek számos pénzügyi technikája lehet, többek között: közvetlen adótranszfer (sávosan progresszív jövedelemadó, adómentes jövedelmek), közvetett adótranszfer (alapvető élelmiszerek fogyasztásának kedvezményesebb kulccsal való adóztatása), asszimetrikus finanszírozás, szimmetrikus igénybevétel (pl. természetbeni egészségügyi ellátások), támogatásnyújtás, mimimumszolgáltatási szint előírása stb. A redisztribúciós politikához is több piaci kudarc kapcsolható (pl. negatív területi externáliák, nem teljes piacok). A redisztribúció eszközei, technikái alapján is látható, hogy ezen funkció is számos ponton kötődik a fiskális politikához.

A *stabilizációs funkció* fő célja a gazdaság ciklikusságának keretek között tartása. Ennek monetáris és fiskális politikai eszközei is vannak (eltérően az eddigiektől, melyek alapvetően a fiskális politikához kötődnek). Az államháztartás keretében csak a fiskális politika intézkedései nevesíthetők, a pénzügyi jog vonatkozásában azonban

mindkettő releváns. Az államháztartás stabilizációs funkciója keretében kerülhet sor a piaci kudarcok közül például a makrogazdasági kudarcok kezelésére – ehhez kapcsolódóan többek között költségvetési korlátok felállítására, foglalkoztatást ösztönző támogatásokra vagy gazdasági növekedést elősegítő korrekciókra.

A Musgrave által felállított triászt Bailey kiegészítette a *regulációs funkcióval*, amely alatt a piacgazdaság szokásos szabályozó szerepét érti, tehát nem pusztán normaalkotást. A szabályozó funkció megvalósulhat többszintű árszabályozásban, a piacra lépés és a piaci magatartás feltételeinek, szabályainak meghatározásában, de például a fogyasztóvédelem keretei között is.[112]

A regulációs funkció azonban más aspektusból is megközelíthető. Bende-Szabó Gábor[113] az államháztartás közgazdasági funkciói (allokáció, redisztribúció, stabilizáció) mellett megkülönbözteti az államháztartás funkcióinak metodikai megközelítését (amely eszközoldalról közelíti meg a funkciókat), ennek keretében pedig a szabályozás (reguláció) és a finanszírozás funkcióját nevesíti. Vigvári András ehhez hasonlóan a kormányzati tevékenység jellege alapján szabályozó és finanszírozó állami funkciókat definiál.[114] Wallace megállapításait is figyelembe véve Molle álláspontja szerint[115] pedig a kormányzás különböző módszerei között említhetjük meg a regulációt, a finanszírozást, a koordinációt, a nemzetközi módszert stb. – az EU vonatkozásában az előbbi hármat vizsgálva. Bár a kormányzási módszerek tekintetében másfajta csoportosítással is találkozhatunk,[116] azok felmerülésekor a Bende-Szabó Gábor, valamint a Wallace és Molle által meghatározott tipológia (tehát a reguláció, a finanszírozás és a koordináció, mint alapvető kormányzási módszerek) alapján vizsgálom majd az Európai Uniót.

Az államháztartás közgazdasági funkcióinak a meghatározása a fentiekben egy minimális, de általam szükségesnek vélt szinten valósult meg. A részletszabályok mellőzésének célja által továbbra is vezérelve, a további kutatások szempontjából fontosnak tartom hangsúlyozni az alábbiakat:

[112] Ezekről részletesebben lásd: Horváth M., 2008: 130.,132–133.,136–137.
[113] Bende-Szabó, 2003: 78.
[114] Vigvári A., 2009a: 39.
[115] Molle, 2011: 23–24.
[116] Varju Márton például a kormányzás öt módszerét különbözteti meg: a szabályozást, a szupranacionális közösségi módszert, a többszintű kormányzás módszerét, a közpolitikai koordináció puha kormányzási módszerét (kiemelten kezelve ennek keretében a nyitott koordinációs módszert), valamint a hagyományos nemzetközi együttműködésen alapuló intenzív kormányközi kormányzási módszert. Varju, 2010: 73–117.

a) Egyes funkciók megvalósulása a gyakorlatban összemosódhat. Egyszerű példaként szolgálhat erre a vasúti szolgáltatás nyújtása, mint az allokációs funkció keretében vegyes jószágként felvállalt feladat (amennyiben nem valós, piaci áron történik a szolgáltatások igénybevétele) és ennek keretében egyes társadalmi csoportok kedvezményben részesítése (érvényesítve a társadalmi újraelosztást). Amennyiben a vasúti szolgáltatások terén liberalizációt valósít meg az állam, akkor pedig a különböző szektorbeli szereplők piacra lépésének és piaci magatartásának szabályozása a regulációs funkció, illetve kormányzási módszer keretében történik.
b) Ha a pénzügyi föderalizmus kérdésfeltevéseit állami kereteken belül, kormányzati szintek között vizsgáljuk, a redisztribúciós, a stabilizációs és a szabályozó funkció alapvetően a központi szintre telepítendő, míg az allokációs funkció megoszlik a nemzeti és a szubnacionális kormányzati szintek között. Az allokációs funkció kapcsán tehát a legegyértelműbb a feladatrendszer- és forrásszabályozás szintek közötti megosztása. Emellett persze a többi államháztartási funkció is megjelenhet valamelyest a szubnacionális szinteken (gondoljunk a stabilizációs funkció keretében felállított költségvetési korlátokra, a tömegközlekedés vagy a települési szilárd hulladékgyűjtés és -elhelyezés keretében a piaci szereplőkre vonatkozó szabályozási jogkörre vagy a redisztribúciós funkció keretében érvényesülő települési fejlesztéspolitikai prioritásokra).
c) A közösségi feladatok ellátásának optimuma és tartalma a közszektoron kívüli szereplők bevonásával együtt vizsgálandó. Ezért a pénzügyi föderalizmus kutatási területe nemcsak a többszintű kormányzat, hanem a többszintű és többszektorú kormányzás tárgykörét is involválja.

Az eddigiekben a fiskális föderalizmus területi dimenzióit és alapvető intézményeit vázoltam fel. Már ezek alapján is láthatjuk, hogy a fiskális föderalizmus elméleti kerete immáron átlépheti az állami határokat, és egyrészt vizsgálhatja az államok közötti pénzügyi kapcsolatokat, másrészt a nemzetközi szervezetek által létrehozott sajátos kormányzati szintek szerepét, integrálódását és hatását a nemzeti és szubnacionális szintek feladat- és hatáskörmegosztására, és az ehhez rendelt pénzügyi instrumentumokra. Megállapítható ezért, hogy a fiskális föderalizmus és a nemzetközi pénzügyi jog halmaza közös kutatási területet is eredményez – még ha különböző irányból is tévednek a felderítendő „terepre”. Kutatásaimat a továbbiakban a Horváth

M. Tamás által említett negyedik területi dimenzióban, a nemzetközi szervezetek pénzügyi rendszerében végzem, azon belül az Európai Unió vonatkozásában.

Az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció nemzetközi pénzügyi jogi sajátosságainak meghatározását követően fogom vizsgálni azt a kérdést, hogy vajon az uniós közpolitikák által milyen államháztartási funkciók jelenhettek meg az Európai Unió, mint sajátos kormányzati szint vonatkozásában és ezek hatással vannak-e az eddigi kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok rendszerére.

3. A regionális gazdasági integrációk rendszertana

A globalizáció, a regionalizáció és az integráció,[117] azon belül az európai integráció[118] gondolata sem kizárólag 20. századi jelenség. A huszadik század második felétől azonban új tartalommal bírnak. Ezek egymással párhuzamos, olykor egymásnak ellentmondó intézmények, számos kedvező és kedvezőtlen kísérő jelenséggel párosulva.

A globalizáció előretörésének okai között említhetjük, hogy a 19. századtól erősödő és a 20. században kiteljesedő indusztrializáció következtében a töredezett nemzeti piacok elégtelen felvevő piacként működtek, ezért szükségszerűvé vált a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok intenzitásának növelése. Ezt támasztja alá Ricardo szabad kereskedelemre vonatkozó tézise, amely értelmében a nemzetgazdaságoknak specializálódni, szakosodni kell, a specializáció tekintetében pedig a komparatív előnyök kihasználása kell, hogy mérvadó legyen.[119] Ricardo tehát a nyitott, specializálódott nemzetgazdaságok, a nemzetközi munkamegosztás és a szabad kereskedelem létrejöttét támogatta.[120] Ricardo közgazdasági téziseire alapozott a klasszikus (liberális), majd a neoklasszikus (neoliberális) közgazdaságtan, amely irányzat a globalizáció gazdaságelméleti mozgatórugójaként funkcionál.[121]
A globalizációval párhuzamos jelenségként azonosíthatók a 20. század második felében felerősödő nemzetközi gazdasági liberalizációs törekvések. Ennek fő generátorai a fejlett gazdaságok, alapvető intézményi kereteit pedig a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) adja. Ezek kutatásaim szempontjából azért relevánsak, mert a gazdasági integrációk működési közegét adják, egyúttal kihatnak azok mechanizmusaira is.

---

[117] Szentes, 2009: 277–288.
[118] Európa egységesítésének eszméje és törekvése már a 16. századtól megjelent, az Amerikai Egyesült Államok mintájára az Európai Egyesült Államok tervét pedig már a 19. századtól hirdették. Utalást találhatunk az egységes Európa gondolatára például Rotterdami Erasmus, Jan Amos Comenius, Voltaire, Montesquieu és Kant műveiben egyaránt. (Forrás: Palánkai, 2004: 23.) Az önkéntes elhatározás alapján, a gazdasági érdekeket közös megállapodás alapján összehangoló, bizonyos esetekben korlátozó regionális gazdasági tömörülések Európában a 19. század első felétől jöttek létre (ezekről részletesebben lásd: Kocziszky, 2008: 9–16.).
[119] Kocziszky, 2008: 10–11.
[120] Ricardo téziseit a későbbiekben a szabad kereskedelem hívei is árnyalták annyiban, hogy a piacvédelem egyes esetekben (pl. új, születő iparok védelme) indokolt lehet. Ezen összefüggésekre elsőnek Friedrich List, német közgazdász világított rá 1841-ben írt „A politikai gazdaság nemzeti rendszere” című munkájában. Forrás: Kocziszky, 2008: 11.
[121] A globalizáció további okairól és jellemzőiről, valamint a regionális gazdasági integrációval való sajátos viszonyrendszeréről részletesebben lásd: Kocziszky, 2008: 17–23., 26–30.

A globalizáció és a liberalizáció előretörése, valamint a gazdasági integrációk kialakulása és működése egymással párhuzamosan jelenlévő folyamatok. Ezek lehetnek egyrészt egymást erősítő folyamatok, hiszen a gazdasági integrációk első lépcsőfokai, a szabadkereskedelmi övezet és a vámunió a tagok vonatkozásában szintén kereskedelemliberalizációs elveket valósítanak meg. A szabad kereskedelem hívei ezért a vámuniót megvalósító gazdasági integrációkat a globális szabad kereskedelem megvalósítása helyett, mint második legjobb megoldás minősítik.[122] A globalizáció és a gazdasági integrációk paradigmájának viszonya akkor válik disszonánssá, ha az integráció államai a piacvédelem eszközeit vezetik be, illetve fokozzák a külső tagok vonatkozásában. „Ez a konfrontáció az integrációk relatív zártságának függvénye."[123]

A regionális gazdasági integrációk, ezen belül az Európai Unió, mint sajátos gazdasági integráció vizsgálata, szakirodalma viszonylag gazdag. Elsődlegesen a közgazdaságtudomány, azon belül a nemzetközi gazdaságtan keretei között tárgyalják, azonban vizsgálat tárgyát képezheti a természettudományi diszkurzusoknak, például a földrajztudománynak is.[124] A közpénzügyi, illetve a pénzügyi jogi kutatások teoretikus kereteinek megalapozása tekintetében a hazai szakirodalomban négy tanulmányt tartok meghatározónak: Kocziszky György Regionális integrációk gazdaságtana,[125] Lőrincné Istvánffy Hajna Pénzügyi integráció Európában,[126] Palánkai Tibor Az Európai integráció gazdaságtana[127] című munkákat és az Európai gazdasági integráció[128] című többszerzős tanulmányt. A tanulmányok közös vonása, hogy akár általánosságban a gazdasági integrációkat, akár specifikusan magát az Európai Uniót vizsgálják, alapvetően közgazdasági, nemzetközi gazdasági szempontból elemzik az európai integrációt, azok pénzügyi jogi vizsgálata leginkább az uniós költségvetési jog általános áttekintésére szorítkozik. Emellett érdekesség, hogy egyes uniós közpolitikák vizsgálatára eltérő hangsúllyal térnek ki. Ezekkel ellentétben a kutatásaim hatókörébe vont uniós politikákat (regionális politika, agrárpolitika, fejlesztéspolitika, kutatás-fejlesztési politika, környezetvédelem) más megközelítéssel (az integrációs formák rendszeréhez kapcsolva, a pénzügyi föderalizmus aspektusából) és eltérő tartalommal (pénzügyi jogi elemeire fókuszálva) vizsgálom. Kutatásaim során az integráció-

[122] Palánkai, 2004: 71.
[123] Kocziszky, 2008: 23.
[124] Az utóbbira kiváló példa Kozma G., 2004.
[125] Kocziszky, 2008.
[126] Lőrincné, 2001.
[127] Palánkai, 2004.
[128] Lőrincné, 2004a.

elméletekhez, a pénzügyi föderalizmushoz és a gazdasági kormányzáshoz kapcsolódó külföldi szakirodalom megállapításaira is támaszkodom. Az európai integráció kutatása a jogtudományon belül elsődlegesen az Európa-jog, valamint a Nemzetközi jog tárgykörében valósul meg, azok közpénzügyi, pénzügyi jogi vizsgálata azonban szintén lehetséges. A hazai pénzügyi jogi szakirodalomban az Európai Unió integrációs pénzügyi jogának vizsgálata tekintetében azonban még találkozhatunk feltáratlan, a gazdasági integráció pénzügyi jogi sajátosságaihoz kapcsolódó területekkel. Kutatásaimban ezekre fókuszálok.

A regionális gazdasági integrációkat, mint sajátos együttműködési formákat tehát több aspektusból vizsgálhatjuk a pénzügyi jog keretében. Egyrészt magának az integrációnak, illetve a tagállamok együttműködésének pénzügyi jogi sajátosságait (az intraintegrációs pénzügyi jogot),[129] másrészt az integráció, mint önálló entitás nemzetközi gazdaságban betöltött szerepének pénzügyi jogi manifesztumait (azaz a kapcsolódó interintegrációs pénzügyi jogot) is vizsgálhatjuk. Ezek alapján dolgozatomban az integrációs formákat vizsgálva az EU belső és külső interakcióinak pénzügyi jogi sajátosságait kutatom.

Az európai integráció[130] – ha arra, mint folyamatra tekintünk – fejlődését, illetve változásait elmélettörténeti és a gyakorlati megvalósulás síkján is elemezhetjük. Előbbi kapcsán a különböző integrációelméleti nézeteket, utóbbi kapcsán pedig a belső és a külső gazdasági kapcsolatok rendszerének és változásának sajátosságait tárhatjuk fel. Dolgozatomban a különböző integrációelméletek tárgyalására nem térek ki, ugyanis az integrációelméletek részletes és mélyreható feltérképezése, rendszerezése,[131] valamint az EU költségvetéséhez való kapcsolódásának meghatározása[132] más kutatómunkák keretében már megvalósult. Ezen kutatómunkák eredményeit, egyes integrációelméleti irányzatok megállapításait azonban a későbbiek során felhasználom. A dolgozat ezen szerkezeti egysége ezért a regionális gazdasági integrációk fogalmát, tipológiáját veszi górcső alá. Ezek meghatározása elősegíti az Unió integrációs pénzügyi jogának rendszerszemléletű megközelítését, sajátos elemeinek meghatározását. Ezért a jelen

[129] E tekintetben tovább differenciálható magának az integrációnak, mint önálló entitásnak a vizsgálata, illetve az integráción belül a tagállamok együttműködési formáinak sajátosságai is.

[130] Az európai integráció alatt nem csak az Európai Uniót, hanem más gazdasági integrációkat is érthetünk (így például az Európai Gazdasági Térséget, az Európai és a Közép-Európai Szadabkereskedelmi Társulásokat), azonban a továbbiakban az Európai Uniót, mint sajátos regionális gazdasági integrációt értem alatta.

[131] Kiemelném ezek közül az alábbi munkákat: Kende–Szűcs–Jeney, 2007: 195-245.; Varju, 2010: 13–29.,73–117.

[132] Iván, 2007: 21–38.

szerkezeti egységben tovább bővített teoretikus keretek között kerül majd sor a II. részben a gazdasági integrációs formáknak és azok uniós szintű megvalósulásának vizsgálatára.

3.1 A regionális gazdasági integrációk fogalma

A regionális gazdasági integrációk csoportosítását megelőzően szükségszerű a regionális gazdasági integráció fogalmának meghatározása, rendszertani elhelyezése. Az *integráció* (integrálódás) latin eredetű szó, mely egységesülést, beilleszkedést, beolvasztást jelent.[133] Az integrációk tipizálására számos alternatíva született már. Az integráció értelmezhető adott államon belül vagy államok között is. Az államok közötti (nemzetközi) integráció, együttműködés célját tekintve különbséget tehetünk alapvetően politikai (pl. föderáció, konföderáció), gazdasági célú (pl. egy vagy több szektorra kiterjedő) és egyéb indíttatású (pl. vallási, kulturális, ideológiai, etnikai, történelmi stb.) integrációs formák között, mindamellett, hogy a valóságban ezek az integrációs célok számos esetben egymás mellett jelennek meg. Jó példa erre az Európai Unió kialakulásának első lépéseként 1951-ben létrehozott Európai Szén- és Acélközösség is, mely a szén- és acéliparra kiterjedő gazdasági integráció volt,[134] emellett azonban alapvető célja volt a francia és a német konfliktusok feloldása is a közös gazdasági érdekek kialakításával. A gazdasági közösséget alapító tagállamokra, majd a bővítés során csatlakozó tagállamokra azonban a gazdasági és a politikai célokon túl egyaránt jellemző a keresztény kultúrtörténeti jelleg, egyfajta európai identitás, még ha az belső ellentmondásokkal is bír. E kérdéskört, vizsgálataim közpénzügyi, pénzügyi jogi jellege miatt azonban nem tárgyalom, az integrációt kizárólag gazdasági, illetve gazdaságpolitikai, valamint jogi aspektusból elemzem. Az integrációkon belül tehát az elsődlegesen gazdasági célú integrációkat vizsgálom a továbbiakban.

A gazdasági célú, önkéntes elhatározás alapján létrejött integrációk közötti sajátos különbségtételre hívja fel a figyelmet Palánkai,[135] aki megkülönbözteti a nemzetközi gazdasági integráció vonatkozásában a mikro- és makrogazdasági integráció fogalmát. A mikrointegráció terminológiájával a vállalati szférában zajló integrációs folyamatokat jellemzi, a makrointegráció fogalma alatt pedig a nemzeti, valamint a regionális és

[133] Bakos, 2007: 292.
[134] Az Európai Szén- és Acélközösséget ötven évre hozták létre, alapító okiratát 1951-ben írták alá, amely 1952. évi hatálybalépését követően a közösség 2002-ig működött.
[135] Palánkai, 2004: 63.

globális világgazdasági integrációt érti. Álláspontja szerint korunk világgazdaságában a mikro- és a makroszintű integrációs folyamatok egymással párhuzamosak, kölcsönhatásban vannak, komplexen egymásra rétegződnek. A továbbiakban a makrogazdasági integráció képezi vizsgálatom tárgyát (amellett, hogy a regionális makrogazdasági integráció egyik formájaként nevesített közös piac megvalósulása esetén a mikrogazdasági integrációs folyamatok is felgyorsulhatnak).

A *gazdasági integrációk* rendszerének elméleti alapjait Balassa Béla, magyar származású közgazdász teremtette meg az 1962-ben megjelent, The Theory of Economic Integration című tanulmányával.[136] A gazdasági integráció Balassa szerint meghatározható, mint folyamat, továbbá mint állapot. Az integráció, mint folyamat olyan intézkedések sorozata, amely különböző államok gazdasági egységei közötti diszkrimináció eltörlésére irányul. Az integráció, mint állapot pedig az egyes államok gazdaságai közötti diszkrimináció különböző formáinak hiányaként írható le.[137] Balassa megjegyzi azt is, hogy a definíció implicit azon feltételezésre épít, hogy adott államok között kereskedelmi kapcsolat van, amelyre hathat a diszkrimináció. A fogalmi meghatározások keretében továbbá hangsúlyozza a mennyiségi és minőségi különbséget az együttműködés (cooperation) és az integráció (integration) között. Balassa szerint míg a kereskedelempolitikára vonatkozó nemzetközi szerződések a nemzetközi együttműködés kereteiben születnek, addig a kereskedelmi akadályok megszüntetésére irányuló aktusok a gazdasági integráció keretében megvalósuló lépések.[138] Álláspontom szerint azonban integrációk vonatkozásában is használhatjuk az együttműködés terminológiáját (amint azt a dolgozatomban is teszem). Gazdasági integráció alatt adott földrajzi térségen belül kialakított, két vagy több állam önálló akaratelhatározásán alapuló, elsődlegesen gazdasági célú nemzetközi együttműködési formát értek. A gazdasági integráció tehát már feltételez egy területi összetartozást.

Az Európai Unió *regionális gazdasági integráció*. Regionális gazdasági integráció alatt a szakirodalom szerint[139] adott földrajzi térségen belül elhelyezkedő, két vagy több nemzetállam független döntésen alapuló, a nemzetgazdasági korlátok és különbözőségek csökkentésére, illetve megszüntetésére, jószágok és erőforrás piacok egyesítésére irányuló, intézményesített kapcsolatát értjük. A regionális gazdasági integrációk tehát nem azonosak a nemzetközi együttműködések hagyományos, bi-,

[136] Balassa, 1961.
[137] Balassa, 1961: 1.
[138] Balassa, 1961: 2.
[139] Blank−Wacker, 1998.; Kocziszky, 2008.

illetve multilaterális formáival, a gazdasági integráció valamennyi formájával, hanem egy új típusú, az egységes belső piac kiépítésére irányuló együttműködési formák. Ez együtt jár a földrajzilag lehatárolható csoport közös érdekeken nyugvó kompromisszumos megállapodásaival, amelyek a tagországok gazdaságpolitikai szuverenitását is korlátozhatják. A későbbiekben látni fogjuk, hogy regionális gazdasági intergációk az integrációs formák közül a közös piac és az azt követő integrációs formák keretében valósulnak meg. Az eddigiek alapján a regionális gazdasági integrációk a gazdasági integrációkon belül olyan intézményesített együttműködési formák, amely keretében a tagállamok önkéntes elhatározás alapján korlátozzák gazdaságpolitikai szuverenitásukat és a közös piac vagy annál szorosabb gazdasági együttműködés kialakítására törekednek.[140]

3.2 A gazdasági integrációk tipológiája

A gazdasági integrációk rendszertanának meghatározása szükséges az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció pénzügyi jogi karaktereinek beazonosításához. A gazdasági integrációk rendszerezésére[141] az alábbi szempontok alapján kerül sor: az integrációban résztvevők száma, azok fejlettsége, az integráció megvalósításának jellege, az integráció dimenziói és formái (tartalma).

A gazdasági integrációban *résztvevők száma* szerint beszélhetünk bilaterális és multilaterális gazdasági együttműködésekről. Az Európai Unió e tekintetben már a kezdetektől (hat alapító tagállammal)[142] multilaterális gazdasági integráció, 2007-től 27 tagállam alkotja. A gazdasági integrációban *résztvevők fejlettségi színvonala* alapján megkülönböztethetünk eltérő és azonos fejlettségű országokat, előbbi kapcsán fejlett és fejletlen, utóbbi kapcsán pedig fejlett vagy fejletlen országok közötti együttműködést.[143]

A fejlett és fejletlen országok közötti különbségtétel relatív tartalommal bír. Ezt jól igazolja az Európai Unió is, hiszen kezdetben a kohézió magas fokú volt, alacsony fokú

[140] A regionális gazdsági integráció egyik sajátossága lehet, hogy a szabályozás kormányzási módszerén belül a negatív jogharmonizáció mellett megerősödik a pozitív jogharmonizáció.
[141] Kocziszky, 2008: 41–115.
[142] 1957-ben a Római Szerződéseket aláíró államok: Németország, Franciaország, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg.
[143] Hitiris szerint a fejlett országok között létrejövő integráció alapvetően az erőforrások jobb elosztására, a specializáció fokozására és a volumengazdaságosság növelésére irányul. A fejletlen országok integrációja pedig általában a ritka erőforrások megosztására, a nemzetgazdaság számára fontos ágazatok megerősítésére, illetve védelmére, valamint a költségek megosztására irányul. Erről részletesebben lásd: Hitiris, 2005.

volt a diszparitás, melyet a hat alapító tagállam közel azonos gazdasági fejlettsége, gazdasági berendezkedése, szerkezete biztosított. A későbbi bővítések (a déli országok, majd különösen a tizenkét kelet-közép-európai állam csatlakozása) eredményeképpen jelentős mértékben nőtt az Unión belül az egyes területek közötti fejlettségbeli különbség. Mindemellett azonban továbbra is egységes a közösség a tekintetben, hogy nemzetközi viszonylatban a fejlett, európai államokat tömöríti magában. A fejlettségbeli különbségek növekedése azonban kihathat egyes uniós célok és az azokhoz rendelt közpolitikák alakulására.[144]

Az integráció *megvalósításának jellege* szerint megkülönböztethetünk negatív és pozitív integrációt,[145] amely kapcsán a különbségtétel abban rejlik, hogy a negatív gazdasági integráció nem jár közös szabályok előírásával, csupán a tagállamok közötti kereskedelmi korlátok leépítését, deregulációt, valamint új korlátozó intézkedések bevezetésének tilalmát állítja fel. A dereguláció alapja is lehet természetesen jogi szabályozás, azonban a jogalkotás ezen esetekben nem közös és új szabályok felállítására irányul, hanem a tagállamokat „csupán" meglévő szabályozási rendszereik feladására és új szabályozás megalkotásának tilalmára kényszeríti. A pozitív integráció[146] magában foglalja egy közös közpolitikai folyamat eredményeképpen megszületett szabályok tagállami szintű érvényre juttatását, annak érdekében tagállami intézkedések megtételét is, azaz a pozitív integráció eredményeképp közös értékek, szabályok, jogintézmények kerülnek meghatározásra. Álláspontom szerint a szabadkereskedelmi övezetek kialakítása elsődlegesen negatív integrációt feltételez, azonban a gazdasági integráció további lépcsőfokai (közös piac, gazdasági és pénzügyi unió) egyre nyomatékosabban építenek a pozitív integráció eszközeire. Az Európai Unió szabályozástörténete mindezt igazolja, bár megállapítható, hogy mind a mai napig a negatív integráció és annak keretében a dereguláció a gyakoribb szabályozási módszer.[147]

A gazdasági integrációk legtipikusabb csoportosítása pedig az *integrációs formák* szerint, azaz a gazdasági együttműködések mélysége, tartalma alapján differenciál. E

[144] Erről lásd később, különösen a II. rész 3.3 pontja keretében.
[145] A pozitív és negatív integráció fogalmát Jan Tinbergen, holland közgazdász vezette be. Erről lásd: Tinbergen, 1954.
[146] Varju, 2010: 65.
[147] Az uniós kormányzás keretében a dereguláció és a pozitív szabályozás kapcsán az előbbi javára megfigyelhető aszimmetria azt a kockázatot hordozza magában, hogy a kiiktatott tagállami szabályozás helyébe nem lép uniós szinten megfelelően szabályozott modell. Ezt a kockázatot enyhíthetik a belső piaci szabályok alóli kimentések, a kölcsönös elismerés elvének biztosítása vagy a közös szabályozás megerősítése (Varju, 2010: 73–117.).

tekintetben a gazdasági integrációk célja képezi a különbségtétel alapját (hiszen a célhoz rendelt eszközök, az integráció tartalmának részletes meghatározása, a közpolitikák integráció szintjén való megjelenésének, tartalmának vizsgálata megnehezítené a tipizálást). A gazdasági integrációk alapvető céljait tekintve a szakirodalom a gazdasági integráció lépcsőfokainak számát, sorrendjét tekintetve nem egységes. Ezek közül Balassa,[148] Kocziszky[149] és Palánkai[150] tipológiáját összehasonlító jelleggel mutatja be az alábbi táblázat, melynek utolsó oszlopa az európai gazdasági integráció lépcsőfokainak megvalósulását szakaszolja a szerző értelmezése alapján.

2. táblázat
A gazdasági integráció megvalósulásának lépcsőfokai

Balassa Béla tipológiája	**Kocziszky György csoportosítása**	**Palánkai Tibor tipizálása**	**Az európai integráció eddig megvalósult lépcsőfokai***
szabadkereskedelmi övezet	szabadkereskedelmi övezet	szabadkereskedelmi övezet	– **
vámunió	vámunió	vámunió	vámunió
közös piac	közös piac	közös piac	közös piac / egységes belső piac
		egységes belső piac	
gazdasági unió	gazdasági unió	gazdasági és monetáris unió	részleges gazdasági és monetáris unió
teljes gazdasági integráció	pénzügyi unió	politikai unió	–

* A szerző saját csoportosítása alapján
** Már az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés a vámunió célját tűzte ki, a szabadkereskedelmi övezet ezért szorosabb értelemben nem említhető integrációs szakaszként.
Forrás: saját szerkesztés

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a tipologizálás számos közös elemmel bír, a különbséget részben az okozza, hogy Palánkai az európai integrációt, és annak fejlődési sajátosságait vette figyelembe a gazdasági integráció lépcsőfokainak meghatározása során. Ez összefüggésbe hozható azzal, hogy az integrációelméleti irányzatok kiteljesedése párhuzamba állítható az európai integráció fejlődésével. A továbbiakban a gazdasági integráció egyes formáinak sajátosságait, tartalmát vizsgálom, majd azokat felhasználom az európai integráció belső és külső pénzügyi kapcsolatainak modellezésére is.

[148] Balassa, 1961: 2.
[149] Kocziszky, 2008: 41–42.
[150] Marján, 2005a: 98–99.

II. RÉSZ: A GAZDASÁGI INTEGRÁCIÓK FORMÁI ÉS ANNAK SAJÁTOSSÁGAI AZ EURÓPAI UNIÓ VONATKOZÁSÁBAN

A gazdasági integrációk formája alapján történő csoportosítás a gazdasági együttműködés folyamatosan mélyülő lépcsőfokait határozza meg. Ez a szakaszolás a valóságban azonban árnyaltabban jelenhet meg, hiszen előfordulhat például, hogy az együttműködés keretében adott integrációs forma korlátozottan érvényesül, az együttműködés a gazdasági integráció nem két egymást követő formáját valósítja meg, vagy éppen két gazdasági integráció közös integrációs formát hoz létre. Ennek oka, hogy valamennyi gazdasági integrációnak sajátos belső dinamikája (az együttműködő országok adottságait és az együttműködés tartalmát tekintve egyaránt) és külső környezeti adottsága (pl. külső gazdasági, kereskedelmi kapcsolatok, világgazdasági hatások) van, melyek egyaránt formálják az együttműködés tartalmát, meghatározzák annak változásait, irányait.

Az egyes integrációs formák stabilitása kapcsán eltérő a szakirodalom álláspontja: az integráció elmélet dinamikus felfogása alapján (ennek képviselője pl. Theodore Hitiris) a gazdasági integrációk közül csak a szabadkereskedelmi övezet és a teljes pénzügyi integráció stabil, a többi csak átmeneti, közbenső állomás az erősödő integráció során. Más álláspontok szerint[151] (mellyel a szerző is egyetért) valamennyi forma instabil a tekintetben, hogy fennáll a visszalépés lehetősége. Az Európai Unió relációjában a gazdasági integráció lépcsőfokai egyes esetekben sajátosan jelentkeznek, illetve valósulnak meg (erre példa a tagállamok közötti szabadkereskedelmi övezet szakaszának hiánya, a vámunió és egyes szerzők által elkülönített közös piac megvalósításának párhuzamos folyamata, valamint a létrejött gazdasági és a monetáris unió hiátusai).[152]

A II. részben alapvetően azon hipotézisem kívánom igazolni, miszerint a gazdasági integrációk formáinak, jellemzőinek kutatása hozzájárul az integrációs pénzügyi jog sajátos területeinek meghatározásához. Ennek keretében az integráció-elméletek és az EU egyes közpolitikáinak a vizsgálata, azok belső (intraintegrációs) és külső (interintegrációs) pénzügyi kapcsolatokra való rávetítése az integráció egyedi pénzügyi jogi intézményeire, azok sajátosságaira mutathat rá.

---

[151] Kocziszky, 2008: 61.

[152] Ezen sajátosságokat a II. rész keretében részletesen vizsgálom, meghatározom.

1. A gazdasági integrációt jellemző szakaszokon kívüli kereskedelmi kapcsolatok

A gazdasági integrációk első lépcsőfoka a szabadkereskedelmi övezet. A nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok rendszerezése esetén azonban megemlíthetők a gazdasági integrációkat jellemző szakaszokon kívüli kereskedelmi kapcsolati típusok is (autarkia, protekcionista vagy liberális kereskedelempolitika, szabad kereskedelem). Az EU, mint regionális gazdasági integráció vonatkozásában ezek vizsgálata pedig azért releváns, mert az integráció külkapcsolati rendszerének pénzügyi, költségvetési jogi kivetülései az Unió integrációs pénzügyi jogának sajátosságait gazdagítják.

A kereskedelmi kapcsolatok változásai összefüggésbe hozhatók a globalizáció versus gazdasági integráció 20. századi paradigmáival. *A globalizációs és a gazdasági integrációk korábban már említett fogalompárja ugyanis párhuzamba állítható a szabad kereskedelem és a szabadkereskedelmi övezetek kérdéskörével*. Amíg ugyanis a szabad kereskedelem a globalizáció egyik – neoklaszikus iskola által kívánt és támogatott – jelensége, addig a szabad kereskedelmi övezetek, mint hagyományos együttműködési formák, a gazdasági integrációk első lépcsőfokaként említhetők. A huszadik század második felében a globalizáció keretében a nemzetközi kereskedelem liberalizációjának intézményes, jogi közege a GATT, majd a WTO; a szabad kereskedelmi övezetek kialakulása és számuk növekedése,[153] a gazdasági integrációk létrejötte pedig ezzel párhuzamos jelenség.

A gazdasági integráció ezáltal szignifikáns intézménye lett a piacgazdaságnak. A 20. és a 21. század nemzetgazdaságai az autarkiát (önellátást) tagadva,[154] a piacgazdaság specializálódott piaci viszonyai keretében bonyolult és szerteágazó nemzetközi kereskedelmi kapcsolatrendszert hoznak létre. Az európai integráció tagállamai szerkezetileg erősen nyitott gazdaságok,[155] az Európai Szén- és Acélközösség létrehozatalát megelőzően is – részben geopolitikai okokból – szoros kereskedelmi

[153] Szabadkereskedelmi övezet például az EFTA, a CEFTA, a NAFTA vagy az egyes latin-amerikai gazdasági tömörülések. Ezekről részletesebben lásd például: Palánkai, 2004: 263–282.; Kocziszky, 2008: 121–152.

[154] A 21. században rendkívül ritka az autarkia alapú gazdaság, bár van rá precedens. Észak- Korea szocialista rezsimje például alapvetően önellátásra rendezkedett be, azonban az önellátás gyakorlati megvalósíthatósága, az észak-koreai gazdaság működőképessége erősen vitatott.

[155] A nemzetgazdaság nyitottsága az (export-import)/GDP összefüggés alapján határozható meg. Forrás: Kocziszky, 2008: 11.

kapcsolatban álltak. A szerkezeti nyitottság korrelál az országok fejlettségével és méretével, azaz minél fejlettebb és kisebb egy ország, annál nyitottabb a gazdasága. Ezzel párhuzamosan vizsgálható az Európai Unió kereskedelempolitikai nyitottsága, amely a közös agrárpolitika protekcionista jellege miatt átlagos nyitottságú és vámszínvonalú régiónak tekinthető.[156] Szükséges megjegyezni azonban, hogy az általános jelleggel megállapított, átlagos nyitottság keretében az Unió külkereskedelmi kapcsolatai jelentősen differenciáltak (amint azt a későbbiek is alátámasztják). A továbbiakban elsőként a gazdasági integrációkat jellemző szakaszokon kívüli kereskedelmi kapcsolati típusokat (liberalizált kereskedelem, preferenciális kereskedelmi megállapodások) *az Unió és a harmadik államok viszonylatában vizsgálom*, hiszen az európai integráció egyik céljaként már az alapító szerződés a vámuniót, illetve a közös piacot tűzte ki célul, így az Európai Unión belül, a tagállamok közötti relációban ezek vizsgálata nem releváns.

A 20. század második felében a nemzetközi gazdasági kapcsolatok alapvető szabályait az 1947-ben megkötött GATT, illetve annak utódaként létrejött *Kereskedelmi Világszervezet* határozza meg, melynek 1995. január 1-jei alapításától kezdve[157] tagja az Európai Unió is. A WTO célja a tarifális és nem tarifális kereskedelmi akadályok fokozatos leépítése és megszüntetése révén a nemzetközi kereskedelem liberalizációja. Alapelvei között szerepel a kölcsönösség (viszonosság) és a diszkrimináció mentesség, utóbbi keretében pedig a legnagyobb kedvezmény és a nemzeti elbánás elve. Ezek lényege, hogy adott WTO tagsággal bíró ország főszabály szerint valamennyi WTO tag számára diszkrimináció mentesen biztosítja a piacára való belépést különféle külkereskedelmi engedmények által. A kooperáció ezen formája a szabad kereskedelem hívei által támogatott forma, másrészt ennek tükrében a társadalmi csapdák közül *a fogoly dilemma kooperációs magatartásformájának egyik gyakorlati megvalósulása.*[158] A nem diszkriminatív kereskedelmi rendszereket az Európai Unió alapvetően a fejlett, nem európai államokkal (például Amerikai Egyesült Államokkal, Kínával vagy Japánnal) szemben működteti.

[156] Vö.: Palánkai, 2004: 263.

[157] A Kereskedelmi Világszervezet létrehozásáról szóló nemzetközi szerződést 1994. április 16-án Marrakeshben (Marokkó) írták alá.

[158] A Kereskedelmi Világszervezet tagjai ugyanis a jelentős mértékű kereskedelmi korlátozások kiszabása helyett a kooperálást, azaz az egymással szembeni kereskedelmi korlátok leépítését, a kereskedelmi kapcsolatok liberalizálását támogató magatartást választották, amely a szabadkereskedelem hívei szerint kölcsönös előnyökkel, nagyobb közös haszonnal jár a tagok számára. A fogoly dilemmáról részletesebben lásd: Nemec, 1999: 64–66.

Az utóbbi évszázad nemzetközi kereskedelmi kapcsolataiban megfigyelhető általános liberalizáció eredményeként *a vámok védelmi és kereskedelembefolyásoló szerepe egyre inkább marginalizálódik,*[159] *amely pénzügyi jogi aspektusból azt jelenti, hogy a (nemzeti) költségvetések közhatalmi jellegű vámbevételei csökkenő tendenciát mutatnak*. Az Európai Unió relációjában ez annyival kiegészítendő, hogy ezen vámbevételtől maga az Unió esik el, ugyanis az európai integrációt alkotó tagállamok a vámunió keretében és a Közösségek saját forrásainak rendszerét[160] kialakítva a Közösségek javára lemondtak a vámbevételekről, azoknak egy része (jelenleg 25%-a) csak a vám beszedésével kapcsolatos adminisztratív költségek fedezése céljából tartható vissza a vámot beszedő tagállam által. *Így a vámpolitika kizárólagos uniós hatáskörbe került, szabályozása és a vámból származó bevétel is uniós szinten jelenik meg, még ha annak meghatározott része a tagállami szintű költségvetés bevételeit is képezi. Ez a rendszer hasonlít az államháztartási jogban ismert átengedett központi adók*[161] *szabályrendszerére*, amely keretében az adó szabályozása központi szinten valósul meg, azonban az adott adóból származó bevétel egy része vagy egésze meg- illetve visszaosztásra kerül a szubnacionális kormányzati szintek között. Az átengedett központi adókból származó bevétel is több kormányzati szint költségvetésében jelenik meg, egyes kormányzati szintek feladatellátásának részbeni fedezetét szolgálja. A két jogintézmény között különbség azonban, hogy a meg- illetve visszaosztás indokai eltérőek (hiszen az átengedett központi adók közvetlenül nem az adók beszedésével kapcsolatos terhek kompenzációját szolgálják, hanem a helyi szintre delegált feladatellátás részbeni fedezetét biztosítják), a források pedig különböző kormányzati szinten jelennek meg.

A diszkriminációmentes kereskedelmi kapcsolatok a nemzetközi gazdasági kapcsolatok rendszerében valójában szinte kivételesnek minősülnek (ha diszkriminatívnak fogadjuk el egyes országcsoportok preferált kezelését a többi országokhoz képest). Tekintettel

[159] Ezt igazolja, hogy az ipari termékekre kivetett vám az 1940-es évek óta 40%-ról 5%-ra csökkent (Palánkai, 2004: 266.).

[160] A tagállami hozzájárulásokról a Közösségek saját forrásainak rendszerére való áttérést a Tanács 70/243/ESZAK, EGK, Euratom határozata szabályozta, a saját források jelenlegi szabályairól pedig a Tanács 2007/436/EK, Euratom határozata rendelkezik.

[161] Hazánkban átengedett központi adó például a személyi jövedelemadó és a belföldi rendszámú gépjárművek után fizetett gépjárműadó. A személyi jövedelemadó 40%-a kerül az önkormányzati alrendszerhez (ennek 32%-a redisztributív jelleggel újraelosztásra kerül a jövedelemkülönbség mérséklése céljából), a gépjárműadónak pedig a 100%-a kerül vissza az azt beszedő települési önkormányzathoz.

arra, hogy a WTO tagjainak körülbelül kétharmadát a fejlődő országok teszik ki, akik számára a többi tag általában egyoldalú kereskedelmi preferenciát biztosít, az előző megállapítás igazolódni látszik. Ezt a megállapítást erősíti továbbá az is, hogy a 20. század második felétől a korábbiaknál jelentősebb regionális integrációs folyamat tanúi lehetünk, amely tovább differenciálja a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokat. A kereskedelmi kapcsolatok homogén rendszerén tehát áttörést jelent a kereskedelmi kapcsolatok közötti különbségtétel, amely egyik formája a *preferenciális kereskedelmi zónák* kialakítása, kedvezményesebb elbánásban részesítve a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban egyes államokat a többi államokhoz képest. A preferenciális kereskedelmi zónák kialakítása – a fentiek alapján – általában kívül esik a gazdasági integráció szakirodalom által meghatározott szakaszain.[162]

A preferenciális zónákat megkülönböztethetjük aszerint, hogy egyoldalú vagy kölcsönös (viszonyosságon alapuló) a kedvezmények nyújtása. A jelenlegi kereskedelmi kapcsolatok rendszerében az *egyoldalú preferenciális kapcsolatokra* példa az Európai Unió és a fejlődő országok közötti uniós általános preferenciarendszer (Generalised System of Preferences, GSP), amely általános és nem diszkriminatív feltételrendszer alapján 176 arra jogosult fejlődő ország és terület részére biztosít preferenciális hozzáférést az Unió piacaihoz.[163] Ennek alapja tehát a fejlődő országok számára viszonzás nélküli, egyoldalú vámkedvezmények biztosítása.[164] A GSP-rendszer számos termékre kiterjed, de nem teljes körű. A jelenlegi uniós preferenciarendszert háromféle működési mechanizmus jellemzi: az általános kedvezmények, a különleges ösztönző előírás („GSP+”), amely a a fenntartható fejlődés és a felelősségteljes kormányzás érdekében további ösztönző preferenciákat kínál, valamint a legkedvezményesebb „mindent, csak fegyvert ne” előírás (Everything But Arms), amely vám- és kvótamentes hozzáférést biztosít az Unió piacaihoz a legkevésbé fejlett országok számára.[165]

A preferenciális zónák kialakítása *pénzügyi jogi relevanciával* bír, hiszen a költségvetés vámbevételeit (a liberalizált kereskedelmi kapcsolatok következtében csökkenő vámokon túl) tovább redukálja. Az uniós közpénzügyek kapcsán a preferenciális

[162] Vígh, 2010: 87.
[163] SEC(2011)537, 2.
[164] A GSP-rendszer végrehajtására három évente egymást követő rendeletekkel kerül sor. A jelenlegi ciklus 2012. január 1-jén kezdődött.
[165] SEC(2011)537, 2–3.

övezetek egyéb pénzügyi jogi vonatkozásait a következő szerkezeti egységben esettanulmány jelleggel dolgozom fel.

1.1 Esettanulmány: Az Unió fejlesztési és együttműködési megállapodásainak pénzügyi jogi aspektusai

A gazdasági integrációk rendszertanának meghatározása keretében került vizsgálataim hatókörébe az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció fejlesztési és együttműködési kapcsolatainak rendszere. Amint az már korábban is megállapításra került, a gazdasági integrációk szakaszain kívüli formák a preferenciális kereskedelmi szerződések és a szabadkereskedelmi megállapodások. Pénzügyi jogi aspektusból több szempontból is releváns az Unió külkapcsolati rendszerén belül a harmadik országokkal szembeni uniós nemzetközi fejlesztéspolitika sajátosságainak a feltárása. A harmadik országokkal kötött preferenciális szerződések csökkentik, a szabadkereskedelmi megállapodások pedig megszüntetik a szerződő felek közötti vámot, ezen kereskedelmi megállapodások pedig egyaránt csökkentik az Unió és a tagállamai költségvetésének bevételeit is.[166] Az EU relációjában a GSP-rendszer által és a szabadkereskedelmi megállapodásokkal érintett fejlődő országokkal, illetve más harmadik államokkal[167] való együttműködés azonban nem pusztán az uniós költségvetés vámbevételeinek csökkenését eredményezi. Emellett ugyanis az uniós költségvetés kiadási oldalát is befolyásolja az Unió által kötött fejlesztési és együttműködési megállapodások rendszere, hiszen ezek keretében nemcsak vámpreferenciákról, a szerződésekben részt vevő országok közötti kereskedelem liberalizálásáról állapodhatnak meg, illetve vállalhat az Unió kötelezettséget, hanem jelentős összegű fejlesztési támogatások nyújtására is sor kerülhet. Az Európai Unió, mint globális szereplő, jelentős fejlesztési, valamint pénzügyi, gazdasági és technikai együttműködési intézkedéseket vállal harmadik országokkal szemben, amely pénzügyi jogi relevanciával bír.

A fejlődő és más harmadik országok számára biztosított uniós fejlesztési és együttműködési források meghatározását megelőzően szükséges az Unió nemzetközi

[166] Ezen elmaradó bevételek pontos meghatározása nem áll módunkban.
[167] A szabad kereskedelem fokozatos, aszimmetrikus kiépítésére került sor például a kilencvenes évektől az unióhoz való csatlakozásukig a kelet-közép-európai államok és az Európai Közösségek között. Ennek jogi kereteit az európai megállapodások adták (hazánk esetében az európai megállapodás megkötésére 1991. december 16-án, Brüsszelben került sor).

fejlesztéspolitikájának rendszertani elhelyezése, amely több aspektusból lehetséges. Egyrészt az európai nemzetközi fejlesztéspolitikának két pillére van: az egyik pillér a tagállamok – alapvetően bilaterális – nemzetközi fejlesztéspolitikája, amely keretében a tagállami hatáskörben hozott fejlesztéspolitikai intézkedések kapcsán az Unió koordinációs és együttműködési fórumokat biztosíthat. A másik pillér pedig az EU nemzetközi fejlesztéspolitikája, amely keretei között az Európai Unió a közös költségvetésből és az Európai Fejlesztési Alapból, valamint az Európai Beruházási Bank által nyújt humanitárius segélyeket, visszatérítendő, illetve vissza nem térítendő fejlesztési támogatásokat a fejlődő országok számára.[168] Az Európai Unió tehát a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik a fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás területén.[169] Az európai nemzetközi fejlesztéspolitika keretében nyújtott támogatások 80%-át a tagállami nemzetközi fejlesztéspolitikák biztosítják, mindemellett az uniós fejlesztéspolitika jelentősége sem vitatható, hiszen a második pillér keretében annyi segély folyósítására kerül sor, mint a Világbankhoz tartozó Nemzetközi Fejlesztési Tanács és az ENSZ keretében együttesen.[170] A két pillér a valóságban összemosódhat, hiszen az EUMSz 210. cikke is úgy rendelkezik, hogy az Unió és a tagállamok nemzetközi fejlesztési tevékenységeik kiegészítő jellegének és eredményességének előmozdítás érdekében összehangolják fejlesztési együttműködésre vonatkozó politikáikat, együttesen is felléphetnek, továbbá a tagállamok szükség szerint hozzájárulnak az uniós segélyprogramok végrehajtásához. Tehát *az európai nemzetközi fejlesztéspolitika megvalósításának és finanszírozásának a mechanizmusa egyaránt megoszlik és össze is mosódhat az uniós és a tagállami kormányzati szint között.* Emellett a tagállamok és az Unió fejlesztési közpolitikáinak figyelemmel kell lenni a nemzetközi kötelezettségekre, a WTO, az ENSZ és az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága által meghatározott elvekre is, tehát az európai nemzetközi fejlesztéspolitika egy nagyobb, világméretű közpolitikai rendszer koherens részeként kell, hogy működjön.[171]

Más aspektusból az uniós nemzetközi fejlesztéspolitika több uniós közpolitikával is szoros kapcsolatban áll, azoktól olykor nehezen elválasztható.[172] Az Unió nemzetközi

[168] Vö.: Vígh, 2010: 87–91.; Szent-Iványi, 2010: 103.
[169] EUMSz 4. cikk (4) bekezdés.
[170] Vígh, 2010: 87–91.; Szent-Iványi, 2010: 103–104.
[171] Vö.: Varju, 2010: 168.
[172] Ezt jól igazolja az is, hogy a Bizottság, aki az uniós fejlesztéspolitika végrehajtásáért felel, több főigazgatóságon keresztül látja el ezen feladatait. A Fejlesztési Főigazgatóság például az Európai Fejlesztési Alap és az ACP országokkal kapcsolatos feladatokért felel, a Bővítési Főigazgatóság kezeli a

fejlesztéspolitikája ugyanis szorosan kapcsolódik az EU külkapcsolati rendszerének részét képező közös kül- és biztonságpolitikához,[173] valamint a közös kereskedelempolitikához is. Emellett egyes uniós belső politikákhoz is kapcsolható, így például az uniós agrárpolitika piacvédő, protekcionista intézkedései akadályozhatják a fejlődő országok agrártermékeinek az uniós piacra való jutását.

Sajátos, de a szerző által szükségesnek vélt kategorizálás lehet végül az uniós fejlesztéspolitika két dimenziója: a belső és a külső. Az uniós fejlesztéspolitika belső dimenziója alatt ugyanis az Unió által az európai integráció tagállamai, azok egyes szubnacionális területi egységei számára nyújtott fejlesztési támogatásokat értem,[174] melynek pénzügyi hátterét az uniós költségvetés, valamint az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap biztosítja. Az uniós fejlesztéspolitika másik, külső dimenziója pedig a fent említett uniós nemzetközi fejlesztéspolitikát jelenti. Az uniós nemzetközi fejlesztéspolitika finanszírozását szintén több pénzeszközből biztosítja az Unió: az uniós költségvetésen kívül az Európai Fejlesztési Alap és az Európai Beruházási Bank[175] is hozzájárul az uniós nemzetközi fejlesztéspolitika finanszírozásához. Az uniós fejlesztéspolitika kifejezés alatt elsődlegesen annak külső dimenzióját értjük,[176] a belső dimenziót alapvetően az uniós támogatáspolitika, azon belül az uniós kohéziós és regionális politika, továbbá az uniós strukturális politika kifejezésekkel helyettesítjük, ezért a továbbiakban – a szerző által vitatott, de

---

tagjelölt és potenciálisan tagjelölt országok támogatásait és kapcsolatait, a Külkapcsolati Főigazgatóság más térségekkel való fejlesztéspolitika végrehajtásáért felel, a Europe Aid Főigazgatóság a fejlesztésekkel kapcsolatos operatív munkákat végzi, az ECHO Főigazgatóság a humanitárius segélyezéssel foglalkozik, a Kereskedelmi Főigazgatóság a kereskedelmi kapcsolatokért és a kereskedelmi preferenciák kidolgozásáért felel, a Mezőgazdasági Főigazgatóság pedig a mezőgazdasági preferenciák és kvóták meghatározása által kapcsolódik az Unió külkapcsolati rendszeréhez. Erről bővebben lásd: Szent-Iványi, 2010: 112.

[173] A közös kül- és biztonságpolitika finanszírozásának tanulmányozására a dolgozat nem tér ki. Erről lásd: Kozma T., 2010: 69–79.

[174] Az államok gazdaságpolitikája keretében tárgyalt fejlesztéspolitika, mint horizontális politika, különböző szempontok alapján (pl. gazdasági, társadalmi és földrajzi adottságok alapján) biztosítja a diszparitás csökkentését. Ennek analógiájára az uniós közpolitikai keretek között is működő rendszer a belső gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését célzó fejlesztési támogatások rendszere, amely az uniós kohéziós politika alapját képezi. A gazdasági szerkezeti változásokat célzó, fejlesztést előmozdító támogatásokat pedig strukturális támogatásként definiálhatjuk, így a strukturális politikához szorosan kapcsolódik az uniós regionális politika támogatási rendszere. A fejlesztéspolitika, mint horizontális politika emellett további uniós közpolitikák egyes elemeit is lefedheti, így például a közlekedés vagy az agrárpolitikát (ezen belül különösen a vidékfejlesztési politikát) is.

[175] Az Európai Beruházási Alap kizárólag az Európai Unió tagállamaiban, Horvátországban, Törökországban és az EFTA-államokban (Izlandon, Liechtensteinben, Norvégiában és Svájcban) fejti ki tevékenységét, azaz a fejlődő országok számára nem nyújt fejlesztési támogatást. Forrás: http://www.eif.org/what_we_do/index.htm (2011.10.31.)

[176] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban EUMSz) 208-214. cikkei rendelkeznek az Unió külső tevékenységei keretében az uniós fejlesztési együttműködésekről, illetve fejlesztéspolitikáról, valamint a humanitárius segítségnyújtásról.

alkalmazott – uniós gyakorlatnak megfelelően az uniós fejlesztéspolitika terminológiáját az Unió nemzetközi fejlesztési politikájával azonosítom.

A jelenlegi uniós nemzetközi fejlesztéspolitika alapvető szabályait az alábbiak szerint strukturálhatjuk. A nemzetközi fejlesztési együttműködések elvi kereteit a 2000-ben elfogadott ENSZ Milleniumi Fejlesztési Célkitűzések adják.[177] Ennek keretében 2005. december 20-án a Tanács, a Parlament és a Bizottság közösen elfogadta „Az európai konszenzus" szakpolitikai nyilatkozatot a fejlesztéspolitikáról, amely – figyelemmel a milleniumi célkitűzésekre és az uniós fejlesztéspolitika reformtörekvéseire – újrafogalmazta az uniós fejlesztéspolitika alapjait (céljait, elveit, stratégiákat stb.). A Lisszaboni Szerződés nem módosította alapvetően a fejlesztési politika elsődleges jogi alapjait (EUMSz. 208-210. cikk), ugyanakkor átvette az EU fejlesztési politikájáról szóló európai konszenzus közösségi vívmányait, a szegénység elleni küzdelmet a fejlesztési politika fő célkitűzéseként nevesítve[178] (EUSz 3. cikk (5) bekezdés). Az uniós nemzetközi fejlesztési politika kereteit képezik továbbá az EUMSz 211. cikke alapján kötött egy- vagy kétoldalú együttműködési megállapodások, az EUMSz 217. cikke alapján kötött társulási megállapodások, valamint a tengeren túli országokra és területekre[179] vonatkozó sajátos rendelkezések (EUMSz 198-204. cikkek).[180] Emellett a nemzetközi együttműködés általános kereteit adják a nemzetközi szerződésekre, illetve kapcsolatokra vonatkozó szerződéses rendelkezések (EUMSz 216-221. cikkek).

A Közösségek, illetve az Unió fejlesztéspolitikája az utóbbi évtizedekben jelentős változásokon ment keresztül. Az Európai Gazdasági Közösség (továbbiakban EGK) létrehozásáról szóló Római Szerződés az alapító tagállamok gyarmati területeit társult területekké nyilvánította, lehetővé téve többek között az ezen területekkel való kereskedelmi kapcsolatok kedvezményesebb kezelését. Az európai integráció első bővülésének hajnalán, tekintettel a csatlakozni kívánó Nagy-Britannia egykori gyarmataival való kiterjedt gazdasági kapcsolatrendszerére, az EGK nemzetközi fejlesztési tevékenysége megerősödött, melynek korábbinál szélesebb közpolitikai

[177] Varju, 2010: 168.
[178] http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/general/article_7253_hu.htm (2011.10.30.)
[179] Az EUMSz 198. cikke értelmében a tengeren túli országok és területek a Dániával, Franciaországgal, Hollandiával és az Egyesült Királysággal különleges kapcsolatban álló, Európán kívüli országok és területek, listáját a Szerződések II. Melléklete tartalmazza.
[180] Varju Márton szerint a tengeren túli országokra és területekre vonatkozó szerződéses rendelkezések a fejlesztési politika eszközeinek megkettőződését jelentik. Erről lásd: Varju, 2010: 168.

kereteit a Bizottság 1971-es memoranduma[181] teremtette meg. E szerint az alapvetően az afrikai, karib-tengeri és csendes óceáni (ACP) országokra fókuszáló közösségi nemzetközi fejlesztéspolitikának egyrészt biztosítania kell a kereskedelmi kapcsolatok megerősítését (egy preferenciális kereskedelmi rendszer létrehozását és működtetését), másrészt fejlesztési segélyezési rendszert kell működtetnie. Ezen kötelezettségvállalást fémjelezte az általános preferencia rendszer 1971-es kialakítása, valamint az Európai Fejlesztési Alap következő ciklusának (1975-1980) az első loméi konvenció keretében biztosított forrástöbblete (amíg 1970-1975 között 828 millió EUA, addig 1975-1980 között 3.072 millió ECU[182] állt rendelkezésre az EFA keretében).[183] A közösségi nemzetközi fejlesztéspolitika a kilencvenes évek átrendeződő világpiaci helyzetére is reagált. A Közép- és Kelet-Európában zajló politikai és gazdasági rendszerváltás, a feltörekvő latin-amerikai és ázsiai államok egyaránt kihatottak a Közösségek külkapcsolati rendszerének változásaira. A fejlesztési és együttműködési megállapodások kvantitatív és kvalitatív változásokon is átmentek. A közösségi kereskedelem- és fejlesztéspolitika a kilencvenes években kiterjesztette hatókörét az ázsiai és latin-amerikai (Asian and Latin-American Countries, ALA) fejlődő, illetve feltörekvő államokra, valamint a kelet-közép-európai államokra, a mediterrán államokra és a volt szovjet utódállamokra is. A kilencvenes években bővülő fejlesztési és együttműködési megállapodásokhoz kapcsolódó közösségi támogatásokat alapvetően a közösségi költségvetés új pénzeszközein[184] keresztül biztosították, ezáltal növelve, de egyben komplexebbé és bonyolultabbá téve a közösségi fejlesztési támogatások rendszerét. Ez hogyan jelent meg a Közösségek költségvetésében?

A 2000-2006-os időszakban a közösségi költségvetés keretein belül az alábbi főbb pénzeszközök álltak rendelkezésre a közösségi fejlesztési és együttműködési kapcsolatok (ezen belül kiemelten az előcsatlakozási stratégia) finanszírozására:

- Előcsatlakozási alapokként tíz kelet-közép-európai ország (Ciprus és Málta kivételével az Európai Unióba 2004-ben és 2007-ben belépő tagállamok) támogatására szolgált a létrehozása óta többször módosított PHARE,[185] valamint

[181] SEC(1970)2700, melyet a tagállamok 1972-ben erősítettek meg. Erről részletesebben lásd: Varju, 2010: 164.
[182] Az EUA (European Unit of Account) és az ECU (European Currency Unit) pénzügyi elszámolási egységek az euró elszámolási egységként való megjelenéséig.
[183] Az EFA ciklusai keretében biztosított támogatásokról részletesebben lásd: Szent-Iványi, 2010: 106.
[184] Ezekről részletesebben lásd: Csűrös, 2007a: 126.
[185] A Tanács 1266/1999/EK rendelete.

az 1999-ben létrehozott ISPA[186] és SAPARD[187] pénzeszközök, amelyek együttes preferált kezelését igazolta a 2000-2006 közötti pénzügyi keret kiadásai között új, külön fejezetként való szerepeltetése.[188]

- Ciprus és Málta támogatását az előcsatlakozási stratégia keretében működtetett, de az előcsatlakozási alapoktól elkülönült pénzeszköz[189] szolgálta.
- Törökország előcsatlakozási pénzügyi támogatását a Tanács 2500/2001/EK rendelete szabályozta.
- Az Újjáépítési, Fejlesztési és Stabilizációs Alap[190] (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, CARDS) felállításával a dél-szláv államok támogatására 1996-ban létrehozott OBNOVA szabályainak módosítására, kiegészítésére került sor – kiszélesítve a támogatásra jogosultak körét Albániával.
- Az 1488/96/EK tanácsi rendelettel létrehozott MEDA program módosításával[191] az Euró-Mediterrán partnerség keretében a mediterrán országok támogatására is sor került a 2000-2006 közötti költségvetési ciklus alatt.
- A volt szovjet (kelet-európai és közép-ázsiai) utódállamok támogatására a TACIS program[192] keretében került sor.
- Az Európai Unió, valamint Észak-Amerika, a Távol-Kelet és Ausztrálázsia ipari országai közötti együttműködés és a kereskedelmi kapcsolatok előmozdítására külön mechanizmust hoztak létre.[193]

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a kelet-közép-európai rendszerváltó országokkal kötött európai megállapodások keretében végrehajtott együttműködés erősítése és a csatlakozásra való felkészülés biztosítása érdekében a *2000-2006 közötti költségvetési ciklus idejére újraszabályozták és kibővítették a rendelkezésre álló pénzeszközök rendszerét.* Az új, előcsatlakozási támogatás elnevezésű hetedik kiadási fejezet keretében 2000-2006 között (illetve a társult országok csatlakozásáig) 21,84 milliárd

[186] A Tanács 1267/1999/EK rendelete.
[187] A Tanács 1268/1999/EK rendelete.
[188] A 2004-es csatlakozások, valamint Horvátország 2004. június 1-jétől való tagjelölt státusza egyaránt szükségszerűvé tette az előcsatlakozási alapok rendeleteinek módosítását, amelyek értelmében az előcsatlakozási alapokból nyújtott támogatásra való jogosultság Bulgáriát, Romániát és Horvátországot illette meg.
[189] A Tanács 555/2000/EK rendelete.
[190] A Tanács 2666/2000/EK rendelete.
[191] A Tanács 2698/2000/EK rendelete.
[192] A Tanács 99/2000/EK, Euratom rendelete.
[193] A Tanács 382/2001/EK rendelete.

euró összegű támogatás allokációját biztosította a Közösségek költségvetése. A nem társult harmadik államokkal való fejlesztési együttműködés finanszírozására pedig a negyedik, külső fellépések elnevezésű kiadási fejezet keretében került sor (a külső fellépések céljából rendelkezésre bocsátott támogatások összege 2000-2006 között összesen 32,06 milliárd euró volt).[194] Ezen kiadási fejezeten belül került sor például a MEDA támogatásainak elosztására is, amelynek összege az 1995-1999 közötti 3,435 milliárd euróról 2000-2006 között 5,35 milliárd euróra emelkedett.[195]

Emellett az ezredfordulón a költségvetésen kívüli közösségi fejlesztési támogatási rendszer átalakítására is sor került. Az egyszerűsítés és a hatékonyabbá tétel érdekében megkötötték a loméi konvenciókat jelentősen módosító Cotonoui Egyezményt,[196] valamint átalakították az Európai Fejlesztési Alapból nyújtott támogatások rendszerét. Ezáltal erősödött a vissza nem térítendő támogatások körében a feltételhez kötöttség, nagyobb hangsúlyt kapott a földrajzi alapú forrásallokáció helyett a tematikus alapú allokáció, nőtt a támogatások rendszerének átláthatósága stb.

Valamennyi, harmadik országgal szembeni segélyezési politika kapcsán az EU és tagállamai a mexikói Monterreyben rendezett 2002-es ENSZ konferencián, majd az Európai Tanács 2002-es barcelonai ülésén egyoldalú kötelezettséget vállaltak a tekintetben, hogy az általuk együttesen folyósított segélyek összegét 2015-ig a Közösség átlagában a GNI 0,7%-ára emelik.[197]

A fent említett elsődleges jogi szabályozás és reformok alapján, *az Unió külkapcsolati rendszerében a fejlesztési és együttműködési megállapodások finanszírozása jelenleg* az alábbiak szerint valósul meg. Az ACP országokkal folytatott multilaterális kapcsolatokat a 2000-ben megkötött Cotonoui Egyezmény szabályozza, illetve az új, kölcsönösségen alapuló kereskedelmi rendszert kiépítő, 2002-től meginduló tárgyalások keretében megkötendő gazdasági társulási megállapodások rendezik. Ennek keretében az Unió által biztosított pénzügyi eszközök egyrészt a vám- és kvótakedvezmények, illetve -mentességek, másrészt pedig az alapvetően az Európai Fejlesztési Alap (European Development Fund) által biztosított fejlesztési támogatások. Az Európai Fejlesztési Alap mellett az Európai Beruházási Bank (European Investment Bank) által

[194] Intézményközi megállapodás (1999. május 6.), I. és II. melléklet.
[195] Vígh, 2010: 84.
[196] Pardavi, 2010: 66.
[197] Vígh, 2010: 96–99.; Szent-Iványi, 2010: 108–109.

nyújtott kedvezményes hitelek, kockázati tőkék és garanciák is hozzájárulnak az ACP országok fejlesztéséhez.

Az Európai Fejlesztési Alap tízedik ciklusának forrásallokációja az alábbiak szerint alakul: az ACP országoknak 21,966 milliárd euró, a tengeren túli országoknak és területeknek 0,286 milliárd euró, a működési költségek finanszírozására a Bizottságnak 0,43 milliárd euró áll rendelkezésre 2008-2013 között.[198]

A tengeren túli országokkal és területekkel (Overseas Countries and Territories, OCTs) folytatott együttműködést jelenleg a Tanács 2001/822/EK tengerentúli társulási határozata szabályozza, az együttműködést pedig alapvetően az Európai Fejlesztési Alap finanszírozza.

Az ACP országokon kívüli fejlődő országokkal folytatott, fejlesztést célzó kereskedelem feltételeit az egyes együttműködési vagy társulási megállapodások rögzítik. Az együttműködés közpénzügyi hátterét egyrészt az 1971 óta működő, háromévente felülvizsgált Általános Preferencia Rendszer keretében az Unió által egyoldalúan nyújtott kereskedelmi kedvezmények adják. A kedvezményes vámtarifarendszerek mellett közvetlen pénzügyi támogatást jelenleg az Unió 2007-2013. közötti időszakra megállapított pénzügyi kerete[199] biztosít.

A fentiek alapján látható tehát, hogy az uniós nemzetközi fejlesztéspolitika keretében a finanszírozási rendszer két részre oszlik. Az ACP országok fejlesztési támogatásait alapvetően a közös költségvetésen kívüli Európai Fejlesztési Alap, míg a többi fejlesztési támogatásra jogosult ország támogatásait alapvetően az uniós költségvetés biztosítja. Emellett mindkét rendszer finanszírozásához hozzájárul az Európai Beruházási Bank.[200] Az alábbiakban az Európai Fejlesztési Alapból és a közös költségvetésből nyújtott támogatások főbb sajátosságai kerülnek meghatározásra.

Az *Európai Fejlesztési Alap* eljárási és elszámolási szabályait a Cotonoui Egyezmény és annak mellékletei fektetik le. Az Európai Fejlesztési Alap az uniós közös költségvetéstől elkülönülő, kormányközi jelleggel működő, az Európai Bizottság által

[198] COM(2011) 471, 4.

[199] Intézményközi megállapodás (2006. május 17.).

[200] Az Európai Beruházási Bank 1993-tól nyújt kedvezményes hitelt és egyéb pénzügyi segítséget az ázsiai és latin-amerikai országok (ALA országcsoport) számára az EU együttműködési stratégiája, valamint az Unió más együttműködési és fejlesztési programja és eszköze támogatása céljából. 2007-2013 között, a negyedik ALA keretében 3,8 milliárd euró összegű hitelnyújtási keretet biztosít, ezen belül 2,8 milliárd eurót Latin-Amerika, 1 milliárd eurót pedig Ázsia támogatásra jogosult országai számára. Ezen keretek azonban nincsenek továbbbontva országonként. Érdekességként említhető, hogy például Kína és Chile is benne van a visszatérítendő támogatásra jogosult országok listájában. Forrás: http://www.eib.org/projects/regions/ala/index.htm (2011.11.01.)

kezelt pénzügyi alap, amely forrásait az uniós tagállamok elkülönült befizetései adják.[201] Az Európai Fejlesztési Alap (továbbiakban EFA) finanszírozási ciklusai a partnerségi megállapodások időtartamához kötődnek, amelyek nem esnek egybe az EU többéves pénzügyi kerete által lefedett időintervallumokkal. A jelenlegi, tizedik EFA ciklus (2008-2013) alatt rendelkezésre álló pénzügyi keret 22,682 milliárd euró,[202] amely allokációjára különböző finanszírozási technikák (pl. beruházási célú, vissza nem térítendő támogatások, adományok, visszatérítendő fejlesztési hitelek stb.) keretében kerülhet sor. Az Európai Fejlesztési Alap eddigi támogatásait a 3. táblázat rendszerezi.

3. táblázat

Az Európai Fejlesztési Alap (EFA) támogatási rendszerének ciklusai és összegei

EFA ciklus	időszak	Vonatkozó partnerségi megállapodás	EFA támogatásainak nagysága (millió EUA/ECU/EUR)
1. EFA	1959-1964	nincs partnerségi megállapodás	581
2. EFA	1964-1970	1. Yaondéi Konvenció	666
3. EFA	1970-1975	2. Yaondéi Konvenció	828
4. EFA	1975-1980	1. Loméi Konvenció	3.072
5. EFA	1980-1985	2. Loméi Konvenció	4.742
6. EFA	1985-1990	3. Loméi Konvenció	7.400
7. EFA	1990-1995	4. Loméi Konvenció	10.800
8. EFA	1995-2000	módosított 4. Loméi Konvenció	12.967
9. EFA	2000-2007	Cotonoui Egyezmény	13.500
10. EFA	2008-2013	módosított Cotonoui Egyezmény	22.682
Összesen	*1959-2013*	-	*77.238*

Forrás: Kengyel, 2010: 106. alapján saját szerkesztés

A táblázat alapján megállapítható, hogy az EFA támogatásainak keretösszege folyamatosan nő, jelentős emelkedés pedig az 1. Loméi Konvenció és a módosított Cotonoui Egyezmény időszakában mutatható ki.

Az uniós költségvetésből nyújtott támogatások alapvető szabályait a többször módosított 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet határozza meg. A jelenlegi többéves pénzügyi

[201] A legnagyobb befizető Franciaország és Németország. A befizetések nagysága határozza meg a szavazatok súlyát az EFA-val kapcsolatos döntések meghozatalára létrehozott külön bizottság, az EFA Bizottság ülésein. Az EFA Bizottság ülésein – bár szavazati jog nélkül, de – részt vesz az Európai Bizottság képviselője mellett az Európai Beruházási Bank képviselője is. Ez a szabály álláspontom szerint az uniós nemzetközi fejlesztéspolitika keretében nyújtott fejlesztési támogatások koherenciáját hivatott szolgálni. Az Európai Fejlesztési Alap működési mechanizmusáról részletesebben lásd: Szent-Iványi, 2010: 105–106., 114–115.

[202] Szent-Iványi, 2010: 114.

keret negyedik fejezetéből kerül tehát részben finanszírozásra az Unió harmadik országok számára biztosított gazdasági, pénzügyi, technikai, humanitárius és makrogazdasági segítségnyújtása. A 2007-2013-as költségvetési időszakra vonatkozó pénzügyi rendeletek megállapítása során, az uniós külső segítségnyújtás hatékonyságának növelése céljából a segítségnyújtás tervezését és allokációját szabályozó új rendeletcsomag került elfogadásra, amely keretében alapvetően a következő pénzeszközök szabályozása valósul meg:[203]

- Fejlesztési Együttműködési Eszköz (Development Cooperation Instrument, DCI);[204]
- Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA);[205]
- Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI);[206]
- az iparosodott és egyéb, magas jövedelmű országokkal és területekkel folytatott együttműködés finanszírozási eszköze (financing instrument for cooperation with industrialised and other high-income countries and territories);[207]
- a humanitárius segítségnyújtás támogatásai (humanitarian aid) a korábbi szabályok[208] alapján;
- Stabilitási Eszköz (Instrument for Stability, IS);[209]
- a nukleáris biztonság célját szolgáló együttműködési eszköz (Instrument for Nuclear Safety Cooperation, INSC);[210]
- a demokrácia és az emberi jogok világszintű előmozdítása finanszírozási eszköze, továbbiakban a demokrácia és az emberi jogok európai eszköze (financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide).[211]

Ezen pénzügyi eszközöket pedig több uniós szakpolitikához is hozzárendelhetjük. 2007-2013 között az EU többéves pénzügyi keretének negyedik (EU, mint globális szereplő)

[203] A Tanács 300/2007/Euratom rendelete.
[204] Az Európai Parlament és a Tanács 1905/2006/EK rendelete.
[205] A Tanács 1085/2006/EK rendelete.
[206] Az Európai Parlament és a Tanács 2006/1638/EK rendelete.
[207] A Tanács 1934/2006/EK rendelete.
[208] A Tanács 1257/96/EK rendelete.
[209] Az Európai Parlament és a Tanács 1717/2006/EK rendelete.
[210] A Tanács 300/2007/Euratom rendelete.
[211] Az Európai Parlament és a Tanács 1889/2006/EK rendelete.

fejezete keretében kerül sor az EU és a fejlődő országok közötti fejlesztési és gazdasági (kereskedelmi) együttműködés finanszírozására, a fejlett országokkal való gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés (ezen belül a szomszédságpolitika), valamint a humanitárius segítségnyújtás támogatására is.

A külső kapcsolatok finanszírozása[212] tehát több uniós szakpolitikát is lefed.

1. Egyrészt lefedi az *uniós kereskedelempolitika* finanszírozását, figyelemmel viszont arra, hogy a kereskedelempolitika a GSP-rendszer miatt elsődlegesen kieső vámbevételként kapcsolható az uniós költségvetés bevételi oldalához, költségvetési kiadásként pedig a fejlesztési együttműködés keretében nyújtott fejlesztési és kereskedelmi támogatások (együttműködési programok) formájában jelenhet meg.
2. A többéves pénzügyi keret negyedik fejezete másrészt lefedi az *uniós nemzetközi fejlesztéspolitikához* kapcsolódó fejlesztési támogatásokat, amelyek az uniós költségvetés kiadási oldalán jelennek meg. Ezeket a támogatásokat elsődlegesen a 2007-2013-as pénzügyi keret Fejlesztési Együttműködési Eszköze nyújtja a fejlődő országok (ezen belül elsődlegesen az ALA országok)[213] számára.[214]

   Az uniós fejlesztési és kereskedelempolitikához (1. és 2. csoport) kapcsolódó támogatások finanszírozását a közös költségvetésen kívül az Európai Fejlesztési

[212] A többéves pénzügyi keret egyes tételei közötti átcsoportosítás és az általános tartalékként szolgáló rugalmassági eszköz aktiválása esetén az említett uniós külpolitikák finanszírozásának struktúrája módosulhat.

[213] Az ázsiai és latin-amerikai országok (ALA országok) számára emellett az Európai Beruházási Bank 1993-tól nyújt kedvezményes hitelt és egyéb pénzügyi segítséget. A negyedik ALA keretében, 2007-2013 között 3,8 milliárd euró áll rendelkezésre az Európai Beruházási Bank forrásaiból. Forrás: http://www.eib.org/projects/regions/ala/index.htm (2011.11.01.)

[214] 2007-2013 között a Fejlesztési Együttműködési Eszköz (DCI) keretében rendelkezésre álló referenciaösszeg 16,897 milliárd euró, amelyből 10,057 milliárd a földrajzi programok, 5,596 milliárd a tematikus programok és 1,244 milliárd a cukorról szóló jegyzőkönyvet aláíró AKCS-országok támogatására fordítható. A földrajzi programok kedvezményezett régiói: Latin- Amerika, Ázsia, Közel-Kelet és Dél-Afrika. Ennek keretében támogatásra azok az államok jogosultak, amelyek szerepelnek az OECD Fejlesztési Segítségnyújtási Bizottsága (DAC) támogatásában részesülő országok, azaz a fejlődő országok jegyzékében. A földrajzi programok mellett öt tematikus program is szerepel a támogatások listáján, amelyekből viszont az afrikai, karib-tengeri és csendes óceáni (ACP) országok is támogathatók. Végül a kísérő intézkedések programja szintén egyes ACP országokat jogosít fel támogatásra, méghozzá azt a 18 országot, amely a cukorról szóló jegyzőkönyvet aláírta. Ezekből a megállapításokból több következtetés is levonható: egyrészt az Európai Fejlesztési Alapból nyújtott támogatások mellett az ACP országok az uniós költségvetés keretében meghatározott fejlesztési együttműködési eszközből is támogatottakká válhatnak. Másrészt így a tematikus programok alkalmazási köre nagyobb, mint az általuk kiegészített földrajzi programok alkalmazási köre. Forrás: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/l14173_hu.htm (2011.11.02.)

Alap (tipikusan a fejlődő országokon belüli ACP országok esetében) és az Európai Beruházási Bank (valamennyi fejlődő ország esetében) is biztosítja.

3. A többéves pénzügyi keret negyedik fejezete keretében nyújtott támogatások kiterjednek továbbá a fejlődő országokon kívüli harmadik országoknak (*gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés* keretében) nyújtott támogatásokra, amelyeknek összhangban kell lenniük az Unió fejlesztési politikájával.[215]
   a) A fejlett országokkal való általános együttműködés finanszírozását a 2007-2013 közötti időszakban elsődlegesen az iparosodott és egyéb, magas jövedelmű országokkal és területekkel folytatott együttműködést finanszírozó eszköz szolgálja.
   b) A fejlett országokkal való gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködés általános támogatásához képest preferáltak, ezért külön alcsoportként nevesíthetők az *uniós szomszédságpolitika* keretében nyújtott támogatások, amelyek a költségvetés negyedik fejezetének 30%-át adják.[216] A szomszédságpolitikához két pénzeszköz kapcsolható jelenleg: az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (ENPI),[217] valamint az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA).[218]
4. A többéves pénzügyi keret negyedik fejezete keretében kerül sor az *uniós humanitárius segítségnyújtás* (ECHO)[219] finanszírozására, amelyet kiegészít a többéves pénzügyi keret sürgősségi segélyre képzett tartaléka.[220] A Tanács 1257/96/EK rendelete határozza meg a humanitárius segítségnyújtás alapvető szabályait.[221]
5. A 2007-2013-as pénzügyi keret emellett további *speciális, külkapcsolati preferenciákat*, szükségleteket is finanszíroz. Így például:

[215] EUMSz 212. cikk (1) bekezdés.
[216] Csűrös, 2007a: 126.
[217] Az ENPI jogutódja többek között a korábbi mediterrán térség támogatására létrehozott MEDA és a volt szovjet utódállamok támogatására létrehozott TACIS pénzeszközöknek.
[218] Az új Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) által a tagjelölt (Horvátország) és potenciálisan tagjelölt országok (pl. Törökország) támogatására kerülhet sor. Az IPA a Tanács 2666/2000/EK rendelete helyébe lép. Az eszköz ezáltal magában foglalja a korábbi előcsatlakozási alapokat (PHARE, ISPA, SAPARD), a Nyugat-Balkán támogatását biztosító korábbi CARDS-ot, a Törökországot támogató előcsatlakozási eszközt, valamint a korábbi Interreg elnevezésű Közösségi Kezdeményezés forrásainak azon részét, amelyek nem uniós tagállamok határon átnyúló együttműködését finanszírozta.
[219] Az Európai Unió humanitárius és polgári védelmi politikájáról részletesebben lásd: http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm (2011.11.02.)
[220] Intézményközi megállapodás (2006. május 17.), 24. pont.
[221] A harmadik országokkal szemben megvalósított uniós humanitárius segítségnyújtás elsődleges jogi alapjait az EUMSz 214. cikke szabályozza.

a) Az Európai Unió a Stabilitási Eszköz keretében – fejlesztési és együttműködési politikáinak megfelelő végrehajtása érdekében – hozzájárul a válság megelőzéséhez, az azt követő helyzetek kezeléséhez,[222] továbbá válsághelyzetben vagy kialakulóban lévő válsághelyzetben[223] a stabilitáshoz.
b) A nukleáris biztonság célját szolgáló együttműködési eszköz finanszírozására a Tanács 300/2007/Euratom rendelete által meghatározott keretek között kerül sor.
c) A demokrácia és az emberi jogok európai eszköze[224] keretében az Unió támogatást nyújt a demokrácia és a jogállamiság, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának fejlesztéséhez és konszolidációjához.

Az Európai Unió a fenti támogatások nyújtását a harmadik országokkal való komplex kapcsolatrendszeren keresztül valósítja meg, összhangban külpolitikájának egészével. A pénzeszközök földrajzi eloszlását, valamint pénzügyi kereteit a 4. táblázat tartalmazza.
A táblázat az ECHO[225] pénzeszközt leszámítva (amelyet az EFA is finanszíroz) az EU költségvetésén belüli instrumentumok adatait tartalmazza, melyek vizsgálata alapján megállapítható, hogy a költségvetési támogatások csaknem harmada a fejlesztési együttműködéseket finanszírozza, amely mellett az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz és az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz szubvenciói a legjelentősebbek.

[222] Ennek keretében az EU támogatja többek között a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris anyagokhoz és szerekhez kapcsolódó kockázatok enyhítését, továbbá a közrend, az egyének biztonsága és épsége, az alapvető infrastruktúra és a közegészség elleni fenyegetésekkel szembeni fellépést. Ezekről részletesebben lásd az Európai Parlament és a Tanács 1717/2006/EK rendelete, 4. cikk.
[223] Válsághelyzet lehet szükséghelyzet, a demokráciát, a közrendet, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelmét vagy az egyének biztonságát fenyegető helyzet, vagy olyan helyzet, amely fegyveres összetűzéshez vagy az érintett harmadik ország(ok) súlyos destabilizálódásához vezethet. Erről lásd az Európai Parlament és a Tanács 1717/2006/EK rendelete, 3. cikk.
[224] Az Európai Parlament és a Tanács 1889/2006/EK rendelete.
[225] Az ECHO támogatásainak mértéke éves szinten változó (pl. 2010-ben 1.115 millió euró, 2009-ben 930,45 millió euró volt). Ezen adatok azonban magukban foglalják az Európai Fejlesztési Alap által nyújtott segélyeket és a felhasználásra került sürgősségi segélyre képzett tartalékot is. Mivel a sürgősségi segélyre képzett tartalék egyfajta céltartalékként funkcionál, éves kereteinek felhasználása nem minden esetben valósul meg, felhasználásának adatait pedig több esetben az ECHO támogatásai keretében határozzák meg. A Bizottság 2009. évi jelentése alapján 2005-2009 között átlagban 770 millió euró volt az ECHO segélyeinek összege, ezért a táblázat elkészítésekor ez az éves átlag lett figyelembe véve. Ennek összege az utóbbi években magasabb volt. Adatok forrásai: COM(2011)343, valamint a Bizottság 2009. évi jelentése
http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/annual_report_2009_en.pdf (2011.11.02.)

4. táblázat
Az uniós külkapcsolatok finanszírozásának fontosabb pénzeszközei (a 2007-2013-as többéves pénzügyi keret tükrében)

Pénzügyi eszközök, tartalékok	Támogatásra jogosultak	Támogatási keret (M EUR)
Fejlesztési Együttműködési Eszköz	1. Földrajzi programoknál: Latin-Amerika, Ázsia, Közép-Ázsia, Közel-Kelet, Dél-Afrika. 2. Tematikus programoknál: előbbiek+ACP országok	16.897
Előcsatlakozási Támogatási Eszköz	1. Horvátország, Törökország, Macedónia 2. Albánia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Szerbia, beleértve Koszovót is	11.468
Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz	1. MEDA (mediterrán térség), 2. TACIS (volt szovjet utódállamok) korábbi jogosultjai	11.181
Humanitárius segítségnyújtás	Valamennyi érintett harmadik ország, különös prioritásként a fejlődő országok[226]	kb. 5.390
Stabilitási Eszköz	Valamennyi érintett harmadik ország[227]	2.062
Sürgősségi segélyre képzett tartalék[228]	Valamennyi érintett harmadik állam	1.547
Demokrácia és az emberi jogok európai eszköze	Valamennyi érintett harmadik állam[229]	1.104
Nukleáris biztonság célját szolgáló együttműködési eszköz	Valamennyi érintett harmadik ország[230]	524
Iparosodott és egyéb, magas jövedelmű országokkal és területekkel folytatott együttműködés finanszírozási eszköze	Ausztrália, Bahrein, Brunei, Kanada, Kínai Tajpej, Hongkong, Japán, Koreai Köztársaság, Kuvait, Makaó, Új-Zéland, Omán, Katar, Szaúd-Arábia, Szingapúr, Egyesült Arab Emírségek, Egyesült Államok	172
Összesen	*Harmadik államok*	*50.345*

Forrás: saját szerkesztés

Az Európai Fejlesztési Alap 2008-2013-as ciklusa keretében nyújtott támogatások éves átlagát (3.780 millió euró), valamint a 2007-2013. közötti közös költségvetésből finanszírozott, a 4. táblázatban meghatározott pénzeszközök támogatásainak éves

[226] A harmadik országokban élők segítését szolgáló humanitárius segélyműveleteket azonban végrehajthatják, így támogatásra jogosultak lehetnek nemzetközi intézmények és szervezetek, a tagállamok és a Bizottság szakosodott szervei (nem kormányzati szervek) is. (A Tanács 1257/96/EK rendelete, 6-9. cikk).

[227] Figyelemmel arra, hogy támogatásra jogosult lehet az alap céljaihoz hozzájáruló partnerország, egyéb harmadik ország, nemzetközi szervezet, az EU (európai ügynökségek) és a tagállamok (szervezetei, egységei, természetes személyei) is. (A Tanács 1717/2006/EK rendelete, 10. cikk (1) bekezdése.)

[228] A sürgősségi segélyre képzett tartalék harmadik országok számára, mindenekelőtt humanitárius műveletekkel, továbbá veszélyhelyzetek polgári kezelésével és bizonyos esetekben polgári védelemmel kapcsolatos, előre nem látható segélyigényeire lett képezve. (Intézményközi megállapodás (2006. május 17.), 25. pont.)

[229] A támogatható intézmények, szervek listáját az Európai Parlament és a Tanács 1889/2006/EK rendeletének 10. cikke tartalmazza.

[230] Figyelemmel arra, hogy a támogatásra jogosultak lehetnek az alap céljaihoz hozzájáruló partnerországok, egyéb harmadik országok, nemzetközi szervezetek, az EU és a tagállamok (azok szervezetei, szervei, természetes személyei) is. (A Tanács 300/2007/Euratom rendelete, 7. cikk (1) bekezdése.)

átlagát (kb. 7.192 millió euró) alapul véve megállapítható, hogy az Európai Unió külpolitikája keretében a harmadik országok számára évente kb. 10.972 millió euró támogatást nyújt. A két éves átlagot összehasonlítva pedig arra a megállapításra juthatunk, hogy *a közös költségvetésből csaknem kétszer akkora összegű támogatás folyósítására kerül sor, mint az Európai Fejlesztési Alapból*. Ez azért is figyelemre méltó, mert a kezdetekben az EFA általi finanszírozás volt meghatározó. Amíg az Európai Fejlesztési Alapból kizárólag fejlődő országok (azon belül is elsődlegesen az ACP országok) támogatására kerül sor, addig *a közös költségvetés keretében differenciáltabb kereskedelmi és együttműködési kapcsolatok finanszírozása valósul meg*. Az eddigiek arra a következtetésre vezetnek, hogy *az EU külpolitikája keretében nyújtott támogatások volumene, finanszírozási struktúrája és a támogatott területek köre is változott*.

Összegzésként megállapítható, hogy az európai nemzetközi fejlesztéspolitika megvalósításának és finanszírozásának a mechanizmusa egyaránt megoszlik és össze is mosódhat az uniós és a tagállami kormányzati szint között. Ezen belül az uniós fejlesztéspolitika szorosan kapcsolódik az EU külkapcsolati rendszerének részét képező uniós kereskedelempolitikához, amelyek keretében egyes unión kívüli államok támogatását, kereskedelmi kedvezményekkel és mentességekkel pedig pénzügyi preferálását biztosítja az Unió. A kereskedelempolitikával és a fejlesztéspolitikával összefüggésben működtetett preferenciális kereskedelmi és fejlesztési támogatási rendszer pedig az uniós költségvetési jog és az interintegrációs pénzügyi jog sajátosságait gazdagítja. Emellett az EU nemzetközi fejlesztéspolitikája szorosan öszefügg a szomszédság- és előcsatlakozási politikájával is. Az előcsatlakozási stratégia keretében nyújtott támogatásokon keresztül egyes uniós politikák (úgy mint a regionális politika, vidékfejlesztési politika) és *finanszírozási technikák* (úgy mint a program- és projektmenedzsment) *külső adaptációjának előmozdítása* valósul meg, amely nemcsak a fejlesztéspolitika újabb közpolitikákkal való kapcsolatát eredményezi, hanem *a harmadik országoknak és azok szubnacionális kormányzati szintjeinek a pénzügyi rendszerére is hat, azokat differenciálhatja, módosíthatja.*

A finanszírozás komplexitását fokozza az is, hogy egyes országok, országcsoportok támogatása más országokkal és nemzetközi szervezetekkel (pl. ENSZ, Világbank, Nemzetközi Valutaalap) való közös finanszírozás útján is megvalósulhat, illetve

megvalósul, amely *a különböző kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok rendszerét, illetve a nemzetközi pénzügyi jogot tovább gazdagítja.*

Az Európai Unió elsődlegesen a nemzetközi fejlesztéspolitikája keretében jelentős forrásokat allokál a fejlődő országok számára, emellett azonban egyes, az uniós külkapcsolati rendszer keretében preferált felzárkózó és fejlett országok támogatására is sor kerül. A forrásallokáció több pénzügyi mechanizmus keretében valósul meg, melyek reformja a mai napig nem záródott le, *a pénzügyi eszközök között átfedések vannak*,[231] rendszerük nehezen áttekinthető. A jelenlegi támogatási rendszer alapját az Európai Fejlesztési Alap 2008-2013 közötti időszakra meghatározott támogatásai, valamint a 2007-2013 közötti uniós pénzügyi keret negyedik kiadási fejezete adja (utóbbi keretében azonban nem csak az uniós fejlesztéspolitika finanszírozására kerül sor). Ezt egészítik ki az Európai Beruházási Bank által nyújtott visszatérítendő támogatások (az Európai Beruházási Bank hiteleinek kb. 10%-át[232] unión kívüli államok számára nyújtja). A rendszer átláthatóságát nehezíti, hogy *az Európai Fejlesztési Alap és az Unió többéves pénzügyi kerete eltérő döntési, eljárási és elszámolási szabályok alapján működik*, másrészt a fenti *kettős* (EFA és közös költségvetés 4. fejezetéből megvalósított) *finanszírozás szabályai* alól akadnak kivételek, a szabályok *tovább árnyalhatók*.[233] Több esetben sor kerül ugyanazon programok,[234] valamint adott országok, illetve országcsoportok[235] több pénzeszközből való finanszírozására, emellett egy pénzeszköz támogatásai több célt is szolgálhatnak.[236] A következő, 2014-2020 közötti pénzügyi keret lehetőséget ad többek között arra, hogy az uniós többéves költségvetés pénzeszközeinek és a szintén 2013-ig szabályozott Európai Fejlesztési

[231] Amint az korábban már meghatározásra került, az ACP országok támogatását az európai fejlesztéspolitika keretében alapvetően az Európai Fejlesztési Alap forrásai biztosítják. Azonban bizonyos esetekben az uniós költségvetésből finanszírozott Fejlesztési Együttműködési Eszköz is allokál támogatásokat ACP országok számára.

[232] Annual Report 2010a, 50. http://www.eib.org/attachments/general/reports/fr2010en.pdf (2011.12.27.)

[233] Például valamennyi harmadik állam támogatását szolgálhatják a többéves pénzügyi keret egyes költségvetési tartalékai, így a sürgősségi segélyre képzett tartalék (előre nem látható események kapcsán harmadik országoknak nyújtható segélykeret) és a rugalmassági eszköz (amely mind a tagállamok, mind harmadik államok számára nyújthat támogatást, egyfajta általános tartalék). A 2000-2006 közötti időszakra megállapított többéves pénzügyi keretben is szabályozott két tartalék alkalmazására egyaránt sor került a főként Indonéziában, Srí Lankán és a Maldív szigeteken pusztító 2005. évi földrengés és szökőár okozta károk helyreállítása érdekében. Erről lásd: az Európai Parlament és a Tanács 2005/707/EK határozata.

[234] Például humanitárius segítségnyújtás keretében egy adott fellépést az ECHO mellett az Európai Fejlesztési Alap és a sürgősségi segélyre képzett tartalék is biztosíthatja.

[235] Például az ACP országokkal való fejlesztési együttműködéseket támogatja a EFA és az EU költségvetéséből finanszírozott Fejlesztési Együttműködési Eszköz is.

[236] Például az Európai Fejlesztési Alap támogatásainak folyósítására fejlesztéspolitikai és humanitárius célból is sor kerülhet.

Alap támogatásainak időintervallumát, szabályrendszerét összehangolják, az átfedések csökkentésével növeljék az átláthatóságot és a koherenciát a külpolitika pénzeszközei tekintetében. A pénzeszközök egyszerűsítése tehát továbbra is szükségszerű cél kell, hogy legyen. Már az eddigiek alapján is igazolódik azon hipotézisem, miszerint az Európai Unió pénzügyi kapcsolatai komplex, többcsatornás finanszírozási rendszert alkotnak. Egyes uniós közpolitikákhoz rendelt pénzeszközök, azok funkciói, szabályrendszere azonban számos esetben inkoherens, átfedéseket mutat, szétaprózott, ezért azok újraszabályozása meggondolandó.

2. A gazdasági integrációk hagyományos formái

A gazdasági integrációs formák rendszerezése során megállapításra került, hogy a regionális gazdasági integrációk a gazdasági integrációk egy új nemzedéke, amely keretében a szabadkereskedelmi övezet és a vámunió kialakítása mellett szorosabb gazdasági együttműködés valósul meg. Álláspontom szerint a regionális gazdasági integrációk sajátosságainak meghatározásához azonban hozzájárulhat az is, ha a gazdasági integráció további formáit is vizsgáljuk. Ezek rendszertanát és elméleteit az Európai Unió külkapcsolati rendszerére rávetítve és vizsgálva az uniós integrációs pénzügyi jog sajátos elemeit tárhatjuk fel, az EU pénzügyi rendszerét pontosabban meghatározhatjuk. A továbbiakban ezért a szabadkereskedelmi övezet és a vámunió, mint a regionális gazdasági integrációk alapjai kerülnek vizsgálataim hatókörébe, kiemelten vizsgálva azokat az Európai Unió vonatkozásában.

2.1 Szabadkereskedelmi övezetek

A preferenciális zónák jogintézményét meghaladó, a gazdasági integráció első lépcsőfokaként nevesített gazdasági együttműködési forma *a szabadkereskedelmi övezet*. A szabadkereskedelmi övezet a gazdasági integrációknak az a tudatos és szervezett formája, amikor az azt alkotó államok az egymás közötti kereskedelmi akadályokat fokozatosan leépítik és megszüntetik, azonban az integráción kívül maradt országokkal szemben fenntartják önálló vámpolitikájukat.[237] Pénzügyi jogi szempontból releváns az a megállapítás, miszerint a szabadkereskedelmi övezeten belüli (azaz a többi tagállamból adott tagállamba érkező) importra kivetett vám, így az abból származó államháztartási bevétel zéróra redukálódik. A többi tagállammal szemben kivetett vám azonban megmarad, és továbbra is a nemzeti költségvetés bevételeit gazdagítja. Fontos emellett hangsúlyozni, hogy a szabadkereskedelmi övezet fogalmi eleme egy adott térséghez tartozás, ez különbözteti meg a szabadkereskedelmi övezetet magától a szabad kereskedelem fogalmától. A szabadkereskedelmi övezetektől meg kell különböztetni tehát a szabadkereskedelmi megállapodások általánosabb kategóriáját. A továbbiakban elsőnek *az Európai Unió által kötött szabadkereskedelmi megállapodások* főbb sajátosságaira térek ki, külön szerkezeti egység keretében vizsgálva az EU és az

[237] Kocziszky, 2008: 61.

Európai Szabadkereskedelmi Társulás (European Free Trade Association, továbbiakban EFTA) tagállamai közötti együttműködés pénzügyi jogi specifikumait.

Olyan szabad kereskedelemre, amely nem szabadkereskedelmi övezetben jön létre, példaként szolgálhat, ha geopolitikailag nem összetartozó területek országai kötnek szabadkereskedelmi megállapodást (pl. Mexikó, a Dél-Afrikai Köztársaság vagy a Koreai Köztársaság Európai Unióval kötött szabadkereskedelmi megállapodásai). Ezek lehetnek bi- vagy multilaterális kereskedelmi megállapodások, melyek minden esetben hagyományos gazdasági együttműködési formák.

Az Unióhoz kapcsolódó szabadkereskedelmi megállapodások elemzése során fontos kitérni az EU és az ACP országok (African, Caribbean and Pacific Group of States; ACP countries) közötti kereskedelmi kapcsolatok változásaira is. Az Európai Unió kiemelten preferálja az alapító és az első csatlakozásban részt vett tagállamok (utóbbi keretében értendő különösen az Egyesült Királyság) gyarmatait. Ennek keretében az EGK már 1964-től számos afrikai ország számára[238] vámkedvezményeket biztosított kereskedelmi preferenciális megállapodások keretében. Az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni országokkal való egyoldalú (nem kölcsönös), diszkriminatív kereskedelmi kapcsolatok rendszerét[239] az 1975. augusztus 1-től hatályba lépő első Loméi Konvenció, majd további három Loméi Egyezmény szabályozta. A loméi konvenciók szabályrendszerét a 2000-től hatályba lépett Cotonoui Egyezmény[240] váltotta fel, amely alapján 2008-tól a korábbi egyoldalú vámkedvezmények rendszerét viszonosságon alapuló, gazdasági társulási megállapodások cserélik le.[241] Ez alól kivételt képezhetnek azok az ACP-országok, amelyek vagy nem képesek gazdasági társulási megállapodást kötni (ezek részesei lehetnek a fent említett uniós általános

[238] A nyugat-afrikai országokkal való aszimmetrikus, nem teljes szabadkereskedelmi megállapodásokat az 1975-ös Loméi Konvenció megkötése előtt a yaondéi konvenciók szabályozták (lásd 3. táblázat), míg az egyes kelet-afrikai országokkal való aszimmetrikus és nem teljes szabad kereskedelmet biztosító preferenciális szerződéseket 1968-tól az arushai megállapodások keretében rögzítették (az első Arushai Megállapodás 1968-1969 között, míg a második 1969-1975 között volt hatályban). Ezeket váltotta fel a Loméi Konvenció. Erről részletesebben lásd: Vígh, 2010: 87–91.

[239] A loméi konvenciók keretében biztosított, nem viszonossági alapon adott vámkedvezmények ellentétesek voltak a GATT, illetve a WTO diszkriminatív elbánást tiltó alapelveivel, ezért jelentős viták övezték, hiszen a többi fejlődő országhoz képest kedvezményesebb elbánásban részesítette az európai integráció államaihoz kötődő egykori gyarmatterületeket.

[240] A Cotonoui Egyezményt húsz évre kötötték és ötévente felülvizsgálják. A Cotonoui Egyezményről és annak kritikai elemzéséről lásd: Szent-Iványi, 2010: 117–121.

[241] Ennek okai lehetnek részben az ACP országokkal szembeni preferenciális megállapodások WTO általi támadásai, részben a megváltozott világpolitikai helyzet következtében differenciálódó uniós külkapcsolatok. Az EU külkapcsolati rendszerében ugyanis az ACP országok részesedése 1975 és 2000 között 8%-ról 2,8%-ra csökkent, ezt alapvetően az ázsiai piacok (különösen Kína) erősödése ellensúlyozta. Forrás: Vígh, 2010: 96–99.; Szent-Iványi, 2010: 108–109.

preferencia rendszernek), vagy a legkevésbé fejlett országok[242] közé tartoznak (rájuk továbbra is alkalmazható az „everything but arms" kedvezményes alapelv).
Tehát nem minden szabad kereskedelmi megállapodás képezi a gazdasági integrációs formák részét (csupán a szabadkereskedelmi övezet részeként működők), de gazdasági együttműködési formaként kihatnak adott gazdasági integráció (esetünkben az Európai Unió) gazdasági, pénzügyi kapcsolataira.

A szabad kereskedelmi megállapodásokkal összefüggésben, a hagyományos gazdasági együttműködési formák egyikeként, illetve a gazdasági integráció első lépcsőfokaként említhető a *szabadkereskedelmi övezet*. A nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban a szabadkereskedelmi övezetekre számos példa van jelenleg is. Így szabadkereskedelmi övezetként működik (még ha nem is minden árura és szolgáltatásra kiterjedően) a korábban már említett EFTA, a Közép-Kelet-Európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (Central-European Free Trade Association, továbbiakban CEFTA), valamint az Észak-Amerikai Szabadkereskedelmi Megállapodás (North American Free Trade Association, továbbiakban NAFTA) is. Európai integráció alatt tehát nemcsak az Európai Uniót érthetjük, hanem jelenleg például az Európai Gazdasági Térséget, valamint az EFTA-t és a CEFTA-t is. A továbbiakban azonban az Európai Uniót értem ezen kifejezés alatt.
A szabadkereskedelmi övezet (a vámunió mellett) a gazdasági integrációk hagyományos kereteit adja, amikor a nemzetgazdaságok lényegében még önállóan működnek, tényleges gazdasági összefonódásról, közös gazdaságpolitikai elemekről még nem beszélhetünk. Az Európai Unió vonatkozásában az integrációban résztvevő országok közötti kapcsolatok definiálásakor nem meghatározó a szabadkereskedelmi övezet sajátosságainak vizsgálata, hiszen (amint azt már említettem) a gazdasági közösséget alapító tagok a kezdetektől a vámunió megvalósítása érdekében működtek együtt. Az európai integráción belül tehát a gazdasági integrációk első lépcsőfokának vizsgálatát mellőzöm. Emellett azonban az Európai Unió, mint sajátos regionális gazdasági integráció külső gazdasági kapcsolatai, más országokkal, illetve gazdasági együttműködésekkel való interakciói vizsgálataim hatókörébe kerülnek.

[242] Az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága négy kategóriába sorolja a világ fejlődő államait: legkevésbé fejlett államok, alacsony jövedelmű államok, közepes jövedelmű államok alsó kategóriája, valamint közepes jövedelmű államok felső kategóriája. Ennek keretében a legfejletlenebb országok (least developed countries, LDC) listája az Egyesült Nemzetek Szervezete adatai (pl. szocioökonómiai fejlettségi mutatók, emberi fejlettségi index stb.) alapján összeállított lista. Vö.: Varju, 2010: 160.

Az Unió relációjában említhető (hazai vonatkozása miatt is) az Európai Közösség és hazánk között az 1991-ben aláírt társulási megállapodás,[243] amely részben szabadkereskedelmi övezet létrehozását tűzte ki célul. Az Európai Közösségek (továbbiakban EK) és a közép- és kelet-európai államok között a kilencvenes években létrejött *európai megállapodásokat* sajátos szerződéstípusként definiálják a nemzetközi kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok rendszerében.

Az európai megállapodások megkötésére a kelet-közép-európai átmeneti gazdaságokkal került sor, és a társult államok Közösségbe történő integrációjának alapját képező dokumentumokként tekinthetünk rájuk. Az EK elsőként 1991. december 16-án, Brüsszelben kötött ilyen egyezményt Magyarországgal,[244] az akkori Csehszlovákiával és Lengyelországgal, majd sor került a további hat közép-kelet-európai állammal[245] is az európai megállapodás megkötésére. Ezek az ún. európai megállapodások a szabad kereskedelem korlátainak fokozatos felszámolása[246] mellett a szorosabb politikai együttműködést is célként tűzték ki. A szabad kereskedelem az ipari termékek területén kölcsönösen megvalósult, a mezőgazdasági termékek vonatkozásában viszont csak kedvezményeket biztosító kereskedelmi megállapodások születtek.[247] A politikai együttműködés keretében, az integrációhoz való csatlakozás nem titkolt szándékával a rendszerváltó országok fokozatosan átvették az uniós jog vívmányait, az Unió pedig pénzügyi támogatásaival hozzájárult ezen európai államok felzárkóztatásához, a közösségi joggal konform intézmény- és szabályrendszer kiépítéséhez. Az európai megállapodásokhoz kapcsolódó pénzügyi eszközök rendszere (a PHARE, majd az előcsatlakozási alapok bővülésével az ISPA és a SAPARD is) az uniós fejlesztési és együttműködési megállapodások pénzügyi jogi sajátosságai keretében már vizsgálat tárgyát képezte.

Az európai megállapodások céljai megvalósultak, a szorosabb gazdasági és politikai együttműködés eredményeként az EU-val európai megállapodásokat kötő valamennyi ország mára az Európai Unió tagjává vált. Az európai megállapodások a gazdasági integráció különböző formáin belül a szabad kereskedelmet, illetve a földrajzi

[243] Európai Megállapodás, 1991.
[244] A társulási megállapodás 1994. február 1-jén lépett hatályba, és a csatlakozási szerződés megkötéséig az EU és Magyarország közötti viszony alapvető jogi dokumentumát képezte. A megállapodást az 1994. évi I. törvény hirdette ki.
[245] Málta és Ciprus kivételével a többi, az Unióhoz 2004-ben és 2007-ben csatlakozó országok (Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia és Bulgária).
[246] A piacnyitás eltérő ütemezésű, aszimmetrikus volt, ugyanis a közösségi tagállamokhoz képest a társult államok lassabban nyitották meg piacaikat).
[247] Vígh, 2010: 86–87.

elhelyezkedést és a további együttműködések célját is figyelembe véve szabad kereskedelmi övezetet kívánták megvalósítani. Az európai megállapodások a szabad kereskedelem mellett viszont az uniós acquis átvételét is célul tűzték ki, amelynek integráns részét képezte a belső piac megvalósításához szükséges jogrendszer, valamint a monetáris unió fokozatos kiépítését biztosító jogi szabályozás is. Összességében megállapítható, hogy az európai megállapodás a szabad kereskedelem korlátozott megvalósulását biztosította, a belső piac, valamint a gazdasági és monetáris unió kapcsán pedig előkészítő szerepe volt. Az európai megállapodásokat felváltó csatlakozási szerződések azonban – még ha nem is azonos súllyal és módon – a belső piac (például személyek szabad mozgása) tekintetében derogációkat, a monetáris uniós tagság tekintetében pedig korlátozásokat (például a konvergencia kritériumok teljesítésének kötelezettségét) tartottak fenn, így azok nem valósultak meg teljes körűen a kelet-közép-európai államok csatlakozásával egyidejűleg.

A tíz kelet-közép-európai országgal kötött európai megállapodástól eltérő együttműködési formákat alakított ki az EK Nyugat-Balkán államaival (pl. Horvátországgal, Macedóniával). A *stabilizációs és társulási megállapodások* szintén szabadkereskedelmi megállapodások voltak. A szabad kereskedelem fokozatos, asszimetrikus kiépítése[248] mellett az Unió pénzügyi támogatások nyújtásával igyekszik elősegíteni az érintett államokban a háborús károk felszámolását és az európai integrációba való belépést, a felzárkózást. Az Európai Unió költségvetése keretében 2007-től az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) biztosítja ezen támogatásokat.

A szabadkereskedelmi övezetek meghatározásakor és uniós relevanciájának vizsgálatakor végül fontos kitérni *az Európai Unió, illetve a tagállamai, valamint az Európai Szabadkereskedelmi Társulás* (European Free Trade Association, továbbiakban EFTA) *országai közötti kereskedelmi, gazdasági kapcsolatok sajátosságaira, ugyanis ezek unikális elemét képezik az integrációs pénzügyi jog rendszerének, melyek kihatnak a magyar költségvetési jogra is.* Az Európai Unió és az EFTA szabadkereskedelmi megállapodásai keretében az Európai Unió és Svájc kereskedelmi és gazdasági együttműködése, valamint az Európai Gazdasági Térség említendő.

[248] Hasonlóan az európai megállapodásokhoz a szabad kereskedelem az ipari termékek esetében teljes mértékben megvalósult, a mezőgazdasági termékek esetében pedig kedvezmények nyújtását biztosította. Stabilizációs és társulási megállapodásokról részletesebben lásd: Vígh, 2010: 80–81.

Az Európai Szabadkereskedelmi Társulás az 1960. január 4-én megkötött stockholmi egyezményen alapuló szabadkereskedelmi övezet,[249] melynek alapító tagjai (Ausztria, Dánia, az Egyesült Királyság, Norvégia, Portugália, Svájc és Svédország) a Hetek integrációjaként váltak ismertté, szemben a Római Szerződéseket aláíró Hatokkal. Az EFTA az akkori EGK, ESZAK és EURATOM triásza mellett egy másik európai integrációs forma, amely a tagállamok közötti ipari termékek szabad kereskedelmét biztosította, de tagjai nem léptek vámunióra. 1972-ben az akkori EFTA tagországok[250] szabadkereskedelmi megállapodást kötöttek a kibővült Közösségekkel, valamint annak tagállamaival, azonban csak *1977 júliusára valósult meg az EFTA országok és a Közösségek között az ipari szabadkereskedelmi övezet*. 1994-ben az *Európai Gazdasági Térség* (European Economic Area, EEA; továbbiakban EGT) létrejötte az EFTA és az Európai Közösségek között még *szorosabb interintegrációs pénzügyi jogi kapcsolatot* eredményezett. Az 1994. január 1-jén hatályba lépő, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás[251] végül egyrészről az Európai Közösségek és az akkori 12 tagállama, másrészről Ausztria, Finnország, Svédország, Izland, Lichtenstein és Norvégia között jött létre. Az EFTA államok közül tehát Svájc nem csatlakozott az EGT-hez, miután 1992. december 6-án a svájci lakosok népszavazáson elutasították az EGT-ben való részvételt. Emellett 1995-ben Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozott az Európai Unióhoz, amely miatt a három ország EFTA tagsága megszűnt. Így jelenleg az EFTA keretében Izland, Liechtenstein és Norvégia az, akik az Európai Unióval való szorosabb gazdasági együttműködésben részt vesznek, Svájc pedig egyedüli EFTA tagállam, aki továbbra is kimarad az EGT keretében megvalósuló kooperációból.

Az Európai Unió, valamint az EFTA tagállamai tehát jelenleg szabadkereskedelmi övezetet alkotnak, emellett az EFTA tagállamok (Svájc kivételével) és az Unió, illetve mindenkori tagjai között még szorosabb gazdasági együttműködés, közös piac alakult ki. Megállapítható azonban, hogy mind a szabad kereskedelmi megállapodás (annak ipari termékekre való kiterjedése miatt), mind a közös piac (annak korlátozott megvalósulása miatt) sajátosan jelenik meg az európai gazdasági tér aktorai között. *A*

[249] Az EFTA keretében a szabad kereskedelem nem volt teljes, ugyanis csak az ipari termékek szabad kereskedelmét biztosította.

[250] Izland 1970-ben csatlakozott az EFTA-hoz. Az 1977-re megvalósuló ipari szabadkereskedelmi övezetnek pedig az Egyesült Királyság és Dánia már nem mint EFTA, hanem mint EK tag voltak részesei (ugyanis 1973-ban csatlakoztak az EK-hoz).

[251] Megállapodás az Európai Gazdasági Térségről. A megállapodást hazánkban a 2006. évi CXXVI. törvény hirdette ki.

gazdasági együttműködésnek pedig több szempontból is új formái jöttek létre. Egyrészt a viszonyrendszerben résztvevők közjogi státusza eltérő. Az EFTA, mint hagyományos gazdasági együttműködési forma, a tagállamok közötti kormányközi együttműködésen alapul, az Európai Unió viszont egy újabb formája a gazdasági integrációnak, regionális gazdasági integráció. Az EGT keretében pedig ezen új együttműködési forma adaptálására került sor az EFTA egyes tagállamaiban. A két gazdasági integráció, illetve tagállamai által alkotott EGT pedig egy új, egyedi formáját adja a nemzetközi gazdasági együttműködésnek. Másrészt az európai országok ezen speciális együttműködési formái az Unió és a tagállamok különböző kormányzati szintjei közötti pénzügyi kapcsolatok viszonyrendszerét, az integrációs pénzügyi jogot is gazdagította, amely témakört specialitása miatt a II. rész 3.4 pontja keretében részletesebben vizsgálom.

2.2 Vámunió

A gazdasági integráció második tipikus szakaszaként a szabadkereskedelmi övezet utáni vámuniót szokták nevesíteni. Ezen szerkezeti egység keretében először a vámunióval kapcsolatos alapvető fogalmak definiálására és a vámunió-elméletek rendszerezésére kerül sor, ezeket az Európai Unió vonatkozásában a vámunió pénzügyi jogi dimenzióinak vizsgálata követi.

A *vámunióhoz kapcsolódó alapvető fogalmak* közül a vám, a vámpolitika és a vámjog, valamint a vámunió meghatározására kerül sor. A vám olyan kötelező, ellenszolgáltatás nélkül fizetendő (azaz adójellegű) közhatalmi költségvetési bevétel, amit a közhatalom jogszabály alapján, az arra feljogosított szervei útján, a határon behozott áruk után szed be.[252] A vámpolitika a vámokkal és egyéb kereskedelemkorlátozó eszközökkel kapcsolatos állami célok, elvek, eszközök, módszerek és gyakorlat rendszere, amelynek célja egyrészt a nemzetközi forgalom szabályozásával a gazdaság- és kereskedelempolitika megvalósításának elősegítése, másrészt az államháztartás bevételeinek biztosítása.[253] A vámjog[254] a vámpolitikához kapcsolódóan a vámokra vonatkozó jogi normák és jogviszonyok összessége, amely keretében anyagi (vám alapja, mértéke, vámkedvezmény, vámmentesség stb.) és eljárásjogi, igazgatási szabályok (pl. fizetési kötelezettség megállapítása, vámok beszedése, vámkezelés,

[252] Vö.: Pardavi, 2007: 446.; Huszár, 1973: 43–44.
[253] Vö.: Pardavi, 2007: 444–445.
[254] A vámjogról átfogó, gyakorlati szempontból is hasznos ismereteket ad át: Dézsi, 2010.

vámszabályok megsértése esetén szankcionálás rendje stb.) is megállapításra kerülnek.[255] Vámunió esetén két vagy több vámterület helyébe egy vámterület lép, amely keretében a résztvevő országok egymás közötti kereskedelmében a vámokat és egyéb kereskedelemkorlátozó intézkedéseket eltörlik, harmadik országokkal szemben pedig közös vámpolitikát alkalmaznak.[256] A vámunió tehát annyiban több a szabadkereskedelmi övezetnél, hogy az unióban résztvevő országok harmadik országokkal szemben közösen alakítják kereskedelem,- illetve vámpolitikájukat. A szabad kereskedelem hívei a szabadkereskedelmi övezetet és a vámuniót második legjobb megoldásokként (second best strategies) is szokták nevezni, hiszen a nemzetközi kereskedelemben globális jelleggel megvalósuló szabad kereskedelem helyett regionális szinten valósítják meg a szabad kereskedelmet.[257] A szabadkereskedelmi övezet és a vámunió a gazdasági integrációk hagyományos kereteit adják, amikor főszabály szerint a nemzetgazdaságok lényegében még önállóan működnek, tényleges gazdasági összefonódás, a vámpolitikán kívül közös gazdaságpolitikájuk nincs.

2.2.1 Vámunió-elméletek

A regionális integráció előnyeinek és hátrányainak komplex, átfogó vizsgálatára elsőnek a *vámunió-elméletek* keretében került sor.

A *klasszikus és a neoklasszikus iskola* a vámunióra, mint a szabad kereskedelem egyik változatára tekintett, annak értékelése során ezért az előnyök bemutatására került sor.[258]

A vámunióhoz kapcsolódó elméletek megalapozójaként tekinthetünk Vinerre, aki a vámunió pozitív és negatív hatásait egyaránt górcső alá vette. *Jacob Viner* klasszikussá vált kötetében[259] több vámunióhoz kapcsolódó fogalmat definiált. A kereskedelemteremtést (trade creation) a vámunió pozitív hatásaként határozta meg, amely által a hazai termelés olcsóbb importtal való helyettesítése valósulhat meg a vámunióra lépett tagállamokban. A vámunió negatív hatása lehet azonban a kereskedelemeltérítés (trade diversion), amely a vámunió által az import irányát

[255] Pardavi László álláspontja szerint a vámjog technikai szabályai (pl. vámok nyilvántartásával, könyvelésével kapcsolatos normák), amelyek tartalmilag nem az ügyfél és a hatóság kapcsolatát rendezik, nem tartoznak a vámjog szabályainak rendszerébe. Erről lásd: Pardavi, 2007: 447–448.
[256] Vö.: Pardavi, 2007: 451.; Kocziszky, 2008: 41.; Palánkai, 2004: 71.; Fazekas, 2004: 138.
[257] Vö.: Palánkai, 2004: 71.
[258] Zsinka, 2004: 65.
[259] Viner, 1950.

változtatja meg, hiszen az egyik tagállam a korábbi olcsóbb importot (ami a vámunión kívüli országból származik) a vámunióra lépett másik tagállamból fogja biztosítani, amely által a korábbi, harmadik országból származó, hatékonyabban és olcsóbban termelő importőrök kiszorulhatnak a piacról. Ez azért lehetséges, mert a vámunió következtében a kölcsönös vámleépítés az új partnerországok termelőit, illetve kereskedőit kölcsönösen kedvezőbb helyzetbe hozza a vámunión kívüli országok termelőihez képest. Kiegészíthető ez azzal, hogy a vámok megfizetésén és a mennyiségi korlátozásokon túl kereskedelemkorlátozó, illetve kereskedelemeltérítő hatása lehet a vámeljárásnak, azok adminisztratív terhének is.[260] Viner álláspontja szerint a vámunió összhatását a kereskedelemteremtés és a kereskedelemeltérítés mérlegéből állapíthatjuk meg.

Viner megállapításaival szemben kritikaként fogalmazódott meg többek között a rugalmatlan kereslet feltételezése.[261] *Meade* szerint[262] a vámunió hatásainak vizsgálatakor további szempontokat is szükséges számba venni és számszerűsíteni. A komplexebb vizsgálat keretében így Meade figyelembe vette a fogyasztói (keresleti) hatást is, ugyanis ha a vámunió következtében a fogyasztó adott termékhez a korábbinál olcsóbban jut, akkor jövedelemmegtakarítás keletkezik, amely lehetővé teszi a fogyasztás növelését, adott esetben az import növekedését, ami kereskedelembővülést (trade expansion) eredményez.[263] Ellenkező esetben pedig a jövedelem csökkenése kereskedelemszűkülést (trade contraction) idézhet elő. Ezt a megállapítást annyiban árnyalnám, hogy a jövedelemmegtakarítás nem csak az importált áru iránti keresletnövekedésben csapódhat le, hiszen az például más termék fogyasztását és a megtakarítást is növelheti.

Az eddigiek alapján a vámunió hatásait vizsgálhatjuk mikro- és makroszinten is. Mikroszinten egyes piaci szereplőknek a vámunió következtében változó hasznát, veszteségeit elemezhetjük. Ennek keretében a vámunió következtében az olcsóbb

[260] Ehhez kapcsolható Péterfalvi és Ruzsa találó megjegyzése, miszerint az uniós vámjog keretében alkalmazott „gazdasági vámeljárások (például aktív és passzív, valamint vámfelügyelet melletti feldolgozás, ideiglenes behozatal szabályai) kifinomult külgazdasági szabályozó szerepüket a harmadik országokkal bonyolított külkereskedelemre vonatkozó adminisztrációs terheken keresztül fejtik ki. Az Európai Unió gazdasági érdekeit ez (a szabályozó szerep) oly módon szolgálja, hogy a tagállamok közötti kapcsolatok felé tereli a gazdasági szereplőket." Forrás: Péterfalvi–Ruzsa, 2009. 98–99.

[261] Palánkai, 2004: 72–73.

[262] Meade, 1956.

[263] Meade szerint a pótlólagos fogyasztói hatás, azaz a keresletnövekedés ellensúlyozhatja a kereskedelemeltérítés negatív hatásait. A fogyasztói hatást pedig úgy számszerűsíthetjük, ha a vámunió előtti és utáni árkülönbséget megszorozzuk a fogyasztási hatás következtében kibővült, pótlólagos importvolumennel. (Forrás: Palánkai, 2004: 88.)

(drágább) ár miatt a fogyasztók hasznát (veszteségét); a csökkenő transzferköltségek miatt (más esetben a megjelenő olcsóbb import miatt) az importőrök hasznát (más esetben költségét); a kieső vámbevételek miatt pedig a csökkenő államháztartási bevételeket és azok mértékét vizsgálhatjuk. Makroszinten pedig a vámunióból származó nemzetgazdasági előnyöket vagy veszteségeket határozhatjuk meg a vámunión belüli és kívüli országok viszonylatában (utóbbi esetben kutatásunk kiterjedhet a vámunió nemzetközi kereskedelemre gyakorolt hatására is). Ehhez kapcsolódóan említhető meg a külső kereskedelemteremtés (external trade creation) fogalma, amely akkor valósul meg, ha a vámunió tagállamai harmadik országokkal szemben a korábbi vámokhoz képest alacsonyabb vámokat állapítanak meg közös vámpolitikájuk keretében.

Pénzügyi jogi relevanciája nemcsak a vámunió miatt átrendeződő vámbevételek elosztásának és a vámbevételek mértékében bekövetkező változásoknak van, hanem annak is lehet, ha a vámunió következtében a nyereségek és a veszteségek mikroszintű újraelosztásából fakadó politikai, gazdasági és társadalmi problémákat a kormányzat kezeli és a kezelés adott kormányzati szint(ek) költségvetési kiadásainak növekedésével jár együtt. A kompenzációs-költségvetési kapcsolatok szükségszerűsége vonatkozásában releváns Iván Gábor álláspontja,[264] miszerint a klasszikus liberális megközelítés alapján különbséget kell tenni az azonos és a különböző fejlettségű nemzetgazdaságok integráció irányába mutató együttműködése között. Az *Európai Közösségekre adaptálva* mindezt, Iván Gábor véleménye szerint a termelési tényezők szabad áramlásának biztosítására az alapító tagállamok gazdasági adottságainak hasonlósága miatt nem szükségszerű a közös költségvetés létrejötte, ennek keretében a közösségi szinten kezelt transzfermechanizmusok kialakítása.

A vámunió-elméletek másik nagy csoportja a *vámunió dinamikus felfogása*, amelynek kiterjedt szakirodalma (Tibor Scitovsky, Paul Rosentein Rodan, Ragnar Nurske, Marcus Flemming, Béla Balassa stb.) és több irányzata is van.[265] A dinamikus felfogás hívei szerint az eddigi megközelítések azért statikusak, mert a szerkezetátalakító hatásokat (restructuring effects) nem veszik figyelembe és az érintett termelők változatlan költségszintjét feltételezik. A dinamikus felfogások a vámunió következtében mikroszinten jelentkező nagyobb vállalat és üzemméretek, azaz a méretgazdaságosság, valamint a verseny intenzifikálódásának előnyeit tartják további meghatározó

[264] Iván, 2007: 21–24.
[265] A vámunió dinamikus felfogásainak részletes bemutatására és kritikai elemzésére lásd: Palánkai, 2004. 84–92.

tényezőnek. Álláspontjuk szerint a verseny növekedése és a méretgazdaságossági előnyök kihasználása által nőhet a termelés hatékonysága, valamint az innováció és a fejlesztés kényszere,[266] amelyek fokozzák a gazdasági növekedést, a gazdasági növekedés és a fogyasztók jövedelemmegtakarítása miatt nőhet a reáljövedelem és a foglalkoztatás is, illetve a választékbővülés nagyobb fogyasztói kielégüléshez vezethet, az olcsóbb import pedig antiinflációs hatású. A dinamikus tényezők fontosságát igazolja az is, hogy véleményük szerint hosszabb távú komparatív előnyöket a dinamikus elmélet által meghatározott tényezők eredményezhetnek. A fentiek alapján láthatjuk, hogy amíg a klasszikus, statikus vámunió-elméletek nem voltak egyértelműen integrációt pártolók (hiszen annak hatását alapvetően a kereskedelemteremtés, valamint a kereskedelemeltérítés mérlege alapján ítélték meg, amit Meade a fogyasztási hatások kvantifikálásával árnyalt), addig *a dinamikus felfogás hívei egyértelműen a vámunió, mint gazdasági integráció előnyeit hangsúlyozták.* Álláspontjuk szerint ugyanis a dinamikus, szerkezetátalakító hatások ellensúlyozhatják a vámunió kereskedelemtorzító hatásait.

A vámunió-elméletek dinamikus felfogása szélesítette a kapcsolódó kutatások látókörét, azonban hipotézisei, megállapításai kapcsán további *kritikai észrevételek* születtek. A dinamikus felfogás ugyanis a tökéletes verseny előfeltevésére alapozott, amely a valóságban megcáfolható, különösen, ha figyelembe vesszük az egyes ágazatokat tipikusan jellemző monopolisztikus piaci helyzeteket (ezen belül a természetes monopóliumok piaci kudarcának problematikáját). Már oligopolisztikus piaci szerkezet esetén is a gazdasági erőfölényben lévő piaci szereplők a vámunió keretében tovább növelhetik piaci előnyüket, ezáltal gyengíthetik az addigi versenyhelyzetet, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés eseteiben pedig a méretgazdaságossági előnyök ki- és nem felhasználása valósulhat meg. A piaci magatartásokat emellett egyes állami beavatkozások is befolyásolhatják (lásd állami támogatások nyújtása pl. születő iparágak védelmére). Az eddigieken túl a vámunióban résztvevő országok egymáshoz viszonyított fejlettsége, gazdasági szerkezete (pl. egyoldalúsága vagy komplementer jellege) is befolyásolhatja a tagok vámunióból származó hasznait, illetve veszteségeit, a vámunió indokoltságát, illetve indokolatlanságát.[267]

[266] A verseny következtében erősödő fejlesztési és innovációs kényszert beindítási hatásnak (launching effect) szokták nevezni.

[267] A fejlődő országok más fejlődő országokkal vagy fejlett országokkal való vámuniója, annak előnyei és hátrányai, valamint célszerűsége további elemzések tárgyát képezheti. A fejlődő országok tekintetében például Wionczek arra az álláspontra helyezkedik, hogy nem a kereskedelem liberalizálására, hanem

2.2.2 A vámunió megvalósulása az Európai Unió vonatkozásában

A vámunióhoz kapcsolódó fogalmak és elméletek rendszerezését követően *az Európai Unió relációjában vizsgálom a vámunió megvalósulását* – mind a belső, mind a külső gazdasági, kereskedelmi kapcsolatokban. Ezen szerkezeti egység keretében az európai integráció tagállamai közötti vámunió kialakulását, valamint az EU és harmadik országok közötti vámunió pénzügyi jogi relevanciáját vizsgálom.

Amennyiben az Európai Unió tagállamai tekintetében vizsgáljuk a vámunió kérdéskörét, megállapíthatjuk, hogy már az Európai Gazdasági Közösség alapításakor a tagállamok a vámunió kiépítése mellett kötelezték el magukat. Az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés (továbbiakban RSz) I. címének („Az áruk szabad mozgása") 1. fejezete a vámunióról és a kereskedelmi korlátozások megszüntetéséről rendelkezett. Az RSz 9. cikkének (1) bekezdése értelmében a „Közösség vámunión alapul, amely a teljes árukereskedelemre kiterjed, és magában foglalja a behozatali és kiviteli vámok, valamint az azokkal azonos hatású díjak tilalmát a tagállamok között, továbbá közös vámtarifa bevezetését harmadik országokkal fenntartott kapcsolataikban."[268] A vámok és a mennyiségi korlátozások fokozatos eltörlésének, illetve megszüntetésének ütemezését maga a Szerződés szabályozta. Emellett a közös vámtarifa meghatározásának szabályai és határideje[269] is megállapításra került. Az RSz vonatkozó rendelkezéseit elemezve megállapítható, hogy a Közösség tagállamai közötti szabad kereskedelem kiépítése több szempontból is sajátosan alakult. Egyrészt kezdettől fogva a teljes körű, tehát nem csak az ipari termékekre kiterjedő szabad kereskedelmet célozták meg. *A teljes körű szabad kereskedelem maga után vonta az érzékeny termékekre, így különösen az agrártermékekre kiterjedő szabad áruforgalmat is, amely hozzájárult az agrárpolitikának is a fokozatos közösségi szintre emeléséhez.* Ezáltal egyrészt a Közösség által létrehozott teljes vámunió a tagok közötti szabad kereskedelmet mozdította elő, másrészt a harmadik országokkal szemben megállapított

---

inkább annak elősegítésére (ezáltal támogatására és a hazai piacok védelmére) van szükség. (Erről lásd: Wionczek, 1966: 6.) Palánkai szerint széles körű az a szakirodalmi álláspont, miszerint a vámuniós modell a fejlődő országok integrációjára csak korlátozottan és bizonyos feltételek mellett alkalmazható. (Erről lásd: Palánkai, 2004. 91–92.)

[268] Az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés 9. cikkének (2) bekezdése értelmében a vámok eltörlését és a mennyiségi korlátozások megszüntetését a szabad forgalomban lévő termékekre kell alkalmazni.

[269] Az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés 23. cikk (3) bekezdése értelmében a közös vámtarifa meghatározása a vámok és mennyiségi korlátozások eltörlésére nyitva álló átmeneti időszak végére kellett, hogy megvalósuljon. A vámunió kiépítésének a határideje 1969. december 31-e volt, amit maximum 3 évvel lehetett volna meghosszabbítani. Az egymás közötti vámok leépítése és a közös külső vámok kialakítása azonban már 1968. július 1-jére befejeződött. Forrás: Palánkai, 2004: 113.

magas agrárvámok (védővámok) a közösségi külkereskedelemben a protekcionizmus felerősödését eredményezték. További sajátossága az EGK keretében létrejövő gazdasági integrációnak, hogy kezdetektől a vámunió (illetve a közös piac) kialakításának célja vezérelte, az integráció lépcsőfokai közül tehát a szabadkereskedelmi övezet kialakításának szakasza elmaradt.

Az 1496/68/EGK tanácsi rendelet közös külkereskedelmi és vámpolitikát alkalmazó egységes vámterületté, vámunióvá nyilvánította a Közösséget. A vámok és mennyiségi korlátozások fokozatos leépítése a tervezettnél másfél évvel korábban, 1968. július 1-jére megvalósult,[270] a külső vámok nagyságáról a GATT un. Kennedy fordulójának lezárását követően állapodtak meg.[271]

Az árukereskedelemre vonatkozó vámunió tekintetében azonban ekkor még maradtak fehér foltok. A vámjogi és vámeljárási szabályok például ekkor még nemzeti szinten működtek, azok fokozatos harmonizációja csak 1994-ben teljesedett ki, amikor a vámjogi és vámeljárási szabályok egységesítése jegyében hatályba lépett a Közösségi Vámkódex, kiépítésre és alkalmazásra került a TARIC-rendszer (Integrated Tariff of the European Communities, TARIC).[272] Az 1968-as vámunió (illetve közös piac) tekintetében további hiátusként említhető a vámok mellett a vámokkal egyenértékű intézkedések, a diszkriminatív adóztatás, valamint a mennyiségi korlátozások és az azokkal azonos hatású intézkedések tilalmával és az azok alóli kivételekkel kapcsolatos részletes szabályok kialakítása és érvényesítése. Ezt a hiányosságot az Európai Bíróság jogértelmezése, joggyakorlata kezelte, illetve kezeli.[273]

Az egymás közötti árukereskedelem korlátainak eltörlése mellett a harmadik országokkal szembeni közös vámszabályok kialakítása a közös vámpolitika, illetve vámjog keretében valósult meg. Az EU vámuniójának szabályait az uniós vámjog (értve ezalatt az elsődleges és a másodlagos jogot, valamint az Európai Bíróság joggyakorlatát is) és az azokat kiegészítő tagállami jogszabályok, valamint az Unió kereskedelempolitikájához is kapcsolódó, harmadik államokkal kötött preferenciális megállapodások alkotják. Jelenleg tehát a vámjog az Unió kizárólagos hatáskörébe

[270] Vö.: Vida–Szűcs, 2007: 46–47.
[271] Kocziszky, 2008: 125.
[272] A TARIC-rendszer az Unión kívüli országokba, illetve a harmadik országokból az Unióba irányuló kereskedelmi forgalom egységes uniós tarifáinak rendszere, az EU tarifális kereskedelempolitikai intézkedéseit tartalmazza. A TARIC-rendszer szabályait a Tanács 2658/87/EGK rendelete fektette le és szabályozza jelenleg is.
[273] Erről részletesebben lásd: Várnay, 2010b: 543–588.

tartozik, a közös kereskedelempolitikához hasonlóan.[274] Az uniós vámjog jelenlegi elsődleges jogi szabályait az EUMSz 3. cikkének (1) bekezdés a) pontja, az EUMSz 28-37. cikkei, valamint (szélesebb értelemben) a diszkriminatív adóztatás tilalmára vonatkozó EUMSz 110. cikkei tartalmazzák, további alapvető szabályait az alábbi másodlagos jogi aktusok határozzák meg: a Tanács 2913/92/EGK rendelete, valamint a Bizottság 2454/93/EGK rendelete.

Az Európai Unió tagállamai között tehát vámunió áll fenn, az teljes körű. Az Európai Unión belüli gazdasági kapcsolatok mellett azonban vizsgálható az is, hogy az *Unió és harmadik államok között áll-e fenn vámunió*. Ezen kérdés megválaszolása tekintetében egyes európai törpeállamokat és Törökország Európai Unióval való kereskedelmi kapcsolatait vonom rendszerezés céljából vizsgálataim hatókörébe. Az Európai Unió ugyanis az Unión kívüli európai törpeállamokkal és Törökországgal szoros, de minden esetben más- és más tartalmú, egyedi gazdasági együttműködést alakított ki.
Az európai törpeállamok között említhető Luxemburg (amely vonatkozásában a kérdés nem releváns, hiszen Luxemburg a Közösség egyik alapító tagja volt), Ciprus és Málta (amelyek 2004. május 1-je óta szintén az EU tagállamai, így vizsgálatuk ezen kérdés vonatkozásában szintén kizárt), Lichtenstein (amely mint EGT tag, külön vizsgálat tárgyát fogja képezi), Andorra, Monaco, San Marino és Vatikán. Az alábbiakban az utóbbi négy ország és az Unió tekintetében vizsgálom a vámunió kérdéskörét.
San Marinoval, Európa harmadik legkisebb törpeállamával az Európai Unió 1991 óta vámuniót alkot.[275] San Marino és az Unió gazdasági kapcsolata azonban ennél kiterjedtebb (az EU és San Marino pl. adóügyekben is együttműködik).[276] Ennek keretében a monetáris kapcsolatokról szóló megállapodást 2000-ben írták alá, amely feljogosítja San Marinot, hogy hivatalos pénznemként használja az euró bankjegyeket és érméket, valamint saját jogán meghatározott mennyiségű euró érmét bocsásson ki.[277] San Marino tehát az európai gazdasági integráció keretében a gazdasági és a monetáris uniónak is valamelyest részese.

[274] EUMSz (1) bekezdés a) és e) pontja.
[275] Agreement on Cooperation and Customs Union between the European Economic Community and the Republic of San Marino, 2002.
[276] Erről részletesebben lásd: http://eeas.europa.eu/sanmarino/index_en.htm (2011.11.07.); Agreement between the European Community and the Republic of San Marino, 2004b.
[277] Erről lásd: Monetary agreement, 2001a. A San Marinóval kötött monetáris megállapodás újratárgyalását a Bizottság COM(2009)359 javaslata alapján elindították, az egyeztetések 2011-ben még nem záródtak le.

Monaco városállam, Vatikán után a világ második legkisebb országa. Franciaországgal való sajátos kapcsolatának köszönhetően számos uniós politikának részese. Ennek keretében tagja a vámuniónak is. Így mint Unión kívüli, harmadik állam, tulajdonképpen *vámuniót alkot az Európai Unióval*, egy szorosabb gazdasági együttműködésen alapuló nemzetközi entitással. Ez *a vámunió azonban nem teljes*, nem terjed ki a külkereskedelmi kapcsolatokra.[278] Az EU és Monaco közötti vámunió korlátozottsága magában foglalja, hogy Monacót az EU által kötött preferenciális kereskedelmi megállapodások nem kötelezik, továbbá a Monacóban előállított termékek nem számítanak európai eredetűnek. A korlátozottan megvalósuló vámunió mellett Monaco az uniós belső piachoz, valamint a gazdasági és monetáris integrációhoz is több szálon kötődik. Monaco az áruk szabad mozgásához kapcsolódó, hozzáadott értéktípusú adókra és más fogyasztási, forgalmi típusú adókra vonatkozó uniós adóharmonizációs rendelkezések legnagyobb részét alkalmazza.[279] Szükséges megjegyezni azonban, hogy a gazdasági, gazdaságpolitikai együttműködésre árnyat vet az alacsony adókulcsú és számos kedvezményt, mentességet biztosító jövedelem- és nyereségtípusú adóztatás Monacóban, amely káros adóversenyt generál az európai gazdasági térben. Így az a paradox helyzet valósul meg a monacói adórendszer tekintetében, hogy az Unió által jelentős részben harmonizált közvetett adók tekintetében Monaco adópolitikai kooperációt valósít meg az Unióval, azonban az EU által mindezidáig kevésbé harmonizált, tagállami hatáskörben maradó közvetlen adók tekintetében dezertáló magatartást tanúsít. Emellett az EU-val a tőke szabad áramlását előmozdító, megtakarításokra vonatkozó megállapodást kötött,[280] továbbá a gyógyszerekre, kozmetikai termékekre és gyógyászati termékekre vonatkozó uniós szabályozás alkalmazására is kötelezettséget vállalt.[281] A monetáris unióhoz kapcsolódóan pedig amellett, hogy az adóharmonizáció keretében született uniós szabályozás jelentős része átvételre került, a Tanács felhatalmazta Franciaországot, hogy Monacóval monetáris együttműködési megállapodást kössön,[282] amely értelmében Monaco hivatalos pénzneme az euró, és jogosult euró érméket kibocsátani.

[278] http://eeas.europa.eu/monaco/index_en.htm (2011. 11.10.)
[279] Forrás: http://eeas.europa.eu/monaco/index_en.htm (2011. 11.10.)
[280] Agreement between the European Community and the Principality of Monaco, 2005.
[281] Agreement between the European Community and the Principality of Monaco, 2003.
[282] Monetary agreement, 2002. A megállapodás mellékletét 2006-ban módosították (erről lásd: 2006/558/EC Commission Decision). A megállapodást a Bizottság COM(2009)359 javaslata alapján újratárgyalták, amely eredményeképpen 2011. november 30-án új monetáris megállapodás aláírására került sor.

Andorra és az Európai Unió közötti kereskedelmi kapcsolatok az 1990. június 28-án aláírt és 1991. január 2-jével hatályba lépett, az Európai Gazdasági Közösség és az Andorrai Hercegség között, levélváltás formájában létrejött megállapodáson alapulnak.[283] A megállapodás *vámuniót hoz létre Andorra és a Közösség között, amely* azonban alapvetően csak az ipari termékekre vonatkozik, tehát *nem teljes körű*. Ezáltal az andorrai mezőgazdasági termékek nem minősülnek Unión belülről származó terméknek.[284] A gazdasági integráció különböző formái közül a korlátozottan megvalósuló vámunió mellett Andorra különböző szálakkal kapcsolódik az uniós belső piachoz, valamint a gazdasági és monetáris integrációhoz is. A tőke szabad áramlását mozdítja elő az a megtakarításokra vonatkozó megállapodás,[285] amelyet 2004. november 15-én írtak alá és 2005. július 1-jétől hatályos. Emellett széles területet lefedő együttműködési megállapodás[286] jött létre Andorra és az Unió között, lefedve többek között a regionális politikát, a környezetvédelmet és a közlekedést is. Az EU és Andorra közötti gazdasági, társadalmi kapcsolatok erősítését az uniós költségvetés is támogatja.[287] Andorra önállóan gyakorolja monetáris politikáját, azonban önálló nemzeti fizetőeszköze nincs. Korábban a francia frankot és a spanyol pezetát használta, amit 2002-ben felváltott a jelenleg is fizetőeszközként használt euró –de facto fizetőeszközként. Ezt a helyzetet változtatja meg az Andorra és az Európai Unió között 2011. június 30-án kötött monetáris megállapodás, amely hatálybalépését követően Andorra is de iure államként használhatja az eurót hivatalos fizetőeszközéül.[288]

Vatikán, a világ legkisebb állama és az Európai Unió között nem jött létre vámunió. A Vatikánból származó és az Olaszországba, illetve az Európai Unióba áramló árukat (melyek nemzetközi kereskedelemben való megjelenése jelentéktelennek mondható) azonban nem terheli vám. *A közösségi vám alóli mentességet az az Olaszországgal 1930-ben kötött megállapodás biztosítja*, amely a Vatikán által alkalmazott

[283] Megállapodás levélváltás formájában az Európai Gazdasági Közösség és az Andorrai Hercegség között, 1990.
[284] Forrás: http://eeas.europa.eu/andorra/index_en.htm (2011.11.10.)
[285] Agreement between the European Community and the Principality of Andorra, 2004a.
[286] Cooperation agreement between the European Community and the Principality of Andorra, 2005.
[287] A határon átnyúló együttműködés finanszírozásának például meghatározó eszköze jelenleg a Franciaország-Spanyolország-Andorra Operatív Program, amely 2007-2013 között az Európa Regionális Fejlesztési Alap finanszírozásával 168.641.485 eurót biztosít a három ország közötti határon átnyúló együttműködésre, amely kapcsán, ha a nemzeti társfinanszírozást is figyelembe vesszük, összességében 257.372.851 euró áll rendelkezésre. Forrás: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/314&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en (2011.11.10.)
[288] A szerződés 13. cikke értelmében a monetáris megállapodás mindkét fél ratifikációs eljárását követő két hónap elteltével lép hatályba. (Monetary agreement, 2011.)

vámszabályokról is rendelkezik.[289] Vatikán emellett az európai monetáris integrációhoz is kapcsolódik az euró használata által. Az Unió és Vatikán közötti új monetáris megállapodás[290] 2010. január 1-jétől van hatályban.
Jelenleg tehát az Európai Unió San Marinóval, Monacóval és Andorrával vámuniót alkot. Megállapítható, hogy a San Marino és az Európai Unió közötti vámunió a legteljesebb, hiszen a Monacóval és Andorrával kialakított vámunió csak korlátozottan valósul meg. Vatikánnal pedig nem lépett vámunióra az EU. Mind a négy európai törpeállam esetében továbbá megállapítható, hogy a vámunió gazdasági integrációs lépcsőfokán túl az Unióval más integrációs együttműködést is megvalósítanak (például belső piachoz, valamint a gazdasági és monetáris unióhoz kapcsolódó együttműködést), bár azok megvalósulása erősen korlátozott. A négy törpeállam és az EU együttműködésének sajátos elemét képezi az euró használata, amely részletesebb elemzésére a gazdasági és monetáris unió meghatározásakor kerül sor.

A szakirodalom által első generációs társulási szerződéseknek nevezett megállapodásokat a hatvanas, hetvenes években Görögországgal, Máltával, Ciprussal, Törökországgal és Jugoszláviával kötött az európai integráció. Ezen *első generációs szerződéseknek a vámunió kialakítása volt a célja*, egyben deklarálták az adott országok integrációhoz való csatlakozásának jövőbeni szándékát. Az első három országgal kötött megállapodások elérték céljukat, jelenleg mind Görögország (1981. január 1-jétől), mind Málta és Ciprus (2004. május 1-jétől) tagja az Európai Uniónak. A Jugoszláviával kötött megállapodást 1991-ben felmondta a Közösség,[291] a volt Jugoszlávia területén létrejött államokkal pedig különböző kapcsolatokat épített, illetve épít ki az Unió.
Az Európai Unió és *Törökország* kapcsolata mára szintén átalakult. A Törökország-EU társulási tanács 1995-ben véglegesítette a Törökország és az Európai Unió közötti vámuniót létrehozó megállapodást.[292] A vámunió jelenlegi keretei a 1996. január 1. és 2006. augusztus 1. közötti időszakban alakultak ki.[293] A *Törökországgal kialakított vámunió nem teljes*, hiszen csak az ipari termékek kereskedelmére terjed ki, a mezőgazdasági termékek és a szén kereskedelmére vonatkozóan külön preferenciális megállapodások születtek. A vámunió megvalósításának előmozdítása érdekében

[289] Forrás: http://eeas.europa.eu/vatican/index_en.htm (2011.11.10.)
[290] Monetary agreement, 2010.
[291] Vígh, 2010: 79.
[292] http://eur-lex.europa.eu/hu/dossier/dossier_07.htm (2011.12.01.)
[293] Vígh, 2010: 79.

további rövid távú kötelezettségként jelentkezik a társulási megállapodás mellékletében meghatározott vám- és adóellenőrzések harmonizációja.[294] Az 1999. decemberi helsinki Európa Tanács ülése óta Törökország tagjelölt ország.[295] A többször felülvizsgált társulási megállapodás és a 2005 októberében kezdődő csatlakozási tárgyalások keretében Törökország a vámunió mellett több uniós politikára vonatkozó szabályrendszer átvételét megkezdte már (például a szellemi alkotások jogát, a versenyjog rendelkezéseit),[296] azonban az uniós acquis átvétele még korántsem záródott le. Az Unió és Törökország kereskedelmi és gazdasági kapcsolatait erősítik az uniós költségvetésből allokált támogatások. Törökország számára az uniós költségvetés külpolitikai kiadásai között kerül sor a támogatások nyújtására. Ennek keretében 1996-2001 között a MEDA-ból,[297] 2001-2006 között a Tanács 2500/2001/EK rendelete által elkülönített pénzeszközből, jelenleg pedig a Tanács 1085/2006/EK rendelete által létrehozott új Előcsatlakozási Támogatási Eszközből valósul meg Törökország támogatása. (Ezen pénzeszközök rendszerezése, elemzése az uniós fejlesztési és együttműködési megállapodások keretében[298] már vizsgálat tárgyát képezte.)

Az Európai Unió külkapcsolati rendszerét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az Unió Andorrával, Monacóval, San Marinóval és Törökországgal jelenleg vámuniót alkot. Az EU-val való politikai, gazdasági, kereskedelmi együttműködés mind a törpeállamok, mind Törökország esetében sajátos. Az előbbiek az EU-hoz való csatlakozási szándék deklarálása nélkül több területen is szoros, a vámuniónál magasabb integrációs fokok egyes elemeit megvalósító gazdasági kooperációt alakítanak ki az Unióval, és mindannyian az eurót használják nemzeti fizetőeszközként. Emellett azonban valamennyi törpeállam a gazdasági együttműködés sajátos formáját valósította meg az Európai Unióval. Törökország, mint tagjelölt ország pedig az Unióhoz való csatlakozás szándékával kapcsolódik az európai integrációhoz, annak egyes közpolitikáihoz.
A fentiekben tehát láthattuk, hogy az Európai Unió tagállamai között, valamint az EU és harmadik államok vonatkozásában is beszélhetünk vámunióról. Az Unió és a harmadik országok közötti vámunió pénzügyi jogi relevanciája leginkább abban rejlik, hogy az uniós költségvetés bevételei ezen gazdasági együttműködések által csökkennek.

[294] Forrás: http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/relation/index_en.htm (2011.11.10.)
[295] Hill–Smith, 2011: 317.
[296] http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/relation/index_en.htm (2011.11.10.)
[297] A Tanács 1488/96/EK rendelete.
[298] II. rész 1.1 pontban.

Emellett a Törökországgal kialakított gazdasági kapcsolatok erősítésére az uniós költségvetés külpolitikai fejezetén belül jelentős források allokációját biztosítják. Az egyes európai törpeállamokkal és Törökországgal való együttműködés más-más indíttatásból ugyan, de a vámunión felül további sajátos gazdasági kooperációt eredményez, tovább szélesítve az Európai Unió gazdasági kapcsolatainak a spektrumát, a nemzetközi pénzügyi jog dimenzióit.

2.2.3 Az Európai Unió, mint vámunió pénzügyi jogi aspektusai

Ezen szerkezeti egység keretében az Európai Unió tagállamai között kiépített vámunió kerül kutatásaim középpontjába pénzügyi jogi aspektusból. Vizsgálom a közös vámpolitika lehetséges költségvetési hatásait, valamint a közös vámbevétel szabályozásának kérdéseit.

A vám kapcsán pénzügyi jogi aspektusból megállapítható, hogy a gazdaságpolitika, azon belül a vámpolitika alapvető, de nem kizárólagos eszköze, amely közhatalmi bevételként a költségvetés bevételeit gazdagítja. A vámunió pedig a belső határokon fizetendő vámok eltörlésével a költségvetési bevételek csökkenését eredményezi. Az Európai Unió esetében a vámunió, illetve a közös piac kialakítása maga után vonta a vámok mellett a vámokkal egyenértékű intézkedések, a diszkriminatív adóztatás, valamint a mennyiségi korlátozások és az azokkal azonos hatású intézkedések tilalmának a kialakítását is.

Az EUMSz 30. cikke értelmében a tagállamok között tilos bármilyen behozatali vagy kiviteli vám és azzal azonos hatású díj. Ezt a tilalmat a fiskális (adó jellegű) vámokra is alkalmazni kell. A vámokkal egyenértékű intézkedések tekintetében az Európai Bíróság a statisztikai illeték ügyben megállapította, hogy bármilyen vagyoni természetű teher – legyen bármi is az elnevezése és alkalmazásának módja – amelyet egyoldalúan, a határ átlépésének tényénél fogva vetnek ki a hazai, illetve külföldi termékekre, vámmal azonos hatású tehernek minősül, akkor is, ha azt nem az állam javára vetik ki.[299] Tehát a különböző (központi, területi vagy helyi) kormányzati szintek által meghatározott közhatalmi fizetési kötelezettségek (legyenek azok akár adók, illetékek vagy díjak)

[299] A vámmal egyenértékű intézkedések szabályai kapcsán azonban a Bíróság kivételeket (kötelező ellenőrzés a határon, tagállami adóbevételek rendszerébe ágyazott közteher), és a kivételek alóli alkivételeket (az adóbevétel felhasználásakor hazai termékek előnyben részesítése) is megállapított. A kapcsolódó ügyekről részletesebben lásd: Várnay, 2010b: 548–551.

vámmal azonos hatású intézkedésnek minősülhetnek, amelyek közösségi jogba ütköző voltuk megállapítása esetén végeredményképp a nemzeti, illetve a szubnacionális kormányzati szintek közhatalmi bevételeit csökkenthetik.

A vámmal azonos elbírálás alá eső mennyiségi korlátozások „olyan intézkedések, amelyek a körülményektől függően teljesen vagy részlegesen korlátozzák az áruk importját, exportját vagy tranzitját."[300] A mennyiségi korlátozások szélsőséges esetének tekinthetők a behozatali és a kiviteli tilalmak.[301] A mennyiségi korlátozások eltörlése kereskedelemeltérítő hatás esetén vámbevétel kiesést eredményezhet az azt megillető kormányzati szint költségvetésében. A mennyiségi korlátozások mellett az azokkal azonos hatású intézkedések is tilosak (ilyenek lehetnek például a tagállamok tiltó, korlátozó, kötelezettséget előíró normái, közigazgatási gyakorlata).[302] A mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések tilalma pedig akkor jár az egyéb közhatalmi bevételek elmaradásával, ha az ilyen intézkedések teljesítése a közhatalmi szervek bevételét képező többletfizetési kötelezettségeket (eljárási díj, illeték stb.) is maga után von.

Az uniós acquis végül a tagállamok közötti szabad kereskedelem, a vámunió biztosítása érdekében nemcsak a vámokat tiltja, hanem a diszkriminatív adóztatást, annak közvetlen és közvetett formáját egyaránt. Az EUMSz 110. cikke a direkt diszkriminatív adóztatás keretében azokat az eseteket tiltja, amikor adott tagállam a hazai terméket az ugyanolyan vagy hasonló külföldi termékkel szemben hozza kedvezőbb helyzetbe.[303] Az indirekt adódiszkrimináció esete annyiban eltérő, hogy ekkor nincs adott tagállamban hasonló hazai áru. Ilyenkor adott tagállam a belföldihez nem hasonló, de azzal mégis versenyben álló külföldi árut részesít hátrányos módon az adóztatás szempontjából, ezáltal egyes hazai termékek közvetett védelmét szolgálja. A diszkriminatív adóztatás tilalmának érvényesítése szintén elmaradó közhatalmi bevételeket eredményezhet. Az eddig említett bevételcsökkenés esetei azonban az uniós költségvetés összes bevételét viszonyítási alapnak véve nem meghatározóak.

A továbbiakban a vámunió pénzügyi jogi sajátosságainak vizsgálatakor a vámbevételeket, illetve azok változását veszem górcső alá.

[300] Case 2/73, Geddo v. Ente Nazionale Risi (1974) EBHT 865.
[301] Várnay, 2010b: 558.
[302] A mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedések bírósági joggyakorlatáról lásd: Várnay, 2010b: 558–588.
[303] Várnay, 2010b: 552.

Figyelemre méltó, hogy a vonatkozó szakirodalom[304] egyöntetűen negligálja a vámunió definiálásakor a vámbevételek meg- illetve újraosztását. Következésképpen a vámunió megvalósulásának nem feltétele a vámbevételek megosztása, *a közös vámpolitikából tehát nem feltétlenül következik a közös vámbevétel*. Vámunió esetén a vámbevételek meg- illetve újraosztása azonban annyiban indokolt és ésszerű lehet, hogy a több tagállam által létrehozott vámunió esetén a korábbi vámhatárok, így az ott korábban beszedett vámbevételek változhatnak: megszűnhetnek, vagy a korábbi vámterületek összevonása és az esetleges vámtételek emelése következtében egyes külső határon lévő tagállamok esetében a vámbevételek nőhetnek, míg más tagállamoknál elmaradt haszon, azaz vámbevételektől való elesés figyelhető meg. *A közös vámpolitika keretében a vámbevételek részben, vagy egészben történő megosztásakor pedig a vámunió keretében beszedett vámok több kormányzati szint (így a nemzetek feletti és a nacionális szintek) költségvetését is gazdagíthatják.* A vámból származó bevétel megillethetti kizárólagosan a nemzetek feletti szintet, megosztva a nemzetek feletti szintet és az egyes tagállamokat, illetve harmadik lehetőségként sor kerülhet arra is, hogy a vám kizárólag a külső határokkal rendelkező tagállamok bevételeit képezze. Ha a vámunió keretében a vámbevétel egy része vagy egésze is a nemzetek feletti kormányzati szintre kerül, akkor a vámbevétel részben vagy egészben a közös költségvetést illetheti meg, biztosítva a közös költségvetésből a közös intézmények, az esetleges közös politikák finanszírozását.

A vámunió azonban nemcsak a költségvetés bevételeire, hanem a költségvetési kiadásokra is hatással lehet. Amint az a vámunió-elméletek mikro- és makroszintű hatásainak elemzésekor megállapításra került, *a vámunió következményeként a nyereségek és a veszteségek jelentős mértékű újraelosztásából származó politikai, gazdasági, szociális konfliktusok kezelése a tagállami, vagy nemzetek feletti kormányzati szint beavatkozását teheti szükségessé,* maga után vonva költségvetési források bevonásának szükségességét.

Az Európai Unió esetében (amint ez lentebb még vizsgálat tárgyát képezi) a vámpolitika és a vámbevételekkel kapcsolatos döntés is az uniós kormányzati szintre került. A vámpolitika kizárólagos uniós hatáskör, a vámpolitika alapvetően szupranacionális jelleggel valósul meg. A vámpolitika keretében hozott, vámbevételekkel kapcsolatos döntést a közös költségvetés saját forrásainak rendszerét

[304] Erre lásd például: Kende–Szűcs, 2009.; Kengyel, 2008.; Kengyel, 2010.; Kocziszky, 2010.; Lőrincné, 2004.; Marján, 2005.; Palánkai, 2004.

meghatározó tanácsi döntések adják. A tagállami hozzájárulásokat felváltó saját források rendszerére való áttérésről, ennek keretében pedig a vámról, mint a Közösségek egyik saját forrásáról, a vámunió kiépítését követően, a 70/243/ESZAK, EGK, Euratom tanácsi határozat rendelkezett elsőnek. A saját források rendszerét jelenleg a Tanács 2007/436/EK, Euratom határozata[305] szabályozza. A vám a saját források rendszerén belül a hagyományos bevételek közé sorolható.[306] A vámbevételek vonatkozásában a saját források rendszeréről hozott döntés szabályait és a vámbevételek elosztásának alakulását is górcső alá vehetjük.

Az EUMSz 3. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a vámunió területén. Az EUMSz 311. cikkének harmadik francia albekezdése értelmében a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangún fogadja el az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó rendelkezéseket megállapító határozatot (ennek keretében megteremtheti a saját források újabb típusait, illetve a meglévőket megszüntetheti). További fontos rendelkezése a bekezdésnek, hogy a tanácsi határozat csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták. A Szerződés további költségvetési rendelkezéseit is figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy a Lisszaboni Szerződés által a Parlament, mint költségvetési hatóság szerepe nőtt, azonban a közös költségvetés bevételi oldalán a döntéshozatal módja nem változott. E tekintetben a Parlament szerepe továbbra is csak konzultatív jellegű, sőt, az uniós jogalkotásra nem jellemző módon az egyhangú (!) tanácsi határozat tagállami jóváhagyást is igényel. Ha figyelembe vesszük, hogy uniós szinten is a tagállamok állam- és kormányfőiből álló Tanács hozza meg a közös vámbevételekre is kiterjedő döntést, egyhangúan, megállapíthatjuk, hogy tulajdonképpen *egy kormányközi együttműködéshez hasonló jelleggel megszületett*

[305] A Tanács 2007/436/EK, Euratom határozata.

[306] A hagyományos forrásokat a harmadik országokból származó agrártermékek után fizetett vám és az uniós termelők által bizonyos esetekben fizetett cukorilleték, valamint az egyéb termékek után fizetett vám képezi. A hagyományos források mellett az uniós költségvetés saját forrásainak rendszerét jelenleg a tagállamok hozzáadott értéktípusú adóból származó bevétele egy részének a befizetése (áfa-alapú befizetés), valamint a GNI-alapú tagállami befizetések adják. A GNI-alapú befizetések 1988-as bevezetése, majd folyamatos térnyerése a saját források rendszerének erózióját eredményezte. A közös bevételek szerkezetén belül a GNI-alapú bevételek részarányának növekedése leginkább az áfa-alapú befizetések részesedésének (kb. 55%-ról 15%-ra való) csökkenésével állítható szembe, bár kisebb mértékben közrehatott a vámbevételek részarányának csökkenése is. Mivel az utóbbi évtizedben a GNI-alapú befizetések a meghatározó bevételek (kb. 70-75%-át teszik ki az uniós költségvetés bevételeinek) a saját forrásoknak nevezett bevételi rendszeren belül (a hagyományos források kb. 10-12%-át, míg az áfa-alapú befizetések kb. 15-20%-át teszik ki a bevételeknek), ezért az EU pénzügyi autonómiája csökkent. Erről még lásd: II. rész 5.2.2 pont.
http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/public_fin/EU_pub_fin_en.pdf (2011.11.11.)

sajátos nemzetközi megállapodásról van szó. Ez a következtetés pedig nehezen fér össze a vámunió tekintetében a kizárólagos uniós hatáskör deklarálásával. Más aspektusból ez az ellentmondás kevésbé szembetűnő, hiszen a vámuniónak a szakirodalom álláspontja szerint nem fogalmi eleme a közös vámbevétel, a saját források rendszerét pedig nemcsak a vámbevételek képezik, hanem a harmonizált, de tagállami hatáskörben maradt adókból származó bevétel is.

A saját források rendszerének alakulását vizsgálva megállapítható továbbá, hogy *a közösségi költségvetés bevételei között a vámbevételek csökkenő arányt képviselnek.*[307] Ennek álláspontom szerint több oka is van. Egyrészt a nemzetközi kereskedelmet jellemző liberalizáció, és annak megvalósítása érdekében egyre határozottabban fellépő GATT, illetve WTO az uniós vámpolitika keretében meghatározott vámtételek csökkentését, ezáltal az abból származó vámbevételek redukcióját eredményezte.[308] Emellett a tagállamok között erősödő integráció következtében a tagországok közötti kereskedelem részaránya is emelkedett,[309] azaz a tagországok közötti kereskedelemteremtés és a kereskedelemeltérítés is a vámbevételek csökkenésének tendenciáját erősítette. További közreható tényező a közösségi (illetve az uniós) vámbevételek alakulása szempontjából, hogy a közös vámpolitika keretében meghatározott és beszedett vámok nemcsak a közös költségvetés bevételét képezik, hanem annak egy része a kezdetektől *az eredeten alapuló (származtatott) megosztás elvét*[310] figyelembe véve azon tagállamoknál marad a beszedési költségek fedezése céljából, ahol a vám beszedésre került. *A kereskedelemliberalizáció és a kereskedelemeltérítés miatt csökkenő vámbevételek mellett azok kormányzati szintek közötti megosztási aránya is változott, tovább csökkentve a közös költségvetés vámbevételeit.* A Tanács 2000/597/EK, Euratom határozata értelmében 2001-től ugyanis az addigi 90-10%-os megosztási arányt 75-25%-os arány váltotta fel, azaz a közös vámbevételek 25%-a maradhatott azon tagállamoknál, amelyek az Unió mindenkori külső határán helyezkednek el és vámhatóságaik közreműködésével

[307] A hagyományos saját források az uniós költségvetés bevételeinek 1996-ban a 19,1%-át, 2000-ben a 16%-át, 2010-ben pedig a 12%-át tették ki. Forrás: COM(2004) 505.

[308] Ez különösen igaz volt a harmadik országokból származó agrártermékek kapcsán alkalmazott agrárlefölözésekre, amelyek leépítésének kényszere, ezáltal a közösségi agrártermékek külső védelmi szintjének csökkenése szintén kihatott a közösségi agrártámogatások rendszerének reformjára.

[309] Kengyel, 2008: 148.

[310] A kormányzati szintek közötti források eredeten alapuló (származtatott) megosztásának elvéről részletesebben lásd: Horváth M., 1999: 136.

beszedik a harmadik országokból az Unióba érkező áruk után a vámokat.[311] Érdekesség, hogy a saját források rendszerének átalakítására irányuló 2011-es bizottsági javaslatcsomag[312] keretében a Bizottság a vámbevételek jelenlegi megosztási rendszerén a GNI-alapú befizetés csökkentése céljából úgy módosítana, hogy a 2001 előtt alkalmazott 10%-os arányhoz térne vissza.

A vámbevételek eredeten alapuló megosztása és ehhez kapcsolódóan azok számbavétele további, pénzügyi jogilag is releváns sajátosságokat rejt magában. A vámot az Unióba történő behozatal helyén szedik be, ami viszont nem feltétlenül azonos az importált termék rendeletetési helyével, azaz *a vámunió kövezetében átrendeződő külső határok a tagállami vámbevételek redisztribúcióját is eredményezik*. A jelentősebb nemzetközi áruforgalommal rendelkező tagállamok amellett, hogy a tényleges beszedési költségeknél sokszor nagyobb, átalányban megállapított 25%-os vámbevételt visszatarthatják, a vámbefizetéseik révén látszólag többet adnak a büdzsébe, nettó befizető pozíciójuk ezáltal erősödhet.[313] Tipikus példája ezen ellentmondásnak Hollandia, amely nemzetközi kikötői, meghatározó nemzetközi áruforgalma miatt haszonélvezője ennek a „rotterdami hatásnak" is nevezett jelenségnek.[314]

A vámunió-elméletek keretében felmerült a vámunió következtében keletkező nyereségek és veszteségek újraelosztásából származó konfliktusok kormányzati kezelésének az igénye. Az Európai Unióra, mint regionális gazdasági integrációra adaptálva ezt a következtetést, megállapítható, hogy a vámbevételek megosztása a vámunió következtében felmerülő költségek átalány jellegű kompenzációját szolgálja. Emellett az EU vámbevételei hozzájárulnak az uniós költségvetés prioritásainak finanszírozásához. Azon kérdés vizsgálatára, hogy a közös költségvetésnek milyen funkciói vannak, ennek keretében kezel-e integrációból származó negatív externális hatásokat, a II. részen belül a következő (3.) és az 5.2.3 egység keretében térek ki. Az előző szerkezeti egységben pedig már megállapításra került, hogy az érzékeny termékekre is kiterjedő szabad áruforgalom az agrárpolitika közösségi szintre emeléséhez járult hozzá – mely a vámunió közvetlen hatásai között is nevesíthető.

Az Európai Unió tagállamai között megvalósított vámunió sajátosságainak kutatása során számos pénzügyi jogi tartalommal bíró szabályozás, jellegzetesség megállapításra

[311] Magyarország és az EU vámbevételeinek (költségeinek) megosztásáról és azok eljárási szabályairól a 2009. évi XXII. törvény rendelkezik.
[312] COM(2011)739.
[313] A nettó befizető pozíció relativitásáról és a közös költségvetés további sajátosságairól részletesebben lásd: Csűrös, 2007a.
[314] Kengyel, 2008: 156.

került. Kiemelhető ezek közül, hogy a vámbevételek csökkenésének általános tendenciája mellett a vámunió is átrendezi a kormányzati szintek költségvetési bevételeit. További sajátosság az uniós saját forrásoknak (ezen belül a közös vámbevételeknek is) a nemzetközi megállapodáshoz hasonló szabályozása, valamint a közös vámpolitika keretében beszedett uniós vámbevételek eredeten alapuló megosztása, ennek redisztributív hatása. A vámunió nemcsak az uniós költségvetés bevételi oldalához, hanem közvetve annak kiadási oldalához is kapcsolódik, különösen ha figyelembe vesszük az EU és egyes harmadik országok közötti vámunió megvalósulását, a kapcsolódó gazdasági együttműködések tartalmát és azok uniós költségvetési támogatások általi elősegítését.

3. A közös, illetve az egységes belső piac, mint a gazdasági integráció újabb formája

A közös piac, illetve a belső piac vonatkozásában kutatásaimat az alábbiak szerint strukturálnám. A közös piac meghatározása mellett csak érintőlegesen foglalkozom a közös piac és a belső piac elhatárolásával, majd a közös piachoz kapcsolódó elméletek rendszerező áttekintésére, sajátosságainak, összefüggéseinek meghatározására kerül sor. Ezt követően a vonatkozó elméletek következtetéseire építve, az Európai Unió dimenziójába helyezve vizsgálom a közös piac pénzügyi jogi aspektusait, végül a közös piac és egyes uniós közpolitikák összefüggéseire, azok pénzügyi jogi relevanciájára hívom fel a figyelmet.

A közös piac Várnay Ernő meghatározása szerint[315] az áruk, a munkaerő, a szolgáltatások nyújtása és igénybevétele, a vállalkozások, a tőke és fizetések tagállamok közötti szabad mozgásának, letelepedésének rendszere. Kocziszky György[316] hasonló tartalommal, bár eltérő tényezőket nevesítve fogalmazza meg a közös piac lényegét: közös piac esetén „a tagállamok a vámunió mellett megteremtik adott termelési tényezők (áruk, szolgáltatások, munkaerő, technológia, tőke) egymás közötti szabad áramlásának feltételeit. Az EUMSz 26. cikkének (2) bekezdése értelmében „a belő piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása".

Vannak szerzők (lásd Marján Attila),[317] akik a közös piac és az egységes belső piac stádiumát külön integrációs lépcsőfoknak tekintik, amely kapcsán a belső piac kiépítése egy sokkal diverzifikáltabb, kifinomultabb és teljesebb formája[318] a négy szabadságjog biztosításának. Hasonló értelmezési lehetőség, miszerint a közös piac a vámunióból az egységes belső piacra való áttérés folyamatának jellemzője, átmeneti állapot, még ha a megvalósítás időben elhúzódó is (amint az az Európai Unió esetében tapasztalható is volt). Alátámasztható az a kritikai megközelítés is, amely szerint az uniós terminológiában a közös piac 1969-re kitűzött megvalósításának sikertelenségét palástolva a Közösség a belső piac fogalmának bevezetésével és céljával a közös piac

[315] Várnay, 2010b: 543.
[316] Kocziszky, 2008: 41.
[317] Marján, 2005a: 99.
[318] Például a belső piacban a mennyiségi korlátozások mellett az azokkal azonos hatású intézkedések szabályrendszerének a kidolgozása és érvényesítése is biztosított.

céljának, annak kiteljesedésének újbóli kitűzését fogalmazta meg. Értelmezhető a két kategória továbbá úgy is, hogy csak eltérő terminológiák ugyanarra a tartalomra vonatkozóan. Több szerző[319] tehát nem tesz különbséget a közös piac és a belső piac terminológiája között, illetve a gazdasági integráció klasszikus formájaként a közös piac, uniós megvalósulásaként pedig a belső piac kifejezést használja.

Az Európai Unió elsődleges jogát vizsgálva megállapítható, hogy az Európai Gazdasági Közösség létrejöttéről szóló Római Szerződés közös piacról rendelkezik, az Egységes Európai Okmány bevezeti a belső piac fogalmát,[320] amely ekkortól a közös piac kifejezésével párhuzamosan szerepel a Szerződésben, végül a Lisszaboni Szerződés óta kizárólag a belső piac terminológiája jelenik meg az elsődleges joganyagban. A továbbiakban a tipologizálás során nem tárgyalom külön szakaszként a közös és az egységes belső piacot, azokat tehát egymás szinonimájaként kezelem.

3.1 A közös piac elméleti keretei

A közös piac elméleti kereteit a termelési tényezők (ezen belül elsődlegesen a termelő erők) áramlásának és azok hatásainak vizsgálata adja. Termelési tényezők a termelő erők és a termelési viszonyok. Termelő erő alatt alapvetően az árut, a szolgáltatásokat, a munkaerőt és a tőkét értjük. Már itt látnunk kell, hogy az Európai Unió a munkaerő szabad áramlása helyett a személyek szabad áramlásának megvalósításáról rendelkezik. A személyek szabad áramlása tágabb kategória, hiszen magában foglalja a munkaerő szabad áramlása mellett a letelepedés jogát, az állampolgárokat megillető oktatási, szociális és társadalombiztosítási ellátásokhoz való jogot, a választás jogát stb. (ezek biztosítását az európai állampolgárság intézményével, annak fejlesztésével törekszik megvalósítani az EU).

A termelő erők áramlását meghatározzák a termelési viszonyok is. Ezen belül meghatározó szerepe van a termelékenységnek, egyes szerzők[321] ide sorolják a technológiát, az innovációt és a vállalkozási ismereteket (pl. vállalatirányítás), megemlíthetők továbbá a technikai (pl. nemzeti szabványok, kötelező előírások,

[319] Például Várnay–Papp, 2010.; Kocziszky, 2008.; Kengyel, 2010.; Cini, 2007.; Craig–De Burca, 2008.

[320] Az Egységes Európai Okmány az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló szerződést egy új, 8a. cikkel kiegészítve, annak második francia albekezdéseként a belső piac fogalmát (a jelenlegi szerződéses rendelkezéssel összhangban) az alábbiak szerint definiálta: „a belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben e szerződés rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása."

[321] Palánkai, 2004: 100.

adminisztratív terhek) és fiskális (a nemzeti gazdaságpolitika keretében pl. a forgalom, fogyasztás, foglalkoztatás és vállalkozások adóztatásának különböző nemzeti szabályai) akadályok is. A termelési viszonyok, piaci adottságok tehát szintén befolyásolják a termelőerők áramlását, a vállalati szféra transznacionalizálódása pedig a termelési viszonyok áramlását is elősegíti.[322]

A közös piac elméleteinek kiindulópontját a klasszikus és neoklasszikus iskola nézetei adták. A gazdasági integrációval kapcsolatos elméletek közül a statikus, azaz klasszikus vámunió-elméletek nem vizsgálták a termelési tényezők áramlását, azok immobilitását feltételezték. A klasszikusok a *Hecksher-Ohlin-tétel*[323] alapján abból a feltételezésből indultak ki, hogy az egyes országok eltérő fejlettségük függvényében eltérő tényezőellátottsággal rendelkeznek. Az eltérő tényezőellátottság által generált eltérő tényezőárak azonban a nemzetközi kereskedelem liberalizálása által (és nem a tényezők áramlása útján) fokozatosan kiegyenlítődnek. A Ricardoi tézisekre építő Hecksher-Ohlin-tétel szerint ugyanis a fejlett országok, ahol viszonylagos tőkebőség van, a tőkeigényes termékek előállítására és exportjára specializálódnak, míg a fejletlenebb országok, ahol viszonylagos munkaerőbőség van, azaz a munkaerő relatív olcsóbb, azok a munkaigényes termékek előállítására és exportjára orientálódnak. A különbségek így csak strukturálisak, azaz csak egyes termékek és szolgáltatások vonatkozásában jelennek meg, tényezőáramlásra ezáltal csak ágazatok között kerül sor. A kereskedelem liberalizálásával az adott országok nemzetközi munkamegosztásba való fokozottabb bekapcsolódása a termelő erők árának kiegyenlítéséhez, ez a nemzetközi gazdaság szempontjából pedig nagyobb hatékonysághoz vezet, anélkül, hogy az államok között tényezőáramlás valósulna meg. A Hecksher-Ohlin-tétel gyakorlati megvalósulásának elemzése során az Egyesült Államok 1950-es évekbeli exportstruktúráját vizsgálva arra a *Leontieff-paradoxonnak* is nevezett ellentmondásra jutottak, hogy a tétel megállapításaival ellentétben egyes fejlett országok a munkaigényes termékekre specializálódnak, abból van komparatív előnyük.

[322] A termelő erők és a termelési viszonyok közötti különbségtétel az integráció-elméletek (erről lásd: Palánkai Tibor és Kocziszky György hivatkozott munkáit) tételeiben elmosódik, termelési tényezőként említik mindkettőt, és azok alatt elsődlegesen a termelő erőket értik. A különbségtételt azonban fontosnak tartom, mert álláspontom szerint ennek hiánya is hozzájárult a közös piaci integráció kezdeti megállapításainak hiányosságaihoz.

[323] A tételről részletesebben lásd: Palánkai, 2004: 92–94., 101.; Zsinka, 2004: 67.

A *növekedéselméletekre*[324] alapozva egyes integrációelméletek már figyelmet szentelnek a tényezőáramlás vizsgálatára is. Ezek az integrációs elméletek viszont egymásnak ellentmondó következtetésekre vezetnek. *A közös piacra vonatkozó elméleteken belül a termelőerők áramlásának klasszikus felfogása szerint*[325] (az EU relációjában az integrációs folyamat elindulásakor meghatározó vált nézetek szerint is) a szabad tőkeáramlás biztosításával a tőke oda áramlik, ahol alacsonyabbak a termelési költségek, olcsó a munkaerő. Ezáltal a kevésbé fejlett országok és régiók előnyösebb helyzetbe kerülnek, vonzóvá válnak a beruházók, a külföldi tőke számára. A gyorsabb beruházási ütem gyorsabb gazdasági növekedést eredményez, ami pedig automatikusan a felzárkózás, a diszparitás csökkenésének következményével jár. Álláspontjuk szerint a tőkeáramlás mellett a szabad munkaerő-áramlás szintén kiegyenlítő hatású a fejlettségbeli különbségeket tekintve.[326] Az alacsonyabb bérszínvonalú területekről ugyanis a munkaerő a magasabb béreket, jobb állásokat kínáló területekre áramlik. Ezen folyamat eredményeképp azonban az eredetileg magasabb bérszínvonalú területeken munkaerőtöbblet keletkezik, a túlkínálat pedig a bérek csökkenésével járhat. Ezzel egyidejűleg a másik oldalon az eláramló munkaerő miatt relatív munkaerőhiány lép fel, a növekvő kereslet pedig a béreket felfelé húzza. Ezek alapján a bérszínvonalbeli különbségek a tényezőáramlás következtében hosszabb távon szintén kiegyenlítődnek. Az eddigiek alapján láthatjuk, hogy *a közös piac kiinduló feltételezései a tényezőköltségek- és árak kiegyenlítődésén alapulnak, azaz ezen elméletek szerint a közös piac a fejlettségbeli különbségek csökkenését eredményezi*. A továbbiakban azt vizsgálom, hogy a tőke- és a munkaerő-mobilitás kapcsán tett klasszikus megállapítások mennyire lehetnek helytállóak.

A tőke szabad mozgásának fontos *jellemzője* a nemzeti elbánás elvének érvényesülése a külföldi befektető, illetve a külföldről származó tőke esetében.[327] A tőkemozgások

[324] A térbeli gazdasági növekedés elméleteit (ezen belül külön elemezve a regionális és a nemzetközi gazdasági növekedés elméleteit) átfogóan mutatja be, rendszerezi Kozma Gábor munkája (Kozma, 2004: 122–168.)
A növekedéselméletek egyik válfaját képezik a gazdasági báziselméletek, amelyek abból a feltevésből indulnak ki, hogy a közösségek gazdasági növekedése közvetlenül függ a termékek és a szolgáltatások külső-belső keresletétől. A gazdasági báziselméletek kritikai elemzéséről és a helyi gazdaságfejlesztés általános elméletéről lásd: Mezei, 2007: 130–132.
[325] Vö.: Kocziszky, 2008: 92.
[326] Kengyel, 2008: 66.
[327] A tőkeáramlás szabadságának szükségességét, e kapcsán a nemzeti elbánás elvének érvényesítését nemcsak a regionális gazdasági integrációval kapcsolatos nézetek vallják, hanem a szabad kereskedelem egyéb hívei is (pl. az OECD is alkalmazza az elvet). Vö.: Kocziszky, 2008: 92.

szabadsága ezáltal korlátok nélküli termelő és portfólió típusú befektetésekre, tőkepiaci szolgáltatásokat biztosító vállalkozások létrehozására ad lehetőséget.[328]

A *tőkemobilitás* motivációi, iránya, funkciói és szerkezete, valamint annak bérekre és árakra gyakorolt kiegyenlítő hatása kapcsán végzett elemzések a klasszikus nézethez képest komplexebb szempontrendszer vizsgálatát teszik szükségessé. A további tényezők figyelembe vételének fontosságát már a dinamikus vámunió-elméletek is hangsúlyozták.

A vállalatok telephelyválasztásával kapcsolatos elméleteket összefoglaló néven *telephelyelméleteknek* nevezzük, melyek közül számos alkalmazható a külföldi tőkebefektetések motivációinak feltárásához is (például a vonzerő modell értelmében a kormányzat és a közösségek növelni tudják vonzerejüket különböző támogatások és ösztönzők bevezetése révén).[329] A tőkekivitel legfontosabb *oka* a nyereség realizálása. E mögött állhat például olyan feltételezés, miszerint más államban a hazainál nagyobb nyereségráta érhető el, vagy a (tőkeáramlás nélküli) külkereskedelmen keresztül elérhető komparatív előnyök kimerültek, illetve korlátozottak a lehetőségei. A gazdálkodó tevékenység külföldre való telepítése esetén megtakarítás, nyereség – a klasszikus nézetekkel ellentétben – nem csak az alacsonyabb helyi bérszínvonal következtében érhető el, hanem például az olcsóbb és / vagy biztosabb nyersanyag- és energiaforrás, a helyszíni feldolgozás, a helyi munkaerő különleges minősége tekintetében is. *A tőkekivitelben emellett egyéb tényezők is közrehatnak,* így például politikai, gazdaságpolitikai, jogi, társadalmi elemek. Ezek a tényezők a tőkeáramlást felgyorsíthatják és akadályozhatják is. Politikai tényezők között említhetők a belpolitikai válság okozta kormányzási nehézségek; jogi elemként nevesíthető a jogrendszer kiszámíthatósága (amely a jogbiztonság kérdésköréhez kapcsolódik), áttekinthetősége és egyszerűsége (amely pedig az adminisztratív terhekkel hozható összefüggésbe); társadalmi elemek közé sorolhatjuk például a társadalmi munkamorált, kulturális és vallási különbségeket. A gazdaságpolitika keretében meghatározó lehet a monetáris politika (pl. árfolyam- és kamatpolitika) eszköztárának használata, a fiskális politikai eszközök (pl. költségvetési támogatások, adópolitika keretében

[328] A tőkekivitel nyeresége megjelenhet működőtőke-befektetésekből származó profit, kamat- és árfolyamnyereség, pénz- vagy tőkepiaci jövedelem stb. formájában. Vö.: Kocziszky, 2008: 88.

[329] A telephelyelméletek közé tartozik például a növekedési pólusok elmélete, a centrum-periféria modell, a területi egyensúly modellje, a vonzerő modell, valamint a halmozódó hatások vizsgálatával foglalkozó megközelítés. A telephelyelméletek elemzéséről lásd: Mezei, 2007: 129–130.

adópreferenciák) alkalmazása és a pénzügyi piacok szabályozása (pl. piacra lépés, piaci magatartás engedélyezése, feltételhez kötése).

Az említett tényezőket is figyelembe véve a közös piacra vonatkozó elméleteken belül a *tőke szabad áramlására vonatkozó klasszikus felfogás tehát vitatható.* A klasszikus nézettel ellentétben ugyanis a tőkeáramlás nem feltétlenül az olcsó munkaerő irányába valósul meg, hiszen azt számos egyéb tényező is befolyásolja. A gyakorlat pedig a *Hecksher-Ohlin-tétellel ellentétes példákat is mutat.* A tétellel ellenkező eset valósulhat meg például, ha a csúcstechnológiához kapcsolódó profit megszerzése céljából a külföldi tőke a fejlettebb, nagyobb tőkeellátottsággal rendelkező területekre áramlik, ahol a vállalkozás infrastrukturális feltételei adottak, a kvalifikált, speciális tudással rendelkező munkaerővel kapcsolatos igényei kielégíthetők – akkor is, ha a speciális szaktudású munkaerő bérköltsége relatív magasabb. A tőkeáramlás tényezőinek feltárása és iránya a regionális gazdasági integráció vonatkozásában azért is jelentős, mert ezek alapján megállapítható, hogy *a tőke szabad áramlásának biztosítása a regionális gazdasági integrációban résztvevő tagállamok közötti egyenlőtlenségekhez, illetve annak növekedéséhez vezethet*.

Inotai András szerint[330] az 1980-as évektől a világgazdaságban a nemzetközi működő tőke szerepének felértékelődése kopernikuszi fordulatot eredményezett, mára a nemzetközi tőkeáramlás meghaladja a világkereskedelem bővülését. A tőke szabad áramlásának biztosítása mellett a világgazdaság globalizálódása és a vállalati szféra transznacionalizálódása a nemzetközi tőkepiacok integrációját idézte elő. Palánkai szerint[331] a működő tőke modernizációs és világgazdasági integrációs szerepe a jövőben pedig tovább fokozódik. Emellett az erősödő nemzetközi tőkemozgások egyéb termelési tényezők (köztük a termelési viszonyok között említett vállalatirányítási, technológiai ismereteket stb.) áramlását is elősegítik, ezáltal modernizációs és versenyképességi ismereteket hordoznak. Ezek alapján tehát megállapítható, hogy *a különböző termelési tényezők áramlása egymással összekapcsolódhat, egymásra hatással bír. A tőke szabad áramlása pedig az eddigi tapasztalatok alapján a jövőben erősödni fog, így annak megfelelő szabályozása szükségszerű.* A tőke mobilitását meghatározó tényezők komplexebb számbavételének szükségességét, és az ehhez kapcsolódó megállapításokat pedig mind a termelékenységgel, mind munkaerő minőségének kérdéskörével igazolhatjuk (lásd lentebb).

[330] Inotai, 1989.
[331] Palánkai, 2004: 99–100.

A szabad munkaerő-áramlás klasszikus tételét több szempontból is kiegészíthetjük, azok feltételezéseit vitathatjuk. Egyrészt megállapítható, hogy a túlkínálat okozta bércsökkenés nem feltétlenül következhet be, hiszen a bérek lefelé rugalmatlanok (lásd erre magyarázatként pl. a megszerzett jogok védelmét, a szakszervezetek tevékenységét). Emellett a munkaerő mobilitása nem optimális, még ha ennek irányába való elmozdulás – különböző szinten megjelenő kormányzati beavatkozások hatására – befolyásolható is.[332] Elfogadva, hogy a munkaerő mobilitását a munkaerő eltérő határhaszna (bére) és a munkaerőhiány, illetve -felesleg befolyásolja,[333] további befolyásoló tényezők figyelembe vétele is szükségszerű. A munkaerő-áramlást a gazdasági megfontolások mellett például széles körű politikai, szociális és emberi tényezők is befolyásolják (például menekülés diktatórikus politikai rendszerek elől, jobb lakásviszonyok, iskoláztatási lehetőségek, kulturális különbségek, környezeti viszonyok, személyi és családi kapcsolatok stb.). További vizsgálat tárgya lehet a munkaerő-áramlás pénzügyi (és egyéb) hatásainak vizsgálata. Egymásnak ellentmondó megállapítások születhetnek például az alábbi kérdésekre: vajon a belső munkaerő munkavállalási képessége, képzettsége vagy készsége (hajlandósága) eredményezi a belföldi munkaerőhiányt? Ebből kifolyólag a bevándorló munkaerő magasan kvalifikált, illetve a hiányszakmákban jelenik meg vagy növeli a túlkínálatot? Végül ezek hatására pozitív a beáramló külföldi munkaerő költségvetési (közpénzügyi) szaldója (pl. többletfogyasztása által) vagy többletterhet jelent a befogadó nemzetgazdaságra (pl. növekvő munkanélküliségi segély, társadalomintegrációs nehézségek miatti társadalmi feszültségek kezelési költsége stb. miatt)?

Emellett látnunk kell, hogy *az árszínvonalak alakulását, illetve a termékegységre jutó bérköltséget nemcsak a munkaerő ára határozza meg, hanem a termelékenység is.* A termelékenységet pedig befolyásolják más termelési viszonyok, a megszerzett vállalatirányítási ismeretek, az alkalmazott technológiák, a kutatás-fejlesztésre, képzésre fordítható összegek stb. Ezzel összefüggésben említhető az a megállapítás, miszerint az árszínvonalak kiegyenlítődése eltérő termelékenységek mellett eltérő bérköltséget eredményez.[334] Másként fogalmazva eltérő (alacsony) termelékenység esetén a

[332] A munkaerő mobilitásának rátája országonként más- és más lehet. A magyar munkaerő mobilitása például európai viszonylatban alacsony. A nyugat-európai munkaerőmozgás mennyiségi, minőségi és földrajzi jellemzőiről, azok változásairól lásd Kocziszky tanulmányát (Kocziszky, 2008: 88.). A munkaerő-áramlás mértékét és irányát mind pozitív, mind negatív irányba befolyásolhatjuk kormányzati eszközökkel (ezekről később).

[333] Kocziszky, 2008: 91.

[334] Palánkai, 2004: 103.

liberalizált nemzetközi kereskedelem fokozódása – esetleg egy közös valuta bevezetése – miatt csökkenő árkülönbség a bérszínvonalbeli különbséget (az olcsó munkaerőt) fenntartja.[335] A termelékenység fokozását pedig sokszor a rendelkezésre álló tőke biztosítja, hiszen ennek birtokában lehetséges a versenyben maradáshoz, a versenyelőnyök (és a profitráta) növeléséhez szükséges fejlesztés biztosítása, a kutatás finanszírozása, az újabb technológiák alkalmazása és a képzett, megfelelő szakismeretekkel bíró munkaerő foglalkoztatása. Azaz a munkabér színvonala sok esetben a tőkeellátottság szintjével egyenes (és nem fordított) arányban változik. Ezáltal lehetséges az is, hogy a viszonylag magas termelékenység alapján a tőkeerős országok az egységnyi termékre jutó bérköltséget relatív alacsonyan tartsák, azaz a munkaerő-igényes termékek előállítása és kereskedelme esetén is komparatív előnyt realizáljanak. A Hecksher-Ohlin-tételre alapozott *Leontieff-paradoxon*, amit a munkaerő-igényes termékekre specializálódó amerikai exportstruktúra kapcsán állapítottak meg, ezért *valójában nem ellentmondásos helyzet.*

A munkanélküliség pedig nem mindig eredményez keresletnövekedést, hiszen ha a strukturális munkanélküliség problémájával küzd adott térség (pl. a munkaerő-felesleg alulképzett, hanyatló ágazatokban alkalmazható tudással rendelkezik), akkor az adott munkaerő iránti kereslet nem nő, adott terület az olcsó munkaerő-kínálat ellenére nem válik vonzóvá a minőségi munkaerőt igénylő és a fenntarthatóság céljával operáló vállalatok, a befektető tőke számára. Az előbbiek arra hívják fel a figyelmet, hogy *a termelő erők keresletét nemcsak azok feleslege, illetve hiánya (azaz kínálata) befolyásolja, hanem a termelő erők minőségének a különbsége is.*

Emellett az egyes termelési tényezők szabad áramlásának vizsgálatakor, szabályozásakor szükséges figyelembe venni azt a megállapítást, miszerint a *tényezők mobilitási hajlandósága eltérő*. Jó példa erre a tőke és a munkaerő mobilitásának összehasonlítása, ennek keretében a munkaerő alacsonyabb mobilitási rátájának megállapítása.[336]

A tőke és a munkaerő szabad áramlásának kiépítése mellett külön vizsgálat tárgya lehet az *egyes termelő erők kapcsán a liberalizáció ütemezése* is. A szakirodalomban e tekintetben két nézet kristályosodott ki. Az ún. technokrata álláspont szerint a javak (áruk és szolgáltatások) szabad áramlásának biztosítása után szüntethetők csak meg a

[335] Ezen megállapítás alapja az, hogy az árakat a bérszínvonal mellett a termelékenység is befolyásolja.
[336] Kocziszky, 2008: 88.

szabad tőkemozgás korlátai. Ezzel ellentétben más szerzők szerint az egyes termelő erők szabad áramlását egyidejűleg kell biztosítani.[337] Az Európai Unióban a tőke és a fizetések szabad mozgásának kiépítése az áruk, a szolgáltatások és a munkaerő szabad áramlásához képest később jelentkezett (erről részletesebben később).

A regionális gazdasági integráció keretében megvalósuló *közös piac, szabad tényezőáramlás a piaci nyereségek és veszteségek újraelosztását valósítja meg*, akkor is, ha a közös piac összességében és a világgazdaság szempontjából előnyös folyamat. A közös piacból származó veszteségek különösen az egyes területek közötti fejlettségbeli különbségek növekedését eredményezhetik. A közös piaccal kapcsolatos újabb nézetek ugyanis arra a megállapításra jutnak, hogy *a tényezők (köztük a tőke és a munkaerő) szabad áramlása az integrációban résztvevő tagállamok közötti diszparitás, az egyenlőtlenségek növekedéséhez vezet. Ez álláspontom szerint a piaci elégtelenségek, az ún. piaci kudarcok rendszerén belül a nem teljes (vagy tökéletlen) piacokhoz és a negatív externáliákhoz kapcsolható jelenség.* A nem teljes piacok lényege, hogy a piac kínálata nem a piaci keresletnek megfelelően alakul (erre lásd a fentebb említett tényezőellátottsági összefüggéseket), ezáltal a piac nem a kínálatnak megfelelő mértékben és feltételek alapján állítja elő a javakat. A közös piac relációjában ez azt jelenti, hogy a tőke és a munkaerő-felesleg (kínálat) nem oda áramlik, nem ott jelenik meg, ahol abból hiány van. Az externália pedig külső gazdasági hatás, amelyről a közös piac vonatkozásában azért beszélhetünk, mert a közös piac előtt álló akadályok tagállamok közötti leépítése negatív gazdasági hatással lehet egyes piaci szereplőkre, adott területek fejlődésére. Ezen piaci kudarcok hatására (is) kialakuló fejlettségbeli különbségek, azok növekedése tehát egy piaci diszfunkció, amely kiküszöbölése, illetve csökkentése érdekében kormányzati beavatkozásra van szükség (mert a piac maga nem tudja ezt a problémát kezelni). *A közös piachoz kapcsolódó piaci kudarcok kezelése pedig különböző kormányzati szinteken valósulhat meg és annak jelentős részt államháztartási, illetve költségvetési vonzata van adott kormányzati szinten (illetve szinteken).* A piaci kudarcok kezelése tehát általában pénzügyi jogi relevanciával bír. A tényezők áramlása mind pozitív, mind negatív irányba befolyásolható kormányzati eszközökkel (szabályozással, támogatással vagy éppen engedélyhez, kamarai tagsághoz kötéssel stb.). Az Európai Unió, mint sajátos kormányzati szint is beavatkozik e téren fő

[337] Kocziszky, 2008: 90.

célkitűzéseinek (négy alapszabadság) biztosítása érdekében alapvetően szabályozással és költségvetési szerepvállalással (melyet a következő szerkezeti egységben vizsgálok).

3.2 Az uniós közös piac fundamentumai

A vámunió mellett a közös piac létrehozása is már az Európai Gazdasági Közösség alapítása óta célja és alapja az európai gazdasági integrációnak.[338] Az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés (RSz) 2. cikke a stabilitás, a fejlődés és gazdasági növekedés, valamint a szorosabb együttműködés céljának legfontosabb biztosítékaként ugyanis a közös piac létrehozását és a tagállamok gazdaságpolitikájának fokozatos közelítését határozza meg. Az RSz második részében (9-84. cikkeiben) pedig a Közösség alapjaként a közös agrár- és közlekedéspolitika mellett a négy alapszabadságot, az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását szabályozza.

A közös piac megvalósítása keretében az alábbi tevékenységekre terjed ki a Közösség hatásköre:[339]

- a tagállamok között az áruk behozatalára és kivitelére vonatkozó vámok és mennyiségi korlátozások, valamint minden más, azokkal azonos hatású intézkedések eltörlése;
- közös vámtarifa létrehozása és a harmadik országokkal szemben közös kereskedelempolitika kialakítása;
- az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlése;
- olyan rendszer bevezetése, amely megakadályozza a közös piaci verseny torzulását;
- a tagállamok jogszabályainak közelítése a közös piac megfelelő működéséhez szükséges mértékben.

Ezek alapján a közös piac magában foglalja a vámunió mellett a személyek, szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad áramlását. Az RSz 8. cikkének (1) bekezdése értelmében pedig a közös piac egy tizenkét éves átmeneti időszak alatt

[338] A messinai csúcstalálkozót követően készült Spaak-jelentés a gazdasági közösség létrehozásának előkészítő dokumentuma, amelyben a közös piac működésének biztosítása már kiemelt szerepet kapott. Erről lásd: Egan, 2007: 254.
[339] RSz 3. cikk

fokozatosan jön létre. Ezáltal a Római Szerződés a közös piac létrejöttét a vámunió megvalósításával egyidejűleg, párhuzamosan képzelte el. Amint azt a vámunió vizsgálata során már meghatároztuk, bár maga a vámunió a tervezettnél korábban, 1968. július 1-jével létrejött, a szabad áruforgalomra kiterjedő vámok, mennyiségi korlátozások, és az azokkal azonos hatású intézkedések teljes leépítése addigra nem valósult meg. Emellett a másik három tényező tagállamok közötti szabad áramlása tekintetében is maradtak fenn akadályok. Bár a szorosabb gazdasági együttműködést (közösségi szintű monetáris és a fiskális politikát) célul kitűző tervdokumentumok már 1970-ben születtek,[340] ezen elképzelések és a belső piac kiteljesítésének célja csak a nyolcvanas években talált táptalajra.

Több integrációelmélet is foglalkozott annak okával, hogy miért az 1980-as években került újra felszínre az egységes belső piac teljesebb megvalósulásának gondolata.[341] Az intergovernmentalizmus hívei szerint például az egyes országokban (pl. Nagy-Britannia, Dánia, Belgium) a kormányzati hatalmat megszerző, keynesianusi gazdaságpolitikát tagadó neoliberális pártok játszottak ebben jelentős szerepet, míg a neofunkcionalisták szerint a szupranacionális intézmények (úgy mint a Bizottság, a Bíróság) játszottak aktív szerepet a közös piac formálásában. Michelle Egan álláspontja[342] szerint a liberalizmust és a versenyt hangsúlyozó neoliberális piaci reformok és a szabályozott kapitalizmus követelménye (pl. szociális szolidaritás és gazdasági beavatkozás) egyaránt formálta a közös piac kialakítását, ami egy sajátos ötvözetét hozta létre a szabályozás különböző módszereinek, eszközeinek, filozófiájának.

A gazdasági, illetve a gazdaságpolitikai tényezőkre hangsúlyt helyezve, álláspontom szerint az 1945 és 1971 között működő Bretton Woods-i nemzetközi pénzügyi rendszer összeomlása, az európai gazdaságokat a hetvenes években többször sokkoló olajválságok, az ezek mellett szükségszerűvé váló gazdasági szerkezetváltás, e kapcsán pedig a kormányzati szerepek átértékelődése és a válságba került ágazatok, depresszív területek válságát kezelő, változó állami regionális politikák,[343] valamint a szocialista gazdaságok hanyatlása, az átrendeződő politikai viszonyok egyaránt kihatottak a nyolcvanas években a közösségi kormányzati szerepek változására, a közösségi pénzügyekre.

[340] Erre lásd példaként Werner-jelentés, 1970.
[341] Erről részletesebben lásd: Egan, 2007: 266–268.
[342] Egan, 2007: 268.
[343] Álláspontom szerint a nyugat-európai államokban a regionális politikák változása kihatott az akkor formálódó közösségi regionális politika szabályrendszerére. Az állami regionális politikák változásáról lásd: Horváth, 2003: 26–50.

A közös piac szempontjából meghatározó az EK állam- és kormányfőinek 1985. júniusi, milánói csúcsértekezlete. A találkozón elfogadták a Bizottság által előterjesztett Fehér Könyvet,[344] amelyben az egységes belső piac előtt álló, fennmaradó akadályok leépítésének részletes ütemtervét dolgozták ki az 1985-1992 közötti időszakra vonatkozóan. Az 1986. február 17-én és 18-án aláírt és 1987. július 1-jén hatályba lépett Egységes Európai Okmány (továbbiakban EEO) a belső piac előtt álló akadályok fokozatos leépítését 1992. december 31-ig írta elő.[345] A belső piac megvalósulásához szükséges pénzügyi és technikai akadályok megszüntetését előíró elsődleges jogi szabályozás mellett a megvalósítást elősegítő intézményi, döntéshozatali reformok is születtek az EEO keretében. Az Egységes Európai Okmánnyal módosított EGK Szerződés új 100a. cikke ugyanis a belső piac működéséhez szükséges jogharmonizációs intézkedéseknél az egyhangúság helyett minősített többségű döntéshozatalt írt elő.[346] Az EEO rendelkezései alapján a négy termelési tényező (az áru, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke) közül a tőke szabad mozgása előtt álló akadályok leépítése a többihez képest megkésve, de szintén megvalósult.[347] Az EEO a regionális gazdasági integráció történetében nemcsak az egységes belső piac kiépítése miatt meghatározó dokumentum, hiszen a gazdasági és monetáris unió megvalósításának célját is elsőként deklarálta a Szerződés szintjén.

A Lisszaboni Szerződés óta a közös piac és a belső piac szóhasználata egységesült, minden elsődleges jogi rendelkezés a belső piac terminológiáját alkalmazza.[348] A belső piac szabályozása tekintetében jelenleg az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik,[349] kivéve a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítását, amely kapcsán az EU kizárólagos hatáskörrel bír.[350] A szűkebb értelemben vett belső piaci rendelkezéseket jelenleg az EUMSz 26-27. cikkei tartalmazzák, az áruk szabad mozgására vonatkozó elsődleges jogi rendelkezéseket az EUMSz 28-37. cikkei (amelyhez logikailag kapcsolódik a mezőgazdasági és a halászati

[344] COM(1985)310.
[345] Az Egységes Európai Okmány által módosított EGK Szerződés 8a. cikk első francia bekezdése.
[346] Kivétel ez alól például a közvetett adók harmonizációja. Az Egységes Európai Okmány által módosított EGK Szerződés 99. cikke, amely az egységes belső piac megvalósulásához szükséges, a közvetett adókra vonatkozó adóharmonizációt szabályozta ugyanis egyhangú tanácsi döntéshozatalról rendelkezett.
[347] A tőkepiaci liberalizáció fontos másodlagos jogi dokumentuma a Tanács 88/361/EGK irányelve.
[348] A belső piac német megnevezése „Binnenmarkt", az angol „internal market", a francia pedig „le marché intérieur".
[349] EUMSz 4. cikk (2) bekezdés a) pont.
[350] EUMSz 3. cikk (1) bekezdés b) pont.

politika szabályozása), a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgására vonatkozó szabályokat pedig az EUMSz 45-66. cikkei határozzák meg.[351]

3.3 A közös piac és egyes uniós közpolitikák kapcsolata, azok pénzügyi jogi relevanciája

Az uniós belső piac megvalósulásának folyamata és annak fontosabb állomásai, kapcsolódó jogi dokumentumai rámutathatnak egyes uniós közpolitikák kialakulásának okára, azok egymáshoz való kapcsolatára, esetleges sajátosságaira. Ezen összefüggések közül szeretnék néhányra rávilágítani a továbbiakban, kiemelve azok pénzügyi jogi relevanciáját.

Az EEO belső piac kiépítésével kapcsolatos rendelkezései, a kapcsolódó későbbi módosítások és a Szerződés jelenlegi rendelkezései jól tükrözik *az uniós közös piac és más uniós politikák kapcsolatrendszerét.* A belső piac kiépítésének, kiteljesedésének biztosítékait képezi az uniós versenyjog, az állami támogatásokra és a közbeszerzésekre vonatkozó reguláció, egyes ágazatok, ehhez kapcsolódóan az általános gazdasági és nem gazdasági érdekű szolgáltatások (services of general interest) liberalizációjának sajátos szabályrendszere is. A belső piac megvalósulásának további fontos pénzügyi jogi következménye volt a közvetett adók harmonizációja. A belső piaci szabadságok kiteljesedéséhez járul hozzá emellett a gazdasági együttműködés magasabb foka, a monetáris unió is.[352] A belső piac által generált, illetve felerősített társadalmi, gazdasági, földrajzi problémák kezelését (a dirigista vagy szabályozott kapitalista gazdaságpolitika elvei alapján)[353] a közösségi szinten is megvalósított regionális politika, szociális, illetve foglalkoztatáspolitika, valamint a fogyasztóvédelem is biztosíthatja. Az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés már rendelkezett szociálpolitikai kérdésekről, a fogyasztóvédelem és a regionális politika azonban csak későbbi szerződésmódosítások által került a Közösség közpolitikáinak rendszerébe. A belső piac tehát egy szövevényes hálón keresztül fogja össze, hatja át az egyes uniós közpolitikákat.

[351] A belső piac jogára, valamint a belső piachoz kapcsolódó versenyjogi szabályok kapcsán lásd: Várnay–Papp, 2010: 541–1048.; Craig–De Burca, 2008: 604–1110.
[352] Vö.: Várnay, 2010b: 544.
[353] Erről lásd: Egan, 2007: 268.

Amint az már fentebb megállapításra került, a tőke és a munkaerő szabad áramlásának a biztosítása a fejlettségbeli különbségek növekedését eredményezheti. A közös piac által generált, lehetséges regionális (és szociális) politikai problémákra Balassa Béla már 1961-ben íródott munkájában rávilágított.[354] Annak felismerése, hogy a szorosabb gazdasági együttműködésnek előfeltétele, tehát nélkülözhetetlen eleme az integrációban résztvevő országok fejlettségbeli különbségének csökkentése, a közösségi dokumentumok közül az 1970-es Werner-tervben fogalmazódott meg.[355] A Werner-tervben előirányzott célok és az első kibővülés hatására 1972-ben a párizsi csúcstalálkozón határoztak a közös regionális politika kidolgozásáról, annak pénzügyi eszközeként pedig az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozataláról. A gazdasági integráció eredményeként előidézett piaci kudarcok negatív hatásainak kezelésére, illetve csökkentésére tehát a közösségi közpolitikai rendszeren belül a regionális politika és az annak keretében nyújtott támogatások lettek alapvetően hivatva. *A közösségi szintű regionális politikának nemcsak a megjelenése, hanem a térnyerése is párhuzamba állítható az egységes belső piac és a gazdasági és monetáris unió megvalósításának folyamatával.* Ez megfigyelhető a belső és külső[356] pénzügyi kapcsolatokban egyaránt. Az Egységes Európai Okmány keretében került ugyanis sor a belső piac kiépítésének ütemezése, valamint a gazdasági és monetáris unió céljának kitűzése mellett a regionális politika elsődleges jogi szabályozására is. Az EEO amellett, hogy a közös politikák közé emelte a regionális politikát, annak jelentőségét hangsúlyozta azáltal, hogy az újonnan bevezetett 130b. cikk értelmében a közös politikák végrehajtásánál és a belső piac megvalósításánál figyelembe kell venni, azoknak hozzá kell járulni a regionális politika céljainak eléréséhez. Az Egységes Európai Okmány által elindított szabályozási folyamatot teljesítette ki a Maastrichti Szerződés, amely a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését az egységes piac, valamint a gazdasági és monetáris együttműködés mellett immáron az Unió harmadik fő prioritásává emelte.[357]

---

[354] Balassa, 1961: 191–230.

[355] A regionális politika a Közösségek alapításakor még nem szerepelt a Szerződésben, fejlesztési célú támogatások nyújtására viszont sor került már ekkor is például az Európai Szociális Alap és az Európai Beruházási Bank támogatásai által. A regionális politika első közösségi szintű, közvetlen megjelenése az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozatala volt, amely 1975-ben kezdte meg működését.

[356] A külső kapcsolatokban a kohéziós célú támogatások sajátos pénzeszközeit képezik az EFTA államok kohéziós célú támogatásai. Ezekről részletesebben lásd: II. rész 3.4 pont.

[357] Az Európai Unióról szóló szerződés B. cikkének kezdő sorai: „Az Unió a következő célokat tűzi ki maga elé: kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés előmozdítása, különösen egy belső határok nélküli térség létrehozása, a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítése, valamint – e szerződés rendelkezéseinek megfelelően – végső soron egy közös valutát is magában foglaló gazdasági és

A belső piac, valamint a gazdasági integráció következő szakaszaként meghatározott gazdasági és monetáris unió kiépítésének közvetlen folyománya volt tehát a közösségi regionális politika megerősítése. Ennek pénzügyi jogi relevanciája az alábbiakkal igazolható: Az Egységes Európai Okmány 1987-es hatályba lépését követő évben, a Delors csomagok keretében a regionális politika támogatásainak szignifikáns növekedése lett biztosítva.[358] Amíg 1975-1988 között (tehát az ERFA alapításától kezdve több mint egy évtizeden át) összesen 24,3 milliárd ECU-t fordítottak regionális támogatásokra, addig 1988-1992 között 47 milliárd ECU-t, 1993-1999 között pedig 72 milliárd ECU-t.[359] A Delors csomagok óta pedig a közösségi (illetve az uniós) szintű regionális politika és annak költségvetési támogatásai nemcsak abszolút értékben, hanem – a költségvetés más kiadási tételeihez, különösen az agrártámogatásokhoz képest – relatív is folyamatosan nőnek.[360] A regionális politika 1988-as reformja emellett szorosan összekapcsolódott a közösségi költségvetés reformjával is. A reform egyik fontos eleme, hogy 1988-tól fogadnak el többéves pénzügyi keretet a közösségi pénzügyek kapcsán. A közösségi költségvetés kiadási szerkezetének változása (agrártámogatások relatív arányának csökkenésével párhuzamosan a regionális támogatások költségvetési kiadásokon belüli arányának növekedése) mellett a közösségi költségvetés kereteinek tágítása, azaz kiadási és bevételi főösszegének jelentősebb növelése szintén az 1988-as reformhoz köthető. A költségvetés kiadási főösszegének növekedése pedig az agrár- és a regionális támogatások abszolút értéke tekintetében egyaránt a növekedést biztosította. A megnövekedett költségvetési kiadások fedezetét a negyedik új bevételi típus, az akkor GNP-alapú (2002-től GNI-alapú) tagállami befizetések bevezetése biztosította. *Az egységes belső piac és a gazdasági és monetáris unió megvalósítása tehát egyaránt összefüggésbe hozható a közösségi regionális politika és a közösségi költségvetési politika reformjával. A regionális politika és annak változásai végül az EU integrációs pénzügyi jogának eszközrendszerére és pénzügyi technikáira is kihatottak*, hiszen a regionális támogatások térnyerésével növekedett a program- és projektfinanszírozás, illetve ehhez kapcsolódóan a pályázati rendszer módszereinek alkalmazási köre.

---

monetáris unió létrehozása útján;…". A Maastrichti Szerződésnek az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződést az Európai Közösség létrehozása érdekében módosító rendelkezései közül a 2. cikk szintén igazolja ezeket a fő prioritásokat.

[358] A regionális politika 1988. és 1993. évi reformjáról részletesebben lásd: Horváth, 2003: 335–339.

[359] Kengyel, 2008: 146.

[360] A közösségi támogatáspolitika változásairól és ennek keretében a regionális politika költségvetésen belüli térnyeréséről lásd: Csűrös, 2006: 41.

A regionális politika jelenlegi támogatásainak fedezetét a többéves pénzügyi keret 1.b kiadási alfejezete biztosítja.[361] Az uniós regionális politika keretében megvalósuló fejlesztési és munkaerő-képzési támogatásokkal az EU a belső piacon a tőkeáramlás irányait is befolyásolni tudja. *A belső piaci hatások kezelése a regionális politikán kívül is biztosított uniós szinten.* A nem teljes piacok jelenségének kezelését, a munkaerő mobilitásának előmozdítását például az Unió elősegíti a személyek szabad mozgására vonatkozó belső piaci szabályok fejlesztésével, azok Európai Bíróság általi érvényesítésével, a humánerőforrás mobilitásához kapcsolódó uniós támogatások (például a 2007-2013-as pénzügyi keret 1.a kiadási fejezetén belül egyes támogatások) pedig pénzügyi ösztönzőként jelennek meg az uniós költségvetésben. *A kormányzati beavatkozás az Unió esetében alapvetően szabályozással és költségvetési szerepvállalással valósul meg*.

A közös piac és a regionális politika közötti kapcsolatrendszert tovább gazdagítja az Európai Gazdasági Térségben megvalósuló gazdasági együttműködés. Az 1994-ben hatályba lépő, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás[362] (továbbiakban EGT megállapodás) értelmében ugyanis az EGK, az ESZAK és a Közösségek akkori tagállamai, valamint Svájc kivételével az akkori EFTA tagállamok[363] a négy szabadságjogot megvalósító közös piacot hoztak létre. Ezáltal az EGT tagállamai a négy szabadságjog és az egységes belső piac érvényesülése jegyében egyre több politikai területen együttműködnek. Bár az EGT keretében megvalósított együttműködés nem terjed ki több uniós politikára,[364] az egységes belső piac közös megvalósításával szorosabb gazdasági és politikai együttműködést eredményez, mint a Svájc és az EU közötti, szabadkereskedelmi övezeten alapuló bilaterális kapcsolatok rendszere.

---

[361] A kohéziós politika finanszírozási igényeinek biztosítására az EU többéves pénzügyi keretén kívül további eszközök is rendelkezésre állnak. Ezek között említhető az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap is.

[362] Megállapodás az Európai Gazdasági Térségről, 1994.

[363] Az EFTA akkori tagállamai közül a megállapodást aláírók az alábbiak voltak: az Osztrák Köztársaság, a Finn Köztársaság, az Izlandi Köztársaság, a Liechtensteini Hercegség, a Norvég Királyság és a Svéd Királyság.

[364] Az együttműködés nem terjed ki például a közös agrár- és halászati politikára, közös kereskedelempolitikára, közös kül- és biztonságpolitikára, bel- és igazságügyi együttműködésre, a vám- és monetáris unióra. Ezeken a területeken az együttműködés sajátossága tovább árnyalható, hiszen az EGT-megállapodás tartalmaz a mezőgazdasági és halászati termékek kereskedelmére vonatkozó különböző rendelkezéseket, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés kapcsán Ízland és Norvégia részese a Schengeni Egyezménynek. Forrás: EEA Brochure, 2. http://www.eeagrants.org/asset/608/1/608_1.pdf (2010.07.20.)

Az Európai Gazdasági Térség több szempontból is sajátos gazdasági integrációs forma. Egyrészt (Svájcot kivéve) két európai gazdasági integráció tagországainak együttműködését biztosítja az interintegrációs pénzügyi jog keretében. Az *együttműködés alanyai mellett sajátos az együttműködés formája is*, hiszen a gazdasági integrációk lépcsőfokait figyelembe véve két nem egymást követő szakasz sajátos ötvözetét adja: az Európai Gazdasági Térségben a szabadkereskedelmi övezet és a közös piac egyaránt megvalósul,[365] (még ha azok korlátozottsága miatt sajátosan is), azonban a tagállamok nem léptek vámunióra. Az EGT keretében megvalósuló szorosabb *együttműködés jogi*[366] *és intézményi*[367] *háttere mellett a költségvetési kapcsolatok is egyedi vonásokkal bírnak.* Az EGT Unión kívüli államai az európai gazdasági és szociális kohézió erősítése céljából, valamint annak ellentételezéseként, hogy 1994-től az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás teljes és egyenlőség elvén alapuló részvételt biztosít számukra számos (növekvő számú) uniós programban,[368] jelentős összeggel járulnak hozzá a fejletlenebb uniós tagállamok prosperitásához. Az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás 1994. évi hatályba lépése óta ugyanis az EGT-hez tartozó EFTA államok (jelenleg Izland, Liechtenstein és Norvégia) többéves pénzügyi kereteket bocsátanak rendelkezésre az EGT-n belüli gazdasági és szociális különbségek csökkentése céljából. Ezen Unión kívüli támogatások kizárólagos jogosultjai pedig alapvetően az uniós regionális politika keretében működő Kohéziós Alap által támogatott, úgynevezett kohéziós országok. *Az uniós belső piacból származó előnyök élvezete ellenében a belső piac okozta piaci kudarcok kezeléseként működtetett, regionális támogatásokat nyújtó Európai Gazdasági Térség és Norvég Finanszírozási Mechanizmus* pénzügyi jogi sajátosságainak feltárása esettanulmány jelleggel, a következő szerkezeti egység keretében további kutatás tárgyát képezi.

---

[365] http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/framework/article_7238_hu.htm (2010.07.20.)

[366] Az Európai Gazdasági Térséghez tartozó EFTA országok ugyanis az egységes belső piac jogi szabályainak mintegy 80%-át átvették, és ezt az átvételt folyamatosan végzik a fejlődő EU joganyag tekintetében is – oly módon, hogy automatikusan jóváhagyják a közösségi jogszabályok egy részét. Forrás: Papp, 2004: 42. Forrás: http://elib.kkf.hu/edip/D_10358.pdf (2010.08.09.)

[367] Az EGT közös intézményrendszert is működtet, melynek keretében az uniós acquis átvételével kapcsolatos iránymutatásokat az évente legalább kétszer ülésező EGT Tanács, míg az iránymutatások alapján az átvételre vonatkozó döntéseket a havonta ülésező Vegyes Bizottság hozza meg. Az EFTA államok között létrejött, a Felügyeleti Hatóság és a Bíróság létrehozásáról szóló megállapodás értelmében a Felügyeleti Hatóság és az EFTA Bíróság biztosítja Izland, Liechtenstein és Norvégia esetében az EGT Megállapodás keretében vállalt kötelezettségek betartását (az uniós tagállamok vonatkozásában az Európai Bizottsághoz és az Európai Bírósághoz hasonló feladat- és hatáskörökkel).[367] Forrás: Agreement, 1994.; http://www.eftasurv.int (2011.11.05.)

[368] Forrás: EEA Brochure. http://www.eeagrants.org/asset/608/1/608_1.pdf (2010.07.20.)

Az uniós közös piac megvalósulásának, valamint a belső piac és az egyes közpolitikák közötti kapcsolatoknak a vizsgálata alapján megállapíthatjuk, hogy a nyolcvanas évektől az európai gazdasági integráció mélyülésével és bővülésével, valamint a regionalizáció és a regionalizmus[369] térnyerésével *a kormányzati szintek közötti kapcsolatok, azok pénzügyi viszonyai jelentős változáson mentek keresztül. Ezek az uniós gazdasági integráció formái (belső piac, gazdasági és monetáris unió), valamint a regionális politika közötti összefüggésekben, azok költségvetési vonzatában egyaránt tetten érhetőek.*

3.4 Az EU és az EFTA: két gazdasági integráció együttműködésének pénzeszközei

A belső piac kiépülését követően az Unió hatáskörében bekövetkező változások már kellően radikálisak voltak ahhoz, hogy néhány európai gazdaság elutasítsa az uniós tagságot. Az EU 1995-ös bővülése jól illusztrálja azt, hogy a fejlett nyugati országok közül némelyik a szorosabb – többek között a fokozódó monetáris politikai – együttműködést nem volt hajlandó elfogadni. Azonban mivel ezen európai államok is szoros gazdasági kapcsolatban, kölcsönös függőségben álltak a Közösség, illetve később az Unió tagállamaival, egy közös érdekeltségi rendszert dolgoztak ki – mindkét irányba többletjogokat és -kötelezettségeket eredményezve. Ennek adta kereteit az Európai Gazdasági Térségen belüli és a Svájccal való szorosabb együttműködés.

Az Európai Gazdasági Térség keretében az EU és három EFTA tagállam sajátos, szabadkereskedelmi övezeten és közös piacon alapuló gazdasági integrációt hozott létre. Svájc, mint egyetlen EFTA tagállam, amely nem részese az EGT-nek, az Európai Unióval szabadkereskedelmi övezet keretében szintén számos területen szoros kereskedelmi, gazdasági együtműködést alakított ki.

Ezen sajátos nemzetközi jogi együttműködési formák az uniós közpolitikák és az integrációs pénzügyi jog relációjában is értelmezhetők. Míg egyes uniós közpolitikák (elsődlegesen a belső piaci szabályozás, illetve a kereskedelempolitika) és azok vívmányai tekintetében az Unió nyitotta meg a kapuit, addig ez más uniós közpolitika, nevezetesen a kohéziós politika relációjában az EGT Unión kívüli tagállamai vonatkozásában teremtett többletkötelezettségeket. Az uniós kohéziós politika

[369] A regionalizáció és a regionalizmus közötti különbségről lásd például: Süli-Zakar–Radics, 2005: 190–193.

specialitását, miszerint redisztributív jelleggel nem minden uniós tagállam egyforma módon részesül a kohéziós politika keretében nyújtott támogatásoktól, pedig ez a kapcsolatrendszer is magában hordozza. További specialitásává válik, hogy Unión kívüli harmadik államok vesznek részt adott uniós politika céljainak finanszírozásában. Az európai országok ezen sajátos együttműködési formái *az Unió és a tagállamok különböző kormányzati szintjei közötti pénzügyi kapcsolatok rendszerét ezáltal újabb szereplővel és új integrációs pénzügyi jogi instrumentumokkal bővítették ki*.

Az Európai Unió, illetve tagállamai, valamint az EFTA, illetve tagállamai közötti együttműködés sajátos pénzügyi jogi manifesztumai (az Európai Gazdasági Térség Finanszírozási Mechanizmus, a Norvég Finanszírozási Mechanizmus és a Svájci Hozzájárulás) nemcsak az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció, hanem az integrációs pénzügyi jog kutatásának is új, a pénzügyi jogi kutatások által eddig mellőzött területe, ezért a továbbiakban ezen eszközök pénzügyi jogi sajátosságainak meghatározására teszek kísérletet.[370] Az elemzés logikai menete az alábbiak szerint alakul: a három pénzeszközt külön - külön, majd egymással és az uniós kohéziós támogatásokkal összehasonlítva vizsgálom. Mivel a Svájci Hozzájárulást később hozták létre, a másik két mechanizmusra is tekintettel, ezért elsőnek az Európai Gazdasági Térség és a Norvég Finanszírozási Mechanizmust veszem górcső alá.

3.4.1 Az Európai Gazdasági Térség Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus

Az 1994-ben[371] megkötött Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás célja, hogy tagjai számára a teljes és egyenlőség elvén alapuló részvételt biztosítsa számos (növekvő számú) uniós programban.[372] Ennek ellentételezéseként és az európai gazdasági és szociális kohézió erősítése céljából az unión kívüli EGT tagállamok

[370] Az EFTA országok pénzeszközei mellett további költségvetési kapcsolatok is jellemzik az EU és az EFTA országok viszonyrendszerét (pl. Norvégia, Izland és Lichtenstein részt vesz a pénzügyi terv 1a., 3a., 3b., 4. és 5. címsorában szereplő uniós politikák finanszírozásában egy ún. arányossági tényező alapján meghatározott mértékben), azonban ezek vizsgálata nem képezi dolgozatom tárgyát. Ezekről az éves költségvetés külön melléklet keretében rendelkezik. Erről lásd: http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-hu.htm (2011.12.05.)

[371] Az EGT és a Norvég FM esetében a rendelkezésre álló források alapvetően az elektronikusan elérhető jogi dokumentumok és a pénzeszközök támogatásai kapcsán működtetett adatbázis.

[372] Forrás: EEA Brochure. http://www.eeagrants.org/asset/608/1/608_1.pdf (2010.07.20.)

viszonylag jelentős összeggel (2009-től évente csaknem 360 millió euróval)[373] járulnak hozzá a fejletlenebb uniós tagállamok prosperitásához. Az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás 1994. évi hatályba lépése óta ugyanis az EGT-hez tartozó EFTA államok (jelenleg Izland, Liechtenstein és Norvégia) többéves (1994-1998, 1999-2003, 2004-2009, 2009-2014) pénzügyi keretet bocsátanak rendelkezésre az EGT-n belüli gazdasági és szociális különbségek csökkentése céljából egyes uniós tagállamok számára. Ezen pénzeszközök alapvető szabályrendszerét és a pénzeszközök legfontosabb sajátosságait, változásait vizsgálom az alábbiakban.

3.4.1.1 A két finanszírozási mechanizmus szabályozásának keretei

Az Európai Gazdasági Térség keretében létrehozott, jelenleg működő pénzeszközök, az Európai Gazdasági Térség Finanszírozási Mechanizmus (továbbiakban EGT FM) és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus (továbbiakban Norvég FM) jogszabályi kereteit kormányközi együttműködés keretében született dokumentumok adják. A hivatalos tárgyalások lezárultát követően (erre az előző keret kapcsán 2003. október 14-én, legutóbb pedig késedelmesen, 2009. december 18-án került sor) a szerződő felek (az EGT FM esetében az EU, Izland, Liechtenstein és Norvégia, a Norvég FM esetében az EU és Norvégia) megállapodást kötnek. A jelenlegi finanszírozási mechanizmusokról szóló megállapodást 2010. július 28-án írta alá Izland, Liechtenstein és Norvégia az Európai Unióval.[374] A megállapodást mindegyik szerződő fél a saját eljárási rendje szerint megerősíti vagy jóváhagyja. Az EU Tanácsa határozatot fogad el ennek keretében, melynek (a Lisszaboni Szerződés által módosult) jogalapja az EUMSz 175. cikk harmadik albekezdése, a 207. cikk[375] és a 218. cikk (6) bekezdés a) pontja. Megállapítható, hogy az EUMSz 175. cikkének harmadik albekezdésének jogalapként való megjelölése már kapcsolatot mutat az EU kohéziós politikájával. A két finanszírozási mechanizmus további jogalapjául szolgáló EUMSz 218. cikk (6) bekezdés a) pontja értelmében a Tanács a Parlament egyetértését követően hoz határozatot azon megállapodások megkötéséről, melyek együttműködési eljárások útján

[373] 38B. Jegyzőkönyv, 2. cikk; Megállapodás a Norvég Királyság és az Európai Unió között, 2009-2014. 2. cikk.
[374] http://www.eeagrants.org/id/1908 (2010.08.26.)
[375] Az EUMSz 207. cikk azonban nem a két finanszírozási mechanizmusnak a jogalapjaként szolgál, hanem az ezekkel egyidejűleg készült kiegészítő jegyzőkönyveknek a jogalapja, melyek Izlandnak és Norvégiának bizonyos halászati termékekre vonatkozóan vámengedményeket biztosítanak 2009-2014 között.

külön intézményi keretet hoznak létre, illetve melyek az *EU-ra nézve jelentős költségvetési kihatással járnak.*

Ezt követően a Norvég FM esetében Norvégia, illetve az EGT FM esetében az EGT-ben résztvevő EFTA államok minden egyes kedvezményezettel külön együttműködési megállapodást kötnek, melyben a nemzeti prioritásokra figyelemmel meghatározzák az alapvető szabályokat (így a többéves program keretét, igazgatási és ellenőrzési struktúráit).[376] Hazánk vonatkozásában az EGT FM 2009-2014-es időszakának végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodást a 235/2011. (XI.15.) Kormányrendelet hirdette ki, míg a Norvég FM együttműködési megállapodást a 236/2011. (XI. 15.) Kormányrendelet. Mivel az együttműködési megállapodások megkötése után kerülhet sor az egyes pályázatok kiírására, a forráslehívások – láthatóan – több évet is csúszhatnak.

A két finanszírozási mechanizmus gyakorlati alkalmazására vonatkozóan az EFTA államok további szükséges rendelkezéseket is kibocsáthatnak a kedvezményezett államokkal folytatott konzultációt követően,[377] valamint a kedvezményezett államok is elfogadnak a két mechanizmus végrehajtására vonatkozó szabályokat (Magyarország ezt a 2004-2009 közötti időszakra az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus végrehajtási rendjéről szóló 242/2006. (XII. 5.) Kormányrendelet keretében foganatosította).

A végrehajtás vonatkozásában általános szabályként megállapítható, hogy *mindkét finanszírozási mechanizmus kapcsán a rendelkezésre bocsátott keretek ugyanazon programozáson alapuló módszerrel kerülnek elköltésre, mint amelyet az EU strukturális alapjaihoz is használnak!*[378] Az EGT és a Norvég FM keretében szerződő felek kötelezték magukat arra, hogy a két mechanizmus esetében azonos végrehajtási szabályok alkalmazására kerül sor, továbbá hogy *megfelelően figyelembe veszik az EU kohéziós politikájában bekövetkező releváns változásokat.*[379]

[376] A 2004-2009 közötti mechanizmusok kapcsán a 201/2005. (IX. 27.) Kormányrendelet hirdette ki az együttműködési megállapodásokat.

[377] Ilyen az EGT tagállamok és Norvégia által elfogadott, az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus végrehajtására vonatkozó mindenkori Szabályzat és Eljárásrend, valamint az Útmutatók.

[378] COM(2010)234, 3.

[379] 38B. Jegyzőkönyv, 7. cikk; Megállapodás a Norvég Királyság és az Európai Unió között, 2009-2014. 7. cikk.

3.4.1.2 Az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus, mint sajátos pénzeszköz

A pénzügyi eszközök kapcsán a hangsúlyt a 2004-2009, illetve a 2009-2014 közötti időszakra helyezem. Viszont ahhoz, hogy szignifikánsabban kirajzolódjanak a finanszírozási mechanizmusok változásai, sajátosságai, röviden ismertetem a korábbi időszak pénzeszközeit is.

Az *első pénzügyi keretet 1994.01.01-1998.12.31. között* bocsátották rendelkezésre. Az ekkor létrehozott EEA-EFTA Finanszírozási Mechanizmus célja az Európai Gazdasági Térség államai között a gazdasági kohézió és a fejlődés elősegítése volt mind a köz-, mind a magánszféra beruházásai által. Az EEA-EFTA Finanszírozási Mechanizmusban részes finanszírozó államok az EGT tag EFTA államok (Izland, Liechtenstein és Norvégia), valamint azon egykori EFTA tagok, akik 1995-ben csatlakoztak az EU-hoz (Ausztria, Finnország, Svédország). Az ekkori finanszírozási mechanizmus keretében más kedvezményezett államok, más kiemelt prioritások alapján részesedtek támogatásban, amelyek nemcsak közvetlen támogatások formájában öltöttek testet, hanem az *Európai Beruházási Bank* (European Investment Bank, továbbiakban EBB) által nyújtott kedvezményes kamatozású kölcsönök formájában is. Ez a tény járult hozzá ahhoz, hogy a mechanizmus menedzsmentje is sajátosan épüljön fel ebben az időszakban (amely keretében az EBB is érdemi feladatokat látott el). Az EBB volt ugyanis felelős a projektek értékeléséért, monitoringjáért, valamint a pénzügyi, gazdasági és technikai feltételek teljesítése esetén (*figyelemmel az EU céljaira, ágazati politikáira és környezetvédelmi szabályozására is*) a kifizetésért is. Az ellenőrzésben emellett részt vett az EFTA Számvevőszék és az Európai Számvevőszék is.[380] Az 1994-1998 között egyedüli pénzeszközként működő EEA-EFTA Finanszírozási Mechanizmus támogatásainak eloszlását az 5. táblázat szemlélteti.

A táblázathoz megjegyzésként fűzhető, hogy egyedül Görögország nem hívta le maximálisan a rendelkezésére álló támogatási keretet. A táblázat alapján továbbá megállapítható, hogy az 1994-1998 közötti finanszírozási mechanizmus keretében a kedvezményezett területek többnyire megegyeznek a szintén 1994-től működő uniós Kohéziós Alap akkori kedvezményezett államaival (Írország, Görögország, Portugália, Spanyolország). Különbség, hogy Spanyolország esetében csak 10 régió jogosult támogatásra (ezáltal szűkebb a területi lefedettség), másrészt azonban Észak-Írország

[380] http://www.eeagrants.org/asset/999/1/FinalReport_FM94_98+.pdf.pdf (2010.07.20.)

vonatkozásában Nagy-Britannia is a kedvezményezett országok közé került. A finanszírozási mechanizmuson belül az EBB kölcsönök igénybevételének kedvezményezett területek szerinti aránya megegyezik a vissza nem térítendő támogatások elnyerésének arányával.

5. táblázat

Az EGT FM keretében rendelkezésre bocsátott összegek (1994-1998, EUR)

Kedvezményezett állam	Támogatás	EIB kölcsön	A két támogatásból való részesedés (%)
Spanyolország (10 régiója)	227.000.000	681.000.000	45,4
Görögország	121.500.000	364.500.000	24,3
Portugália	105.000.000	315.000.000	21,0
Írország	35.500.000	106.500.000	7,1
Nagy-Britannia (Észak-Írország)	11.000.000	33.000.000	2,2
Összesen	*500.000.000*	*1500.000.000*	*100*

Forrás: Final Report, EEA-EFTA Financial Mechanism 1994-1998

Az 1994-1998 közötti időszakra vonatkozó EEA-EFTA Finanszírozási Mechanizmus keretében a támogatásban részesített kiemelt területek az alábbiak voltak: környezet (beleértve a városfejlesztést is), oktatás és képzés, valamint közlekedésfejlesztés (beleértve a közlekedési infrastruktúrát is).

6. táblázat

Az EGT FM kiemelt területei (1994-1998, %)

Kiemelt ágazatok	Támogatás (%)	EIB kölcsön (%)
Környezet	61	32
Oktatás és képzés	22	3
Közlekedés	17	65
Összesen	*100*	*100*

Forrás: Final Report, EEA-EFTA Financial Mechanism 1994-1998

A táblázat adatai alapján az alábbi megállapításokat tehetjük: a finanszírozási mechanizmus a kohéziós politika célkitűzéseivel, támogatásaival átfedéseket mutat, bár sajátos módon. A közösségi közlekedés támogatása több uniós kohéziós támogatás (pl. Kohéziós Alap, Európai Regionális Fejlesztési Alap) keretében is biztosított, azonban a finanszírozási mechanizmus esetében a közlekedési infrastruktúra fejlesztését inkább az EBB kedvezményes kamatozású kölcsönei biztosítják – kimagasló arányban.

A környezetvédelem bizonyos szegmense (értve ezalatt a környezetvédelmi beruházásokat, infrastrukturális fejlesztéseket) szintén támogatásban részesülhetett az akkori kohéziós támogatásokból (is), különösen a Kohéziós Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap infrastruktúrafejlesztési támogatásaiból. Végül érdekes színfoltja a finanszírozási mechanizmusnak az oktatás és képzés támogatása, amely az uniós regionális politika Európai Szociális Alapja által támogatott humánerőforrás-fejlesztés céljával állítható párhuzamba, tehát kívül esik a Kohéziós Alap által preferált területeken.

A finanszírozási mechanizmus keretében támogatott területek tehát az 1994-1998 közötti időszakban alapvetően az uniós regionális politika prioritásaihoz hasonulnak, ezen belül (az oktatás és képzés támogatását figyelmen kívül hagyva) alapvetően a kohéziós tagállamoknak nyújtott Kohéziós Alap támogatások prioritásaival is egybeesnek, emellett pedig sajátosak az EBB visszatérítendő támogatásai, azok magas aránya. Előre vetítve: a finanszírozási mechanizmus keretében preferált területek a későbbiekben differenciálódnak. Megválaszolatlanul marad egyelőre azonban a kérdés, hogy milyen irányúak és mértékűek a változások…

Az európai szociális és gazdasági különbségek csökkentése céljából 2000. május 22-én elfogadták az EGT megállapodás részét képező 31. Jegyzőkönyv kiegészítését,[381] amely értelmében az EGT-EFTA államok (Izland, Liechtenstein és Norvégia) egy új pénzügyi keret, a *Finanszírozási Eszköz* keretében 119,6 millió eurót allokálnak Görögország, Írország, Észak-Írország, Portugália és Spanyolország számára. Bár ezek a támogatások az *1999-2003 közötti időszakot* reprezentálták, a gyakorlati megvalósulásuk 3 évre szűkült, ugyanis a finanszírozó államok nemzeti jogrendszerük keretében 2000 őszére fogadták el a Jegyzőkönyvet, így a kötelezettségvállalások időszaka 2001.01.01-2003.12.31. között volt.[382] A mechanizmus és az EU (ezen belül a kohéziós politika) közötti szoros kapcsolatot támasztja alá, hogy *az EU döntött arról, hogy a kedvezményezett államok a Finanszírozási Eszközök támogatási keretéből milyen mértékű támogatást kapjanak!*[383] (Jelenleg az EU által kialakított kohéziós kulcson alapul a két finanszírozási mechanizmus forrásallokációja.)

[381] Amendment of Protocol 31, 2000.
[382] http://www.eeagrants.org/id/625.0 (2010.07.21.)
[383] http://www.eeagrants.org/id/625.0 (2010.07.21.)

7. táblázat

Az 1999-2003-as Finanszírozási Eszközből rendelkezésre álló keretek

Kedvezményezett	1999 (EUR)	2000-2003 (EUR)	Összesen (EUR)	Összesen (%)
Spanyolország	10.859.680	59.321.600	70.181.280	58,7
Görögország	5.812.560	16.265.600	22.078.160	18,5
Portugália	5.023.200	16.265.600	21.288.800	17,8
Írország	1.698.320	3.827.200	5.525.520	4,6
Észak-Írország (UK)	526.240	0	526.240	0,4
Összesen	*23.920.000*	*95.680.000*	*119.600.000*	*100*

Forrás: http://www.eeagrants.org/id/625.0 (2010.07.21.)

A táblázat alapján is látható, hogy ebben az időszakban a Finanszírozási Eszköz már nem tartalmazott EIB kedvezményes kamatozású kölcsönt, közvetlen támogatást,[384] a vissza nem térítendő támogatások összege azonban megduplázódott. A kedvezményezett államok támogatottságának egymáshoz viszonyított aránya jelentősen nem változott, Spanyolország támogatottsága valamelyest (13,3%-kal) nőtt. A kizárólag közvetett, visszafizetési kötelezettség nélküli támogatások az alábbi kiemelt ágazatokban voltak elérhetők ugyanazon kedvezményezett államok számára: környezet (beleértve a városi rehabilitációt, a városi szennyezés csökkentését és az európai kulturális örökség védelmét), az oktatás, képzés (beleértve az akadémiai kutatást) és a közlekedés (beleértve az infrastruktúrát).

8. táblázat

Az 1999-2003-as Finanszírozási Eszköz kiemelt területei

Kiemelt ágazatok	Elnyert támogatás (M EUR)	Elnyert támogatás (%)
Környezet	105,9	93,2
Oktatás és képzés	6,2	5,4
Közlekedés	1,5	1,3
Összesen	*113,6*	*100,0*

Forrás: http://www.eeagrants.org/id/625.0 (2010.07.21.)

A táblázat adatai alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az 1994-1998, valamint az 1999-2003-as időszak közötti finanszírozási mechanizmusok preferált területei megegyeznek, azonban az azok közötti támogatáselosztás szélsőségesebb értékeket mutat. Míg a környezeti (ezen belül például a kulturális örökség védelmét szolgáló)

[384] A közvetlen és közvetett támogatások különbségéről lásd: II. rész 5.2.3.2 pont.

projektek támogatása egyértelműen erősödött, az oktatás és a képzés támogatottsága valamelyest csökkent az 1999-2003-as időszakban, addig az EBB hitelek elmaradása miatt a közlekedési projektek által elnyert hozzájárulások összege jelentősen csökkent. Az 1999-2003 között Finanszírozási Eszköz keretében tehát alapvetően a környezetvédelmi és az ahhoz kapcsolt (pl. kulturális örökség védelmi) támogatások allokációja volt meghatározó.

2004.05.01-2009.04.30. között az EGT-hez tartozó EFTA-államok pénzügyi kötelezettségvállalása 1,239 milliárd euró[385] volt, melyet egyrészt az EGT-hez tartozó, mindhárom EFTA állam által finanszírozott, multilaterális megállapodáson alapuló *EGT Finanszírozási Mechanizmuson*, másrészt a kizárólag Norvégia által finanszírozott, kétoldalú nemzetközi megállapodáson alapuló *Norvég Finanszírozási Mechanizmuson* keresztül folyósítottak.

A 2004-2009 közötti időszak főbb változásait az alábbiak szerint foglalhatjuk össze: Immáron két finanszírozási mechanizmuson keresztül történik a szociális és gazdasági kohézió erősítése céljából egyes uniós tagállamok támogatása. A kedvezményezett államok köre – tekintettel a korábbi és az újonnan csatlakozó államok közötti jelentős fejlettségbeli különbségre – módosult. Az EGT Finanszírozási Mechanizmus keretében a régi (EU12) uniós tagállamok közül Görögország, Portugália és Spanyolország támogatásra való jogosultsága megmaradt (azaz Írország és Nagy-Britannia vonatkozásában Észak-Írország jogosultsága szűnt meg), míg az új, Norvég FM kizárólag az EU-hoz újonnan csatlakozó tíz új tagállam támogatását biztosítja. A két pénzügyi eszköz keretében a 2004-2009-es időszakra előirányzott támogatások indikatív, tagállamonkénti bontását a 9. táblázat szemlélteti.[386]

Amint az a táblázatból lentebb látható, a 2004-2009 közötti időszakra az EGT Finanszírozási Mechanizmus keretében az Unióhoz 2004-ben csatlakozó tíz új tagállam, valamint a régi tagállamok közül Görögország, Portugália és Spanyolország kohéziós célú támogatására az EGT FM keretében összesen 600 millió eurót, a Norvég FM keretében kizárólag a tíz új tagállam számára pedig 567 millió eurót bocsátottak a donor államok rendelkezésre. A két FM által rendelkezése bocsátott összeg pedig a korábbi forrásallokáció csaknem tízszerese.

[385] http://www.eeagrants.org/id/1457.0 (2010.07.19.)
[386] Rules and Procedures for the Implementation of the EEA Financial Mechanism 2004-2009. p. 8. Rules and Procedures for the Implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2004-2009. p. 8.

9. táblázat

Az EGT és a Norvég FM rendelkezésre bocsátott keretei kedvezményezett államok szerinti bontásban (2004-2009, euró)

Kedvezményezett állam	EGT FM		Norvég FM		EGT és Norvég FM Bruttó összeg
	Bruttó összeg	Nettó összeg*	Bruttó összeg	Nettó összeg*	
Lengyelország	280.800.000	269.568.000	277.830.000	263.938.500	558.630.000
Magyarország	60.780.000	58.348.800	74.277.000	70.563.150	135.057.000
Cseh Köztársaság	48.540.000	46.598.400	62.370.000	59.251.500	110.910.000
Szlovákia	32.340.000	31.046.400	37.989.000	36.089.550	70.329.000
Litvánia	27.000.000	25.920.000	40.257.000	38.244.150	67.257.000
Lettország	19.740.000	18.950.400	34.020.000	32.319.000	53.760.000
Spanyolország	45.840.000	44.006.400	-	-	45.840.000
Görögország	34.260.000	32.889.600	-	-	34.260.000
Észtország	10.080.000	9.676.800	22.680.000	21.546.000	32.760.000
Portugália	31.320.000	30.067.200	-	-	31.320.000
Szlovénia	6.120.000	5.875.200	12.474.000	11.850.300	18.594.000
Ciprus	1.260.000	1.209.600	3.402.000	3.231.900	4.662.000
Málta	1.920.000	1.843.200	1.701.000	1.615.950	3.621.000
Összesen	*600.000.000*	*576.000.000*	*567.000.000*	*538.650.000*	*1.167.000.000*

*A nettó összeg a menedzsment költségek levonása után fennmaradó rész.
Forrás: saját szerkesztés

Ezt tovább árnyalja az az adat, miszerint a két mechanizmus keretében 13 EU-tagállam számára rendelkezésre bocsátott 1,167 milliárd euróhoz Norvégia 1,134 milliárd, Izland és Liechtenstein pedig 33 millió euróval járul hozzá.[387] Tehát az EGT FM finanszírozását is 94,5 %-ban Norvégia biztosítja. Norvégia tehát 2004-től nemcsak a Norvég Finanszírozási Mechanizmus, mint külön pénzalap tekintetében járul hozzá jelentős mértékben az európai integráció tagállamai közötti gazdasági, társadalmi különbségek csökkentéséhez, hanem az EGT FM keretében is Norvégiára hárul a legnagyobb finanszírozási kötelezettség.

A kedvezményezett államok aspektusából vizsgálva a két pénzalap támogatásait, hazánk a második legtámogatottabb állam mindkét mechanizmus tekintetében. A táblázatban a kedvezményezett államok sorrendjét a két mechanizmusból nyújtott összes támogatás határozta meg.

[387] Tájékoztató a norvég alapról és az EGT pénzügyi eszközről. Forrás: http://www.norvegia.hu/News_and_events/EGT_%C3%A9s_Norv%C3%A9g_Finansz%C3%ADroz%C3%A1si_Mechanizmus/EEAGrants/ (2010.08.25.)

A 9. táblázatból hiányzik *Románia és Bulgária*, számukra később (2007-től), részben az EGT Finanszírozási Mechanizmuson belül, részben a Norvégiával kötött bilaterális megállapodások alapján összesen 140 millió euró lett rendelkezésre bocsátva.

10. táblázat

Az EGT FM és Norvégia által Bulgária és Románia számára rendelkezésre bocsátott keretek (2007-2009, euró)

Kedvezményezett állam	EGT FM	Norvégia	EGT FM és Norvégia összesen
Románia	50.500.000	48.000.000	98.500.000
Bulgária	21.500.000	20.000.000	41.500.000
Összesen	*72.000.000*	*68.000.000*	*140.000.000*

Forrás: saját szerkesztés

A 2004. május 1-jén az EU-hoz és az EGT-hez csatlakozó 10 új tagállam mellett Románia és Bulgária is csatlakozott az Európai Unióhoz 2007. január 1-jén, az Európai Gazdasági Térséghez pedig 2007 júliusában.[388] 2007-től az EGT Finanszírozási Mechanizmus keretében Románia számára 50,5 millió eurót, Bulgária számára pedig 21,5 millió eurót bocsátottak rendelkezésre. A két ország számára nyújtható 72 millió euró összegű támogatást az EGT Finanszírozási Mechanizmusról a 2004-2009 közötti időszakra szóló 38A Jegyzőkönyv kiegészítésének 2. cikke tartalmazza,[389] így annak fedezetét az EGT FM keretében biztosítják. Emellett, miután a két legújabb uniós tagállam csatlakozott az Európai Gazdasági Térséghez, bilaterális megállapodások alapján Norvégia által Románia számára további 48 millió euró, Bulgária számára pedig további 20 millió euró támogatás vált elnyerhetővé, melynek elkülönült menedzsmentjét az Innováció Norvégia (Innovation Norway) elnevezésű szervezet biztosítja.[390] A bilaterális megállapodások alapján Norvégia által biztosított további 68 millió eurót kvázi Norvég FM támogatásnak is tekinthetjük.

2004-2009 között az *EGT FM kiemelt területeit* az EGT Finanszírozási Mechanizmusról szóló 38A. Jegyzőkönyv,[391] valamint az EGT Finanszírozási Mechanizmus 2004-2009 közötti végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás[392] 6. cikk 1. és 2. pontja

[388] http://www.norwaygrants.org/en/About-the-programmes2/ (2010.07.20.)
[389] Addendum to Protocol 38A, Article 2.
[390] http://www.eeagrants.org/id/1457.0 (2010.07.19.)
[391] 38A. Jegyzőkönyv, 3. cikk.
[392] 201/2005. (IX. 27.) Kormányrendelet.

határozta meg. *A Norvég FM preferált ágazatait* pedig a Norvégia és az Európai Unió között a 2004-2009 közötti Norvég Finanszírozási Mechanizmusról szóló megállapodás[393] 3. cikke, valamint a Norvég Finanszírozási Mechanizmus 2004-2009 közötti végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás[394] 6. cikk 1. és 2. pontja definiálta. Ezek vizsgálata alapján megállapítható, hogy az EGT és a Norvég FM keretében nyújtott támogatások céljai jelentősen kiegészültek, illetve a meglévő preferenciák differenciálódtak. Új elemek jelentek meg, úgy mint a bel- és igazságügyi együttműködés, és nevesítésre kerültek a prioritások szintjén is a helyi önkormányzatok. Sajátos vonás a helyi önkormányzatok közszolgáltatás-szervezéséhez, igazgatásához kapcsolódó humánerőforrás-fejlesztési támogatás, hiszen látszólag most jelenik meg a helyi önkormányzatok támogatásának preferálása, azonban az eddigi támogatások jelentős része szintén szubnacionális szinten realizálódott. A regionális politika és a határon átnyúló együttműködés támogatására csupán a Norvég FM keretében volt lehetséges támogatásra pályázni. Ennek keretében az alap települési illetve regionális kihatású fejlesztésekhez járult hozzá például a metróépítés, hulladékártalmatlanítás, ivóvízbázis karbantartása, fejlesztése, vagy éppen a városrehabilitáció támogatása által.

Az eddig elmondottaknak azonban tényleges tartalmat az adhat, ha górcső alá vesszük a két finanszírozási mechanizmus keretében az egyes prioritásokra fordított támogatások arányát. Az ezen időszak alatt megítélt támogatásokról a két alap honlapján példaértékű pályázati statisztikai rendszer[395] működik, amely segítségével az előbbi szempontrendszert egyúttal Magyarország (mint az egyik új kedvezményezett állam) aspektusából is vizsgálhattam.

[393] http://www.eeagrants.org/asset/110/1/110_1.pdf (2010.07.22.)
[394] 201/2005. (IX. 27.) Kormányrendelet.
[395] http://www.eeagrants.org/id/13 (2010.07.19.)

11. táblázat

Magyarország által elnyert támogatások az EGT és a Norvég FM keretében a kiemelt területek szerint (2004-2009)

Kiemelt terület	Magyarország számára nyújtott EGT és Norvég FM		Összes EGT és Norvég FM		Magyarország támogatottsága/ össztámogatás (%)
	Projektek száma	Támogatás összege (EUR)	Projektek száma	Támogatás összege (EUR)	
Környezet és fenntartható fejlődés	21	25.906.811	324	257.532.871	10,06
Európai kulturális örökség védelme	22	33.272.856	224	256.175.445	12,99
Egészség és gyermekvédelem	14	14.256.856	234	166.647.065	8,56
Humánerőforrás-fejlesztés	23	25.500.607	159	122.950.953	20,74
Schengen és igazságügy	0	0	55	121.047.959	-
NGO támogatás	2	7.900.963	19	85.347.695	9,26
Tudományos kutatás	12	13.745.018	94	82.354.212	16,69
Regionális politika és határon átnyúló együttműködés	3	2.849.601	54	41.998.751	6,78
Technikai segítségnyújtás: támogatásmenedzsment	1	2.854.746	14	20.259.795	14,09
Projektgenerálás és -támogatás	1	282.478	6	3.969.229	7,12
Technikai segítségnyújtás: acquis communitaire	0	0	7	3.870.664	-
Összesen	*99*	*126.569.936*	*1.190*	*1.162.154.639*	*(átlag) 11,81*

Forrás: saját szerkesztés

A táblázathoz kapcsolódó kiegészítő információ, hogy a technikai segítségnyújtás – támogatásmenedzsment prioritás keretében minden kedvezményezett állam támogatásban részesült. Ezen támogatás célja, hogy biztosítsa a két finanszírozási mechanizmus alkalmazásának tagállami menedzsmentjét egy átlátható és elszámoltatható intézményrendszer kialakításával. A két pénzügyi alap kalkulált (ezáltal a bruttó és a nettó támogatás között különbséget eredményező) kezelési, menedzsment költsége a kedvezményezett államok technikai segítségnyújtásától elkülönülő forrásból

a donor államok technikai segítségnyújtását szolgálta. A Norvég FM esetében ez az alap 5%-a, az EGT FM esetében pedig 4%-a. [396]

A finanszírozási mechanizmusok rugalmasságát igazolja, hogy a 2004-2009 közötti időszakra vonatkozó végrehajtási szabályokat a pénzügyi, gazdasági válság hatására módosították, melynek keretében lehetővé tették, hogy az előzetesen teljesíthető előleg összege meghatározott konjunktív feltételek fennállása esetén a 10%-ot meghaladja.

2004-2009 között a két finanszírozási mechanizmus keretében Magyarország számára rendelkezésre bocsátott keret 135,057 millió euró volt, amelyből 60,78 millió eurót az EGT FM keretében,[397] 74,277 millió eurót pedig a Norvég FM keretében[398] bocsátottak rendelkezésre. A ténylegesen felhasznált támogatás a fenti táblázat alapján 126,57 millió euró, azaz az összes támogatás kb. 11,8%-a volt 99 projekt által.

A fenti táblázat a két finanszírozási mechanizmus keretében az egyes prioritások támogatottságának a sorrendjét tükrözi. Ezek alapján láthatóvá válik, hogy míg *a finanszírozási mechanizmus(ok) keretében nyújtott támogatások eleinte a Kohéziós Alap céljaihoz hasonultak, a 2004-2009-es időszakra leginkább az uniós kohéziós támogatások komplementereiként azonosíthatók, még ha céljuk hasonló is, a gazdasági és szociális kohézió erősítése.*

Ezen megállapítás alátámasztására milyen tények szolgálnak?

Hazánk viszonylatában is tetten érhető, de az összesített adatokat vizsgálva még szignifikánsabban megjelenik, hogy az európai kulturális örökség védelme, valamint a környezet és fenntartható fejlődés részesül abszolút értékben a legtöbb támogatásban. Ez az összes EGT és Norvég FM keretében nyújtott támogatásnak a 44%-a, amely jól mutatja az EGT és a Norvég FM támogatásainak az uniós támogatáspolitika preferenciáitól eltérő sajátos vonásait is.

Az EGT és a Norvég FM által leginkább támogatott környezetvédelem, kulturális örökség védelme és az egészségvédelem támogatása nem a kohéziós politika keretében fogalmazódik meg elsődleges célként, az EU költségvetéséből való részesedésük pedig elenyésző. Tehát az EGT és a Norvég FM 2004-2009-es időszakra eső támogatásainak

[396] Rules and Procedures for the Implementation of the EEA Financial Mechanism 2004-2009. p. 9. Rules and Procedures for the Implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2004-2009. p. 8.

[397] Memorandum of Understanding on the Implementation of the EEA Financial Mechanism 2004-2009, Article 3.

[398] Memorandum of Understanding on the Implementation of the Norvegian Financial Mechanism 2004-2009, Article 3.

elsődleges célterületei mind a kohéziós politika, mind az egész uniós támogatáspolitika prioritásai viszonylatában kevésbé preferált területek.

Az előbb említett prioritások uniós költségvetési támogatásának számszerűsített kimutatása a kohéziós politika komplexitása és az uniós támogatáspolitika sajátosságai miatt azonban rendkívül nehéz. Vegyük példának a környezetvédelmet. A 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi tervben elsőként jelennek meg külön nevesítve a közvetlenül a környezetvédelemre fordított támogatások, melyek előirányzatai a Közös Agrárpolitika keretében, annak 1%-áig terjednek.[399] Emellett azonban – ennél jóval magasabb összeg erejéig! – a Közös Agrárpolitikán belül az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Mezőgazdasági és Garancialap (EMGA) keretében, továbbá a kohéziós politikán belül a Kohéziós Alap keretében elsődlegesen, de a strukturális alapokból is jelentős összegeket fordítanak a környezetvédelemhez is kapcsolódó projektek támogatására. Továbbá sajátos eleme a finanszírozási mechanizmusoknak a humánerőforrás-fejlesztés támogatása, mely a kohéziós politikán belül az Európai Szociális Alap prioritásainak feleltethető meg leginkább (de nem kizárólagosan).

A táblázat adatai *hazánkra vonatkozóan* emellett más szempontból is árulkodóak. Az EGT és a Norvég FM keretében a kedvezményezett államok viszonylatában az átlagosnál magasabb hazánkban az akadémiai kutatásnak és a humánerőforrás-fejlesztésnek a támogatottsága, az átlagoshoz képest viszont kevésbé priorizált terület a regionális politika és a határon átnyúló együttműködés, a projektgenerálás és a projekt végrehajtása során a menedzsmenthez nyújtott szakmai támogatás. Előbbi alapján, miszerint a K+F támogatások arányában jelentékenyek, megállapítható, hogy a K+F politika kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatába hazánkban szervesen integrálódik a két finanszírozási mechanizmus. Mindazonáltal a kohéziós politikával is szoros kapcsolatot mutat, hiszen annak nemcsak a regionális politika és a határon átnyúló együttműködés része, hanem a humánerőforrás-fejlesztés is, amely a legpreferáltabb területe a két mechanizmusból nyújtott támogatásnak Magyarországon, éves átlagban meghaladja az 5 millió eurót (hozzávetőlegesen az 1,4 milliárd forintot!).

[399] Csűrös, 2007a: 109.

A *2009.05.01.-2014.04.30. közötti időszakra* szóló megállapodások,[400] valamint az EGT megállapodás 38B. Jegyzőkönyve immár 1,7885 milliárd euró redisztribúcióját tartalmazza, amely az előző időszakhoz képest az EGT FM esetében 31%-os, a Norvég FM esetében pedig 22%-os növekedést jelent.[401] A két mechanizmus keretében nyújtott összes támogatás 97%-át Norvégia biztosítja,[402] melyet a másik két állam, különösen Liechtenstein[403] jelentős méretbeli különbsége indokolhat, illetve abszolútértékben kisebb gazdasági teljesítőképessége Izlandnak, amely a pénzügyi, gazdasági válság hatására relatív is csökkent.[404] Mindemellett Izland esetében annyi sajátosság állapítható még meg, hogy az EGT Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es támogatásairól szóló hivatalos tárgyalások során arról állapodtak meg, hogy a pénzügyi válság miatt Izland hozzájárulásai ne növekedjenek abszolút értékben.[405]

A 2009-2014 közötti időszak EGT és Norvég FM keretében rendelkezésre bocsátott előirányzatainak vizsgálatát egy összehasonlító adatsorral kezdem.[406] Érdekes adatok jöhetnek ugyanis felszínre, ha vizsgálataink hatókörébe vonjuk a két legutóbbi időszak keretében nyújtott támogatások kedvezményezett államok szerinti elosztását.

A két finanszírozási mechanizmus kedvezményezett államai többnyire hasonlóságot mutatnak a 2007-2013-as időszakra vonatkozó uniós kohéziós támogatások célterületeivel.

---

[400] Az EU, Izland, Liechtenstein és Norvégia közötti megállapodás a 2009-2014 közötti időszakra vonatkozó EGT Finanszírozási Mechanizmusról, valamint az EU és Norvégia közötti megállapodás a 2009-2014 közötti időszakra vonatkozó Norvég Finanszírozási Mechanizmusról.

[401] COM(2010)234, 2.

[402] http://www.eeagrants.org/id/1457.0 (2010.07.19.)

[403] Liectenstein területe 160 km^2, lakosságszáma 2010-es Eurostat adatok alapján 35.904 fő, míg Norvégia területe 323.758 km^2, lakosságszáma 4.858.199 fő. Izland területe 103.000 km^2, lakosságszáma pedig 317.630 fő. Forrás: EEA Brochure. http://www.eeagrants.org/asset/608/1/608_1.pdf (2010.07.20.), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001 (2010.08.21.)

[404] A Nemzetközi Valutaalap 2010-as statisztikai adatai alapján Norvégia 1 főre jutó GDP-je 84.144 USD, míg ugyanez Izland esetében 39.026 USD (2008-ban még 55.462 USD volt, a csökkenés oka, hogy Izland gazdaságát jelentősen súlytotta a pénzügyi, gazdasági válság). Az IMF által, az országok 1 főre jutó GDP-je alapján felállított világranglistán 2010-ben Norvégia a 2., Izland pedig a 20. (2008-ban a 7. volt). Liechtensteinre vonatkozóan az IMF nem közöl adatokat, a Világbank adatai alapján a 2. helyen áll (1990-2010 viszonylatában). Forrás: http://www.imf.org, http://www.worldbank.org/ (2011.12.20.)

[405] COM(2010)234, 3.

[406] Forrás: 38B. Jegyzőkönyv; Megállapodás a Norvég Királyság és az Európai Unió között a Norvég Finanszírozási Mechanizmusról a 2009-2014 közötti időszakban; Rules and Procedures for the Implementation of the EEA Financial Mechanism 2004-2009. p. 8.; Rules and Procedures for the Implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2004-2009. p. 8.; Addendum to Protocol 38A, Article 2.

12. táblázat

Az EGT és a Norvég FM támogatásai kedvezményezett államok szerinti bontásban (2004-2009, 2009-2014)

Kedvezményezett állam	Indikatív keretösszegek 2004-2009 (M EUR)			Indikatív keretösszegek 2009-2014 (M EUR)		
	EGT FM	Norvég FM	Összesen	EGT FM	Norvég FM	Összesen
Lengyelország	280,80	277,83	558,63	266,90	311,20	578,10
Magyarország	60,78	74,28	135,06	70,1	83,20	153,30
Cseh Köztársaság	48,54	62,37	110,91	61,4	70,40	131,8
Szlovákia	32,34	37,99	70,33	38,35	42,40	80,75
Litvánia	27,00	40,26	67,26	38,4	45,60	84,00
Lettország	19,74	34,02	53,76	34,55	38,40	72,95
Románia	50,50	*	50,50	190,75	115,20	305,95
Spanyolország	45,84	-	45,84	45,85	-	45,85
Görögország	34,26	-	34,26	63,40	-	63,40
Észtország	10,08	22,68	32,76	23,00	25,60	48.60
Portugália	31,32	-	31,32	57,95	-	57,95
Bulgária	21,5	*	21,50	78,60	48,00	126,60
Szlovénia	6,12	12,47	18,59	12,50	14,40	26,90
Ciprus	1,26	3,40	4,66	3,85	4,00	7,85
Málta	1,92	1,70	3,62	2,90	1,60	4,50
Összesen	*672,00*	*567,00*	*1.239,00*	*988,50*	*800,00*	*1.788,50*

* Norvégia az Európai Gazdasági Térséghez 2007 júliusában csatlakozó Bulgária számára további 48 millió euró, Románia számára pedig további 20 millió euró támogatást bocsátott rendelkezésre bilaterális megállapodások alapján.
Forrás: saját szerkesztés

Ha a két finanszírozási mechanizmus kedvezményezett államaira fókuszálunk (a kohéziós támogatásokkal lentebb kerül részletesebben összehasonlításra), akkor az alábbi megállapítások tehetők. Az EU-hoz újonnan csatlakozó tagállamokon kívül Görögország, Portugália és Spanyolország, azaz a három régi uniós állam 2009-2014 között az EGT FM alapján még továbbra is jogosult támogatásokra, a Norvég FM alapján azonban továbbra sem. A három állam által összesen elnyerhető támogatás mértéke pedig nőtt! Spanyolország 2013. december 31-ig jogosult, és csak átmeneti támogatásra, azt azért látnunk kell, hogy a terület és lakosságszám alapján valóban relatív alacsonyabb támogatás mértéke abszolút értékben hét (2004-ben újonnan csatlakozó) fejletlenebb uniós tagállamot is megelőz.

Változás figyelhető meg Románia és Bulgária támogatottságában, mely relatív és abszolút értékben is jelentősen nőtt. Ez abból ered, hogy a két állam a 2004-2009-es időszak forrásaiból csak 2007-től részesült támogatásban. A többi állam által felhasználható keretek nem mutatnak jelentős változást.

A két mechanizmus keretében rendelkezésre bocsátott összegek felhasználása a két mechanizmus kiemelt területeinek függvényében lehetséges.[407] Ezeket az alábbi táblázat mutatja:

13. táblázat

Kiemelt ágazatok az EGT FM és a Norvég FM esetében (2009-2014)

EGT FM	Megjegyzés	Norvég FM	Megjegyzés
Környezetvédelem és környezetgazdálkodás	A kettő együtt összesen min. 30%	Szén-dioxid-leválasztás és -tárolás	Minimum 20%
Éghajlatváltozás és megújuló energia		Környezetbarát ipari innováció	
Civil társadalom	Minimum 10%	Kutatás és ösztöndíjak	
Humán és szociális fejlesztés		Humán és szociális fejlesztés	
Kulturális örökség megőrzése		Bel- és igazságügy	
Tudományos kutatás	Tudományos kutatások akkor finanszírozhatók, ha 1 vagy több kiemelt területen folynak.	Tisztességes munka és háromoldalú párbeszéd ösztönzése	A kedvezményezett államok számára elkülönített összegek 1%-a jut a tisztességes munka és a háromoldalú párbeszéd ösztönzését szolgáló alapba.

Forrás: saját szerkesztés

A fenti célok jól mutatják a finanszírozási mechanizmus preferenciáinak permanens változási irányait. Immár hozzávetőlegesen 297 millió euró a környezetvédelmi célokra és a klímaváltozás elleni küzdelemre lesz fordítva, további kb. 160 millió euró pedig a széndioxid leválasztására és tárolására.[408] Új eleme a Norvég FM megállapodásnak a tisztességes munkára és a háromoldalú párbeszédre való fókuszálás. Bár a humánerőforrás-fejlesztés továbbra is eleme a kiemelt területeknek, a regionális politika és a határon átnyúló együttműködés céljának az eltűnése jól mutatja a két finanszírozási mechanizmus kohéziós politikától való további távolodását. A kutatás-fejlesztés támogatása azonban továbbra is jelenlévő, még ha nem is a legmeghatározóbb prioritás.

[407] Forrás: 38B. Jegyzőkönyv; Megállapodás a Norvég Királyság és az Európai Unió között a Norvég Finanszírozási Mechanizmusról a 2009-2014 közötti időszakban.
[408] http://www.eeagrants.org/id/1435 (2010.07.29.)

A két mechanizmus keretében rendelkezése bocsátott összegek minél teljesebb felhasználása céljából kiigazítás, a kiemelt prioritások közötti átcsoportosítás lehetséges. Ehhez 2011 és 2013 novemberében a le nem kötött pénzeszközök felülvizsgálatára kerül sor a kedvezményezett államok kiemelt projektjei tekintetében.

A fentiekben meghatározásra kerültek a finanszírozási mechanizmusok főbb sajátosságai és változásai, legtöbbször a kohéziós politikát, mint viszonyítási pontot alapul véve. Amellett, hogy láthattuk, hogyan változott mind a támogató, mind a kedvezményezett államok köre, tanúi lehettünk a kiemelt ágazatok módosulásainak is. A finanszírozási mechanizmus(ok) keretében rendelkezésre bocsátott támogatások összege szintén változásokat mutat. Míg 1994-1998 között 500 millió euró állt rendelkezésre az akkor támogatásra jogosult 5 kedvezményezett terület számára, mint vissza nem térítendő támogatás (ehhez társult még 1500 millió euró EIB visszatérítendő, kedvezményes kamatozású kölcsön), addig 1999-2003 között ugyanezen kedvezményezettek számára kb. 120 millió euró kizárólag vissza nem térítendő támogatás állt rendelkezésre. Az 1999-2003-as időszakot tehát láthatóan visszaesés jellemzi a támogatás volumenét illetően. A másik két időszak már többnyire az új uniós tagállamok számára nyújtott kizárólag vissza nem térítendő támogatást, melyek összege 2004-2009 között 1.167 millió euró volt (Románia és Bulgária EGT FM, valamint Norvég támogatásait is figyelembe véve pedig 1.307 millió euró), míg a 2009-2014 között rendelkezésre bocsátott keret 1.788 millió euró, mely emelkedés többnyire a 2007-től új EGT tagok (Románia és Bulgária) támogatottságának a teljes támogatási időszakra vetített arányos növekedését jelzi. Az utóbbi két időszak kedvezményezett államai és támogatási volumene is megnőtt, a priorizált területek látványos változása is erre a két időszakra esik.
A továbbiakban az Európai Gazdasági Térségen kívüli, évszázados függetlenségéről híres Svájc kohéziós célú támogatásait veszem górcső alá az eddig alkalmazott metódussal.

3.4.2 A Svájci Hozzájárulás

Svájc már a rendszerváltástól támogatja a kelet-európai államok piacgazdaságba történő átmenetét.[409] Svájc 1990-2006 között hozzávetőlegesen 3,45 milliárd svájci frank összegű támogatást nyújtott a kelet- és közép-európai átmeneti gazdaságoknak. További 730.000 svájci frank támogatás lett előirányozva 2007-2011 között a fenti, de még Unión kívüli államoknak.[410]

A legújabb uniós bővítések új politikai és gazdasági horizontot nyitottak Svájc számára, hogy megerősítse a különböző régiók közötti együttműködést és a jelenlétét a közép- és kelet-európai régióban.[411] Svájc, mint szoros és független partnere az Uniónak, abból a célból, hogy a 2004-ben EU-hoz csatlakozó európai államok gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségeinek csökkentéséhez hozzájáruljon, létrehozta a Svájci Hozzájárulást, amely keretében 2007-2012 között a tíz új uniós államnak 1 milliárd svájci frank összegű, vissza nem térítendő támogatást bocsát rendelkezésre, melyből Magyarország részesedése 130,738 millió svájci frank.[412] Emellett, elkülönítve, de hasonló céllal a 2007-ben uniós taggá váló Románia és Bulgária 257 millió svájci frank támogatásra lesz jogosult a 2009-2014 közötti időszakban.[413]

A Svájci Hozzájárulás más aspektusból is megvilágítható: Svájc részesül a kibővült belső piac előnyeiből, valamint részt vesz számos uniós programban és tevékenységben.[414] Ezek közül többről a Hozzájárulásról szóló egyeztetések időpontjában állapodott meg Svájc és az Unió, összefüggésben a 2007-2013-as uniós pénzügyi keret kohéziós forrásainak meghatározásával. Svájc már 2000-2006 között az uniós INTERREG program keretében hozzávetőlegesen 500 együttműködési projektben vett részt az Európai Regionális Fejlesztési Alap (továbbiakban ERFA) hozzájárulásával.[415] 2007-2013 között – a korábbi uniós pénzügyi kerethez képest 120%-os növekedéssel – az ERFA a határon átnyúló együttműködés finanszírozására 215 millió eurót nyújt, amely keretében támogatott határon túli együttműködési

---

[409] A Svájci Hozzájárulás esetében is alapvetően az elektronikusan elérhető jogi dokumentumok és a Hozzájárulás támogatásai kapcsán működtetett adatbázis képezte a rendelkezésre álló forásokat.

[410] http://www.swissinfo.ch/eng/politics/Swiss_commitment_to_EU_could_face_new_test.html?cid=19680604 (2010.08.11.)

[411] Swiss Enlargement Contribution Activities in 2009. Forrás: http://www.swiss-contribution.admin.ch/hungary/en/Home/Publications (2010.08.05.)

[412] http://www.nfu.hu/svajci_hozzajarulas (2010.08.05.)

[413] http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/en/Home/The_Swiss_contribution (2010.08.05.)

[414] http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/234&type=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en (2010.08.11.)

[415] http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1667 (2010.08.11.)

projektekben rendszeres együttműködő partner Svájc. A területi együttműködési programokon belül egyaránt részt vesz a szomszédos államokkal való határon túli együttműködésben (ide értve Németországot, Franciaországot, Olaszországot és Ausztriát) és régiók közötti együttműködésben is, továbbá részese több transznacionális programnak (pl. Alpine Space, North West Europe).[416] Megállapítható tehát, hogy Svájc, bár nem uniós tag, jelentős mértékben részesül az EU, mint az integráció magas szintjén álló, elsődlegesen gazdasági közösség által biztosított előnyökből. Emellett, ha tagállam lenne, magas nemzeti jövedelemtermelő-képessége miatt kimagasló nettó befizető pozícióban lenne. Az eddigiek is magyarázhatják a Svájci Hozzájárulás létjogosultságát. A nettó befizető pozíció megítélése természetesen az uniós tagállamok vonatkozásában is árnyalható azokkal az egységes belső piacból eredő többletelőnyökkel, amelyekben a fejlettebb államok részesülnek a GNI-juk alacsony összegét kitevő uniós költségvetéshez való hozzájárulásuk ellenében.

A Svájci Hozzájárulás és a két finanszírozási mechanizmus között számos hasonlóság mutatkozik, *a Svájci Hozzájárulás, valamint az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus pedig egyaránt szoros kapcsolatban van az Európai Unió strukturális alapjai és Kohéziós Alapja által nyújtott kohéziós támogatásokkal, komplex rendszerét képezve az uniós fejlettségbeli különbségek csökkentését célzó támogatásoknak.* Az elemzés logikai menete ezért az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus vizsgálatához hasonlóan alakul, ezt követően kerül sor a finanszírozási mechanizmusok és a Hozzájárulás jellegzetességeinek összegzésére, az uniós kohéziós politikát viszonyítási alapnak véve.

3.4.2.1 A Svájci Hozzájárulás szabályozásának keretei

A Svájci Hozzájárulás jogi alapjait az alábbi jogi aktusok képezik: 2006. február 27-én a Svájci Szövetségi Tanács az Európai Közösséggel kötött, nem kötelező erejű szándéknyilatkozatában kifejezte arra irányuló szándékát, hogy a kibővített EU gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségeinek csökkentéséhez 1 milliárd svájci frankkal kíván hozzájárulni. Megállapodás tárgyát képezte, hogy *a svájci Szövetségi Tanács és az Európai Bizottság rendszeresen konzultálnak* a Svájci Hozzájárulás végrehajtásáról, illetve bármikor, amikor annak szüksége felmerül, beleértve a politikai kérdéseket is.

[416] http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1667 (2010.08.11.)

Továbbá a *Bizottság vizsgálni fogja* a program- és projekttervezeteket az Európai Unió célkitűzéseivel való összeegyeztethetőség szempontjából, amellyel kapcsolatos megjegyzéseit figyelembe kell venni.[417]

2006. március 24-én elfogadták a svájci szövetségi törvényt a kelet-európai államokkal és a Független Államok Közösségével való együttműködésről, melyet a svájci lakosok is támogattak a 2006. november 26-ai népszavazáson.[418] Miután a Svájci Hozzájárulás keretét a Svájci Szövetségi Parlament 2007-ben megszavazta, a 10 új uniós tagállammal bilaterális szerződések keretében keretmegállapodást[419] írt alá.

A tagállami normák sajátosságainak meghatározása céljából Magyarországot veszem alapul. A hazai szabályozás kialakítása érdekében megszületett a Svájci Hozzájárulás program területeiről és tárgyalási irányelveiről szóló 2032/2007. (III.7.) Kormányhatározat, amely kijelölte a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget a Svájci Hozzájárulás program tekintetében a lebonyolítás koordinációjával kapcsolatos feladatok ellátására. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség felhatalmazást kapott továbbá arra, hogy 2007 folyamán kialakítsa a Svájci Hozzájárulás lebonyolításának kereteit. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség munkatársai és Svájc képviselői között 2007. január 15-én indultak meg az egyeztetések. A tárgyalások lezárultával 2007. december 20-án, Bernben került sor a keretmegállapodás aláírására Svájc és Magyarország között, mely a Svájci Hozzájárulás végrehajtási szabályait rögzítő 237/2008. (IX. 26.) Kormányrendelet (továbbiakban végrehajtási rendelet) által került kihirdetésre.[420]

A vonatkozó jogszabályok és megállapodások vizsgálata alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus esetében (az EU és a donor államok közötti megállapodások, illetve azok jegyzőkönyvei) részletesebben fektetik le az alapvető szabályokat,[421] míg a Svájci Hozzájárulásnál Svájc és az adott kedvezményezett állam közötti keretmegállapodások és azok mellékletei határozzák

[417] Memorandum of Understanding between the President of the Council of the European Union and the Swiss Federal Council of 27 February 2006. 5. point.
[418] http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/en/Home/The_Swiss_contribution (2010.08.05.)
[419] 348/2007. (XII. 20.) Kormányrendelet.
[420] Azóta a keretmegállapodás, valamint a hazai végrehajtási rendelet keretében az eljárási szabályok módosítására is sor került. Ehhez lásd: 226/2009. (X. 14.) Kormányrendelet, 66/2010. (III. 18.) Kormányrendelet, 18/2010 (IV.9.) KüM határozat.
[421] A 2006. február 27-én a Svájci Szövetségi Tanács és az Európai Közösség között létrejött szándéknyilatkozatban nem fogalmazódik meg az uniós kohéziós politika figyelembe vétele, a többéves keretről szóló megállapodások menete vagy az egyes prioritások minimális támogatottsági aránya.

meg részletesebben a végrehajtás alapvető szabályait is.[422] Ezek alapján azonban már mindhárom pénzeszköznél az adott kedvezményezett állam által elfogadott végrehajtási szabályok határozzák meg a részletszabályokat. A Svájci Hozzájárulás esetében a 237/2008 (IX.26.) Kormányrendelet részletesen rendelkezik a Hozzájárulás általános végrehajtási rendjéről, mely jelentős átfedéseket mutat az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus végrehajtási rendjéről szóló 242/2006. (XII. 5.) Kormányrendelet struktúrájával és szabályrendszerével.[423]

A Svájci Hozzájárulás szabályai keretében explicit nem került kötelezettségvállalásként rögzítésre, de szabályrendszere alkalmazza a strukturális politika regulatív, menedzsment technikáit: a hazánk számára rendelkezésre álló keret felhasználásának menete a program- és projektmenedzsment elemeire tekintettel szintén jelentős mértékben hasonlít az EU strukturális alapjainak pályázati úton történő felhasználási metódusához.

3.4.2.2 A Svájci Hozzájárulás, mint pénzügyi eszköz támogatásainak vizsgálata

Svájc, abból a célból, hogy az EU-hoz csatlakozó kelet- és közép-európai államok gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségeinek csökkentéséhez hozzájáruljon, 2007-2012 között a Svájci Hozzájárulás keretében a tíz új uniós államnak 1 milliárd, 2009-2014 között pedig Romániának és Bulgáriának 257 millió svájci frank vissza nem térítendő támogatást bocsát rendelkezésre.[424]

Az alábbiakban az vizsgálom, hogy a svájci támogatások milyen allokációs arányt mutatnak a kedvezményezett államok, valamint az egyes prioritási területek viszonylatában, majd a Svájci-Magyar Együttműködési Program keretében Magyarország számára meghatározott kötelezettségvállalásokat helyezem vizsgálataim középpontjába.

Mivel jelenleg még az első kötelezettségvállalási időszak is folyamatban van, az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmustól eltérően itt még nem lehet az egymást követő többéves eszközöket összehasonlító adatsorokat bemutatni, valamint a felhasznált

[422] A Svájci-Magyar Együttműködési Program esetében maga a keretmegállapodás és annak három melléklete tartalmazza a Hozzájárulás stratégiai keretszabályozását, szabályzatát és eljárásrendjét, valamint a Program keretében működő alapok sajátos szabályait.

[423] A Hozzájárulás szabályrendszere olykor részletesebben kidolgozott – például a 237/2008 (IX.26.) Kormányrendelet 19.§ (1) bekezdése a támogatási ajánlat határidejét 30 napban maximalizálja.

[424] http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/en/Home/The_Swiss_contribution (2010.08.05.)

támogatások, a projektek tapasztalatai és az azokból levonható következtetések még jelentős részt váratnak magukra.

A Svájci Hozzájárulás keretében nyújtott támogatások, valamint a Romániának és Bulgáriának nyújtott támogatások indikatív bontását az alábbi táblázat szemlélteti.

14. táblázat

Svájc által nyújtott kohéziós támogatások (2007-2012, 2009-2014)

Kedvezményezett állam	Rendelkezésre álló keret 2007-2012 (CHF)	Rendelkezésre álló keret 2009-2014 (CHF)
Lengyelország	489.020.000	
Magyarország	130.738.000	
Cseh Köztársaság	109.780.000	
Litvánia	70.858.000	
Szlovákia	66.866.000	
Lettország	59.880.000	
Észtország	39.920.000	
Szlovénia	21.956.000	
Ciprus	5.988.000	
Málta	2.994.000	
Románia		181.000.000
Bulgária		76.000.000
Összesen	*1.000.000.000*	*257.000.000*

Forrás: http://www.contribution-enlargement.admin.ch/en/Home/The_Swiss_contribution (2010.08.13.)

A Hozzájárulás forrásainak a felosztása a (Norvég FM keretében)[425] *Norvégia által használt allokációs kulcson alapul.* (A számítás a kedvezményezett államok népességszámát és az egy főre jutó jövedelmét veszi alapul.)[426] A Hozzájárulásból nyújtott támogatások mintegy felét, kb. 489 millió svájci frankot Lengyelország, a második legnagyobb összeget – hozzávetőlegesen 131 millió svájci frankot – Magyarország kapja. Ha azonban figyelembe vesszük a 2007-ben Unióhoz csatlakozó államok támogatottságát is (a *Románia és Bulgária* számára rendelkezésére álló keretet a többi tíz, kohéziós országot támogató Svájci Hozzájárulástól elkülönülten határozták meg), akkor immáron Románia szerepel abszolút értékben a második helyen a Svájc által nyújtott támogatások relációjában. Románia és Bulgária támogatása az EGT és a Norvég FM keretében is elkülönül a többi tíz új uniós tagállam támogatásától. Pozitívum azonban a Romániát és Bulgáriát támogató EFTA pénzeszközök esetében,

[425] Az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus szintén azonos forrásallokációs kulcsot használ, azok meghatározása pedig az EU által használt kohéziós kulcson alapul.
[426] http://www.contribution-enlargement.admin.ch/en/Home/The_Swiss_contribution (2010.08.13.)

hogy legalább azonos időintervallumra, 2009-2014 közötti időszakra határozták meg a rendelkezésre bocsátott támogatások összegét.[427]

Mivel a 2004-es EU-bővítést követően lett elsőnek meghatározva a Svájci Hozzájárulás többéves kerete, kötelezettségvállalásai között, az EGT Finanszírozási Mechanizmustól eltérően (egyúttal a Norvég FM-hez hasonlóan), nem találkozhatunk a korábbi uniós államok átmeneti támogatásának intézményével. Magával az átmeneti támogatás intézményével viszont találkozhatunk (a válság hatására nehéz helyzetbe került vállalkozások támogatása kapcsán).
A Svájci Hozzájárulás rugalmasságát több aspektusból is vizsgálhatjuk. Egyrészt a Svájci Hozzájárulás támogatásainak aktuális felhasználása a 2. és a 4. évben felülvizsgálat tárgyát képezi, amely érdekében 2 milliós keretet kell képezni.[428] Másrészt a Hozzájárulás támogatásainak felosztása során a két éven belüli értékelés eredményeként egyaránt sor kerülhet az addig nem allokált összegek felosztására és egyes prioritások közötti átcsoportosítására is.[429] Végül a Hozzájárulás keretében, a pénzügyi és gazdasági válságra tekintettel átmeneti támogatás nyújtására is sor kerülhetett a 2008. július 1-je után nehéz helyzetbe került vállalkozások számára 2010. december 31-ig.[430]

A Svájci Hozzájárulásból az alábbi kiemelt támogatási területek kapcsán igényelhető támogatás: biztonság, stabilitás és reformok támogatása, környezet és infrastruktúra, magánszektor fejlesztése , valamint humánerőforrás- és társadalomfejlesztés.[431] Tekintettel az EGT és a Norvég FM prioritásaira és azokon belül a támogatható területekre, jelentős átfedések tapasztalhatók a finanszírozási mechanizmusok és a Svájci Hozzájárulás között. A két finanszírozási mechanizmus a támogatások felosztási szabályainál a környezetvédelemmel, az éghajlatváltozással és a szén-dioxiddal

[427] A Szándéknyilatkozat kiegészítésének elfogadását követően csak 2010. június 23-án került sor a kétoldalú megállapodások megkötésére a svájci Szövetségi Tanács és a két állam illetékes hatósága között.
[428] Memorandum of understanding between the President of the Council of the European Union and the Swiss Federal Council of 27 February 2006. 3. point. Forrás: http://www.contribution-enlargement.admin.ch/en/Home/The_Swiss_contribution letöltés ideje: 2010.08.16.
[429] A kibővült Európai Unió gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségei csökkentését célzó, a Svájci Szövetségi Tanács és a Magyar Kormány között létrejött Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtásáról szóló keretmegállapodás (Bern, 2007. december 20.) 1. melléklet 3. old. A módosításra pedig a keretmegállapodás 11. cikk (3) bekezdése alapján kerülhet sor.
[430] 237/2008. (IX. 26.) Kormányrendelet 112/A. és 112/B. §.
[431] Memorandum of understanding between the President of the Council of the European Union and the Swiss Federal Council of 27 February 2006. 4. point

kapcsolatos intézkedések preferálását, 30, illetve 20%-os minimális szintű támogatottságát köti ki elsődlegesen (emellett a civil társadalom 10%-os minimális támogatottsága szerepel még). A Svájci Hozzájárulás kapcsán hasonló kikötéssel az Unió és Svájc közötti 2006-os nyilatkozatban, vagy annak mellékletében nem találkozhatunk, csupán azzal a rendelkezéssel, hogy a támogatott területek meghatározása során figyelembe veszik az egyes kedvezményezett államok szükségleteit.[432] A Svájc és Magyarország között megkötött keretmegállapodás mellékletei ezt a rendelkezést kibontva – a területi és a tematikus koncentráció elvének lefektetésével – jelentősen orientálják a fenti prioritásokon belül kiírható magyar pályázatokat, ez az orientáció viszont már nem feltétlenül esik egybe a finanszírozási mechanizmusok preferenciáival.

A gazdasági és társadalmi különbségek csökkentését célzó prioritások célkitűzései az uniós kohéziós politika céljaival számos hasonlatosságot mutatnak (települési infrastruktúra fejlesztése, regionális különbségek csökkentése, KKV-k támogatása), bár több különbséggel is szembesülhetünk. Az uniós támogatások esetében például az árvízvédelem infrastrukturális aspektusból sem kiemelt preferenciájú, az egészségügyhöz kapcsolódó támogatások a TIOP kapcsán is pusztán annak infrastruktúra fejlesztési hátterére szorítkoznak, a bel- és igazságügyi együttműködés pedig nem az uniós kohéziós politika keretében, hanem a 2007-2013 közötti pénzügyi keret 3. költségvetési fejezete által támogatott terület.

Az Európai Unió Tanácsa és a svájci Szövetségi Tanács által megkötött nyilatkozat[433] alapján elfogadott Svájci-Magyar Együttműködési Program (keretmegállapodás) két célkitűzést követ: nemcsak a Magyarország és a kibővített EU fejlettebb államai közötti gazdasági, társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését tűzte ki célul, hanem Magyarországon belül a dinamikusan fejlődő városi központok és a strukturálisan gyenge perifériku régiók közötti gazdasági, társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését is.

Ezek alapján a keretmegállapodás 2. melléklete két fontos elvet fektet le, mely a hazánk által felhasználható támogatásokat fókuszálja: a területi és a tematikus összpontosítás elvét. A *területi koncentráció* értelmében a Svájci-Magyar Együttműködési Program

[432] Memorandum of Understanding between the President of the Council of the European Union and the Swiss Federal Council of 27 February 2006. 4. point.
[433] Memorandum of Understanding between the President of the Council of the European Union and the Swiss Federal Council of 27 February 2006.

legalább 40%-át az észak-magyarországi és az észak-alföldi régiókra kell fordítani. Ezeken belül pedig a Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megye területein végrehajtásra kerülő programok és projektek kiemelten kezelendők.[434] A *tematikus koncentráció* értelmében pedig a Hozzájárulás legalább 70%-át a keretmegállapodás 1. mellékletében meghatározott prioritási területekre kell fordítani. A 2009-es módosítás következtében jelenleg 9 prioritási terület van meghatározva hazánkban. A koncentráció érvényesülését a hazai prioritási területek meghatározása és a rendelkezésre bocsátott keretek szemléltetése után vizsgálom – figyelemmel a 2010-es módosításokra.[435]

15. táblázat

A Svájci Hozzájárulás magyar indikatív keretösszegei (M, CHF)

Prioritási területek	Eredeti indikatív pénzügyi keretösszeg (2007, M CHF)	Módosított indikatív keretösszeg (2010, M CHF)	Indikatív keretösszegek aránya, 2010 (%)
1. Biztonság, stabilitás, reformok	*17*	*30*	*22,95*
- 1. prioritás: Regionális fejlesztési kezdeményezések periférikus és hátrányos helyzetű régiókban	15	16	12,24
- 2. prioritás: Természeti katasztrófák megelőzése és kezelése	2	2	1,53
- 9. prioritás: Biztonság és biztonsággal kapcsolatos jogszabályok	–	12	9,18
2. Környezet és infrastruktúra	*35*	*40,738*	*31,16*
- 3. prioritás: Alapinfrastruktúra javítása, helyreállítása, modernizációja, környezet fejlesztése	30	35,738	27,34
- 4. prioritás: Határon átnyúló környezeti kezdeményezések, biodiverzitás és természetvédelem	5	5	3,82
3. Magánszektor támogatása	*17,5*	*17,5*	*13,39*
- 5. prioritás: Üzleti környezet fejlesztése és a finanszírozáshoz való hozzáférés elősegítése a KKV-k vonatkozásában	14,5	14,5	11,10
- 6. prioritás: Magánszektor fejlesztése, KKV-k exportjának elősegítése	3	3	2,29
4. Humánerőforrás- és	*21,5*	*24,5*	*18,74*

[434] 348/2007. (XII. 20.) Kormányrendelet, 1. melléklet 4.

[435] A 2010-es módosítási javaslatot – az előzetes egyeztetések alapján és a keretmegállapodás 11. cikk (3) bekezdését jogalapként megjelölve – Svájc kezdeményezte levélváltás formájában, melyet miután maradéktalanul elfogadott a magyar fél (NFÜ elnöke), sor került a 66/2010. (III. 18.) Kormányrendelet elfogadására. Ezen Kormányrendelet 2. és 3. §-ainak hatálybalépéséről pedig a 18/2010 (IV.9.) KüM határozat rendelkezett. A Svájci Hozzájárulás magyar indikatív keretösszegeit így a Keretmegállapodás 1. Melléklete és a 66/2010 (III.18.) Kormányrendelet alapján határoztam meg.

társadalomfejlesztés			
- 7. prioritás: Kutatás és fejlesztés	8,5	11,5	8,80
- 8. prioritás: Egészségügy	13	13	9,94
5. További allokáció	*16*	*18*	*13,76*
- Pályázati Alap civil szervezetek számára	5	5	3,82
- Twinning és partnerség	1	3	2,29
- Projekt Előkészítési Alap	1,5	1,5	1,15
- Menedzsment költség – Svájc	6,54	6,54	5,00
- Technikai segítségnyújtás költsége – Magyarország	1,96	1,96	1,50
6. Nem allokált	*23,738*	–	–
Összesen:	*130,738*	*130,738*	*100,00*

Forrás: saját szerkesztés

A táblázat alapján megállapítható, hogy a legpreferáltabb prioritások a 3. az 1. és az 5. prioritás, azaz a legtámogatottabb területek a települési alapinfrastruktúra fejlesztése, a regionális fejlesztési kezdeményezések és a kis- és középvállalkozások finanszírozáshoz való hozzáférésének elősegítése. Ezek pedig kiemelt támogatási céljai az EU kohéziós politikájának, a 3. és az 1. prioritás ezen belül a Kohéziós Alapnak is. A legkevésbé támogatott területek pedig a természeti katasztrófák megelőzése és kezelése, a turizmus fejlesztése, valamint a határon átnyúló környezetvédelmi kezdeményezések.

A tematikus koncentráció elvével összefüggésben a Svájci-Magyar Együttműködési Program keretében rendelkezésre álló összeg 30%-át a prioritásokon kívüli területekre is fordíthatja Magyarország, amelyekre hazánk végül 13,76%-ot különített el. A további allokáció tekintetben a legtöbb támogatást a svájci menedzsment költségekre különítettük el, a Hozzájárulás 5%-át.

A tematikus és a földrajzi összpontosítás elvének érvényesülése mellett jellemző a *forráselosztás koncentráltsága* is, hiszen több esetben egy-egy prioritásnak csupán 3-5 kedvezményezettje van (így a 4. és a 6. prioritásnál), a végrehajtási rendeletben szabályozott az igényelhető támogatás minimum összege, ezáltal a források nem aprózódnak el.

Megállapítható, hogy *a Svájci Hozzájárulás elsődlegesen a közszektor intézményeinek nyújt támogatást,*[436] még ha egyúttal elő is segíti az egyes szektorok és ágazatok közötti kapcsolatok erősítését a partnerség elvének alkalmazásával. A partnerség elve explicit a keretmegállapodás 1. mellékletének 3. oldalán, a fő stratégiai megfontolások keretében

[436] Ezt támasztja alá a 242/2006. (XII. 5.) Kormányrendelet 7. § (2) bekezdése, valamint a 237/2008. (IX. 26.) Kormányrendelet 6. § (2) bekezdése is. Utóbbi szerint a Svájci-Magyar Együttműködési Program keretében elsősorban közcélt szolgáló, alapvetően nem profit szerzésére irányuló tevékenység finanszírozható.

jelenik meg, gyakorlati érvényesülését pedig az általam elemzett pályázati felhívások tanúsítják. *A közszféra intézményeinek nyújtott támogatás pedig a kormányzati szintek közötti kohéziós célú pénzmozgás újabb aspektusára világít rá.*

A 237/2008 (IX.26.) Kormányrendelet 87. §-a keretében vannak meghatározva a vissza nem térítendő támogatás nyújtásának feltételei (nagyvállalkozások esetében többletfeltételeket támasztva). Emellett alkalmazandó az a szabály, miszerint a Svájci-Magyar Együttműködési Program keretében megvalósuló projektekhez állami támogatás az EK Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése[437] szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről[438] szóló 85/2004. (IV. 19.) Kormányrendelettel összhangban nyújtható.[439] A Svájci Hozzájárulásból nyújtott támogatásokat azonban nemcsak a hazai költségvetésből lehet kiegészíteni. A Svájci Hozzájárulás által támogatott projektek, programok megvalósításában más uniós tagállamok is szerepet vállalhatnak, és ezek a projektek támogathatók az uniós pénzeszközökből is.[440] Annak érdekében azonban, hogy a párhuzamos finanszírozás, valamint az átfedés a kohéziós politika alapjaiból, illetve bármely más támogatási alapból finanszírozott projektekkel elkerülhető legyen, az együttműködésben résztvevő feleknek biztosítaniuk kell a hatékony együttműködést és az információáramlást.[441] Tehát *a Svájci Hozzájárulás által támogatott projektek megvalósíthatók egy vagy több kedvezményezett állam együttműködésében is (így finanszírozhatók a magyar költségvetésből, annak mindkét alrendszeréből is), továbbá más uniós tagállamok és az EU költségvetéséből egyaránt.* A projektek, programok megvalósításának közös finanszírozása által a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok hálózata alakulhat ki a donor államok és szervezetek által meghatározott közös érdekek mentén.

Vice Versa, korábban pedig már azt is megállapíthattuk, hogy az uniós költségvetésből finanszírozott uniós projektekben is biztosított Svájc részvételi lehetősége (például kohéziós forrásokból finanszírozott határon átnyúló és régiók közötti területi együttműködés, kutatás-fejlesztési projektek, vagy pl. nemzetközi megállapodás

[437] Jelenleg az EUMSz 107. cikkének (1) bekezdése.
[438] A regionális támogatási térkép kapcsán meghatározó jelentőséggel bír az egy projekthez igénybe vehető összes államháztartási forrásból nyújtott támogatásra vonatkozó maximális határértékek.
[439] 237/2008 (IX.26.) Kormányrendelet, 86. § (1) bekezdés.
[440] Memorandum of Understanding between the President of the Council of the European Union and the Swiss Federal Council of 27 February 2006. 5. point.
[441] 348/2007. (XII. 20.) Kormányrendelet, 6. cikk 1. pont

alapján[442] a MEDIA programban való részvétel által). Ezáltal az egyes tagállamokon belüli kormányzati szintek között, az egyes európai államok között, valamint az államok és nemzetközi szervezetek (EFTA, EU) viszonyrendszerében is *találkozhatunk közös finanszírozásban megvalósuló projektekkel, kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokkal*. Ezek a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok tovább differenciálják a szektorok közötti együttműködésben megvalósuló projektek finanszírozási struktúráját.

3.4.3 Az EGT és Norvég FM, a Svájci Hozzájárulás, valamint az uniós kohéziós támogatások kapcsolatrendszere

Az alábbiakban a két finanszírozási mechanizmust és a Svájci Hozzájárulást, mint az integrációs pénzügyi jog sajátos pénzeszközeit az uniós kohéziós támogatások (a Kohéziós Alap és a strukturális alapok) viszonyrendszerében veszem górcső alá. Az összehasonlító elemzés keretében a három instrumentum általános jellemzőit koncentráltan vizsgálom a jelenleg érvényes szabályokat alapul véve.
A három támogatási rendszer együttes vizsgálatának az alapját és indokoltságát a Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtásáról szóló keretmegállapodás[443] 1. melléklete is megadja: „a Svájci-Magyar Együttműködési Program része egy átfogó nemzeti fejlesztési tervnek, amely az EU strukturális és kohéziós alapjait, valamint az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusokat foglalja magában.” Az érintett pénzeszközök vizsgálata azért érdekes, mert céljuk és a kedvezményezett államok, területek köre jelentős hasonlatosságot mutat, a célok megvalósítása mégis részben más módon történik.

Közös elem a finanszírozási mechanizmusok, a Svájci Hozzájárulás és a kohéziós politika között az elsődleges *cél*: a gazdasági és szociális/társadalmi kohézió erősítése. Ezt annyi árnyalja, hogy a kohéziós politika céljait az EUMSz XVIII. címe immáron a területi kohézióval is kiegészíti. A célhoz rendelt prioritások azonban idővel változtak, és *a két finanszírozási mechanizmus prioritásai távolodtak a kohéziós politika*

[442] Az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség közötti, a Svájci Államszövetségnek a MEDIA 2007 közösségi programban való részvétele feltételeinek meghatározásáról szóló audiovizuális nemzetközi megállapodás 2010. augusztus 1-jei hatálybalépéséről szóló értesítés.
[443] 348/2007. (XII. 20.) Kormányrendelet.

preferenciáitól, a közös célok megvalósításának egyre inkább komplementer eszközeivé váltak. A Svájci Hozzájárulás prioritásai jobban idomulnak az uniós kohéziós politika által támogatott területekhez. Az uniós támogatások – komplexitásukra és méretükre is tekintettel – differenciáltabbak, azonban nem terjednek ki több olyan területre (a Közös Agrárpolitika keretében a környezetvédelem és katasztrófavédelem; a 3. költségvetési fejezet kapcsán a bel- és igazságügyi együttműködés stb.), melyet a svájci, a norvég és az EGT államok pénzeszközei támogatnak.

Az EGT FM esetében multilaterális, a Norvég FM esetében bilaterális, a Svájci Hozzájárulás esetében is bilaterális az együttműködés kormányközi jelleggel; az uniós kohéziós támogatások esetében pedig sajátos, szupranacionális jellegű együttműködésről beszélhetünk. Az együttműködés jellegéből adódó különbségek miatt eltérő *az adott időszakra elkülönített támogatásokról szóló döntési folyamat*.

A két finanszírozási mechanizmus és a Svájci Hozzájárulás esetében bár a támogatást nyújtó és a kedvezményezett államok a nemzetközi jog önálló szuverén alanyai, a Hozzájárulásról szóló döntési eljárásnak az Európai Unió is részese. Emellett a Bizottság a végrehajtási és ellenőrzési folyamatokban is szerepelhet (például a két finanszírozási mechanizmus és a Svájci Hozzájárulás kapcsán az Európai Bizottság valamennyi programot és minden jelentős változást megvizsgál az EU célkitűzéseivel való összeegyeztethetőség szempontjából,[444] továbbá a Bizottság részt vehet megfigyelőként az éves beszámolók kapcsán tartott üléseken stb.).

Itt lehet megemlíteni azt a sajátosságát a Hozzájárulásnak, hogy a Svájci Szövetségi Tanács és a Magyar Kormány által kötött keretmegállapodás bármelyik fél erre vonatkozó írásos bejelentése alapján a bejelentést követő hat hónappal megszűnik,[445] ezáltal fennáll a Hozzájárulás valamennyi támogatásának (kvázi indokolás nélküli) megszüntetési lehetősége. Az ilyen elállási jog kikötése sem az uniós kohéziós támogatások, sem az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus szabályrendszerében nem lelhető fel, csupán a támogatások folyósításának felfüggesztése valósulhat meg bizonyos esetekben.

[444] 38B. Jegyzőkönyv, 4. cikk 3. pont.; Megállapodás a Norvég Királyság és az Európai Unió között a Norvég Finanszírozási Mechanizmusról a 2009-2014 közötti időszakban 4. cikk 3. albekezdés. Memorandum of Understanding between the President of the Council of the European Union and the Swiss Federal Council of 27 February 2006. 5. point.
[445] 348/2007. (XII. 20.) Kormányrendelet, 11. cikk 3-4. pont.

Az érintett pénzeszközök *redisztribúciót* valósítanak meg a tekintetben, hogy a finanszírozási mechanizmusokhoz, a Svájci Hozzájáruláshoz, illetve a kohéziós politika fedezetéül szolgáló uniós költségvetéshez hozzájáruló államok által rendelkezésre bocsátott forrásokat államok közötti vagy feletti szinten megállapított sajátos céloknak alárendelten újraelosztják, nem a hozzájárulás arányában (a két finanszírozási mechanizmus és a Svájci Hozzájárulás esetében a donor államok egyáltalán nem is részesülnek a támogatásokból).

Közös vonás továbbá, hogy a finanszírozási mechanizmusok, a Svájci Hozzájárulás és az uniós pénzügyi keret által determinált strukturális alapok és Kohéziós Alap rendelkezésre álló forrásai is *több évre* előre meghatározottak, elősegítve a támogatásokkal kapcsolatos jogbiztonságot, a kedvezményezettek számára a kiszámítható, tervezhető gazdálkodást, fejlesztést.

Azonban *egyik támogatási rendszer időintervalluma sem fedi teljesen egymást*, ami azok vizsgálatát nehezítheti meg. Míg jelenleg az uniós támogatásokat a 2007-2013-as pénzügyi keret határozza meg, addig az EGT és a Norvég FM 2009-2014-es ciklusa fut, a Svájci Hozzájárulás pedig a tíz állam vonatkozásában 2007-2012, Románia és Bulgária vonatkozásában pedig 2009-2014 közötti időszakkal operál. Az uniós támogatások tehát hétéves ciklussal, addig a többi ötéves periódusokkal számol, és mindegyik pénzeszköz közül a Svájci Hozzájárulás minősül a legfiatalabbnak. Álláspontom szerint célszerű lenne az uniós pénzügyi kerethez igazítani mindhárom instrumentum időintervallumát, de legalább a Svájci Hozzájárulás esetében a kettős felosztást megszüntetni.

A két finanszírozási mechanizmus, a svájci pénzeszköz és az uniós kohéziós politika támogatásai kapcsán is elmondhatjuk, hogy bár többéves pénzügyi keretei garanciális keretet adnak a kedvezményezettek számára, mégis képesek alkalmazkodni a változó piacgazdasági folyamatokra.

A két finanszírozási mechanizmus esetében a *rugalmasságot* a megelőző ciklus mechanizmusainak válság hatására való módosítása,[446] valamint a jelenlegi pénzeszközök 2011. és 2013. évi felülvizsgálata is biztosítja. A Svájci Hozzájárulás keretében is megvalósul az időközi felülvizsgálat, amely eredményeként sor kerülhet az

[446] A 2004-2009 közötti időszakra vonatkozó végrehajtási szabályokat módosították, amely keretében többek között lehetővé vált, hogy az előzetesen teljesíthető előleg összege a konjunktív feltételek fennállása esetén meghaladja a 10%-ot.

addig nem allokált összegek felosztására és egyes prioritások közötti átcsoportosítására is.[447] Emellett a Hozzájárulás is reagált a válságra: a 2008. július 1-je után nehéz helyzetbe került vállalkozások számára 2010. december 31-ig lehetővé vált átmeneti támogatások nyújtása.[448]

Az uniós kohéziós pénzeszközök relációjában szintén több eszközzel is biztosítani kívánták az eredeti keretek módosításának lehetőségét. A változásokra való reagálás (pl. a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatások[449] és tagállami operatív programok felülvizsgálatának,[450] a félidős addicionalitási felülvizsgálatnak[451] a szabályozásával, a nemzeti rendkívüli tartalék jogintézményének[452] a bevezetésével) mellett sajátos motivációs (teljesítményösztönző és teljesítményelismerő) elemeket[453] is beépítettek a kohéziós támogatások szabályrendszerébe.

Az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus forrásainak felosztásánál a kiindulási pontot az úgynevezett kohéziós kulcs jelentette (bizonyos átmeneti kiigazításokkal).[454] A finanszírozási mechanizmusok *kedvezményezettjei* ezáltal többnyire megegyeznek a Kohéziós Alap mindenkori kedvezményezett területeivel (melyek a fejlődésben legelmaradottabb uniós államok).[455] Részleteiben azért a megállapítás a következő táblázat adataival árnyalható.

[447] 348/2007. (XII. 20.) Kormányrendelet, 1. melléklet 3. A módosításra pedig a keretmegállapodás 11. cikk (3) bekezdése alapján kerülhet sor.
[448] 237/2008. (IX. 26.) Kormányrendelet, 112/A.,112/B. §.
[449] A Tanács 1083/2006/EK rendelete, 26. cikk.
[450] A Tanács 1083/2006/EK rendelete, 32.,33. cikk.
[451] A Tanács 1083/2006/EK rendelete, 15. cikk (4) bekezdés.
[452] A Tanács 1083/2006/EK rendelete, 51. cikk, 75. cikk (2) bekezdés.
[453] Például az Intézményközi megállapodás (2006. május 17.) 17. pontja értelmében a kohéziós alapokból allokált összegek félidei kiigazítására kerülhet sor. Emellett a tagállam saját kezdeményezésére teljesítéshez kötött nemzeti tartalékot is képezhet az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 50. és 23. cikkeinek megfelelően.
[454] COM(2010)234, 3.
[455] Csűrös, 2005: 55.

16. táblázat

Az Európai Unió Kohéziós Alapjából, valamint az EFTA államok pénzeszközeiből támogatásra jogosult államok (2000-2013)

<table>
<tr><th>Év</th><th>Kohéziós Alap kedvezményezettjei</th><th colspan="2">EGT-államok pénzeszközeinek kedvezményezettjei</th><th colspan="2">Svájci Hozzájárulás</th></tr>
<tr><td>2000
2001
2002
2003</td><td>- 4 régi kohéziós állam (Írország, Görögország, Portugália, Spanyolország)</td><td colspan="2">Finanszírozási Eszköz
(1999-2003)
Írország, Észak-Írország (UK), Görögország, Portugália, Spanyolország</td><td rowspan="4"></td><td rowspan="4"></td></tr>
<tr><td>2004
2005
2006</td><td>- 4 régi kohéziós állam
- 10 új uniós tagállam</td><td rowspan="4">EGT FM
(2004.05.01.-2009.04.30.)
- Görögország, Portugália, Spanyolország
- 10 új uniós tagállam
- 2007-től Románia, Bulgária</td><td rowspan="4">Norvég FM
(2004.05.01.-2009.04.30.)

- 10 új uniós tagállam
- 2007-től Románia, Bulgária</td></tr>
<tr><td>2007
2008
2009</td><td rowspan="8">- 4 régi kohéziós állam közül Spanyolország átmeneti támogatása
- 12 új uniós tagállam</td><td rowspan="4">2007-2012

- 10 új uniós tagállam</td><td rowspan="4">2009-2014 Románia, Bulgária</td></tr>
<tr><td>2010
2011
2012
2013</td><td>EGT FM
(2009.05.01.-2014.04.30.)
- Görögország, Portugália
- Spanyolország átmeneti támogatása 2013.12.31-ig
- 12 új uniós tagállam</td><td>Norvég FM
(2009.05.01.-2014.04.30.)

- 12 új uniós tagállam</td><td></td></tr>
</table>

Forrás: saját szerkesztés

A fenti táblázat alapján jól látható, hogy a támogatási időszakok különbözősége mellett maguk a támogatott államok is különbözhetnek az Európai Unió *Kohéziós Alapja, valamint a finanszírozási mechanizmusok és a Svájci Hozzájárulás által nyújtott támogatások* kapcsán. Összességében megállapítható, hogy az Unióhoz újonnan csatlakozó államok csatlakozásuktól[456] mind jogosultak voltak támogatásokra, addig a csatlakozás előtti EU15 átlag GNI-jának 90%-a alatti nemzeti jövedelemmel rendelkező 4 tagállam (Írország, Görögország, Portugália és Spanyolország) 2004-től (Svájc támogatásai esetében 2007-től) már az egyes pénzeszközök kapcsán eltérően jogosult fejlettségbeli különbségek csökkentését célzó támogatásra. A Norvég FM és a Svájci Hozzájárulás a régi kohéziós államok közül egyiket sem támogatja, az EGT FM pedig csak Írországot nem. A Kohéziós Alap pedig 2007-től a négy régi kohéziós állam közül csupán Spanyolország számára nyújt átmeneti támogatást.

A *kohéziós politika* vonatkozásában (hiszen ebben benne vannak a strukturális alapok is) azonban az előző megállapodás már kiegészítendő. Bár 2007-2013 között a kohéziós politika keretében elsődlegesen (forrásainak 81,5%-ig) támogatott területek valóban a

[456] A 2000-2006 közötti uniós költségvetési időszakban a tíz kelet-közép-európai tagállam 2004-es csatlakozásukig a Kohéziós Alap céljaival azonos prioritásokat támogató ISPA előcsatlakozási alap forrásaira volt jogosult – a többi előcsatlakozási alap (PHARE, SAPARD) támogatásai mellett.

fejlődésben legelmaradottabb régiók, illetve (a Kohéziós Alap esetében) tagállamok, addig a kohéziós politika 2. célkitűzése keretében a legkevésbé fejlett régiókon kívüli régiók jogosultak támogatásra (a kohéziós politika forrásainak kb. 16%-ig), a 3. célkitűzés viszonylag csekély összegeinek elosztása során pedig nem veszik figyelembe a fejlettségbeli mutatókat. A kedvezményezett területek lehatárolásának kérdéskörét pedig annyiban árnyalhatjuk tovább, hogy míg jelenleg az EGT és a Norvég FM, valamint a Kohéziós Alap kedvezményezett területei uniós tagállamok, addig az uniós kohéziós politika keretében a strukturális alapok alapvető támogatási egységei a NUTS II és a NUTS III szintű[457] szubnacionális területi egységek. A Svájci-Magyar Együttműködési Program kedvezményezettjei szintén uniós tagállamok, azonban a földrajzi koncentráció elve (miszerint a támogatások 40%-át a két legelmaradottabb magyarországi régióban kell felhasználni, azon belül kiemelten kezelve 3 megyét) regionális, illetve megyei szintre is koncentrálja a támogatások nyújtását.

A támogatások esetében megjegyzendő továbbá mind a jelenlegi finanszírozási mechanizmusok, mind a kohéziós támogatások esetében az *átmeneti támogatás* intézményének alkalmazása a kohéziós mutatók alapján meghatározott területek tekintetében. Különbség azonban e tekintetben is mutatkozik. Az uniós kohéziós támogatások a két finanszírozási mechanizmushoz képest differenciáltabban kezelik a támogatásra, illetve a támogatási rendszerből fokozatosan kivezető átmeneti támogatásra jogosult államok és régiók körét. A Svájci Hozzájárulás esetében nem alkalmazott az átmeneti támogatás intézménye, hiszen abból csak 2007-től nyújtható támogatás, így nem kell kezelni a – gazdasági teljesítőképességhez kapcsolódó – 2004-es uniós bővítések miatt megváltozott erőviszonyokat.

A kedvezményezettek köre a vizsgált pénzeszközök esetében más aspektusból is jól lehatárolható. A finanszírozási mechanizmusok és a Svájci Hozzájárulás keretében ugyanis elsősorban közcélt szolgáló, alapvetően nem profit szerzésére irányuló tevékenység finanszírozható.[458] A vonatkozó jogszabályok vizsgálata alapján megállapítható, hogy a két mechanizmus elsődlegesen *a közszektor intézményeinek nyújt támogatást*, a Svájci Hozzájárulás pedig emellett a területi koncentráció elvére is tekintettel jelentős mértékben kihat a különböző kormányzati szintek, köztük a

[457] A strukturális alapok támogatásai keretében az 1. és a 2. célkitűzés esetén a NUTS II, a 3. célkitűzésen belül a határmenti együttműködés esetén a NUTS III szintű területi egységek jogosultak támogatásra.
[458] 242/2006. (XII. 5.) Kormányrendelet, 7. §. (2) bekezdés; 237/2008. (IX. 26.) Kormányrendelet, 6. § (2) bekezdés.

szubnacionális szintek működésére, fejlesztéseire is. Végül mindhárom eszköz kapcsán elmondható, hogy a közcélt szolgáló projektek partnerség keretében való megvalósítása által a kormányzati, a piaci és a civil szereplők horizontális kapcsolatait, valamint az egyes kormányzati szintek vertikális pénzügyi kapcsolatait is erősíthetik.

Az uniós kohéziós támogatások lefedettsége kevésbé ilyen koncentrált és nem kiemelt kedvezményezettjei a közszektor különböző kormányzati szinten megjelenő intézményei. Közös vonás azonban, hogy a támogatások felhasználása jelentős mértékben kihat a szubnacionális kormányzati szintek működésére, fejlesztéseire is. *A kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat, illetve a többszintű és többszektorú kormányzást ezáltal az EFTA államok és az EU kohéziós célt szolgáló pénzeszközei egyaránt megerősítik.*

A *decentralizáció* kérdése a finanszírozási mechanizmusok és a Svájci Hozzájárulás tekintetében több aspektusból is vizsgálható, hiszen a támogatásokról való döntés, valamint a végrehajtás és az ellenőrzés jogosítványai a donor és a kedvezményezett állam, valamint a kedvezményezett állam központi és szubnacionális kormányzati szintjei között egyaránt megoszthető. A finanszírozási mechanizmusok és a Svájci Hozzájárulás esetében a döntések egészen egyedi projekt szintig centralizáltak, ugyanis a donor államok hatóságai hozzák meg főszabály szerint az egyedi projektet támogató döntést is (kivételként szolgálhatnak a támogatásközvetítő szervezetek által megvalósított finanszírozási formák). A végrehajtás a donor állam és a kedvezményezett állam relációjában decentralizált, ugyanis a kedvezményezett államra hárul a végrehajtásért való felelősség. Végül hazánk, mint kedvezményezett állam aspektusából a végrehajtás centralizált, mert a végrehajtás nem kerül megosztásra a központi és a szubnacionális szintek között, a tagállami kereteken belüli decentralizáció, regionalizáció nem valósul meg.

Az uniós kohéziós politika keretében jelenleg a nagyprojektekre vonatkozó döntés meghozatala történik uniós szinten, míg korábban pl. a Kohéziós Alap támogatásairól is egyedi támogató döntést kellett hoznia a Bizottságnak. Egyedi projektek esetén a döntéshozatalra jogosultak az uniós támogatások kapcsán főszabály szerint a tagállamok irányító hatóságai. Az uniós kohéziós politika keretében az Unió és az államok relációjában a megosztott végrehajtás jellemző, az adott tagállamon belül a szubnacionális szintek feladat- és hatáskörrel való felruházása pedig tagállami hatáskörbe tartozó döntés (tehát nem követelmény). Hazánkban sem a 2004-2006 közötti, sem a 2007-2013 közötti időszakban nem kaptak érdemi, döntéshozatali jogkört

a szubnacionális szintek szereplői (mégha a mostani tervezési időszakban immáron minden régió rendelkezik is külön operatív programmal, és a Regionális Fejlesztési Ügynökségek, mint Közreműködő Szervezetek a korábbihoz képest több jogosultsággal is bírnak egyes pályázatok előkészítése, végrehajtása, menedzselése kapcsán).

Közös, bár kivételt tűrő jellegzetességük, hogy *a támogatási forma vissza nem térítendő támogatás*, melyek kapcsán valamilyen szintű önerő biztosítandó. A finanszírozási mechanizmus első 1994-1998-as időszakában találkozhatunk visszatérítendő támogatásokkal kedvezményes kamatozású EIB kölcsönök formájában, illetve a kohéziós politika keretében is sor kerül visszatérítendő támogatások, kölcsönök nyújtására a strukturális alapok és az Európai Beruházási Bank által is (például a Jeremie és a Jessica pénzügyi konstrukciók keretében). A Svájci Hozzájárulás keretében pedig például a Pályázati Alap keretében találkozhatunk kockázati tőkealapként működtetett és a KKV szektor számára hosszú távú hiteleket és technikai segítségnyújtást biztosító pályázatokkal.

A támogatásintenzitás mind a két finanszírozási mechanizmus, mind a svájci pénzeszköz kapcsán szabályozott, és bár fennáll különleges esetekben a 100%-os támogatásintenzitás, az uniós támogatásokhoz hasonlóan ezen pénzeszközök is az *társfinanszírozás elve* alapján működnek.

A társfinanszírozás fogalmától megkülönböztetendő az *addicionalitás elve.* A társfinanszírozás egy széles fogalom, amely arra utal, hogy adott feladat, projekt megvalósítása több forrásból valósul meg, két vagy több finanszírozó egymás forrásait kiegészítve közreműködik. Az addicionalitás értelmében az adott támogatás egy meglévő tagállami költségvetési vagy önkormányzati szerepvállalást egészít ki, azaz a (többnyire fejlesztési) forrásokat nem helyettesítik, hanem azt kiegészítik.[459] Addicionalitás esetén tehát az elvárás a közpénzekből történő társfinanszírozás, és egy eredetileg is meglévő, azt a továbbiakban is biztosítandó finanszírozási szint. Az addicionalitás egyik EFTA pénzeszköznél sem alapelv (bár a két finanszírozási mechanizmus esetében a Szabályzatok és Eljárásrend című dokumentumok[460] megfogalmazzák a követelményét az elszámolható költségek és a finanszírozás

[459] MKI, 2007: 28.
[460] Rules and Procedures for the Implementation of the EEA Financial Mechanism 2004-2009. p. 13. Rules and Procedures for the Implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2004-2009. p. 13.

tárgykörében). A kohéziós támogatásoknál ennél sokkal markánsabban, alapelvként jelenik meg az addicionalitás, annak vizsgálata.[461]

A végrehajtás részletszabályait vizsgálva megállapítható, hogy mind az EGT és a Norvég FM, mind a Svájci Hozzájárulás esetében *a rendelkezésre bocsátott keretek ugyanazon programozáson alapuló módszerrel kerülnek elköltésre, mint amelyet az EU strukturális alapjainál is használnak!*[462] Az EGT és a Norvég FM keretében szerződő felek kötelezték magukat arra, hogy a két mechanizmus esetében azonos végrehajtási szabályok alkalmazására kerül sor, továbbá hogy megfelelően figyelembe veszik az EU kohéziós politikájában bekövetkező releváns változásokat.[463] A végrehajtás részletszabályainak vizsgálata során azonban az uniós kohéziós politikával összefüggésben közös vonások mellett számos különbségeket is feltártam.

Mindhárom EFTA pénzeszköz hazai *intézményrendszere* speciális, de mechanizmusukban megjelennek az államháztartás hagyományos (például Magyar Államkincstár), illetve a kohéziós politika sajátos (pl. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Európai Uniós Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság) intézményi szereplői is, a támogatások kifizetési eljárásának lebonyolítása szükségszerűen és szintén az uniós metódushoz hasonlóan épül be a költségvetési szabályozásba. A három pénzeszköz *ellenőrzési rendszere* egyrészt hasonul a hagyományos államháztartási ellenőrzés (az ún. államháztartási kontrollok)[464] rendszeréhez, másrészt azonban az uniós támogatások ellenőrzési rendszerének többletelemei is megjelennek (pl. monitoring).

Érdemes végül górcső alá venni az EFTA tagállamok által biztosított három támogatási rendszer allokált összegeit.[465]

[461] A Tanács 1083/2006/EK rendelete, 15. cikk, 9. cikk.
[462] COM(2010)234, 3.
[463] 38B. Jegyzőkönyv, 7. cikk 3. pont; Megállapodás a Norvég Királyság és az Európai Unió között a Norvég Finanszírozási Mechanizmusról a 2009-2014 közötti időszakban 7. cikk 3. pont.
[464] 2011. évi CXCV. törvény 61-71.§
[465] http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf (2010.08.05.); 38B. Jegyzőkönyv; Megállapodás a Norvég Királyság és az Európai Unió között a Norvég Finanszírozási Mechanizmusról a 2009-2014 közötti időszakban; http://www.contribution-enlargement.admin.ch/en/Home/The_Swiss_contribution (2010.08.13.).

17. táblázat

Az uniós, az EGT és a norvég, valamint a svájci kohéziós támogatások évi átlagos összege (M, EUR)

Támogatási rendszerek	EU 27 átlagos éves támogatottsága	EU 12 átlagos éves támogatottsága	EU 10 átlagos éves támogatottsága	Magyarország átlagos éves támogatottsága	Finanszírozó
2007-2013 Összes uniós kohéziós támogatás *(1. célkitűzés támogatásai)*	49.630,00 *(40.323,14)*	25.436,00 *(24.569,86)*	21.647,00 *(20.871,71)*	3.615,00 *(3270,00)*	EU
2009-2014 EGT, Norvég Finanszírozási Mechanizmus	357,7	324,26	237,75	30,66	Izland, Liechtenstein, Norvégia
2007-2012 Svájci Hozzájárulás 2009-2014 Románia, Bulgária támogatása	193,38 (251,40 M CHF*)	193,38 (251,40 M CHF*)	153,85 (200,00 M CHF*)	20,11 (26,1476 M CHF*)	Svájc
Összesen	50.181,08 *(40.874,22)*	25.953,64 *(25.087,50)*	22.038,60 *(21.263,31)*	3.665,77 *(3.320,77)*	EU + EFTA

*Átváltási ráta: 1 EUR = 1,3 CHF
Forrás: saját szerkesztés

Az összes uniós kohéziós támogatást egyenlő mértékben elosztva a 27 tagállam között (ami torz adat, hiszen a lakosságszám és a terület alapján jelentős különbségek mutatkoznak egyes uniós tagállamok, vagy éppen az uniós tagállamok és Svájc között), egy tagállam átlagosan 1.838,15 millió euróval járul hozzá az EU kohéziós politikához (az 1. célkitűzés hozzájárulásaira redukálva ez az összeg 1.493,44 millió euró), míg Svájc 193,38 millió euróval járul hozzá az uniós kohéziós célok megvalósulásához. Az egy államra jutó éves átlagos hozzájárulás adatainál pontosabbak az egy lakosra számított hozzájárulás adatai: az Eurostat adatait felhasználva[466] az uniós kohéziós politikához egy uniós állampolgár éves átlagban 99 euróval járul hozzá (az 1. célkitűzés relációjában 80,5 euróval), míg ugyanúgy az uniós kohéziós célokhoz, de Svájc állampolgárai 25 euróval. Az egy lakosra jutó éves átlagos adatok már arányában jelentősebb hozzájárulást mutatnak Svájc részéről, bár megjegyzendő, hogy Svájc kimagasló gazdasági teljesítőképességgel rendelkezik (a Világbank[467] által meghatározott 2010-as GDP/fő rangsorban az 5. kiemelkedő helyet foglalja el). Az egy

[466] Az EU 27 lakosságszáma 2010-es Eurostat adatok szerint 501.064.212 fő, Svájc lakossága pedig 7.783.026 fő. Forrás: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001 (2010.08.24.)
[467] http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2 (2012.02.24.)

lakosra jutó uniós kohéziós célokhoz való hozzájárulás, a három EGT állam hozzájárulását (együttesen 357,7 millió euró) és lakosságszámát (együttesen 5.211.733 fő) összesítve vizsgálva, a három állam relációjában 68,6 euró/fő.[468] Itt is megjegyzendő, hogy Norvégia, Izland (még ha a válság hatására visszaesés is mutatkozott gazdaságában) és Lichtenstein is kimagasló gazdasági teljesítőképességgel rendelkezik. *A négy EFTA állam közül* egyértelműen *Norvégia járul hozzá lakosságszám arányosan a legnagyobb összeggel az Európai Unió legfejletlenebb tagállamai felzárkózásához,* Norvégia az EU kohéziójának legfőbb integráción kívüli pénzügyi támogatója.

A fenti táblázat alapján más következtetéseket is megállapíthatunk. Az EU kohéziós politikája keretében nyújtott összes támogatás gazdasági, társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló koncentráltsága több aspektusból is vizsgálható. Az összes kohéziós politika által nyújtott támogatásnak csupán 51,25%-a van rendelkezésre bocsátva a 12 új uniós tagállam számára. Ennek csak részben lehet az oka az, hogy az uniós támogatások a fejlettségbeli mutatókat jelentős részben regionális szinten mérik, hiszen a fejlettebb uniós államokban is vannak periférikus, hátrányos helyzetű régiók. Ennek másrészt ugyanis lehet az is oka, hogy *a tagállamok az uniós kohéziós politika cél- és eszközrendszerébe olyan elemeket is beépítettek* (mint például foglalkoztatási, versenyképességi támogatások az 1. célkitűzésen kívül eső, tehát fejlettebb régióknak, vagy a fejlettségbeli mutatókat figyelmen kívül hagyó területi együttműködés támogatása), amelyek *csökkentik az uniós költségvetés redisztribúciós jellegét!* Ezt a markáns megállapítást enyhítheti, hogy az összes uniós kohéziós támogatáshoz képest a kizárólag az 1. célkitűzés alá eső támogatások aránya 81,5%.

Hazánk relációjában vizsgálva a fenti adatokat, szembeötlő a különbség az uniós és az EFTA államok által nyújtott támogatások abszolút összege között. (A hazánk számára a két finanszírozási mechanizmus keretében rendelkezésre bocsátott éves átlagos támogatás az uniós támogatások 0,85%-a, a Svájci Hozzájárulás keretében pedig az uniós támogatások 0,56%-a.) Ez lehet az oka, hogy kevésbé kerültek a közérdeklődés középpontjába az EFTA államok által nyújtott támogatások. Mind a két finanszírozási mechanizmus, mind a Svájci Hozzájárulás vonatkozásában hozzávetőlegesen a 12 új uniós tagállam támogatásának a 10%-ában részesül Magyarország. Ha az EU10-es

[468] Ennél jelentősebb a norvég lakosok tényleges hozzájárulása az uniós kohéziós célokhoz, hiszen az EGT Finanszírozási Mechanizmust is jelentős részben (97%-ban) Norvégia finanszírozza, a csaknem ugyanakkora támogatást nyújtó Norvég Finanszírozási Mechanizmust pedig kizárólag Norvégia.

adatokat vizsgáljuk, a svájci támogatások már arányában jelentősebbek (ennek oka a Svájci Hozzájáruláson kívül Romániának nyújtott magas támogatási összeg).

Az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus, valamint a Svájci Hozzájárulás vizsgálata és az uniós kohéziós politikával való összehasonlítása alapján megállapítható, hogy sajátos kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatot eredményez a donor és a kedvezményezett államok kapcsolatrendszere. Azonban bármennyire is egyoldalú segélyező politikának is tűnik az Unión kívüli donor államok kötelezettségvállalása, látnunk kell, hogy a kapcsolat kétirányú, mindkét irányban jogokkal (előnyökkel) és kötelezettségekkel (hozzájárulásokkal). Magának a vissza nem térítendő támogatások nyújtásának a létjogosultsága is ebből a kölcsönös viszonyból fakad. A gazdasági integrációk dimenziójában kialakult kapcsolatrendszerre pedig – hasonlóan az uniós kohéziós támogatásokhoz – elmondható, hogy míg a fejletlenebb államok irányába vállalt kohéziós támogatások számszerűsíthetők és számszerűsítettek, addig az európai integrációból származó közvetlen és közvetett előnyök nem vizsgáltak, illetve nehezebben kimutathatók. A költségvetési nettó befizető és nettó haszonélvező pozíciók mindenesetre félrevezető, egyoldalú információkat adhatnak.
Eddigi vizsgálataim által a hazai szakirodalomban eddig mellőzött pénzeszközök sajátosságainak feltárása mellett meghatároztam az EFTA államok által nyújtott támogatásoknak az uniós kohéziós politika szabályrendszeréhez való viszonyulását is. Bár – amint azt láthattuk – az uniós támogatások volumenéhez képest kevésbé meghatározó pénzeszközökről van szó, pénzügyi jogi sajátosságai tovább gazdagítják az integrációs pénzügyi joganyagot. Az EGT és a Norvég FM, valamint a Svájci Hozzájárulás vizsgálata végül azért is illeszkedik a dolgozat struktúrájába, mert markánsan jelzi az Európai Unió, mint sajátos regionális gazdasági integráció működési elveinek komplexitását, bonyolult érdekrendszerét. A három pénzeszköz összekötő kapocs az Európai Gazdasági Térség tagállamai között, egyben az egyre nyitottabbá váló európai gazdasági versenytér okozta piaci kudarcok megelőzését, enyhítését hivatott szolgálni az uniós kohéziós támogatások eszközrendszeréhez hasonlóan.

4. A regionális gazdasági integráció további együttműködési formái

A közös, illetve a belső piac megvalósulását követő gazdasági integrációs forma kapcsán a leginkább megosztott a kapcsolódó szakirodalom álláspontja. Ezért ezen szerkezeti egység keretében elsőnek a regionális gazdasági integráció további együttműködési formáira vonatkozó különböző nézetek, elméletek rendszerezésére kerül sor. Ezt követően, az eddigi struktúrát követve az Európai Unió dimenziójába helyezem kutatásom tárgyát, a gazdasági uniót, amely kapcsán az Unió és egyes harmadik országok monetáris kapcsolatainak sajátosságaira világítok rá esettanulmány jelleggel. Mivel az EU jelenlegi integrációs formájának vizsgálatához értünk, annak pénzügyi jogi elemzése az eddigieknél nagyobb hangsúlyt kap. Az Európai Unió keretében megvalósuló gazdasági és monetáris unió általános jellemzőit és elméleti alapjait – annak a második részhez való kapcsolódása, jelentősége miatt – még a II. részben külön szerkezeti egységben veszem górcső alá, ehhez kapcsolódóan az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció változásainak, fejlődésének elemzése tekintetében azonban a III. rész lesz a mérvadó. Ezen szerkezeti egységben tehát a gazdasági unió általános elméleti alapjait és uniós vonatkozásait határozom meg, különös tekintettel a költségvetési politikára, annak funkcióira. A III. rész keretében pedig a gazdasági és monetáris unió egyik pillérjének, a gazdaságpolitikai koordinációnak a változásait kutatom – mely nemcsak hiánypótló jellegű, hanem a válság által hozott reformok miatt aktuális is.

4.1 A gazdasági unió teoretikus keretei

A gazdasági unió teoretikus keretei között a közös piac kiépítését követő integrációs formákra vonatkozó elméletek és a gazdaságpolitikai együttműködési formák rendszerezésére kerül sor, majd felvázolom azokat a nézeteket, amelyek a gazdaságpolitikai együttműködés egyes elemeinek megvalósítása terén differenciálnak.

Balassa Béla gazdasági integrációkról alkotott klasszikus teóriája alapján a közös piacot követő integrációs forma *a gazdasági unió, amelyet a teljes gazdasági integráció követ*. A gazdasági unió lényege, hogy a termelési tényezők szabad áramlását akadályozó intézkedések leépítése mellett a nemzeti gazdaságpolitikák bizonyos fokú

harmonizációja is megvalósul annak érdekében, hogy a belső piac által generált egyenlőtlenségeket megszüntessék. A teljes gazdasági integráció pedig előfeltételezi az egységes monetáris, fiskális, szociális és gazdaságstabilizációs politikát, amelyek egyúttal igénylik olyan szupranacionális hatóságok felállítását, melyek döntése kötelező erejű a tagállamokra vonatkozóan. Megjegyzi emellett, hogy a szociális integráció nincs külön szakaszként említve, a teljes gazdasági integráció alatti formáknál nem szükséges, de a gazdasági integráció hatékonyságát növeli.[469] Balassa rendszerezése alapján az Európai Unió gazdasági unió, de nem teljes gazdasági unió.

Kocziszky György csoportosítása[470] párhuzamba állítható Balassa tipológiájával, ugyanis Kocziszky a gazdasági és a teljes gazdasági integráció helyett *a gazdasági és a pénzügyi uniót különbözteti meg* egymástól. Kocziszky értelmezése szerint a gazdasági unió célja, hogy a tagországok gazdaságpolitikájukat összehangolják, azaz gazdaságpolitikájukat koordinálják. A közösségi szintű koordináció szükségességét azért látják indokoltnak, mert a tagállamok gazdasági problémáinak elkülönült kezelése, különösen akkor, amikor azok az integrációs tagságból származnak, nem biztosítható megfelelően a nemzeti gazdaságpolitika tradicionális eszközeivel. A gazdasági unió keretében közös horizontális és ágazati politikákat, közös intézményrendszer keretében, közös szabályozással működtetnek, de a pénzügyi politika (annak keretében a monetáris és devizapolitika, valamint a költségvetési politika) nemzeti szinten marad. A pénzügyi politikák kizárólag a pénzügyi integráció szakaszában válnak közös politikává. Álláspontja szerint ugyanis a pénzügyi unió célja a tagállamok monetáris és devizapolitikájának, valamint költségvetési politikájának egységesítése. Kocziszky tehát a gazdasági uniónál teljesebb integrációs formaként nevesíti a pénzügyi uniót. Érdekessége a rendszerezésnek, hogy az adóharmonizációt már a gazdasági unió megvalósítása keretében tárgyalja, továbbá az integrációs formák sorrendje is sajátos, hiszen a pénzügyi uniót a gazdasági unió megvalósítását követő szakaszként definiálja. Ezen csoportosítás alapján az EU mindkét integrációs szakaszt megvalósítja, de csak részlegesen.

Palánkai Tibor,[471] amellett, hogy a közös piac és az egységes belső piac kategóriáját külön említi, az azokat követő integrációs formaként *a gazdasági uniót, majd a politikai uniót* nevesíti. Álláspontja szerint a gazdasági unióban a tagállamok a közös piacon túl

[469] Balassa, 1961: 2.
[470] Kocziszky, 2008: 41., 96–115.
[471] Palánkai, 2004: 37.

már a gazdaságpolitikák integrációját is megvalósítják a gazdaságpolitikák összehangolása, harmonizálása és egységesítése formájában, ami végső fázisában a nemzeti gazdaságpolitikák közösségi szintű egységesítéséhez vezethet. Az Európai Unió vonatkozásában azt állapítja meg, hogy a gazdasági uniónak már számos elemét hozták létre. A korábbi meghatározásokkal ellentétesek viszont a monetáris unió kapcsán tett következtetései, miszerint az egyetlen valuta (single currency) bevezetésével a gazdasági unió monetáris unióra egészül ki, a gazdasági és a monetáris unió a gazdasági integráció legfejlettebb formája. (Valamelyest ugyanis elválasztja a gazdasági uniót a monetáris uniótól, és azok közös megvalósulását nevesíti a gazdasági integráció legmagasabb fokának.) Palánkai szerint a gazdasági uniót követő politikai unió a hatalom és a törvényhozás (parlament, kormányzás, bíráskodás stb.) fokozatos átvitele közösségi szintre, amely feltételezi a nemzetek feletti hatóságok felállítását és működését, amikor a nemzeti államokkal szemben már kötelező érvényű döntések hozhatók.

A Balassa-féle tipologizálást alapul véve számos szakirodalom a közös piacot követő integrációs formaként a *gazdasági uniót* nevesíti. Így Paul Craig és Gráinne De Burca szerzőpáros[472] és Amy Verdun[473] is. Amy Verdun álláspontja szerint az Európai Unió jelenleg egy sajátos, „európai monetáris unió", mivel az európai gazdasági és monetáris unió legprominensebb eleme a monetáris unió. A teljes gazdasági unió – álláspontja szerint – magában foglalja a résztvevő országok gazdaságának egységesülését és a legtöbb gazdasági kérdés terén a közös politikákat. A gazdasági unió mellett a politikai unió is meghatározásra kerül, ami annyiban több, hogy a politikai kormányzás és a politikaalkotás szupranacionális szintre kerül egy új föderáció vagy konföderáció megalkotásával.[474]

A gazdasági unió keretében szoros gazdaságpolitikai együttműködés, nemzeti és nemzetek feletti szinten differenciált és egymással szoros kölcsönhatásban lévő gazdaságpolitikák valósulnak meg. Ezért mind a gazdasági unió, mind az Európai Unió, mint gazdasági és monetáris unió elemzése előfeltételezi a kapcsolódó alapvető fogalmak tisztázását, majd azon definíciók rávetítését az Európai Unióra, mint sajátos gazdasági integrációra. A kapcsolódó fogalmak (mint gazdaságpolitika, pénzügyi

[472] Craig–De Burca, 2008: 605.
[473] Verdun, 2007: 324.
[474] Verdun, 2007: 324–325.

politika, monetáris és fiskális politika stb.) a dolgozat I. részében kerültek meghatározásra. Ezek alapján axiómaként kezelem, hogy a gazdaságpolitika egyik meghatározó, de nem kizárólagos szegmense a pénzügyi politika, mely három, egymással kölcsönhatásban lévő területet ölel át: a fiskális politikát, a monetáris politikát és a pénzügyi piacok jogát, felügyeletét. A pénzügyi politika mellett van más olyan gazdaságpolitikai elem is, amely az egész gazdaságra horizontális jelleggel hat ki, ilyen például a fejlesztéspolitika. A gazdaságpolitika ezeken túl magában foglalja az ágazati politikákat is, így például az egészségügyhöz, az oktatáshoz vagy éppen az agráriumhoz kapcsolódó szakpolitikákat.

Az eddigi nézetek egyfajta szintéziseként álláspontom szerint a regionális gazdasági integráció keretében a közös piacot követő, legmagasabb gazdasági integrációs forma a gazdasági unió, amely magában foglalja a gazdaságpolitika keretében a horizontális és az ágazati politikákhoz, valamint a pénzügyi politikához kapcsolódó valamennyi kérdésben a közös gazdaságpolitikát, annak alapvetően egységes, nemzetek feletti gyakorlását. Ezért a jelenlegi európai gazdasági és monetáris integráció egy részlegesen megvalósult gazdasági unió, amely keretében *a monetáris unió terén* a legelőrehaladottabb az integráció, e téren az uniós tagállamok euróövezeti tagságának korlátozottsága miatt azonban horizontális aspektusból (másképp *kvantitatív defektusokkal*) valósul meg részlegesen a gazdasági unió. A pénzügyi politika többi területén, illetve a gazdaságpolitikához kapcsolódó legtöbb területen pedig a gazdasági integráció vertikális korlátozottsága, tehát elsődlegesen nem uniós szinten való gyakorlása és determináltsága, vagyis *kvalitatív defektusai miatt beszélhetünk részleges gazdasági unióról*. Ezen megállapítást árnyalják a kizárólagos uniós hatáskörök.[475] Az EU kizárólagos hatáskörébe sorolt területek vonatkozásában azonban megjegyezhető, hogy a gazdasági integráció formái közül csupán a vámunió és e kapcsán a közös kereskedelempolitika került teljességében kizárólagos uniós hatáskörbe. A belső piac és a monetáris politika nem teljes megvalósulásáról is tanúskodik az, hogy azok csak részleges jelleggel tartoznak a kizárólagos uniós hatáskör alá az EUMSz értelmében. Megjegyezhető emellett, hogy az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció *a*

[475] Az EUMSz 3. cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott területek (vámunió, közös kereskedelempolitika, belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok, közös halászati politika keretében a tengeri biológiai erőforrások megőrzése, az eurót hivatalos pénznemként használó tagállamok esetében a monetáris politika, valamint bizonyos esetekben nemzetközi megállapodás kötése).

megvalósult monetáris unió (azaz létrejött valutaövezet) tekintetében nem unikális, az uniós gazdasági és monetáris integráció megvalósult formája viszont már egyedi.[476]

A *gazdaságpolitikai együttműködésen belül meg kell különböztetnünk a pénzügyi politikák és egyes horizontális és ágazati politikák integrációját*. A pénzügyi politikán belül elsődlegesen a monetáris és a fiskális politikák integrációjáról folytak értekezések, azonban (és a nemzetközi pénzügyek változásaira tekintettel szükségszerűen) megemlíthető a pénzügyi piacok keretszabályainak, felügyeletének közös alakítása, a pénzügyi piacok terén való együttműködés is.

Megállapításaimat az alábbi táblázat alapján szemléltetem.

18. táblázat

A gazdasági integráció megvalósulása az EU-ban és teoretikus szinten

A gazdasági együttműködés potenciális eszközrendszere		Európai gazdasági és monetáris unió	Teljes gazdasági integráció
Közös jogalkotás	a) közös jogszabályok	meghatározó*	X
	b) egyéb közös normák, reguláció	részleges	X
Közös politikák	a) horizontális politikák	részleges	X
	b) ágazati politikák	kezdetleges	X
	c) pénzügyi politika, ezen belül		X
	- közös monetáris és árfolyam-politika	X**	X
	- közös költségvetési politika	kezdetleges	X
	- közös adópolitika	részleges	X
	- pénzügyi piacok közös szabályozása, felügyelete	részleges	X
Közös intézményrendszer	a) közös államhatalmi intézmények (jogalkotó-szabályozó, jogszabályelőkészítő-végrehajtó, igazságszolgáltató) b) közös információszolgáltató intézmények (pl. statisztikai, szerzői jogi stb.) c) közös kutató intézmények d) egyéb	részleges	X

* Az elsőbbség és az előfoglalás elve miatt – figyelemmel azonban a hatáskörök differenciáltságára.
** Figyelemmel azonban arra, hogy a közös monetáris és árfolyam-politika csak az euróövezeti tagállamok vonatkozásában valósul meg.
Forrás: Kocziszky, 2008: 96. alapján saját szerkesztés

A gazdaságpolitikai együttműködés számos formában megvalósulhat. A Blank–Clausen–Wacker szerzőtriász[477] négy alapvető *fokozatát* különbözteti meg a *gazdaságpolitikai kooperációnak: információcsere, konzultáció, koordináció és*

[476] Vö.: Tsoukalis, 2003: 339.
[477] Blank–Clausen–Wacker, 1999: 172–179.

egységesítés. A koordináción belül további csoportosításra nyílik lehetőség azáltal, hogy elhatároljuk egymástól a diszkrecionális és a szigorúan szabályozott gazdaságpolitikai koordinációt. A diszkrecionális koordináció keretében a résztvevő felek egy közös tárgyalásos és döntéshozatali folyamat eredményeképp közös álláspontot alakíthatnak ki, közösen léphetnek fel adott együttműködési területen, de ez nem szükségszerű. Ezzel ellentétben a szabályozott gazdaságpolitikai koordinációt szükségszerűen közös, mindenkire érvényes gazdaságpolitikai iránymutatások, intézkedések meghozatala jellemzi.[478] A gazdaságpolitikai együttműködés további csoportosítási lehetőségének tartom, hogy a közös tárgyalás és döntéshozatal is lehet kötelezően előírt vagy ad hoc jelleggel a részes felek szabad belátásán alapuló, a döntéshozatal megvalósulhat hagyományos kormányközi együttműködés keretében vagy szupranacionális jelleggel, továbbá a közösen kialakított álláspont is lehet kötelező erejű vagy sem. Megjegyezhető, hogy a Maastrichti Szerződés kapcsán részletesebben tárgyalt többoldalú felügyelet jogintézményének változásai, az ennek keretében kialakuló és fejlődő nyitott koordinációs módszer szabályai jól mutatják a kooperáció különböző formáinak összekapcsolódását, változását és a gazdaságpolitikai koordináció fokozódását is.

Az európai gazdasági unió kiépítése terén számos vita merült fel a tekintetben, hogy annak egyes elemeit (például a gazdaságpolitikák koordinálását, a közös monetáris politikát vagy a közös fiskális politikát) milyen *sorrendben* kell és szükséges a sikeres integráció érdekében megvalósítani.

A gazdasági és a monetáris együttműködés erősítése terén többnyire egyetértés mutatkozott abban, hogy a rögzített árfolyam, és annak eredményeképp egy közös valuta bevezetéséhez a gazdaságpolitikák valamilyen szintű koordinációja szükséges. Ezek sorrendje tekintetében azonban különböző álláspontok alakultak ki. A *monetaristák* (Monetarists) szerint[479] (amely álláspontot az 1970-es évek elején a belgák, a franciák és a luxemburgiak képviseltek) először a valutaárfolyam rögzítésére kell, hogy sor kerüljön, amelyet majd követ, mint annak természetes velejárója, a kapcsolódó gazdaságpolitikák szükséges kooperációja. Ezzel ellentétben az *ökonomisták* (Economists) szerint először a gazdaságpolitikák koordinációját kell

[478] Ferkelt, 2010: 137.
[479] Ezen irányzat nem azonos a Milton Friedman által képviselt monetarizmussal. Forrás: Verdun, 2007: 324.

megvalósítani, és csak ezt követően kerülhet sor az árfolyamok visszavonhatatlan rögzítésére, illetve a közös valuta bevezetésére.

Másrészt a pénzügyi politikán belül a fiskális és a monetáris politikai integráció megvalósításának sorrendje kapcsán a *föderalisták* arra az álláspontra helyezkedtek, hogy először a fiskális integráció szükséges, ami előkészíti a monetáris uniót. A funkcionalisták, különösen a *neofunkcionalisták* a monetáris unió kiépítésének elsőbbségét hangsúlyozták. Kocziszky pedig úgy vélekedik e tekintetben, hogy lényegtelen, hogy megelőzi vagy követi a monetáris integráció a költségvetési uniót.[480]

Végül egyes pénzügyi politikák koordinációjának tartalmára vonatkozóan is különböző nézetek alakultak ki. Az *adóharmonizáció* vonatkozásában a *kiegyenlítő jellegű* harmonizáció célja az adórendszerek egységesítése, az adókulcsok kiegyenlítése.[481] A *differenciális megközelítés* szerint nem szükséges közhatalmi, szabályozó szerep keretében az adók egységesítése, harmonizációja, ugyanis a tagországok között kialakuló adóverseny az adórendszerek konvergenciáját eredményezi.[482] Az adóharmonizáció tekintetében a bürokratikus koordináció tehát szükségtelen, a piaci folyamatok, a piaci koordináció által megvalósulhat az adórendszerek közeledése, hasonulása.

A gazdasági unió elemeként tárgyalhatjuk a monetáris uniót, amely vonatkozásában számos elmélet született a közgazdaságtudomány körében. A gazdasági és monetáris unió elméleti megalapozását az optimális valutaövezetek elméleti irányzata biztosította, amelyet később kiegészített a konvergencia, divergencia és U elméletek triásza. A vonatkozó elméletek meghatározása előtt szükséges a kapcsolódó fogalmak (árfolyam-politika, lebegő, illetve rögzített árfolyam) tisztázása. Az *árfolyam-politika* a fizetőeszköz értékét befolyásoló (a fizetőeszköz le-, illetve felértékelődését eredményező) közhatalmi beavatkozások összessége.[483] Az árfolyam-politikával befolyásolható a tényezőáramlás, ezáltal a külkereskedelmi és a folyó fizetési mérleg.[484]

[480] Kocziszky, 2008: 99.
[481] Kocziszky, 2008: 97.
[482] Blank–Wacker, 1998.
[483] Vö.: Kocziszky, 2008: 106.
[484] A külkereskedelmi mérleg a termékek exportjának és importjának a különbsége. A folyó fizetési mérleg a külkereskedelmi mérlegen kívül még tartalmazza a szolgáltatások forgalmát, a tényezőjövedelmek (pl. külföldről átutalt munkabér, külföldi cég részvényei után fizetett osztalék stb.) áramlását és az egyoldalú átutalásokat (pl. segélyek). A nemzetközi fizetési mérleg pedig a folyó fizetési mérleget, a tőkemérleget vagy másképp a pénzügyi mérleget (amelyek alatt a tőkeexport és a tőkeimport különbözete értendő), valamint a jegybanki tartalékváltozások egyenlegét (vagyis a jegybanki devizatartalék értékének változását) tartalmazza.

Az árfolyam meghatározása alapján két alaptípusát különböztetjük meg az árfolyamrendszernek, a rögzített és a *rugalmas árfolyamrendszert*. Rugalmas, vagyis szabadon mozgó árfolyamrendszer esetén a valuta ára rugalmasan követheti a mindenkori piaci viszonyokat. Ilyenkor, ha a rugalmas árfolyamrendszer keretében a valuta kapcsán túlkínálat alakul ki, akkor nincs akadálya az árfolyam esésének, túlkereslet esetén pedig szabadon emelkedik a valuta árfolyama.[485] A rugalmas árfolyamrendszereknek számos altípusa lehet, például szabadon ingadozó, lebegő, készpénz- és határidős árfolyamok. A *lebegő árfolyamrendszer* az 1970-es évek elején megjelenő új árfolyamtípus. A Bretton Woods-i rendszer összeomlása és a vissza-visszatérő gazdasági sokkok hatására a piaci árfolyam szeszélyes ingadozását a legerőteljesebb intervencióval sem lehetett megakadályozni, ezért több ország a valutájának a lebegtetése mellett döntött. A lebegtetésnek két fajtája alakult ki, önálló vagy csoportos.[486] A valuta árfolyamának lebegtetésekor nincs hivatalosan deklarált árfolyam, a valuta árát alapvetően a piaci kereslet-kínálat mozgatja, a monetáris intervenció pedig általában akkor fordul elő, amikor a devizapiaci erők a reálárfolyamot nem a reáltényezők szerint (hanem például devizapiaci spekuláció miatt) mozgatják.[487] A lebegő árfolyam a jegybanki intervenció gyakoriságától függően közelíti meg a teljesen szabad árfolyamrendszert vagy távolodik tőle. A rugalmas árfolyamrendszer hatására monetáris természetű árváltozás következhet be (tehát nem a termelékenység változása eredményezi az árváltozást),[488] ami növeli a nemzetközi kereskedelem tranzakciós költségét. Előnye viszont a rugalmas árfolyamnak, hogy alkalmazásakor sor kerülhet a piaci és a bürokratikus árfolyam-korrekciós mechanizmusokra is. Például a külső kereslet csökkenése vagy a valuta kínálatának növekedése (a piac) lenyomja az árfolyamot, illetve az állami interveniálás hatására is csökkenhet az árfolyam, a hazai valuta leértékelődésével viszont nő az export versenyképessége, ezáltal nem nő a munkanélküliség, csökken a recesszió kialakulásának kockázata. Az árfolyam-korrekciós mechanizmus tehát a komparatív költséghátrányok ellensúlyozására is használható. Másrészt viszont ezen folyamatokban rejlenek a rugalmas árfolyam kockázatai, negatívumai is, hiszen a nemzetközi forgalom tranzakciós költségeinek növelése mellett emeli az inflációt, továbbá magát az alkalmazkodást, azaz az

[485] Décsy, 2003: 147.
[486] Décsy, 2003: 156.
[487] Décsy, 2003: 154–155.
[488] Kocziszky, 2008: 108.

esetlegesen szükséges strukturális változásokat halaszthatja el.[489] *Rögzített árfolyam* esetén az állam meghatározza a valuta értékét (ezt nemesfémhez, egy másik valutához vagy egy valutakosárhoz is kötheti), annak átváltási arányát, az árfolyam védelme pedig intervenciós kötelezettséget eredményez a monetáris hatóság részéről. Az árfolyamrögzítés is többféleképpen árnyalható, így a rögzített, vagy merev árfolyam mellett megkülönböztethetjük az intervenciós sávval kiegészített árfolyamrögzítést, a kúszó árfolyamot és a csúszó-rögzített árfolyamot is.[490] Az intervenciós sávval kiegészített árfolyamrögzítés technikáját a Bretton Woods-i megállapodás intézményesítette (az ez alapján, 1945 és 1971 között működő nemzetközi pénzügyi rendszerben az Európai Közösség alapító országai is részt vettek).

Az európai regionális integráció keretei között az intervenciós sávval kiegészített árfolyamrögzítésre először az 1972 áprilisában megkötött bázeli megállapodás, és az azáltal létrehozott valutakígyó keretében került sor, amely által a tagállamok valutái egymással szemben +/-2,25%-os határ között lebeghettek és a tagállamok csak európai valutában interveniálhattak.[491] Ezt követően az 1979-től működő Európai Monetáris Rendszer is az intervenciós sávval kiegészített árfolyamrögzítést alkalmazta, továbbá a jelenlegi Európai árfolyam-mechanizmus (ERM II) is ezen árfolyam-rögzítési megoldással operál. Az árfolyamrögzítés tehát globális és regionális jelleggel is megvalósulhat.

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a rugalmas és a rögzített árfolyamrendszerek számos alternatíva keretében, sokszor azok sajátos ötvözeteként is megvalósulhatnak.[492] Amennyiben egy regionális integráció keretében visszavonhatatlanul rögzítik az árfolyamokat és a valuták korlátlanul átválthatóak, a monetáris együttműködés úgy is megvalósulhat, hogy nem vezetnek be közös valutát.[493] A közös árfolyam-politikának tehát nem feltétele a közös fizetőeszköz, de velejárója lehet. Décsy Jenő álláspontja szerint[494] ezen két alternatíva közötti különbség az, hogy míg a valutaövezeten belüli valuták árfolyamának végleges rögzítése az érintett jegybankok közötti monetáris együttműködés keretei között valósul meg és érvényesül, addig közös valuta

[489] Emerson–Huhne, 1991: 13.
[490] Ezekről részletesebben lásd: Décsy, 2003: 149–154.
[491] Vincze, 2011: 2183.
[492] A csoportos lebegtetés hasonló megoldást eredményez, mint a regionális (értsd ezalatt a több országot átfogó, makroregionális) szinten intervenciós sávval kiegészített árfolyamrögzítés, ha harmadik országokkal szemben a valuta piaci árfolyamát, mozgását nem kötik értékhatárhoz.
[493] A Werner- és a Delors jelentés sem kizárólagosan, hanem csak opcionálisan írt a gazdasági és monetáris unió megvalósítása keretében, annak végeredményeként a közös valuta bevezetéséről.
[494] Décsy, 2003: 161.

bevezetésekor a monetáris politikát egy közös jegybank gyakorolja. Amennyiben a gazdasági integráció országaiban közös fizetőeszköz is bevezetésre kerül, *valutaövezet* jön létre. Az IMF tanulmányában[495] hangsúlyozza többek között azt, hogy a tranzakciós költségek csak valutaövezet esetén szűnnek meg, a tagállamok közötti rögzített árfolyam alkalmazása csupán csökkenti a tranzakciós költségeket, azokkal tehát rögzített árfolyamok esetén továbbra is számolni kell.

A közös monetáris, illetve árfolyam-politikát is magában foglaló valutaövezettől meg kell különböztetni azon esetkört, amikor több ország, monetáris politikai szuverenitásuk megőrzése mellett ugyanazon valutát alkalmazza nemzeti fizetőeszközként. Erre például szolgálhat az egykori Brit Nemzetközösség által használt font, illetve jelenleg a de iure államok általi euróhasználat. Utóbbi azért sajátos, mert egy valutaövezet keretében alkalmazott közös valutát integráción kívüli államok is nemzeti fizetőeszközként használnak.[496]

Az árfolyamrendszerek tipizálása során a Bretton Woods-i rendszer keretében intézményesült árfolyamrögzítés, valamint a rögzített árfolyam alkalmazása az európai regionális integráció keretében egyaránt alátámaszthatják a külső monetarizmus híveinek megállapításait. A neoklasszikus irányzatok térnyerésével párhuzamosan a nyolcvanak évektől ugyanis erősödött az az elképzelés, miszerint a pénzügyi dereguláció és a pénzügyi piacok globalizációja a hazai pénzmennyiséget megbízhatatlan mutatóvá teszi, az inflációs politika helyett ezért a kötött árfolyammal lehet eredményesen operálni a monetáris politika terén. A monetáris politika tehát az infláció (belső mutató) helyett az árfolyamra (mint külső mutatóra) koncentrál,[497] ezért ezt az irányzatot Palánkai *külső monetarizmusnak* is nevezi.[498] Meg kell jegyezni, hogy itt a monetarizmus nem keverendő össze a Friedman neve által fémjelzett monetarista gazdaságpolitikával – a keynesianizmus versus monetarizmus a külső monetarizmust megelőző problémakör.[499] Végül a monetaristák versus ökonomisták vitája szintén más

[495] Ricci, 1997: 22. Forrás: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9776.pdf (2011.11.28.)
[496] Erről részletesebben lásd: II. rész 4.3 pont.
[497] Kocziszky, 2008: 108.
[498] Palánkai, 2004: 190–193.
[499] A monetarista gazdaságfilozófia szerint (amelynek fő képviselője Milton Friedman volt) az árstabilitás a gazdaság fejlődésének a legfontosabb előfeltétele, ezáltal az egyensúlyt is leginkább a pénzkínálat növekedése és csökkenése határozza meg. A monetaristák okfejtése alapján a piaci egyensúlytalanságot a piaci automatizmusok (a rugalmas árak segítségével) kezelik, hosszabb távon így a piaci koordináció a magánszektor stabilitását eredményezi, ezért ellenzik az állami stabilizációs politikát akár a monetáris, akár a fiskális politika eszközeivel. Rövid távon, kivételes esetekben, hiteles monetáris politika esetén azonban a monetáris politika a pénzmennyiség nagyságára gyakorolt hatása miatt befolyásolni tudja a

kontextusba helyezhető (amint azt korábban már meghatároztam). A szakirodalom által alkalmazott megnevezések tehát hasonlóak, de tartalmilag mást képviselnek. Amíg a monetarizmus a gazdaságpolitikához, a kormányzat gazdasági szerepvállalásához kapcsolódik, a külső monetarizmus a gazdaságpolitikán belül a monetáris politika eszközrendszeréhez kötődő polémia, a monetaristák pedig a monetáris és a gazdasági együttműködés megvalósításának sorrendje kapcsán képviselik álláspontjukat a szakirodalomban.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a 20. század második felétől az inflációs politika helyett az árfolyam-politika, annak keretében a rögzített árfolyam alkalmazásának kérdésköre került a vonatkozó szakirodalom vizsgálatainak középpontjába. Az árfolyamrögzítés a gyakorlati alkalmazás terén is előtérbe került, hiszen az 1945-ben létrejött Bretton Woods-i rendszer, majd a valutakígyó és az Európai Monetáris Rendszer létrehozása egyaránt az árfolyamrögzítés koncepcióján alapult. Megállapítható az is, hogy az európai integráció által megvalósított gazdasági és monetáris unió nemcsak az árfolyamrögzítést valósította meg, hanem valutaövezetet is létrehozott. A továbbiakban azt vizsgálom, hogy teoretikus szinten milyen elméletek születtek a gazdasági és a monetáris integráció vonatkozásában.

4.1.1 Az optimális valutaövezet elméletei

A valutaövezetet akkor tekinthetjük optimálisnak, ha a résztvevő országok közötti árfolyamrögzítés minden tag számára nettó előnyökkel jár.[500] Az *optimális valutaövezet-elméletek* elsődlegesen arra a kérdésre fókuszálnak, hogy milyen eszközökkel lehet csökkenteni a keresleti sokkhatások miatt bekövetkező fizetési mérleg válságok kockázatát, valamint ezek a rugalmas vagy a – monetáris unió keretében megvalósuló – rögzített árfolyam esetén kezelhetők könnyebben, tehát indokolt-e a valutaövezet kialakítása, amennyiben igen, az optimális valutaövezetnek mik a legfontosabb kritériumai, illetve jellemzői.
Mindamellett, hogy a rögzített vagy rugalmas árfolyamrendszer megválasztásának kérdéskörével már a korábbi szakirodalom is foglalkozott (például Meade vagy

keresletet, ezáltal komoly ingadozásokat okozhat a gazdaságban. A monetarizmus szerint ezért kivételesen, rövid távon lehet eredményes és ezért célszerű a monetáris intervenció.
[500] Décsy, 2003: 160.

Scitovsky),[501] az optimális valutaövezet elméletének alapjait 1961-ben, A Theory of Optimum Currency Areas című tanulmányával Robert A. Mundell fektette le.[502] Mundell álláspontja szerint optimális valutaövezet csak akkor jöhet létre, ha az övezeten belül nagyfokú a tényezőáramlás, a mobilitás, míg az övezeten kívül a tényezőáramlás nem meghatározó (immobilitás a jellemző). Álláspontja szerint a Bretton Woods-i megállapodás egy világméretű rögzített árfolyamrendszert hozott létre, amely nem optimális, hiszen az nem terjeszthető ki globális méretekre. Mundell a valutaövezet határát addig terjesztené ki, ameddig a tőke- és munkaerő áramlása is biztosított. Az optimális valutaövezet területileg tehát korlátolt, mindez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a világgazdaság több regionális[503] kiterjedésű optimális valutaövezetből álljon. Mundell hipotézise a korábban már kifejtettek alapján annyiban árnyalható, hogy a munkaerő mobilitását számos tényező korlátozhatja és korlátozza is a gyakorlatban, így előfordulhat, hogy a szabad munkaerőáramlás lehetősége ellenére a mobilitás nem megfelelő mértékű, ezáltal a valutaövezet előfeltétele nem teljesül.

Ronald McKinnon[504] az optimális valutaövezet kritériumaként a nemzetgazdaságok nyitottságát nevesítette. A nemzetgazdaságok nyitottságát eredetileg a külkereskedelmi forgalomba kerülő (tradable) és külkereskedelemi forgalomba nem kerülő (non-tradable), azaz kizárólag a belföldi piacra kerülő javak arányában határozta meg. Később adott ország gazdaságának nyitottságát az export és az import bruttó nemzeti termékhez (GDP) viszonyított arányával, valamint a belföldre és külföldre termelt javak kínálati és keresleti rugalmasságával definiálta.[505] Álláspontja szerint minél nyitottabb egy gazdaság, annál ajánlottabb egy rögzített árfolyamrendszer. McKinnon elméletének kritikusai szerint a nyitott gazdaságú ország, különösen, ha kis ország, nem képes befolyásolni a világpiaci árakat, rugalmas árfolyamrendszer esetén a valuta le- és felértékelésével sikeresebben beavatkozhat, azaz a rugalmas árfolyamrendszer megkönnyítené számára az alkalmazkodást.[506]

Kenen[507] arra a következtetésre jutott, hogy minél nyitottabb egy gazdaság, annál fontosabb a stabil, rögzített árfolyamrendszer. Kenen McKinnon követelményrendszerét

[501] Meade, 1957: 379–96.; Scitovsky,1958.
[502] Mundell, 1961: 657–665. Mundell munkásságának elemzéséről lásd: Ferkelt, 2010: 126–127.; Lőrincné, 2004b: 157–158.
[503] A regionális szintű optimális valutaövezet esetén természetesen makroszintű régiókról, több országot átfogó övezetről van szó.
[504] McKinnon, 1963: 717–725.
[505] Ferkelt, 2010: 127.
[506] Lőrincné, 2004b: 158–159.
[507] Kenen, 1969: 41–60.

azzal egészíti ki, hogy a monetáris integrációban résztvevő nyitott gazdaságú ország diverzifikált exportszerkezettel rendelkezzen, hiszen keresleti sokkok esetén ez megkönnyíti a fizetési mérleg válságának elkerülését, ezáltal nem lesz szükség árfolyam-politikai beavatkozásra, az ország monetáris integrációra léphet más, szintén diverzifikált exportstruktúrával rendelkező állammal, illetve államokkal. Később Kenen saját elméletét annyiban pontosította, hogy az csak adott termék vagy termékcsoportra vonatkozóan bekövetkező keresleti sokkok esetén helytálló, tehát ha az exportágazat egészét a recesszió miatt konjunkturális eredetű keresletingadozás éri, akkor elmélete nem alkalmazható. Emellett Kenen kritikusai arra is felhívták a figyelmet, hogy az azonos exportszerkezetű országok valutaövezete esetén a diverzifikáció nem kezelheti a felmerülő keresleti sokkokat.[508] Kenen elmélete mindemellett a Ricardoi téziseket is kiegészítette, hiszen nem csupán a specializációt, hanem a több termékre való specializációt hangsúlyozta és óvva intett a monokultúrás specializációtól.

Ingram[509] a tőkepiaci integráció és az árfolyamrendszer összefüggéseit vizsgálta. Álláspontja szerint az egymással élénk kereskedelmet folytató államok akkor léphetnek valutaövezetre, ha tőkepiacaik fejlettek és erősen integráltak. Ennek az inverzét sem tagadta, miszerint ha a tőkepiaci integráció megvalósul, a rugalmas árfolyamrendszer is működőképes lehet.

Haberler[510] és Flemming szerint az eddigi elméletek elsősorban a keresleti sokkokat mikroökonómiai aspektusból vizsgálták. Haberler és Flemming a fizetési mérleg egyensúlyának megbomlását makroökonómiai okokra vezeti vissza, amelyek lehetnek strukturális eredetűek vagy az eltérő nemzeti monetáris politika alkalmazása miatt a divergáló infláció következményei is.[511] Utóbbivan összefüggésbe hozható az inflációs ráták konvergenciájának hangsúlyozása az európai valutaövezet esetén.

Az eddigiek közül Ingram és Haberler, emellett Tower és Willet[512] is osztja azt az álláspontot, miszerint a monetáris integráció megvalósulását jelentősen elősegíti a gazdaságpolitika többi szegmensének, különösen a fiskális politikának az integrációja is. Mivel az egyes országok közötti különböző államadósság-állomány esetén eltérő pénzmennyiség-növekedési ráta az optimális, ezért a hasonló mértékű és szerkezetű

[508] Ferkelt, 2010: 128.
[509] Ingram, 1969.
[510] Haberler, 1970: 15–123.
[511] Ferkelt, 2010: 128–129.
[512] Tower–Willet, 1970: 407–415.

államadóssággal, egy közösen kialakított és fenntartott fiskális politikával könnyebben megvalósítható lenne a monetáris integráció is.[513]

Vaubel[514] az eddigi elméletekre alapozva az optimális valutaövezet legfontosabb elemeként a viszonylag stabil reálárfolyamot nevezte meg, egyúttal a korábbi elméleteket ötvözte. Robert A. Mundell kritériuma azáltal kapcsolható a stabil árfolyam követelményéhez, hogy ha a munkaerő megfelelően mobil, akkor az képes helyettesíteni az árfolyam leértékelését, a munkaerő mobilitása tehát megakadályozhatja az árfolyam-ingadozást anélkül, hogy rugalmas árfolyam-politikát kellene alkalmazni. Vaubel szerint (építve McKinnon és Kenen teóriájára is) egy magas nyitottsági és diverzifikáltsági fokkal rendelkező gazdaságban kevésbé szükséges az árfolyam-leértékelés, azaz a stabil reálárfolyam jobban biztosítható. A stabil árfolyamhoz, az árfolyam-ingadozás kockázatának csökkenéséhez az is hozzájárul, ha nagyfokú a tőkepiaci integráltság és a monetáris unióban résztvevő tagállamok összehangolt anticiklikus költségvetési politikát alkalmaznak.

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy az EU-ban a belső piac által fokozódó tényezőáramlás és gazdasági nyitottság mellett a monetáris unió tagságának feltételeként meghatározott konvergencia-kritériumok (ár- és árfolyafolyamstabilitás, költségvetési hiányra és államadósságra vonatkozó korlátok) alapvetően tükrözik és ötvözik az optimális valutaövezet – különböző szerzők által megállapított – feltételrendszerét.

Ishiyama Vaubelhez hasonlóan szintén épít az eddigi elméletekre, azonban más aspektusból. Míg a korábbi teóriák az optimális valutaövezet kritériumait kívánták meghatározni, *egykritériumos elméletek voltak, addig Ishiyama az optimális valutaövezet költség-haszon elemzésére törekszik.*[515] Ishiyama munkájában[516] az optimális valutaövezet előnyeiként az alábbiakat határozta meg:

- a valutaövezeten belül a devizaspekuláció megszűnik, a devizatartalékok csökkenhetnek,
- a gazdasági integráció elmélyül, az erőforrás-allokáció hatékonysága nő,
- a monetáris unió elősegíti a piacok integrálódását,
- a fiskális integráció gyorsulhat.[517]

[513] Ferkelt, 2010: 129.
[514] Vaubel, 1976: 429–470.; Vaubel, 1978: 319–339.
[515] Ferkelt, 2010: 129.
[516] Ishiyama, 1975: 344–383.
[517] Vö.: Ferkelt, 2010: 130.

A valutaövezet hátrányait pedig az alábbiak szerint összegezte:

- a monetáris politikai autonómia elvesztése,
- a fiskális politikai autonómia korlátozása,
- a munkanélküliség növekedhet,
- a regionális egyenlőtlenségek erősödhetnek.[518]

A munkanélküliség növekedésének fokozottabb kockázata az alábbi összefüggésekből vezethető le: a valutaövezet bevezetésével az árfolyamok rögzítésre kerültek, ezáltal az árfolyam-korrekciós mechanizmusok alkalmazására már nem kerülhet sor a munkanélküliség és a recesszió lehetőségének csökkentése céljából. Ezt a tendenciát erősíti az is, hogy a konvergencia kritériumok az infláció alacsony szinten tartását írják elő. A munkanélküliség és az infláció összefüggéseire, azok fordított arányosságára a *Philips-görbe mutat rá*.[519] A regionális egyenlőtlenségek növekedését pedig a munkaerő tőkéhez viszonyított alacsonyabb mobilitásából és a bérszínvonal növekedésének a termelékenységnövekedéshez képest magasabb üteméből vezeti le (azaz a munkaerő-mobilitás korlátai és a termelékenységnövekedés nem elégséges szintje növelheti a regionális különbségeket).

Ishiyama költség-haszon elemzése tehát számunkra több fontos és előremutató megállapítást is tartalmaz. Egyrészt *a monetáris integráció és a fiskális politikai autonómia csökkenése között korrelációt lát, a megvalósuló valutaövezet által generált fiskális politikai együttműködés erősítését pozitív hatásként értékeli, másrészt felhívja a figyelmet a monetáris együttműködés regionális hatásaira is.* Hangsúlyozta emellett azt is, hogy a monetáris integráció hatásai adott országra vonatkoztatva külön-külön vizsgálandók, hiszen az eltérően hat az egyes tagállamokra (tehát *a monetáris unió nem egyenlő mértékben jelent előnyöket, hátrányokat valamennyi tagállam számára*). Amint pedig az az elméletek meghatározása előtt definiálásra került, egy valutaövezet csak akkor lehet optimális, ha az minden tagja számára – még ha nem is azonos mértékben, de – több előnnyel jár, mint hátránnyal.

[518] Vö.: Ferkelt, 2005: 171.

[519] Alban William Philips angol közgazdász elméleti tételének lényege, hogy a nominálbérek emelkedése magasabb foglalkoztatáshoz, azaz alacsonyabb munkanélküliséghez vezet. Solow és Samuelson, a két amerikai Nobel-díjas közgazdász pedig ez alapján az infláció és a munkanélküliségi ráta közötti fordított arányosságot állapította meg (hiszen a nominálbérek emelkedése az infláció növekedésével elérhető), amennyiben a strukturális feltételek (pl. termelékenység) változatlanok. A Philips-görbéről részletesebben lásd: Kocziszky, 2008: 105.

Fontosnak tartom Ishiyama megállapításait, amelyek alapján a tagállamokra különböző módon ható monetáris unió előnyeit és hátrányait költség-haszon elemzés keretében kívánja komplexebben meghatározni, és hangsúlyt helyez a regionális egyenlőtlenségek növekedésének veszélyére, emellett a fiskális politika megjelenő korlátaira is. A továbbiakban ezért elsőnek a fokozódó gazdasági integráció és a regionális különbségek közötti összefüggések elméleteit tekintem át rendszerező jelleggel, majd az Európai Unió vonatkozásában vizsgálom ezen megállapítások érvényességét.

4.1.2 Konvergencia, divergencia és U-elméletek

A gazdasági integráció fejlődése (ehhez kapcsolódóan a gazdasági és a monetáris unió megvalósulása) *és a regionális egyenlőtlenségek közötti összefüggések vizsgálatát* a konvergencia, divergencia és U-elméletek rendszerében is elhelyezhetjük.[520]

A *konvergencia elméletek* alapján a gazdasági integráció fejlődése az egyenlőtlenségek csökkenéséhez vezet, a konvergencia irányába hat. A konvergencia elméletek alatt Ferkelt Balázs azon elméletek összességét érti, amelyek a gazdasági integrációban résztvevő országok, régiók különböző gazdasági mutatóit elemezve az egyenlőtlenségek csökkenését mutatták ki, illetve prognosztizálták. Ezek alapján a konvergencia elméleteket a neoklasszikus (ún. exogén) növekedéselméletekre és a külkereskedelem-elméletekre vezeti vissza.[521] Ezen elméletek egy része[522] az *abszolút konvergencia* (azaz az országok kezdeti jövedelemszintje és az egy főre jutó jövedelem növekedési rátája között fordított arányosságot vélelmezve az egyenlőtlenségeket kiegyenlítő fejlődés) megvalósulását jelezte előre, míg a konvergencia elméletek másik csoportja[523] a *feltételes konvergencia* bekövetkezését jósolta (a tagországok a saját adottságaikat is figyelembe véve érik el egyensúlyi állapotukat, ami összességében a konvergencia irányába hat). Ferkelt a konvergencia elméletek közé sorolta Erdős Tibor azon tézisét is, miszerint a fejletlenebb országok által a fejlettebb technológia átvétele szintén a konvergencia irányába hat, különösen ha biztosított a szabad tényezőáramlás.[524]

[520] Kiemelkedő a külföldi szakirodalom közül Hallet, Martin és Straubhaar munkássága. Ezekről lásd: Hallet, 1997.; Martin, 1998.; Martin–Straubhaar, 2001.
[521] Ferkelt, 2005: 172–173.
[522] Robert Solow (aki Samuelsonnal a Philips-görbét is továbbfejlesztette) az abszolút konvergencia megvalósulásának híve volt. Elméletének kiindulópontja a sokk-helyzettől mentes, megfelelő kiegyenlítő mechanizmusokkal operáló gazdaság, ahol a technológiai színvonal, a termelékenység külső, exogén tényező. Solow okfejtését az alábbi tanulmányban fektette le: Solow, 1956: 65–94.
[523] Mankiw–Romer–Weil, 1990.
[524] Ferkelt, 2005: 173. Erdős Tibor hivatkozott munkája: Erdős T., 2003.

A *divergencia elméletek* a konvergencia elméletek inverzeként az integráció erősödése következtében az egyenlőtlenségek növekedését feltételezik. A divergencia elméletek Ferkelt szerint ezért az új (endogén) növekedéselméletekre, a telephelyelméletekre, a regionális fejlődéselméletekre (ezen belül Myrdal polarizációs elméletére), valamint az új gazdaságföldrajz és az új külkereskedelem-elméletre vezethetők vissza.[525]

Az *U-elmélet* megteremti a konvergencia és a divergencia elméletek szintézisét azáltal, hogy azt állítja, hogy az integráció kezdeti fejlődési szakaszában a divergencia a meghatározó, majd a további fejlődés eredményeképpen a konvergencia, azaz az egyenlőtlenségek csökkenése lesz szignifikáns.

A konvergencia, divergencia és U-elméletek jelentősége véleményem szerint egyrészt abban rejlik, hogy fokozott figyelmet szentelnek a gazdasági integráció fejlődése következtében az egyenlőtlenségek növekedésének lehetőségére, másrészt a gazdasági unió és a regionális politika között szoros összefüggést feltételeznek.

4.2 Az Európai Unió, mint optimális (?) valutaövezet

Az Európai Unió, mint megvalósult valutaövezet külön vizsgálat tárgyát képezheti. Ferkelt Balázs az uniós fejlettségbeli különbségek vizsgálata alapján arra a megállapításra jutott, hogy az euró bevezetését követően (1995-2003 között) nem mérséklődtek (országos szinten ráadásul nőttek) az eurózónán belüli különbségek, *a monetáris integráció tehát nem segítette elő a konvergencia folyamatát, a közös pénz bevezetésének hatásai pedig eltérő mértékben érintik a tagállamokat.* Emellett a 2004-es (majd a 2007-es) kibővítéssel jelentősen nőttek a fejlettségbeli különbségek, így az eltérő fejlettségi szint, a különböző gazdasági szerkezet és a munkaerő-piaci feszültségek következtében nőhet az aszimmetrikus sokkok veszélye az eurózónában, ha az új tagállamok reálkonvergencia növekedés nélkül csatlakoznak az euróövezethez. Mindamellett, hogy a maastrichti konvergencia kritériumokat több szempontból vitathatónak tartja, az egyenlőtlenségek csökkentése érdekében *a gazdasági integráció keretei között a közösségi területi kiegyenlítő támogatások, mechanizmusok növelésének szükségessége* mellett érvel.[526]

Megjegyezhető, hogy a nyolcvanas években a gazdasági és monetáris unió elérésének elősegítése érdekében az Európai Unió is erősítette addigi regionális politikai

[525] Ferkelt, 2005: 173.
[526] Ferkelt, 2005: 180–184.

eszköztárát. A Halászati Orientáció Pénzügyi Eszközeinek létrehozatala mellett ekkor került sor a *Kohéziós Alap* felállítására is. A Kohéziós Alap szabályrendszere[527] hűen tükrözi felállításának okait. A GMU, ezen belül a monetáris unió céljának a kitűzése mellett ugyanis megállapították a monetáris integrációs tagság feltételrendszerét is. Ezek az ún. konvergencia-kritériumok fegyelmezett költségvetési politika mellett várják el az árfolyamstabilitást, az árstabilitást és a hosszú távú kamatlábak konvergenciáját (összefüggésben az optimális valutaövezet feltételeivel). Az alacsonyabb gazdasági fejlettségű uniós tagállamok és a csatlakozási szándékukat már deklaráló kelet-közép-európai államok ezért ellentmondásos gazdaságpolitikai követelményeknek kellett, hogy eleget tegyenek. A fejlettségbeli különbségek csökkentése, a gazdasági növekedés előmozdítása ugyanis nagyobb állami beruházásokkal, kiadásokkal és növekvő inflációval járhat. Tehát a konvergencia-kritériumok, amelyeket már a csatlakozáskor és a tagság során is vizsgálnak, ellentmondásba kerülhetnek a fejlettségbeli különbségek csökkentését, gazdasági növekedést célzó tagállami intézkedésekkel. *Mivel a fejlettségbeli különbségek csökkentése előfeltétele a szorosabb gazdaságpolitikai együttműködésnek, ezen antagonisztikusnak tűnő makrogazdasági, gazdaságpolitikai kérdést (amit mágikus négyszögként is szokták nevezni) kívánta uniós kormányzati szinten kezelni az EU a Kohéziós Alap felállításával.* Az alap keretében ugyanis olyan hosszú távon megtérülő, ezért az erőltetett tempójú gazdasági növekedés prioritásai által kevésbé preferált infrastrukturális beruházások támogatására kerül sor, amelyek ráadásul a fenntartható fejlődés célját is figyelembe veszik. Az alap nagy összegű közlekedési és környezetvédelmi infrastrukturális támogatásaira pedig a legfejletlenebb, ún. kohéziós államok lettek kizárólag jogosultak. Az ekkor felállított Európai Beruházási Alap pedig kedvezményes kamatozású fejlesztési hiteleket nyújt, melyek szintén hozzájárulhatnak a konvergenciához. A 2000-2006 közötti időszaktól pedig hasonló célból a társult országok számára is elkülönítettek pénzeszközöket (2000-2006 között az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszköze, az ISPA, 2007-től pedig a többi előcsatlakozási alapokat is integráló Előcsatlakozási Támogatási Eszköz, az IPA szolgálja a tagjelölt országok diszparitásának csökkentését). És ne feledjük, az ekkor létrehozott EGT a belső piaci előnyök ellentételezéseként szintén a kohéziós országok támogatásait biztosította, illetve biztosítja.

[527] Csűrös, 2005: 55.; Csűrös: 2007: 120.

Kérdéses azonban, hogy a kohéziós támogatások költségvetésen belüli arányának növekedése és a fejlettségbeli különbségek csökkentését koncetráltabban célzó pénzeszközök felállítása vajon eredményes volt-e, elégséges szinten biztosította-e a gazdasági és a monetáris unió megvalósulásához nélkülözhetetlen konvergenciát. Álláspontom szerint a gazdasági integráció és a regionális egyenlőtlenségek közötti összefüggések kutatási eredményei (ezek keretében a regionális támogatások jelentőségének hangsúlyozása) és a felmerülő kérdések megválaszolása a következő többéves pénzügyi keret kiadási szerkezetének vitája, az uniós pénzügyek esetleges reformja kapcsán is meghatározó jelentőséggel bírnak.

Ferkelthez részben hasonlóan, a gazdasági integráció keretében megvalósuló valutaövezet vonatkozásában az uniós költségvetési keretek elégtelenségének következtetésére jutott Luca A. Ricci is. Az IMF kutatásai keretében Luca A. Ricci álláspontja szerint[528] ugyanis *az optimális valutaövezethez vagy mobilabb munkaerő, vagy jelentősebb fiskális politikai integráció, fiskális föderalizmus keretében megvalósuló transzferekre lenne szükség*. Megállapítása, hogy jelenleg mindkettő defektusokkal bír az európai integrációban.

Loukas Tsoukalis álláspontja szerint[529] (amellyel a szerző is egyetért)[530] *az Európai Unió nem optimális valutaövezet*, messze van attól. *Nem rendelkezik megfelelő kiigazítási mechanizmusokkal (úgy, mint nagy költségvetési transzferek,* rugalmas munkaerőpiac és magas munkaerő mobilitás), *annak érdekében, hogy eredményesen helyettesítsék* az uniós hatáskörbe kerülő árfolyam-politika miatt *kieső gazdaságpolitikai stabilizátorokat*.

Mivel az Európai Unió nem optimális valutaövezet, ezért a tagországokban különböző módon jelentkező gazdasági visszaesések, ún. aszimmetrikus sokkok keletkezhetnek. A szupranacionális monetáris politikai döntések meghozatala során azonban nem tudnak figyelemmel lenni egy ország régiójában vagy egyes gazdasági ágazataiban jelentkező visszaesésekre. Az aszimmetrikus sokkok kezelését emellett a belső piac hiányosságai (különösen a munkaerő mobilitásának foka) is nehezíti.[531] Az Európai Unió tagországainak gazdasági interdependenciája miatt ezért fontosnak tekinthető az

[528] Ricci, 1997: 24–25. Forrás: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9776.pdf (2011.11.28.)
[529] Tsoukalis, 2003: 341.
[530] Iván Gábor is hasonló megállapításra jut az optimális valutaövezet költségvetési aspektusainak vizsgálatakor. Iván, 2007: 30–31.
[531] Ferkelt, 2010: 147–148.

aszimmetrikus gazdasági sokkok kezelése céljából a tagállami fiskális politikák koordinációja, a közös költségvetési politika stabilitási funkciójának erősítése. A fogoly-dilemma következtetései alapján a kooperációval ugyanis a legnagyobb közös haszon realizálható, a negatív externális hatások pedig hatékonyabban kezelhetők, de legalábbis mérsékelhetők.

Az eddigiek során az Európai Unió vonatkozásában már vizsgálat tárgyát képezte a gazdasági és a monetáris unió, mint regionális gazdasági integrációs forma, az európai integráció keretében működtetett rögzített árfolyam-mechanizmusok, valamint az EU valutaövezete is. Megállapításra került ezek kapcsán, hogy az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció a megvalósult monetáris unió tekintetében nem unikális, az uniós gazdasági és monetáris integráció megvalósult formája viszont már egyedi, emellett változó. Az EU a monetáris unió tekintetében kvantitatív, míg a gazdasági unió tekintetében kvalitatív defektusokkal bír, az uniós valutaövezet nem optimális. A közös piacnál már kifejezésre juttatott azon álláspont, miszerint a gazdasági integráció a regionális különbségek növekedéséhez járulhat hozzá, Ishiyamának az optimális valutaövezetre vonatkozó elmélete és Ferkelt Balázs kutatásai keretében újra megerősítést nyert. A monetáris és a fiskális politikára vonatkozó megállapítások pedig az alábbiak szerint összegezhetők: A monetáris integráció és a fiskális politikai autonómia csökkenése között korreláció van. Az optimális valutaövezethez azonban jelentősebb fiskális politikai integráció, a fiskális föderalizmus keretében megvalósuló kiigazítási mechanizmusok (költségvetési transzferek), gazdaságpolitikai stabilizátorok szükségesek.

A monetáris unióhoz kapcsolódó elméletek vizsgálata, rendszerezése álláspontom szerint azért bizonyult hasznosnak, mert a válság hatására felerősödött az európai monetáris unió indokoltságának, nettó hasznának vitája. A valutaövezet-elméletek megállapításai alapján pedig igazolódnak az eddigi reformelképzelések irányai – a hatékonyabb és eredményesebb gazdasági integráció érdekében a gazdaság- és költségvetéspolitikai együttműködés, az uniós gazdaságirányítás megerősítésének szükségessége. A továbbiakban ezért külön szerkezeti egység keretében, a III. részben fogom vizsgálni az uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció eddigi eredményeit, amelyek alapján a gazdasági unió válság eredményeként megreformált jelenlegi felépítményét megalapozottabban értékelhetem. Abból a célból viszont, hogy a dolgozat eddigi logikáját ne törjem meg, a következő 4.3 pontban az EU keretében kiépített

gazdasági unió külső kapcsolatrendszerének egyes pénzügyi jogi sajátosságait, majd az 5. pontban a belső sajátosságait, azaz a gazdasági unió fundamentumaként meghatározott gazdaságpolitikai együttműködés egyes elemeit vizsgálom átfogó jelleggel.

4.3 Az Európai Unió, mint gazdasági és monetáris unió vizsgálatának interintegrációs pénzügyi jogi aspektusai – a de iure államok

Az európai gazdasági integráció egyik differentia specificája a közös piac kiépítését követően létrehozott gazdasági és monetáris együttműködés. Ennek keretében külön vizsgálat tárgyát képezheti – a kutatás eddigi módszertanához igazodva –, hogy jelen gazdasági integrációs forma létrehozott-e az Unió és egyes harmadik államok relációjában sajátos, pénzügyi jogi vonatkozással is bíró jelenségeket. E tekintetben az ún. de iure harmadik államok euróérme kibocsátási és euró használati jogát kutatom.

Amikor a vámuniót az Európai Unió aspektusából vizsgáltam, már megállapításra került, hogy négy európai törpeállam (San Marino, Vatikán, Monaco és Andorra), valamint az EU gazdasági együttműködése egyedi vonásokkal bír, melynek részét képezi az euró használata is. Amint azt ezen szerkezeti egység keretében látni fogjuk, az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció a monetáris unió megvalósítása során is sajátos kapcsolatokat hozott létre, illetve formált egyes európai államokkal (a négy törpeállam mellett itt említhető Koszovó, Bosznia Hercegovina és Montenegró is). A monetáris integráció vonatkozásában ezért a továbbiakban külön vizsgálat tárgyát képezi az Európai Unión kívüli egyes harmadik államok euróérme kibocsátási és euró használati joga, valamint egyes országok azon jogosultsága, hogy az eurót, mint törvényes fizetőeszközt alkalmazza. Ezek vizsgálata előtt érdemes röviden áttekinteni a kialakuló euróövezeten belüli bankjegy- és érmekibocsátás változásainak legmeghatározóbb pénzügyi jogi elemeit is.
1999. január 1-jén, a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszának kezdetén az Európai Unió tizenegy tagállamában,[532] mint elszámolási egység, bevezették az eurót.

[532] Az eurót 1999-ben számlapénzként bevezető tagállamok: Franciaország, Németország, Olaszország, Belgium, Hollandia, Luxemburg, Írország, Spanyolország, Portugália, Ausztria, Finnország. Görögország 2001. január 1-jén vezette be számlapénzként az eurót, így 2002. január 1-én már ő is azon tagállamok között lehetett, amelyekben készpénzforgalomba került az euró. Nagy-Britannia, Dánia a Maastrichti Szerződés jegyzőkönyvében biztosított „opt out” jogán az euróövezetből való kimaradást választotta, míg

2002. január 1-jétől pedig az euró érmék és az euró bankjegyek is forgalomba kerültek immáron tizenkét tagállamban. Az Európai Unióban a közös valuta bevezetésével tizenkettő tagállam vonatkozásában valósult meg a monetáris unió, amely 2011-re 17 tagú monetáris unióvá bővült.[533]

A 2002-től készpénzforgalomban is megjelenő euróbankjegy kibocsátásának az engedélyezése az Európai Központi Bank kizárólagos joga, ilyen bankjegyek kibocsátására az EKB és a nemzeti központi bankok jogosultak. A kibocsátható euróérmék mennyiségét szintén az EKB határozza meg, emellett a címletekről és műszaki előírásokról is rendelkezhet.[534]

Az euró nemzetközi gazdasági szerepe és inflációs rátája egyaránt kihat a készpénzkibocsátásból származó profitra. A készpénzkibocsátáshoz kapcsolódó seigniorage-nyereség 2002-től már nem a tagállamok kizárólagos bevétele, hanem 20 %-a a közös tartalékalapba kerül, a többi jövedelem (azaz a seigniorage-jövedelem 80 %-a) a tagállamok között felosztásra kerül fele részben a lakosság, fele részben pedig a GDP alapján.[535] Tehát az euró bevezetésével a tagállamok nem esnek el az összes addigi seigniorage bevételüktől, de *az európai valutaövezet keretében bevezetett közös pénz eredményeként a pénzveréshez kapcsolódó seigniorage-bevételek redisztribúciójára, a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok módosulására kerül sor.*

Az EU tagállamain kívül jelenleg euróérme kibocsátási joga négy európai törpeállamnak, San Marinónak, Monacónak, Vatikánnak, valamint Andorrának van. Ezen de iure, azaz az eurót monetáris megállapodás alapján alkalmazó államok közül San Marino, Vatikán és Monaco Európai Unióval való monetáris együttműködése, annak változásai párhuzamba állíthatók.

Az euró bevezetése előtt Olaszország és San Marino, valamint Olaszország és Vatikán között is monetáris egyezmény volt érvényben. Az Olaszország és San Marino közötti monetáris kapcsolatokat az 1939-ben aláírt barátsági és jószomszédsági egyezmény szabályozta, az Olaszország és a Vatikánváros Állam közötti monetáris egyezményt pedig 1929-ben írták alá. Ezen tízévente megújítható monetáris megállapodások alapján

---

Svédország az euró bevezetéséhez szükséges követelmények egy részét (az árfolyam-kritériumot, az ERM II. rendszerhez való csatlakozást) „nem teljesítette" mindezidáig.

[533] 2002 után az alábbiak szerint bővült a monetáris unió tagjainak száma: 2007-ben csatlakozott Szlovénia, 2008-ban Málta és Ciprus, 2009-ben Szlovákia és 2011-ben Észtország.

[534] EUMSz 128. cikk (1), (2) bekezdés, 282. cikk (3) bekezdés.

[535] Ferkelt, 2010: 148.

a két állam jogosult volt líraérmék kibocsátására és a líra törvényes fizetőeszközként való használatára.[536] A Monacói Hercegség a Franciaországgal kötött kétoldalú megállapodás alapján a francia frankot 1925 óta alkalmazta nemzeti fizetőeszközként, meghatározott felső határig pedig jogosult volt frank érmék kibocsátására is. Ezen *monetáris együttműködések jogfolytonosságát biztosította* az Európai Közösség azáltal, hogy monetáris megállapodásokat[537] kötött ezen törpeállamokkal, amelyben feljogosította őket az euró törvényes fizetőeszközként és hivatalos valutaként való használatára. A Közösség és az egyes államok közötti megállapodások értelmében mindhárom ország az érmekibocsátás jogán az országa saját nemzeti előlapjával ellátott euróérmét bocsáthat ki meghatározott kvóták keretében, azonban az euróbankjegyek kibocsátására nem lettek felhatalmazva. A monetáris megállapodások ezen alapvető hatáskörök mellett mindhárom állam tekintetében eltérő részletszabályokat határozott meg az együttműködés tartalmát tekintve (a korábbi monetáris együttműködési megállapodások mintájára). Ezen megállapodások felülvizsgálatát és az együttműködés kereteinek egységesítését a Bizottság 2009-es jelentésében[538] kezdeményezte. A három országgal kötött monetáris megállapodás ugyanis nem azonos módon és nem kielégítően biztosította egyes közösségi jogszabályok (például a hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások tevékenységére és prudenciális felügyeletére, valamint a rendszerkockázatok megelőzésére vonatkozó aktusok) átültetését, azok végrehajtásának nyomon követését, a hamisítással szembeni megfelelő védelmet, továbbá az együttműködés intézményi keretei[539] és a kibocsátási kvóták szabályozása is eltérő, olykor ellentmondásos volt.

A kibocsátási kvóták szabályozása az alábbiak szerint került szabályozásra: 2002. január 1-jétől az érmekibocsátás kvótája Monaco esetében a Franciaországban vert érmék egy ötszázada és beleszámít a Franciaországban kibocsátott érmék mennyiségébe. San Marino és Vatikán esetében a kibocsátás felső határa lett tételesen rögzítve, az általuk kibocsátott kvóta pedig Olaszország kibocsátási kvótájába tartozik bele. San Marino évente legfeljebb 1.994.000 euró névértékű érmét bocsáthat ki, míg

[536] COM(2009)359, 2.
[537] Monetary agreement, 2001a.; Monetary agreement, 2001b.; Monetary agreement, 2002.
[538] COM(2009)359.
[539] 2009-ben ugyanis kizárólag a Monacóval kötött monetáris megállapodás rendelkezett vegyes bizottság felállításáról, amely keretében az együttműködést rendszeresítették és intézményesítették, azonban garanciális szabályozás híján a Közösségnek nem volt eszköze a súlyos és tartós kötelezettségszegés esetén (az egyoldalú felmondás végső eszközét kivéve) fellépésre, végül az olasz és a francia pénzverdék monopóliumának fenntartása is ellentmondásos volt a „Szerződés szellemével”. COM(2009)359, 5–10.

Vatikán esetében a 2003. október 7-i tanácsi határozat[540] módosítását követően a szokásos éves kibocsátás felső határa 1.000.000 euró lett, amely különleges alkalmakkor (pl. egyes jubileumi szentévekben) további 300.000 euróval megemelkedhetett.[541] A vonatkozó szabályok alapján tehát egyik esetben sem igazodik az érmekibocsátás joga a lakosságszámhoz vagy például a bruttó hazai termékhez, a kvóta meghatározásának módszertana Monaco esetében eltért a másik két államtól. A Bizottság által kezdeményezett felülvizsgálat eredményeképpen az évente meghatározott kibocsátási kvóta felső határa egységesen egy rögzített és egy változó részből áll, amely keretében a rögzített rész a gyűjtői piac által támasztott – az euró iránti átlagos keresletnél magasabb – kereslet kielégítésére irányul és évente 2.300.000 euró,[542] míg a változó rész Franciaország, illetve Olaszország egy főre jutó átlagos kibocsátási kvótáját alapul véve a három állam lakosságszámához igazodik. A monetáris együttműködést erősítő (például vegyes bizottságot felállító, illetve szabályozó, a megállapodások alkalmazása során felmerülő vitákban az Európai Bíróság kizárólagos illetékességét[543] megállapító) és ezen új kvótákat meghatározó monetáris megállapodásokat az Európai Unió Vatikánnal 2009. december 17-én írta alá,[544] Monacóval 2011. november 30-án, azonban San Marinóval a tárgyalások 2012 március 2-án még nem záródtak le.

San Marino, Vatikán és Monaco mellett Andorra is immáron de iure államként lesz jogosult euróérmék kibocsátására 2013. július 1-jétől az Európai Unióval 2011. június 30-án kötött monetáris megállapodás[545] értelmében. Andorra 2002. előtt de facto, monetáris megállapodás nélkül a francia frankot és a spanyol pezetát használta fizetőeszközként, melyeket 2002. január 1-jével felváltott a jelenleg is fizetőeszközként használt euró. A 2011. június 30-án, Andorra és az Európai Unió között létrejött monetáris megállapodás alapján 2013. július 1-jétől immáron hivatalos, de iure fizetőeszközként használhatja Andorra az eurót és jogosult lesz euróérme

[540] 2003/738/EC Council Decision.
[541] COM(2009)359, 7.
[542] Ezen érték az éves inflációt figyelembe véve emelkedhet, így a Monacóval 2011-ben megkötött megállapodás már 2.340.000 eurót rögzít, az Andorrával szintén 2011-ben kötött monetáris megállapodás pedig 2.342.000 eurót határoz meg, ugyanis Andorra csak 2013. július 1-jétől lesz jogosult érmekibocsátásra.
[543] Monetary agreement, 2010, Article 10.
[544] Monetary agreement, 2010. 13.
[545] A monetáris megállapodás 13. cikke értelmében a monetáris megállapodás mindkét fél ratifikációs eljárását követő két hónap elteltével lép hatályba (Monetary agreement, 2011.).

kibocsátására.[546] Az Andorra és az EU közötti monetáris megállapodás egységes szabályrendszert követ a három európai törpeállammal kötött és felülvizsgált monetáris megállapodásokkal, biztosítva a releváns uniós aktusok érvényesülését, valamint növelve az átláthatóságot az eurót alkalmazó de iure államokra vonatkozó intézmény- és eljárásrend terén.[547] Andorra helyzete azonban annyiban továbbra is egyedi, hogy az Andorra által kibocsátott euróérmék nem egy, hanem a két szomszédos állam, Franciaország és Spanyolország kibocsátási kvótájába egyenlő arányban számít bele, az euróérme kibocsátási kvóta változó részének meghatározása során viszont nem a két ország, hanem az euróövezet egy főre jutó átlagos kibocsátási kvótáját veszik alapul.[548]

A de iure államokon kívül más államok is használják az eurót fizetőeszközként. Ezek közül Koszovót vontam vizsgálataim hatókörébe. Koszovóban a kilencvenes évek végén a pénzügyi szektorba vetett bizalom és a makroökonómiai stabilitás megteremtése és fenntartása érdekében egy stabil valutára volt szükség. Ezt a funkciót 1999-től a német márka töltötte be, a márka volt tehát az általánosan elfogadott és használt fizetőeszköz (a szerb dinár mellett, illetve helyett). Az euró bevezetésével a koszovói monetáris rendszer és pénzügyi piac is átállt az euró használatára, amely jelentősen hozzájárult az akkor még kezdetleges bankszektor fejlődéséhez is.[549] Koszovó mind a mai napig de facto, monetáris megállapodás hiányában használja általános fizetőeszközként az eurót.

Az euróérme kibocsátásának és használatának sajátos manifesztumai a de iure államok kapcsolódó jogosítványai. Megállapítható, hogy a de iure államok európai törpeállamok, melyek történelmi, gazdasági, politikai és társadalmi szempontból is szorosan kapcsolódnak a szomszédságukban lévő uniós tagállamhoz, illetve tagállamokhoz. Ezen törpeállamok nemzeti fizetőeszköze már korábban is jogi keretek között kötődött szomszédjukhoz, ezért de iure státuszuk az uniós jog keretében alapvetően a jogfolytonosság céljából került meghatározásra. Törpeállamokról és „pusztán” érmekibocsátási és használati jogról lévén szó, a monetáris megállapodások

[546] Monetary agreement, 2011, Article 2.
[547] Az Andorrával kötött monetáris megállapodás alapján is felállításra kerül egy vegyes bizottság, valamint a megállapodás kapcsán felmerülő vitákban ez esetben is az Európai Bíróság rendelkezik kizárólagos illetékességgel.
[548] Monetary agreement, 2011, Article 3., 6.
[549] Svetchine, 233–236. Forrás: http://www.bankofalbania.org/web/pub/M_SVETCHINE_1329_1.pdf (2011.12.02.)

elsődlegesen szabályozási, technikai követelményeket támasztanak az euróérme kibocsátásának és használatának „ellentételezéseként”. Ezen aspektusból a de iure államok és az Unió között merőben eltérő megállapodások jöttek létre az EFTA államokkal való együttműködésekhez képest. Észre kell vennünk tehát, hogy a de iure államokkal kötött monetáris megállapodások érdemben nem korlátozzák az érintett harmadik államok monetáris politikai szuverenitását. Sajátosak emellett azért is, mert a de iure államok nem egy másik állam, hanem egy monetáris integráció tagállamainak közös valutáját használhatják. Kibocsátási kvótájuk adott szomszédos tagállam, illetve tagállamok kibocsátási kvótájába számít bele, meghatározásuk azonban különböző módon és feltételekkel történt. Aktuális és álláspontom szerint előremutató ezért, hogy a válságot követően sor került ezen töpeállamokkal való monetáris együttműködés szabályrendszerének egységesítésére.

A második rész eddigi strukturájához igazodva az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció jelenlegi integrációs formája, a gazdasági és monetáris unió az intraintegrációs pénzügyi jog vonatkozásában is vizsgálat tárgyát képezi. Az eltérés csupán annyi, hogy az integráció jelenlegi formáját az eddigiekhez képest részletesebben vizsgálom. Mivel ezek a további kutatások szempontjából is mérvadóak, ezért az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció és a pénzügyi politikai egyes elemeinek uniós kivetülését, a kapcsolódó elméleti alapvetéseket külön szerkezeti egység keretében tárgyalom. Szintén a GMU pénzügyi jogi relevanciáját gazdagítja az EU költségvetési politikájának a fiskális föderalizmus teoretikus közegében való elhelyezése, amely által az államháztartási funkciók uniós szinten való megvalósulásának sajátosságai, hiányosságai és esetleges ellentmondásai hasznos és előremutató megállapításokra vezethetnek minket.

5. Az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció és a pénzügyi politika egyes szegmensei az Európai Unióban

Az Európai Unió keretei között megvalósuló gazdasági és monetáris unió sajátos gazdaságpolitikai együttműködést eredményez. Az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció nemzetközi pénzügyi jogának komplex megközelítését továbbra is szem előtt tartva szükségszerűnek tartom a gazdaságpolitika egyes szegmenseinek kivetülését is vizsgálni az Európai Unió vonatkozásában. Az alábbiakban a gazdaságpolitika keretében a pénzügyi politikát, annak az uniós kormányzati szinten megjelenő manifesztumait állítom vizsgálataim középpontjába, hogy tovább pontosíthassam az Európai Unió, mint sajátos kormányzati szint pénzügyi jogi koordinátáit.

Kutatásaim során az alábbi *kérdésekre* keresem a választ: Mit értünk az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció alatt, annak milyen főbb elemei, változásai vannak? Az Európai Unió, mint sajátos kormányzati szint vonatkozásában hogyan, milyen formában jelennek meg a gazdaságpolitika, különösen a pénzügyi politika egyes szegmensei (az ún. pénzügyi politikák megjelennek-e, ha igen, milyen sajátosságokkal az Európai Unióban)? A gazdaságpolitika egyes szegmensei hogyan változtak, milyen tendenciákkal jellemezhetők az uniós kormányzati térben? A fenti kérdések megválaszolásával a pénzügyi politika dinamikájának (változásának, fejlődésének, várható tendenciáinak) a vizsgálatára is hangsúlyt fektetek – melynek különös jelentőséget és aktualitást ad a pénzügyi válság hatására kibontakozó uniós útkeresés, az annak keretében felmerült, megoldásra váró kérdések.

Hipotézisem egyrészt, hogy az uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció nem azonos az uniós kormányzati szinten megjelenő gazdaságpolitikai elemekkel, másrészt az Európai Unió sajátos, részleges, mozaikszerű gazdaságpolitikával rendelkezik. Ezt a sajátosságot viszont nem lehet pusztán hiányos gazdaságpolitikának tekinteni, ugyanis a tagállamitól eltérő szabályozás egyedi elemeket is eredményez, gazdagítva a nemzetközi pénzügyi jog szabályrendszerét is.

A gazdaságpolitika, azon belül a pénzügyi politika egyes szegmenseinek az Európai Unió politikáiban való megjelenését az 5.2 pontban kívánom górcső alá venni. Az uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció alapvető kereteit (fogalmát, tartalmát, szükségességét) a következő szerkezeti egységben (5.1 pontban) elemzem, szabályainak

változását, ellentmondásait és formálódó új rendszerét – annak aktualitása és pénzügyi jogi sajátosságainak mindezidáig alapvetően mellőzött kutatása miatt – a III. részben részletesebben vizsgálom.

5.1 Gazdaságpolitikai együttműködés az Európai Unióban (alapvetések)

Az uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció és a gazdaságpolitika egyes szegmenseinek az EU kormányzati szintjén megjelenő kivetülései közötti viszonyt több oldalról is megközelíthetjük elméleti szinten. Nagy Csaba álláspontja szerint[550] a pénzügyi politikán belül a monetáris politikát (az euróövezeti tagállamok relációjában) a koordináció tökéletes formája jellemzi, míg a költségvetési politikát a szoros koordináció, a gazdaságpolitika más szegmensei, mint például a strukturális reformok esetében pedig alacsony szintű koordinációról, tagállami együttműködésről beszélhetünk. Ez a megközelítés visszavezethető az integrációelméletek közül a kormányközi megközelítésre, miszerint az Európai Unió a tagállamainak kormányközi együttműködésén alapuló szervezet, amely keretében a tagállami együttműködések különböző formái valósulnak meg.

Más aspektusból az Unió egy sajátos, köztes formáját testesíti meg a kormányközi és a szupranacionális együttműködési formáknak. Ez utóbbi megközelítést alapul véve és mindezt rávetítve a gazdaságpolitikára, álláspontom szerint a gazdaságpolitika az európai közösségi térben két aspektusból is vizsgálható. Egyrészt értelmezhető és elemezhető aszerint, hogy a tagállamok gazdaságpolitikájának koordinációja uniós szinten hogyan valósul meg, másrészt mint önálló kormányzati szint, az Unió milyen gazdaságpolitikai jellemzőkkel bír. Mindemellett azt is látnunk kell, hogy az Unió sajátos kormányzati szintet jelenít meg, ahol a tagállami szintet jellemző gazdaságpolitikai funkciók korlátozottan és sajátosan jelennek meg. Emellett az Unió egyes intézményei különböző szinten és módon képesek képviselni uniós érdekeket[551] –

[550] Nagy Cs., 2003: 1.

[551] Külön vita tárgyát képezheti, hogy az EU mely intézményei által megfogalmazott célokat, eszközöket, hozzáadott értékeket tekintjük uniósnak – akár a gazdaságpolitikát, akár az egyes uniós politikákat vizsgáljuk. Hiszen a Bizottság által megfogalmazott célok, javasolt eszközök stb. jelentősen eltérhetnek az Európai Parlament, a Tanács vagy éppen az Európai Tanács aktusaitól. A dolgozat keretében az uniós jogi aktusokat helyezem vizsgálataim középpontjába, és azok komplexumára, mint uniós egységre tekintek.

melynek elemzésére dolgozatomban nem térek ki, mert az politikai elemzések tárgyát kell, hogy képezze.

Az *EU keretében megvalósított gazdaságpolitikai együttműködés kereteit* jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés, mint elsődleges jogi aktus rendelkezései[552] alapján határozhatjuk meg: az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkében meghatározott célok érdekében a tagállamok és az Unió tevékenysége magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika bevezetését, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul. Ez a tevékenység tartalmazza egy közös pénz, az euró bevezetését, valamint egy egységes monetáris és árfolyam-politika meghatározását és megvalósítását is. A tagállamok pedig azzal a szándékkal folytatják gazdaságpolitikájukat, hogy az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások szerint hozzájáruljanak az uniós célkitűzések megvalósításához. Mindezeket az EU és a tagállamok a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítják meg, tiszteletben tartva a rendezett államháztartásra, a fenntartható folyó fizetési mérlegre, a monetáris feltételekre és a stabil árakra vonatkozó irányadó elveket. Az Unió céljainak elérése érdekében a tagállami gazdaságpolitikák összehangolását a belső piacra, valamint a konvergencia kritériumok által fémjelezett, hosszabb távon is fenntartható államháztartási, pénzügyi mutatókra figyelemmel kell megvalósítani.

Már a Szerződés rendelkezéseit olvasva is megállapíthatjuk, hogy az uniós acquis nem kezeli külön a tagállami gazdaságpolitikai koordinációt és az uniós kormányzati szinten megjelenő gazdaságpolitikai elemeket (pl. közös pénz, egységes monetáris és árfolyam-politika), még ha találhatunk is ellenkező tartalmú elsődleges jogi rendelkezéseket.[553] A továbbiakban ezt annyiban differenciálom, hogy az uniós szinten megjelenő sajátos gazdaságpolitikai elemeket külön vizsgálom az uniós szinten megvalósuló, de továbbra is tagállami hatáskörben maradó gazdaságpolitikai koordinációs eszközöktől. Bár a kettő egymással szoros összefüggésben és kölcsönhatásban van, álláspontom szerint

[552] EUMSz 119-120. cikk.

[553] Például az EUMSz 121. cikkének (2) bekezdése értelmében a Tanács az átfogó iránymutatások tervezetét a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájára vonatkozóan készíti. Ez azt sugallja, hogy a tagállamokon kívül az Uniónak is saját gazdaságpolitikája van. Ezen rendelkezésnél azonban a rendszertani értelmezést alapul véve sokkal fajsúlyosabb az, hogy az EUMSz gazdaságpolitikára vonatkozó rendelkezései csupán a túlnyomó részt tagállami hatáskörben maradó általános gazdaságpolitika és a tagállami fiskális politika koordinációjára vonatkozóan állapítanak meg szabályokat.

teoretikus szinten, azok eltérő jellege miatt, szükséges a megkülönböztetés, azok elkülönült vizsgálata.

Az EUMSz fenti fogalma alapján megállapítható, hogy a tagállamok gazdaságpolitikájának koordinációja *többirányú, többszintű*: nemcsak az Unió törekszik a tagállamok gazdaságpolitikájának szorosabb összehangolására és gazdasági teljesítményük tartós egymáshoz közelítésére, hanem ezzel párhuzamosan, a Szerződés értelmében „a tagállamok is közös érdekű ügynek tekintik és összehangolják gazdaságpolitikájukat."[554]
Az *uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció* területei változnak, differenciálódnak. Ezek fényében a gazdaságpolitikai együttműködés *rendszerét* jelenleg az alábbiak alkotják: a többoldalú felügyelet keretében a makrogazdasági egyensúlytalanságok felügyelete, a fiskális politikára vonatkozó előírások, a túlzott költségvetési hiány és államadósság felügyelete, a tagállamok általános gazdaságpolitikai prioritásaira és struktúrapolitikájára[555] vonatkozó iránymutatások; továbbá a pénzügyi piacok vonatkozásában az új európai pénzügyi felügyeleti struktúra keretében megvalósuló koordináció. A tagállami gazdaságpolitikák uniós szintű koordinációjának kialakulását, változásait, a gazdaságpolitika megreformált többpilléres felügyeleti rendszerét a harmadik részben részletesen vizsgálom. Jelen szerkezeti egységben az uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció szükségszerűségének vizsgálatára helyezem a hangsúlyt.

Nagy Csaba szerint[556] a tagállamok közötti gazdaságpolitikai koordináció fogalma alatt szűkebb értelemben érthetjük a közösségi (illetve uniós) jog különböző szintű jogforrásaiban megfogalmazott előírásokat, amelyek a tagállamok számára kötelezettségeket fogalmaznak meg abból a célból, hogy gazdaságpolitikájukat összehangolják. Tágabb értelemben pedig a szerző álláspontja szerint a gazdaságpolitikai koordináció a tagállami fiskális politika terén hozott döntések negatív externális hatásainak határon átnyúló kezelését (kiküszöbölését, illetve tompítását) szolgáló intézkedések összessége. Ezen *negatív externális hatásokat* pedig *a*

[554] EUMSz 121. cikk (1) bekezdés
[555] Értve ezalatt alapvetően a különböző szerkezeti reformokat (például nyugdíjrendszer, egészségügyi ellátórendszer reformja az öregedő európai társadalom által generált kihívások kezelése céljából, vagy a munkanélküliség csökkentése, a foglalkoztatást terhelő adók csökkentése a versenyképesség erősítése érdekében stb.).
[556] Nagy Cs., 2003: 1.

gazdaságpolitika egyes elemeinek különböző (a monetáris politika közösségi szintű, míg a fiskális, bér- és a strukturális politikák tagállami szintű) *hatáskörben történő gyakorlása eredményezi*. A tágabb értelemben vett definiciót annyiban egészíteném ki, hogy a negatív externális hatásokat nemcsak a tagállami szinten született fiskális politika döntések okozhatják, hanem a tagállami hatáskörben maradt gazdaságpolitika további elemei is (pl. egyes strukturális reformokra érett ágazati politikák, pénzügyi piacok), ezért azok uniós szintű koordinációja, felügyelete is szükséges.

Az uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció szükségszerűségét álláspontom szerint több tényező is indokolja. A 20. század második felétől, majd a kilencvenes évek hatalmi átrendeződésétől még inkább erősödő globalizációs folyamatok növelték a gazdaságok nyitottságát, amelyek ezáltal sérülékenyebbekké is váltak a külső gazdasági hatásokkal szemben. Emellett az európai integrációs folyamat, különösen a belső piac kiépítése erősítette a tagállamok közötti interdependenciát[557] és a határokon átnyúló externális hatásokat. A szabad tőkeáramlás belső és külső korlátainak leépítése, ezáltal a liberalizáció és a pénzpiacok erőteljes integrációja pedig csökkentette a tagállamok pénzügyi szférára gyakorolt hatását, befolyásolási képességét. A piacok feletti kontroll megtartásának igénye – a szubszidiaritás elvének is megfelelve – tovább erősíti a gazdaságpolitikai együttműködés szükségességét. A közpénzügyi elméletek aspektusából az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció szükségességét a tagállami piacok kudarcai, az elégtelen tagállami kormányzati fellépések, kormányzati kudarcok is alátámasztják.

1999. január 1-jén az EU tizenegy tagállama a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszába lépett (amihez 2011-re további hat tagállam is csatlakozott). Ez azzal járt, hogy az euróövezethez tartozó tagállamok lemondtak monetáris politikai önállóságukról és annak gyakorlását uniós, szupranacionális szintre emelték. A monetáris politikai önállóság elvesztésével párhuzamosan felerősödhet a nemzeti fiskális és ágazati strukturális politikai eszközök alkalmazásának jelentősége.[558] A gazdaság- és fiskális politikai koordináció uniós szintű szükségszerűségét igazolja az a tény, miszerint *az euróövezetben a tagállami túlköltekezésekkel szemben immáron nem képez korlátot a valuta leértékelésének veszélye*, amely az adósságállomány növekedésének hatására emelkedő kamatterhek miatt állna fenn. A monetáris és a fiskális politikai hatáskörök különböző szinten történő gyakorlásának ez az egyik legnagyobb kockázata. Ezáltal

[557] Molle, 2011: 195.
[558] Nagy Cs., 2003: 1.

ugyanis a kormányok kisebb kockázat mellett növelhetik adósságukat, hiszen annak kockázata szétterül euróövezeti szinten.[559] Ezt a jelenséget az erkölcsi kockázat (*moral hazard*) fogalmával jellemezhetjük,[560] amikor adott személy vagy szervezet nagyobb kockázatot vállal, mert az esetleg felmerülő kárt részben vagy egészben nem ő viseli. Ennek lehetősége pedig részben az *információs aszimmetria* miatt áll fenn, mert a döntést hozó (ügynök), valamint a megbízója, aki a költségeket részben vagy egészben viseli, nem azonos mértékben van informálva az ügyletről. A szociológiából ismert *közlegelők tragédiájának modelljére*[561] mindezt rávetítve megállapítható, hogy ha a dezertálók (azaz instabil makrogazdasági mutatókkal rendelkező és jelentős adósságot felhalmozó potyautas tagállamok) száma nő, nemcsak a kooperálók haszna csökken, hanem maguknak a dezertálóknak is, amely magatartás permanens és fokozódó tanúsítása magának a közlegelőnek, azaz esetünkben az euróövezetnek a fenntartását is veszélyezteti. *Az uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció szükségszerűsége tehát a gazdasági és monetáris unió célkitűzésével egyidejűleg erősödik.*

A valutaövezet kialakításával a tagállamok a gazdasági sokkhatások mérsékléséhez szükséges gazdaságpolitikai eszközök egy részét, a monetáris politika eszközrendszerének autonóm alkalmazhatóságát elveszítették. Az uniós szinten gyakorolt, az euróövezet vonatkozásában szupranacionális monetáris politika azonban *nem tudja kielégítően kezelni az egyes tagállamokban különböző módon jelentkező, úgynevezett aszimmetrikus sokkhatásokat*. Az aszimmetrikus sokkhatások azért alakulnak ki, mert az optimális valutaövezet feltételei nem vagy csak részlegesen állnak fenn. Mivel maguk a negatív makrogazdasági sokkok különböző hatásokat érhetnek el a tagállamokban, továbbá maguk a tagállamok eltérő stabilizációs eszközrendszerrel rendelkeznek és az azokra fordítható költségvetési fedezet is különböző mértékű lehet, az aszimmetrikus sokkokra a tagállamok eltérő módon reagálnak és eltérő módon tudnak reagálni. Emellett a tagállami beavatkozások elégtelensége és a tagállamok közötti szoros interdependencia miatt a gazdasági sokkhatások más tagállamokra tovagyűrűző hatása (ún. spillover effektusa) erősödhet, annak uniós szintű kezelése indokolttá válhat.[562] Ehhez azonban a monetáris unió kialakításával új, másfajta

[559] Nagy Cs., 2003: 6.
[560] Molle, 2011: 201.
[561] Erről részletesebben lásd: Hankiss, 2004: 21–27.
[562] Ezekről részletesebben lásd: Lőrincné, 2001: 249–269.; 287–312.

monetáris stabilizációs eszközökre, *jelentősebb gazdaság- és fiskális politikai stabilizátorokra van szükség.*[563]

A pénzügyi politika harmadik szegmense, a pénzügyi piacok szabályrendszerét alakító politika szintén rejt magában kockázatokat. A pénzügyi piacok szereplői – köztük például állampapírok kibocsátásával az állam is – alapvetően magánjogi szabályok alapján, egymásnak mellérendelt viszonyban végzik pénzpiaci tevékenységeiket. *A pénzügyi piacok szintén magukban hordozzák a piaci kudarcok lehetőségét.* Ilyen piaci kudarc lehet többek között az információs aszimmetria (pl. a pénzügyi piacok szereplőinek eltérő informáltsága, ezért nem optimális döntési helyzete) vagy a nem teljes piacok (pl. a biztosítások piacán a biztosító és a biztosított eltérő érdekrendszere).
A tagállamok gazdasága közötti interdependencia, valamint a tőkepiaci liberalizáció és az integrálódó pénzügyi piacok eredményeként egy tagállam pénzügyi piacán megvalósuló piaci kudarcok kihathatnak más tagállamok pénzügyi piacaira, gazdaságára is. Amennyiben ezek az externális hatások negatívak, kormányzati beavatkozás lehet indokolt. Hogyan kezeli az állam a pénzügyi piacokon megjelenő piaci kudarcokat? *Az állam a pénzügyi piacokon többfunkciós szereplő.* Nemcsak mint a gazdasági szereplők egyike van jelen, hanem mint közhatalmi szereplő is, aki a pénzügyi piacokon megjelenő piaci kudarcokat kezeli. Ennek keretében az egyes államok a pénzügyi piacaikra vonatkozóan garanciális szabályokat állapítanak meg, szabályozó hatóságokat[564] működtetnek. A spillover hatások miatt azonban szükségszerű és indokolt lehet a pénzügyi piacok tagállami felügyeletének nacionális szintek feletti együttműködése, koordinációja is, melyet jól igazol a 2007-ben, az amerikai másodrendű jelzálogpiacról kiinduló pénzügyi válság hatásainak túlcsordulása.

A fiskális és a monetáris politika különböző kormányzati szinten való gyakorlása, valamint a tagállamok integrálódó pénzügyi piacai tehát fokozottabb kockázatokat jelentenek, a piaci és kormányzati kudarcok bekövetkezésének nagyobb lehetőségét hordozzák magukban, hiszen a gazdaság kiegyensúlyozottságát csak a gazdaságpolitika egyes szegmenseinek összhangjával érhetjük el.[565] Ezen kockázatokat az Unió különböző gazdaságpolitikai koordinációs eszközök kiépítésével igyekszik kezelni. Ez

[563] A stabilizációs eszközökkel kapcsolatos megállapításom a II. rész 5.2.3.3 pontjában igazolom.
[564] Hazánkban ilyen szabályozó hatóság például a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete és a Gazdasági Versenyhivatal.
[565] Erről részletesebben lásd: Hetényi–Hünlich–Mocsáry, 2000: 112.

azt jelenti, hogy a gazdaságpolitika nemzeti hatáskörben maradó szegmenseinek szabályozását is valamelyest uniós kormányzati szintre emeli.

A szorosabb gazdaságpolitikai koordináció szükségszerűségének kérdése azonban nem új keletű kérdés az Unió történetében. Ennek tényleges megvalósulását azonban jelentősen meghatározzák a politikai, gazdasági, társadalmi körülmények. A kooperációs képesség és készség egyaránt közreható tényező lehet.[566] A még napjainkban is zajló válság az eddigi tapasztalatok alapján erősíti az uniós gazdaságpolitikai együttműködést, a reformok alapvetően az uniós szintű gazdaságpolitikai koordinációt érintik. Az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció fejlődését, eredményeit vagy éppen hiányosságait a III. részben kutatom.

5.2 A pénzügyi politika egyes szegmensei az Európai Unióban

Jelenleg az EU-ban elsődlegesen a tagállami gazdaságpolitikák uniós szintű koordinációja valósul meg, a gazdaságpolitika uniós szintű manifesztumaként leginkább a sajátos uniós kormányzati szerepeket megtestesítő támogatáspolitikát és a közös valutát bevezető tagállamok relációjában megvalósuló szupranacionális jellegű monetáris politikát tekintem, uniós szinten érdemi gazdasági kormányzásról pedig álláspontom szerint – az egyedi, de mégis korlátolt gazdaságpolitika okán – egyelőre nem beszélhetünk.

Véleményem szerint az Európai Unióban nemcsak a tagállamok gazdaságpolitikai koordinációja többszintű, hanem a gazdaságpolitika is. Ennek megvalósulása alapjaiban közös gazdasági cél- és eszközrendszer szerint működő kormányzati szinteket feltételez. Az Unió által megvalósított fiskális és monetáris politikai intézkedések rendszere álláspontom szerint egy sui generis, sajátos uniós gazdaságpolitikát körvonalaz. Az EU korlátolt autoritással való felruházása miatt azonban az uniós gazdaságpolitika a hagyományos állami gazdaságpolitikához képest szűkebb, azok elemeit csak részlegesen (mozaikszerűen) és eltérő intenzitással valósítja meg. Ezt viszont nem lehet pusztán hiányos gazdaságpolitikának tekinteni, ugyanis *a tagállamitól eltérő szabályozás új elemeket is eredményez, gazdagítva a nemzetközi pénzügyi jog rendszerét*. Az alábbiakban az Európai Unió kapcsán a pénzügyi politika egyes

[566] A kooperáció szükségességére egyben veszélyeire egy másik társadalmi csapda, a fogoly-dilemma is felhívja a figyelmet. Erről lásd: Hankiss, 2004: 14–21., 31–51.

szegmenseinek, a monetáris és a fiskális politikának a megjelenési formáit helyezem ezért vizsgálataim középpontjába.

5.2.1 Az Európai Unió monetáris politikájának alapjai

Az EU monetáris politikájának leírása során csak az alapvető gazdaságpolitikai, pénzügyi jogi elemek rendszerezésére koncentrálok, a monetáris politika részletesebb vizsgálata nem célom. Másrészt az EU monetáris politikájához kapcsolódóan egyes kérdésköröket a dolgozat további részeiben elemzek, ezért ezen pont keretében csak utalásszerűen térek ki rájuk.

Az európai integrációban a monetáris politikai együttműködés fokozatos mélyülésével kialakult a monetáris unió. A monetáris politikai együttműködés szabályozásának változását a Maastrichti Szerződéssel bezárólag a gazdaságpolitikai koordináció (III. rész 1. pont) keretében vizsgálom. A Maastrichti Szerződésben meghatározottak szerint ugyanis a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszától, 1999-től az euróövezethez csatlakozó tagállamok monetáris politikai önállóságukról lemondva[567] közös valutát vezettek be.[568] A monetáris politika tehát szupranacionális jelleggel uniós hatáskörbe került, ami viszont csak az eurót alkalmazó tagállamok relációjában áll fenn. Az uniós monetáris politikának ez adja jelenleg horizontálisan korlátozott voltát. Ezt tovább árnyalja az a tény, hogy Angliát és Dániát leszámítva valamennyi még euróövezeten kívüli tagállam köteles a konvergencia-kritériumok teljesülése esetén az euróövezethez csatlakozni. Az euróövezeten kívüli államok számára az euró bevezetése tehát főszabály szerint nem opcionális, még ha annak időpontját maguk a tagállamok alakíthatják is.[569] Emellett az EKB valamennyi tagállam – így az euróövezeten kívüli államok – vonatkozásában is rendelkezik jogosítványokkal, amely keretében említhető az EKB-val való konzultációs kötelezettség és az EKB véleményezési jogköre. Sajátos rendelkezése a Szerződésnek az EUMSz 127. cikkének (6) bekezdése, amely lehetővé teszi az EKB hatáskörének kiterjesztését a pénzügyi piacok prudenciális felügyelete tekintetében. Ez felveti azt a kérdést is, hogy a pénzügyi piacok felügyelete tekintetében az EU milyen

[567] Az euróövezeti tagállamok immáron nem élhetnek a monetáris politika hagyományos eszközeivel (így például recesszió idején nemzeti hatáskörben nem bocsáthatnak ki pótlólagosan pénzt, nem értékelhetik le a valutát stb.).

[568] Ehhez a kérdéskörhöz kapcsolódnak a monetáris unió elméletei, az optimális valutaövezet uniós megvalósulásának vizsgálata, az euró használatának kérdései (ezekről lásd a II. rész 4. pontját), továbbá a GMU kiépítésének szakaszai is (erről lásd III. rész 1.2.1.4 pontját).

[569] 2011-ben Észtország euróövezethez történő csatlakozása által a 27 uniós tagállam közül immáron 17 ország az eurót, mint kizárólagos nemzeti fizetőeszközt alkalmazza.

intézményi modellt (monetáris hatóságtól elkülönült vagy integrált felügyeleti struktúrát) kíván képviselni. Először is szükséges leszögezni, hogy a pénzügyi piacok felügyeletének szabályai kezdetlegesek, bár valamelyest megerősödtek a válság hatására hozott reformok eredményeként. A kialakított felügyeleti rendszerben az EKB feladat- és hatásköre meghatározó, de nem kizárólagos, valamint egyes felügyeleti típusok esetén eltérő (a makroprudenciális felügyelet keretében erősebb).[570]

A monetáris politika elsődleges jogi szabályai az alábbiakat fektetik le: a monetáris unió megvalósításának célját,[571] a monetáris politika tekintetében az Unió kizárólagos hatáskörét,[572] az európai monetáris politika intézményi szabályait[573] és az uniós hatáskörbe tartozó monetáris politika tartalmát.[574]

A monetáris politika és a gazdaságpolitika rész-egész viszonyrendszere keretében fontosnak tartom végül hangsúlyozni, hogy a Központi Bankok Európai Rendszere alapvető, elsődleges céljának, *az árstabilitás fenntartásának a veszélyeztetése nélkül támogatja az Unión belüli általános gazdaságpolitikát*, hogy hozzájáruljon az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikkében megállapított uniós célkitűzések megvalósításához.[575] Hasonlóan tehát a nemzeti szabályozáshoz, a monetáris politikai függetlenség[576] – melynek biztosítása a kormányzati fiskális politika és a monetáris politika időbeli inkonzisztenciája miatt is szükségszerű – sérelme nélkül a monetáris hatóság támogatja a gazdaságpolitikai célokat, hogy megvalósulhasson egy összehangolt, rövid és hosszabb távon egyaránt stabil gazdaságirányítás.

---

[570] Erről részletesebben lásd: III. rész 2.1.5 pont).

[571] EUSz 3. cikk (4) bekezdés.

[572] EUMSz 3. cikk (1) bekezdés c) pont.

[573] EUSz 13. cikkének (1) bekezdés, EUMSz 282-284. cikkei. A Központi Bankok Európai Rendszerét az Európai Központi Bank és a nemzeti központi bankok alkotják, a KBER irányítását pedig az Európai Központi Bank döntéshozó szervei, a Kormányzótanács és az Igazgatóság látja el. A monetáris politikai döntések keretében gyakorolható közhatalmi aktusok elsődleges jogosultja tehát az EKB. Az uniós monetáris politika további intézményi szereplője a Tanács, amely az euróövezeten belüli tagállamok relációjában különböző – köztük monetáris politikai – intézkedéseket foganatosíthat (EUMSz 136-138. cikkek). E kapcsán megemlíthető a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság is, amely a Tanács szerve és alapvetően előkészítő, szakmai tanácsadó, véleményező jogkörrel bír a gazdaságpolitika összehangolásának elősegítése érdekében (e kapcsán lásd pl.: EUMSz 134. cikk (2) és (4) bekezdés, EUMSz 126. cikk (4) bekezdés, EUMSz 143. cikk (1) bekezdés).

[574] Ezek a gazdasági és monetáris unióra vonatkozó közös rendelkezések (EUMSz 119. cikk), a monetáris politika keretében gyakorolható feladat- és hatásköri szabályok az euróövezeti tagállamok vonatkozásában (EUMSz 127-133., 136-138. cikkek) és az eltéréssel rendelkező tagállamok kapcsán (EUMSz 139-142. cikkek). A fizetési nehézségek kezelésének szabályai (EUMSz 143-144. cikkek), valamint a tagállami hatáskörben maradt pénzügyi politika tilalmi szabályai (EUMSz 123-126. cikkek) álláspontom szerint csak közvetve kapcsolhatók a monetáris politikához.

[575] EUMSZ 127. cikk (1) bekezdés.

[576] A jegybanki függetlenség biztosítását jogi konvergenciakritériumnak nevezi Angyal Zoltán. Erről részletesebben lásd: Angyal, 2007.

Az uniós gazdaságpolitika egyik meghatározó eleme a szupranacionális hatáskörbe került monetáris politika, viszont jelentős hiányossága az uniós hatáskörök korlátozottsága a fiskális politika tekintetében. Ez uniós és tagállami szinten is félkarú gazdaságirányítást eredményez, az európai kormányzati térben való működőképességének a biztosítása napjaink egyik legnagyobb kihívása. Ezért a továbbiakban a fiskális politika sajátosságait kívánom meghatározni az EU vonatkozásában, majd külön rész keretében elemzem az említett kihívásra adott eddigi uniós válaszokat, a kapcsolódó szabályozás változását, legújabb reformjait.

5.2.2 Az Európai Unió költségvetési politikájának főbb pénzügyi jogi sajátosságai

A *fiskális politika kérdésköre* álláspontom szerint többféleképpen megközelíthető. Szűkebb értelemben fiskális politika az EU vonatkozásában az alábbi jogintézményekben jelenik meg: az Unió költségvetése, illetve az Unió működését biztosító bevételek és kiadások rendszerének többéves és éves mechanizmusai.

Tágabb értelemben azonban az EU által meghatározott sajátos közpolitikai célok és prioritások megvalósulását biztosító komplex pénzügyi eszközrendszerként is definiálhatjuk, amely magában foglalja az EU költségvetését és ahhoz kapcsolódóan az uniós közpolitikák által meghatározott támogatások rendszerét, összefüggéseit; valamint egyes költségvetésen kívüli pénzügyi intézményeket is (pl. az Európai Beruházási Bank, az Európai Fejlesztési Alap vagy éppen a középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus szabályrendszerét). Az adópolitika uniós szinten közvetlenül csupán az uniós alkalmazottakra kivetett személyi jövedelemadó keretében jelenik meg.[577] Közvetve az adóharmonizáció is kihat az uniós pénzügyekre, ennek eredményeként a tagállamok hozzáadott érték típusú adó alapján történő költségvetési befizetései is megjelennek a közös költségvetés bevételei között. Hangsúlyozandó azonban, hogy a tagállami adók eddigi harmonizációja alapvetően a belső piaci jogharmonizációhoz kapcsolódik,[578] nem az uniós költségvetési joghoz.

Külön kérdés lehetne, hogy vajon a költségvetésen belül, mint kiadási elem jelenik-e meg a támogatáspolitika, vagy fordítva, a támogatáspolitika középtávú (stratégiai) és éves kivetülései csupán a költségvetési tételek. Álláspontom szerint mindkét megközelítés helytálló lehet. Hangsúlyozandónak tartom, hogy stratégiai, legalább

[577] Erről lásd: a Tanács 260/68/EGK, Euratom, ESZAK rendelete.
[578] Erről lásd: Erdős É., 2008: 105–125.

középtávú fiskális tervezés esetén a költségvetési politika, valamint az adó- és támogatáspolitika egymásra tekintettel, együtt alkotnak koherens, stabil és kiszámítható rendszert. Az EU-ban a költségvetési és a támogatáspolitika tekintetében ez példaértékűen megjelenik. Ezzel ellentétben tagállami szinten számos esetben (így hazánkban is) az adó- és támogatáspolitika a politikai konjunktúra ciklusokhoz képest is rövidebb időintervallumban kerül meghatározásra, sokszor évről-évre, a költségvetési törvények által meghatározottan változik. Ez csökkenti a jogbiztonságot, hátráltatja a kiszámítható, koncepcionális, stabil és fenntartható fiskális politika megvalósulását, fenntartását is.

A *szűkebb megközelítést (miszerint az EU fiskális politikája az Unió költségvetési politikájában jelenik meg funkcionális tartalommal*) erősíti az, hogy a pénzügyi keretre és a költségvetési ciklusra vonatkozó szerződéses rendelkezések az EUMSz gazdaságpolitikára vonatkozó rendelkezésein kívül szabályozottak. Az EUMSz gazdasági és monetáris politikára vonatkozó rendelkezései (EUMSz 119 - 144. cikk)[579] között nem találkozhatunk az uniós költségvetéshez kapcsolódó szabályokkal. Azonban fiskális jellegű szabályokkal igen. Egyrészt a gazdasági és monetáris unió biztosítékaként fiskális politikai tilalmakat állapítanak meg az EUMSz 123-125. cikkei: a 123. cikk a monetáris finanszírozás tilalmát (beleértve az Európai Központi Bankot és a tagállami központi bankokat is), a 124. cikk a pénzügyi szervezetekhez történő kiváltságos hozzáférés tilalmát, a 125. cikk pedig az ún. ki nem segítési záradékot. Ezen rendelkezések alapvetően a fegyelmezett tagállami költségvetési politika relációjában megfogalmazott tilalmak, nem az EU költségvetésével kapcsolatos követelmények – leszámítva, hogy a ki nem segítés szabályába beleértendő az is, hogy a tagállami kötelezettségekért való helytállás az uniós költségvetésből sem valósulhat meg. Az EUMSz 122. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi a természeti csapások vagy rendkívüli események esetén az uniós pénzügyi támogatás nyújtását, annak finanszírozási hátteréről azonban nem rendelkezik. Végül az EUMSz 143. cikk (2) bekezdése a kölcsönös segítségnyújtás keretében a tagállami hitelnyújtás lehetőségét biztosítja. Az EUMSz gazdasági és monetáris politikára vonatkozó rendelkezései tehát az uniós költségvetésre nem terjednek ki, uniós szinten fiskális hatásai viszont lehetnek (ezen jogintézményeket részletesebben a III. rész keretében vizsgálom).

[579] Az Unió belső politikái és tevékenységei című harmadik, legnagyobb részen belül a VIII. Cím: Gazdaság- és monetáris politika.

A költségvetési politika elsődleges jogi szabályrendszere azonban nemcsak annyiban sajátos, hogy nem a gazdasági és monetáris politika keretében szabályozott, hanem hogy a tágabb értelemben vett fiskális politikához kapcsolható elemek az EUMSz-ben szétszórtan szabályozottak. Így például az adózásra vonatkozó közös szabályok, a költségvetési támogatások egyes ágazati vagy horizontális politikához kapcsolt elemei stb. a harmadik részen belül, mint uniós belső politikák szabályozottak, másrészt azonban a pénzügyi rendelkezések (azaz a többéves pénzügyi keretre és a költségvetési ciklusra vonatkozó rendelkezések) külön szerkezeti egységként, a hatodik rész keretében vannak szabályozva. A fiskális politika szabályrendszere tehát különbözik és rendszertanilag is elkülönül a monetáris politikától. Uniós szintű, komplex fiskális politika tehát elsődleges jogi normák szintjén nem jelenik meg, mely azt is alátámasztja, hogy *mindezidáig az Unió vonatkozásában csak szűkebb értelemben tekintenek a fiskális politikára*.

A gazdasági és monetáris unió sajátosságai között említendő továbbá *a fiskális és monetáris politikai integráció különböző szintű megvalósulása* is. Amint azt fentebb már megállapítottuk, az euróövezeti államok tekintetében az EU szupranacionális jelleggel szabályozza a monetáris politikát, az uniós monetáris politika korlátozottsága itt tehát az eurózónán kívüli államok miatt lép fel. Az uniós *költségvetési politika* kapcsán azonban másfajta, elsődlegesen *kvalitatív korlátokat* kell számba venni. Ezek közül az alábbiakat emelném ki:

Ad 1) A tradicionális állami funkciók, ennek keretében nemzeti szinten a költségvetésből finanszírozott közjavak (mint például a honvédelem, az oktatás, egészségügy, szociális ügyek) nem, vagy csak csírájában jelennek meg az uniós költségvetés tételei között. Ez a szubszidiaritás elvéből[580] is levezethető, a Lisszaboni Szerződés értelmében pedig már *explicit* formában is megjelenő, deklarált elve az Uniónak: „az Unió tiszteletben tartja (többek között) a tagállamok nemzeti identitását és az alapvető állami funkciókat."[581]

Ad 2) Az uniós költségvetés nagysága a tagállamok nemzeti jövedelméhez képest viszonylag alacsony (melyet az előző pont részben indokolhat). Az uniós költségvetés bevételeinek maximális mértéke (2007-től a tagállamok GNI-nak maximum 1,24%-a)[582]

[580] Erről lásd: Fazekas, 2004: 69–91.
[581] EUMSz 4. cikk (2) bekezdés
[582] Az összes tagállam GNI-je összegének 1,24%-át nem haladhatja meg az éves kifizetési előirányzatokat fedező, a Közösségek számára allokált saját források teljes összege. Forrás: a Tanács 2007/436/EK, Euratom határozata, 3. cikk (1)-(2) bekezdés.

jelentősen elmarad a tagállamok centralizációs rátájától. Mivel az uniós költségvetés egyik alapelve a nullszaldós költségvetési egyenleg,[583] így az EU újraelosztási hányada, a GNI maximum 1,24%-a szintén alacsony a tagállami újraelosztási hányadokhoz képest.[584] (Ha egy állam liberális gazdaságpolitikai nézeteket vall, a centralizációs ráta és az újraelosztási hányad értéke akkor is 25-35% körüli, aktív állami szerepvállalás, jóléti gazdaságpolitika esetében ezek az értékek pedig 50-60% körüliek is lehetnek.) Részben a kedvezőtlen nemzetközi gazdasági környezet, a recesszió várható elhúzódása és a tagállami költségvetési megszorítások miatt, továbbá az eddigi bizottsági javaslatok alapján[585] is feltételezhető, hogy a következő költségvetési ciklusban (2014-2020 között) nem várható az uniós költségvetés növekvő centralizációja. Sőt! A Bizottság COM(2011)739 javaslata a saját források felső korlátját a kifizetési előirányzatok tekintetében a tagállami GNI-k összegének az 1,23%-ában, míg a kötelezettségvállalási előirányzatok tekintetében a tagállami GNI-k összegének az 1,29%-ában javasolja megállapítani. Ezek a korábbi 1,24% és 1,31%-hoz képest csökkenő értékek, amelyek tovább csökkenhetnek, ha figyelembe vesszük, hogy a bizottsági javaslatok további vitáját követően általában redukálódnak a költségvetés keretei. *Az uniós költségvetési politika hatóköre a közeljövőben tehát várhatóan nem tágul, annak csak bizonyos fokú belső átrendeződése prognosztizálható.*

Ad 3) A költségvetési politika továbbra is *elsődlegesen tagállami hatáskör*, a nemzeti kormányok jelentős autonómiával rendelkeznek fiskális politikájukat illetően.

Ad 4) Az *Európai Unió költségvetését meghatározó eljárási mechanizmusok* komplex, sajátos szabályrendszert alkotnak. Ennek keretében az EU saját forrásainak a rendszeréről való döntéshozatal tulajdonképpen egy sajátos nemzetközi megállapodás keretében jön létre,[586] a többéves kiadási tételeket, azok abszolút határát meghatározó pénzügyi keret elfogadása pedig továbbra sem a hagyományos, ún. közösségi eljárásrend alapján történik.[587] Az uniós költségvetési eljárásrend egyes lépései nem

[583] EUMSz 310. cikk (1) bekezdés harmadik francia albekezdés.
[584] Vö.: Nugent, 2010: 401.
[585] A Bizottságnak a 2014-2020-as többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatai, valamint az Európai Unió költségvetésének hozzáadott értékéről szóló bizottsági munkadokumentuma egyaránt a jelenlegi 1,24% alatti értékben határozzák meg a következő hét éves periódus centralizációs rátáját. Ezekről lásd: COM(2011)398; COM(2011)500; SEC(2011)867.
[586] Ez a kérdéskör az EU keretében megvalósuló vámunió pénzügyi jogi aspektusainak vizsgálata kapcsán már vizsgálat tárgyát képezte.
[587] A Lisszaboni Szerződés módosított az uniós költségvetés kiadási tételeit jelenleg hét évre determináló többéves pénzügyi keret elfogadásának eljárásrendjén. Míg azt korábban (az akár több évig is elhúzódó, elsődlegesen az Európai Tanács keretei között folyó tárgyalásokat követően) intézményközi megállapodás keretében a Bizottság, a Tanács és a Parlament fogadta el, az EUMSz 312. cikkének (2)

rendes jogalkotási eljárásrend keretében születnek, valamennyi kívül esik az Unió intézményeinek hatalmi egyensúlyát leginkább biztosító rendes jogalkotási eljárásrend köréből. Ez alól csupán az EU éves költségvetésének elfogadása lehet kivétel, amely tekintetében a Lisszaboni Szerződés csökkentette a *demokratikus deficitet* azáltal, hogy immáron a Tanács és a Parlament együtt különleges jogalkotási eljárás keretében hozzák meg az éves költségvetésről a döntést, bizonyos esetekben erősebb parlamenti jogkörökkel![588]

Ad 5) Szabályozástani szempontból érdekes továbbá, hogy az éves költségvetésről szóló parlamenti és tanácsi döntésnek nincs formális aktusa, tulajdonképpen csak politikai kötelezettség a Bizottság felé. Ez magyarázható a költségvetés sajátos jogi természetével, amely alapján az elfogadott költségvetésre, csakúgy mint a többéves pénzügyi keretre, nem alapítható jog.

Ad 6) Az Európai Uniónak alapvetően *nincs saját adókivetési joga, adójoga és adóigazgatása,*[589] *továbbá saját forrásainak (bevételeinek) rendszere* azért is *vitatott*, mert az 1988-ban bevezetett GNI alapú tagállami hozzájárulások növekvő, valamint a költségvetés bevételeinek belső arányait tekintve meghatározó és túlnyomó hányada[590] az önálló jogcímen kivethető uniós bevételeket, az EU pénzügyi autonómiáját alapjaiban gyengítik.

A fentiek nem zárják ki a sui generis uniós költségvetési politika létét, azonban jelentős korlátozottságáról tanúskodnak.

A fenti fiskális politikai elemek, illetve korlátok azonban *ellenérvekkel* részben vitathatók – megadva és igazolva egyúttal az Európai Unió, mint gazdasági integráció költségvetési politikájának sajátosságait is:

Ad 1) Amint azt a következő szerkezeti egységben is látni fogjuk, az uniós pénzügyi föderalizmus keretében *az Európai Unióban az államháztartási funkciók sajátosan jelennek meg*. Ezalatt részben egyes államháztartási funkciók hiányát, illetve jelentős hiányosságait (pl. stabilizációs, allokációs funkció), részben az államháztartási funkciók egyedi megvalósulását értem (pl. az uniós közpolitikák a tagállamitól eltérő

---

bekezdése értelmében a többéves pénzügyi keretet a Tanács által különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendelet határozza meg. A Tanács az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően, főszabály szerint egyhangúan határoz.

[588] EUMSz 314. cikk 7. d) pontjának megvalósulása esetén.

[589] Kivétel ez alól az eurokraták jövedelmének uniós megadóztatása (erről lásd: I. rész 2.1.1 pont).

[590] 2011-ben a GNI alapú bevételek az EU bevételeinek a 79%-át tették ki. Forrás: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/budget_folder/budget_2011_hu.pdf (2011.12.03.)

redisztribúciós funkciót eredményeznek). Mivel a hagyományos és a jóléti, szociális kiadások, valamint a stabilizációs funkció nem vagy nem meghatározó mértékben jelenik meg az uniós közpénzügyekben, az EU költségvetésének szűkössége kevésbé vitatható. Az Európai Unió költségvetésének hozzáadott értékéről szóló 2011. évi bizottsági munkadokumentum is felhívja ezekre a figyelmet és *az uniós költségvetést fejlesztési költségvetésként definiálja*.[591] Meg kell jegyezni azonban azt, hogy jelen megállapításom pozitív (tehát nem normatív) megközelítésű, a jelenlegi rendszert veszi alapul, ezzel a hiányzó, illetve hiányos államháztartási funkciók uniós szinten való megjelenésének szükségszerűsége körüli vitákat és ellentmondásokat most figyelmen kívül hagyom.

Ad 2) Az uniós költségvetés kiadási főösszegének megítélése más szempontból is jelentős mértékben viszonyítási alap függvénye. Ugyanis, ha a nemzetközi szervezetek költségvetésének általános nagyságát és funkcióit vesszük alapul, annak viszonylatában az EU jelentős többletforrásokkal és többletfunkciókkal rendelkezik, az *EU költségvetése ezért eltér a nemzetközi intézményekre jellemző működési költségvetésektől* (az EU költségvetését alapvetően fejlesztési költségvetésnek nevezhetjük). Fontos továbbá azt is megjegyezni, hogy az uniós költségvetés tételei *a kezdetektől fogva, abszolút értékben folyamatos növekedést* mutatnak.

Ad 3) A *tagállami fiskális politikák önállósága tekintetében szintén fennáll a viszonylagosság és a korlátozottság*, ugyanis a Maastrichti Szerződés hatályba lépése óta, és különösen a Stabilitási és Növekedési Egyezmény elfogadását követően több költségvetési korlátot emeltek be az uniós acquis-ba (ezeket részletesebben a III. részben vizsgálom). Emellett annak is tanúi lehetünk, hogy a válság, mely globális szinten is az állami szerepvállalás felerősödését eredményezte, az uniós kormányzati hatáskörök újragondolásának, átértékelésének szükségszerűségére is felhívta a figyelmet. A reformfolyamat 2011 végére már számos megállapodást, jogszabálycsomagot eredményezett, melyekben a fegyelmezettebb és koordináltabb tagállami fiskális politika iránti igény fogalmazódik meg.[592] A tagállami fiskális politikák fokozottabb koordinációját viszont megkülönböztetem az uniós fiskális politikától, amely kapcsán fentebb megállapításra került, hogy azt csak szűkebb

[591] SEC(2011)867, 2.

[592] A tagállami költségvetés politikák fokozottabb koordinációját biztosítják a válság hatására hozott reformcsomag kapcsolódó elemei: a Tanács 2011/85/EU irányelve; az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU és 1175/2011/EU rendelete, valamint a Tanács 1177/2011/EU rendelete. Ezekről részletesebben lásd: III. rész 2. pont.

értelemben tárgyalhatjuk és keretei előreláthatóan nem tágulnak, csupán a kiadások struktúrájának valamilyen fokú átrendeződése várható.

Ad 4) Fontos és külön hangsúlyozandó, hogy a Maastrichti Szerződés hatálybalépése óta az elsődleges jog szintjén biztosított a kormányzati szintek pénzügyi felelősségének lehatárolása – a másik tagállam kötelezettségeiért való helytállás tilalma.[593]

Ad 5) Az Európai Unió költségvetési joga kapcsán hiátusként került megállapításra, hogy az alapvető anyagi és eljárásjogi döntések nem az Unió intézményeinek hatalmi egyensúlyát alapvetően biztosító rendes jogalkotási eljárásrend keretében születnek. A Parlament költségvetési döntéshozatali jogköre mégis bővül, hatáskörének erősödését leginkább az éves költségvetés elfogadásának új szabályai jelzik.[594] E kapcsán említhető, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig a kiadások között megkülönböztették a kötelező (pl. agrárpolitika kiadásai) és a nem kötelező kiadásokat (pl. regionális politika kiadásai). Ezen kiadástípusokon belül a nem kötelező kiadások tekintetében a Parlament beleszólása a Tanácshoz képest nagyobb volt, a költségvetés-tervezet második olvasata keretében ő véglegesíthette a nem kötelező kiadásokat.[595] Ekkor tehát a nem kötelező kiadások esetében a parlamenti hatáskör, ezáltal a demokratikus legitimáció is erősebb volt. Jelenleg valamennyi költségvetési kiadáshoz kapcsolódóan azonos jogkörök illetik meg a Parlamentet és a Tanácsot. Pozitívumként megállapítható, hogy az Európai Unió a bevételeiről[596] és kiadásairól saját döntéshozatali rendjében határoz, továbbá költségvetésének végrehajtását és ellenőrzését részben saját szervei útján végzi. Figyelemre méltó emellett például a költségvetés végrehajtásának ellenőrzésével kapcsolatos azon parlamenti jogosítvány, amely keretében – ellentétben a hazai költségvetési szabályokkal – érdemi mentesítési joggal bír a költségvetés bizottsági végrehajtásának a felelőssége alól. A *demokratikus deficit tehát az uniós költségvetési jog relációjában is csökkent, bár a költségvetési jog egyes területein (pl. bevételekről való döntés esetében) még mindig jelentősebb, mint az uniós közpolitikák vonatkozásában általában.*

[593] EUMSz 125. cikk. A no bail out szabályt az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordinációt vizsgáló III. rész 1.2.1.2 pontjában még részletesebben elemzem.
[594] Erről lásd: EUMSz 314. cikk 7. d) pont.
[595] Az Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződése, 272. cikk (6) bekezdés.
[596] A saját források rendszerére vonatkozó eljárás szabályait a Lisszaboni Szerződés emelte elsődleges jogi szintre (EUMSz 311. cikk második francia albekezdés). Ezen döntéshozatali eljárás jellegzetességeit a II. rész 2.2.3 pontja keretében már vizsgáltam.

Ad 6) A *saját források rendszerének átalakítása* már régóta napirenden lévő, mindmáig megválaszolatlan kérdés.[597] A Lisszaboni Szerződés következtében az elsődleges jogi aktusok között[598] lett szabályozva a saját források rendszerének módosítására irányuló eljárás (beleértve új források bevezetésének és meglévő források eltörlésének a lehetőségét is). A saját források rendszerének legújabb módosítására irányuló bizottsági javaslatcsomag[599] *az uniós költségvetés jelenlegi finanszírozási rendszerének egy komplex reformprogramját irányozza elő.* A javaslatok három fő célja a tagállami hozzájárulások egyszerűsítése, új saját források bevezetése és a korrekciós mechanizmusok módosítása, azok fokozatos kivezetése. A 2011. június 29. és november 9. között benyújtott bizottsági javaslatok értelmében a 2014-2020 közötti költségvetési ciklusban bevezetésre kerülne egy új saját forrás, az ún. pénzügyi tranzakciós adó-alapú saját forrás, amely az azt szabályozandó tanácsi irányelvben meghatározott minimális mérték erejéig az EU költségvetésének bevételét képezné. A pénzügyi tranzakciós adót, a meglévő, de módosítandó[600] hozzáadottérték-alapú adó saját forrással együtt a tagállami hatóságok szednék be, és azok minimumban meghatározott adóalapja után lennének kötelesek a tagállamok az uniós költségvetésbe befizetni. Emellett a Bizottság módosítana a vámbevételek EU és az azt beszedő tagállamok közötti megosztási rendszerén is . Álláspontja szerint ugyanis a vámok beszedési költségeinek fedezése céljából a vámokat beszedő tagállamoknál maradó 25%-os átalány egy rejtett korrekciós mechanizmus, ezért annak 10%-ra való csökkentését kezdeményezte, ami tulajdonképpen a 2001. előtt alkalmazott rendszerhez való visszatérést eredményezné. A Bizottsági javaslat a korrekciós mechanizmus átalakítása keretében az Egyesült Királyság, Németország, Hollandia és Svédország javára átalányösszegben megállapított ideiglenes korrekciót engedélyezne a 2014-2020 közötti időszakban, melynek fedezetét a többi tagállam GNI-alapú befizetéséből

[597] A saját források rendszerének reformja közkedvelt témája a hazai szakirodalomnak is. Erről lásd például: Iván, 2007; Kengyel, 2008; Halász, 2010.
[598] EUMSz 311. cikk harmadik és negyedik francia albekezdése.
[599] Az uniós költségvetés félidei felülvizsgálatáról szóló bizottsági jelentés már érintette a saját források rendszerének átalakítását, megfogalmazta annak fő céljait. Erről lásd: COM(2010)700; COM(2011)510; COM(2011)511; COM(2011)512; COM(2011)594; COM(2011) 737; COM(2011)738. Ezek mellett 2011. november 9-én a Bizottság korábbi javaslatait módosító javaslatokat is elfogadott: COM(2011)739; COM(2011)740.
[600] A COM(2011)739 értelmében a tagállami hozzáadottérték-alapú adó általános adókulcsa alapján beszedett adóbevétel 2%-át kellene a tagállamoknak az Uniós költségvetésbe befizetni (a jelenlegi 0,3% helyett).

képeznék.[601] A saját források rendszerének átalakítására irányuló bizottsági javaslatok elfogadása esetén pozitív előjelű változás lenne a GNI-alapú tagállami befizetések saját források rendszerén belüli arányának csökkenése, csakúgy, mint a tradicionális bevételeknek az uniós költségvetést megillető növekvő hányada, hiszen ezek által *erősödne az EU pénzügyi autonómiája*. A javaslat szerinti két adóalapú saját forrás befizetése a tagállamokat kötelezné, tehát az új, ún. pénzügyi tranzakciós adó-alapú saját forrás bevezetése továbbra sem keletkeztetne uniós adómegállapítási jogot. Mindemellett, hogy az uniós adómegállapítási jog jelentősen növelné az EU pénzügyi autonómiáját, a jelenlegi javaslat szerinti *adótranszfer* kapcsán viszont megállapítható, hogy az adminisztratív terhek csökkentésének adózási elvét segítené elő, hiszen az adó beszedési költsége – amennyiben a minimumot meghaladóan tagállami adóbevételként is funkcionálna a pénzügyi tranzakciós adó – nem duplikálódna.

Ad 7) Fontos kiemelni az uniós költségvetési jog tekintetében a pénzügyi autonómia és az intézményi egyensúly változásai mellett *az egységes és stratégiai költségvetés felé haladás egyértelmű tendenciáját* is. Míg 1958-ban az ESZAK-nak, az EGK-nak és az EURATOM-nak elkülönült intézmény- és költségvetési rendszere volt, addig az 1970-es luxemburgi szerződéssel lezárt folyamat eredményeként a három közösség intézményrendszere és költségvetése is többnyire egységesült. Az ESZAK részbeni elkülönülésének a szervezet 2002-es megszűnése vetett véget, ekkortól beszélhetünk valójában egységes költségvetésről. Külön vizsgálható azonban az a kérdés, hogy egyes uniós pénzeszközök költségvetésen kívüli helye mennyiben indokolt. Az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap, sajátos funkcióik miatt a költségvetéstől elkülönülten kezelendők. Az Európai Fejlesztési Alap pénzeszközeinek szeparációját azonban vitatom.[602]

Az egységes költségvetés felé haladás mellett a *stratégiai költségvetés kialakítása* is meghatározó lépése volt az uniós költségvetési jog történetének. Többéves, középtávú stratégiai költségvetésről 1988 óta beszélhetünk, amelyről a Delors I. reformprogram keretében döntöttek.[603] A többéves költségvetési tervezés kialakítása álláspontom szerint szoros összefüggésben van a regionális politika költségvetési preferenciájának a markáns erősödésével, amiről szintén ezen reformprogram keretében döntöttek. Az

[601] A COM(2011)739 javaslat szerint a négy ország GNI-alapú befizetését 2014-2020 között az alábbiak szerint csökkentenék: az Egyesült Királyság esetében 3.600 millió euróval, Németország esetében 2.500 millió euróval, Hollandia esetében 1.050 millió euróval és Svédország esetében 350 millió euróval.
[602] Erről lásd: II. rész 1.1 pont.
[603] Horváth, 2003: 336–338.

összefüggés pedig abban rejlik, hogy a pénzügyi menedzsment technikák (stratégiai tervezés, program- és projektmenedzsment stb.) alkalmazásával a költségvetés egyre jelentősebb részét kitevő fejlesztési kiadások hatékonyabb és eredményesebb forrásallokációja érhető el. A középtávú költségvetési stratégiák mellett 2000-től hosszú távú stratégiaalkotásról is beszélhetünk, megjegyezve azonban, hogy ezen hosszabb távú (10 éves) tervek (Lisszaboni Stratégia 2010, Európa 2020) kevésbé éreztetik hatásukat az uniós költségvetési politikában, hiszen a célok meghatározó része alapvetően tagállami hatáskörben maradt politikák (pl. K+F politika) támogatásának növelését irányozzák elő.

Ad 8) Az Európai Unió költségvetési politikájának egyik egyedi vonása, hogy a *tevékenységalapú, funkcionális költségvetési tervezés*[604] *során* az egyes uniós *közpolitikákhoz* több évre előre meghatározott szabályrendszer alapján működő *pénzeszközöket rendel*. Ezen pénzeszközök főszabály szerint koherens rendszert alkotnak, azonban az egyes pénzeszközök között mégis vannak átfedések, a szabályozásban logikátlan elemek (erre példaként szolgálhat az uniós szabályozás alapján a kohéziós politika keretein belül szabályozott Európai Unió Szolidaritási Alapja).[605]

Ad 9) Az uniós támogatáspolitikához rendelt alapok keretében *elsődlegesen felhasználáshoz kötött, vissza nem térítendő céltámogatások* allokációjára, valamint az EU költésgvetésén kívül, de az uniós közpénzügyek keretében jelentős összegű, *fejlesztési célú közvetlen*[606] *támogatások* (hitel – és kockázati tőke nyújtása, garancia vállalása stb.) nyújtására kerül sor. Megállapítható tehát, hogy a felhasználási kötöttség nélküli, általános célú, a tagállam, illetve a kedvezményezett számára jelentős diszkrecionalitást biztosító tömbtámogatások, normatív alapú szubvenciók, működési támogatások és segélyek nem jellemzőek az EU támogatásaira.[607] Ez alól például egyes hagyományos agrártámogatások képezhetnek kivételt.[608]

Ad 10) Az Európai Unió által nyújtott támogatások jogszerű, valamint hatékony és eredményes felhasználásának biztosítására szigorú pénzügyi ellenőrzési rendszert

[604] Az éves költségvetésben a Bizottság költségvetését tárgyaló 3. szakaszban jelennek meg általában az uniós közpolitikák költségvetési adatai. Erről lásd: http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-hu.htm (2011.12.05.)
[605] A Tanács 2012/2002/EK rendelete.
[606] Erről lásd: II. rész 5.2.3.2 pont.
[607] Molle, 2011: 85–88.
[608] Csűrös, 2006: 43–44.; Csűrös, 2007b: 36.

építettek ki, melynek magas adminisztrációs költsége részben a nemzetek feletti forrásallokációba vetett *bizalom fenntartásának opportunity costja*.[609]

Az EU költségvetési politikájának sajátos anyagi és eljárásjogi szabályai, funkciói és technikái a fenti megállapítások alapján igazolódtak. Tágabb értelemben vett fiskális politika esetén vizsgálat tárgyát képezhetné az uniós vámpolitika is, amit a vámunió kapcsán már részletesen elemeztem. Az adóharmonizációja pedig nem képezi kutatásaim tárgyát.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a jelentős korlátok közé szorított uniós költségvetési politika számos esetben nóvumot jelent a közpénzügyi szabályok rendszerében. Az Unió költségvetési politikájának ugyanis a cél-, eszköz- és az ezekhez rendelt szabályrendszere is sajátos. Ezen komplex, sajátos költségvetési szabályok pedig új és érdekes dimenzióját adják az intraintegrációs pénzügyi jognak.

5.2.3 A pénzügyi föderalizmus kérdései az Európai Unió dimenzióban

Egyik hipotézisem, hogy az Európai Unióban a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok az államháztartás funkcióinak sajátos megjelenéseit eredményezik. A gazdaságpolitikai koordináció stabilizációs célú pénzeszközei alapvetően az uniós költségvetésen kívül jelennek meg. Az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció nemzetközi pénzügyi jogi sajátosságainak meghatározása és a pénzügyi föderalizmus vizsgálata során került megfogalmazásra az a még megválaszolatlan kérdés, hogy vajon az uniós közpolitikák, illetve az EU költségvetési politikája által milyen államháztartási funkciók jelennek meg az Európai Unió, mint sajátos kormányzati szint vonatkozásában és ezek hatással vannak-e az eddigi kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok rendszerére. Emellett előrevetítettem az előző szerkezeti egységben, hogy az Európai Unióban az államháztartási funkciók sajátosan jelennek meg. Az eddigiek alapján, rendszerező jelleggel (nem részletekbe menően) kívánom a jelenlegi uniós kormányzati szint keretében az egyes államháztartási funkciók sajátosságait megragadni.

[609] Vigvári A.–Vigvári G., 2008: 304.

Az Európai Unió, mint sajátos kormányzati szint feladat- és hatásköre, bár alapításától kezdve fokozatosan bővült, mégis korlátozott. Feladat- és hatáskörét tekintve korlátozott terjedelme mellett azok tartalma is egyedi, eltér a tagállami kormányzati funkcióktól, azok struktúrájától. A hatáskör-átruházás, a szubszidiaritás és az arányosság elvén[610] alapuló tagállami felhatalmazástól való függőség ezáltal *sajátos, fordított föderációt* eredményez, melyet valamelyest ellensúlyozhat az elsőbbség és az előfoglalás elve, valamint a rugalmassági klauzula.[611] Ehhez hasonul az Európai Unió *fiskális rendszere is, amely „fejletlen, középszinten túlsúlyos* rendszert"[612] alkot, azaz a meghatározó szint ma is a nemzetállamok központi költségvetése. A szubnacionális szintek, azok költségvetése az Unióban rendkívül heterogén képet mutat. Ezen kormányzati szintek felértékelődésére többek között hat az Európai Unió regionális politikájának támogatási rendszere is. További kölcsönhatásnak lehetünk tanúi az államháztartási folyamatok, reformok terén is. A GMU keretében kialakult és napjainkban változó gazdaságpolitikai koordináció immáron érzékenyebb, tagállami hatáskörben lévő struktúrapolitikai kérdéseket érint. Ez nemcsak az együttműködés módszereinek változására hat ki, hanem egyúttal elvárásokat, irányokat fogalmaz meg a nemzeti gazdaságpolitikák irányába. A tagállami államháztartási reformfolyamatok pedig visszahathatnak az uniós pénzügyekre, a valutaövezet fejlődésére. Ez lehet kvantitavív (gondoljunk pl. a magas államadósság és az államházartási hiány miatt bevezetett struktúrapolitikai reformokra, azok többletköltsége következtében változó tagállami hozzájárulási képességre, készségre) és kvalitatív változás is (pl. az elöregedő társadalom problémájának kezelése céljából átértékelt kormányzati szerepek mind tagállami, mind uniós szinten). A különböző kormányzati szintek közötti államháztartási funkciók megosztása, azok tartalma és változása, valamint kölcsönhatásai tehát fundamentális elemei az Európai Unió keretében megvalósuló gazdaságpolitikai együttműködésnek, ezért ezek vizsgálata szintén részét kell, hogy képezze az európai regionális gazdasági integráció pénzügyi jogi vizsgálatának. A pénzügyi föderalizmus államháztartási kérdésekre helyezi a hangsúlyt, ennek keretében a pénzügyi föderalizmust alapvetően az EU költségvetési, illetve támogatáspolitikájához kapcsolódóan tárgyalom.

[610] EUSz 5. cikk.
[611] Ezekről még lásd: Csűrös, 2009: 78.
[612] Vigvári A.–Vigvári G., 2008: 304.

5.2.3.1 Az allokációs funkció megjelenése az Európai Unió költségvetésében

Az allokációs funkció kérdésében a piaci kudarcok (pl. kollektív javak, externáliák) természete, azok kormányzati kezelése, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elve ad alapvetően eligazodást.[613] A közösségi javaknak van egy meghatározott köre, amely nemzeti határokon átnyúló területi dimenzióval bír, ezért azok kormányzati kezelése megvalósulhat kormányközi vagy szupranacionális szinten is. Ugyanis egy méretgazdaságosabb egység létrehozásával lehetővé válik a negatív externális hatások internalizálása – egyes közösségi javak és szolgáltatások nemzetek feletti szinten (legyen ez akár globális vagy regionális) vélhetően hatékonyabban és eredményesebben kezelhetők. Az országhatárokon átívelő negatív területi externális hatások nőnek a globalizáció következtében felerősödő gazdasági interdependencia miatt, ezek spillover hatása a kormányzati kezelést is nemzetek feletti szinten teszi szükségessé. Ezek alapján állítható, hogy ma már léteznek regionális, illetve nemzetközi közjavak,[614] amelyek köre egyes álláspontok szerint[615] a globalizáció és a regionalizáció erősödése miatt nőni fog (maga a regionalizáció, ennek keretében pedig a regionális integrációk nem a kereskedelemről, hanem a regionális közjavak menedzseléséről fog szólni). Ilyen közjószág, közérdek megjelenhet a természeti erőforrások megőrzése, a környezetvédelem, az ellátásbiztonság körében egyaránt – utóbbit a megfelelő minőségű és mennyiségű mezőgazdasági termékek biztosítása és az energiaellátás biztonsága keretében is érthetjük. Az uniós szabályozás és a közjavak viszonya több aspektusból is megközelíthető. Egyrészt az európai közjavak kormányzati kezelésének egyik módja a szabályozás. Másrészt az ennek keretében kialakított uniós jogrend (pl. a belső piaci jogharmonizáció) maga is közjószágként értelmezhető,[616] amelynek alkalmazási, kikényszerítési költségei megjelennek a pénzügyi keret adminisztatív kiadásai között.

A nemzeti szint feletti kormányzati egységek, szervezetek emellett közfeladatként olyan funkciókat is felvállalhatnak, amelyeket az államok kormányai kevésbé vállalnak fel – azok hosszú távon való megtérülése vagy éppen a költségvetési kapacitások korlátozottsága miatt. (Előbbi szorosan összefügg a közösségi döntéselméletek

[613] Vö.: Vigvári A.–Vigvári G., 2008: 307.
[614] Vö.: Samuelson–Nordhaus, 2005: 281.
[615] Szentes, 2009: 280; Vigvári, 2008: 307.
[616] Az uniós jog közjószágként való értelmezésének a lehetőségére dr. Várnay Ernő Professzor Úr hívta fel a figyelmem.

keretében meghatározott politikai konjunktúraciklus-modellel.) Ezek közé sorolható a környezetvédelmi és közlekedési infrastrukturális beruházások és a kutatás-fejlesztés is.

Az *allokációs funkció az Európai Unió költségvetésében* nem meghatározó, de tetten érhető. Szignifikáns jelenléte jelenlegi közpolitikai rendszerében azért is tűnik indokolatlannak, mert a hagyományos jóléti funkciók (pl. szociális ügyek, oktatás és egészségügy) tagállami hatáskörben maradtak, azokat az „EU tiszteletben tartja."[617] Az viszont vita tárgyát képezheti, hogy vajon a nagy ellátó rendszerek keretében nyújtott közösségi javak és szolgáltatások allokációja – az uniós kormányzati szintet is beleértve – valójában melyik kormányzati szinten, illetve szinteken valósítható meg a leghatékonyabban és legeredményesebben. Az Európai Unió, illetve tagállamai a nemzetek feletti allokációs funkció szükségességét több ponton is felismerték és az allokációs funkció megvalósítását biztosították – valamilyen mértékben.

A környezetvédelem és a kutatás-fejlesztés, a fenntartható fejlődés és a versenyképesség az Unió hosszú távú stratégiai terveiben (Lisszaboni Stratégia, Európa 2020) kulcsfontosságú tényezőként definiált elemek. Az Európa 2020 stratégia keretében előirányzott cél, többek között, hogy 2020-ra a köz- és magánforrásokból származó kutatási, fejlesztési és innovációs beruházások szintjének el kell érnie az Unió GDP-jének 3%-át. Ez mind a tagállami, mind az uniós költségvetésre jövőbeli többletterheket ró. A környezetvédelem és a K+F politika azonban alapvetően tagállami hatáskörben maradt, így az ezekhez kapcsolódó közösségi javak és szolgáltatások allokációja is alapvetően tagállami szinten biztosított jelenleg. Pozitív irányú elmozdulásnak azonban tanúi lehetünk, hiszen horizontális közösségi politikaként több uniós közpolitika támogatási rendszerébe integrálták feltételeit. Így az uniós költségvetés két legnagyobb kiadási tétele, a kohéziós politika és az agrárpolitika feltételrendszerébe is szervesen beépültek.

Közvetve tehát *a környezetvédelem* megjelenik a Közös Agrárpolitikán belül az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Halászati Alap által pályázati alapon nyújtott támogatások feltételei között, valamint a kohéziós politika keretében nyújtott támogatási rendszerben is. 2007-től a kohéziós politika immáron alapelvi szinten[618] is biztosítja a fenntartható fejlődés, valamint a környezetvédelem és a környezeti állapot javításának előmozdítását uniós szinten, emellett a környezetvédelem

[617] EUMSz 4. cikk (2) bekezdés
[618] A Tanács 1083/2006/EK rendelete, 17. cikk

célja *közvetlenebbül* is megjelenik a Kohéziós Alapok keretében támogatott nagy összegű közlekedési és környezetvédelmi infrastrukturális programokban, projektekben. Az *uniós költségvetésben közvetlenül a környezetvédelem céljára elkülönített összegekkel* is találkozhatunk, bár azok összege a közvetett támogatások szintjéhez képest kevésbé jelentős. 2007-től ugyanis a Közös Agrárpolitika támogatásainak 1%-át közvetlenül a környezetvédelemre fordított kiadások fedezésére különítették el (ez kb. 3.700 millió euró 2007-2013 között).[619]

A *kutatás-fejlesztéshez kapcsolódó uniós költségvetési kiadások* összegének meghatározása szintén nehéz, ugyanis a környezetvédelemhez hasonlóan a K+F támogatások *közvetve* több uniós közpolitika támogatási rendszerében megjelennek, különösen a kohéziós politika pénzeszközeinek allokációja során. *Közvetlenül* a kutatás-fejlesztésre elkülönített forrásokkal a 2007-2013 közötti többéves pénzügyi keret kiadási struktúrájában a Fenntartható növekedés elnevezésű 1. fejezet Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért című a. alfejezetében találkozhatunk. A közvetlen K+F kiadások 1.a alfejezeten belüli aránya kb. 50%, ami hozzávetőlegesen 37.000 millió euró 2007-2013 között.[620] Az eddigiek alapján megállapíthatjuk, hogy mindkét politika – még ha nem is markánsan, de – megjelenik közvetve és közvetlenül is az uniós költségvetési kiadások között. Egymáshoz képest a K+F politikát szolgáló közvetlen (!) kiadások tízszer nagyobbak, a közvetett kiadások nehezen számszerűsíthetők.

Az allokációs funkció keretében biztosított uniós közjavak köre azonban a Közös Agrárpolitika keretében jelenik meg a legmarkánsabban. Már a Közösség megalapításakor (illetve az 1955-ös messinai konferencián) döntöttek arról, hogy a mezőgazdaságot is belefoglalják a közös piac rendszerébe. Ennek legfőbb oka, hogy az agrárszektorhoz számos közösségi érdek fűződik annak multifunkcionalitása miatt. A mezőgazdasági termelékenység növelésének célja (agrármodernizációs cél) mellett célként és funkcióként jelenik meg az életminőséghez való hozzájárulás (élelmiszerpolitikai cél), az élelmiszer-ellátás biztonságának garantálása (ellátásbiztonsági cél), a mezőgazdasági termelés környezeti és világkereskedelmi kockázatainak kezelése (piacstabilizálási cél), a vidéki táj, vidéki kultúra és arculat megőrzése, az elvándorlás csökkentése (fenntarthatósági cél) és az agrárágazatban

[619] Csűrös, 2010a: 116.
[620] Csűrös, 2010a: 114.

dolgozók elfogadható jövedelem- és életszínvonalának biztosítása (jövedelempolitikai cél) is.[621] Az agrárszektor jövedelemstabilizációjához szükséges kormányzati beavatkozást igazolja az *Engel törvény* is, amely értelmében a technikai fejlődés hatására a mezőgazdasági termelés nőtt, de ezzel nem tartott lépést az élelmiszerkereslet a mezőgazdasági jövedelem (felfelé) rugalmatlan volta miatt. Az agrárárak így csökkenő tendenciájúak, az agrárjövedelmek pedig relatív alacsonyak.[622]

Az agrárpolitikához kapcsolódó allokációs funkció költségvetési eszközei változtak, piackonformabbá váltak – ebben jelentős közrehatása volt a GATT-nak, illetve a WTO-nak (integrációk kölcsönhatása). A korábbi ártámogatási rendszer dominanciája helyett egyre inkább a közvetlen jövedelemtámogatási, illetve az egységes területalapú támogatási rendszer válik elterjedtté. Emellett a Közös Agrárpolitikán belül a struktúrapolitikából kinövő vidékfejlesztési politika a KAP második pillérrévé vált, ezzel összefüggésben pedig támogatottsági arányának fokozatos növelése (ez 2007-2013-ra a KAP támogatásainak kb. 27%-ára nőtt)[623] az agrártámogatási rendszerben a pályázati alapon működő, komplexebb, pl. környezetvédelmi szempontok érvényesítését biztosító forrásallokáció előretörését is biztosítja.[624] Azonban mind a mai napig elmondható, hogy az agrártámogatások jelentős részt bázisfinanszírozáson alapuló, klasszikus normatív[625] finanszírozást jelentenek.

A kiterjedt agrártámogatások létjogosultsága mára erősen vitatott. Az agrártámogatások rendszere már több évtizede kisléptékű átalakításokkal módosul, de mindmáig számos feszültséget, ellentmondást hordoz magában. A viták a költségvetési tárgyalásokon is felszínre kerülnek, leginkább az agrárpolitika uniós költségvetésen belüli magas támogatottsága kapcsán. Bár a ’70-es évek közös költségvetésének 80%-os részesedése a 2007-2013-as ciklusra kb. 43%-ra csökkent, a költségvetési kiadások abszolút értékben permanens emelkedést mutattak, illetve mutatnak.[626] Egyes álláspontok szerint[627] a Közös Agrárpolitika a fiskális föderalizmus elveivel sem támasztható alá. Álláspontom szerint a környezetvédelmi és vidékfejlesztési célok preferálásával ez az ellentmondás enyhíthető, így a KAP-on belül a vidékfejlesztés támogatottsági arányának növelése indokolt.

[621] Vö.: Halmosi, 2009: 835–837.
[622] Kocziszky, 2008: 45.
[623] Csűrös, 2010a: 116.
[624] Csűrös, 2007a: 109–110.
[625] Vigvári A.–Vigvári G., 2008: 304.
[626] Csűrös, 2007a: 104–105.
[627] Vigvári A.–Vigvári G., 2008: 308.

A Közös Agrárpolitika keretében az allokációs funkció mellett megjelenik a többi államháztartási funkció is, bár kevésbé olyan markánsan. A közös költségvetésben az allokációs funkció mellett a szabályozó funkció is először az agrárpolitikában realizálódott. A regulatív funkció az agrárpolitikában például az egységes piaci rendtartás uniós szabályrendszerében jelenik meg. A redisztribúciós funkció leginkább a struktúrapolitikából kinövő vidékfejlesztési politikában, a stabilizációs funkció pedig az agrártámogatások piacstabilizációs hatásában is tetten érhető (az agrártermelés ciklikusságának és kockázatainak kezelése céljából).

5.2.3.2 A redisztribúciós funkció megjelenése az Európai Unió költségvetésében

A redisztribúciós funkció az EU költségvetésében alapvetően a regionális politika keretében realizálódik. A gazdasági, szociális és területi kohézió erősítése céljából az Unió jelentős fejlesztési forrásokkal igyekszik az egyenlőtlenségeket csökkenteni. A kohéziós politika keretében a redisztribúció indokoltságát, korlátozottságát, az újraelosztás megvalósulásának irányait, formáit és pénzeszközeinek változásait vizsgálom.

Az integráció-elméletek vizsgálata során megállapításra került, hogy az egységes belső piac, valamint a gazdasági és monetáris unió megvalósítása növelheti a meglévő fejlettségbeli különbségeket, ezért ezen negatív externális hatások kormányzati kezelést tesznek szükségessé. A fejlettségbeli különbségek növekedése nemcsak a szorosabb gazdasági együttműködésnek képezi gátját, hanem a nem teljes piacokra jellemző piaci elégtelenségeket is szül. Mivel az externális területi hatások a tagállami határokon átívelők lehetnek és magukat a piaci kudarcokat is az integráció eredményezi, ezért azok uniós szintű kormányzati kezelése *indokolt lehet*. Míg az agrárpolitika a belső piac kiépítésének részeként került közösségi szintre, addig a regionális politika a kiépülő belső piac negatív hatásainak kezelése céljából nyújt támogatásokat. Amíg tehát az agrárpolitika és a belső piac joga párhuzamos, egymást erősítő hatásként ragadható meg, addig a regionális politika a belső piaccal ellentétes hatást kíván elérni. Megállapítható, hogy regionális politika hatásaként a belső piacnál említett piaci elégtelenségek (tőke és munkaerő mobilitásának korlátozottsága) csökkenthetők, ezáltal

a Tiebout modell[628] (másképp a lábbal szavazás) jobban érvényesülhet. Azonban a regionális politika jelenlegi támogatási rendszerének hatékony és eredményes volta dolgozatomnak nem képezi tárgyát.

A költségvetés redisztribúciós funkciójának kiteljesedése több szempontból is *korlátozott*. Abszolút korlátként a költségvetés bevételeinek és kiadásainak maximalizálása említhető,[629] emellett pl. a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig a költségvetési szabályokban limitálták a nem kötelező kiadások (köztük a regionális politikához kapcsolódó kiadások) éves növekedési ütemét is.[630] Közvetett korlátként nevesíthető a brit visszatérítési rendszer és ehhez kapcsolódóan a költségvetésbe épített korrekciós mechanizmusok is, amelyek a költségvetési politika redisztribúcióját csökkentik. Emellett egyes álláspontok szerint[631] a 2007-től bevezetett, versenyképesség javítását célzó 1.a költségvetési alfejezet kiadásai a fejlettebb tagállamok kompenzációjaként is funkcionálhatnak (ennek tényleges megvalósulását a támogatási ciklus lezárultát követően vizsgálhatjuk megalapozottan). *A redisztribúciós funkció mindazonáltal a kohéziós politika költségvetésen belüli arányának növekedésével az EU költségvetésében erősödik.* A regionális politika költségvetésen belüli arányának növekedését az alábbi táblázat kiválóan szemlélteti.

19. táblázat

Az agrárpolitika és a strukturális politika támogatottsági aránya a Közösség költségvetésében (1975-2013; %)

Támogatott terület	1975	1980	1985	1989	1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013
Agrár-politika	70,9	68,6	68,4	57,7	52,4	47,8	44,1	42,96
Regionális politika	6,2	11,0	12,8	18,8	30,7	33,7	36,9	35,64 *+8,57*

Forrás: saját szerkesztés

A táblázatban a regionális politika 2007-2013 közötti kiadásainak megosztása arra utal, hogy az újonnan bevezetett 1.a jelölésű kiadási csoport (összkiadás 8,57%-a) részben az eddigi belső politikák által lefedett, azt kiegészített területeket finanszírozza (pl. oktatáspolitika), részben pedig lefedi a kohéziós politika prioritásait (például a

[628] Szalai, 2002: 424–440., 426–428.
[629] A Tanács 2007/436/EK, Euratom határozata, 3. cikk (1)-(2) bekezdés.
[630] Az Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződése 272. cikk (9) bekezdés.
[631] Csűrös, 2007: 116.

transzeurópai hálózatok fejlesztésével).[632] Az 1.a alfejezetnek tehát elsődlegesen nem célja a kohézió, a kohéziós politika prioritásaihoz való hozzájárulása pedig egyelőre nem számszerűsíthető.

A költségvetés kiadási fejezeteinek összegét és belső arányait vizsgálva megállapítható, hogy mind az agrárpolitikához, mind a regionális politikához kapcsolódó két költségvetési fejezet tendenciaszerűen abszolút értékben nő, költségvetésen belüli támogatottságuk aránya viszont ellenkező irányban változik (az agrártámogatások aránya csökken, a regionális támogatások aránya viszont nő a költségvetésen belül). A jelenlegi költségvetési periódusra ezért immáron elmondható, hogy az alapvetően allokációs és regulatív funkciót megvalósító agrártámogatások, valamint a redisztribúciós funkciót realizáló kohéziós támogatások azonos fajsúllyal jelennek meg az EU költségvetésében.

A regionális politika keretében az *újraelosztás különböző irányú* lehet. Az újraelosztás leginkább területi alapú (a kohéziós támogatások 81,5%-a a konvergencia célkitűzés keretében a fejlődésben legelmaradottabb NUTS II régiók és a Kohéziós tagállamok fejlesztési támogatására irányul).[633] Ez összefüggésbe hozható a területi externáliák kezelésének kérdéskörével és a támogatások koncentrációjának alapelvével is. Emellett a regionális politika támogatási rendszere a társadalmi csoportok közötti újraelosztást is megvalósítja, hiszen az Európai Szociális Alap támogatásai a különböző hátrányos helyzetű csoportok társadalmi és munkaerőpiaci integrációjának előmozdítását is célozza.[634] A piac gazdasági szereplői közötti újraelosztás pedig olyan szempontból valósul meg például, hogy a regionális politika a kis- és középvállalkozásokat preferáltabban kezeli a többi piaci szereplőhöz képest.

A regionális politika jelenlegi *pénzeszközei* a strukturális alapok (Európai Regionális Fejlesztési Alap és Európai Szociális Alap), valamint a Kohéziós Alap. A kohéziós politika céljainak megvalósulásához emellett az Európai Beruházási Bank (EBB) és az Európai Beruházási Alap (EBA) is hozzájárul. Legfontosabb különbség a regionális politika alapjai és az Európai Beruházási Bank csoport között, hogy az utóbbi az uniós költségvetésen kívüli elem, nem csak az EU regionális politikáját támogatja, a regionális politikához kapcsolódóan pedig alapvetően visszatérítendő támogatásokat

[632] Csűrös, 2010a: 113.
[633] Csűrös, 2007a: 122.
[634] Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete, 3. cikk.

nyújt. Az Európai Beruházási Bank csoport hitelintézeti funkciójából adódóan, az EBB és az EBA[635] által allokált összegek alapvetően közvetlen támogatások. A közvetlen támogatások esetében a jogviszony az Unió és a kedvezményezett között közvetlenül jön létre, ezáltal a jogviszonyra tagállami jog nem alkalmazható; a közvetett támogatások differentia specificaja, hogy azokat nem közvetlenül a Közösség szervein keresztül folyósítják, hanem a tagállamok közigazgatási szerveinek közreműködésével.[636] A közvetett támogatások tagállami szabályrendszerét a megosztott végrehajtás is indokolja.

Megjegyezhető továbbá, hogy *a támogatási jogviszony szereplői, valamint a támogatási formák és technikák is differenciálódnak.* A forrásallokációban ugyanis nemcsak mint kedvezményezett, hanem mint közvetítő és finanszírozó intézmény is megjelenhetnek nem kormányzati szereplők, piaci aktorok. Új, a kohéziós politika sajátos jogintézményeként nevesíthetők egyes *pénzügyi konstrukciók* (pl. a Jeremie és a Jessica), amelyek keretében vállalati hitel, kockázati tőke- és garancianyújtással foglalkozó pénzügyi közvetítő intézmények, illetve városfejlesztési holdingalapok jelennek meg. Ezen speciális szaktudással rendelkező intézmények, szervezetek kormányzati szektoron kívüli szereplők is lehetnek és erősítik – még ha nem is szignifikánsan – a visszatérítendő támogatások arányát a fejlesztési támogatások rendszerében.[637] Ezen sajátos finanszírozási módok által lehetővé válik az is, hogy adott projekt, illetve program megvalósításához a kedvezményezett önereje mellett a strukturális alapok, az Európai Beruházási Bank, a társfinanszírozás miatt az érintett tagállam, valamint a holdingalaphoz hozzájáruló helyi önkormányzatok és pénzintézetek is pénzügyi hozzájárulást nyújtsanak. Sajátos továbbfejlődési irányt körvonalazhat emellett az urbanizációs menedzsment is. Az urbanizációs folyamatok vizsgálatával, a város és környéke szerepének előtérbe kerülésével az uniós fejlesztési források egy része a városkörnyéki igazgatás relációjában (a régiók, illetve a vidéki területek alapegységei helyett) a város és környéke kapcsolatára helyezi a hangsúlyt. Tendenciaként említhető tehát *a többcsatornás finanszírozás módszereinek, technikáinak fejlesztése, a forrásallokáció komplexitásának fokozása*.

[635] Az EBA pl. a KKV szektornak nyújtott kedvezményes kamatozású kölcsönök nyújtásához pénzügyi közvetítő intézményeket vesz igénybe (Magyarországon ezt a funkciót az MFB bankcsoporthoz tartozó Magyar Vállalkozásfinanszírozási Zrt. látja el).
[636] Radnóczy, 2004: 85–88.
[637] Csűrös, 2010b: 197–198.

A kohéziós politika támogatási rendszere alapvetően pályázati alapon működtetett, mely alkalmazza a program- és projektmenedzsment technikáit. Fontos emellett hangsúlyozni, hogy a *kohéziós támogatások nem pusztán jóléti transzferek, segélyek*,[638] mint az a tagállami kormányzatok szociális ellátásaira jellemző például. A támogatások folyósításának komplex feltételrendszere (pl. érdekeltség erősítése önrésszel, fenntartási kötelezettség stb.) a *helyzetbehozó fejlesztés célját*, az önjáró fejlődés feltételeinek megteremtését szolgálja. A regionális politika támogatásai tehát célhoz, feltételhez kötött támogatások.

A regionális politika *elosztási mechanizmusai, technikái kihatnak a tagállamok központi és szubnacionális szintjeinek szabályozási, feladatellátási és finanszírozási rendszerére*. A közfeladat-ellátás hagyományos szereplői (akár mint kedvezményezett, akár mint végrehajtó szervek) a projektciklus-menedzsment által új elvárásokkal szembesülhetnek, hatáskörei kiegészülhetnek, a közfeladat-ellátás hagyományos dimenzióit átlépve menedzsment technikák alkalmazását építik be működési folyamataikba. Ezen feladatellátási technikák pedig az eredeti finanszírozási rendszerre és intézményi struktúrára is hatással lehetnek, különösen, ha az uniós támogatások végrehajtásának intézményei részben vagy egészben megegyeznek a hagyományos államháztartási szereplőkkel.[639]

Az uniós költségvetés redisztribúciós funkciója tehát alapvetően a kohéziós politika keretében jelenik meg, de *más politikákhoz is kapcsolható közvetve* (pl. foglalkoztatás- és szociális politika, agrárpolitika stb.). A redisztribúciós politika vonatkozásában külön hangsúlyoznám az Európai Unió külpolitikai rendszerében megjelenő fejlesztési és együttműködési támogatásokat. Az uniós fejlesztéspolitika belső dimenziójaként meghatározott kohéziós politika mellett ugyanis az uniós fejlesztéspolitika másik, külső dimenziója az *uniós nemzetközi fejlesztéspolitika is redisztribúciós funkcióval bír*. Az EU (külső) fejlesztéspolitikája a világgazdaság relációjában valósít meg területi alapon redisztribúciót. Ennek pénzeszközei részben az uniós költségvetésen belül (annak negyedik fejezetében, illetve tartalékai között), részben azon kívül jelennek meg.

[638] Kengyel, 2008: 152.
[639] Ez a II. rész 3.4.3 pontjában is vizsgálat tárgyát képezi.

Költségvetésen kívüli eszközei az Európai Fejlesztési Alap és az Európai Beruházási Bank.[640]

A redisztribúciós funkció a költségvetés abszolút értékének, és a költségvetésen belül a kohéziós támogatások arányának növekedésével erősödik, azonban a saját bevételek abszolút korlátaira tekintettel továbbra is korlátolt a tagállami transzfermechanizmusokhoz képest. Az EU regionális politikájához kapcsolódó célok, eszközök, finanszírozási technikák emellett a tagállamitól eltérő, egyben változó redisztribúciós politikát képviselnek, melyek hatással bírnak a tagállamok szabályozási, feladatellátási és finanszírozási rendszerére.

5.2.3.3 A stabilizációs funkció kérdésköre az Európai Unió pénzügyeiben

A gazdaságpolitika keretében a fiskális és a monetáris politika is szolgál stabilizációs célokat, de az államháztartás keretében a stabilizációs funkciót csupán a fiskális politika vonatkozásában vizsgálhatjuk. Ezen szerkezeti egység keretében először az uniós elsődleges jog relációjában vizsgálom a stabilizációs cél megjelenését, majd a gazdaságpolitika különböző uniós szegmenseiben (gazdaságpolitikai együttműködés és monetáris politika, költségvetési politika) vizsgálom a stabilizáció eszközeit – elsődlegesen a finanszírozás kormányzási módszerére tekintettel.

A stabilizációs funkció a gazdaságokat érő, különböző eredetű, jellegű és időbeli lefutású sokkhatásokat hivatott kezelni (beleértve a gazdaság ciklikusságából adódó recessziót, a pénzügyi, illetve gazdasági válságot és a természeti katasztrófát is). A *stabilizáció célja* már a kezdetektől megjelenik az elsődleges jogi dokumentumokban. Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Római Szerződés alapelveket szabályozó 2. cikke ugyanis deklarálja: a „Közösség feladata, hogy a közös piac létrehozásával, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését, valamint a tagállamai közötti kapcsolatok szorosabbá tételét.” Jelenleg az EUSz 3. cikkének (3) bekezdése és az EUMSz

[640] Az EU nemzetközi fejlesztéspolitikájával, illetve a fejlesztési és együttműködési támogatások pénzügyi jogi sajátosságaival a II. rész 1.1 pontjában foglalkozom részletesen.

Preambulumának 5. francia bekezdése is stabilitási célokat, elveket fogalmaz meg. A Szerződések a stabilizációs célok megvalósítását alapvetően a gazdasági és monetáris unió keretében, a monetáris politika és a tagállamok gazdaságpolitikáinak összehangolása által irányozzák elő. Ezen célokat alapvetően a gazdaság- és monetáris politika keretében (EUMSz 119-144. cikk) megfogalmazott rendelkezések szolgálják, melyek (Molle tipológiáját alapul véve) *a tagállami gazdaság- és fiskális politika vonatkozásában elsődlegesen a koordináció (bizonyos elemeiben a reguláció), a monetáris politika kapcsán pedig a reguláció és a koordináció kormányzási módszerét alkalmazzák.*

A *monetáris politika stabilizációs funkciójaként* Molle elsődlegesen az árstabilitás célját határozza meg, egyéb célok között pedig a monetáris rendszer és a pénzügyi rendszer (értve ezalatt a pénzügyi piacok rendszerének) stabilitását nevesíti.[641] Stabilitási célok az euróövezeti tagság feltételrendszerében (a konvergencia kritériumok keretében) is megjelennek. A monetáris politika stabilizációs funkciója kapcsán Molle arra a megállapításra jut, hogy az Európai Központi Bank az árstabilitás és a monetáris rendszer stabilitása kapcsán 2011-ig alapvetően teljesítette a stabilizációs célokat, viszont az Unió a pénzügyi piacok stabilitása terén – jelentősen korlátozott jogköreire is tekintettel – megbukott, jelenleg is folyik a szigorúbb szabályozási és koordinációs rendszer átalakításának kísérlete.

A gazdaság- és fiskális politikai együttműködés terén is megjelenik a stabilizációs cél. Az immáron az európai szemeszter keretében működtetett makrogazdasági és fiskális politikai kooperáció, valamint a rendkívüli helyzetek gazdaságpolitika keretében történő kezelésének eszközei napjainkban fokozódó jelentőségre tesznek szert.
Az európai szemeszter mechanizmusának jelenleg is formálódó, erősödő koordinációs és regulatív módszerei stabilizációs hatásúak. Ehhez a finanszírozás módszere úgy társulhat, hogy a (III. részben részletesebben tárgyalt) prevenciós és a korrekciós mechanizmusok keretében szankciók szabhatók ki, amelyek az EU költségvetésének egyéb bevételét képezik.
A gazdaságpolitikai együttműködés keretében felállított pénzügyi politikai korlátok álláspontom szerint a regulatív módszerrel szintén szorosan kapcsolódnak a

[641] Molle, 2011: 210.

stabilizációs funkcióhoz.[642] A Maastrichti Szerződéssel bevezetett és azóta szinte változás nélkül elsődleges jogi szinten szabályozott tilalom a közszféra monetáris finanszírozásának tilalma (EUMSz 123. cikk), a pénzügyi szervezetekhez történő kiváltságos hozzáférés tilalma (EUMSz 124. cikk) és a tagállamok kötelezettségeiért való helytállás tilalma (EUMSz 125. cikk). Ezen tilalmak a negatív szabályozás (tiltó) módszerével kívánják biztosítani a független monetáris politikát és a felelős tagállami fiskális politikát.

A rendkívüli helyzetek gazdaságpolitikai együttműködés keretében történő kezelése (EUMSz 122., 143. és 144. cikk) pedig álláspontom szerint elsődlegesen a finanszírozás módszeréhez kapcsolódó stabilizációs hatással bír, amely egyúttal sajátos koordinatív funkciót is magára ölthet. Ezen megállapításaim igazolására az alábbi, illetve a III. részben kifejtett szabályozások elemzése szolgál.

A rendkívüli helyzetek uniós szintű kezelése céljából több pénzügyi mechanizmus kialakítására is sor került. Az EUMSz 143. cikke lehetővé teszi, hogy a fizetési mérleg egyensúlyhiányából vagy a deviza típusából adódóan nehézségekkel küzdő euróövezeten kívüli (!) tagállamok a kölcsönös segítségnyújtás keretében más tagállamok által nyújtott korlátozott mértékű hitelt vegyenek fel. Ehhez kapcsolódóan, bár más elsődleges jogalapot megjelölve (akkori EKSz 308. cikk, jelenleg EUMSz 352. cikk) szabályozta újra a Tanács 332/2002/EK rendeletével *a tagállamok fizetési mérlegéhez kapcsolódó középtávú pénzügyi támogatási mechanizmust*. A mechanizmus keretében az Unió költségvetésén kívüli források allokációjára kerül sor, az EU költségvetése csupán mint biztosíték jelenik meg.

A Maastrichti Szerződéssel bevezetett EUMSz 122. cikk (2) bekezdés pedig lehetővé teszi, hogy a Tanács, bizonyos feltételekkel uniós pénzügyi támogatást nyújtson akkor, ha egy tagállam természeti csapások vagy általa nem befolyásolható rendkívüli események folytán nehézségekkel küzd, vagy súlyos nehézségek komoly veszélye áll fenn. Ezen cikket elsődleges jogalapként megjelölve, az Európai Unió pénzügyi stabilitásának megőrzése érdekében a Tanács a 407/2010/EU rendelettel[643] felállította az *európai pénzügyi stabilizációs mechanizmust*, amely olyan – elsődlegesen euróövezeti – tagállamok számára nyújthat hitelt vagy hitelkeretet, amely általa nem befolyásolható rendkívüli esemény folytán súlyos gazdasági vagy pénzügyi zavarokkal küzd, vagy

[642] Molle a stabilizációs funkció finanszírozási módszeréhez kapcsolódó elemként nevesíti az EUMSz 125. cikkében szabályozott ki nem segítési záradékot (no bail out rule), a többi tilalmat viszont nem nevesíti (Molle, 2011: 210.).

[643] A Tanács 407/2010/EU rendelete, 2. cikk (2) bekezdés.

súlyos gazdasági vagy pénzügyi zavarok komoly veszélye fenyegeti. A rendelet 2. cikk (2) bekezdése értelmében az uniós pénzügyi támogatás felső összeghatára a saját források felső határán belül a kifizetési előirányzatokra rendelkezésre álló tartalékra korlátozódik. A mechanizmus keretében a tőkepiacokról felvett hitelek visszafizetése tekintetében az EU költségvetése terhére mögöttes felelősség kialakítására, garanciavállalásra került sor. A mechanizmus mellett, a monetáris unió stabilitásának megőrzése céljából az euróövezet országai 2010-ben felállították az Európai Pénzügyi Stabilizációs Eszközt (European Financial Stability Facility, EFSF), mint korlátolt felelősségű társaságot. Az eszköz kötelezettségvállalásait az eurózóna tagállamainak (az Európai Központi Bankban való részesedésük arányában vállalt) garanciája biztosítja – ez esetben tehát nemcsak az alapító tőkét, hanem a garanciát is az uniós költségvetésen kívüli tagállami forrásokból biztosítják. Végül a 2010-ben kialakított, három pillérből álló pénzügyi konstrukció harmadik elemeként a Nemzetközi Valutaalap is hozzájárul az euróövezeti pénzügyi stabilitási rendszer működtetéséhez,[644] tovább erősítve az EU és az IMF együttműködését a gazdaságpolitikai feltételekhez kötött hitelnyújtás területén. A *gazdaságpolitikai feltételekhez kötött visszatérítendő támogatások a finanszírozás kormányzási módszere mellett a gazdaságpolitikai koordináció sajátos eszközeként is funkcionálnak.* Ezen rendkívüli eseményeket kezelő pénzeszközök elsődleges jogi szinten a gazdaságpolitikai együttműködés keretében helyezhetők el, vizsgálatukra a III. részben részletesebben kitérek.

Az EU hitelnyújtási tevékenysége (csakúgy, mint a fejlesztéspolitikája) a harmadik államok vonatkozásában is vizsgálható. Ennek keretében stabilizációs célú eszközként nevesíthetők a harmadik államoknak makrogazdasági célkitűzésekre nyújtott makroszintű pénzügyi támogatások,[645] melyekre közvetlen fedezetet az 1994 óra működő, külső fellépésekre vonatkozó garanciaalap nyújt. Az uniós költségvetéssel való közvetett kapcsolat viszont itt is fennáll, ugyanis a garanciaalap forrásai között szerepelnek az uniós költségvetési befizetések, valamint a garancialehívások miatt fellépő hiányt is a költségvetés kiegyenlítő mechanizmusa fedezi.[646] A *fizetési nehézségek kezelése kapcsán tehát megállapítható,* hogy arra *az EU költségvetésén*

[644] http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm (2011.12.26.)

[645] A makroszintű pénzügyi támogatások célja, hogy segítséget nyújtson a tagjelölt, potenciálisan tagjelölt és szomszádos országoknak a fizetési mérleggel kapcsolatos rövid távú problémáik megoldásában, az államháztartás stabilizálásában, továbbá, hogy ösztönözze a struktruális reformokat. A támogatásokat szintén kiigazítási (gazdaságpolitikai) feltételekhez kötik, és ezen hitelnyújtási műveletek is kapcsolódnak az IMF hitelprogramjaihoz. (Forrás: COM(2011)485 final.)

[646] A Tanács 480/2009/EK, Euratom rendelete, 2. és 6. cikkek.

kívüli forrásallokáció keretében kerül sor, az EU költségvetése csak mint mögöttes garancia jelenhet meg.

Az *Európai Unió költségvetési politikája keretében* a stabilizációs funkció közvetve és közvetlenül is megjelenik. A költségvetési politika stabilizációs elemeként nevesíthető a Szerződés[647] által is deklarált *egyensúly alapelve*, miszerint a költségvetési bevételeknek és a kifizetési előirányzatoknak egyensúlyban kell lenniük, valamint (a hitelnyújtási és hitelfelvételi műveletekre vonatkozó rendelkezésekre tekintettel) az Európai Közösség és az Európai Atomenergia Közösség, valamint a Közösség által létrehozott szervek nem vehetnek fel kölcsönöket.

Az Európai Unió támogatási rendszerében *részben, közvetve stabilizációs célú eszközök* a piacstabilizációs célú agrártámogatások. Emellett a vidékfejlesztési és a regionális politika keretében például a gazdasági szerkezetváltás miatt nehézségekkel küzdő területek, ágazatok strukturális támogatásai[648] válságmegelőző funkciójukkal szintén stabilizációs célt szolgálhatnak. Mivel a gazdasági válság is felszínre hozta a gazdaság szerkezetátalakítási szükségleteit (lásd pl. autóipar), vita tárgyát képezi,[649] hogy a strukturális alapok fejlesztési támogatásai szolgálhatnak-e a mostani gazdasági válság kezelésére vagy sem.

Az Unió többéves pénzügyi kerete által meghatározott kiadási fejezeteken kívül, de még szintén *az uniós költségvetés bevételeiből finanszírozott kiadások keretében közvetlen stabilizációs célú előirányzatok* is felfedezhetők. Ilyen a 2006-ban (tehát még a válság előtt) létrehozott *Európai Globalizációs és Alkalmazkodási Alap*,[650] amely a tagállamok számára akkor nyújt vissza nem térítendő támogatást, ha a globalizáció miatt a világkereskedelmi strukturális változások eredményeként bekövetkezett tömeges elbocsátások komoly gazdasági zavarokat eredményeznek a tagállamban, melyeket munkaerő-piaci intézkedésekkel kíván kezelni. Ezen kiadási fejezeteken kívüli, a 2007-2013-as többéves pénzügyi keret[651] 28. pontjában is szabályozott pénzeszköz tulajdonképpen a költségvetés 1.b kiadási alfejezete keretében nyújtott egyes kohéziós

[647] EUMSz 310. cikk (1) bekezdés harmadik francia albekezdés.

[648] Érdekes színfoltja a regionális támogatásoknak a strukturális alapok támogatásaiból képezhető nemzeti rendkívüli tartalék, melynek célja a gazdasági, társadalmi szerkezetváltáshoz vagy a kereskedelmi nyitás következményeihez kapcsolódó, előre nem látható helyi és ágazati válsághelyzetek költségeinek fedezése. Ennek a stabilizációs célú tartaléknak az összege azonban nem meghatározó (a tartalék a strukturális alapokból az 1. célkitűzés keretében kapott éves hozzájárulás 1%-áig, a 2. célkitűzés keretében kapott hozzájárulás 3%-áig képezhető). Erről lásd: a Tanács 1083/2006/EK rendelete, 51. cikk, 75. cikk (2) bekezdés.

[649] Erről lásd: COM(2008)616.

[650] Az Európai Parlament és a Tanács 1927/2006/EK rendelete.

[651] Intézményközi megállapodás (2006. május 17.).

támogatások kiegészítéseként értelmezhető, amely a gazdasági válság kapcsán is igénybe vehető (2007-2013 között maximum évi 500 millió euró összeg erejéig). A többéves pénzügyi keret 27. pontjában szabályozott *rugalmassági eszköz* pedig az általános tartalék funkcióját tölti be, amely ezáltal stabilizációs eszközként is működésbe hozható.

Más típusú gazdasági sokkokat kezel az *Európai Unió Szolidaritási Alapja*,[652] amely elsődlegesen a – tagállamokban és a tagjelölt (!) országokban fellépő – természeti katasztrófák elleni gyors, humanitárius jellegű, vissza nem térítendő támogatásokat nyújt. A tagállamok esetében emellett a természeti katasztrófák által károsított természeti potenciál helyreállítható az *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból* is.[653] A harmadik országok számára nyújtható *humanitárius segítségnyújtás* (mint külső stabilitási cél) egyrészt a költségvetés 4. kiadási fejezetéből (pl. az IPA[654] vagy az ECHO keretében), másrészt a kiadási fejezeteken kívül a jelenlegi többéves pénzügyi keret 25. pontjában szabályozott *sürgősségi segélyre képzett* (maximum évi 221 millió euró összegű) *tartalékból*, mint céltartalékból finanszírozható. A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett *szolidaritási klauzula* (EUMSz 222. cikk) szintén lehetőséget biztosít arra, hogy a jövőben stabilizációs célú uniós és tagállami fellépésre kerülhessen majd sor, ugyanis a természeti katasztrófák mellett ember okozta katasztrófák és terrortámadás esetén is elsődleges jogi alapot biztosít az EU és tagállamai által megvalósított segítségnyújtásra. A klauzula azonban a fellépés módjai között külön nem nevesíti az ilyen célú pénzeszköz létrehozásának lehetőségét. Az eddigiek alapján is látható, valamint további vizsgálataim eredményeként megállapítható, hogy az Európai Unióban kialakított belső és külső (harmadik országok irányában fennálló) *katasztrófa- és válságkezelő rendszer több esetben is átfedéseket mutat, nem képez áttekinthető, koherens struktúrát, szétszórtan jelennek meg az uniós pénzügyekben.*

A stabilizációs funkció vonatkozásában összegzésként megállapítható, hogy az Európai Unió költségvetési politikája alapvetően nem lát el, nem képes ellátni stabilizációs funkciót. Ennek legfőbb oka az uniós költségvetés korlátolt terjedelme.[655] A fentiek alapján azonban láthatjuk, hogy a monetáris politika, az általános makrogazdasági

[652] A Tanács 2012/2002/EK rendelete.
[653] A Tanács1698/2005/EK rendelet 20. cikk b) pont vi. alpontja alapján például a természeti katasztrófák által károsított mezőgazdasági termelési potenciál helyreállítása céljából is nyújthatnak a mezőgazdasági és erdészeti ágazat versenyképességére irányuló támogatást.
[654] A Tanács 2006/1638/EK rendelete, 2. cikk (2) bekezdés aa) pont.
[655] Iván, 2007: 64.

felügyelet és gazdaságpolitikai együttműködés, valamint az EU költségvetési politikája vonatkozásában is találkozhatunk stabilizációs célú instrumentumokkal. Ezek jelentős része az uniós költségvetés kiadási tételein kívüliek.
A stabilizációs funkció elsődlegesen nem a finanszírozás kormányzási módszerét alkalmazva érvényesül az Unióban, hanem alapvetően a koordináció és a szabályozás kormányzási módszerein keresztül kíván hatni. Amint az az optimális valutaövezet elméleteinél is megállapításra került, az európai valutaövezet nem optimális, ahhoz a fiskális föderalizmus keretében megvalósuló jelentősebb transzferekre, gazdaságpolitikai stabilizátorokra lenne szükség. A stabilizációs funkció emellett a reguláció és a koordináció kormányzási módszer reformja által is erősödhet.

A fentiekben az államháztartás közgazdasági funkcióinak sajátos megvalósulásait elemeztem a fiskális föderalizmus aspektusából. Ennek keretében igazolást nyert, hogy *az Európai Unióban az államháztartási funkciók sajátosan jelennek meg:* egyes államháztartási funkciók jelentős hiányosságokkal bírnak (pl. stabilizációs, allokációs funkció), a redisztribúció pedig egyedi tartalommal valósul meg, (az uniós közpolitikák a tagállamitól eltérő redisztribúciós funkciót eredményeznek), de szintén korlátozott formában.
A stabilizációs funkció a válság hatására előtérbe került. A koordinációs és szabályozó eszközök stabilizációs hatásának elégtelensége megmutatkozott, ezek erősítése és újraszabályozása mellett a finanszírozás keretében megjelenő stabilizációs funkció erősítése is szükségszerűvé vált. Napjainkban az európai kormányzati tér stabilitásának helyreállítása jelentős kihívásként fogalmazódik meg, amely irányába tett reformlépések szignifikáns változást eredményezhetnek a gazdasági kormányzásban. Ahhoz, hogy ezeket a folyamatokat megalapozottabban értékelhessük, valamint hogy a létrejött európai gazdasági és monetáris uniót tartalmilag még pontosabban meghatározhassuk, szükségszerű az európai szintű gazdaságpolitikai koordináció terén eddig tett lépések szabályrendszerének, esetleges hiányosságainak, ellentmondásainak feltárása, melyet a dolgozat következő részében kívánok megvalósítani.

III. RÉSZ: A KÖZÖSSÉGI, ILLETVE UNIÓS SZINTŰ GAZDASÁGPOLITIKAI KOORDINÁCIÓ

Az Európai Unió unikális entitás a nemzetközi jogalanyok körében. Az Unió olyan egyedi nemzetközi együttműködési forma, mely sajátos intézményi struktúrával, feladat- és hatáskörében eljárva pedig sajátos kormányzási, irányítási módszerekkel bír. A regionális gazdasági integráció fundamentuma a gazdaságpolitikai kooperáció, amely megjelenik és kihat az integráción belüli kormányzati és kormányzási szintek közötti pénzügyi kapcsolatok redszerére is.

Hipotézisem, hogy a gazdaságpolitikai koordináció szabályozástörténetének vizsgálatával megalapozottabban értékelhetőek a válság következtében hozott reformok, melyek a Maastrichti Szerződés óta a legjelentősebb előrelépésnek tekinthetők. Továbbá a gazdasági integráció mélyülésével és a gazdaságpolitikai koordináció erősödésével egy unikális, részleges, mozaikszerű uniós gazdaságpolitika körvonalazódik. Az EU gazdaságpolitikáját nem lehet pusztán hiányos gazdaságpolitikának tekinteni, ugyanis a tagállamitól eltérő szabályozási, koordinációs és finanszírozási módszereivel többek között a nemzetközi pénzügyi jog szabályrendszerét is gazdagítja. Ezek alátámasztására szükségszerű a gazdaságpolitika változásainak vizsgálata az Európai Unió vonatkozásában, amelyen belül a gazdaságpolitikai koordináció jogi kivetüléseinek elemzésére vállalkozom az alábbiakban.

A közösségi, illetve uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció részletesebb vizsgálata több szempontból is releváns és szükségszerű. Egyrészt a dolgozat tárgyát képező Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció egyik sajátos kivetülése, amely pénzügyi jogi aspektusból mindezidáig a legkevésbé vizsgált terület, emellett a válság és az azt követő reformok fényében az egyik leghangsúlyosabb részévé vált az EU keretében megvalósuló tagállami együttműködésnek. Az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció ugyanis a válságkezeléshez nélkülözhetetlen stabilizációs funkciót tölt be, melynek elégtelenségei kerültek felszínre a válság hatására.

A cím azért utal a közösségi és az unió szintű gazdaságpolitikai koordinációra egyaránt, mert a tagállami gazdaságpolitikák koordinációját a gazdasági közösség megalakulásától kezdve vizsgálom. Emellett szükségszerűnek tartom annak lefektetését, hogy vizsgálataim során kizárólag az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikák

koordinációjára fókuszálok, amelyet a korábbiakban elválasztottam a gazdaságpolitika egyes elemeinek (pl. monetáris politika, költségvetési politika, adópolitika, vámpolitika) az uniós kormányzati szinten megjelenő sajátosságainak vizsgálatától.

A tagállami gazdaságpolitikák koordinációjának meghatározását, pénzügyi jogi elemzését több elemre bonthatjuk: vizsgálható többek között a szabályozásának oka, célja és lényege, változásai, tendenciái; a szabályozás főbb tartalmi elemei, a koordináció intézményi szereplői. Mindez kiegészíthető egy rendszerszemléletű megközelítéssel, amely elhelyezi a tagállamok gazdaságpolitikájának koordinációját egy tágabb közpolitikai dimenzióban, vizsgálva más (uniós) politika megjelenését, azok esetleges kölcsönhatását. Még tágabb dimenzióba helyezve a vizsgálat tárgyát, túllépve a jogdogmatikai megközelítésen, a kutatás kiegészülhet a gazdasági, politikai összefüggések elemzésével is. A dolgozat keretében csupán a jogi, rendszerszemléletű elemzésekre szorítkozom, kizárólag néhány makrogazdasági tényező vizsgálatát társítom ezekhez (elsődlegesen megállapításaim igazolása céljából), valamint segítségül hívom a korábbi részekhez kapcsolódóan végzett megállapításaimat.

A szabályozás okát, célját és lényegét, annak összefüggéseivel a II. rész 5.1 pontja keretében már vizsgáltam. Ezen szerkezeti egységben pedig a gazdaságpolitikai koordináció jogintézményeit, szabályozásának változásait, tendenciáit kutatom abból a célból, hogy megalapozottabban értékelhessen a válság által hozott reformokat.

1. A közösségi, illetve uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció szabályozásának története

A tagállami gazdaságpolitikák összehangolásának fokozatosan megjelenő igényét a jogi szabályozásban is nyomon követhetjük. A továbbiakban a közösségi, illetve az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció szabályozásának változásait vizsgálom. A gazdasági integráció gazdasági és monetáris unió szakaszába lépve mára a monetáris politika – az euróövezeti tagállamok vonatkozásában – uniós hatáskör. A Közösségek megalakulásakor, valamint az azt követő négy évtizedben azonban még a gazdaságpolitikai koordináció keretében születtek meg a monetáris együttműködésre vonatkozó közösségi jogi rendelkezések, így ezen szerkezeti egység keretében is szükségszerű ezekre kitérni.

A szabályozástörténeti részt több szakaszra tagolom. Az uniós szintű szabályozás első, viszonylag hosszabb periódusa a gazdaságpolitikai koordináció egyes intézményeinek és eljárásának megjelenésével és a monetáris politikai koordináció erősödésével jellemezhető időszak, amely a Római Szerződések elfogadásától a nyolcvanas évek végéig (a Delors-jelentés kidolgozásáig) tartott. A második időszakot a Maastrichti Szerződéssel, a Stabilitási és Növekedési Paktummal, valamint a formálódó struktúrapolitikai szabályozással fémjelezhetnénk (1993-2000). A következő korszakot (2000-2008 vége) a felerősödő stratégiaalkotás (pl. Lisszaboni Stratégia hosszú távú célkitűzései, integrált iránymutatások), másrészt a koordinációs mechanizmusok ellentmondásos gyakorlata jellemezte. A kompromisszumos megoldások, lassú előrelépések manifesztuma, a Lisszaboni Szerződés is még ezt az időszakot fémjelzi.[656] A legintenzívebbnek tűnő, de még csak most formálódó (ezért még csak feltételesen értékelhető, fenntartásokkal kezelhető) szakaszt a válságkezelés keretében a koordinációs eszközök átalakulásának folyamatával írhatjuk le (2009-től napjainkig). Az alábbiakban ezeket a korszakokat veszem górcső alá. A fejezetben a tematikus keretek közötti jogtörténeti és összehasonlító elemzést végzek, az elsődleges és a másodlagos uniós jogszabályokat, egyéb aktusokat (például bizottsági javaslatok, Európai Tanács következtetései stb.) egyidejűleg vizsgálom.

1.1. A közösségi szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció a nyolcvanas évek végéig

A közösségi szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció a Maastrichti Szerződés reformjáig jelentős időintervallumot ölel át, ezért külön tárgyalom a tagállami gazdaságpolitikai koordináció kezdeti szakaszát a hetvenes évek végéig, majd az Európai Monetáris Rendszer és az Egységes Európai Okmány által fémjelzett időszakot.

1.1.1 A közösségi szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció kezdeti szakasza

A gazdaságpolitikai koordináció a kezdetektől elsődleges jogi szabályozás tárgyát képezte. Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Római Szerződés

[656] A Lisszaboni Szerződés már a gazdasági válság eszkalálódása után, 2009. december 1-jén lépett hatályba, de annak szabályrendszere még a válság előtti, ezredfordulós igényekre született válasz, ezért az a Lisszaboni Stratégiával fémjelzett időszak keretében tárgyalandó.

(továbbiakban RSz) gazdaságpolitikai együttműködésre vonatkozó rendelkezéseit rendszertanilag (a későbbi jogalkotás tendenciáira is tekintettel) az alábbiak szerint tipizálom:

a) A gazdaságpolitikai együttműködés általános szabályai:

- rendszertani elhelyezés a Szerződés céljai, feladatai vonatkozásában (2.,3. és 6. cikkek);
- a gazdaságpolitikai együttműködés irányadó elvei (104. cikk);
- a gazdaságpolitikai együttműködés tartalma, általános kerete, aktorai (105. cikk (1) bekezdés, 6. cikk és 145. cikk).

b) A gazdaságpolitikai együttműködés egyes speciális szabályai:

- konjunktúrapolitikai együttműködés (103. cikk);
- rendkívüli gazdaságpolitika események kezelése (ellátási nehézségek kezelése – 103. cikk (1) bekezdés; fizetési nehézségek esetei – 108. és 109. cikkek).

c) A tagállamok monetáris politikai együttműködésének közösségi szintű szabályai:

- a monetáris politikai együttműködés általános szabályai és intézménye (105. cikk (2) bekezdés);
- a Szerződéssel ellentétes tagállami árfolyam-politika szankcionálása (107. cikk).

Az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés 2. cikke a tagállamok gazdaságpolitikájának fokozatos közelítését, mint céljai megvalósításának (a közös piac létrehozása melletti) eszközét jelöli meg. A 6. cikk értelmében pedig a tagállamok – a közösségi intézményekkel együttműködve – a Szerződés célkitűzéseinek megvalósításához szükséges mértékben összehangolják gazdaságpolitikájukat. Ezt erősíti meg az RSz 3. cikkének g) pontja is, amely a Közösség tevékenységei, feladatai között nevesíti a tagállami gazdaságpolitika összehangolását és a fizetésimérleg-zavarok kiküszöbölését. Megjegyezhető, hogy a fizetésimérleg-zavarok elhárítása a későbbi szerződéses rendelkezésekhez képest nagyobb hangsúlyt kapott. A 6. cikk emellett definiálja a *gazdaságpolitikai együttműködés szereplőit* is: elsődleges címzettjük a tagállamok, akik a Közösség intézményeivel együttműködve végzik gazdaságpolitikájuk összehangolását. A közösségi szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció intézményi szereplői emellett a Közösség oldaláról a Tanács, a javaslattételre jogosult Bizottság és a Monetáris Bizottság. A Közösségi intézményekkel kapcsolatos rendelkezések keretében a Szerződés 145. cikke határozza meg, hogy a Szerződés célkitűzéseinek elérése érdekében és az abban megállapított

rendelkezéseknek megfelelően a Tanács biztosítja a tagállamok általános gazdaságpolitikájának összehangolását, döntéshozatali hatáskörrel rendelkezik. Álláspontom szerint a Tanács ezen hatáskörét indokolt lett volna a 105. cikk (1) bekezdésében is lefektetni.

Emellett már maga az RSz II. címe (103-116. cikkek) külön Gazdaságpolitika című résszel rendelkezett. A Gazdaságpolitika keretében lett szabályozva a konjunktúrapolitika (103. cikk), a fizetési mérleg (104-109. cikkek) és a kereskedelempolitika (110-116. cikkek).

A jelenlegi uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció csíráit a konjunktúrapolitika és a fizetési mérleg fejezet rendelkezései tartalmazták. A fizetési mérleg fejezeten belül került meghatározásra a tagállamok azon kötelezettsége, hogy olyan gazdaságpolitikát folytatnak, amely ahhoz szükséges, hogy a foglalkoztatás magas szintjének és a stabil árszínvonalnak a megőrzése mellett biztosítsa fizetési mérlegük egészének egyensúlyát, és fenntartsa a valuta iránti bizalmat. A tagállamok ezen célok elérése érdekében összehangolják gazdaságpolitikájukat, a Bizottság pedig a tagállami gazdaságpolitikák összehangolásának megvalósítása érdekében ajánlásokat terjeszt a Tanács elé.[657] *A fizetési mérleg fejezeten belül találhatjuk meg tehát a gazdaságpolitika későbbi átfogó irányadó elveit és az ezen elvekkel fémjelzett gazdaságpolitikai kooperáció előírását*. Ezen rendelkezések képezik a jelenlegi EUMSz 119-123. cikkeinek eredeti elsődleges jogi előzményeit. Amellett tehát, hogy a gazdaságpolitikák összehangolása az integráció fő céljának (a közös piac megvalósításának) és az azt szolgáló közös politikáknak (mint a vámunió, közös kereskedelempolitika és az agrárpolitika) a biztosítása érdekében történik, a Szerződés ezen címe további, speciális gazdaságpolitikai célokat, illetve elveket is megjelöl. Ezen rendelkezések annyiban erősebbek a konjunktúrapolitika fejezetétől, hogy a gazdaságpolitika összehangolása vonatkozásában célokat határoz meg, tanácsadó intézményt állít fel.

A konjunktúrapolitika fejezetén belül azon tagállami kötelezettség lett rögzítve, miszerint a tagállamok konjunktúrapolitikájukat[658] közös érdekű ügynek tekintik, a mindenkori helyzethez igazodóan szükséges intézkedésekről pedig konzultálnak egymással és a Bizottsággal. Közösségi szinten a helyzetnek megfelelő intézkedésekről,

[657] RSz 104. cikk, 105. cikk (1) bekezdés.

[658] A konjunktúrapolitika tulajdonképpen az államháztartás stabilizációs funkciója keretében megvalósított állami intézkedések összessége, amely a gazdaság ciklikusságát hivatott kezelni.

illetve ha egyes termékekkel való ellátásban nehézségek merülnek fel, a Bizottság javaslata alapján a Tanács egyhangúlag határozhat, ezek végrehajtása céljából minősített többséggel irányelveket fogadhat el.[659] A Szerződés ezen rendelkezései kapcsán hangsúlyozandó, hogy *pusztán konzultációs kötelezettséget írnak elő* a tagállamok vonatkozásában, a közösségi hatáskörök gyakorlása pedig ellátási nehézségek esetén a Tanács egyhangú döntése alapján, azaz csak egyhangú tagállami konszenzus alapján valósulhat meg. Álláspontom szerint ezen rendelkezések nem érintik *a tagállamok gazdaságpolitikai szuverenitását,* a tagállami gazdaságpolitikai együttműködés ekkor még kezdetleges.

Az RSz a gazdaságpolitikához tartozó fizetési mérleg fejezeten belül szabályozta a fizetési mérleg nehézségei esetén alkalmazható intézkedéseket (köztük a kölcsönös segítségnyújtás és a védintézkedés[660] lehetőségét is), amelyek elsődleges jogi szabályrendszere a mai napig alapvetően változatlan maradt.[661] Az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés tehát szabályozta azokat a rendkívüli eseteket, amikor egy vagy több tagállamban nehézségek merülnek fel egyes termékekkel való ellátásban, valamint azon rendkívüli eseteket, amikor egy tagállam fizetési mérlegének egyensúlyhiányából vagy a rendelkezésére álló deviza típusából adódóan nehézségekkel küzd vagy ilyen nehézségek bekövetkezése komolyan fenyeget, végül a fizetésimérleg-válság hirtelen fellépésének kezelését. Az egyes termékekkel való ellátásban felmerülő nehézségek kezelésének eljárásrendjét viszont még a konjunktúrapolitika keretében szabályozta a Szerződés. Megállapítható az is, hogy a rendkívüli esetek kezelése közül *a fizetési nehézségek és ehhez kapcsolódóan a fizetésimérleg-válság kezelése már ekkor egyedi és erős koordinatív jellegű közösségi jogi szabályozást nyert* (amely a nemzetközi pénzügyek rendszerében való stabilizációt szolgálta). A Szerződés tehát az akkori nemzetközi pénzügyi rendszer keretében funkcionáló tagállami pénzügyi politikai szerepek közül egyes rendkívüli gazdaságpolitikai helyzeteknek a koordinálását emelte közösségi kormányzati szintre, ezen belül meghatározott feltételekkel döntéshozatali jogkörrel is felruházta a Tanácsot és a Bizottságot.[662]

---

[659] RSz 103. cikk.

[660] A fizetési mérleg nehézségei esetén alkalmazható tagállami védintézkedések rendszertani és funkcionális szempontból is megkülönböztetendők az RSz 73. cikkében szabályozott, a tőkemozgásokkal összefüggő zavarok esetén hozható védintézkedésektől.

[661] A rendkívüli gazdaságpolitikai helyzetek közösségi szintű kezelésének szabályait a Maastrichti Szerződés egészítette ki az elháríthatatlan rendkívüli események esetében nyújtható feltételekhez kötött pénzügyi támogatás szabályaival.

[662] A fizetési nehézségek esetén felmerülő közösségi szerepek részletszabályait a III. rész 3. pontjában elemzem.

A kereskedelempolitika kezdeti szabályait[663] a jelenlegi rendelkezésektől eltérően a Római Szerződés még a gazdaságpolitika rendszerében helyezte el (a Maastrichti Szerződés már a Közösség politikái, végül az EUMSz az Unió külső tevékenységei között szabályozza). Ennek oka abban rejlik, hogy a közös kereskedelempolitikáról, mint önálló közösségi politikáról csak a vámunió létrejöttét követően beszélhetünk, a vámunió, mint a gazdasági integráció egyik lépcsőfoka viszont csak az RSz megkötését követően, alapvetően 1968-ra valósult meg a Közösség tagállamai között.

A monetáris politikai együttműködés keretében a tagállamok monetáris politikájának a közös piac működéséhez szükséges legteljesebb mértékű összehangolását elősegítendő Monetáris Bizottságot hoztak létre tanácsadói jogkörrel.[664] Az RSz 107. cikkének (1) bekezdése értelmében pedig az árfolyamok területén folytatott politikáját valamennyi tagállam közös érdekű ügyként kezeli. A tagállami árfolyampolitikák sajátos közösségi szintű koordinációs eszközét szabályozza a RSz 107. cikkének (2) bekezdése, amely értelmében a Bizottság által meghatározott feltételekkel és szabályokkal a tagállamok jogosultak azon tagállammal szemben intézkedéseket hozni, amelynek az árfolyampolitikája összeegyeztethetetlen a gazdaságpolitikai együttműködés elveivel és súlyosan torzítja a verseny feltételeit. Ez a *szankció típusú koordinációs eszköz* a későbbiekben kikerül a Szerződésből.

Megállapítható, hogy a *monetáris politikai együttműködést a kezdetektől külön kezelte a Szerződés* (a vonatkozó szerződéses rendelkezések viszont még egységesen, a „Gazdaságpolitika” címen belül találhatók). Emellett a monetáris politikai együttműködést már ekkor is a közös piac biztosítékaként látták, az együttműködés kereteit is az adta, hiszen a monetáris politikai kooperációt a közös piac céljának alárendelve, azt szolgálva irányozta elő a Szerződés. Összességében tehát a gazdaságpolitikai együttműködést a Szerződés már a kezdetektől szabályozta, azonban a tagállami szuverenitás alapvető részének tekintette, a tagállamok gazdaságpolitikájának közösségi szintű koordinációja erőtlen, kezdetleges normarendszerben öltött testet.

[663] RSz 110-116. cikkek.

[664] Az RSz 105. cikk (2) bekezdés szabályozta a Monetáris Bizottsággal kapcsolatos alapvető rendelkezéseket, a részletszabályokat pedig a Tanács 1958. március 18-ai határozata állapította meg. A Monetáris Bizottság utódja az 1999. január 1-jén létrejött Gazdasági és Pénzügyi Bizottság, amelynek szabályait jelenleg az EUMSz 134. cikke határozza meg.

A hatvanas éveket a bizottságok létrehozásának évtizedeként is nevezhetjük. A vonatkozó másodlagos jogi aktusokat vizsgálva szükséges kiemelni a Tanács 1960. március 9-i határozatát,[665] amely egyrészt előírta a *Rövidtávú Gazdaságpolitikai Bizottság* felállítását, amelyre konzultatív, tanácsadó feladatokat ruházott a konjunktúrapolitika kapcsán, másrészt a tagállamok számára a Bizottság irányába fennálló tájékoztatási kötelezettséget írt elő a tagállamok konjunkturális helyzetét befolyásolható beruházások lényeges jellemzői vonatkozásában. Az általános gazdaságpolitikai iránymutatásokra vonatkozó rendelkezések előfutáraként pedig a Tanács 1964. április 15-én hozott 64/247/EGK határozatával[666] felállított K*özéptávú Gazdaságpolitikai Bizottság* említhető, amelynek a határozat értelmében azt a feladatot adták, hogy egy általános értelemben vett középtávú gazdaságpolitikai program előzetes tervét kell elkészítenie a tagállamok és a Közösség intézményei számára.[667] A tagállamok költségvetési politika terén hatáskörrel rendelkező kormányzati szerveinek együttműködéséről szóló 64/299/EGK tanácsi határozat pedig felállította a K*öltségvetés-politikai Bizottságot*, amely a tagállamok költségvetési politikájának fő vonásait tanulmányozta, elemezte, hasonlította össze.[668]

A gazdaságpolitikai koordináción belül a közösségi monetáris politikai együttműködés fejlődését jelentős mértékben a Breton Woods-i árfolyamrendszer[669] határozta meg. Mindaddig, amíg az 1944-es Washingtoni konferencián kialakított nemzetközi monetáris rendszer biztosította az EGK-tagállamok valutáinak egymással szembeni relatív stabilitását, a fizetési mérlegek egyensúlyát, alacsony szintű volt a közösségi

[665] A Tanács 1960. március 9-i határozatát a Tanács 74/122/EGK határozata helyezte hatályon kívül. A jelenleg hatályos szabályozást pedig a Tanács 2000/604/EK határozata tartalmazza.
[666] A Tanács 64/247/EGK határozatát, az 1960. március 9-ei határozathoz hasonlóan 1974-ben helyezték hatályon kívül.
[667] Angyal, 2004. Forrás: http://kvt99.lib.uni-miskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=158&file=de_1592.pdf (2011. 08.13.)
[668] A három bizottság jogutódja az 1974-ben felállított Gazdaságpolitikai Bizottság lett.
[669] Az 1945 és 1971 között működő nemzetközi pénzügyi rendszer egyrészt a dollár aranyra történő korlátlan átválthatóságát biztosította, másrészt a tagországok devizáinak dollárra és aranyra való átváltási árfolyamát állapította meg az IMF és az egyes kormányok közötti megállapodás alapján. A rendszer tehát a résztvevő országok jegybankjai számára biztosította a valutájuk amerikai dollárra való átválthatóságát egy meghatározott árfolyamon. A devizák egymásra történő átváltása szintén rögzített árfolyamon történt, a résztvevő országok valutájának konvertibilitása tehát csak részlegesen valósult meg. A rendszer működését és a nemzetközi likviditást biztosító intézmény, a Nemzetközi Valutaalap, valamint a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (Világbank) felállításával pedig a piaci elégtelenségeket igyekezett kezelni a Breton Woods-i konferencián létrehozott rendszer. A Breton Woods-i rendszerről, és a rendszer válságának okairól részletesebben lásd: Hutkai, 2009.

szintű monetáris politikai együttműködés. A *Bizottság 1962-es Akcióprogramja*[670] a tagállamok szorosabb gazdaságpolitikai együttműködésén alapuló monetáris rendszer szükségességét hangsúlyozta és elsőként fektette le a Közösségen belüli monetáris integráció alapelveit.[671] A monetáris unióra vonatkozó javaslatokat a tagállamok ekkor még nem akceptálták, azonban a monetáris politikai együttműködés kereteit megerősítették, intézményesítették. Ennek keretében a Tanács 64/300/EGK határozata létrehozta az EGK tagállamai *Központi Bankok Elnökeinek Bizottságát* (másképp a Jegybankelnökök Bizottságát), amely keretében a jegybankelnökök rendszeres konzultációja, azaz a gazdaságpolitikán belül a monetáris politikai koordináció valósult meg. A bizottság 1993. december 31-én szűnt meg, ugyanis feladatait 1994. január 1-jétől átvette az Európai Monetáris Intézet. A Jegybankelnökök Bizottságára tehát a későbbi Központi Bankok Európai Rendszere, illetve az Európai Központi Bank elődjeként tekinthetünk. Emellett a Tanács 1964. május 8-i 64/301/EGK határozata a nemzetközi monetáris kapcsolatok területén történő tagállami együttműködésről rendelkezett, amely alapján a tagállamok kötelesek voltak konzultálni a Római Szerződéssel felállított Monetáris Bizottsággal a nemzetközi monetáris kapcsolatukat érintő lényeges döntésekről.[672] A monetáris politikai együttműködés keretében tehát egyaránt erősödött a közösségi szinten megvalósított jegybankelnöki konzultáció, valamint a közösségi szintű szakértői munka.

A *hatvanas évek végén* mind belpolitikai, mind külpolitikai szempontból az integráció erősödésének irányába ható változások zajlottak a közösségi térben. A tagállamok belpolitikáját tekintve meghatározó a Franciaországban és Németországban bekövetkező elnökváltás. Az üres szék politikáját felhagyó Georges Pompidou francia köztársasági elnök, valamint Willy Brandt, az új német kancellár[673] elődjeikhez képest nagyobb együttműködési készséget tanúsítottak a közösségi politikák területén. Ezzel párhuzamosan, a hatvanas évek végén jelentkeztek a Breton Woods-i rendszer válságjelei. Ezek egyaránt szorosabb gazdaságpolitikai együttműködésre sarkallták a Közösség akkori tagállamait. A Bizottság 1969. február 12-én előterjesztette jelentését a

[670] Mémorandum de la commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxiéme étape, 1962.
[671] Vincze, 2011: 2183.
[672] 64/301/EEC Council Decision. A Központi Bankok Elnökeinek Bizottságáról részletesebben lásd: Angyal, 2005: 18.
[673] A francia kancellári székben De Gaulle-t váltó Georges Pompidou 1969. június 20-ától 1974. április 2-ig bekövetkezett haláláig volt köztársasági elnök. Willy Brandt 1969. október 21-től 1974. május 7-ig volt Nyugat-Németország 4. kancellárja, elődje Kurt Georg Kiesinger volt.

tagállamok gazdaságpolitikáinak és monetáris együttműködésének a Közösségen belüli koordinációjáról, amelyet készítője után *Barre-tervnek* neveztek el. A terv egyrészt a rövid- és középtávú tagállami gazdaságpolitikák összehangolásának fontosságára és javítására hívta fel a figyelmet, másrészt javaslatot tett a monetáris együttműködés Közösségen belüli mechanizmusának létrehozására. Utóbbi keretében arra tett indítványt, hogy a fizetési-válságba került tagállamok részére egy kvázi automatikusan igénybe vehető rövidtávú pénzügyi támogatási rendszert hozzanak létre, és felhívta a figyelmet ezen esetekben a középtávú pénzügyi segítségnyújtás szükségességére is. A Barre-terv tehát mind a jelenlegi uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció, mind a monetáris unió kialakulásának egy állomása. A javaslatcsomagot a tagállamok és a Közösség is támogatta, amely végrehajtása első lépéseként a Tanács elfogadta *69/227/EGK határozatát*[674] *a rövid távú gazdaságpolitikák koordinációjáról.* A tanácsi határozat a rövid távú tagállami gazdaságpolitikai koordináció vonatkozásában *előzetes konzultációs kötelezettséget írt elő a tagállamok számára* meghatározott rövid távú gazdaságpolitikai kérdésekben a Monetáris Bizottság, a rövid távú gazdaságpolitikai bizottság és a költségvetés-politikai bizottság keretében.[675] Emellett a tanácsi határozat által egy *rövidtávú pénzügyi támogatás közösségi rendszerének létrehozásáról* szóló állásfoglalás is elfogadásra került, amelynek felállítására 1970-ben került sor. 1971-ben pedig *a középtávú monetáris támogatási mechanizmust is felállították*,[676] ezáltal létrejöttek a Közösségen belül a monetáris és pénzügyi segítségnyújtás első mechanizmusai.[677] A két mechanizmus létrejötte szoros összefüggésben van azzal, hogy a már a hatvanas évek végén jelentkező válság jelei beértek, és 1971-ben véglegesen összedőlt a Breton Woods-i nemzetközi pénzügyi rendszer, amely mindezidáig biztosította a rendszerben résztvevő valamennyi közösségi tagállam valutaárfolyamának és ezen keresztül a fizetési mérlegének is a viszonylagos stabilitását. A 71/143/EGK tanácsi határozat értelmében a fizetési nehézségekkel küzdő tagállam számára a tagállamok által 2-5 év közötti időintervallumban volt hitel nyújtható az EGK Szerződés

[674] A Tanács 69/227/EGK határozata, amely helyébe a Tanács 74/120/EGK határozata lépett. A 74/120/EGK határozatot pedig a gazdasági és monetáris unió első fázisában megvalósítandó konvergenciát célul kitűző 90/141/EGK tanácsi határozat helyezte hatályon kívül.
[675] Angyal, 2005: 19.
[676] A rövidtávú monetáris támogatási mechanizmus létrehozásáról az Európai Gazdasági Közösség és a nemzeti központi bankok közötti, 1970. február 9-i megállapodás rendelkezett, a középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus létrehozásáról pedig a Tanács 71/143/EGK határozata (amelyet 1988-ban az 1969/88/EGK tanácsi rendelet helyezett hatályon kívül).
[677] Forrás: http://www.futureofeurope.europarl.europa.eu/future/webdav/site/myjahiasite/shared/import/Home/Cadrage4/Resources_HU.pdf (2011.08.14.)

108. cikkében szabályozott kölcsönös segítségnyújtás keretében. A hitel nyújtásáról (a tagállamok egyetértésével) a Tanács döntött, a hitel feltételeit a Tanács határozta meg, azokat gazdaságpolitikai követelményekhez kötötte – a határozat ételmében külön hangsúlyozva a középtávú gazdaságpolitikai iránymutatások figyelembe vételét.[678] A gazdaságpolitikai iránymutatások figyelembe vétele a mechanizmust szabályozó későbbi jogszabályokban nincs nevesítve! Emellett ha a fizetési nehézségekkel küzdő tagállam a középtávú hitelt Közösségen kívülről kívánta felvenni, köteles volt előtte a Monetáris Bizottság keretében a Bizottsággal és a tagállamokkal konzultálni és többek között előzetesen megvizsgálni a mechanizmus keretében történő finanszírozás lehetőségét.[679] A mechanizmus keretében tehát már a kezdetektől sajátos gazdaságpolitikai koordinációs szerepet töltött be a Közösség. Külön érdekesség, hogy a Közösség gazdaságpolitikai feltételeihez kötött hitelt ekkor még kizárólag a tagállamok adták, tehát *a közösségi finanszírozási csatornákon kívüli hitelmechanizmus tekintetében bírt a Közösség tagállami gazdaságpolitikai koordinációs szerepkörrel!* Így volt ekkor még vitathatatlan, hogy a mechanizmusról szóló határozat elsődleges jogalapjaként az RSz 103. és 108. cikkét jelölték meg. A középtávú monetáris támogatási mechanizmus kutatásunk szempontjából azért is releváns, mert a később tárgyalandó, a tagállamok fizetési mérlegéhez kapcsolódó középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus eszköz létrehozásáról szóló 332/2002/EK tanácsi rendelet[680] közvetett jogelődjeként tekinthetünk rá.

Az EGK állam-, illetve kormányfőinek első, *hágai találkozójára 1969. december 1-2.* között került sor, ahol a tagállamok vezetői a gazdasági és monetáris unió irányába való előrelépés fontosságát hangsúlyozták és megállapodtak annak előkészítéséről. Angyal szerint[681] a csúcstalálkozó jelentősége abban mérhető, hogy ezt követően a GMU megvalósítása gyakorlatilag soha nem került le a Közösség napirendjéről.

A találkozó hozománya a közösségi szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció erősítése és a gazdasági és monetáris unió megvalósítása terén egyaránt fontos előkészítő dokumentum, a *Werner-jelentés*,[682] melyet 1970-ben egy Tanács által felállított ideiglenes szakértői bizottság[683] dolgozott ki.

[678] 71/143/EEC Council Decision, Article 3. Point 1.
[679] 71/143/EEC Council Decision, Article 4. Point 1.
[680] Az 1969/88/EGK tanácsi rendeletet ugyanis a Tanács 332/2002/EK rendelete hatályon kívül helyezte.
[681] Angyal, 2008a: 246.
[682] Az 1970. október 8-án közzétett Werner-jelentés elnevezése a bizottság elnökére, Pierre Wernerre utal.
[683] A Tanács 70/192/EGK határozata.

A jelentés az akkori gazdaságpolitikai koordinációt kritikusan értékeli, ugyanis a bizottság álláspontja szerint az RSz által létrehozott gazdaságpolitikai konzultációs eljárás pusztán formalitásként működik, ezért nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A jelentés másrészt ambiciózusan fogalmazza meg a gazdasági és monetáris unió megvalósításához szükséges legfontosabb feltételeket is. A javaslat a gazdasági és monetáris unió megvalósítása érdekében szükségesnek tartotta ugyanis, hogy közösségi szinten valósuljon meg a költségvetési politikákat érintő legfontosabb kérdésekről a döntéshozatal, az egységes pénzpiaci politika kialakítása és a szociális partnerek közötti rendszeres párbeszéd. A nemzeti gazdaságpolitikák és azon belül a költségvetési politikák koordinációjának erősítése érdekében ezért a javaslat egy gyors reagálásra képes, ún. gazdaságpolitikai döntéshozó centrum felállítását is indítványozta. A jelentés eddigi javaslatait vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a szociális partnerek közötti párbeszéd rendszeresítését leszámítva teljes körűen a mai napig nem valósultak meg, még ha azóta történtek is előrelépések a koordináció területén. A jelentés által megvalósítandó szociális partnerek közötti rendszeres konzultációra a gazdaságpolitikai koordináció keretében a makrogazdasági dialógust 1999-től intézményesítő kölni folyamat előfutáraként is tekinthetünk. Következésképp a Werner-jelentés nemcsak a monetáris uniót tűzte ki célul, hanem az általános gazdaságpolitika és a költségvetési politika tekintetében is a legfontosabb[684] kérdésekben a Közösségre ruházta volna át a tagállami hatásköröket! Olyan hatásköröket ruházott volna tehát át a Közösségre, amelyek jelenleg is csak az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció keretében valósulnak meg.

A Werner-jelentés emellett több olyan előremutató javaslatot is megfogalmazott, amelyek mára az uniós közpolitika részévé váltak. A gazdasági és monetáris unió megvalósulásának feltételeként határozta meg ugyanis a monetáris politikai hatáskörök centralizált, közösségi szintű gyakorlását, ennek biztosítása érdekében pedig javaslatot tett egy közösségi jegybankrendszer létrehozására. A Werner-jelentés három lépcsőben, 1980-as végső határidővel képzelte el a monetáris unió létrehozását, amely által az akkor még monetáris politikai kooperációt egy közösségi monetáris politika váltotta volna fel. A Werner-jelentés emellett hangsúlyozta, hogy a gazdasági és a monetáris

[684] A monetáris politika tekintetében közösségi szintű döntéshozatalt igényelt volna például a likviditás kérdése, a kamatlábak alakítása, a különböző intervenciók, a tartalékok kezelése vagy a külföldi valutákkal szembeni átváltási árfolyamok meghatározása, míg a költségvetési politika kapcsán a költségvetés nagyságára, a mérlegére, valamint a finanszírozásának módszereire vonatkozó kérdések. Forrás: Angyal, 2005: 22–23.

unió megvalósításához nélkülözhetetlen, hogy a regionális és strukturális politikai hatásköröket ne kizárólag a tagállamok gyakorolják! A jelentés tehát a mára egyik legmeghatározóbbá váló uniós közpolitika, a regionális politika szükségszerűségét is felismerte, szerepet játszva a regionális politika uniós költségvetési jogban való megjelenésében. Megjegyezhető, hogy a hatvanas évek végén erősödő együttműködési hajlandóság az uniós közpolitikák fejlődésében a költségvetési és adópolitikában is megmutatkozott (ezt jól illusztrálja a Tanács 1970-es határozata,[685] amely értelmében bevezetik az éves tagállami befizetéseket felváltó saját források rendszerét, melynek egyik eleme a közösségi szinten harmonizált hozzáadott értéktípusú adórendszer bevezetése, vagyis az erősödő közösségi adóharmonizáció a közvetett adók terén). Mindezen előrelépések azonban jóval elmaradnak az uniós közpolitikák terén túlzottan ambiciózusnak tűnő Werner-jelentésben megfogalmazott célkitűzésektől.

1971. március 22-én a Tanács gazdasági és pénzügyminiszterei állásfoglalás[686] keretében elfogadták a Werner-jelentést. A gazdasági és monetáris unió megvalósításának első szakasza céljából a Tanács az állásfoglalással egyidejűleg több, kötelező erővel rendelkező jogi aktust is hozott a gazdaságpolitikai együttműködés megerősítésének jegyében. Egyrészt a 71/141/EGK tanácsi határozat[687] keretében megállapodás született a tagállamok rövid távú gazdaságpolitikai koordinációjának megerősítéséről, amelyben első ízben lett megfogalmazva, hogy a Tanács a Közösség általános gazdasági helyzetét rendszeresen értékelje és ez alapján határozzon meg a rövid távú gazdaságpolitika tekintetében olyan iránymutatásokat, amelyeket mind a Közösségnek, mind a tagállamoknak tiszteletben kell tartani. Ezen rendelkezésekre a jelenlegi EUMSz 121. cikkében és az 1466/97/EK tanácsi rendeletben előírt *átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások intézményének előzményeként* tekinthetünk, bár több pontjukban is eltérnek a jelenlegi szabályoktól.[688] Másrészt a jelentés végrehajtása keretében született meg a Tanács 71/142/EGK határozata az Európai Gazdasági

[685] 70/243/ECSC, EEC, Euratom Council Decision.

[686] A Tanács és a tagállamok kormányai képviselőinek 1971. március 22-ei állásfoglalása.

[687] A Tanács 71/141/EGK határozatát a később még vizsgálat tárgyát képező 74/120/EGK tanácsi határozat helyezte hatályon kívül.

[688] A többoldalú felügyelet szabályait a Maastrichti Szerződés emelte az elsődleges jogi aktusok körébe. Az EUMSz értelmében az Európai Tanács is részt vesz az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatás megalkotásának folyamatában, amely nem rövid, hanem – a lisszaboni folyamat keretében kialakított hosszú távú stratégia szerves részeként – középtávú keretet ad a tagállami gazdaságpolitikák számára. A jelenlegi többoldalú felügyelet keretében a tagállamok kötelesek nemzeti reformprogramot benyújtani, illetve meghatározott kérdésekről tájékoztatást, illetve adatot szolgáltatni a Bizottság részére. Az eljárás Maastrichti Szerződéssel kialakított „lágy" szankciórendszere pedig a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett bizottsági figyelmeztetéssel, a 2011. évi reformok eredményeként pedig pénzbírság kiszabásának a lehetőségével bővült.

Közösség tagállamainak központi bankjai közötti együttműködés megerősítéséről, amely kötelezte a tagállamokat, hogy *a Tanács által meghatározott általános gazdaságpolitikai irányelvekre tekintettel hangolják össze monetáris- és hitelpolitikájukat* a Jegybankelnökök Bizottságában. Emellett a Barre-tervnél már említett középtávú monetáris támogatási mechanizmus felállítására is ekkor került sor a 71/143/EGK tanácsi határozattal.

Eközben a nemzetközi színtéren is jelentős változások zajlottak. A Breton Woods-i rendszer 1971-es válságára reagálva, a nemzetközi pénzügyi rendszer stabilitása érdekében a Nemzetközi Valutaalap tagállamai számára az árfolyamok lebegési sávját kiszélesítették (+/-4,5%-ra). A Közösség hat alapító tagállama (a korábban előirányzott, jóval szűkebb +/-0,6%-os ingadozási sáv helyett) köztes megoldásként 1972 áprilisában megállapodást kötött Bázelben a valutakígyó létrehozásáról, amely keretében a tagállamok valutái egymással szemben +/-2,25%-os határon lebeghettek és csak európai valutában interveniálhattak (erősítve Európa függetlenségét az amerikai monetáris politikától).[689] A gazdasági és monetáris unió fokozatos megvalósítására vonatkozó célkitűzést pedig az állam- és kormányfők 1972. október 19-22. között tartott párizsi konferencián hagyták jóvá.

Az 1973-as olajválsággal azonban erőteljesebben felszínre kerültek a jóléti államok gazdaságának problémái, kihívás elé állítva és a nemzeti kereteken belüli kormányzati szerepvállalás átgondolására sarkallva a tagállamok kormányait is. A hetvenes évek közösségi dimenziójának változásait jelentős mértékben determinálta a romló nemzetközi gazdasági helyzet, és az azokra adott tagállami gazdaságpolitikai válaszok, átértékelt kormányzati szerepek. A destabilizálódó fizetési mérlegek, a növekvő munkanélküliségi ráta és a növekvő állami kiadásoknak határt szabó államadósság relatív magas szintje eltérő gazdaságpolitikai válaszokat eredményezett egyes tagállamokban (a közösségi térben a divergenciát növelte a Közösségek 1973-as bővülése is).[690]

[689] Vincze, 2011: 2183.

[690] A hetvenes évek második felére tehető a jóléti állam modelljének válsága és a neoliberális nézetek térnyerése, különösen az angolszász országokban. A neoliberális nézet (képviselője pl. Margaret Thatcher és Ronald Reagan) szerint az állam gazdasági szerepvállalását csökkenteni kell, ahol pedig megmarad, ott a változó piaci viszonyoknak megfelelően át kell alakítani. Ehhez kapcsolódik a New Public Management is, amely a neokonzervativizmus ideológiájából bontakozott ki, de később azon túlnőtt, önálló fejlődési útra tért igazgatásszervezési és kormányzási politikai mozgalom lett. Ezen nézetek hatással voltak az ekkoriban kialakuló közösségi regionális politika támogatási mechanizmusaira, annak technikáira is. Magának a regionális politikának a megerősödését pedig elősegítette a britek és az írek csaltakozása is,

A közösségi szintű gazdaságpolitikai koordináció a hetvenes években az alábbi főbb változásokat mutatta: 1973-ban felállították az *Európai Monetáris Együttműködési Alapot*,[691] amely többek között a tagállami jegybankoknak rövid távú hitellehetőséget biztosított, ha pénzpiaci intervencióra kényszerültek. A Monetáris Együttműködési Alap felállításával az 1970. február 9-i megállapodás által létrehozott rövid távú monetáris támogatási mechanizmus nyert intézményi alapokat, ugyanis az alap feladata a közösségi árfolyamrendszer megfelelő működésének támogatása és ellenőrzése volt, amely keretében igazgatta a tagállamok központi bankjai közötti rövid távú finanszírozás és monetáris támogatás mechanizmusát is. Az alap, amellett hogy fontos állomása a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank intézményi fejlődésének,[692] figyelemre méltó a gazdaságpolitikai koordináció aspektusából is. Az Európai Monetáris Együttműködési Alapot ugyanis a jegybankelnökökből álló Kormányzótanácsnak úgy kellett irányítania, hogy figyelembe vegye a Tanács által hozott általános gazdaságpolitikai iránymutatásokat és irányelveket. Egyetértek ezért Angyal[693] azon megállapításával, miszerint az előbbi rendelkezések gyakorlatilag lehetővé tették a Tanács számára, hogy befolyásolják az alap működését, még ha ezt nem is minősíteném alá-fölérendeltségi viszonyt keletkeztető jogszabályi rendelkezésnek. Figyelembe kell vennünk ugyanis azt a jelenleg is érvényes működési elvet, miszerint mind a monetáris hatóság elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül köteles támogatni a kormányzati gazdaságpolitikát.[694]

Amíg az olajválság a Werner-jelentés szerinti első szakaszban átmenetileg megrekesztette a monetáris unió kiépítésének folyamatát, az általános tagállami gazdaságpolitikai koordináció jegyében számos közösségi aktus született. A tagállamok rövid távú gazdaságpolitikai koordinációjának megerősítéséről szóló 71/141/EGK tanácsi határozatot hatályon kívül helyezte a 74/120/EGK tanácsi határozat,[695] amely a Tanács 74/121/EGK irányelvével[696] *tovább építette, fejlesztette a közösségi szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció mechanizmusát*. A tagállami gazdaságpolitikák

akik egyik legnagyobb támogatói voltak a regionális politikának (ugyanis az agrártámogatásokkal szemben a regionális politika kiemelt kedvezményezettjei voltak a viszonylag jelentős belső fejlettségbeli különbségeik és a válságba került nehézipari területeik miatt).

[691] A Tanács 907/73/EGK rendelete.

[692] Az Európai Monetáris Együttműködési Alap feladatait 1994. január 1-jétől az Európai Monetáris Intézet vette át.

[693] Angyal, 2005: 24.

[694] EUMSz 282. cikk (2) bekezdés.

[695] 74/120/EEC Council Decision.

[696] 74/121/EEC Council Directive.

magas fokú konvergenciájának célját kitűző határozat értelmében a *Tanács* havonta áttekinti a Közösség gazdasági és monetáris helyzetét, amelyről továbbra is évente három alkalommal részletes elemzést készít, valamint ezek alapján dolgozza ki *iránymutatásait*, amelyeket a 74/121/EGK tanácsi irányelv 1. cikke értelmében a tagállamok kötelesek figyelembe venni rövid- és középtávú gazdaságpolitikájuk alakítása során. Az irányelv szabályai között új és figyelemreméltó rendelkezés, amely *a tagállamok számára előírja a középtávú gazdasági előrejelzések elkészítését*.[697] A határozat értelmében a folyamat további új eleme, hogy a *Bizottság ajánlásokat fogalmazhat meg* azon tagállamok számára, amelyek gazdasági, monetáris vagy költségvetési politikája eltér a Tanács iránymutatásaitól. A Bizottság ajánlásaira pedig az érintett tagállamok kötelesek meghatározott időn belül választ adni, meghatározva az eltérés okait is. A monetáris politika koordinációjának erősítését szolgálja a határozat azon rendelkezése, miszerint *a tagállamok kötelesek* az árfolyam-politikájukat érintő változásokról *előzetesen konzultálni a többi tagállammal*.[698] A mechanizmus általános szabályainak lefektetése mellett az irányelv rendelkezései azok konkrét fiskális és struktúrapolitikai előírásai miatt is figyelemre méltóak. Az irányelv értelmében az árstabilitás, a fizetési mérleg egyensúlya, a növekedés és a teljes foglalkoztatottság közösségi céljainak elérése érdekében a tagállamoknak megfelelő gazdaságpolitikai eszközökkel kell rendelkezni (például képesek legyenek azonnali monetáris politikai intézkedések megtételére, illetve szükség esetén a közkiadások szintjének növelésére vagy csökkentésére). Az irányelv ezért többek között kötelezi a tagállamokat olyan pénzügyi menedzsment kiépítésére, amely keretében megvalósulhat a helyi hatóságok és a társadalombiztosítási rendszer eladósodottságának az ellenőrzése is.[699] Az irányelv tehát nemcsak az eladósodottság kontrolljára, hanem a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok megfelelő szabályrendszerére is hangsúlyt helyezett.

A *közösségi szintű gazdaságpolitikai koordinációnak az intézményi hátterét* is egységesítették, erősítették 1974-ben. Az 1974. február 18-i 74/122/EGK tanácsi határozattal létrehozták a *Gazdaságpolitikai Bizottságot*. Ekkortól az intézményi integráció eredményeként létrejött Gazdaságpolitikai Bizottság gyakorolja a tagállamok konjunktúrapolitikáinak összehangolásáról szóló, 1960. március 9-i tanácsi határozattal létrehozott Rövidtávú Gazdaságpolitikai Bizottságra, valamint az 1964-ben létrehozott

[697] 74/121/EEC Council Directive, Article 3.
[698] Angyal, 2005: 25.
[699] 74/121/EEC Council Directive, Article 8.

Költségvetés-politikai Bizottságra és Középtávú Gazdaságpolitikai Bizottságra átruházott összes feladatkört. A 74/121/EGK tanácsi irányelv 2. cikke értelmében a bizottság segíti az általános gazdaságpolitikai koordinációt, támogatja a tagállami gazdaságpolitikák rövid- és középtávú koordinációját, a középtávú gazdaságpolitikai programok kidolgozását információk nyújtásával segíti, végrehajtását pedig felügyeli, emellett a tagállamok költségvetési politikáját is vizsgálja, elemzi. A bizottság tehát összefogja a tagállami gazdaságpolitikai koordinációhoz kapcsolódó közösségi szakértői munkák eddig különböző bizottságok keretei között folyó dimenzióit. A feladatait tekintve pedig megállapítható, hogy a közösségi szintű gazdaságpolitikai koordináció szakértői támogatásával szervesen illeszkedik az előbb leírt koordinációs mechanizmusba.[700]

Láthatjuk, hogy a gazdaságpolitikai koordináció számos eleme már hasonlít az EUMSz 121. cikkében szabályozott jelenlegi többoldalú felügyelet szabályrendszeréhez, a monetáris politikai koordináció pedig a jelenlegi GMU keretében megvalósuló monetáris politikai együttműködés előzménye. A tagállamok középtávú gazdasági előrejelzéseire a lisszaboni folyamat keretében intézményesített nemzeti reformprogramok elődjeként tekinthetünk. A bizottsági ajánlás intézménye ugyanakkor változáson megy majd át, hiszen a Tanács lesz jogosult ajánlásokat megfogalmazni az egyes tagállamok irányába, a Bizottság pedig a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően lesz jogosult figyelmeztetésben részesíteni az érintett tagállamot. A hetvenes években a gazdaságpolitikai koordináció intézményi szereplői is kiegészültek (értve ezalatt a Bizottság szerepének megjelenését és a Gazdaságpolitikai Bizottság létrejöttét). A mechanizmus szankciórendszere a maihoz képest még kezdetleges, csupán az adott tagállam irányába megfogalmazott ajánlások minősülhetnek a szankcionálás „lágy” eszközének.

A hatvanas és a hetvenes években tehát a gazdaságpolitikai koordináció erősödését, ennek ágaként a fokozódó monetáris politikai együttműködést ciklikusság jellemezte, néhány előremutató eredménnyel. A hatvanas években a gazdaságpolitikai koordináció terén a koordináció intézményi hátterének kiszélesítése és a monetáris integráció alapkoncepciójának a megszületése jelentett előrelépést. A hatvanas évek végén, 1969-

[700] A Gazdaságpolitikai Bizottság ma is működő szerve az Uniónak. Szoros összefüggésben a Gazdasági és Monetáris, majd a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság létrehozásával és funkciójával, feladat- és hatásköre módosult a gazdaságpolitikai koordináció rendszerében. Jelenleg hatályos szabályait a Tanács 2000/604/EK határozata tartalmazza.

ben pedig ambiciózus elképzeléseket fogalmazott meg a Werner-jelentés. A hetvenes években pedig a a monetáris együttműködés erősítése mellett a koordinációs mechanizmus egyes elemeinek a (tanácsi hatáskörben kialakuló gazdaságpolitikai iránymutatások, azoktól való eltérés esetén az ajánlás megfogalmazásának lehetősége, a középtávú gazdaságpolitikai programok tagállami kidolgozása stb.) kiépülése, valamint a Gazdaságpolitikai Bizottság felállításával a gazdaságpolitikai együttműködés intézményi hátterének az egységesítése valósult meg. Fontos emellett hangsúlyozni, hogy a fizetési mérleg egyensúlyhiányához kapcsolódóan már a ’70-es években felállításra került egy rövid- és egy középtávú monetáris támogatási mechanizmus, amely keretében gazdaságpolitikai feltételekhez kötött támogatást nyújthatott a Közösség.

1.1.2 Az Európai Monetáris Rendszer és az Egységes Európai Okmány által meghatározott időszak

Mivel az 1972-es Bázeli Egyezmény keretében elfogadott valutakígyó nem volt képes megteremteni az abban résztvevő tagállamok monetáris stabilitását, a szükséges politikai támogatottság birtokában újra napirendre került a hetvenes évek végén a monetáris politikai együttműködés megerősítése. A kapcsolódó elképzelések közül kiemelendő az 1977-ben, a Bizottság akkori elnöke által tett javaslat egy *Európai Monetáris Rendszer* (továbbiakban EMR) kiépítésére.[701] A közösségi szintű egyeztetéseket követően az Európai Tanács 1978. decemberi ülésén[702] a tagállamok állam- illetve kormányfői megállapodtak az Európai Monetáris Rendszer felállításáról, amely 1979. március 13-án jött létre, felváltva a valutakígyó addigi mechanizmusát. Amint azt az Európai Tanács állásfoglalásának 1.1 pontja is megfogalmazza, a rendszer felállításának célja egy olyan szorosabb monetáris politikai együttműködés kialakítása volt, amely megteremti a monetáris stabilitást Európában. Tehát a rendszer nem a monetáris integrációt tűzte ki végső célként, még ha célkitűzéseinek megvalósulása az eddiginél hatékonyabb és eredményesebb monetáris politikai koordinációt is igényelt. Az Európai Monetáris Rendszer három pillérből állt. Az első pillér az ECU

[701] Vincze, 2011: 2184.
[702] Az Európai Tanács (1978. december 5.) állásfoglalása.

bevezetése[703] volt, a második pillér pedig az Európai Árfolyam-mechanizmus (European Exchange Rate Mechanism, ERM) keretében kialakított árfolyam- és intervenciós rendszer volt. Utóbbi lényege, hogy a tagállami valuták árfolyamainak stabilizálása céljából a résztvevő államok valutája az ECU-vel szemben megállapított középárfolyamhoz képest egy +/-2,25%-os sávban mozoghatott[704] (ez alól kivételt Olaszország és Írország valutája képezett +/-6%-os sávval),[705] ellenkező esetben a tagállamok – a valuta árfolyamának sávon belül tartása céljából – intervencióra voltak kötelesek. Emellett kivételesen sor kerülhetett adott tagállami valuta középárfolyamának módosítására, amennyiben az árfolyam-mechanizmusban résztvevő államok és a Bizottság arról közösen megállapodott. Az Európai Monetáris Rendszer tranzakciói a (korábban már tárgyalt) 907/73/EGK tanácsi rendelet által alapított Európai Monetáris Együttműködési Alapon keresztül zajlottak,[706] amely szükség esetén hitelt is nyújtott az árfolyamok védelméhez szükséges tagállami beavatkozások finanszírozására.[707] Ez *a hitelmechanizmus, mint a harmadik pillér szolgálta a rendszer biztosítékát*. Ennek keretében a rövid-, illetve középtávú hitelnyújtásra felhasználható keretösszeget az Európai Tanács 1978. decemberi állásfoglalásának 4.2 pontja 25 milliárd ECU-ben határozta meg, amelynek megvalósításához szükség volt a két meglévő hitelmechanizmus szabályrendszerének a módosítására. A rövidtávú monetáris támogatási mechanizmusról szóló 1970. évi megállapodást az EGK tagállamainak központi bankjai közötti, az Európai Monetáris Rendszer működési eljárásainak megállapításáról szóló megállapodás[708] módosította, biztosítva a 14 milliárdos hitelkeretet és a rövidtávú hitelnyújtás időtartamának a kiterjesztését; a 71/143/EGK határozattal létrehozott középtávú pénzügyi támogatási mechanizmust módosító 78/1041/EGK határozat[709] pedig 11 milliárd ECU-re emelte a középtávú hitelnyújtás lehetőségét a fizetési mérlegek egyensúlytalansága esetén. Előre mutató továbbá az

[703] European Currency Unit, a Közösség új pénzügyi elszámolási egysége. Az ECU-ről az Európai Tanács (1978. december 5.) állásfoglalásának 2. pontja rendelkezik, valamint a Tanács 3180/78/EGK rendelete.
[704] Az Európai Tanács (1978. december 5.) állásfoglalása, 3.1 pont.
[705] Angyal, 2005: 32.
[706] Hetényi–Hünlich–Mocsáry, 2000: 28.
[707] Az Európai Monetáris Együttműködési Alapot létrehozó 907/73/EGK rendelet 2. cikke értelmében az alap feladatai közé tartozott, hogy elősegítse az árfolyamrendszer stabilitását, a közösségi valutákat érintő devizapiaci intervenciókat és a tartalékpolitikák összehangolására irányuló központi bankok közötti elszámolásokat. A Tanács 3181/78/EGK rendelete emellett felhatalmazta az Európai Monetáris Együttműködési Alapot a tagállamok monetáris hatóságaitól tartalékok fogadására, ezen eszközök terhére ECU kibocsátására a nemzeti monetáris hatóságok irányába, valamint az alap és a tagállami monetáris hatóságok közötti ügyletekben az ECU elszámolási egységként történő használatára.
[708] Az EGK tagállamainak központi bankjai közötti megállapodás, 1979.
[709] A Tanács 78/1041/EGK határozata.

Európai Tanács állásfoglalásának 4.1 pontja, miszerint a rendszer végső szakaszában a két hitelmechanizmus egységesítésére fog sor kerülni. Az általános, azaz valamennyi tagállam számára nyitva álló hitelnyújtási mechanizmus mellett az állásfoglalás B részének 3. pontja keretében megállapodás született arról, hogy azon kevésbé fejlett közösségi tagállamok esetében, akik hatékonyan és teljes körűen részt vesznek az árfolyam- és intervenciós rendszerben, az Európai Beruházási Bank évi egymilliárd EUA[710] értékben, ötéves futamidőre felvehető, kedvezményes kamatozású hitelkeretet biztosít elsődlegesen infrastrukturális programok és projektek finanszírozása céljából.

A konklúzió B pontja a gazdaságpolitikai koordináció szempontjából is releváns. Az Európai Tanács ugyanis hangsúlyozta, hogy a gazdasági fejlődés és a nagyobb stabilitás céljának megvalósulásához szükséges *a gazdaságpolitikák konvergenciájának a növelése*. Ezen cél elérése érdekében elsődlegesen a tagállamok felelőssége gazdasági potenciáljuk erősítése, ezek kiegészítése céljából viszont közösségi intézkedéseket kell tenni, a Miniszterek Tanácsának pedig a gazdaságpolitika koordinációs eljárásait kell erősíteni.[711]

A rendszer keretében egy eddiginél erősebb gazdaságpolitikai koordináció valósult meg a monetáris politika tekintetében. Már nem pusztán koordinációs jogkörökkel felruházott közösségi intézményekről beszélhetünk, hiszen az Európai Monetáris Együttműködési Alap döntéshozatali jogkörrel is bírt (ráadásul a Kormányzótanács tagjai nem kizárólag a tagállamok képviselőiből állt), ezen túl, ha például a tagállam középárfolyamának módosítására került sor, a döntéshozatalban az érintett tagállamokon kívül a többi tagállam és a Bizottság is részt vett. Tehát a Közösségben a *monetáris politika vonatkozásában a döntéshozatal egyes elemei részben közösségi szintre kerültek,* a gazdaságpolitikai, azon belül a monetáris politikai együttműködés szabályrendszere és intézményi háttere is megerősödött.

Álláspontom szerint azonban az EMR működőképességét,[712] ennek keretében *a tagállamok eddiginél szorosabb monetáris politikai együttműködését nem a korábbinál határozottabb közösségi jogi szabályozás és annak kikényszeríthetősége biztosította*. A rendszer alapvető szabályait ugyanis az Európai Tanács állásfoglalás keretében fogadta el. Tehát az elsődleges közösségi jogban nem szabályozott intézménynek kötelező jogi

[710] Az EUA európai elszámolási egység, angolul European Unit of Account, amelyet az 1975-ös Loméi Egyezménytől az ECU bevezetéséig használtak. Az Európai Beruházási Bank esetében az EUA-ról az ECU-re való áttérést az Európai Monetáris Együttműködési Alap Kormányzótanácsának 1981. május 13-i határozata szabályozta.

[711] Az Európai Tanács (1978. december 5.) állásfoglalása, B rész 1., 2. pont.

[712] Az EMR működésének eredményességéről részletesebben lásd: Leonard, 2002: 141–143.

erővel nem bíró aktus biztosította a szabályozási kereteit.[713] Az árfolyam- és intervenciós mechanizmus lefektetett szabályai szerint, ha a megadott ingadozási sáv túllépése esetén a tagállam nem tette meg a szükséges gazdaságpolitikai intézkedéseket, pusztán konzultációs és indoklási kötelezettsége keletkezett,[714] a rendszer kikényszeríthetőségéhez szankciórendszer nem párosult. Ehelyett egy közösségi intézmény koordinatív és operatív feladat- és hatáskörökkel való felruházása, valamint a hitelmechanizmus pénzügyi kereteinek kiszélesítése adta a rendszer működésének közösségi alapjait – mely figyelemre méltó a későbbi gazdaságpolitikai együttműködések vizsgálata szempontjából. Véleményem szerint az alábbi tényezők egyaránt a kooperációs készség erősödésének irányába hatottak: a nemzetközi pénzügyi rendszer összeomlása, a különböző gazdasági sokkok, a tagállamok gazdasági interdependenciájának növekedése, a világgazdasági folyamatok felszínre kerülő defektusai miatt a tagállamokon belül átértékelődő kormányzati szerepek, valamint a regionális együtműködésbe vetett hit és a stabilitás iránti igény erősödése.

A tagállamok között erősödő kooperációs készséget jelzi az *Egységes Európai Okmány* (továbbiakban EEO) elfogadása is. Ennek előzményeként 1985-ben Lord Cockfield, a Bizottság brit tagja kidolgozta az egységes, belső piac előtt álló akadályok 1992 végéig történő lebontásának koncepcióját, amely a Bizottság Fehér Könyveként vált ismertté.[715] Az Egységes Európai Okmány egyik legérdemibb reformja tehát a belső piac megvalósítása előtti akadályok lebontásának szabályozása (ennek keretében pl. a tőkepiaci liberalizáció) volt.[716] Emellett a Közösség új kompetenciákkal való felruházása[717] a közösségi gazdaságpolitika színterét tágította, erősítve az igényt nemcsak egy nagyobb volumenű közösségi fiskális politikára, hanem egy fokozottabb gazdaságpolitikai koordinációra is. A gazdaságpolitikai koordináció vonatkozásában is változásokat eredményezett az Egységes Európai Okmány, amelyek kapcsán az alábbi megállapítások tehetők:

[713] A rendszerhez kapcsolódó szabályok emellett tanácsi rendelet és határozat, tagállami központi bankok közötti megállapodás, illetve az Európai Monetáris Együttműködési Alap Kormányzótanácsának határozata formájában születtek.
[714] Az Európai Tanács (1978. december 5.) állásfoglalása, 3.6 pont.
[715] Várnay, 2010a: 51.
[716] McCormick, 2011: 150.
[717] Az Egységes Európai Okmány által elsődleges közösségi jogi szabályozást nyert a szociális politika, a gazdasági és társadalmi kohézió megvalósítása érdekében a regionális politika, a technológiai kutatás-fejlesztési politika és a környezetpolitika.

Az EEO bővítette a gazdaságpolitikára vonatkozó szerződéses rendelkezéseket. Elsődleges ebből a szempontból, hogy az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés harmadik részének gazdaságpolitikával foglalkozó II. címe egy új, „Gazdaság- és monetáris politikai együttműködés (gazdasági és monetáris unió)" című fejezettel egészült ki. Az új fejezet a Szerződés már meglévő gazdaságpolitikára vonatkozó rendelkezései elő került, ezzel a gazdaságpolitika általános rendelkezéseinek erősítését célozza. A gazdasági és monetáris unió, illetve a GMU fokozatos megvalósításának célját[718] az EEO preambuluma említi, továbbá az új fejezetben megjelenik a gazdaság- és monetáris politika konvergenciájának az igénye is, mely kiegészíti a gazdaság- és monetáris politika meglévő célrendszerét. A gazdaság- és monetáris politikai együttműködés fejezete vizsgálható mind a monetáris politikai együttműködés, mind az általános gazdaságpolitikai koordináció aspektusából. Így a monetáris politika relációjában megállapítható, hogy az elsődleges jogi rendelkezésekben a gazdaságpolitikán belül kiemeltebb szerepet kapott a monetáris politikai együttműködés. Előremutató, hogy *a Szerződés gazdaságpolitikára vonatkozó általános rendelkezései markánsan leválasztják a gazdaságpolitikai együttműködésről a monetáris politikai kooperációt.* Az EEO elismeri az Európai Monetáris Rendszer eddigi eredményeit, melyek figyelembevételét előírja a tagállami gazdaság – és monetáris politikai együttműködés során.[719] Az EMR tekintetében a szerzett jogok, azaz az addig kiépített – és gyenge jogforrási alapokra épülő jogi szabályozás[720] keretében lefektetett – közösségi hatáskörök védelmét szolgálja az új 102 a. cikk (1) bekezdésének utolsó mondata, miszerint a tagállami gazdaság- és monetáris politikai együttműködés során tiszteletben kell tartani az EMR kapcsán fennálló hatásköröket. Másrészt a közösségi hatáskörök bővítésének intézményi korlátjait is egyértelműsíti az új fejezet, amely értelmében ha a gazdaság- és monetáris politika területén a továbbfejlődés intézményi változásokat tesz szükségessé, a Szerződés 236. cikkét kell alkalmazni, azaz a Szerződés módosításával kerülhet rá sor.[721] A monetáris politikára vonatkozó szerződéses módosítások relatív gyengeségét jelzi, hogy az új 102 a. cikk a monetáris

[718] Az Európai Tanács (1988. június 27-28.) következtetései, 6. pont. Az EGK feladatait meghatározó 2. cikkbe a GMU megvalósítását azonban az EEO még nem emelte be.
[719] Az Egységes Európai Okmány által bevezetett EGK Szerződés 102 a. cikk (1) bekezdése.
[720] Az EMR szabályozásának ellentmondásai kapcsán lásd: Angyal, 2005: 28–30., 34.
[721] A 236. cikk alkalmazása mellett az új 102 a. cikk (2) bekezdése a monetáris területet érintő intézményi módosítások esetében előírja a Monetáris Bizottsággal és a Központi Bankok Elnökeinek Bizottságával való konzultációs kötelezettséget is.

politika kapcsán is csak együttműködési kötelezettséget ír elő a tagállamok irányába, annak rendszeréről, átfogó szabályairól pedig nem rendelkezik.

A monetáris politikai együttműködés szabályozása mellett a fejezet továbbra is a tagállamok együttműködési kötelezettségét írja elő a gazdaságpolitika vonatkozásában. Figyelemre méltóak továbbá a gazdasági és társadalmi kohézióra vonatkozó új szerződéses rendelkezések. Amellett, hogy a Közösség immáron elsődleges jogi szinten elismerte az új tagállamok alacsonyabb fejlettségi szintje miatt[722] tovább erősödő, területi egyenlőtlenségek csökkentését célzó támogatások szükségességét, deklarálja a szoros kapcsolatot a regionális politika és a gazdaságpolitika között. Az Egységes Európai Okmány által bevezetett 130 a. és 130 b. cikkek alapján ugyanis a Közösség úgy alakítja és folytatja tevékenységét, továbbá a tagállamok úgy folytatják és hangolják össze gazdaságpolitikájukat, hogy az a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését eredményezze. Tehát *mind tagállami, mind közösségi szinten a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését eredményező gazdaságpolitika követelményét fektetik le*.

A gazdaságpolitikai koordináció további állomását képezte a *Basel/Nyborg egyezmény* aláírása 1987 szeptemberében. A tagállamok központi bankjai között létrejött egyezmény egyrészt a monetáris politikai együttműködés erősítésére irányuló intézkedéseket tett. Mivel a belső piac adta előnyök kihasználását hátráltatta a különböző valuták használatából származó árfolyamkockázat és a tranzakciós (átváltási, kezelési) költség, a rövidlejáratú árfolyam-stabilizáló finanszírozások szabályozását módosították. Az egyezmény aláírói továbbá elhatározták, hogy a jövőben szorosabb együttműködést alakítanak ki a Monetáris Bizottság és a Központi Bankok Elnökeinek Bizottsága között, amelynek megvalósulását több sikeres, közösen végrehajtott kamatakció is igazolja.[723] Másrészt az egyezmény a gazdaságpolitikák korábbinál szorosabb összehangolására szólította fel a tagállamokat, tehát a monetáris politikai együttműködés mellett a gazdaságpolitikai koordináció erősítésére is felhívta a figyelmet.

1988-ban pedig a gazdaságpolitikai koordinációhoz kapcsolódó pénzügyi mechanizmusok összevonására került sor. A Tanács 1969/88/EGK rendelete[724] ugyanis

[722] Görögország 1981-es, Spanyolország és Portugália 1986-os csatlakozása ugyanis újfajta kihívások elé állította a Közösséget azáltal, hogy az eddigi tagállamokhoz képest alacsonyabb fejlettségű országok csatlakoztak az integrációhoz.
[723] Hetényi–Hünlich–Mocsáry, 2000: 30.
[724] A Tanács 1969/88/EGK rendelete.

a nemzeti központi bankok közötti 1970. február 9-i megállapodással létrehozott rövidtávú monetáris támogatási mechanizmust és a Tanács 71/143/EGK határozata által létrehozott középtávú pénzügyi támogatási mechanizmust összevonta, és a *tagállamok fizetési mérlegének középtávú pénzügyi támogatását lehetővé tevő egységes rendszer* keretében 16 milliárd ECU hitelkeretet biztosított fizetési mérleg nehézségek esetén. Az új mechanizmus kapcsán tehát látnunk kell, hogy az 1978-79-es módosítások eredményeként biztosított 25 milliárd ECU-höz képest alacsonyabb hitelkeretet bocsát rendelkezésre. A Tanács 682/81/EGK rendelete az 1979-től működő EMR közösségi hitelmechanizmusát kiterjesztette a tagállamok fizetési mérlegének támogatására és feljogosította a Bizottságot, hogy korlátozott mértékben hitelt vegyen fel pénzügyi intézményektől vagy a pénzügyi piacokról.[725] Ezáltal lehetővé vált, hogy az újraszabályozott és egységesített középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus keretében már ne csak a tagállamok által nyújtott kölcsönök biztosítsák fizetési nehézségek esetén a kölcsönös segítségnyújtást, hanem a bizottsági hitelfelvételt követő közösségi finanszírozás is. Az egységesítés és átláthatóság növelését célzó új pénzügyi mechanizmus képezi a kutatásaim szempontjából meghatározó 332/2002/EK tanácsi rendelet közvetlen jogelődjét, egyben sajátos átmenetet képez a 71/143/EGK tanácsi határozat és a 332/2002/EK tanácsi rendelet között. Az átmenet igazolható a jogalap megjelölésével (e határozat ugyanis még megjelöli az EGK Szerződés 108. cikkét, de már megjelöli a 235. cikket is), ezzel összefüggésben a hitelt nyújtók alanyi körének meghatározásával (e határozat értelmében még a tagállamok is, de már a Közösség is hitelt nyújthat)[726] vagy éppen az intézményi háttér szabályozásával (a mechanizmus keretében nyújtott kölcsönök kezelését az Európai Monetáris Együttműködési Alap biztosítja).[727]

A pénzügyi politikán belül *a pénzügyi piacok* szabályozása, felügyelete, illetve ezek koordinációja a nyolcvanak évekig nem mutatott fel érdemi eredményt a közösségi szabályozás. A pénzügyi piacok felügyeletével kapcsolatos szabályozás tagállami hatáskörben maradt, a pénzügyi piacokhoz közvetve kapcsolódó közösségi szabályok pedig szétszórtan jelentek meg, illetve fejlődtek az acquis communautaire-ben. Itt is megemlíthető a Római Szerződésben már alapjaiban szabályozott és a másodlagos jog által kiépített hitelmechanizmus, amelyet a tagállamok vehettek igénybe. Továbbá a

[725] 1969/88/EEC Council Regulation, Preamble.
[726] 1969/88/EEC Council Regulation, Article 8.
[727] 1969/88/EEC Council Regulation, Article 11.

belső piaci liberalizációs folyamaton belül a tőke és a fizetések szabadságát előmozdító rendelkezések is hatottak a tagállamok pénzügyi piacaira, amelyek közül a harmadik tőkeirányelv jelenti a legnagyobb előrelépést. Végül a pénzügyi piacok jogát érintették a monetáris politikai együttműködés keretében meghozott egyes intézkedések, például az ECU, mint új elszámolási egység bevezetése és használatának elterjedése.

A fejezet összegzéseként megállapíthatjuk, hogy a nyolcvanas évekig a gazdaságpolitikai koordináció keretében vitathatatlanul a monetáris politikai együttműködés mutatotta a legnagyobb előrelépést.

A gazdaságpolitikai koordináció terén kisebb léptékű változások tanúi lehetünk. A gazdaságpolitikai koordináció relációjában a másodlagos jogi aktusok építették ki a gazdaságpolitikai együttműködés intézményi és eljárási alapjait. Intézményi aspektusból előrelépést jelent a gazdaságpolitikai koordinációért felelős bizottságok létrehozatala, majd a 74/122/EGK tanácsi határozat alapján azok összevonásával a Gazdaságpolitikai Bizottság felállítása, eljárásjogi szempontból pedig a 74/120/EGK tanácsi határozattal és a 74/121/EGK irányelvvel a korábbiakhoz képest részletesebben szabályozott koordinációs mechanizmus, és az ezek keretében született tanácsi iránymutatások. Emellett fontos elem a gazdaságpolitikai koordináció garanciális hátterét biztosító, fizetési nehézségek esetén igénybe vehető hitelmechanizmusok kiépítése, azok integrációja. A vizsgált időszakot lezáró Egységes Európai Okmány viszont nem emelte szerződési szintre az addig kialakult másodlagos jogi kötelező és nem kötelező erejű jogi aktusok keretében kidolgozott koordinációs folyamatnak, és az ahhoz rendelt eszközöknek a szabályrendszerét. A tagállami gazdaságpolitikák összehangolásának szükségessége deklarációk szintjén folyamatosan megjelent, azonban ezen szabályok nem eredményeztek érdemi előrelépést a tagállami gazdaságpolitikák konvergenciájában.

Ezzel ellentétben a monetáris politikai együttműködés terén érdemi változásoknak lehettünk tanúi. A hatvanas évek végétől a monetáris integráció gondolata többször előtérbe került, a gazdasági és monetáris unió megvalósítását előmozdító intézkedések pedig fokozatosan jelentek meg az uniós acquis-ban. A nyolcvanas évek végére a tagállamok között szoros monetáris együttműködés alakult ki az Európai Monetáris Rendszer keretében, amely Nyugat-Európában sikeresen felváltotta és egyúttal tovább is fejlesztette a Breton Woods-i rendszert. Ennek bizonyítékaként szolgál az is, hogy az ECU nemzetközileg is elfogadott valutává vált, az európai monetáris rendszer

stabilizálódott.[728] Az EMR kapcsán negatívumként említhetjük viszont azt, hogy több közösségi tagállam nem, vagy csak később csatlakozott az árfolyam-mechanizmushoz.[729] Előremutató azonban, hogy az Egységes Európai Okmány az Európai Monetáris Rendszer eredményeinek elismerésével és a gazdasági és monetáris unió fokozatos elérésének célját deklarálva megteremtette az elsődleges jogi jogalapját a szorosabb monetáris politikai együttműködésnek. A gazdaságpolitikai koordináció kezdetleges keretein tehát a monetáris politikai együttműködés túllépett, azaz a pénzügyi politika különböző szegmensei aránytalanul erősödtek a Közösségben.

1.2 A közösségi, illetve uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció szabályozása (a kilencvenes évektől a 2008-ban eszkalálódó válság kezeléséig)

A dolgozat ezen szerkezeti egysége a kilencvenes évektől a 2007-ben kezdődő, és 2008 végére világméretűvé terebélyesedő gazdasági válságig terjedő időszakot öleli át. Az ezen időszakban megvalósuló gazdaságpolitikai együttműködést jelentősen meghatározta a gazdasági és monetáris unió kiépítésének folyamata, illetve ennek keretében a Stabilitási és Növekedési Paktum.

A nyolcvanas évekig a gazdaságpolitikai, azon belül különösen a monetáris politikai együttműködés erősödésének igényét leginkább külső gazdasági tényezők, azaz a nemzetközi gazdaság és a nemzetközi pénzügyi piacok területén bekövetkező kihívások indukálták. A nyolcvanas évek végétől azonban a belső piac kiépülése és az eddigi tagállamokhoz képest jóval alacsonyabb fejlettségi szintű országok csatlakozása további igényt generált egyes közösségi közpolitikák erősítése vonatkozásában. Álláspontom szerint ugyanis a közösségi hatáskörök bővülése az egyre szorosabban egymáshoz kapcsolódó európai országokban határokon átívelő gazdasági hatásokat (externáliákat) eredményezett, melyeknek kezelése szintén határokon átívelve, nemzeti kormányzati szint felett valósulhat meg eredményesebben. Ez az igény összhangban van az uniós feladat- és hatáskörök kiterjesztésének korlátját képező szubszidiaritás elvével is. Ezzel

[728] Hetényi–Hünlich–Mocsáry, 2000: 30.

[729] A nyolcvanak évek végén a tizenkettő tagállamból Spanyolország csak 1989 júniusában csatlakozott az EMR-hez, Nagy Britannia csak 1990 októberében, Portugália 1992-ben, Görögország pedig csak 1998 márciusában. Emellett az 1992-es spekulatív intézkedéssorozattal összefüggésben az angol fontot és a lírát kivonták az ERM-ből, amelyhez Olaszország 1996 novemberében csatlakozott újra. Erről részletesebben lásd: Leonard, 2002: 140–142.

összefüggésben egyetértek azzal a neofunkcionalista integrációs elmélettel, miszerint az Unió hatáskörének bővülése további igényt támaszt újabb, illetve szorosabb együttműködésre egyes közpolitikák vonatkozásában. Amint arra már az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés rendelkezései is felhívják a figyelmet, szoros kapcsolat van a közös, illetve belső piac megvalósulása és a gazdaságpolitikai koordináció változása között, ezt igazolják az előző részekben tett megállapítások is. A kilencvenes évek elejére megvalósuló belső piaci korlátok leépítése mellett tehát szükségessé vált a szorosabb gazdaságpolitikai együttműködés is.

A kelet-közép-európai politikai és gazdasági rendszerváltás hajnalán, 1988-ban a Közösség tagállamaiban több javaslat, memorandum is született a monetáris, illetve a gazdasági és monetáris integráció megvalósítása céljából. Ezek közül kiemelném az akkori német külügyminiszter, Hans-Dietrich Genscher által kezdeményezett, *„Az európai pénzügyi tér és az Európai Központi Bank" című javaslatot*, vagy másképp az ún. európai stabilitási magna chartát, amely hangsúlyozta a GMU legfontosabb gazdasági céljainak rögzítését, valamint a gazdasági és monetáris unió párhuzamos megvalósulásának szükségességét. Azaz bár itt is hangsúlyosabb szerepet kap a monetáris politikai együttműködés, hiszen Genscher a monetáris politikát a szükségszerű gazdaságpolitikai konvergencia katalizátoraként értelmezte, emellett az általános gazdaságpolitikai együttműködés párhuzamos erősítését tartotta szükségesnek.[730]

Ezt követően került sor *1988. június 27-28. között Hágában az Európai Tanács ülésére*. Az elnökségi következtetéseknek[731] az Egységes Európai Okmány kapcsán tett megállapításai keretében a személyek szabad mozgása, a fejlődés szociális aspektusai és a környezetvédelem mellett tárgyát képezte a belső piac és a monetáris unió kérdésköre is. A következtetésekben a belső piac kapcsán gazdaságpolitikai összefüggésekre, az adóharmonizáció és a kohéziós politika fontosságára hívták fel a figyelmet, a monetáris unió kapcsán pedig arra, hogy az EEO keretében a tagállamok lefektették a gazdasági és monetáris unió fokozatos megvalósításának célját, ezért 1989 júniusában, az Európai Tanács madridi ülésén a GMU megvalósításának módjait számba fogják venni.[732] Ennek szakmai előkészítése, a megvalósítás szakaszainak elemzése céljából felállítottak

[730] Angyal, 2008a: 252–253.
[731] Az Európai Tanács (1988. június 27-28.) következtetései.
[732] Az Európai Tanács (1988. június 27-28.) következtetéseinek az Egységes Európai Okmány implementálásáról rendelkező rész 1. pontja foglalja össze a belső piaccal, 6. pontja pedig a monetáris unióval kapcsolatos legfontosabb döntéseket, állásfoglalásokat.

egy bizottságot, melynek elnökletével az Európai Bizottság újraválasztott elnökét, Jacques Delorst bízták meg.[733] A hannoveri csúcson tehát az Egységes Európai Okmánytól eredeztethető, a gazdasági és monetáris unió megvalósítása iránti tagállami elkötelezettséget deklarálták, emellett a megvalósítás módjáról szóló előkészítő munkákról, egyeztetésekről is megállapodtak.

Az előkészítő munkák eredményeként látott napvilágot 1989. április 17-én a *Delors-jelentés,*[734] amely fontos mérföldköve a közösségi gazdaságpolitikai együttműködésnek. A jelentés részben számba veszi a vonatkozó jogintézmények fejlődéstörténetét, helyzetértékelést ad a gazdaságpolitikai együttműködés különböző szegmenseinek eredményeiről, hiányosságairól, másrészt megfogalmazza mind a gazdasági, mind a monetáris unió megvalósulásának feltételeit, végül felvázolja a három szakaszból álló, a gazdasági és monetáris unióhoz vezető folyamatot és annak szabályait. A bizottság a helyzetértékelés keretében kritikaként állapítja meg többek között a költségvetési politikák kielégítő konvergenciájának a hiányát, ami negatívan befolyásolja a pénzügyi politika másik ágát, a monetáris politikát is. A jelentés tehát elismeri az eddigi gazdaságpolitikai koordináció eredményességének egyoldalúságát. Maga a monetáris politikai együttműködés előrehaladottabb, de jelentés szerint is hiánya, hogy az Európai Monetáris Rendszerben nem minden tagállam vesz részt.

A gazdasági és monetáris unió jövőjére vonatkozóan tanulságosak, zárt logikai rendszert alkotnak a jelentés megállapításai, javaslatai. A bizottság szerint az egységes belső piac a tagállami gazdaságpolitikák mozgásterét szűkíti és szükségessé teszi a hatékonyabb tagállami gazdaságpolitikai koordinációt. A belső piacnak a megvalósulása már feltételezi mind a hatékonyabb közösségi politikákat (közösségi gazdaságpolitikát), mind a nemzeti gazdaságpolitikák koordinációjának kiterjesztését és mélyítését (azaz a közösségi szintű gazdaságpolitikai koordináció erősödését). Az egységes belső piacot a gazdasági és monetáris unió követi az integrációs folyamatban. *A gazdasági és a monetáris unió megvalósulásához* pedig egy közösségi (szupranacionális) monetáris politika létrejöttét, valamint a nemzeti gazdaságpolitikák, különösen a költségvetési

[733] A Delors-bizottság mellett más szakértői csoportok is részt vettek a GMU-t előkészítő szakértői munkában. Ilyen volt az 1989 szeptemberében létrehozott, a tagállamok pénzügy- és külügyminisztériumainak szakértőiből álló, magas szintű munkacsoport, amelynek jelentését (Guigou-jelentés) az 1989. decemberi Európai Tanács ülés fogadta el a további tárgyalások alapjának. A Jean-Victor Louis vezetésével létrejött ad hoc munkacsoport munkájának eredményeire is építve a Központi Bankok Elnökeinek Bizottsága pedig a Központi Bankok Európai Rendszerének tervezett alapokmányát dolgozta ki.

[734] The Delors Report, 1989.

politika kompatibilitását, ennek keretében az *alapvető fiskális politikai döntések közösségi hatáskörben való meghozatalát látja szükségesnek.*[735] Mindezen célok megjelentek az 1970-es Werner-jelentésben is, amelyek akkor a kapcsolódó intézményi és eljárási szabályozás kezdetlegessége miatt inkább utópisztikus, mintsem középtávon megvalósítható célkitűzéseknek tűntek. Az idő távlatában mindez a Delors jelentés tagállami fiskális politikára vonatkozó javaslatai kapcsán is megállapítható. A Delors-bizottság javaslata a Werner-jelentéshez képest visszafogottabb annyiban, hogy nem javasolja egy közösségi (Werner elképzelései szerint a Parlamentnek felelős) költségvetési intézmény felállítását. A Delors-jelentés is kidolgozza viszont a gazdasági és monetáris unió megvalósulásához vezető folyamat szakaszait, e kapcsán pedig külön-külön definiálja a gazdasági unió és a monetáris integráció szükségszerű elemeit.

A monetáris unió fogalmi elemeit a jelentés az alábbiak szerint határozza meg:

- a tőkeműveletek tökéletes liberalizációja, a banki és pénzpiacok teljes integrációja,
- az árfolyam-ingadozási sávok eltörlése és az átváltási árfolyamok visszavonhatatlan rögzítése,
- a valuták teljes és visszafordíthatatlan konvertibilitása, valamint
- egy közös monetáris politika és egy azt megvalósító új intézmény létrehozása.

Az új, nemzetek feletti monetáris hatóság vonatkozásában annak részletszabályait is meghatározza a jelentés. A monetáris unió fizetőeszközének kérdésében pedig a bizottság tagjai a közös valuta bevezetése mellett foglaltak állást.

Vizsgálataink szempontjából meghatározó, hogy a gazdasági unió megvalósulása kapcsán milyen előfeltételeket határozott meg a Delors-bizottság.

A jelentés alapján a gazdasági unió kritériumai az alábbiak lennének:

- egy egységes belső piac, amelyen belül a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabadon mozog,
- versenypolitika és a piaci mechanizmusokat erősítő további intézkedések,
- közös politikák a strukturális és regionális kérdések vonatkozásában,
- makrogazdaság-politikai koordináció, ennek keretében a nemzeti költségvetési politikák vonatkozásában kötelező előírások.

[735] The Delors Report, 1989. 16. point.

Láthatjuk, hogy a Delors-jelentés a belső piacot, a közösségi versenyjogi szabályozást és a közösségi regionális politikát is a gazdasági unió alkotóelemeként határozza meg. Ugyanis míg a közösségi versenyjogi szabályok a belső, liberalizált piac garanciális elemei a közösségi jogban, addig a közösségi regionális politika a belső piac által gerjesztett negatív externális hatások kezelését szolgálja. A gazdasági és monetáris integráció vonatkozásában a Delors-jelentés a regionális politikát tehát létfontosságú elemként deklarálja, előre jelezve térnyerését a közösségi politikákban. Ezek mellett hangsúlyozandó, hogy a jelentés kiemelten kezeli a makrogazdaság-politikai koordinációt és a tagállami fiskális politikai hatáskörök szabályozását. A jelentés a pénzügyi piaci erők nem hatékony voltával (azaz *piaci kudarcokkal) magyarázza a fiskális politika fegyelmének szükségességét, amely előfeltétele a monetáris és gazdasági stabilizációnak.*[736] Megállapításra kerül, hogy a költségvetés-politikai együttműködés kezdetlegessége akadályozhatja leginkább a szorosabb gazdaságpolitikai együttműködés, a gazdasági (és monetáris) unió megvalósulását. A jelentés a GMU megvalósulását három különálló szakasz keretében, fokozatosan, a gazdasági és a monetáris unió kiépítését pedig egymással párhuzamosan képzelte el, viszont meghagyná a lehetőséget a tagállamok számára a kimaradásra.

A gazdasági és monetáris unió megvalósítását az 1989. júniusi madridi Európai Tanács ülésen tárgyalták elsőnek, amely keretében nemcsak a GMU létrehozására irányuló szándékukat deklarálták újfent a tagállamok, hanem a szorosabb integráció kialakulásának kezdő időpontjaként kitűzték 1990. július 1-jét. Ezt követően több kormányközi konferenciára is sor került a GMU-val kapcsolatos tárgyalásokat központba helyezve. Ezek közül kiemelendő, hogy az 1990. júniusi dublini Európai Tanács ülésen[737] elfogadásra került a politikai unióról szóló kormányközi konferencia összehívására vonatkozó javaslat, ezáltal a GMU-ról szóló kormányközi konferenciával párhuzamosan a politikai unióról is állam- és kormányfői találkozó kezdődött 1990. december 15-én. A GMU megvalósításának vezérelvét követő tárgyalásokat az Európai Tanács maastrichti ülése zárta le, ahol 1992. február 7-én aláírták az Európai Unióról szóló szerződés tervezetét. A tagállami ratifikációs eljárások elhúzódása[738] miatt a

[736] Benczes, 1999: 375.
[737] Az Európai Tanács (1990. április 28.) következtetései.
[738] Dániában elsőnek népszavazáson elutasították a szerződést és azt csak a második népszavazáson fogadták el a dán választópolgárok, emellett Franciaországban is szoros, de megerősítő eredményt hozott a népszavazás.

szerződés 1993. november 1-jén lépett csak hatályba. A Maastrichti Szerződés elementáris része az integráció fejlődéstörténetének, hiszen az alapító szerződések, illetve az integráció jogi alapjainak az eddig legnagyobb horderejű módosítását eredményezte.[739] A gazdasági és monetáris unióra vonatkozó szerződéses rendelkezések pedig a gazdaságpolitikai koordináció szempontjából is jelentős változásokat hoztak. A továbbiakban a gazdasági és monetáris unió megvalósulásának az 1990. július 1. és 2002. március 1. közötti három szakasza tekintetében külön-külön veszem górcső alá a gazdaságpolitikai együttműködésre vonatkozó legfontosabb változásokat.

A gazdasági és monetáris unió kiépítésének első szakasza 1990. július 1-jétől 1993. december 31-ig tartott, a második szakasz az 1994-1998 közötti időintervallumot ölelte át, a harmadik szakasz pedig 1999-től kezdődött. Az első szakaszban készítették elő a GMU kiépítéséhez szükséges szerződésmódosítást. A Delors-jelentés értelmében a gazdasági unió kiépítésének első szakaszában amellett, hogy meg kellett reformálni a regionális politikát és meg kellett szüntetni a belső piaci akadályokat, újraszabályozásra került a Tanács 74/120/EGK ún. konvergencia-határozata és az ennek végrehajtása érdekében hozott 74/121/EGK irányelv. A Tanácsnak a gazdaságpolitikák és gazdasági teljesítmények fokozatos konvergenciájának eléréséről a gazdasági és monetáris unió első szakaszában című *90/141/EGK határozata*[740] *egységesítette és jelentős mértékben tovább fejlesztette a közösségi szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció addigi szabályozását*. Ezen másodlagos jogi aktus keretében került egységesen szabályozásra a jelenlegihez már nagyrészt hasonló többboldalú felügyeleti eljárás.

A határozat tartalmazza a többboldalú felügyelet keretében megvalósuló gazdaságpolitikai koordináció célját, elveit – kiegészítve a Római Szerződésben meghatározott gazdaságpolitikai elveket. A határozat 1. cikkében a célok között immáron szerepel a gazdasági és monetáris unió, valamint a gazdasági és társadalmi kohézió (a Római Szerződés 104. cikke csupán a valuta iránti bizalom fenntartásáról rendelkezett, a kohézióról pedig egyáltalán nem), az elvek között pedig újszerű elem a rendezett monetáris feltételek és a nyitott, versengő piac. Ezeket a változásokat az Egységes Európai Okmány elfogadása is generálta.

A határozat értelmében a többboldalú felügyeletnek ki kell terjednie a rövid- és középtávú gazdaságpolitikai célokra egyaránt, valamint makrogazdasági,

[739] A Maastrichti Szerződés reformjáról részletesebben lásd: Várnay, 2010a: 53–59.
[740] 90/141/EEC Council Decision.

mikrogazdasági és strukturális politikai kérdésekre is fókuszálnia kell.[741] A többoldalú felügyelet eljárási szabályait a határozat az alábbiak szerint határozza meg: A Bizottság jelentése és értékelése[742] alapján a Tanács látja el az átfogó gazdaságpolitikai felügyeletet. A Tanács munkáját segíti, ülésein képviseltetheti magát a Monetáris Bizottság és a Gazdaságpolitikai Bizottság is. Figyelemre méltó a határozat 7. cikke, amely értelmében a monetáris politika és más gazdaságpolitikák összhangjának előmozdítása érdekében a Központi Bankok Elnökeinek Bizottsága élén álló elnököt meg kell hívni a kapcsolódó tanácsi ülésekre.

A többoldalú felügyelet keretében immáron évente legalább kétszer a Tanács megvizsgálja az alábbiakat:

- a Közösség és a tagállamok gazdasági helyzetét, a gazdasági kilátásokat és a gazdaságpolitikákat,
- a tagállami és a közösségi politikák kompatibilitását,
- a külső gazdasági környezetet és annak a Közösség gazdaságára gyakorolt hatását.[743]

A határozat alapján a Tanács felhatalmazhatja az elnökét, hogy a többoldalú felügyelet eredményét nyilvánosságra hozza. A *Tanács* a többoldalú felügyelet keretében gazdaságpolitikai javaslatokat tehet és a Bizottság javaslata alapján *gazdaságpolitikai ajánlásokat bocsáthat ki*.[744] A határozat 4. cikke értelmében pedig a Bizottság javaslata alapján, valamint az Európai Parlamenttel és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően a Tanácsnak *éves gazdasági jelentést* kell elfogadnia. A bizottsági jelentések és a Monetáris Bizottsággal való konzultáció alapján a Tanács köteles rendszeresen megvizsgálni a határozat alapján megvalósított többoldalú felügyelet eredményeit.[745]

A *korai figyelmeztetés jelenlegi szabályainak előfutáraként* pedig a határozat 5. cikke előírja, hogy amennyiben egy vagy több tagállamban a ténylegesen fennálló vagy potenciális gazdasági helyzet fenyegeti a Közösség gazdaságának stabilitását és kohézióját, a Tanács kivizsgálhatja a gazdasági helyzetet. Ezen vizsgálat eredményeként *országspecifikus ajánlásokat hozhat a szükséges politikai intézkedések meghozatalára*

[741] 90/141/EEC Council Decision, Article 1., 3.
[742] A bizottsági értékelések és jelentések tartalmára vonatkozóan a határozat 3. cikke fogalmaz meg követelményeket.
[743] 90/141/EEC Council Decision, Article 1.
[744] 90/141/EEC Council Decision, Article 2.
[745] 90/141/EEC Council Decision, Article 9.

vonatkozóan. Amennyiben pedig a Közösségen kívüli események fenyegetik a Közösség stabilitását és kohézióját, az illetékes közösségi intézményekben konzultálni kell a lehetséges intézkedésekről.[746]

A határozat 8. cikke az elszámolási, beszámolási kötelezettségről rendelkezik. Ezek alapján a többoldalú felügyelet eredményéről a Tanács és a Bizottság rendszeresen beszámol az Európai Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, ajánlás kibocsátása esetén pedig a Tanács elnöke a Parlament illetékes bizottsága elé vindikálható. A többoldalú felügyelet eredményéről a tagállamok kormányai pedig a nemzeti parlamenteknek kötelesek beszámolni.

További fontos és új eleme a határozatnak, hogy *külön nevesíti a túlzott hiány elkerülésének vizsgálatát* is, bár annak referenciaértékhez való kötése, illetve a referenciaérték túllépése esetén való szankcionálása hiányzik a határozatból, a szabályozás tehát e tekintetben még kezdetleges. A határozat 3. cikke értelmében ugyanis a Bizottságnak a többoldalú felügyelet keretében készített jelentéseit, értékeléseit (amelyek a Tanács által hozott ajánlások alapját képezik) egy komplex makro-, mikroökonómiai és struktúrapolitikai vizsgálat keretében kell elvégeznie, amelyek kapcsán számos tényezőt vizsgál. Ezen tényezők egyike a tagállamok költségvetési politikája. E tekintetben pedig külön rendelkezik a határozat, hogy a *tagállami költségvetési politikák felülvizsgálata lehetőleg a nemzeti költségvetések tervezését megelőzően* kell, hogy történjen, amely különösen a költségvetési deficit nagyságára és finanszírozására, valamint a költségvetési politika középtávú céljára fog fókuszálni, a tekintetben, hogy megfelelnek-e a túlzottan magas költségvetési hiány csökkentésére és a jegybanki finanszírozás elkerülésére irányuló célnak.

A 74/120/EGK tanácsi határozathoz képest a 90/141/EGK tanácsi határozat *újraszabályozta, új és szélesebb közösségi alapokra helyezte a gazdaságpolitikai koordinációt.* Az 1974-ben elfogadott szabályok szerint a Tanács évente három alkalommal készít átfogó ellenőrzést, a Tanács által kiadott iránymutatásoktól eltérő tagállamok irányába pedig a Bizottság fogalmazhatott meg ajánlásokat. Az új szabályok értelmében a Tanács átfogó ellenőrzése legalább évente kétszer valósul meg (ez nem minősül jelentős változásnak), a Bizottság javaslata alapján a Tanács fogalmazhat meg a többoldalú felügyelet eredményeként gazdaságpolitikai ajánlásokat (ezek elfogadása tehát nem kötelezettség és nem is rendszeres), a korai jelzés keretében országspecifikus

[746] 90/141/EEC Council Decision, Article 6.

ajánlásokat tehet, valamint kiemelt figyelmet kap a túlzott költségvetési hiány vizsgálata.

A Tanács 90/141/EGK határozata a fentiek alapján jelentős mértékben hozzájárult a többoldalú felügyelet mai szabályrendszerének kialakulásához, szabályai nagyrészt változatlan formában kerültek be a Maastrichti Szerződés által az elsődleges közösségi jogi aktusok közé. Vannak azonban eltérések, illetve – amint azt látni fogjuk – a Maastrichti Szerződés számos többletelemet is beépített a gazdaságpolitikai együttműködés rendszerébe. Végül a tanácsi határozatnak vannak olyan részei is, amelyek a jelenlegi szabályrendszerből hiányoznak. E kapcsán az *a tiszavirág életű rendelkezés* említhető meg, miszerint a határozat a 6. cikkben szabályozott korai jelzés keretében *a Közösség stabilitását és kohézióját fenyegető külső veszélyek esetére is kiterjeszti a többoldalú felügyeletet és konzultációs kötelezettséget ír elő.*

Mivel a tanácsi határozat a többoldalú felügyelet keretében széles és mélyreható gazdaságpolitikai elemzésekről rendelkezik, amelyekhez nélkülözhetetlen a megfelelő statisztikai mutatók kidolgozása, ennek biztosítása érdekében a Tanács létrehozta a monetáris, pénzügyi és fizetési mérleg statisztikákkal foglalkozó bizottságot[747] a Bizottság ez irányú munkájának elősegítése érdekében.

Az első szakaszban került sor emellett *a nemzeti monetáris politikák összehangolásának, a közösségi koordinációnak az erősítésére* is. Ennek keretében a 90/142/EGK tanácsi határozattal módosították a Központi Bankok Elnökeinek Bizottságát felállító tanácsi határozatot – kiterjesztve, megerősítve a bizottság feladat- és hatáskörét. A határozat értelmében a bizottságnak (többek között) ösztönöznie kellett a tagállami monetáris politikák összehangolását, emellett bővítették véleményezési jogkörét is.[748]

Az első szakaszban készítették elő a Maastrichti Szerződés tervezetét is, amely 1993. november 1-jei hatálybalépésével megkoronázta az első szakasz eredményeit, valamint jogilag megalapozta a második szakasz további lépéseit. Erre azért is volt szükség, mert az EEO által bevezetett 102a. cikk (2) bekezdése értelmében, ha a gazdaság- és monetáris politika területén a továbbfejlődés intézményi változásokat tesz szükségessé, a Szerződés 236. cikkét kell alkalmazni, azaz a Szerződés módosításával kerülhet rá sor.

[747] A Tanács 91/115/EGK határozata, melyet a Tanács 2006/856/EK határozata helyezett hatályon kívül.
[748] Erről részletesebben lásd: Angyal, 2005: 54.

1.2.1 A Maastrichti Szerződésnek a gazdaságpolitikai koordináció szabályrendszerét érintő reformjai

A Maastrichti Szerződés (továbbiakban MSz) jelentős fordulatot hozott a közösségi gazdaságpolitikai együttműködés történetében. Egyrészt a maastrichti módosítások alapján – a gazdasági és monetáris unió megvalósításának három szakaszát, azok határidejét megjelölve – a közös valutát bevezető tagállamok viszonylatában a monetáris politika fokozatosan közösségi hatáskörbe került. Ennek következményeként a formálódó GMU-ban markánsabban kettéválik a tagállami gazdaságpolitikai koordináció és a monetáris politikai együttműködés szabályrendszere, jelentős mértékben felerősödik az Európai Unió, mint sajátos kormányzati szint gazdaságpolitikai szerepe. Másrészt, mivel a gazdaságpolitika különböző elemei csak egymással összhangban alakíthatók eredményesen, ez felerősítette a tagállami hatáskörben maradó fiskális és struktúrapolitika közösségi szintű koordinációjának igényét is. Ezt jól mutatja, hogy az Európai Közösség Maastrichti Szerződéssel módosított alapító szerződésében került meghatározásra a többoldalú felügyeleti eljárás és a maastrichti fiskális konvergencia kritériumok teljesülését vizsgáló túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás szabályrendszere is.[749] A Maastrichti Szerződés tehát jelentős fordulatot hozott a gazdaságpolitikai kooperáció szabályrendszerében is. A gazdaságpolitikai együttműködés ekkor kialakuló elsődleges jogi rendszere a mai napig a fundamentumát adja az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordinációnak, szabályai alapvetően nem változtak. Az elsődleges jog keretében a gazdaságpolitikai együttműködés Maastrichti Szerződéssel módosított (a maival jelentős részben megegyező) szabályainak rendszerezése több szempont szerint is történhet. A továbbiakban – a történeti és a teleológikus értelmezés alapján, valamint a későbbi gazdaságpolitikai szabályrendszer tendenciáira is tekintettel megállapított – saját rendszertani csoportosítás szerint végzem kutatásaimat. Rendszertanilag az alábbiak szerint strukturálnám az EK Szerződésnek közvetlenül a gazdaságpolitikára vonatkozó rendelkezéseit.

a) A gazdaságpolitikai együttműködés általános szabályai, a gazdasági és monetáris unióra vonatkozó közös szerződéses rendelkezések:

[749] EKSz 102a. - 104c. cikkei.

- rendszertani elhelyezés a Szerződés céljai, feladatai vonatkozásában (2. és 3. cikkek);
- a gazdaságpolitikai együttműködés irányadó elvei (3a. cikk (3) bekezdés);
- a gazdasági és monetáris unió két pillérének alapjai (3a. cikk (1)-(2) bekezdés).

b) Az alapvetően tagállami hatáskörben maradt pénzügyi politika területein az együttműködés szabályai:
   - a gazdaságpolitikai koordináció keretei, a gazdaságpolitika megelőző és figyelmeztető mechanizmusai: a tagállami gazdaságpolitikák és a gazdaságpolitikai együttműködés keretei (102a. cikk); a többoldalú felügyelet mechanizmusa (103. cikk, 109d. cikk); a túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás [104c. cikk, 109d. cikk, 109e. cikk (4) bekezdése, Jegyzőkönyv a túlzott költségvetési hiány esetén alkalmazandó eljárásról, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságát érintő bizonyos rendelkezésekről szóló jegyzőkönyv (5) bekezdése];
   - a tagállami hatáskörben maradt pénzügyi politika tilalmi szabályai (104-104b. cikkek).

c) A tagállamok monetáris politikai együttműködésének közösségi szintű szabályai:
   - a monetáris politikai együttműködés szabályai és intézményrendszere (4a. cikk, 105-109d. cikkek);
   - átmeneti rendelkezések (109e-109g. cikkek és 109j-109m. cikkek).

d) Rendkívüli események gazdaságpolitikai kezelése:
   - ellátási nehézségek, vis maior esetek kezelése (103a. cikk);
   - fizetési nehézségek kezelése (109h. és 109i. cikkek, valamint 109k. cikk (6) bekezdés).

A Maastrichti Szerződés reformjainak elemzését rendszertani szempontból, a gazdasági és monetáris unióra vonatkozó közös szerződéses rendelkezésekkel kezdem, ezt követően külön vizsgálat tárgyát képezik a gazdasági unióhoz kapcsolódó gazdaságpolitikai együttműködés szabályrendszerének változásai. A monetáris politikai együttműködés módosuló elemeit az alábbiakban már nem vizsgálom, hiszen a MSz rendelkezései által a monetáris politikai együttműködés koordinációs mechanizmusai helyett szupranacionális monetáris politika alakult ki, amely csak horizontálisan korlátozott. Az alapvetően koordinációs kormányzati módszer tehát csupán az Európai Központi Bank és az euróövezeten kívüli tagállamok vonatkozásában maradt fenn.

Már az Európai Unióról szóló szerződés *preambulumának* rendelkezései is figyelemre méltóak. Ezek értelmében a tagállamok többek között azzal a szándékkal kötötték meg az Európai Unióról szóló szerződést, hogy az európai integrációs folyamat egy új szakaszába lépve megerősítsék és közelítsék egymáshoz gazdaságaikat, valamint hogy egy közös és stabil valutát magában foglaló gazdasági és monetáris uniót hozzanak létre, továbbá hogy olyan politikákat hajtsanak végre, amelyek biztosítják a gazdasági integráció előrehaladásával párhuzamosan más területek fejlődését is. Maga a preambulum nemcsak *a GMU célkitűzését fogalmazza meg, hanem az európai integrációs folyamat egy új korszakának nyitányáról rendelkezik, amelyben az eddiginél kiterjedtebb és mélyebb együttműködést céloz meg a közpolitikák vonatkozásában*.[750] Az Európai Gazdasági Közösség helyett az Európai Közösség elnevezés is jól fémjelzi, hogy az Unió már nem csak gazdasági közösség, hanem magában foglal (egyre?!) több közösségi szakpolitikát is. Mindez álláspontom szerint nem jelenti a gazdasági és szociális szempontok egyenrangúságát, az elsődleges szempont továbbra is gazdasági jellegű. A gazdasági és monetáris unió megvalósításának célja az EU célkitűzései között is első helyen szerepel.[751] A *2. cikk a Közösség alapvető feladatai (céljai) közé a közös piac mellett beemelte a gazdasági és monetáris uniót*,[752] a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohézió és szolidaritás előmozdítását pedig a kvázi másodlagos feladatok, avagy az elsődleges feladatok eredményei között szerepelteti.

A Maastrichti Szerződéssel módosított Európai Közösséget létrehozó szerződés (továbbiakban EKSz) a 3. és a 3a. cikkekben részletezi a 2. cikkben meghatározott célok megvalósítása érdekében a Közösség tevékenységeit. A 3. cikkben a belső piac és az ahhoz szükséges jogharmonizáció mellett egyes szakpolitikák (köztük a gazdasági és társadalmi kohézió) kerülnek megfogalmazásra. A 3a. cikk pedig a gazdasági és a monetáris integráció két pillérét, valamint a két pillér irányadó elveit definiálja. A fenti általános gazdaságpolitikai keretek között a monetáris politikán kívüli gazdaságpolitikai együttműködés új szabályrendszerét teszem vizsgálatom tárgyává következőnek.

A 3a. cikk (3) bekezdése a *GMU mindkét pillérére irányadó elveket* rögzíti, melyek a stabil árak, rendezett államháztartás és monetáris feltételek, valamint a fenntartható

[750] Ezt támasztja alá a közös rendelkezések keretében az új integrációs szakasz deklarálása, valamint a közösségi vívmányok teljes mértékű fenntartása és fejlesztése céljának megfogalmazása az EU célkitűzései között. (Az Európai Unióról szóló szerződés I. cím A. és B. cikk)

[751] EUSz I. cím B. cikk.

[752] A közösségi célkitűzések kapcsán megjegyezhető, hogy míg a Delors-jelentés a GMU gazdasági pillérének alkotóelemeként határozza meg a belső piac létrejöttét és a közösségi regionális politikát, addig a Maastrichti Szerződés külön célként definiálja őket.

fizetési mérleg. A 3a. cikk (1) bekezdése a gazdasági unió kapcsán az alábbiak szerint rendelkezik: „A 2. cikkben meghatározott célok megvalósítása érdekében a tagállamok és a Közösség tevékenysége – az e szerződésben előírtak és az abban meghatározott ütemezés szerint – magában foglalja egy olyan gazdaságpolitika bevezetését, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul, és amelyet a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg." A Szerződés az alapelvek keretében tehát a gazdasági unió alatt a tagállami gazdaságpolitikák szoros összehangolását, a belső piac megvalósítását és a közös célkitűzések meghatározását érti. Ez visszalépés a Delors-jelentés javaslataihoz képest, amely a monetáris unió megvalósulásával párhuzamosan a tagállami fiskális politikák legfontosabb döntéseit is közösségi szintre emelte volna. A *gazdasági unió vonatkozásában a visszafogottságot* sugallja az EKSz új, gazdaság- és monetáris politikára vonatkozó címe, amelyben az Egységes Európai Okmányhoz képest már nem szerepel (mégha zárójelesen is) a gazdasági és monetáris unió elnevezés.

A 3a. cikk (2) bekezdése pedig a monetáris pillér tekintetében előírja, hogy *az egységes monetáris és árfolyam-politikának* – az árstabilitás fenntartásának, mint elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül – *célja az általános gazdaságpolitika támogatása* a Közösségen belül.[753] Tehát a két pillér egymást kiegészítő, erősítő kapcsolata kerül elsődleges jogi szinten megfogalmazásra.

1.2.1.1 A gazdaságpolitikai koordináció keretei, a gazdaságpolitika megelőző és figyelmeztető mechanizmusai

Az EKSz a gazdaság- és monetáris politika címen belül külön fejezetben határozza meg a gazdaságpolitika elsődleges jogi szabályainak új rendszerét, majd szabályozás tárgyát képezi a monetáris politikai együttműködés, az intézményi rendelkezések és a monetáris unió megvalósításának fokozatossága miatt az átmeneti rendelkezések. A gazdaságpolitikai kooperáció keretében először és alapvetően az általános gazdaságpolitika együttműködés és a túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás szabályait vizsgálom.

[753] A Maastrichti Szerződéshez csatolt, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapszabályáról szóló jegyzőkönyv 2. cikke ugyanezt deklarálja.

A Maastrichti Szerződés az általános gazdaságpolitikai együttműködés közösségi szintű szabályait, a többoldalú felügyelet[754] mechanizmusát a 102a. és a 103. cikkben szabályozza. A 102a. cikk *a tagállami gazdaságpolitikák, valamint a tagállamok és a Közösség tevékenységeinek a gazdaságpolitikához kapcsolódó elveit* határozza meg – visszautalva az EKSz 2. cikkében meghatározott közösségi célokra és a 3a. cikk gazdasági és monetáris integrációval kapcsolatos irányadó elveire. A 102a. cikk legfontosabb eleme, hogy a tagállami gazdaságpolitikák kapcsán a többoldalú felügyelet mechanizmusában elfogadott átfogó iránymutatásokat fogalmazza meg általános keretnek, ezzel elvi szinten korlátozza a *tagállami hatáskörben maradt gazdaságpolitika mozgásterét*.

Az EKSz 103. cikke *a közösségi szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció, illetve a többoldalú felügyelet mechanizmusának módosított szabályrendszerét helyezi elsődleges jogi szintre.* A többoldalú felügyelet másodlagos jogi szabályait a Tanács 90/141/EGK határozata rendszerezte, ezt egészítette ki, illetve módosította a Maastrichti Szerződés.

A Szerződés értelmében a többoldalú felügyelet célja a tagállamok gazdaságpolitikájának szorosabb összehangolása és gazdasági teljesítményének tartós egymáshoz közelítése. A többoldalú felügyeletet továbbra is a Tanács látja el, amely keretében – a mechanizmus új, központi elemeként – a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozóan rendszeresen átfogó iránymutatásokat készít.[755] *Az átfogó iránymutatások elfogadásának eljárási szabályai sajátosak a közösségi jog rendszerében*. A Bizottság ajánlása alapján a Tanács elkészíti az átfogó iránymutatások tervezetét, amelyről jelentést nyújt be az Európai Tanácsnak. Az Európai Tanács e kapcsán megfogalmazza a következtetéseit, végül ezek alapján fogadja el a Tanács minősített többséggel az átfogó iránymutatásokra vonatkozó ajánlását, amelyről továbbra is (csak) tájékoztatja az Európai Parlamentet. A Tanács a többoldalú felügyelet céljából a Bizottság által benyújtott jelentések alapján a 90/141/EGK tanácsi határozathoz hasonlóan rendszeresen átfogó értékelést készít, ennek keretében azonban immáron vizsgálja a gazdaságpolitikák összeegyeztethetőségét az átfogó

[754] A többoldalú felügyeleti mechanizmus a tagállamok által követendő, a kívánatos gazdaságpolitikákra vonatkozó, uniós szinten kialakított és elfogadott iránymutatások kidolgozására és azok végrehajtásának felügyeletére, adott esetben kikényszerítésére irányuló eljárások, illetve eszközök rendszere. (Várnay, 2005: 72.).

[755] Az átfogó iránymutatások jogintézményével egyértelműsödött a 90/141/EGK tanácsi határozat 2. cikke keretében szabályozott javaslatok, ajánlások intézménye.

iránymutatásokkal.[756] Figyelemre méltó, de nem teljesen új elem[757] *a tagállamok azon kötelezettsége, hogy a többoldalú felügyelet céljából tájékoztassák a Bizottságot a gazdaságpolitikájuk terén hozott fontos intézkedéseikről és az általuk szükségesnek tartott egyéb adatokról*. A többoldalú felügyelet eredményéről való beszámolás és beszámoltatás intézménye megmaradt, a címzettje viszont már csak a Parlament, hiszen *az Európai Tanács a döntéshozatali eljárásba integrálódott*. Új elem tehát az Európai Tanács részvétele a többoldalú felügyelet döntéshozatali eljárásában (ami a mechanizmus kormányközi jellegét erősíti). Intézményi aspektusból említendő különbség továbbá, hogy a szakértői bizottságoknak a többoldalú felügyelet során meghatározott feladatait (a 90/141/EGK tanácsi határozattól eltérően) a Maastrichti Szerződés nem szabályozza, emellett a többoldalú felügyeletre vonatkozó elsődleges jogi szabályok nem rendelkeznek arról, hogy a Központi Bankok Elnökeinek Bizottsága (illetve annak jogutódjaként az Európai Monetáris Intézet, majd az Európai Központi Bank) képviselteti magát a Tanács ülésein a monetáris politika és más gazdaságpolitikák összhangjának előmozdítása érdekében. A többoldalú felügyelet mechanizmusának legfontosabb szereplője tehát a Tanács, sajátos szereplője az átfogó iránymutatások elfogadásakor az Európai Tanács. Az Európai Parlament szerepe gyenge (beszámolásra, illetve beszámoltatásra jogosult), azonban erősíti az, hogy az EKSz 103. cikk (5) bekezdése értelmében a többoldalú felügyelet részletszabályait a Tanács a Szerződés 189c. cikkében megállapított kooperációs eljárásnak megfelelően köteles elfogadni.[758]

A *„korai jelzés" jogintézménye*[759] a többoldalú felügyelet Maastrichti Szerződéssel módosított szabályrendszerében is megjelenik, azonban *változó tartalommal*. Az EKSz 103. cikk (4) bekezdése értelmében, ha a többoldalú felügyeleti eljárásban megállapításra kerül, hogy egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg a Tanács által elfogadott átfogó iránymutatásoknak, vagy veszélyeztetheti a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését, a Tanács a Bizottság ajánlása alapján megteheti a szükséges országspecifikus ajánlásokat az érintett tagállamnak. A Tanács a Bizottság javaslata alapján úgy határozhat, hogy az adott országnak címzett ajánlásait

[756] EKSz 103. cikk (3) bekezdés.
[757] A 69/227/EGK tanácsi határozat a tagállamok számára a rövidtávú gazdaságpolitikai kérdésekben előzetes konzultációs kötelezettséget írt elő a szakbizottságok keretében, míg a 74/121/EGK tanácsi irányelv 3. cikke a középtávú gazdasági előrejelzések készítésének kötelezettségét írta elő.
[758] Az Amszterdami Szerződés a kooperációs eljárásra vonatkozó szerződéses rendelkezéseket a 252. cikk keretében szabályozta. Jelenleg a többoldalú felügyeletre vonatkozó részletszabályokat a Tanács és a Parlament rendes jogalkotási eljárás keretében fogadja el.
[759] EKSz 103. cikk (4) bekezdés.

nyilvánosságra hozza. A Tanács ezen döntéseit minősített többséggel hozza meg. Azaz a 90/141/EGK tanácsi határozat 5. cikkétől eltérően *a tagállami gazdaságpolitikák immáron a GMU célját nem veszélyeztethetik, valamint a Tanács átfogó iránymutatásainak való megfelelés szintén elvárás velük szemben. Ellenkező esetben a szankció továbbra is csupán az ajánlás elfogadása, azonban azt bizottsági javaslatra nyilvánosságra is hozhatja a Tanács*. A 90/141/EGK határozat 6. cikke[760] pedig nem épült be a MSZ által újraszabályozott többoldalú felügyeleti rendszerbe. Amint azt láthatjuk tehát, intézményi és eljárási aspektusból is van eltérés a tanácsi határozat és a Szerződés 103. cikke között.

A Maastrichti Szerződés meghatározó jelentőségű a kormányzati módszerek szabályozása vonatkozásában is. Amint arra a Bizottság munkacsoportja a kormányzásról szóló Fehér Könyvében[761] rámutat, a Szerződés a nemzeti politikák koordinációjának egy formájaként a gazdaságpolitikai koordináció szabályrendszerének[762] „soft law" keretében történő rögzítésével *a koordinációnak, mint hagyományos kormányzati eszköznek közösségi szinten hozzáadott értéket kölcsönöz*. Ennek bizonyítékaként a neofunkcionalista megközelítés jegyében a gazdaságpolitikai koordináció túlcsordulását („spill-over effect") említi, amely eredményeképpen a gazdaságpolitikai koordináció elveihez hasonlóan szabályozták a későbbiekben[763] a foglalkoztatáspolitikai koordináció mechanizmust is. A munkacsoport jelentése szerint azonban a túlcsordulás leginkább abban érhető tetten, hogy a gazdaságpolitikai koordináció eljárásrendjének elsődleges jogi szabályozása a később *nyitott koordinációs mechanizmusnak (open method of coordination)*[764] *nevezett*

[760] A 90/141/EGK határozat 6. cikke értelmében: „Amennyiben a Közösség stabilitását és kohézióját Közösségen kívüli események fenyegetik, az illetékes közösségi intézményekben konzultálni kell a lehetséges intézkedésekről." (A szerző fordítása)

[761] White Paper on Governance, 2001. Forrás: http://ec.europa.eu/governance/areas/group8/report_en.pdf (2011.08.07.)

[762] EKSz 102.a, 103. cikkek.

[763] Ezt az Amszterdami Szerződés vizsgálata során tárgyaljuk.

[764] A nyitott koordinációs mechanizmus módszertana a főbb uniós célok nagyobb konvergenciájának az elérését és a legjobb gyakorlatok (best practices) terjedését biztosítja olyan területeken, amelyek tagállami hatáskörben vannak. A nyitott koordinációs mechanizmus során a tagállamok konszenzusával meghatározott területeken hosszú-, közép- illetve rövidtávon közös célkitűzéseket határoznak meg, ahol szükséges, kvantitatív és kvalitatív indikátorokkal. Az uniós szinten, nem kötelező jogi aktusok keretében meghatározott célkitűzések elérése érdekében a tagállamok saját hatáskörükben, nemzeti és szubnacionális szinteken intézkedéseket hoznak, melyekről rendszeres időközönként beszámolnak a Bizottságnak. A beszámolókat uniós szinten kiértékelik. Több típusa, esete van a nyitott koordinációs mechanizmusnak, ennek függvényében további eshetőleges eleme is lehet a folyamatnak. A mechanizmus tehát a tagállami feladat- és hatáskörök sérelme nélkül biztosítja az európai intézményrendszer ráhatását a gazdaságpolitika egyes területeinek (pl. foglalkoztatáspolitika, szociálpolitika) stratégiai döntéseibe.

kormányzati módszer alapjait teremtette meg.[765] Ez a sajátos kormányzási módszer a különböző kormányzati szintek és a szakmai, civil szervezetek bevonásával szervesen illeszkedik a többszintű és többszektorú kormányzás rendszerébe.

Az EKSz a tagállami hatáskörben maradt pénzügyi politika korlátait a Szerződés új, 104. cikkében fogalmazta meg. Ennek keretében lett bevezetve a közszféra monetáris finanszírozásának tilalma, a pénzügyi szervezetekhez történő kiváltságos hozzáférés tilalma, a tagállamok kötelezettségeiért való helytállás tilalma és *a túlzott hiány esetén alkalmazandó eljárás 104c. cikkben foglalt szabályrendszere.*[766] Amíg a 104.-104b. cikkek tilalmakat fogalmaznak meg, addig a 104c. cikk egy tagállami kötelezettséghez kapcsolódó komplex eljárást szabályoz. Az eredeti jogalkotói strukturálás alapján rendszertanilag a 104c. cikk nem a többoldalú felügyelet mechanizmusával áll a legszorosabb kapcsolatban, azonban a dolgozat keretében a túlzott hiány esetén alkalmazandó eljárás és a többoldalú felügyelet szabályai együtt, egymásra tekintettel kerülnek bemutatásra. A későbbi másodlagos jogalkotás (a Stabilitási és Növekedési Paktum és annak módosításai keretében született másodlagos jogi aktusok) és a joggyakorlat ugyanis szorosabb kapcsolatot teremtett a túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás, valamint a többoldalú felügyelet szabályrendszere között, ezért azokat egymásra tekintettel, egymással összefüggésben vizsgálom.

A túlzott költségvetési hiány esetén alkalmazandó eljárás kezdetleges szabályaként említhető a 90/141/EGK határozat, amely a többoldalú felügyelet keretében végzett bizottsági vizsgálat elemeként nevesíti a túlzot hiány elkerülésének vizsgálatát. A szabályozás terén ehhez képest jelentős előrelépés az EKSz 104c. cikke, amely a túlzott költségvetési hiány esetén alkalmazandó eljárás alapvető szabályait teremtette meg. Az EKSz 104c. cikk (14) bekezdése alapján a Szerződés részeként bizonyos kiegészítő eljárási szabályokat a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv (továbbiakban jegyzőkönyv) határoz meg. A jegyzőkönyv helyébe lépő megfelelő

[765] White Paper on Governance, 2001, 10. Forrás: http://ec.europa.eu/governance/areas/group8/report_en.pdf (2011.08.07.)

[766] Vincze Attila szerint az EKSz 104c. cikkének (1) bekezdése adja a fiskális politikai előírások alapvető rendelkezését, amelynek a betartását szolgálja egyrészt az EKSz 104.-104.b cikkei valamint a 104c. cikk (2)-(14) bekezdései. Álláspontom szerint a fiskális politikai együttműködés kapcsán a közös rendelkezések, és annak keretében a gazdaságpolitikai együttműködés elveinek meghatározását követően történeti szempontból a 104. cikk elemei tartoznak legszorosabban össze, ezen belül azonban a 104c. cikk önálló részt képez. Vincze kapcsolódó okfejtését lásd: Vincze, 2011: 2218–2219.

rendelkezéseket a Tanács egyhangúsággal fogadja el a Bizottság javaslatára[767] és az Európai Parlamenttel, valamint az Európai Központi Bankkal való konzultáció után. Kiemelendők ezen rendelkezés kapcsán az eljárás sajátosságai. E között a legfontosabb az EKB-val való konzultáció előírása a közösségi szintű fiskális politikai előírások vonatkozásában, amely eltér a jegyzőkönyv létrejöttének szabályától. Ennek alapja pedig a közösségi hatáskörbe kerülő monetáris politika és a tagállami fiskális politikai koordinációnak keretet adó közösségi rendelkezések összhangjának biztosítása. További eljárási sajátosság a tanácsi döntések kapcsán az egyhangúság előírása az alapvetően tagállami hatáskörben maradó fiskális kérdések újraszabályozása miatt.[768] Végül *az eljárás specifikumaként* említhető, hogy a Szerződés 104c. cikk (14) bekezdésének harmadik francia albekezdése értelmében az elsődleges joghoz tartozó rendelkezéseket egy másodlagos jogi aktus válthatja fel.[769] A jegyzőkönyv rendelkezéseinek alkalmazásához szükséges részletes szabályokat és definíciókat pedig a Tanácsnak 1994. január 1-je előtt, a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való konzultációt követően minősített többséggel kellett meghatároznia. Ez alapján született meg a 3605/93/EK tanácsi rendelet,[770] amely a jegyzőkönyv rendelkezéseit további fogalmakkal és a tagállami adatszolgáltatás szabályaival egészítette ki. Az eljáráshoz kapcsolódó alapfogalmakat tehát a jegyzőkönyv és a 3605/93/EK rendelet határozza meg.

A túlzott költségvetési hiány esetén alkalmazandó eljárás fundamentuma az EKSz 104c. cikke. A cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok kerülik a túlzott központi költségvetési hiányt. Az EKSz 109e. cikkének (4) bekezdése értelmében azonban a GMU második szakaszában a tagállamok kötelezettsége csak a túlzott állami költségvetési hiány elkerülésére való törekvés.[771] A túlzott hiány esetén követendő

[767] A 2009. december 1-jén hatályba lépő Lisszaboni Szerződés eredményeként az EUMSz 126. cikk (14) bekezdésének második francia albekezdése értelmében a jegyzőkönyv helyébe lépő rendelkezéseket különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúan hozza meg a Tanács. A jelenlegi Szerződés tehát nem rendelkezik az EKB-val való konzultáció kötelezettségéről.

[768] A Szerződés ezen rendelkezését elsődleges jogalapként megjelölve fogadta el a Tanács az 1467/97/EK rendeletet, amely a Stabilitási és Növekedési Paktumnak szerves részét, egyik alapját képezi.

[769] Vincze Attila hangsúlyozza, hogy az így létrejött rendelet rendszertanilag továbbra is a másodlagos joghoz tartozik. Erről részletesebben lásd: Vincze, 2011: 2238.

[770] A Tanács 3605/93/EK rendeletét többszöri módosítás után a Tanács 479/2009/EK rendelete helyezett hatályon kívül.

[771] A Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságát érintő bizonyos rendelkezésekről szóló jegyzőkönyv alapján pedig, amíg az Egyesült Királyság nem lép a GMU harmadik szakaszába, addig a Szerződés 104c. cikkének (1), (9) és (11) bekezdéseit nem kell rá alkalmazni. Mivel ez a jegyzőkönyv a Lisszaboni Szerződést követően is az elsődleges jog része maradt, az Egyesült Királyság helyzete azért sajátos az eltéréssel rendelkező tagállamokhoz képest, mert nemcsak a túlzott hiány orvoslására vonatkozó kényszerítő eszközök alkalmazása alól mentesül, hanem rá a túlzott költségvetési hiány

eljárásról szóló jegyzőkönyv 3. cikke értelmében az eljárás hatékonyságának biztosítása érdekében a tagállamok kormányai felelősek az állami költségvetési hiányért. A tagállamok ügyelnek arra, hogy a nemzeti költségvetési eljárások lehetővé tegyék számukra ezen kötelezettségeik teljesítését. Az EKSz 104c. cikk (10) bekezdése értelmében azonban az EKSz 169-170. cikkeiben szabályozott, tagállamok közösségi jogsértésével szembeni kötelezettségszegési eljárások nem alkalmazhatók az EKSz 104c. cikkének (1)-(9) bekezdései vonatkozásában.[772] Az EKSz 104c. cikkének (1) bekezdése szerinti *túlzott költségvetési hiány elkerülése tehát tagállami kötelezettség, de közvetlenül nem kényszeríthető ki*.[773] *Ez azonban nem zárja ki a negatív ösztönzést, azaz a szankcionálás lehetőségét,* arról a közös valutát bevezető tagállamok esetében a Szerződés maga rendelkezik (EKSz 104c. cikk (9) és (11) bekezdés).

A tagállamok költségvetési hiánnyal és államadóssággal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségét a jegyzőkönyv 3. cikke írja elő, részletszabályait a 3605/93/EK rendelet (4)-(6) cikkei állapítják meg, az ezekhez szükséges statisztikai adatszolgáltatást pedig részben a Bizottság biztosítja. A rendelet 4. cikke szerint a tagállamok évente kétszer (március 1-jét és szeptember 1-jét megelőzően)[774] bocsátanak a Bizottság rendelkezésére adatokat. Az adatszolgáltatás alapján a tagállamok túlzott hiány elkerülésével kapcsolatos kötelezettségét a Bizottság követi figyelemmel, és amennyiben úgy ítéli meg, hogy egy tagállamban túlzott hiány áll fenn vagy következhet be, erről jelentést készít és véleményt küld a Tanácsnak.

Az EKSz 104c. cikk (2) bekezdése meghatározza, hogy a túlzott hiány fennállásának megállapítása során alapvetően milyen tényezőkre kell a Bizottságnak figyelemmel lennie a jelentős mértékű eltérések feltárása érdekében. Ez a két tényező a tagállamok költségvetési helyzete és államadósság-állományuk alakulása.

---

elkerülésének kötelezettsége sem hárul ezek alapján. Az eltéréssel rendelkező tagállamok kényszerítő eszközök alóli mentességét jelenleg az EUMSz 139. cikk (2) bekezdésének b) pontja tartalmazza.

[772] A közösségi jogi aktusok kapcsán a megsemmisítési eljárás (EUMSz 265. cikk) és a mulasztással elkövetett jogsértés bírósági felülvizsgálata (EUMSz 263. cikk) azonban nem kizárt ezekben az esetekben sem.

[773] Vincze szerint ez egyrészt törést jelenthet az uniós jogvédelmi rendszerben, másrészt azonban egy tagállam túlzott költségvetési hiányának megállapítása komplex gazdasági elemzést igénylő kérdés, és az Európai Bíróság más esetekben sem vállalkozott ilyen összetett elemzésre. Erről részletesebben lásd: Vincze, 2011: 2237.

[774] Ez később módosult, jelenleg a Tanács 479/2009/EK rendeletének 3. cikk (1) bekezdése értelmében április 1-je és október 1-e előtt szolgáltatnak adatot a tagállamok, melyek értékelésére immáron az európai szemeszter keretében kerül sor.

A Bizottság különösen (de nem kizárólagosan) a költségvetési fegyelem betartását vizsgálja az alábbi két kritérium alapján:

a) a tervezett vagy tényleges költségvetési hiánynak a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllép-e egy meghatározott referenciaértéket, kivéve ha:

- az arány jelentős mértékben és folyamatosan csökkent, és elért egy, a referenciaértékhez közeli szintet; vagy
- a referenciaérték túllépése csak kivételes és átmeneti, és az arány közel marad a referenciaértékhez;

b) az államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllép-e egy meghatározott referenciaértéket, kivéve ha

- az arány elegendő mértékben csökken, és kielégítő ütemben közelít a referenciaértékhez.[775]

A Bizottság, amennyiben valamelyik kritériumot nem teljesíti a tagállam, köteles jelentést készíteni, amely során figyelembe veszi a további szempontokat is:

- a költségvetési hiány meghaladja-e az állami beruházások kiadásait,
- a tagállam középtávú gazdasági és költségvetési helyzetét, valamint
- minden egyéb érdemleges tényezőt.[776]

A költségvetési hiány és az államadósság kritériuma kapcsán a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv határozza meg a referenciaértéket: az előirányzott vagy tényleges állami költségvetési hiány és a piaci áron számított GDP közötti arányra vonatkozó viszonyítási érték 3%, az államadósság és a piaci áron számított GDP közötti arányra vonatkozó viszonyítási érték pedig 60%.[777] A referenciaértékek kapcsán a Szerződés 104c. cikk (2) bekezdése meghatározza azokat a kivételeket is, amikor a referenciaérték túllépése ellenére nem áll fenn a túlzott hiány. Benczes István szerint[778] ez a fajta *menekülési záradék (escape clause)* lehetőséget ad arra, hogy gazdasági sokkok esetén a fiskális politika kiterjessze határait, így akár időleges eladósodás árán is vállalhatja a költségvetési kiigazítást. Az államadósság esetében meghatározott kivétel eltér a költségvetési hiánynál meghatározottaktól, hiszen a jelentős mértékű és folyamatos csökkenés helyett elegendő mértékű csökkenésről ír,

[775] EKSz 104c. cikk (2) bekezdés.
[776] EKSz 104c. cikk (3) bekezdés. Az 1467/97/EK rendelet és annak módosításai bővítik később a Bizottság és a Tanács által figyelembe vehető, illetve veendő tényezők körét.
[777] Jegyzőkönyv a túlzott költségvetési hiány esetén alkalmazandó eljárásról, 1. cikk.
[778] Benczes, 1999: 370.

amely kielégítő ütemben közelít a referenciaértékhez (tehát nem feltétel, hogy a referenciaértékhez közeli szintet érjen el vagy, hogy alapvetően referenciaértéken legyen és csak kivételesen térjen el tőle).

A referenciaértékek kapcsán számos kérdés felmerülhet bennünk. Jelen szerkezeti egység keretében kizárólag a meghatározásuk célját és a meghatározott értékek okát, közpénzügyi aspektusait vizsgálom. A német kezdeményezésre megállapított konvergencia-kritériumok fiskális eleme a tagállami hatáskörben maradó költségvetési politika fenntarthatóságát tűzte ki célul. Egyet értek azzal az álláspontal,[779] miszerint abból a célból, hogy az eladósodottság és közvetve a kamatköltségek ne emelkedjenek, és ennek országokon átnyúló folyamatát megakadályozzák, szabályozásra van szükség. Álláspontom szerint, mivel ezek a tagállamok gazdasága közötti szoros interdependencia miatt országhatárokon átnyúló negatív externális hatásokat eredményeznének, ezért a kormányzati beavatkozás szintje közösségi szintű kell, hogy legyen.[780] A gazdasági és monetáris unió eredményes megvalósítása érdekében a fiskális fegyelem erősítését célzó referenciaértékek szükségessége tehát nem vitatható.

A referenciaértékek mértékének meghatározása során az akkori tagországok államháztartási adatainak fenntartását tűzték ki célul. 1990-ben az Európai Közösség országainak adósságállomány-átlaga 60,3 %, a deficit átlagos értéke pedig 4,1 % volt a GDP-hez képest.[781] Az adósságállomány ekkori szintjének fenntartása céljából pedig – a reál GDP évi 3 %-os növekedését és 2 %-os inflációt feltételezve – 3 %-os éves deficit engedhető meg (azaz 0,03 deficitet kell osztani a 0,03 GDP és 0,02 inflációs értékkel).[782] Vita övezi azonban, hogy az akkori viszonyok alapul vétele nem volt-e túlzottan optimista előrejelzésekre alapozó (ezt igazolhatják a későbbi ázsiai és az orosz válság közvetett hatásai is).[783] Mindezeket figyelembe véve tanulságos (optimista és engedékeny hozzállást mutat), hogy az euró bevezetésekor nem az MSz

[779] Horváth Á.–Szapáry Gy., 1999.

[780] Más álláspontok (De Grauwe) szerint, ha a tőkepiacok működése hatékony, akkor a megnövekedett kamatterhek problémájával kizárólag az eladósodott országnak kell szembenéznie, ez nem eredményez határon átnyúló folyamatot. Árnyaltabban fogalmaz Kenen, aki szerint a GMU-ban csak a nagy államokban felmerülő relatív jelentős hiányok eredményezhetnek magas közösségi kamatokat, határokon átnyúló problémát. Erről a polémáiról részletesebben lásd: Benczes, 1999: 365–366.

[781] A közösségi átlag azonban jelentős eltéréseket takart. A két legnagyobb államadósságú ország ekkor Belgium és Olaszország volt. Belgium esetében 1991-ben az államadósság a GDP 129,4 %-a, az éves költségvetési deficit pedig a GDP 6,5 %-a volt, Olaszországban pedig az államadósság a GDP 101,4 %-a volt, a deficit pedig 10,1 %. A két ország kilencvenes évek végi költségvetési politikájának elemzését lásd: Benczes, 1999: 363–364.

[782] Vö.: Benczes, 1999: 373.

[783] A dolgozatnak nem tárgya a maastrichti konvergencia-kritériumok gazdasági megalapozottságának kritikai elemzése. Erről lásd: Buiter, 1992. Forrás: http://ideas.repec.org/s/cpr/ceprdp.html (2011.12.12.); Dornbush, 1997.; Lőrinczné, 1996.; Csűrös, 2010c.

jegyzőkönyvében meghatározott referenciaértékeket vették alapul, hanem azt, hogy adott ország túlzottdeficit-eljáráshatálya alatt áll e- vagy sem![784]

Az EKSz 104c. cikk (3) bekezdése értelmében a Bizottság jelentéstételi kötelezettsége akkor áll fenn, ha álláspontja szerint a tagállam az egyik vagy mindkét feltételnek nem felel meg. Emellett a jelentéstételi kötelezettség mellett a Bizottság jogosult jelentést készíteni akkor is, ha adott tagállam teljesítette a kritériumokkal kapcsolatos követelményeket, azonban a Bizottság azon a véleményen van, hogy egy tagállamban túlzott hiány kialakulásának veszélye áll fenn. Miután a Monetáris Bizottság (illetve a GMU harmadik szakaszának kezdetétől a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság) véleményezte a Bizottság jelentését, a Bizottság véleményt küld a Tanácsnak.[785]

A Tanács, a Bizottság ajánlása alapján és az érintett tagállam esetleges észrevételeit figyelembe véve, egy általános értékelést végez, mielőtt minősített többséggel határoz arról, hogy az érintett tagállamban fennáll-e a túlzott hiány.[786] Tehát már a Szerződés lehetővé teszi, hogy a Bizottság és a Tanács is a túlzott hiány esetén alkalmazandó eljárás során ne csak a konvergencia-kritériumok, hanem komplex szempontrendszer alapján vizsgálják a tagállamok gazdaságpolitikáját.[787] A Szerződés 104c. cikkének (6) és (13) bekezdéséből továbbá az is következik, hogy a túlzott hiány fennállásáról szóló, minősített többségű döntéshozatal során a Tanácsban részt vesz az érintett tagállam is.[788] Ez amellett, hogy kivétel a döntéshozatal azon általános elve alól, miszerint az érintett fél nem vesz részt a közösségi döntéshozatalban, a közösségi döntéselméletek közül a kéz kezet mos elv (latinul: manus manum lavat) megvalósulását eredményezheti.[789] Az érintett tagállamok például megállapodhatnak a döntéshozatal során a kölcsönös támogatásban, amely által megakadályozhatják a túlzott hiány megállapítását, így azt is, hogy az eljárás tovább folytatódjon. Látnunk kell viszont, hogy ez közvetve megvalósulhat akkor is, ha az érintett tagállam ki van zárva adott közösségi döntéshozatalból.

---

[784] Ferkelt, 2010: 141.
[785] EKSz 104c. cikk (4)-(5) bekezdés.
[786] EKSz 104c. cikk (6) bekezdés.
[787] Ezt a lehetőséget a másodlagos jogalkotás szintjén ki is aknázták a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet megalkotása és különösen 2005-ös módosítása során.
[788] A Lisszaboni Szerződés a cikknek a Tanács általi túlzott hiány megállapítására vonatkozó (6) bekezdéséből kivette a minősített többség előírását, és erre a döntéshozatalra is kiterjesztette az érintett tagállam kizárását a (13) bekezdés módosításával.
[789] A kéz kezet mos elv alapján a szavazás eredménye befolyásolható azáltal, hogy a szavazók (közvetett demokráciában a képviselők) szavazatkereskedelmet folytatnak.

Ha a Tanács nem állapítja meg a túlzott hiányt, akkor az eljárás megszűnik az érintett tagállammal szemben. Ha azonban megállapítja a túlzott hiányt, akkor határozat formájában – nyilvánosságra nem hozható – ajánlásokat tesz az érintett tagállamnak azzal a céllal, hogy ezt az állapotot meghatározott időn belül szüntesse meg.[790] Ez esetben az ajánlásokra vonatkozó döntés meghozatalában az érintett tagállam már nem vesz részt.

Az eljárás egy következő szakasza, ha a Tanács megállapítja, hogy ajánlásait a meghatározott időn belül nem követte eredményes intézkedés. Ekkor a Tanács, egyfajta negatív jogkövetkezményként, ajánlásait nyilvánosságra hozhatja.[791]

A szankció fokozásaként pedig az EKSz (9) bekezdése értelmében, ha a Tanács ajánlásainak egy tagállam továbbra sem tesz eleget, a Tanács úgy határozhat, hogy a tagállamot felszólítja arra, hogy meghatározott időn belül hozzon intézkedéseket a hiány olyan mértékű csökkentésére, amelyet a Tanács a helyzet orvoslásához szükségesnek ítél. Ez az eljárási cselekmény fontos állomása a túlzott hiány esetén alkalmazandó eljárásnak. A felszólítást követően ugyanis mindaddig, amíg a közös valutát bevezető, érintett tagállam nem tesz eleget a tanácsi határozatban foglaltaknak, a Tanács különböző intézkedések meghozatalára jogosult:

- megkövetelheti, hogy az érintett tagállam a kötvények és értékpapírok kibocsátását megelőzően a Tanács által meghatározandó további adatokat hozzon nyilvánosságra;
- felkérheti az Európai Beruházási Bankot, hogy vizsgálja felül hitelezési politikáját az érintett tagállam vonatkozásában;
- megkövetelheti, hogy az érintett tagállam megfelelő mértékű, nem kamatozó letétet helyezzen el a Közösségnél mindaddig, amíg a Tanács megítélése szerint nem történt meg a túlzott hiány kiigazítása;
- megfelelő mértékű pénzbírságokat szabhat ki.[792]

Az intézkedések meghozatala tanácsi mérlegelés körébe tartozik, amely keretében a Tanács az intézkedések közül egy vagy több alkalmazásáról is dönthet, majd a szankció további fokozásaként adott esetben a meghozott intézkedés megszigorításáról is

[790] EKSz 104c. cikk (7) bekezdés.
[791] EKSz 104c. cikk (8) bekezdés.
[792] EKSz 104c. cikk (9) bekezdés.

határozhat. Az intézkedések meghozatalára vonatkozó határozatról a Tanács elnöke tájékoztatja az Európai Parlamentet.
A Tanács által hozható intézkedések kapcsán több megállapítás is tehető. Szükséges hangsúlyozni, hogy csak a közös valutát bevezető tagállamokkal szemben szabhatók ki. A közös valutát be nem vezető, kohéziós tagállamokkal szemben azonban a túlzott költségvetési hiány esetén szintén hozható negatív pénzügyi jogkövetkezményekkel járó intézkedés. Ugyanis a Kohéziós Alap támogatásaira jogosult tagállamokkal szemben szankcióként a kohéziós támogatások folyósításának felfüggesztése szabható ki túlzott hiány esetén.[793] Figyelemre méltó másrészt az eddigi joggyakorlat, amely alapján még egyszer sem került sor pénzbírság kiszabására.[794]

A Tanács által a túlzott hiány esetén alkalmazandó eljárás során hozott határozatok hatályon kívül helyezésére akkor kerülhet sor, ha a Tanács megítélése szerint az érintett tagállamban megtörtént a túlzott hiány kiigazítása. A Tanács nyilvános közleményben állapítja meg a túlzott hiány megszűnését az érintett tagállamban, ha a tagállammal szemben hozott korábbi ajánlásait is nyilvánosságra hozta.[795]

Az EKSz 104c. cikkében szabályozott túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás alapvető szabályai a mai napig – jelentősebb elsődleges jogi változások nélkül - érvényben vannak (a változásokat lábjegyzetben jeleztem). Az eljárás másodlagos jogi részletszabályait 1997-ben a Stabilitási és Növekedési Paktum határozta meg (melynek eredeti rendelkezéseit jelen elemzés során már figyelembe vettem). A túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás szabályrenszere azért lett az eddigieknél részletesebben tárgyalva, mert a válság hatására a meglévő gazdaságpolitikai eszközrendszer keretében részben ezen eljárás reformjára került sor. A reformok értékelésekor a jelen pontban meghatározott szabályokra építkezek.

[793] A Bizottság a Kohéziós Alap Magyarország számára folyósított támogatásainak felfüggesztésére tett javaslatot 2012 februárjában, amely kapcsán 2012. március közepére várható az ECOFIN-Tanács döntése. Erről lásd: COM(2012)75 végleges.
[794] Ezt a joggyakorlatot kívánta módosítani a Tanács 1467/97/EK rendeletének 2011-es módosítása (erről részletesebben lásd: III. rész 2. pont).
[795] EKSz 104c. cikk (12) bekezdés.

1.2.1.2 A tagállami hatáskörben maradt fiskális politika tilalmi szabályai

A 104. cikk a monetáris finanszírozás tilalmát, a 104a. cikk a pénzügyi szervezetekhez történő kiváltságos hozzáférés tilalmát, a 104b. cikk a ki nem segítési záradékot, a 104c. cikk pedig a túlzott költségvetési hiány esetén alkalmazandó eljárás szabályait vezette be elsődleges jogi szinten. Ezek a rendelkezéseket tekinthetők a tagállami hatáskörben maradt fiskális politika közösségi szintű korlátainak. A Maastrichti Szerződés a gazdasági és monetáris unió megvalósításának célját tűzte ki, azonban maga a Szerződés a gazdasági unió megvalósítása keretében nem teremtette meg és célként sem tűzte ki a nemzeti hatáskörbe tartozó fiskális politika közösségi szintre történő delegálását vagy ezen hatáskörök megosztását. A monetáris unió megvalósulásával tehát a kormányzati gazdaságpolitikák fenntarthatóságát tagállami szinten a fiskális politika keretében megvalósuló nemzeti intézkedések determinálják.[796] A monetáris politika területén csökkenő tagállami hatáskörök viszont tovább erősíthetik a gazdaságpolitikán belül a fiskális politikák terén megmaradó tagállami mozgástér nagyobb kiaknázását is. Ezért ahhoz, hogy az Unió gazdaságpolitikája koherens legyen és a közösségi monetáris politika sikeresen megvalósuljon, minimálisan elvárt, hogy a tagállami hatáskörben maradó fiskális politika közösségi szintű koordinációja kielégítő legyen. Ezen gazdaságpolitikai koordinációt pedig az EKSz 3a. cikk (3) bekezdése szerinti fenntartható, rendezett államháztartás elvére tekintettel kell megvalósítani. A piacgazdaság elve alapján működő tagállami gazdaságok stabilitásorientált költségvetési politikáját egyrészt az biztosítja, ha a tagállamok a költségvetési kiadásaik fedezését közbevételek útján teremtik meg, másrészt esetleges költségvetési deficit esetén az államháztartási hiányt a pénzügyi piacokról bevont pótlólagos forrásokból fedezik. A pénzügyi piacokon keresztüli közvetlen vagy közvetett finanszírozás ugyanis egyfajta jelzőrendszerként is működik. Ha a tagállam helytelen költségvetési, illetve gazdaságpolitikát folytat, a pénzügyi piacok és a befektetők bizalma megrendül adott ország gazdaságában, ami a kamatterhek növekedéséhez vezethet. A növekvő adósság kockázata és a nehezebben finanszírozható külső hitelfelvétel ezáltal a költségvetési kiadások terén önkorlátozásra, esetleg struktúrapolitikai változtatásokra késztetheti a tagállamokat, ha más irányból nem tudják biztosítani a forrásbevonást vagy a kockázatot nem tudják szétteríteni. *A kockázat túlcsordulásának megakadályozását a*

[796] Vincze, 2011: 2209.

közösségi szintű kormányzati kezelés biztosíthatja, amely esetünkben *a pénzügyi piacokon kívüli forrásbevonás tilalmával igyekszik a tagállami költségvetési stabilitást biztosítani.*

Ezen tilalmak keretében a Szerződés elsőnek *a monetáris finanszírozás tilalmáról* rendelkezik. Miért volt szükségszerű a jegybanki finanszírozás tilalmának megállapítása? Amellett, hogy a jegybanki segítségből a tagállamnak előnye is származik (a piaci viszonyokhoz képest kedvezményesebb hitelfelvételhez jut), a jegybanki finanszírozás számos hátránnyal is jár (pl. elkényelmesíti és pazarlóbbá teszi a kormányzatot, a gazdasági stabilitás ellen hat, a jegybanki függetlenséget csorbítja, továbbá pénzteremtést jelent, ezért inflációgerjesztő hatása is lehet).[797]

A Szerződés 104. cikke értelmében az EKB, illetve a tagállamok központi bankjai nem nyújthatnak hitelt a közösségi intézmények vagy szervek, a tagállamok közintézményei vagy közvállalkozásai részére, továbbá ezektől közvetlenül nem vásárolhatnak adósságinstrumentumokat. A tilalom nem vonatkozik azokra a közhitelintézetekre, amelyek – a jegybanki pénzkínálat vonatkozásában – a nemzeti központi bankok és az EKB részéről ugyanolyan elbánásban részesülnek, mint a magán hitelintézetek. A monetáris finanszírozás tilalmát a Szerződéshez csatolt, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapszabályáról szóló jegyzőkönyv 21. cikke is kimondja a Szerződés 104. cikkével megegyező módon. A tilalomhoz kapcsolódó fogalmakat pedig a Tanács 3603/93/EK rendelete[798] definiálja. A közszektor és a közvállalkozás fogalmának meghatározásánál a jogalkotó figyelemmel volt valamennyi államháztartási alrendszerre, valamint a köz- és magánszféra felerősödő interakciói miatt az alternatív szolgáltatásszervezési módok keretében megvalósuló közfeladat-ellátásokra is. A többszintű és többszektorú kormányzás elemeinek figyelembevétele mellett kutatásunk szempontjából releváns a rendelet 7. cikke, amely értelmében „a közszektort terhelő, *a Nemzetközi Valutaalappal szemben fennálló, illetve az 1969/88/EGK rendelet szerint létrehozott középtávú pénzügyi támogatási konstrukció megvalósításából fakadó kötelezettségek finanszírozása az Európai Központi Bank vagy a nemzeti központi bankok által nem tekinthető hitelezési formának* a Szerződés 104.

[797] Bende-Szabó Gábor jegybanki függetlenséghez kapcsolódó megállapításairól lásd: Bende-Szabó, 2003: 105–106.
[798] A Tanács 3604/93/EK rendelete.

cikke értelmében."[799] Ez több szempontból is meghatározó. Egyrészt megállapítható, hogy a Nemzetközi Valutaalappal szemben fennálló tagállami kötelezettségek kapcsán megjelenő közösségi koordinatív szerepek nem minősülnek a Szerződés 104. cikkébe ütközőnek. Ez összhangban van a kölcsönös segítségnyújtás EKSz 109h. cikkében meghatározott szabályrendszerével. Másrészt a rendelet a középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus keretében az Európai Monetáris Együttműködési Alapra, majd az EKB-ra ruházott finanszírozási csatorna szerepet[800] is összeegyeztethetőnek nyilvánítja a Szerződés 104. cikkével. Mindkét esetben az érintett tagállam szempontjából olyan külső forrásbevonásról van szó, amelyek gazdaságpolitikai feltételekhez kötött, a piacinál kedvezményesebb kamatozású vissza nem térítendő támogatást jelentenek, az elsődleges közösségi joghoz pedig az EKSz 109h. cikkében szabályozott kölcsönös segítségnyújtás szabályai által kapcsolódnak.

Abból a célból, hogy a közszektor közhatalmi jogi eszközökkel a pénzügyi piaci szereplőknél se biztosíthasson magának privilégiumokat, a Maastrichti Szerződés 104a. cikkével bevezetésre került *a pénzügyi szervezetekhez történő kiváltságos hozzáférés tilalma*. A közszektor fogalma kapcsán megjegyezhető, hogy a 3603/93/EK rendelet 3. cikke szerint a közszektornak része a Közösség, valamint annak intézményei és szervei, de a rendelet 8. cikkének (2) bekezdése értelmében az EKB és a nemzeti központi bankok nem részei a közszektornak.

Az EKSz 104a. cikkének (1) bekezdése a tilalom alól *mentesíti azokat az intézkedéseket* (törvényt, rendeletet vagy egyéb, hatóságok által elfogadott kötelező erejű jogi eszközöket), amelyek *prudenciális megfontoláson alapulnak*. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján megalkotott 3604/93/EK rendelet 2. cikke pedig meghatározza, hogy „prudenciális megfontolások azok az EK-jogon alapuló vagy azzal összhangban lévő, nemzeti törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések alapjául szolgáló megfontolások, amelyek célja, hogy elősegítse a pénzügyi szervezetek szilárd működését az egész pénzügyi rendszer stabilitásának és az érintett intézmények ügyfeleinek védelme érdekében." A Szerződés 104a. cikke és a 3604/93/EK tanácsi

[799] A 3603/93/EK rendelet preambuluma értelmében mivel ezekben az esetekben a közszektort terhelő kötelezettségek központi bank általi finanszírozása olyan külföldi követelések keletkezéséhez vezet, amelyek a tartalékeszközök összes jellemzőjével rendelkeznek, ezért indokolt ezen eseteket engedélyezni.
[800] A Tanács 1969/88/EGK rendeletének 11. cikke értelmében még az Európai Monetáris Együttműködési Alap jogosult a hitelek nyújtásához szükséges intézkedések meghozatalára, a Tanács 332/2002/EK rendelet 9. cikke értelmében az Európai Központi Bank. Maguk a cikkek is lefektetik, hogy a rendelet keretében folyósított pénzeszközöket kizárólag a mechanizmus céljaira lehet fordítani.

rendelet értelmében tehát tilosak például azok a tagállami jogi aktusok, amelyek kötelezik, illetve adókedvezménnyel vagy más pénzügyi előnyökkel ösztönzik a pénzügyi piacok szereplőit, hogy a közszektor szereplőinek tartozásait (például az állampapírokat) megszerezzék, illetve megtartsák.[801] A 3604/93/EK tanácsi rendelet 1. cikkének (2) bekezdése azonban kivételeket is megállapít (pl. szociális lakásépítés, katasztrófa által okozott károk helyreállításának vagy a háztartások részére tervezett sajátos megtakarítási formáknak a támogatása), amelyek bizonyos feltételekkel nem minősülnek kivételes hozzáférést biztosító intézkedéseknek.

Amíg a Szerződés 104. cikke a központi bankok kapcsán magát a hitelnyújtást és az adósságinstrumentumok közvetlen megvásárlását tiltotta meg, addig a 104a. cikk a pénzügyi szervezetek kapcsán a nem piaci alapon történő, privilegizált finanszírozást tiltja a közszféra javára. A Szerződés 104b. cikke alapján pedig a többi tagállam és a Közösség sem vállalja át és nem is felel adott tagállam kötelezettségeiért. A *ki nem segítési záradék (no bail out rule)* azt a célt szolgálja, hogy a monetáris unióban a felelőtlen tagállami fiskális politika miatt felmerülő negatív hatások ne terjedhessenek túl a tagállam határain, minimálisra redukálódjon a tagállami felelőtlenségben rejlő erkölcsi kockázat (moral hazard).
A 104b. cikk tehát a tagállamok közötti és a tagállam - Közösség közötti pénzügyi felelősséget is elhatárolja egymástól, pénzügyileg függetleníti őket. Ez alól kivétel a közösen (tehát több tagállam, illetve egy vagy több tagállam és a Közösség által) megvalósított projektre vonatkozó kölcsönös pénzügyi garancia. A Közösség és a tagállamok viszonylatában a kivételre szolgálnak példaként az EKSz 129c. cikk (1) bekezdése alapján a Közösség által, a transzeurópai hálózatok létrehozása és fejlesztése érdekében nyújtott kölcsöngaranciák és kamattámogatások,[802] vagy az EKSz 198e. cikke alapján az Európai Beruházási Bank kölcsön- és garancianyújtásai.

A piacinál kedvezményesebb kamatozású tagállami kölcsön nyújtása a tagállamok közötti pénzügyi felelőtlenség kérdéskörét feszegeti. Amint azt lentebb láthatjuk majd, a Szerződés 109h. cikke a kölcsönös segítségnyújtás egyik nevesített eszközeként nem zárja ki ezt. A középtávú pénzügyi mechanizmusról szóló 1969/88/EK rendelet pedig egyaránt lehetővé teszi a Közösség és a tagállamok kölcsönnyújtását adott tagállam

[801] A Tanács 3604/93/EK rendelete, 1. cikk (1) bekezdés.
[802] Vincze, 2011: 2215.

irányába, nem piaci viszonyok között (bár ennek az ára lehet a gazdaságpolitikai szuverenitást is érintő előírások betartása a kölcsön folyósításának feltételeként). Ezekre a kérdésekre a Szerződés vonatkozó részeinek értelmezésére született rendeletek[803] sem adnak egyértelmű választ, hiszen a 3063/93/EK rendelet 7. cikke csupán azt mondja ki, hogy az IMF és a középtávú pénzügyi mechanizmus megvalósításából fakadó kötelezettségek központi bankok (!) általi finanszírozása nem tekinthető hitelezési formának a Szerződés 104. cikke értelmében.

A monetáris finanszírozás tilalmára és a ki nem segítés záradékára vonatkozó szerződéses rendelkezések, valamint a 3603/93/EK rendelet 7. cikke alapján felmerülhet a kérdés, vajon a 2010-es görög segítségnyújtás[804] és a 407/2010/EU tanácsi rendelet által létrehozott európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus összhangban van-e a Maastrichti Szerződés óta jelentős változásokat nem eredményező, a jelenlegi EUMSz 123. és 125. cikkeiben szabályozott tilalmakkal?[805] *Álláspontom szerint a 2010-es eseményeknek a monetáris finanszírozás tilalmával való összeegyeztethetősége nem vitatható, azonban a kisegítési tilalommal (no bail out szabállyal) való összeegyeztethetősége igen.*

1.2.1.3 A rendkívüli helyzetek kezelésének a gazdaságpolitikai együttműködés keretében történő újraszabályozása

A többoldalú felügyelet és a túlzott hiány esetén követendő eljárás szabályaival fémjelzett, szorosabb értelemben vett gazdaság- és fiskális politikai koordináció elsődleges jogi szinten meg-, illetve újrafogalmazott szabályai mellett fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a gazdaságpolitikai koordináció keretében került módosításra a rendkívüli helyzetek közösségi szintű kezelésének szabályrendszere is.

A rendkívüli helyzetek gazdaságpolitikai együttműködés keretében történő, közösségi szintű kezelését a 103a., valamint a 109h. és 109i. cikkek által kívánta biztosítani a jogalkotó. Az EGK létrehozásáról szóló *Római Szerződés* már szabályozta ezeket az

[803] Melyeknek elsődleges jogalapját az EKSz 104b. cikk (2) bekezdése teremtette meg.

[804] 2010. május 1-jén került sor az Athén, az EU tagállamai és az IMF közötti megállapodás megkötésére a 110 milliárd eurós mentőcsomagról. A Bizottság által koordinált kétoldalú hitelmegállapodások keretében nyújtott visszatérítendő támogatás negyedrészt az IMF által, háromnegyed részben pedig az eurózóna tagállamai által biztosított hitel, melynek legnagyobb hányadát a tagállamok közül Németország nyújtotta.

[805] Christoph Herrmann 2010-es tanulmányában Görögország kisegítését a ki nem segítési záradékba ütközőnek tartja, Unióból való kizárását vagy kilépését jogilag lehetségesnek, azonban ezek tényleges bekövetkezését kevésbé valószínűsíthetőnek. Erről lásd: Hermann, 2010.

eseteket, a Maastrichti Szerződés a *rendkívüli helyzetek gazdaságpolitikai kezelését* szolgáló szerződéses rendelkezéseket elsődlegesen kiegészítette, emellett módosította is. Egyrészt a Tanács által hozható intézkedések esetkörét kiszélesítette, ugyanis az ellátási nehézségeket a „gazdasági helyzetnek megfelelő" közösségi beavatkozás egyik eseteként, tehát példálózó, nem kizárólagos jelleggel határozta meg. Másrészt egy új bekezdéssel egészítette ki az átszámozott EKSz 103a. cikkét, amely értelmében, ha egy tagállam általa nem befolyásolható rendkívüli események (például természeti csapás) folytán nehézségekkel küzd, vagy súlyos nehézségek komoly veszélye áll fenn, akkor a Tanács – a Bizottság javaslata alapján, főszabály szerint egyhangúsággal, természeti csapások esetében minősített többséggel – feltételekhez kötött közösségi pénzügyi támogatást nyújthat, amelyek meghozataláról az Európai Parlamentet tájékoztatni kell. A 103a. cikk (2) bekezdésében tehát megteremtődött az ellátási nehézségekhez kapcsolódó rendkívüli események kezelését szolgáló közösségi pénzügyi eszköz elsődleges jogi jogalapja (EKSz 103a. cikk (2) bekezdés), amely *jelentős, pénzügyi jogi relevanciájú módosítás, erősítheti a közösségi pénzügyek szolidaritási jellegét és stabilizációs funkcióját*. Emellett az ez alapján létrehozható, *feltételekhez kötött pénzügyi támogatás újabb színterét adja a tagállami hatáskörben maradt gazdaságpolitikai szuverenitás közösségi korlátozásának, valamint a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatoknak.* Ezért az ellátási nehézségekhez kapcsolódó rendkívüli helyzetek gazdaságpolitikai kezelése a továbbiakban még külön vizsgálat tárgyát képezi.[806]

A közösségi gazdaságpolitikai koordináció keretében kezelt rendkívüli események közé sorolom *a fizetési mérleg egyensúlyhiányából vagy a tagállami deviza típusából adódó nehézségeket* (EKSz 109h. cikk), valamint a *fizetésimérleg-válságot kezelő szerződési rendelkezéseket* (EKSz 109i. cikk) is. Ezt az esetkört már az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés úgy szabályozta, hogy jelentős változásokat a későbbi szerződésmódosítások nem eredményeztek. A Maastrichti Szerződés legérdemibb reformja e tekintetben az, hogy a GMU harmadik szakaszába lépő tagállamok esetében kizárja a 109h. és a 109i. cikkek alkalmazhatóságát.

A rendkívüli helyzetekben alkalmazható, ultima ratio jellegű közösségi jogi fellépés újraszabályozása és a rendkívüli események kezelését szolgáló közösségi pénzügyi

[806] Az EUMSz 122. cikke mélyrehatóbb elemzés tárgya lesz a III. rész 3.1 pont keretében.

eszköz felállítása a gazdaság- és fiskális politikai koordináció jelzőrendszerei mellett egyfajta végső eszközként, stabilizációs céllal valósult meg a Szerződésben.

1.2.1.4 A Maastrichti Szerződést követő reformok a gazdasági és a monetáris unió kiépítéséhez kapcsolódóan

A Maastrichti Szerződést követően a GMU megvalósításának további szakaszai képezik áttekintő jelleggel vizsgálataim tárgyát.

A GMU megvalósításának első szakaszát láthatóan a Maastrichti Szerződés koronázta be. *A GMU második szakasza* az 1994-1998 közötti időszakra esett. Ekkor kezdődött el a gazdaság- és fiskális politikai felügyelet részleteinek másodlagos jogi szinten való szabályozása (a gazdaság- és költségvetés politikai felügyelet változásait a következő szerkezeti egységben kiemelten vizsgálom), továbá ezidő alatt került sor a Maastrichti Szerződés alapján[807] az Európai Monetáris Intézet felállítására[808] is. 1995 decemberében, Madridban határoztak a közös valuta elnevezéséről („euró") és arról, hogy a harmadik szakasz 1999. január 1-jével fog kezdődni. Az 1996 decemberében, Dublinban tartott Európai Tanács csúcson pedig döntöttek arról, hogy új típusú árfolyam-mechanizmust (ERM II.) állítanak fel. Az ERM II.-vel összefüggésben, az 1998. májusi Európai Tanács keretében döntöttek arról, hogy mely tagállamok léphetnek a GMU harmadik szakaszába és vezethetik be az eurót.

A GMU harmadik szakaszának kezdete 1999-re datálható. Az 1979-ben felállított Európai Árfolyam-mechanizmust (ERM) ekkor váltotta fel az ERM II., amelyet az euró bevezetésének előszakaszaként is nevezhetünk.[809] Az euró bevezetésének a továbbiakban ugyanis egyik feltétele – a konvergencia-kritériumok alapján – a két éves ERM II. tagság lett (ennek keretében az árfolyam-mechanizmus által előírt normális ingadozási határok betartása anélkül, hogy két éven át súlyos feszültségek merültek volna fel, így pl. adott tagállam saját elhatározásból leértékelte volna a valutáját).[810] Az ERM II. tagok valutái tehát az euróhoz képest meghatározott sávon belül mozoghatnak, ellenkező esetben intervenciós kötelezettség keletkezik. 1999-es alapításakor Dánia és

[807] EKSz 109f. cikk és a Maastrichti Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv az Európai Monetáris Intézet Alapszabályáról.

[808] Az EMI a Tanács 64/300/EGK határozata által létrehozott Központi Bankok Elnökeinek Bizottsága, valamint a Tanács 907/73/EGK rendelete által felállított Európai Monetáris Együttműködési Alap jogutódja.

[809] Dinan, 2010: 113–114.

[810] A Maastrichti Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv az Európai Közösség Alapító Szerződésének 109j. cikkében előírt konvergencia kritériumokról, 3. cikk.

Görögország volt az ERM II. tagja, azonban Görögország csak 2001-ig. 1999-től működik az Európai Monetáris Intézet utódjaként az Európai Központi Bank, amely az euróövezeti tagállamok vonatkozásában szupranacionális jelleggel gyakorolja a monetáris politikát. *A GMU harmadik szakaszában valósult meg az árfolyamok végleges és visszafordíthatatlan rögzítésével a monetáris unió létrejötte.* Ennek egyik manifesztuma az euró számlapénzként való 1999. évi megjelenése volt, majd 2002-től a készpénz-forgalomban is megjelent az euró. Kutatásaim szempontjából meghatározó, hogy a GMU harmadik szakaszának kezdetétől szignifikánsan elválik egymástól a gazdaság- és fiskális politikai koordináció, valamint a monetáris politikai együttműködés, utóbbi ugyanis szupranacionális jelleggel közösségi hatáskörbe került. Nagy-Britannia, Dánia és Svédország, illetve a legtöbb később csatlakozó tagállamok kimaradása a monetáris integrációból ezt annyiban árnyalja, hogy esetükben alapvetően továbbra is monetáris politikai koordináció valósul meg uniós szinten. A továbbiakban a monetáris politikai együttműködés keretében született közösségi, illetve uniós jogszabályok nem képezik kutatásaim tárgyát.

A *GMU kiépítésével párhuzamosan a közösségi szintű pénzpiaci felügyelet koordinációjának kialakítására is intézkedéseket hoztak.* 2000 júliusában a Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa megbízásából, Lámfalussy Sándor vezetésével egy szakértői bizottságot állítottak fel[811] az európai pénzügyi piac kudarcainak feltárása és közösségi szintű kezelési metódusának meghatározása céljából. A bizottság által kidolgozott *Lámfalussy-eljárás a döntéshozatal és a koordináció négy szintjét alakította ki* a pénzpiaci szabályozás és felügyelet terén. *A koordináció kormányzati módszerének érvényesülését segítette elő az is*, hogy a felügyeleti együttműködés erősítése céljából *három harmadik szintű bizottságot állítottak fel*: az Európai Tőkepiaci Szabályozók Bizottságát (Committee of European Securities Regulators, CESR), az Európai Bankfelügyeletek Bizottságát (Committee of European Banking Supervisors, CEBS), valamint az Európai Biztosítás és Foglalkoztatói Nyugdíj Felügyeletek Bizottságát (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors, CEIOPS). A kialakított Lámfalussy-eljárás és a később felállított intézmények eredményeként standardokat dolgoztak ki, ajánlásokat fogalmaztak meg, melyek a szabályozások közelítésével és a koordinációs mechanizmusok kialakításával erősítették a felügyeleti

[811] Soós, 2011: 127.

mechanizmusokat.[812] Érdemes már itt felhívni a figyelmet arra, hogy a közösségi *szintre telepített felügyeleti koordinációs mechanizmusok nem az Európai Központi Bank intézményrendszerén belül lettek kiépíve* – ezáltal előrevetítve azt, hogy uniós szinten a pénzpiaci felügyelet és a monetáris politika alapvetően elkülönült intézményrendszerének modelljét követik.
Az európai pénzpiaci felügyelet szabályrendszerét ezt követően 2010-ben jelentősen módosították, ezért annak vizsgálatára a későbbiekben még részletesebben kitérek.

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy a Maastrichti Szerződés rendelkezései által meghatározásra kerültek a célként kitűzött gazdasági és monetáris unió elvei és az új gazdaságpolitikai együttműködés keretei. Ezen belül a Szerződés rendelkezett a monetáris politikai együttműködés fokozatos erősödéséről, az átmeneti időszakot követően a monetáris unió kialakításáról, annak szabályairól. A monetáris unió szupranacionális megvalósítása mellett az MSz a gazdaság- és fiskális politika korábbinál erősebb koordinációs mechanizmusait is lefektette elsődleges jogi szinten. Kialakultak a gazdaságpolitika megelőző és figyelmeztető mechanizmusai (a többoldalú felügyeleti eljárás és a túlzott hiány eljárás), valamint megállapításra került a tagállami hatáskörben maradt fiskális politika tilalmi szabályainak rendszere: a monetáris finanszírozás tilalma, a pénzügyi szervezetekhez történő kiváltságos hozzáférés tilalma és a ki nem segítési záradék (a túlzott költségvetési hiány esetén alkalmazandó eljárást a gazdaságpolitika figyelmeztető mechanizmusai közé sorolom). A rendkívüli helyzetek gazdaságpolitikai együttműködés keretében történő, közösségi szintű kezelésének szabályai is kiegészültek. A kilencvenes évek a GMU szempontjából átmeneti időszakot képeztek, amikor a GMU működéséhez szükségesnek vélt alapkövek letételére és az azokra építhető felépítmények alapszabályainak meghatározására került sor. Ezek között meghatározó volt a monetáris unió szabály- és intézményrendszerének kialakítása, valamint a tagállami hatáskörben maradt gazdaság- és fiskális politika koordináció mechanizmusainak megerősítése. Mivel dolgozatom tárgya a közösségi, illetve uniós szintű gazdaságpolitikai együttműködés keretében a koordináció különböző dimenziói és azok szabályai, ezért a továbbiakban a tagállami hatáskörben maradt gazdaság- és fiskális politika közösségi (uniós) szintű koordinációját, annak további változásait vizsgálom.

[812] Annual Report, 2010b. http://www.eba.europa.eu/documents/Publications/Other-Publications/AnnualReport/EBA_Annual-Report-2010.aspx (2011.10.08.)

1.2.2. A Maastrichti Szerződést követő reformok a közösségi (uniós) szintű gazdaság- és fiskális politikai koordináció területén

A Maastrichti Szerződés hatályba lépését követően a tagállami gazdaságpolitikai koordináció szabályrendszerének fokozatos bővítésére került sor. Elsőnek a fiskális politika relációjában születettek megállapodások. A *Stabilitási és Növekedési Paktum* létrehozásáról az 1996-ban, Dublinban tartott európai tanácsi ülés határozott, de a paktumról formálisan az 1997. június 17-i európai tanácsi állásfoglalás keretében döntöttek az amszterdami csúcson. A Stabilitási és Növekedési Paktum[813] keretében döntés született a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról (ennek keretében a stabilitási és a konvergencia programok tartalmára, beterjesztésére, vizsgálatára és figyelemmel kísérésére vonatkozó szabályokat rögzítették), valamint a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról (amely kapcsán a Maastrichti Szerződésben meghatározott szabályokat részletezték). Az 1466/97/EK rendelet tehát a többoldalú felügyeleti eljárás keretében a korai előrejelzési rendszer, azaz a prevenciós ág, míg az 1467/97/EK rendelet a túlzott hiány esetén követendő eljárás, azaz a korrekciós ág részletszabályait határozza meg. Kutatásaim szempontjából ezen szabályok meghatározóak, ezért vizsgálatukra a későbbiekben még kitérek.

A tagállami gazdaságpolitikák koordinációjának közösségi szintű eszköztárát a fiskális politikai koordináció mellett a tagállami makrostrukturális területekre is kiterjesztették. Ennek három eljárás (a luxemburgi, a cardiffi és a kölni folyamat) létrehozásával adtak keretet, amelyeket kiegészít (illetve részben ötvöz) a majdani lisszaboni folyamat. A *tagállamok közötti strukturális politikai koordináció* csíráit már a maastrichti szerződés beépítette az unió acquis-ba, ugyanis a többoldalú felügyelet keretében a Tanács által ajánlás formájában elfogadott általános gazdaságpolitikai iránymutatások (továbbiakban ÁGPI) már tartalmazhattak struktúrapolitikai javaslatokat is.

A *luxemburgi folyamat* foglalkoztatáspolitikai koordinációhoz kapcsolódó kérdéseket ölel fel. A közösségi szintű foglalkoztatási stratégia kidolgozásának szükségességére a Bizottság által 1993-ban elkészített, a növekedésről, versenyképességről és a foglalkoztatásról szóló Fehér könyv hívta fel a figyelmet. 1997. október 2-án aláírt

[813] A Stabilitási és Növekedési Paktumot a Tanács 1466/97/EK rendelete, a Tanács 1467/97/EK rendelete, valamint az Európai Tanács (1997. június 17.) állásfoglalása alkotja.

Amszterdami Szerződés[814] pedig – az EU közös politikái közé emelve a foglalkoztatáspolitikát – új címet[815] iktatott be a foglalkoztatásról és a tagállamok közötti foglalkoztatáspolitikai koordinációról, valamint létrehozta annak központi eszközét, a foglalkoztatási iránymutatásokat. Az Amszterdami Szerződés a Maastrichti Szerződésnél már említett nyitott koordinációs mechanizmus továbbfejlesztését biztosította azáltal, hogy a foglalkoztatáspolitikai koordináció eljárásának szabályrendszerét – a gazdaságpolitikai koordinációhoz hasonló elvek alapján – az elsődleges jogi aktusok szintjén, egy újabb szakpolitika kapcsán szabályozta.

Az Európai Tanács 1998. évi cardiffi ülésén az állam- és kormányfők megállapodtak abban, hogy a tagállamok és a Bizottság évente rövid jelentést készítenek a belső piac szempontjából legfontosabb termék- és tőkepiacok működéséről.[816] A *cardiffi folyamat* célja a belső piacon az áruk, a szolgáltatások és a tőke zavartalan áramlásának elősegítése, folyamatos figyelemmel kísérése, a tapasztalatok átadása. Ez alapján a tagállamok minden évben jelentést készítenek gazdasági reformjuk előrehaladásáról, a Bizottság pedig jelentést készít az EU áru- szolgáltatás- és tőkepiacainak működéséről (Cardiff Report).[817] Ezek tapasztalatai adalékul szolgálnak az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások kialakításához. A cardiffi jelentések immáron a lisszaboni nemzeti akcióprogramokról évente készítendő beszámolók részét képezik.[818]

A *kölni folyamat* 1999-től eredeztethető. Az Európai Tanács 1999. június 3-i és 4-i állásfoglalása[819] közösségi szintű makrogazdasági párbeszéd folyamatát indította el. Az Európai Tanács kölni ülése által létrehozott ún. makrogazdasági dialógus[820] lényege, hogy technikai, politikai szinten évente kétszer a szociális partnerek, az Európai Központi Bank, a Tanács és a Bizottság képviselői egyeztetnek abból a célból, hogy a közös monetáris politikát közösségi szinten koordinált bérpolitikával támasszák alá[821]

---

[814] Az Amszterdami Szerződés 1999. május 1-jén lépett hatályba.

[815] A foglalkoztatáspolitikáról az Európai Közösség Amszterdami Szerződéssel módosított Alapító Szerződésének 125-130. cikkei rendelkeztek, míg jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés 145-150. cikkei.

[816] Nagy Cs., 2003: 25–26.

[817] A Bizottság cardiffi jelentéseire lásd például: COM(1999)232; COM(2002)743. Tagállami jelentésre lásd pl. Ciprus és Lengyelország jelentését:
http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/6AE78E6A94103AC9C2257547002D7DF9/$file/CARDIFF%20REPORT%202004FINAL.pdf (2011.02.06.)
http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/79EAA081-13A4-4FF9-BDBA-49BB45A188A2/13356/Poland2003.pdf (2011.02.06.)

[818] Hetényi, 2005: 146.

[819] Az Európai Tanács (1999. június 3-4.) következtetései.

[820] A makrogazdasági dialógus válság utáni erősítésének kérdésköréről részletesebben lásd: Koll–Hallwirth, 2010. Forrás: http://docs.google.com (2011.01.06.)

[821] Nagy Cs., 2003: 26.

(ugyanis a monetáris unió stabilitásorientált feltételrendszerének megteremtésében a foglalkoztatás makrogazdasági hatásai, ezáltal a bérpolitika lényeges szerepet játszik).

A fentiek alapján láthatjuk, hogy az Európai Unió a Szerződés rendelkezéseivel összhangban koordinációs eszközöket alakított ki a költségvetési politika mellett a makrostrukturális politikák területén is. Ezt a folyamatot fogta össze a *lisszaboni folyamat*, mely az EU hosszú távú stratégiai célkitűzéseit határozta meg – irányt szabva egyúttal a közösségi szintű tagállami gazdaságpolitikai koordinációnak is. A 2000. március 23-24-i lisszaboni Európai Tanács ülésén fogadták el az Európai Unió versenyképességét az európai társadalmi modell megőrzése mellett javítani hivatott tízéves stratégiát, melynek eszközrendszerét a strukturális reformok, a szociális kohézió és a fenntartható fejlődés képezik. Az összetett cél- és eszközrendszerrel operáló lisszaboni stratégia prioritásai között szerepel a gazdaságpolitika tekintetében a koherensebb és rendszerszemléletűbb megközelítés, ennek keretében a meglévő gazdaságpolitikai koordinációs eszköztár (általános gazdaságpolitikai iránymutatások, a luxemburgi, cardiffi és kölni folyamat) javítása is.[822]

Az Európai Tanács lisszaboni következtetései[823] definiálják elsőnek a gazdaságpolitikai és a foglalkoztatáspolitikai koordináció mechanizmusát *nyitott koordinációs kormányzati módszernek.* A lisszaboni hosszú távú stratégia végrehajtásának eljárásrendjét pedig a nyitott koordinációs mechanizmus olyan eszközeként határozzák meg, amely minden kormányzati szintet magában foglal és egyben nagyobb koordinatív szerepet biztosít az Európai Tanácsnak.

Mivel a lisszaboni stratégia félidei értékelése során egyértelműen olyan következtetésekre jutottak, hogy a stratégia célkitűzései korántsem tekinthetők megvalósítottnak és a stratégia korrekcióra szorul, ezért a meglévő gazdaságpolitikai koordináció mozgásterét 2005-ben két irányból is változtatták. Egyrészt az Európai Tanács 2005. márciusi döntése alapján az *új kormányzási, irányítási rendszer* (new cycle of governance)[824] részeként a prioritások közötti nagyobb összhang érdekében immáron többéves, integrált iránymutatásokat *(Integrated Guidelines)* fogadnak el,

[822] Az EU stratégiai céljait újabb dimenziókkal egészítette ki 2001-ben a gazdasági, társadalmi megújulást környezetvédelmi célokkal kiegészítő stratégiát megfogalmazó *göteborgi* Európai Tanács ülés, valamint 2002-ben a kutatás-fejlesztésre és az innovációra hangsúlyt helyező *barcelonai* ülés. A lisszaboni stratégiáról és annak kritikai elemzéséről, valamint a göteborgi és a barcelonai ülésről részletesebben lásd: Iván, 2005: 80–92.
[823] European Council (23-24. March, 2000) Presidency Conclusions, point 7.
[824] Iván, 2005: 88.

keretbe foglalva a többoldalú felügyelet kapcsán elfogadott átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat és a (korábbi luxemburgi folyamat keretében tárgyalt) foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat. Az integrált iránymutatásokban tehát a lisszaboni stratégiát immáron középtávú tervekre bontják le egy integrált dokumentum keretében, amelyben általános gazdaságpolitikai és speciális struktúrapolitikai ajánlásokat fogalmaznak meg. A 2005-2008 közötti időszakra megállapított integrált iránymutatások[825] célkitűzéseinek elérése érdekében a tagállamoknak 2005 őszére három évre szóló nemzeti akciótervet kellett készíteniük, amelyek végrehajtásáról évente jelentést készítettek.[826]

2005. évi változás másrészt a Stabilitási és Növekedési Paktum elemeként említett 1466/97/EK és 1467/97/EK tanácsi rendeletek módosítása, valamint a rendeleteket kiegészítő, „A Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtásának javításáról" szóló 2005. március 20-i tanácsi jelentés, melyet a 2005. március 22-23-i ülésén az Európai Tanács elfogadott és a paktum szerves részének nyilvánított.[827] *A Stabilitási és Növekedési Paktum 2005-ös módosítása* – a 2005-ös tanácsi jelentés és a Tanács későbbi túlzott hiányt megállapító határozatai[828] alapján egyaránt – a paktum eredményességének és közgazdasági megalapozottságának fokozását, az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának védelmét, valamint annak biztosítását tűzte ki célul, hogy a túlzott hiány esetén követendő eljárás valamennyi szakaszában vegyék figyelembe mindenekelőtt a gazdasági és költségvetési hátteret (így támogatandók a költségvetés stabilitásának mihamarabbi visszaállítását célzó állami intézkedések). A módosítás indokai közül kiemelendő, hogy a 2005-ös tanácsi jelentés expressis verbis megfogalmazza, hogy a módosítás célja az eredményesség javítása és közgazdasági megalapozottságának erősítése, nem pedig a szabályozás merevebbé vagy rugalmasabbá tétele. Az eredményesség és érvényesíthetőség, mint menedzsment technikák megjelenése mellett a jelentés értelmében minden tagállam egyenlő elbánásban részesül, emellett azonban az egyes tagállamok gazdaságainak különbözőségeit, a

[825] Az „Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008)" című dokumentum elemei: 2005/600/EC Council Decision; Council Recommendation 2005/601/EC. A hazánk által készített Nemzeti akcióprogram a növekedésért és foglalkoztatásért (2005-2008) című dokumentumot lásd: http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13950 (2011.02.06.)

[826] http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=992 (2011.02.06.)

[827] A Tanács 1055/2005/EK rendelete, a Tanács 1056/2005/EK rendelete, valamint „A Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtásának javításáról" szóló 2005. március 20-i tanácsi jelentés, amely egyúttal az Európai Tanács (2005. március 22–23.) következtetéseinek II. melléklete.

[828] Lásd pl.: a Tanács 2010/408/EU határozata, (4) bekezdés; a Tanács 2010/422/EU határozata, (4) bekezdés.

gazdaságilag kedvezőtlen időszakokat és a jelentős szerkezeti reformokat (különös figyelemmel a több pilléren alapuló, egy kötelező, tőkefedezeti pillért is magában foglaló nyugdíjreformra) megfelelően kezelni kell, figyelembe kell venni.

Álláspontom szerint azonban a módosítások mögött komoly politikai, gazdasági indokok húzódtak, a változtatások több esetben rugalmasabbá tették, valójában enyhítették az eredeti szabályok feltételrendszerét, emellett az egyenlő elbánás elvének érvényesülése is csorbult. A szabályok lazításának oka a – különösen recesszió idején – nehezen teljesíthető fiskális konvergencia kritériumok voltak. A Tanács több uniós tagállam (például Írország és Portugália) irányában fogalmazott már meg ajánlást költségvetést kiigazító lépésekre, azonban 2003-ban Németország és Franciaország esetében rendhagyó döntés született. Mivel a két tagállamban a túlzott hiány megállapítását követően a költségvetés helyzete nem javult, a Bizottság – az EK Szerződés 104. cikke alapján – költségvetési kiigazításokra vonatkozó ajánlás elfogadására tett javaslatot a Tanácsnak. A Tanácsban azonban a nyilvánvaló tények ellenére sem kapta meg a tagállamok minősített többségének támogatását a Bizottság javaslata, így a két ország ellen megszűnt az eljárás. A döntés mögött politikai, gazdasági érdekek húzódhattak. A Stabilitási és Növekedési Paktum szankciórendszere bár épp a németek nyomására került kidolgozásra és beépítésre az 1997-es jogszabálycsomagba, azonban 2003-ban a németek a franciákkal együtt agresszíven ellenálltak azon uniós elvárásoknak, miszerint a túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás keretében lefaragják költségvetési hiányukat a 3%-os küszöbérték alá. A szabályok ellenére elnéző és eljárást megszüntető tanácsi döntés mögött részben az erős német és francia lobbi húzódhat, részben pedig a többi tagállamok kényszerű, de egyben diszkriminatív szolidaritása, hiszen a döntés a kibővítés körüli finanszírozási vitával és a Közös Agrárpolitika reformjáról szóló alkufolyamattal esett egy időbe. A Tanács 2003. november 25-i döntését a Bizottság az Európai Bíróság előtt megtámadta, amely kapcsán a C-27/04 számú, 2004. július 23-i ítéletében[829] a Bíróság nagyrészt a Bizottságnak adott igazat, ezért a két tagállam ellen folytatódott a túlzott hiány eljárás – 2005. évi határidőt meghatározva a hiány lefaragására.[830] Amikor ez alapján 2005-ben Németország és Franciaország esetében a túlzott hiány esetén követendő eljárás

[829] Az ítéletről részletesebben lásd: Angyal, 2004.
[830] Hetényi, 2005: 140–144.

keretében szankció kiszabására kerülhetett volna sor, attól tartózkodtak,[831] ehelyett a szankció kiszabását megalapozó eljárás feltételei alól állapítottak meg kivételeket.[832]
Bár a 2005-ös reformok kapcsán születtek a gazdaságpolitikai koordinációt erősítő intézkedések is (például a formailag egységesebb és több évre szóló integrált iránymutatások kidolgozása, a paktum keretében a prevenciós ágban a középtávú költségvetési célkitűzések teljesüléséhez szükséges, a GDP 0,5%-át alapul vevő éves gazdasági javulás elérésének tanácsi vizsgálata az euróövezeti és az ERM II. tagállamok esetében), összességében megállapíthatjuk, hogy érdemi előrelépést jelentő változásnak nem, inkább enyhülő keretszabályozásnak lehetünk tanúi.

Az Alkotmányos Szerződés bukása jól mutatja, hogy az új évezred hajnalán az együttműködési képesség és készség is elapadt. Előbbi az EU horizontális bővülése miatt redukálódott, az együttműködési készség csökkenése pedig összefüggésbe hozható – egyéb tényezők között – azzal, hogy az EU céljai, feladatai a további vertikális bővülés eredményeként már a tagállami szuverenitás szempontjából érzékenyebb szakpolitikai területeket érintik. Ennek visszatartó hatását pedig növelte az ezzel egyidejűleg jelentkező gazdasági stagnálás, a korszakot jellemző kedvezőtlen gazdasági, politikai, társadalmi környezet. Az említett tényezők egymásra hatnak és visszahatnak, komplex ok-okozati rendszert eredményezve. Mindezek az EU gazdaságának divergenciája irányába hatottak és reformok helyett inkább kompromisszumos megoldásra vezettek a szerződésmódosítás területén is.

A 2009. december 1-jén hatályba lépő *Lisszaboni Szerződés* több ponton is változásokat eredményezett.[833] A Lisszaboni Szerződés kapcsán szerkezeti változásként említhető, hogy a gazdasági és monetáris politikára vonatkozó rendelkezéseket koncentrálta: az EKSz korábbi 4. cikkét az Európai Unió működéséről szóló szerződés keretében a gazdasági és a monetáris politika cím elejébe integrálta. Ennek a rendszertani értelmezés szempontjából van jelentősége, hiszen a Maastrichti Szerződéssel bevezetett eredeti rendelkezések általánosabb elvként voltak deklarálva, a Lisszaboni Szerződés

[831] Csonka, 2009: 818.
[832] A túlzott hiány fennállása alóli kivételként határozták meg a súlyos gazdasági hanyatlás vagy rendkívüli esemény folytán bekövetkező kivételes és átmeneti referenciaérték túllépést. A kivételek mellett a határidőket meghosszabbították, amely indoka a 2005-ös tanácsi rendelet értelmében a szabályok érvényesíthetőségének biztosítása volt, valójában azonban negatív következménye is lett: a többoldalú felügyeleti rendszer szabályainak enyhítése, a túlzott hiány korrekciójának lassítása, elodázása.
[833] A Lisszaboni Szerződés reformjáról részletesebben lásd: Angyal, 2008b: 59–77.

módosítása által viszont csökkent a hatókörük. Más aspektusból pedig úgy tekinthetünk a módosításra, mint egy korábban kitűzött és már megvalósított cél deklarálására. Utóbbi értelmezés alapján viszont a gazdasági unió és a gazdaságpolitikai koordináció jelenlegi – korlátozott eredményeket felmutató – állapota lett kvázi elfogadva. További változás, hogy az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikák koordinációja kapcsán hatásköri szabályok lettek meghatározva. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (továbbiakban EUMSz) az Unió hatásköreinek típusai és területei között az 5. cikk értelmében a megosztott hatáskörök között helyezte el a tagállami gazdaságpolitikák Unión belüli összehangolását. Az EUMSz 2. cikk (3) bekezdése a tagállami gazdaság- és foglalkoztatáspolitika tekintetében értelmezi a megosztott hatáskört: „a tagállamok gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukat azon szerződésben meghatározott szabályok keretében hangolják össze, amelyek megállapítására az Unió hatáskörrel rendelkezik”.[834]

A gazdaságpolitikai koordináció keretében az általános gazdaságpolitikai iránymutatásokat továbbra is a Tanács fogalmazza meg, melyek változatlanul ajánlás formájában születnek. Azonban a többoldalú felügyeleti eljárásra vonatkozó részletszabályokat immáron nem a Tanács, hanem rendes jogalkotási eljárás keretében a Tanács és a Parlament jogosult elfogadni rendeletek formájában.[835] A módosítás célja azzal az általános reformkoncepcióval esik egybe, miszerint az Unió demokratikus deficitjének csökkentése érdekében tovább erősítsék a Parlament döntéshozatali jogkörét. A Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágának is nevezett folyamat további új eleme, hogy ha a többoldalú felügyelet keretében megállapításra kerül, hogy egy tagállam nem felel meg az átfogó iránymutatásoknak, vagy veszélyezteti a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését, immáron a Bizottság figyelmeztetésben részesítheti az érintett tagállamot.[836]

A gazdaságpolitika keretében szabályozott fizetési nehézségek kezelését és fizetésimérleg-válság esetén a védintézkedések intézményét szabályozó szerződéses

[834] Az EUMSz 4. cikke értelmében az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik azokban az esetekben, ahol a Szerződések olyan hatáskört ruháznak át, amely nem tartozik a 3. és a 6. cikkben felsorolt területekhez – így a 4. és az 5. cikk a negatív definíción kívül esik. Az 5. cikk (1) bekezdése pedig konkrétan nevesíti az alábbiakat: ”A tagállamok az Unión belül összehangolják gazdaságpolitikájukat. Ennek érdekében a Tanács intézkedéseket, különösen e politikára vonatkozó átfogó iránymutatásokat fogad el.” Álláspontom szerint a gazdaságpolitikák összehangolásának hatásköri besorolása ezen szerződéses rendelkezések ellenére mégsem egyértelmű, a megosztott hatáskör sajátos esetét képezi.

[835] Lásd: EKSz 99. cikk (5) bekezdés helyébe lépő EUMSz 121. cikk (6) bekezdés.

[836] Az EUMSz 121. cikkének (4) bekezdése értelmében emellett továbbra is a Bizottság ajánlása alapján kerülhet sor az érintett tagállam irányába történő tanácsi ajánlás megfogalmazására.

rendelkezések kapcsán a Lisszaboni Szerződés csupán az uniós jog változásaira tekintettel valósít meg technikai módosításokat. Emellett az EUMSz 222. cikkeként bevezeti a szolidaritási klauzulát, amely az ellátási nehézségek esetén hozható intézkedések lehetőségével (EUMSz 122. cikk) több szempontból átfedéseket eredményez.

A Szerződés emellett a monetáris unióba való átmenet harmadik, záró szakaszának megvalósulását lekövette, valamint az eurózónán belüli és kívüli tagállamokkal kapcsolatos hatásköröket az eddigiekhez képest pontosabban elhatárolta. Ennek keretében új rendelkezésként jelent meg az EUMSz 136. cikke, amely értelmében a Tanács a gazdasági és monetáris unió megvalósulásának biztosítása érdekében, a többoldalú felügyelet és a túlzott hiány esetén alkalmazandó eljárás[837] szabályaival összhangban intézkedéseket fogad el azon tagállamok vonatkozásában, amelyek pénzneme az euró. A Tanács olyan intézkedéseket hozhat, amelyek a tagállamokban a költségvetési fegyelem és a költségvetési felügyelet összehangolásának erősítésére, valamint – az EU valamennyi tagállama vonatkozásában elfogadott gazdaságpolitikai iránymutatásokkal összhangban – további gazdaságpolitikai iránymutatások elfogadására irányulhat.

A gazdaságpolitikai koordináció keretében tehát a Lisszaboni Szerződés legfontosabb módosítása egyrészt az, hogy lehetővé vált az euróövezeti tagállamokkal szemben a gazdaságpolitikai koordinációt erősítő további szabályoknak a megállapítása, másrészt a prevenciós ágban bevezették a bizottsági figyelmeztetést, a Parlament döntéshozatali jogkörét pedig kiterjesztették. A Lisszaboni Szerződés a gazdaságpolitikai koordináció szabályozásában tehát visszafogott volt, álláspontom szerint érdemi változást nem hozott, inkább deklarálta a gazdaságpolitikai együttműködés elmaradottságát a monetáris politikai együttműködéshez képest. Bár a Lisszaboni Szerződés (a ratifikációs folyamat csúszása miatt) 2009-ben lépett életbe, annak rendelkezései még nem reagálhattak az Unió tagállamait jelentős kihívások elé állító pénzügyi válságra.

Válság előtti lépésként említhető az is, hogy a 2005-2008-as integrált iránymutatások kontinuitásaként a Tanács 2008 májusában ajánlást fogadott el a tagállamok és a Közösség 2008-2010 között folytatandó gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó

[837] A túlzott hiány eljárás keretében a 126. cikk (14) bekezdésében meghatározott jegyzőkönyv szabályainak elfogadására a Tanács hatásköre nem terjed ki.

iránymutatásokról,[838] valamint 2008 júliusában határozatot fogadott el a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról,[839] amelyek együttesen képezik *„A növekedést és foglalkoztatást célzó integrált iránymutatások”* című, *2008-2010-es időintervallumra* vonatkozó dokumentumot. Ezt követően a tagállamok korábbi reformelképzeléseiket megerősítették, aktualizálták, illetve új nemzeti reformprogramokat dolgoztak ki 2008 októberére.

„A tízéves GMU – a gazdasági és monetáris unió első tíz évének sikerei és kihívásai” című 2008. július 5-i közleményében a Bizottság három pillérre épülő, átfogó politikai menetrendet javasolt a GMU működésének javítása érdekében.[840] A három pillér a belpolitikai, a külpolitikai és a mindkettőt átfogó, hatékonysági célokat megfogalmazó ütemterv volt. A belpolitikai ütemterv céljai pedig az alábbiak voltak: „a költségvetési politikák szorosabb összehangolása és felügyelete, a GMU makrogazdasági felügyeletének a költségvetési politikán túlmutató kiterjesztése, és a strukturális reform jobb beépítése a GMU-n belüli általános politikai koordinációba”.[841] Látható tehát, hogy a válságnak csupán még az előszeleit érző Bizottság már ekkor megfogalmazta azokat a célkitűzéseket, amelyek a későbbiekben a gazdaságpolitikai koordináció területén hozott legfontosabb változásokat jelentették.

A közösségi szintű tagállami gazdaságpolitikai koordinációt már a Római Szerződés szabályozta. A gazdaságpolitikai koordináció szabályai az öt évtized alatt számos esetben változtak, bővültek, melyek kapcsán az eddigi legnagyobb reformokat a Maastrichti Szerződés rendelkezései eredményeztek. A továbbiakban azt vizsgálom, hogy a válság hatására 2011-ig milyen változásoknak lehetünk tanúi a gazdaságpolitikai koordináció területén.

[838] A Tanács 2008/390/EK ajánlása.
[839] A Tanács 2008/618/EK határozata.
[840] COM(2008)238.
[841] COM(2008)238, 8.

2. A válság által generált változások a gazdaságpolitikai együttműködés uniós szabály- és eszközrendszerében

A dolgozat ezen szerkezeti egysége a 2007 augusztusában, az USA másodrendű jelzálogpiacáról induló[842] válság kapcsán az uniós szabályozás szintjén 2011-ig megjelenő válságkezelési intézkedéseket vizsgálja a tagállami gazdaságpolitikai koordináció vonatkozásában.

A válságkezelés keretében több irányból igyekezett erősíteni az Unió a tagállami gazdaságpolitikák fenntarthatóságát célul kitűző koordinációt – továbbra is zsinórmértékként alkalmazva a Stabilitási és Növekedési Paktum feltételrendszerét.[843] Ennek keretében valamennyi tagállam számára a válságkezelés jogcímén jelentkező átmeneti kormányzati beavatkozások és a válságkezelés után elvárt exit stratégiák vonatkozásában iránymutatásokat határozott meg, továbbá az egyes tagállamoknál generálódó kríziseket speciális eszközökkel kezelte. Ezeket részben a meglévő eszköztár keretében valósította meg, részben ötvözte azokat új elemekkel.

A meglévő eszközök keretében 2010. június 17-ei ülésén az Európai Tanács elfogadta az *Európa 2020* hosszú távú uniós stratégiát, mely a Lisszaboni Stratégia hibáiból tanulva koncentráltabb célkitűzésekkel operál: három prioritást (intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés), öt kiemelt uniós célt és hét kiemelt kezdeményezést tartalmaz.[844] A stratégia tehát részben átkonvertálja a Lisszaboni Stratégia meg nem valósult céljait, nyomatékosítva a versenyképesség irányába ható, a válság által felszínre hozott strukturális reformok szükségességét.[845] A stratégiához a tagállamok évente nemzeti intézkedési reformprogramot nyújtanak be,[846] lebontva és összehangolva az uniós célokat a tagállami gazdaságpolitikával.

Az Unió tízéves általános gazdaságpolitikai céljainak meghatározását követően a Tanács 2010. július 13-án elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlását és 2010. október 21-én a tagállamok

---

[842] Losoncz, 2009: 5.

[843] A pénzügyi piacok stabilitásának és életképességének, valamint az e piacokba vetett bizalomnak a helyreállítása érdekében hozott normatív, előkészítő és egyéb jogi aktusok tematikus gyűjteményét nyomon követhetjük az alábbi honlapon: http://eur-lex.europa.eu/hu/dossier/dossier_55.htm (2011.02.07.)

[844] Az Európai Tanács (2010. június 17.) következtetései.

[845] Például az EU GDP-jének 3 %-át a K+F-re kell fordítani, a 20–64 évesek legalább 75 %-ának munkahellyel kell rendelkeznie.

[846] A magyar Kormány a folyamat első lépéseként 2010. november 12-én elfogadta az Európa 2020 Stratégia végrehajtását megalapozó előzetes Nemzeti Intézkedési Tervet, amely szerint a magyar kormány – gazdaságpolitikája keretében – elsődlegesen a foglalkoztatás növelésére helyezi a hangsúlyt.

foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatát.[847] Ezen iránymutatások együttesen alkotják az „*Európa 2020 integrált iránymutatást*", amelyek 2014-ig változatlanok. Az integrált iránymutatások, jelezve a tagállamok egymástól való kölcsönös függőségét, a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseivel összhangban pontos útmutatást adnak a tagállamoknak nemzeti reformprogramjaik meghatározása és e reformok végrehajtása érdekében. Az integrált iránymutatás képezi majd az alapját a Tanács által a tagállamoknak adható országspecifikus ajánlásoknak, vagy – az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások esetében – azoknak a szakpolitikai figyelmeztetéseknek, amelyeket a Bizottság bocsáthat ki, amennyiben a vonatkozó országspecifikus ajánlásokat nem követik megfelelő intézkedések.[848]

Az Európa 2020 hosszú távú gazdasági stratégia, valamint az ehhez kapcsolódó középtávú iránymutatások a gazdaságpolitikai koordináció már meglévő eszközeiként reagáltak a válságra. Emellett azonban az uniós gazdaságirányítás megerősítése érdekében az EU a gazdaságpolitikai koordináció átfogó reformját tűzte ki célul. A továbbiakban ezen reformok rendszerét, legfőbb elemeinek sajátosságait kívánom bemutatni.

2.1 A gazdaságpolitikai együttműködés új, többpilléres felügyeleti rendszere

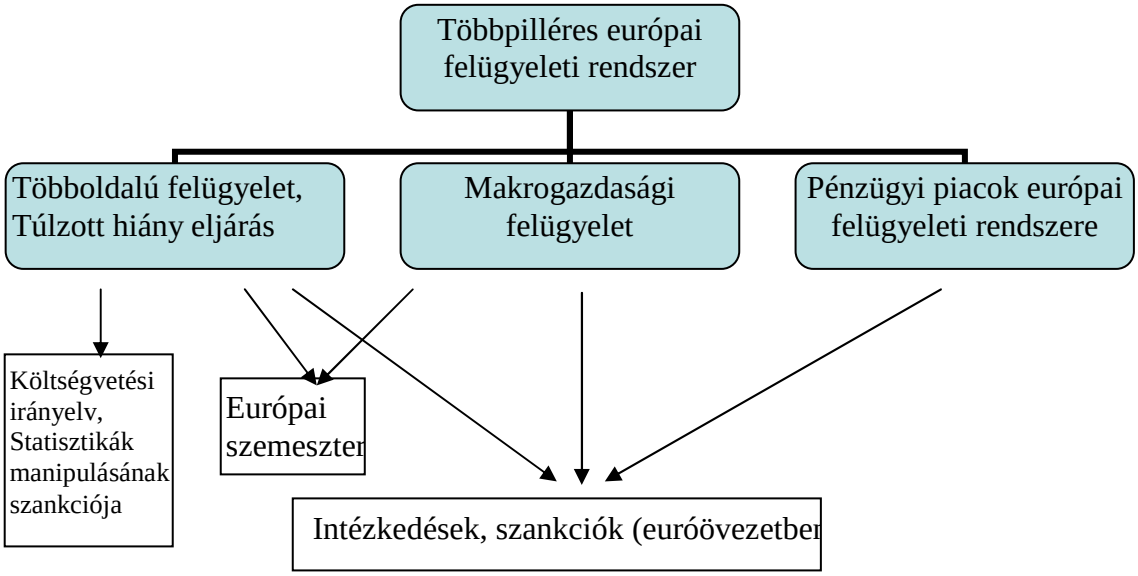
A válság hatására az Európai Unióban a gazdaságpolitikai koordináció különböző ágait összefogó többpilléres felügyeleti rendszer jött létre, amelynek végrehajtását egy új felügyeleti ciklus, az európai szemeszter keretében kell megvalósítani, integrálni. A többpilléres felügyeleti rendszer már meglévő, de a válság által megerősített pillére a gazdaság- és költségvetés-politikai koordináció és felügyelet, melynek alapvető szabályait a Szerződés és az újra megreformált Stabilitási és Növekedési Paktum határozza meg. Új, második pillérként a makrogazdasági felügyelet jelenik meg. A harmadik pillér pedig a későbbi vizsgálat tárgyát képező pénzügyi piacok európai felügyeleti rendszere, amely az uniós makroprudenciális felügyelet tekintetében új, a mikroprudenciális felügyelet vonatkozásában viszont nem előzmények nélküli struktúra (bár a Lámfalussy eljárás keretében kialakított jogelőd intézményeket jelentősen

[847] A Tanács 2010/410/EU ajánlása; a Tanács 2010/707/EU határozata.
[848] A Tanács 2010/410/EU ajánlása, (16), (17) bekezdés.

megreformálták). Az alábbiakban a 2. ábrával szemléltetett többpilléres felügyeleti rendszer változásait, legfontosabb elemeit mutatom be, illeszkedve az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció fejlődéstörténetének eddig meghatározott részeihez.

2. ábra

A többpilléres európai felügyeleti rendszer



Forrás: saját szerkesztés

A Bizottság már több alkalommal (a válság előestéjén is) érvelt az átfogóbb és mélyebb, az euróövezeten belül pedig tovább mélyített gazdaságpolitikai koordináció mellett (pl. a korábban már említett, a tíz éves GMU-ról szóló közleményében[849] vagy az euróövezetről szóló 2009. évi beszámolóban). Ennek újabb nyomatékosítása, továbbfejlesztése jegyében „A gazdaságpolitikai koordináció megerősítése" című, 2010. május 12-i közleményében[850] a Bizottság a Stabilitási és Növekedési Paktum fokozott betartása és a felügyeletnek a gazdasági egyensúlytalanságokra való kiterjesztése céljából a többpilléres megközelítést és annak elveit vázolta fel. A gazdaságpolitikai koordináció erősítését és az európai uniós gazdasági irányítás megszilárdításának célját kitűző, 2010. június 30-i aktualizált közleménye[851] pedig tovább részletezte a gazdasági felügyelet elveit, emellett az alkalmazási és végrehajtási kérdésekre is fókuszált. Az

[849] COM(2008)238.
[850] COM(2010) 250.
[851] COM(2010)367.

előkészítő munkálatok szakmaiságát hivatott erősíteni a 2010 márciusában létrehozott, gazdaságirányítással foglalkozó és az Európai Tanács elnöke által vezetett miniszteri munkacsoport is. Az Európai Tanács 2010. június 17-i következtetései keretében – amellett, hogy elfogadták az Európa 2020 stratégiát – megállapodtak a Stabilitási és Növekedési Paktummal és a költségvetési felügyelettel, valamint a kiterjedtebb makrogazdasági felügyelettel kapcsolatban az első iránymutatásokról is, továbbá felkérték a munkacsoportot és a Bizottságot, hogy mihamarabb fejlessze tovább és léptesse életbe az iránymutatásokat. A Bizottság 2010. szeptember 29-én egy hat elemből álló jogalkotási csomagot terjesztett elő, majd a Herman Van Rompuy által vezetett gazdasági kormányzási munkacsoport 2010. október 21-én továbbította az állam-, illetve kormányfők részére az EU-n belüli gazdasági kormányzás reformjáról készített végső jelentését.[852]

2011 januárjától, a magyar soros elnökség alatt elkezdődött az első európai szemeszter. Az Európai Tanács (2011. február 4-i ülésén) felszólította a gazdasági és pénzügyminiszterekből álló tanácsot, hogy márciusi ülésén közös politikai álláspontot („általános megközelítést") fogadjon el a javaslatokról és június végéig egyezzen meg az ügyben az Európai Parlamenttel is. Az Európai Unió Tanácsának magyar elnöksége alatt került tehát sor a gazdasági és pénzügyminiszterek 2011. március 15-i tanácsülésére, ahol a tagállamok politikai megállapodásra jutottak a hat jogszabályról.

A jogszabálytervezetek vitájának záró akkordjaként 2011. november 8-án és 16-án elfogadták a Gazdasági és Monetáris Unió gazdasági pillérének megerősítésére irányuló alábbi hatos javaslatcsomagot:

- A többoldalú felügyelet meglévő eszközei keretében két rendelet a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágának[853] (1466/97/EK rendelet) és a korrekciós ágának[854] (1467/97/EK rendelet) módosítására irányul.
- A prevenciós és korrekciós ág szabályainak módosítása mellett új elemként jelent meg a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről szóló rendelet,[855] amelynek célja az euróövezeti tagállamok esetében a prevenciós és korrekciós ágban meglévő szankciók

[852] „Miért teszik az európai gazdaságokat a válsággal szemben ellenállóbbakká a munkacsoport ajánlásai?" Tájékoztató az európai uniós felügyeleti eljárásokról, 2010.
[853] Az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete.
[854] A Tanács 1177/2011/EU rendelete.
[855] Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete.

eredményességének javítása, új érvényesítési eszközök, szankciók megállapítása.

- Az európai szemeszter részeként felállították a makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzésére és kiigazítására szolgáló új felügyeleti mechanizmust.[856] Az euróövezeti tagállamokban az új felügyeleti mechanizmus rendszerének erősítését célozza a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedéseket szabályozó rendelet.[857]
- A költségvetési felügyelet új eleme pedig a tagállamok költségvetési keretére vonatkozó követelményekről szóló tanácsi irányelv.[858]

A hatos jogszabálycsomag mellett fontos előrelépés volt az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai együttműködés területén a pénzügyi piacok felügyeleti rendszerének reformja, aminek előzményeit, kialakulását külön egység keretében tárgyalom majd. Először a gazdaságirányítás átfogó reformjának részeként az öt rendeletből és egy irányelvből álló jogalkotási csomag elemeinek legjelentősebb reformtörekvéseit határozom meg.

2.1.1 Az európai szemeszter és a többoldalú felügyelet

Az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció és felügyelet 2011-től az európai szemeszter keretében valósul meg. Az *európai szemeszter* első éve tehát a 2011. év volt, azonban a GMU gazdasági pillérének megerősítésére irányuló hatos jogszabálycsomag 2011. novemberi elfogadása miatt 2012-ben immáron az új jogszabályok alapján továbbfejlesztett felügyeleti és koordinációs ciklus lebonyolítására kerülhet sor.

A gazdaságpolitikai koordinációra vonatkozó európai szemeszter kiterjed:

- az EU gazdaságpolitikájára vonatkozó, átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások Tanács általi kidolgozására, azok végrehajtásának felügyeletére, valamint a Tanács által elfogadott foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokra és azok

[856] Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete.
[857] Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete.
[858] A Tanács 2011/85/EU irányelve.

végrehajtásának felügyeletére – a két iránymutatás 2005-től együtt alkotja a többéves, integrált iránymutatásokat;
- a tagállamok által – az EU hosszú távú stratégiájára (Európa 2020) és az integrált iránymutatásokra tekintettel – elfogadott nemzeti reformprogramjaik benyújtására és értékelésére;
- a tagállamok által évente, immáron április 30-ig benyújtott stabilitási és konvergenciaprogramjuk benyújtására és értékelésére;
- a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzésének és kiigazításának felügyeletére.[859]

Az európai szemeszter tehát az EU koordinációs és felügyeleti mechanizmusának ciklikus keretét adja. Az európai szemeszter égisze alatt, a korábbiakhoz képest nagyobb időbeli konzisztenciával kapcsolódnak össze a gazdaságpolitikai koordinációhoz kapcsolódó és kibővült uniós, valamint a tagállami feladat- és hatáskörök.

Az európai szemeszter keretében a többoldalú felügyelet év elején horizontális felülvizsgálattal kezdődik. Ennek keretében a Bizottság elkészíti éves növekedési jelentését, amely alapjául szolgál az Európai Tanács által elfogadott iránymutatásoknak, következtetéseknek.[860] Az EU előtt álló kihívásokat felmérő és ezek alapján stratégiai útmutatásokat megfogalmazó iránymutatásokat márciusi elfogadásuk előtt az Európai Parlament és a Tanács (annak különböző formációi) is megvitatják.

Az EU hosszú távú stratégiáját, az integrált iránymutatásokat és az adott év elején megfogalmazott uniós makrogazdasági és strukturális előrejelzéseket és prioritásokat is figyelembe véve a tagállamok nemzeti reformprogramot dolgoznak ki fő gazdaságpolitikai prioritásaik meghatározása céljából. Ezzel párhuzamosan és ezekre, valamint a Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározottakra is tekintettel,[861] tagállami szinten kerül sor az euróövezeti tagállamok vonatkozásában a stabilitási program, az euróövezeten kívüli tagállamok vonatkozásában pedig a konvergenciaprogram kidolgozására. Az alapvetően költségvetéspolitikai prioritásokat meghatározó tagállami stabilitási és konvergenciaprogramokat 2012-től legkésőbb

[859] Az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete, 1. cikk 3. pont
[860] Az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete, Preambulum 14. pontja
[861] A javaslatcsomag keretében kidolgozott többéves költségvetési keretrendszer követelményeit a tagállamoknak 2013. december 31-ig implementálni kell költségvetési jogukba. Ezt követően a 2011/85/EU irányelv alapján kialakított (módosított) nemzeti költségvetési szabályrendszerükre szintén tekintettel kell lenni költségvetési terveik meghatározása során.

április 30-ig kell a Bizottságnak benyújtani és nyilvánosságra hozni. Utóbbi programok tartalmára és azok átfogó értékelésének szempontrendszerére a legutóbb az 1175/2011/EU rendelettel módosított 1466/97/EK tanácsi rendelet ad útmutatást. A programok értékelését a Tanács és a Bizottság közösen végzi, amelyre 3 hónap áll rendelkezésre. Az átfogó vizsgálat során különös hangsúlyt fektetnek a tagállamok által meghatározott középtávú költségvetési célkitűzéshez vezető korrekciós pálya vizsgálatára és az államháztartási kiadások növekedési pályájára. Ennek keretében a Tanács immáron valamennyi olyan tagállamban, amelyek magas adósságszinttel vagy kifejezett átfogó adósságfenntarthatósági kockázattal rendelkezik, vizsgálja azt, hogy az átmeneti intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított költségvetési egyenleg (ún. strukturális egyenleg) éves javulása meghaladja-e a GDP 0,5%-át.

Ha az értékelés alapján adott program megerősítésére van szükség a Tanács álláspontja szerint, a program módosítására kéri fel a tagállamot. A programok vizsgálatát követően, szükség esetén, a Bizottság ajánlása alapján és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően a Tanács országspecifikus iránymutatásokat nyújthat, amelyeket az Európai Tanács is megtárgyal, következtetéseiben megerősíthet. Az iránymutatásokat a tagállamoknak figyelembe kell venni a következő évekre vonatkozó nemzeti költségvetésekkel kapcsolatos kulcsfontosságú döntések meghozatala előtt, valamint a gazdaságpolitikájuk, illetve a költségvetési és foglalkoztatási szakpolitikák kidolgozása során.[862] Emellett az európai szemeszter többoldalú felügyeleti mechanizmusa keretében kerül immáron sor a makrogazdasági egyensúlyhiány vizsgálatára, felügyeletére is, amelyet a következő szerkezeti egységben tárgyalok.

A programok végrehajtását a Tanács és a Bizottság is figyelemmel kíséri. A *többoldalú felügyelet prevenciós ága akkor aktiválódik*, ha az EUMSz 121. cikkének (4) bekezdése alapján a Bizottság megállapítja, hogy adott tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg az iránymutatásoknak, vagy a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését veszélyezteti. Ilyenkor a Bizottság az érintett tagállamot figyelmeztetésben részesítheti. Ehhez kapcsolódik az 1175/2011/EU rendelet 1. cikkének 9. pontja, miszerint ha a Bizottság a középtávú költségvetési célkitűzéshez vezető korrekciós pályától való

[862] COM(2011)11, 9.

jelentős eltérést[863] észlel, akkor a tagállamot figyelmeztetésben részesíti. Ebben az esetben a Tanács egy hónapon belül megvizsgálja a helyzetet és a Bizottság ajánlása alapján a szükséges szakpolitikai intézkedésekre vonatkozó ajánlást fogad el, illetve az ajánlást nyilvánosságra hozza. Az ajánlásban meghatározott határidőn (öt, különösen súlyos és sürgős esetekben három hónapon) belül a tagállamnak meg kell tennie a szükséges intézkedéseket, amiről jelentést kell készítenie. Amennyiben a tagállam határidőn belül nem hoz megfelelő intézkedést, a Bizottság haladéktalanul javaslatot terjeszt be a Tanácsnak a hatékony fellépés elmulasztását megállapító határozat elfogadása céljából, ezzel egyidejűleg a tagállam irányába korábban megfogalmazott ajánlás felülvizsgálatára is javaslatot tehet. Ha a Tanácsban minősített többséggel nem születik döntés a határozatról és a tagállami mulasztás továbbra is fennáll, a korábbi javaslatától számított egy hónapon belül a *Bizottság újra javaslatot terjeszthet a Tanács elé a tagállami mulasztást megállapító határozat*, valamint felülvizsgált ajánlás elfogadása céljából. Ha a Tanács tíz napon belül egyszerű többséggel nem utasítja el a bizottsági javaslatot, akkor azt elfogadottnak kell tekinteni[864] – *fordított döntési mechanizmusra* kerül sor. Figyelemre méltó emellett az eljárási intézkedések kógens jellege, több esetben a bizottsági és a tanácsi mérlegelés kizárása.

Euróövezeti tagállam esetében pedig a tanácsi határozat meghozatalát követő 20 napon belül a Bizottság javaslatot tesz a Tanácsnak, hogy egy újabb határozatában *a tagállamot az előző évi GDP-jének a 0,2%-ának megfelelő kamatozó letét Bizottságnál való elhelyezésére kötelezze.* Ez esetben is érvényes a fordított döntés mechanizmusa, (a Tanács a szankció megállapításakor minősített többséggel utasíthatja el vagy módosíthatja a Bizottság javaslatát).[865] A fordított döntés és a bizottsági javaslat elutasításához szükséges minősített többség előírása egyaránt a szankció kiszabásának valószínűségét erősíti. Az érintett tagállam számára azonban lehetőség nyílik arra, hogy a tanácsi határozat elfogadását követő tíz napon belül (tehát a bizottsági javaslat benyújtásának határideje előtt) indoklással ellátott kérelmet nyújtson be a Bizottságnak a letét összegének csökkentése vagy elengedése céljából. Amennyiben pedig a letét kiszabását követően a korábbi tanácsi ajánlást szükségessé tevő helyzet már nem áll

[863] A középtávú költségvetési célkitűzést még el nem érő tagállamok esetében ilyennek minősül a célkitűzés teljesítéséhez szükséges strukturális egyenlegtől való, a GDP 0,5%-át meghaladó eltérés egy éven belül, vagy a GDP 0,25%-át meghaladó eltérés két egymást követő évben. E kapcsán az 1175/2011/EU rendelet 1. cikkének 9. pontja kivételt (pl. EU egészét érintő súlyos gazdasági visszaesés) és speciális szabályokat is meghatároz.

[864] Az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete, 1. cikk 9. pont.

[865] Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete, 4. cikk.

fenn, a Tanács – bizottsági javaslat alapján, attól minősített többséggel eltérhetve – határoz a letét kamatokkal együtt történő visszafizetéséről.

2.1.1.1 A makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzésére és kiigazítására szolgáló felügyeleti rendszer

A válság kapcsán bebizonyosodott, hogy jelentős negatív externális hatásokat okozhat adott tagállam makrogazdasági egyensúlytalansága. Ez eredhet többek között a folyó fizetési mérleg jelentős hiányából, illetve többletéből vagy a magánszektor túlzott eladósodottságából is (utóbbira példa Írország és Spanyolország esete, ahol már a válságot megelőzően jelentős makrogazdsági egyensúlytalanságok alakultak ki).[866] A 2011-ben elfogadott reformok ezért a többpilléres felügyeleti rendszer újabb elemeként bevezették *a makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzésére és kiigazítására szolgáló felügyeleti mechanizmust*, amelynek *megvalósítására szintén az európai szemeszter keretében kerül sor 2012-től.*

A makrogazdasági egyensúlyhiány korai felismerése és nyomon követése céljából a Bizottság egy ún. *riasztási mechanizmus*[867] keretében a tagállamok vonatkozásában gazdasági és pénzügyi értékelést végez. Az értékelést egy általa rendszeresen felülvizsgált mutatókat tartalmazó eredménytábla alapján végzi, amely segítségével meghatározza azokat a tagállamokat, amelyekben véleménye szerint egyensúlyhiány, illetve egyensúlyhiány fellépésének kockázata áll fenn. Az értékelés eredményét tartalmazó éves jelentése nyilvános, azt továbbítja a Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak. A Tanács a Bizottság jelentését a többoldalú felügyelet keretében megvitatja és átfogó értékelést készít. Euróövezeti tagállamok esetében a jelentést az eurócsoport is megvitatja.
A Tanács és az eurócsoport vitáját figyelembe véve vagy sürgős elemzést igénylő jelentős, váratlan gazdasági események bekövetkezése esetén a Bizottság *részletes felülvizsgálatot végez* azon tagállamok esetében, ahol véleménye szerint egyensúlyhiány vagy egyensúlyhiány fellépésének kockázata áll fenn. Amennyiben a részletes

[866] Szűcs, 2011: 23–29.
[867] Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete, 3. cikk.

felülvizsgálat során megerősítést nyer a *nem túlzott egyensúlyhiány* fennállása,[868] megelőző intézkedésként a Bizottság javaslatára a Tanács ajánlást fogadhat el. A Tanács az európai szemeszter keretében ezen ajánlásait évente felülvizsgálja, azokat kiigazíthatja.[869] Ha a részletes felülvizsgálat eredményeként a Bizottság *túlzott egyensúlyhiány* fennállását ítéli meg, erről a Palament és az Európai Rendszerkockázati Testület (!) mellett értesíti a Tanácsot is. A Tanács a bizottsági javaslat alapján túlzott egyensúlyhiányt megállapító ajánlást fogad el, amelyben az érintett tagállamnak meghatározott határidőhöz kötött kiigazító intézkedések meghozatalát is javasolja.

A tanácsi ajánlás elfogadásával kezdetét veszi a *túlzott egyensúlyhiány esetén alkalmazandó eljárás.* Az eljárás keretében a tanácsi ajánlások és felszólítás alapján a tagállamok meghatározott határidőn belül korrekciós intézkedési tervet kötelesek készíteni, amelyet a Tanács a benyújtást követő két hónapon belül értékel. Amennyiben a kiigazító intézkedési tervet a Bizottság javaslatára a Tanács elégségesnek ítéli meg, annak jóváhagyásáról ajánlást fogad el, meghatározva többek között a további felügyelet ütemtervét is. Amennyiben azonban a tagállami intézkedési tervet elégtelennek ítéli meg a Tanács, felkéri a tagállamot (főszabályként két hónapon belül), hogy új kiigazító intézkedési tervet nyújtson be.[870] Euróövezetbeli tagállamok esetében, ha a Tanács ugyanazon eljárás keretében ajánlásában kétszer is megállapítja, hogy a terv nem megfelelő, akkor a fordított döntési eljárás szabályai szerint, bizottsági ajánlásra (a minősített többségű tanácsi elutasítás vagy módosítás tíz napos határidejének lejártakor) *pénzbírságot kiszabó határozat* elfogadására kerül sor.[871] Kivételes gazdasági körülmény esetén vagy a tagállam tíz napon belüli, indoklással ellátott kérelme alapján a Bizottság javasolhatja a szankció összegének csökkentését, elengedését. Tehát a kivételes eseteken kívül – hasonlóan a többoldalú felügyelethez – köteles a Bizottság szankció kiszabását javasolni.

Az elégségesnek ítélt intézkedési terv végrehajtását a Bizottság kíséri figyelemmel. E kapcsán kettős kimenetelű folyamattal találkozhatunk. Amennyiben a Bizottság jelentése alapján *a Tanács úgy értékeli, hogy a tagállam nem hajtotta végre az intézkedési tervet*, akkor a Bizottság javaslata alapján, fordított döntési eljárás

[868] Az egyensúlyhiány fennállásáról a Bizottság a Tanácson kívül a Parlamentet és az eurócsoportot is tájékoztatja.
[869] Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete, 6. cikk.
[870] Az is előfordulhat, hogy a tagállam be sem nyújt határidőn belül intézkedési tervet. Ilyenkor analógia alapján a Tanács szintén felszólítja az érintett tagállamot újabb ajánlás keretében intézkedési terv benyújtására.
[871] Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete, 3. cikk (2) bekezdés.

keretében[872] (10 napos elutasításra, módosításra nyitva álló határidő mellett) a teljesítés elmulasztását megállapító határozat elfogadására kerül sor. Amellett, hogy ilyenkor a Tanács ajánlás formájában kiigazítási intézkedéseket javasol (új határidőket szabva),[873] euróövezetbeli tagállamok esetén *kamatozó letét kiszabására* kerülhet sor. Az euróövezetbeli tagállamokkal szemben ugyanis a Bizottság kamatozó letét kiszabására irányuló ajánlása tíz napon belül (a fordított döntés előbbi szabályai szerint) elfogadottnak tekintendő. Ha ezt követően, de még ugyanazon makrogazdasági egyensúlyhiány eljárás során a Tanács határozatában újra elégtelennek minősíti az intézkedési terv alapján hozott tagállami intézkedéseket, akkor *a kamatozó letét pénzbírsággá alakul át*.[874] Kivételes gazdasági körülmények esetén vagy indokolt tagállami kérelemre a Bizottság dönthet úgy, hogy a kamatozó letét, illetve a pénzbírság csökkentésére vagy elengedésére irányuló javaslatot nyújt be a Tanácsnak.[875]

A makrogazdasági egyensúlytalanságok esetén az euróövezetbeli tagállamokkal szemben megállapított szankciók (kamatozó letét, illetve pénzbírság) összege az érintett tagállam előző évi GDP-jének a 0,1%-a, tehát a többoldalú felügyelet keretében kiszabott nem kamatozó letét, valamint a túlzott hiány esetén megállapított nem kamatozó letét vagy kiszabott pénzbírság fele.

Az intézkedési terv végrehajtásának értékelése kapcsán a másik lehetőség, amikor a Tanács úgy ítéli meg, hogy *a tagállam a javasolt intézkedéseket végrehajtotta*, akkor az eljárást fel kell függeszteni, de a nyomon követést folytatni kell. A nyomon követés ugyanis mindaddig tart, amíg a Bizottság ajánlása alapján a Tanács úgy ítéli meg, hogy a tagállamban már nem áll fenn a túlzott makrogazdasági hiány. Ekkor a Tanács korábbi kapcsolódó ajánlásait hatályon kívül helyezi és a túlzott egyensúlyhiány esetén alkalmazott eljárást lezárja (erről szóló nyilatkozatát közzétéve).[876]

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy az európai szemeszter keretében megvalósított többoldalú felügyeletre immáron összehangoltabban kerül sor, kiegészülve a makrogazdasági egyensúlytalanság vizsgálatával, felügyeletével, valamint az euróövezetbeli tagállamok esetében szankció kiszabásának a lehetőségeivel.

[872] A 10. cikk (4) bekezdésében szabályozott fordított döntés itt annyiban sajátos, hogy a tagállam kérheti, hogy a Tanács a 10 napos határidőn belül hívjon össze ülést és szavazzon a határozatról.
[873] Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete, 10. cikk.
[874] Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete, 3. cikk (2) bekezdés.
[875] Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete, 3. cikk.
[876] Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete, 11. cikk.

2.1.2 A túlzott hiány esetén alkalmazandó eljárás szabályainak változása

A Maastrichti Szerződéssel elsődleges jogi szinten részletes szabályozást nyert túlzott hiány esetén alkalmazott eljárást az 1997-ben elfogadott Stabilitási és Növekedési Paktum 1467/97/EK tanácsi rendelete egészítette ki a végrehajtás felgyorsítása és pontosítása céljából. A Paktum 2005-ös módosítását követően a mostani válság hatására is sor került a korrekciós ág reformjára.[877]

A reform eredményeként a túlzott hiány esetén követendő eljárás keretében az államadósság szintjének és alakulásának, valamint az államháztartás középtávú fenntarthatóságának vizsgálata nagyobb figyelmet kap. Ennek keretében a túlzott hiány fennállásának megállapításához kapcsolódó bizottsági jelentés készítése, valamint a további eljárási lépések során is a Bizottság és a Tanács a középtávú gazdasági és pénzügyi helyzet mellett figyelembe veszi a középtávú adósságállomány alakulásának vizsgálatát is.[878] Az adósságállományhoz kapcsolódóan tehát a korábbinál részletesebb, diverzifikáltabb adatokat vizsgálnak. Emellett az EUMSz 126. cikk (2) bekezdésének b) pontjában meghatározott, *az államadósság referenciaértéktől való kivételes eltérésének lehetséges eseteit a rendelet pontosítja*. Ezek alapján a referenciaérték túllépésekor az államadósság aránya akkor tekinthető elegendő mértékben csökkenőnek és a referenciaértékhez kielégítő ütemben közelítőnek, ha:

- a referenciaértéktől való eltérés az előző három évben évente egy huszaddal csökken;
- a Bizottság költségvetési előrejelzései azt mutatják, hogy az eltérés az előírt mértékben csökkenni fog (abban a hároméves időszakban, amely felöleli a legutolsó olyan évet követő két évet, amelyre vonatkozóan rendelkezésre állnak adatok).[879]

Enyhíti, legalábbis elhalasztja a szigorúbb szabályok alkalmazhatóságát az a további rendelkezés, miszerint ha az adott tagállam ellen 2011. november 8-án túlzott hiány esetén követendő eljárás van folyamatban (a legtöbb tagállam esetében), akkor még három évig az adósságkritérium szerinti követelmény akkor teljesül, ha a Tanács az

[877] A Tanács 1177/2011/EU rendelete.
[878] A Tanács 1177/2011/EU rendelete, 1. cikk 2. pont által módosított 1467/97/EK rendelet 2. cikk (3), (6) bekezdés.
[879] A Tanács 1177/2011/EU rendelete, 1. cikk 2. pont által módosított 1467/97/EK rendelet 2. cikk (1a) bekezdés.

érintett tagállam stabilitási és konvergenciaprogramjáról készült véleményében úgy ítéli meg, hogy a tagállam megfelelő előrelépést tett a referenciaérték elérése felé.

A Tanács bizonyos esetekben jogosult a korábban meghozott ajánlását,[880] illetve felszólítását[881] felülvizsgálni (módosítani). Ezen esetkör kiegészült az euróövezetet vagy az Unió egészét érintő súlyos gazdasági visszaesés esetével, amennyiben ez nem veszélyezteti az államháztartás középtávú fenntarthatóságát.

Új rendelkezés, miszerint a Bizottság az eljárással érintett tagállam vonatkozásában ellenőrzéseket hajt végre a kockázatok és nehézségek, a gazdasági helyzet felmérése céljából, emellett azon tagállamok esetében, amelyek vonatkozásában a Tanács az EUMSz 126. cikkének (9) és (11) cikkének megfelelően ajánlásokat, határozatokat hozott, *a Bizottság helyszíni ellenőrzések keretében fokozott ellenőrzéseket végez,* amelyekről tájékoztatja a Tanácsot.

A túlzott hiány esetén követendő eljárás euróövezetbeli tagállamokkal szemben kiszabható szankciórendszerét erősíti az 1173/2011/EU rendelet 6. cikke, miszerint *már a túlzott hiány megállapításakor* a Tanács a Bizottság javaslata alapján, fordított döntési mechanizmus keretében, *nem kamatozó letét elhelyezéséről dönt.* Abban az esetben, ha a tagállam a Bizottságnál már a többoldalú felügyelet keretében megállapított kamatozó letéttel rendelkezik, annak összege beszámít a nem kamatozó letét összegébe.[882] Amennyiben azonban a Tanács az EUMSZ 126. cikkének (12) bekezdése alapján határozatának hatályon kívül helyezéséről dönt (azaz megállapítja, hogy nem áll fenn a túlzott hiány), akkor a nem kamatozó letét visszajár a tagállam számára.

A Bizottság akkor is nem kamatozó letét elhelyezésére vonatkozó ajánlást nyújt be a Tanácsnak, ha a Stabilitási és Növekedési Paktumban a korrekciós ág keretében *a költségvetési politikára vonatkozóan megállapított kötelezettségek különösen súlyos megsértését állapította meg.*[883]

Ha a Tanács az érintett euróövezeti tagállammal szemben az EUMSz *126. cikkének (11) bekezdése alapján szankciót szab ki, akkor annak főszabály szerint pénzbírságnak*[884]

---

[880] Az EUMSz 126. cikkének (7) bekezdése alapján a Tanács túlzott hiányt megállapító határozatával egyidejűleg ajánlást fogad el.

[881] Az EUMSz 126. cikk (9) bekezdése alapján, ha a Tanács megállapítja, hogy a tagállam az ajánlásának továbbra sem tesz eleget, akkor felszólítja a tagállamot intézkedések meghozatalára.

[882] Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete, 6. cikk.

[883] Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete, 5. cikk (1) bekezdés.

[884] A tanácsi határozat elfogadását követő 20 napon belül a Bizottság köteles pénzbírság kiszabását ajánlani. Ezzel ellenkező ajánlást csak akkor tehet a Bizottság, ha kivételes gazdasági körülmények állnak fenn vagy a tagállam indoklással ellátott kérelmet nyújt be hozzá a tanácsi határozat elfogadását követő 10 napon belül. Ez a szabály megegyezik a már a túlzott hiány megállapításakor kiszabható nem kamatozó letét szabályaival.

kell lennie, amit más intézkedésekkel is kiegészíthet.[885] Ez az eddigi szankciókiszabás eddigi szabályait (miszerint „a Tanács rendszerint nem kamatozó letétet ír elő”,[886] és annak kiegészítésekor sem csak a pénzbírság intézkedése volt meghozható),[887] valamint gyakorlatát (ami valójában azt jelenti, hogy eddig nem is szabtak ki pénzbírságot egy tagállammal szemben sem) jelentősen megváltoztathatja.

A túlzott hiány esetén követendő eljárás reformja kapcsán megállapítható, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum érvényesülését segíti, különösen a szankciókkal kapcsolatos új rendelkezésekkel, valamint a túlzott hiány eljárás során az államadósságra fordított nagyobb figyelemmel.

2.1.3 A tagállamok költségvetési keretrendszerére és a középtávú költségvetési tervezésre vonatkozó szabályozás

Az EUMSz 126. cikkének (14) bekezdésének harmadik francia albekezdése értelmében a Maastrichti Szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén alkalmazandó eljárásról szóló jegyzőkönyv rendelkezéseinek végrehajtása érdekében a Tanács további szabályokat állapíthat meg. Ezen elsődleges jogi aktusra hivatkozva, a túlzott hiány eljárás hatékonyságának biztosítása érdekében fogadta el a Tanács a 2011/85/EU irányelvét, amelynek hatálya valamennyi tagállamra kiterjed.

A *költségvetési keretrendszer* azon intézkedések, eljárások, szabályok és intézmények összessége, amelyek az államháztartás költségvetési politikái végrehajtásának alapját alkotják.[888] A hiteles és hatékony tagállami költségvetési keretrendszer érdekében az irányelv számviteli, statisztikai követelményeket támaszt, valamint a költségvetési tervezéshez készített makrogazdasági és költségvetési előrejelzések vonatkozásában is előírásokat fogalmaz meg. Emellett az irányelv megállapítja, hogy az „uniós költségvetés-politika különösen decentralizált jellege”[889] és a számos tagállamban erősen decentralizálódott költségvetési politika[890] miatt *a tagállami költségvetési*

[885] A Tanács 1177/2011/EU rendelete, 1. cikk 11. pont által módosított 1467/97/EK rendelet 11. cikk.
[886] A Tanács 1467/97/EK rendelete, 11. cikk.
[887] A Tanács 1056/2005/EK rendeletével módosított 11. cikk ugyanis az EUMSz 126. cikkének (11) bekezdésében meghatározott valamennyi intézkedésre visszautalt.
[888] A Tanács 2011/85/EU irányelve, 2. cikk
[889] COM(2010)523, 5.
[890] A Tanács 2011/85/EU irányelve, Preambulum (24) bekezdés.

keretrendszernek fontos része a különböző kormányzati szintek közötti költségvetési kapcsolatok, koordinációs mechanizmusok átlátható szabályozása, a költségvetési hatóságok *felelősségi körének pontos lehatárolása* valamennyi alszektorra kiterjedően. A valamennyi alszektorra, a feltételes kötelezettségvállalásokra és az állami tulajdonban lévő vállalkozásokra is kiterjedő, hiteles állami számviteli, ellenőrzési és adatszolgáltatási rendszer kiépítését 2013. december 31-ig kell a tagállamoknak biztosítani. További fontos és előremutató kötelezettsége a tagállamoknak, hogy *legalább hároméves középtávú költségvetési keretet kell létrehozniuk*, amelyben többek között meg kell határozni a középtávú költségvetési célokat, a főbb kiadási és bevételi tételeket, a tervezett középtávú szakpolitikák hatását az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára.[891] Ezen legalább hároméves terveket az éves költségvetési tervezés során is figyelembe kell venni, az eltéréseket pedig indokolni kell. Új politikai prioritások esetén (pl. választások kapcsán) a naprakésszé tehető költségvetési keret, viszont eltéréseit és új prioritásait nyilvánvalóvá kell tenni.

Az irányelv tehát a tagállamok középtávú költségvetési tervezése, valamint a hitelesebb és összehasonlíthatóbb statisztikai adatszolgáltatása érdekében, álláspontom szerint a jogalapként megjelölt túlzott hiány eljáráshoz képest általánosabb jelleggel, *költségvetés-politikai technikai előírásokat fogalmaz meg, erősítve a fiskális politikai együttműködés regulációs és kooperációs elemeit*, de érdemben nem korlátozva a tagállamok fiskális politikai szuverenitását.

2.1.4 A statisztikák manipulásának szankcionálása

A többoldalú felügyelet eddigi elégtelenségeit nemcsak a szabályozás gyengeségei, hanem a meglévő szabályok alkalmazásának ellentmondásai is okozták. Erre nem egyedüli, de tipikus példa Görögország adatszolgáltatással kapcsolatos visszaélései, ugyanis már az euró bevezetésekor[892] és a mostani válság kapcsán is valótlan államháztartási adatokat szolgáltatott (2009-ben a görög kormány által bevallott 3,7%-os költségvetési hiány a valóságban a GDP 15,4%-át tette ki).[893] Ezt a problémát kívánta kezelni az EU az euróövezetbeli tagállamokra kiterjedő új rendeletével.

[891] A Tanács 2011/85/EU irányelve, 9. cikk.
[892] Ferkelt, 2010: 141.
[893] Szűcs, 2011: 23.

A költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítése céljából a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós és korrekciós ága mellett *a statisztikák manipulálása esetén is szankciókról rendelkezik a Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete*. A statisztikák manipulálása alatt a rendelet[894] a szándékosan vagy súlyos gondatlanságból, a hiányra és az adósságra vonatkozó, a többoldalú felügyelet és a túlzott hiány eljárás szempontjából lényeges adatok valótlan bemutatását érti. A Bizottság valótlan adatszolgáltatás vagy álláspontja szerint arra utaló lényeges jelek esetén elvégezhet minden szükséges vizsgálatot, figyelembe véve az érintett tagállam által tett megjegyzéseket. A rendelet amellett, hogy meghatározza a vizsgálat során a Bizottság és a tagállamok jogait is, felhatalmazza a Bizottságot az eljárás és a pénzbírság kapcsán a részletszabályok elfogadására. A felhatalmazás három évre szól, azt követően hallgatólagosan meghosszabbodhat, azonban az ez idő alatt születetett, felhatalmazáson alapuló bizottsági jogi aktus csak azt követően lép hatályba, ha a Parlament és a Tanács – meghatározott eljárásrend keretében – nem emel ellene kifogást.[895]

A bizottsági vizsgálat eredményeként – a fordított döntés mechanizmusát itt is alkalmazva – bizottsági ajánlás alapján a Tanács határozatban a tagállam előző évi GDP-jének a 0,2%-át meg nem haladó pénzbírságot szabhat ki. Kizárólag a statisztikák manipulálása esetén kiszabható pénzbírságnál van az Európai Bíróság számára korlátlan hatáskör biztosítva a pénzbírságot kiszabó tanácsi határozat felülvizsgálatára (azt megsemmisítheti és összegszerűségét is vizsgálhatja, így csökkentheti, növelheti is).[896]

Az euróövezetbeli tagállamok költségvetési felügyeletéhez és újonnan kialakítandó költségvetési keretrendszeréhez egyaránt kapcsolódó szankcionálási lehetőség biztosítása indokolt és szükségszerű volt, ugyanis az egyes tagállamok általi valótlan adatszolgáltatás jelentősen akadályozza az európai felügyeleti rendszer működőképességét, azaz a fiskális politika externális hatásainak beazonosítását és ezek alapján megfelelően kialakított uniós szintű kormányzati kezelését.

[894] Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete, 8. cikk (1) bekezdés.
[895] Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete, 11. cikk.
[896] Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete, 8. cikk (5) bekezdés.

2.1.5 A pénzügyi piacok európai felügyelete

A pénzügyek globalizálódása nemzetközi szinten is megfigyelhető jelenség. Emellett az európai regionális gazdasági integráció fejlődése, különösen a tőkepiaci liberalizáció és a monetáris unió megvalósulása tovább generálta az Európai Unióban a pénzügyi piacok integrációját. Az integrálódó és egyre jobban összekapcsolódó pénzügyi piacok kormányzati kezelése tagállami szinten számos piaci elégtelenséget szült. Az információs aszimmetria, a gazdasági hatások túlcsordulása miatt a nemzeti szintű szabályozás kudarcai és dereguláció miatti elégtelenségei, a tagállami pénzpiaci szabályozási rendszerek és felügyeleti gyakorlatok egymástól eltérő volta, valamint a nemzeti felügyeleti hatóságok kooperációs készségének hiátusai egyaránt közrehatottak abban, hogy az amerikai jelzálogpiacról induló válság negatív externális hatásait nem megfelelően tudták az Európai Unióban kezelni. A pénzügyi piacokon jelentkező piaci és kormányzati kudarcokra reagálva 2011. január 1-jétől az Európai Rendszerkockázati Tanács és a három európai felügyeleti hatóság felállításával új, kétpilléres európai pénzügyi felügyeleti struktúrát hoztak létre az EU-ban, újabb pillérét adva az uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció felügyeleti rendszerének. A továbbiakban ezen felügyeleti struktúra kialakulásának és főbb elemeinek bemutatására törekszem.

Az új pénzpiaci felügyeleti rendszer nem előzmények nélküli jogintézmény az Unióban. A Lámfalussy-eljárás és a közös bizottságok az európai pénzpiaci felügyelet, azon belül különösen a szektororientált mikroprudenciális felügyelet kialakítása terén előrelépésnek bizonyultak, a válság azonban ezen felépítmény elégtelenségét egyértelműen megmutatta. 2008. november 11-én a Bizottság felhatalmazta Jacques de Larosiére-t, hogy egy általa elnökölt szakértő bizottság keretében javaslatokat dolgozzanak ki az európai pénzügyi intézmények és piacok felügyeletének megerősítésére és a pénzügyi stabilitás biztosítására. A De Larosiére bizottság 2009. február 25-én hozta nyilvánosságra jelentését,[897] amely reformjavaslatok alapján a Bizottság 2009 őszére elkészítette az új európai felügyeleti rendszer jogszabálytervezeteit. Az Unió pénzügyi felügyeletének biztosítása céljából a makro- és mikroprudenciális felügyeleti rendszer felállítására az EUMSz 114. cikkét és 127.

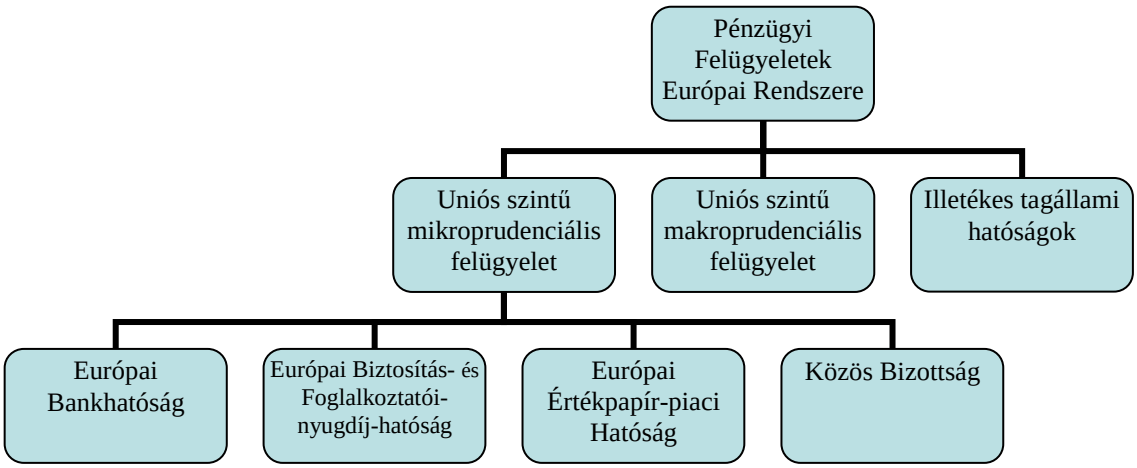
[897] De Larosiére Report, 2009.
http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (2011.10.09.)

cikkének (6) bekezdését[898] elsődleges jogalapként megjelölve került sor (azaz a belső piac megvalósításához kapcsolódó jogharmonizációs intézkedések, valamint az Európai Központi Banknak a pénzügyi szervezetek prudenciális felügyeletével kapcsolatos feladatok meghatározása keretében).

A reform keretében kialakított Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere (European System of Financial Supervisors, továbbiakban PFER) keretében két pillért, a makro- és a mikroprudenciális felügyeletet alakítottak ki. A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerének struktúráját a rendeletcsomag valamennyi rendeletének 1. fejezete alapján az alábbi ábrával szemléltethetjük:

3. ábra

A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere



Forrás: saját szerkesztés

Az Unió pénzügyi rendszerének *makroprudenciális felügyeletére az Európai Rendszerkockázati Testület* (European Systematic Risk Board, továbbiakban ERKT) rendelkezik hatáskörrel. Ennek keretében az ERKT *feladatai* közé tartozik:

- az információk gyűjtése és elemzése;
- a rendszerkockázatok azonosítása és rangsorolása;
- figyelmeztetések kiadása, illetve ha a rendszerkockázatokat jelentősnek ítéli meg, ezek nyilvánosságra hozatala;

[898] Az EUMSz 127. cikk (6) bekezdése értelmében a Tanács a pénzügyi szervezetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatban külön feladatokkal bízhatja meg az Európai Központi Bankot, azonban a biztosítóintézetekre nem terjedhet ki az EKB – Tanács által meghatározott – prudenciális felügyeleti jogköre. Elgondolkodtató, hogy a biztosítóintézetek miért kerülnek ki a rendelkezés hatálya alól, másrészt a jelenlegi korlátozó rendelkezések miatt nem kellett volna-e a Tanács 1096/2010/EU rendeletének az EUMSz 114. cikkét is elsődleges jogalapként megjelölni.

- korrekciós intézkedésekre irányuló ajánlások tétele, adott esetben azok nyilvánosságra hozatala;
- a figyelmeztetések és ajánlások betartásának nyomon követése;
- amennyiben úgy ítéli meg, hogy vészhelyzet alakulhat ki,[899] a Tanácsnak titkos ajánlást intézhet (amely alapján a Tanács határozhatja meg a vészhelyzet fennállását);
- együttműködés a PFER-ben részes összes féllel (ehhez kapcsolódóan részvétel a mikroprudenciális felügyelet vegyes bizottságában);
- fellépéseinek összehangolása a nemzetközi pénzügyi intézményekkel (pl. az IMF-fel, a Pénzügyi Stabilitási Tanáccsal);[900]
- egyéb.[901]

Az ERKT elnöke az Európai Központi Bank (EKB) elnöke a rendelet hatályba lépését követő öt éves időszakban.[902] Az elnök mellett két alelnök is van, az első alelnököt az EKB Általános Tanácsának tagjai közül választják, a második alelnök pedig a mikroprudenciális felügyelet keretében létrehozott vegyes bizottság elnöke. Az Igazgatótanács mellett az ERKT *intézményi struktúrája* keretében felállításra került az Irányítóbizottság, a Tudományos tanácsadó bizottság és a Szakmai tanácsadó bizottság, valamint a Titkárság. Ezen intézmények közül a döntéshozatalra jogosult Igazgatótanácsban szavazati joggal rendelkezik az EKB elnöke és alelnöke, a nemzeti központi bankok elnökei, az Európai Bizottság egy tagja, a három európai mikroprudenciális felügyeleti hatóság elnöke, valamint a tudományos és a szakmai tanácsadó bizottság egy-egy elnöke (a tagállami felügyeleti hatóságok egy-egy képviselője, valamint a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság elnöke szavazati jog nélkül vehet részt).[903] Ezek alapján látható, hogy egy sokszereplős struktúráról van szó, amely

[899] Vészhelyzetnek minősülnek azok a káros fejlemények, amelyek komolyan veszélyeztethetik a pénzügyi piacok szabályos működését és integritását vagy az Unió pénzügyi rendszere egészének vagy egy részének a stabilitását.
[900] A Pénzügi Stabilitási Tanács (Financial Stability Board) a Pénzügyi Stabilitási Fórum utódaként 2009 áprilisában létrehozott nemzetközi szervezet, amely a nemzeti pénzügyi hatóságok és a nemzetközi pénzügyi szervezetek munkáját koordinálja. Erről részletesebben lásd: http://www.financialstabilityboard.org/about/history.htm (2011.12.12.)
[901] Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete, 3. cikk (2) bekezdés.
[902] Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendeletének 20. cikke értelmében azonban a rendelet felülvizsgálatára 2013. december 31-ig sor kerül, amely keretében újradefiniálhatják az elnökséggel kapcsolatos szabályokat is.
[903] Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete, 6. cikk.

elősegítheti a pénzügyi piac különböző szegmenseiben fellépő kockázatok beazonosítását, azonban meg is nehezítheti, lelassíthatja a döntéshozatalt.[904]
Az EKB által működtetett Titkárság az előbbi szervezetek számára szakmai támogatást nyújt, a Titkárság vezetője vagy képviselője pedig részt vesz azok ülésein.[905] A makroprudenciális felügyeletért felelős ERKT és az EKB között tehát több jogintézmény (elnök, első alelnök, Titkárság) keretében is biztosított a szoros kapcsolat és az együttműködés. *Az EKB kiemelt pozíciója az ERKT szupranacionális státuszát erősíti*. Az ERKT feladat- és hatásköre azonban a soft law keretében hozott figyelmeztetések és ajánlások meghozatalában kimerül, *a tagállami kötelezettségek pedig az „act or explain" mechanizmus[906] keretében realizálódhatnak* (vagy figyelembe veszik az ERKT intézkedésekre irányuló ajánlásait, vagy megindokolják az attól való eltérést).

A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerének *mikroprudenciális felügyeleti ágát* uniós szinten az európai felügyeleti hatóságok biztosítják. A különböző székhelyű három európai felügyeleti szakhatóság láthatóan a Lámfalussy-eljárás keretében felállított bizottságokhoz hasonló felosztásban működik, átvéve (és jelentősen kiegészítve) azok valamennyi feladat- és hatáskörét is. Az új hatóságok elődjükhöz képest többletjogosítványokkal és -kötelezettségekkel, nagyobb hatáskörrel bírnak.[907] A hatóságok szabályait külön rendelet keretében határozta meg a Parlament és a Tanács, szabályrendszerük azonban hasonló – mind felépítésükben, mind tartalmukat tekintve. Valamennyi mikroprudenciális hatóság *hatáskörében* eljárva jogosult a hatáskörrel rendelkező tagállami felügyeleti hatóságok és pénzügyi intézmények számára iránymutatásokat, ajánlásokat és egyedi határozatokat kibocsátani. Emellett szabályozástechnikai és végrehajtás-technikai standardtervezeteket, közös módszereket dolgoznak ki, adatbázist működtetnek.
Fontosnak tartom kiemelni az európai felügyeleti hatóságok *egyedi határozathozatali jogköreit* az uniós jog megsértése, vészhelyzet, valamint a hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti, a határokon átnyúló eseteket érintő nézeteltérések rendezése esetén. *Az uniós jog megsértéséhez kapcsolódóan* az uniós hatóságok kivizsgálhatják a hatóságok hatásköreit meghatározó irányelvek feltételezett megsértését (beleértve az

[904] Vö.: Szűcs, 2011: 137–138.
[905] A Tanács 1096/2010/EU rendelete, 2-4. cikkek.
[906] Forgács, 2011: 406.
[907] Nagy Z., 2010: 234–235.

alkalmazás elmulasztását is), ezek alapján intézkedéseket ajánlhatnak a tagállami felügyeleti hatóságnak. Emellett, ha a Bizottság – az uniós jognak való megfeleléshez szükséges intézkedéseket előíró – hivatalos véleményt ad a jogsértő tagállami hatóságnak, aminek a tagállami hatóság a továbbiakban sem felel meg és a helyzet orvoslását az adott európai felügyeleti szakhatóság (meghatározott szempontok alapján) szükségesnek tartja, akkor közvetlenül az érintett pénzügyi intézmény(ek)nek címzett egyedi határozatot hozhat, a szükséges intézkedések meghozatalát előírva![908] *Vészhelyzet esetén* az ERKT-n kívül a mikroprudenciális felügyeleti hatóságok is jelezhetik titkos ajánlás formájában a Tanácsnak, hogy megítélésük szerint vészhelyzet alakulhat ki. Miután a Tanács ezek alapján határozatában megállapította, hogy vészhelyzet áll fenn, valamint kivételes körülmények esetén az európai felügyeleti hatóság a tagállami hatóságok számára a szükséges intézkedéseket is megjelölő egyedi címzett határozatot hozhat. Ha a tagállami hatóság ezt követően sem tesz eleget kötelezettségeinek, meghatározott feltételek esetén[909] adott európai felügyeleti hatóság közvetlenül a pénzügyi intézményeknek címzett egyedi határozatban írhatja elő a helyzet orvoslásához szükséges intézkedések meghozatalát. Végül *amennyiben a nemzeti felügyeleti hatóságok között nézeteltérés alakul ki*, akkor az illetékes európai felügyeleti hatóság az érintett nemzeti felügyeleti hatóság(ok) kérelmére, vagy saját kezdeményezésre segítheti a hatóságokat a megállapodás elérésében, ekkor még kizárólag közvetítői szerepet betöltve.[910] Amennyiben az illetékes európai felügyeleti hatóság által meghatározott határidőn belül nem vezet az egyeztetési szakasz eredményre, akkor az európai hatóság az érintett nemzeti felügyeleti hatóságokra vonatkozóan kötelező erejű döntést hozhat meghatározott intézkedések meghozatalára. Amennyiben pedig a nemzeti hatóságok továbbra sem felelnek meg az európai felügyeleti hatóság határozatának és így nem biztosítják, hogy egyes pénzügyi intézmények teljesítsék a pénzügyi piacokhoz kapcsolódóan megállapított közös szabályokat, akkor az európai hatóság közvetlenül a pénzügyi intézményekre kötelező erejű határozatot hozhat a szükséges intézkedések meghozatala céljából.[911]

[908] Az európai mikroprudenciális felügyeleti hatóságokat szabályozó rendeletek (az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete, az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete, az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete) 17. cikkei.
[909] A megfelelő rendeletek 18. cikkei.
[910] A szektorok közötti nézeteltéréseket a mikroprudenciális felügyelet keretében felállított vegyes bizottság végzi (a megfelelő rendeletek 20. cikkei).
[911] A megfelelő rendeletek 19. cikkei.

Vészhelyzetek és a nemzeti felügyeleti hatóságok közötti nézeteltérés rendezése esetén *az európai mikroprudenciális pénzpiaci felügyelet kiszélesítése azonban nem járhat együtt a tagállami költségvetéspolitikai szuverenitás sérelmével.* Ennek biztosítékait az európai felügyeleti hatóságokat felállító rendeletek 38. cikke alakította ki a *védintézkedés* jogintézménye keretében. Ha az európai felügyeleti hatóság által a nemzeti felügyeleti hatóságnak címzett egyedi határozat a tagállam szerint saját nemzeti költségvetési hatáskörével ütközik, akkor a tagállam meghatározott határidő keretében értesíti az érintett európai felügyeleti hatóságot, a Bizottságot és vészhelyzet kapcsán a Tanácsot is arról, hogy a hatóság által meghatározott intézkedéseket nem fogja végrehajtani. Ezt követően végeredményképp tanácsi határozathozatal szükséges az európai felügyeleti hatóság határozatának a fenntartásához, ellenkező esetben megszűnik a tagállam intézkedési kötelezettsége.

Minden európai felügyeleti hatóság keretében felállítottak egy Felügyeleti Tanácsot (élén az elnökkel), egy Igazgatótanácsot és egy Fellebviteli Tanácsot, valamint a hatóság irányítására megbíztak egy ügyvezető igazgatót. Az európai szakfelügyeleti hatóságok keretében döntéshozatali jogkörrel a Felügyeleti Tanácsok bírnak, amelyekben kizárólag a tagállamok felügyeleti hatóságainak vezetői lettek felruházva szavazati joggal. Emellett a Felügyeleti Tanácsok (szavazati jog nélküli) tagja az elnök, a Bizottság egy képviselője, az ERKT egy képviselője és a másik két európai felügyeleti hatóság egy-egy képviselője.[912] *Az ERKT-val ellentétben az európai felügyeleti hatóságok döntéshozatalra jogosult tesülete alapvetően kormányközi jelleggel kialakított intézmény, de az ERKT-nál szélesebb hatáskörrel, hiszen* meghatározott feltételekkel *a tagállami felügyeleti hatóságok és pénzügyi intézmények számára is kötelező intézkedések meghozatalára irányuló határozatot hozhatnak.*

A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerének értékelése keretében pozitívnak tartom a makro- és mikroprudenciális felügyelet szereplői közötti együttműködés és információáramlás szabályait, az Európai Központi Bank priorizált státuszát, az Európai Parlament beszámoltatási jogosítványait, valamint a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel (pl. IMF, Pénzügyi Stabilitási Tanács) való kapcsolatrendszer szabályozását is. Lehetséges veszélyforrásként pedig a tagállami hatóságok

[912] A megfelelő rendeletek 40. cikkei.

kooperációjának és az európai pénzügyi felügyeleti rendszer koordinációjának elégtelensége merülhet majd fel. Álláspontom szerint az új európai felügyeleti struktúra legnagyobb vívmányai között az európai felügyeleti hatóságok tagállami hatóságokat és pénzügyi intézményeket kötelező határozatai és a vészhelyzetek kialakulásakor lehetséges intézkedések szcenáriójának meghatározása említhető.

2.1.6 Konklúzió

A tagállami gazdaság- és fiskális politikák koordinációjára vonatkozó felügyeleti rendszer új struktúrája kapcsán az alábbi megállapítások tehetők:

Ad 1) Az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció dimenzói a válság hatására bővültek. Az európai szemeszter keretében kiegészült koordináció és az európai pénzügyi felügyeleti rendszer képezi jelenleg az alapvetően preventív célú intézkedéseket, a túlzott hiány és a túlzott egyensúlytalanság esetén követendő eljárás pedig már korrekciós jellegű aktusokat involvál.

Ad 2) A továbbfejlesztett gazdaságirányítási keret európai szemeszter keretében hozott döntései valamennyi tagállamra kiterjednek. A többoldalú felügyeleti eljárás során megvalósuló irányítási módszer azonban nem kötelező uniós jogi aktusokkal operál a tagállami hatáskörbe tartozó területeken, kötelező jogi aktusok hiányában pedig az Európai Bíróság ellenőrző szerepe továbbra is hiányzik.[913]

Ad 3) A többoldalú felügyelet keretében megjelenő kamatozó letét szankciója a nyitott koordinációs mechanizmus regulatív dimenziójának erősödéséhez járul hozzá. E tekintetben a fordított döntési mechanizmusnak az eltérő szabályozását (miszerint csak második tanácsi mulasztás esetén hatálosul a Bizottság javaslata) viszont nem tartom indokoltnak. A koordináció helyett szintén a reguláció kormányzási módszerét erősíti a tagállami költségvetési politikák kapcsán a középtávú költségvetési keret létrehozásának kötelezettsége, amely azonban a pénzügyi menedzsment eszközének előírásával inkább technikai jellegű kötelezés, és nem érdemi fiskális politikai szuverenitáskorlátozás.[914]

Ad 4) A fordított döntési mechanizmus keretében megállapított szankciók, a szankciók alkalmazásának főszabálykénti előírása és alkalmazási körének bővítése, valamint a

[913] Várnay, 2005: 72.

[914] Ezzel ellenkezőleg Forgács Imre a költségvetési keretre vonatkozó irányelv jelentőségét a pénzügyi föderalizmus irányába tett jelentős előrelépésként emeli ki. Vö.: Forgács, 2011: 409.

szankció alóli kimentési lehetőségek korlátozott jellege egyaránt a felügyeleti rendszer megerősítését szolgálja. A szankciórendszer további sajátosságait képezi a kiszabható szankciók mértékének, és az abból származó bevételek felhasználásának a meghatározása. Túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságok esetén az euróövezetbeli tagállamokkal szemben megállapított szankciók (kamatozó letét, illetve pénzbírság) összege, valamint a statisztikák manipulálása esetén az euróövezetbeli tagállamokkal szemben kiszabható pénzbírság az érintett tagállam előző évi GDP-jének a 0,1%-a, tehát a többoldalú felügyelet keretében kiszabott nem kamatozó letét és a túlzott hiány esetén megállapított nem kamatozó letét, illetve kiszabott pénzbírság fele lehet. A statisztikák manipulálása esetén pedig sajátos azon rendelkezés, miszerint az Európai Bíróság a kiszabott pénzbírság tekintetében korlátlan felülvizsgálati jogkörrel bír (a bírság jogalapja mellett az összegszerűségét is vizsgálhatja, azt csökkentheti, növelheti).

Ad 5) Pozitívnak és logikusnak tartom, hogy valamennyi pénzbírság esetében az abból származó bevétel EUMSz 311. cikke szerinti egyéb uniós költségvetési bevételnek minősül, amit immáron az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmusra (illetve módosítása esetén annak jogutódjára) kell fordítani. Ezáltal a mechanizmus támogatásaiból, az euróövezetbeli tagállamok relációjában biztosíthatják a szankcionált tagállami aktusok negatív externális hatásainak az uniós szintű kormányzati kezelése következtében felmerülő pénzügyi szükségletek egy részét.[915]

Ad 6) Ellentmondásosnak tartom viszont, hogy a letétek bizonyos esetekben visszajárnak a szankcionált tagállami aktus megszűntetésekor. Egyrészt vitatom e tekintetben a szankciók differenciált szabályozásának szükségességét, másrészt a visszajáró letétek esetén a szankciók visszatartó hatását. A visszajáró letétek kapcsán ezért magának a jogintézménynek a létjogosultsága is megkérdőjeleződik.

Ad 7) A jogalkotó igyekezett valamennyi eljárás demokratikus legitimációját erősíteni azáltal, hogy beépítette a rendeletekbe a gazdasági párbeszéd jogintézményét. Ennek értelmében az uniós intézmények, különösen a Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti párbeszéd fokozása, valamint a nagyobb fokú átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítása érdekében a Parlament illetékes bizottsága felkérheti a Tanács és a Bizottság elnökét, adott esetben pedig az EKB és az eurócsoport elnökét is a parlamenti fórum előtti megjelenésre, adott kérdések megvitatására; a Bizottság pedig a rendeletekhez

[915] Korábban, kizárólag a túlzott hiány esetén követendő eljárás kapcsán volt kiszabható az euróövezetbeli tagállamokkal szemben szankció, és az abból származó bevétel azon euróövezetbeli tagállamok között került megosztásra (újraelosztásra), amelyek nem álltak túlzott hiány eljárás hatálya alatt.

kapcsolódó jelentéseiről (a Tanács mellett) a Parlamentnek is beszámol. Végül a Parlament illetékes bizottsága a tagállam számára az eszmecserén való részvételt ajánlhat fel. Ennek ellenére az európai szemeszter intézményi sajátosságai a gazdaságpolitikai koordináció folyamatának, az uniós gazdaságirányításnak a politikai jellegét nyomatékosítják, valamint jelzik a tagállami hatáskörben maradó területek koordinációjának megmaradó korlátjait is.

Ad 8) Előrelépésnek tartom az új európai pénzügyi felügyeleti rendszer kialakítását, annak keretében pedig a makroprudenciális felügyeletért felelős Európai Rendszerkockázati Testület szupranacionális jellegű összetételét, valamint az európai pénzügyi felügyeleti hatóságok tagállami felügyeleti hatóságokkal és pénzügyi intézményekkel szemben megjelenő egyedi határozathozatali jogosítványait. A mikroprudenciális felügyeletért felelős szakhatóságok döntéshozó testületében a tagállami felügyeleti hatóságok bírnak szavazati jogkörrel, így uniós szinten egyes tagállami hatóságokkal és pénzügyi intézményekkel szemben más tagországok felügyeleti hatóságai kötelező erejű, intézkedések megtételére vonatkozó döntéseket hozhatnak.

A gazdaságpolitikai koordináció különböző ágait összefogó többpilléres felügyeleti rendszer létrehozásával a gazdaság- és költségvetés-politikai koordináció eddigi reformtörekvéseihez képest jelentős előrelépések születtek, azonban azok gyakorlati érvényesülése és az idő mutatja majd csak meg, hogy az Unió kielégítő, megfelelő lépéseket hozott-e a gazdaságpolitikai koordináció terén.

2.2 Az Euro Plusz Paktum

Az „Euro Plusz Paktum, fokozottabb gazdaságpolitikai koordináció a versenyképesség és a konvergencia érdekében” címmel az euróövezet állam- és kormányfői az Európai Tanács 2011. március 24-25-i ülésén kormányközi megállapodást kötöttek.[916] A német és francia kezdeményezésre[917] induló kormányközi együttműködés *az európai szemeszter keretében, a nyitott koordinációs mechanizmus kormányzati eszközét alkalmazva valósítja meg a résztvevő uniós tagállamok szorosabb gazdaságpolitikai együttműködését* a gazdasági és monetáris unió gazdasági pillérének megerősítése, a

[916] Az Európai Tanács (2011. március 24-25.) következtetései, I. Melléklet.
[917] 2011.02.04-én mutatta be Angela Merker és Nicolas Sarkozy az eredetileg Versenyképességi Paktum elnevezést viselő tervezetet.

gazdaságpolitikai koordináció magasabb szintre emelése és a versenyképesség javítása, mindezek révén pedig a fokozottabb konvergencia elérése céljából.
A megállapodást tehát az euróövezet tagállamai kötötték meg, de ahhoz az euróövezeten kívüli tagállamok is csatlakozhattak. Az Európai Tanács március 24-25-i ülésén a paktumot így további hat, euróövezeten kívüli tagállam (Bulgária, Dánia, Lengyelország, Lettország, Litvánia és Románia) is aláírta,[918] a huszonhét tagállamból tehát csak Magyarország, Csehország, Nagy-Britannia és Svédország döntött úgy, hogy kimarad a szorosabb gazdaságpolitikai koordinációból. Az alábbiakban az Euro Plusz Paktum szabályainak rendszerezésére, azok elemzésére, majd az azokból levonható következtetések megállapítására és alátámasztására vállalkozom.

A szabályok rendszerezése és elemzése keretében a célokat, az azok kapcsán vállalt kötelezettségeket, majd a paktum végrehajtásának és monitoringjának a szabályait veszem górcső alá. A résztvevő tagállamok vállalták, hogy minden szükséges lépést megtesznek az alábbi *célok* elérése érdekében:

- versenyképesség előmozdítása,
- foglalkoztatás ösztönzése,
- további lépések az államháztartás fenntarthatóságának fokozása érdekében,
- pénzügyi stabilitás megerősítése.[919]

A paktum deklarálja, hogy a fenti célok megvalósítása érdekében választott konkrét szakpolitikai intézkedésekért az egyes országok a felelősek, de a paktumban meghatározott reformokra különös figyelmet fordítanak. A tagállamok kötelezettségvállalása ezen keretek között értendő tehát.
A *versenyképességi fejezet* gerincét Németország sikeres versenyképességi programja inspirálta[920] és elsősorban a *bérpolitikára* koncentrál. A tagállamok által meghatározott, a versenyképesség előmozdítását célzó konkrét szakpolitikai intézkedések keretében – tiszteletben tartva a társadalmi párbeszéd és a munkaügyi kapcsolatok nemzeti hagyományait – a tagállamok biztosítják, hogy a termelékenységgel összhangban álló és termelékenységfokozó intézkedéseket vezetnek be. Az utóbbi keretében van említve

[918] Az Európai Tanács (2011. március 24-25.) következtetései, I. Melléklet, 13.
[919] Az Európai Tanács (2011. március 24-25.) következtetései, I. Melléklet, 15.
[920] Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2011/03/26/mirl_szol_az_euro_plusz_paktum_es_miert_nem_tetszik_magyarorszagnak/ (2011.08.08.)

például a bürokrácia csökkentése vagy a K+F támogatása. A termelékenységgel összhangban álló intézkedések között pedig a bérképzés kereteinek vagy az indexálási mechanizmusnak a felülvizsgálata áll, amely kapcsán például megpróbálják megakadályozni a többletteljesítménnyel nem alátámasztott bérnövekményeket, valamint megnehezíteni az automatikus béremelések (pl. inflációs indexálás) rendszerét.[921] Svédország a paktumhoz versenyképesség előmozdítása keretében tett kötelezettségvállalások miatt nem csatlakozott.[922]

A *foglalkoztatás ösztönzése* céljából vállalt kötelezettségek között az aktivitási ráta növelésének célja mellett figyelemre méltóak az adópolitikát érintő önkorlátozó rendelkezések. A paktum értelmében ugyanis olyan adóreformok végrehajtására fókuszálnak a résztvevő országok, amely keretében csökkentik az élőmunkát terhelő adókat, de úgy, hogy az összadóbevételek mértékét megőrzik.[923] Ez azért hangsúlyozandó, mert a foglalkoztatás terheinek csökkentése ezáltal más adók bevezetésével, illetve növelésével is járhat, ami a tagállami adórendszerek belső struktúrájának átrendeződését, adóreformot eredményezhet. Az eddigiek pedig a tagállami hatáskörben lévő adópolitikai szuverenitás kormányközi együttműködésen alapuló önkorlátozását jelentik. Az önkorlátozó rendelkezések oka a fegyelmezettebb államháztartás szükségességének felismerése, hiszen a költségvetés és a nyugdíjrendszerek hiánya hosszú távon nem fenntartható.

Az Euro Plusz Paktum értelmében a Stabilitási és Növekedési Paktum teljes körű végrehajtásának biztosítása érdekében a lehető legnagyobb figyelmet kell szentelni *az államháztartási rendszerek fenntarthatóságának fokozására*. Ebből a célból a tagállamok intézkedéseket tesznek a nyugdíjak, az egészségügy és a szociális juttatások fenntarthatóságának és megfelelő szintjének biztosításához, valamint vállalják a Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott uniós költségvetési szabályoknak a nemzeti jogba való átültetését.

A nagy ellátórendszerek fenntarthatóságának és megfelelő szintjének értékelése többek között a *fenntarthatósági résre* vonatkozó mutatók alapján történik. A Bizottság és a tagállamok által elfogadott, fenntarthatósági résre vonatkozó mutatók azt mérik, hogy az említett tagállami szakpolitikák alapján – a demográfiai tényezőket is figyelembe véve – fenntarthatók-e az érintett államok adósságszintjei. A paktum tehát bevezet egy

[921] Az Európai Tanács (2011. március 24-25.) következtetései, I. Melléklet, 16-17.
[922] Forrás: http://www.euractiv.hu/gazdasag/linkdossziek/europaktum-000201 (2011.08.08.)
[923] Az Európai Tanács (2011. március 24-25.) következtetései, I. Melléklet, 17.

új mutatót, amely az eddigi maastrichti mutatókat kiegészítve az államadósság viszonylatában az államháztartás nagy ellátórendszereinek fenntarthatóságát számszerűsíti. *A fiskális konvergencia kritériumokon belül az államadósságra tehát nemcsak a Stabilitási és Növekedési Paktum, hanem az Euro Plusz Paktum is fokozott hangsúlyt helyez, a kapcsolódó kötelezettségek érvényesülését pedig konkrét mutatószámokkal támasztják alá*. Emellett fémjelzik a jelenlegi társadalmi kihívásokat (elöregedő európai társadalom) és azok kezelésének szükségszerűségét is.

Az államháztartási rendszerek fenntarthatóságának fokozása céljából másrészt a résztvevő államok vállalják, hogy *a Stabilitási és Növekedési Paktumot a nemzeti jogba átültető jogszabály kellően kötelező erővel fog bírni és tartós lesz* (azaz például az alkotmányuk vagy egy alaptörvény fogja szabályozni), amely mind nemzeti, mind szubnacionális szinten biztosítja a költségvetési fegyelmet. Ezen keretek között a tagállamok döntik el, hogy konkrétan milyen jogi eszközt választanak és hogyan szabályozzák ezeket az önkorlátozó intézkedéseket. További tagállami hatáskört érintő önkéntes kötelezettségvállalás, hogy *a Bizottságot a résztvevő országok feljogosítják* arra, hogy – a nemzeti parlamentek előjogainak teljes tiszteletben tartása mellett – *véleményt mondjon a nemzeti költségvetési szabályokról azok elfogadását megelőzően* annak érdekében, hogy a résztvevő államok éves költségvetési törvénye összeegyeztethető legyen az uniós szabályokkal és támogassa azokat.[924]

A *pénzügyi ágazat megerősítése* céljából (amely kulcsfontosságú az euróövezet stabilitása szempontjából is) a paktumban részt vevő államok az alábbi kötelezettségeket vállalták. A pénzügyi ágazat felügyeletének és szabályozásának uniós reformját kiegészítve a résztvevő államok vállalják, hogy – a közösségi vívmányok teljes tiszteletben tartása mellett – nemzeti jogszabályokat vezetnek be a bankszanálásra vonatkozóan, valamint uniós szinten koordinált szigorú banki stressztesztekre is rendszeresen sort kerítenek. A paktumot aláíró tagállamok esetében emellett szorosan figyelemmel fogják kísérni a különböző szektorok adósságszintjét, valamint felkérik az Európai Rendszerkockázati Testület elnökét (aki az EKB elnöke), hogy tájékoztassa az állam- és kormányfőket a makropénzügyi stabilitással kapcsolatos ügyekről, valamint az egyedi fellépést igénylő euróövezeti makrogazdasági folyamatokról.[925]

A banki stressztesztek preventív célzatúak, míg a bankszanálásra vonatkozó nemzeti jogszabályalkotás kötelezettsége az átgondoltabb, közgazdaságilag megalapozottabb

[924] Az Európai Tanács (2011. március 24-25.) következtetései, I. Melléklet, 19.
[925] Az Európai Tanács (2011. március 24-25.) következtetései, I. Melléklet, 19.

bankmentő akciók jogi hátterének a kialakítását célozza. A preventív és korrekciós intézkedések megfelelő szabályozásának hiányában ugyanis nemcsak az érintett tagállam pénzügyi piacai gyengülnek, hanem – a piacok közötti szoros kapcsolat és interdependencia miatt – ezek negatív externális hatással lesznek a többi tagállam piacaira is.

A paktum értelmében a résztvevő tagállamok az eddig meghatározott célokon túl *az adópolitikák koordinációjára* is figyelmet fordítanak majd. A résztvevők közös álláspontja, hogy „a költségvetési konszolidáció és a gazdasági növekedés támogatása érdekében az euróövezeti gazdaságpolitikai koordináció megerősítésének részeként biztosítani kell az adópolitikák pragmatikus koordinációját."[926] A tagállamok ezzel összefüggésben vállalják, hogy adópolitikai kérdésekben strukturált egyeztetéseket folytatnak.[927] Bár a paktum keretében a tagállamok deklarálják, hogy a közvetlen adózás továbbra is nemzeti hatáskörbe fog tartozni, a közös konszolidált társaságiadó-alap[928] kidolgozását indokoltnak tartják. Magát a paktumot hivatalosan az adóharmonizációval kapcsolatos rendelkezéseiért utasította el Magyarország (elsőként a tagállamok közül), valamint Csehország is.[929]

A paktum alapelveinek rendelkezései meghatározzák a *paktum végrehajtásának szabályait* is. A paktumban meghatározott célok keretében a résztvevő tagállamok állam-, illetve kormányfői minden évben konkrét nemzeti vállalásokat tesznek. Az ezek eléréséhez szükséges konkrét szakpolitikai lépések megválasztása az egyes országok feladat- és hatásköre marad, de arról a fentebb említett célok figyelembevételével kell dönteni. E kötelezettségvállalások tükröződni fognak a nemzeti reformprogramokban és az évenként benyújtandó stabilitási, illetve konvergenciaprogramokban is, amelyeket a Bizottság, a Parlament, a Tanács és az eurócsoport, valamint az Európai Tanács értékelni fog az európai szemeszter keretében. Ezáltal *az Euro Plusz Paktumban vállalt kötelezettségek beépülnek a többoldalú felügyeleti rendszerbe!*

Amellett, hogy a paktum a többoldalú felügyelet meglévő kontrollmechanizmusát kiterjeszti az Euro Plusz Paktum keretében vállalt és a fenti programokba illesztett

[926] Az Európai Tanács (2011. március 24-25.) következtetései, I. Melléklet, 20.
[927] Különösen a legjobb gyakorlatok cseréje, a káros gyakorlatok kiküszöbölése, az adócsalás és az adókijátszás elleni fellépésre irányuló javaslatok előterjesztése céljából.
[928] Erről lásd bővebben: Erdős É.–Kiss, 2007: 16–20.
[929] Forrás: http://kitekinto.hu/europa/2011/03/26/mirl_szol_az_euro_plusz_paktum_es_miert_nem_tetszik_magyarorszagnak/ (2011.08.08.)

tagállami kötelezettségekre, külön ellenőrzési szabályokat is megállapít. A *konkrét szakpolitikai vállalások monitoringjára* az alábbiak szerint kerül sor: A résztvevő országok állam-, illetve kormányfői a Bizottság jelentése alapján évente politikai szinten ellenőrzik a vállalások megvalósítását és a közös szakpolitikai célok elérésében tett előrelépést a versenyképességre, foglalkoztatásra, költségvetési fenntarthatóságra és pénzügyi stabilitásra vonatkozó mutatók[930] alapján. Ezek alapján megállapításra kerül, hogy melyek azok a tagállamok, amelyek e területek valamelyikén lényeges kihívásokkal küzdenek, és *e tagállamoknak vállalniuk kell ezek kezelését egy meghatározott időtartamon belül*.[931] A tagállamok ezen felül vállalják, hogy az *elfogadás előtt konzultálni fognak partnereikkel minden olyan nagyobb – nemzeti hatáskörbe tartozó – gazdasági reformmal kapcsolatban*, amely átgyűrűző hatással járhat.[932]

Az Euro Plusz Paktum szabályainak rendszerezése és értékelése alapján több *következtetést* is megállapítható, igazolható. Egyrészt az Európai Unió tagállamainak többségi álláspontját tükröző paktum számos olyan területen tartja fontosnak a tagállamok közötti szorosabb gazdaságpolitikai koordinációt, amelyek jelenleg tagállami hatáskörben vannak. *A paktum nemcsak a válság miatt szükségesnek ítélt nagyobb versenyképesség és szorosabb gazdaságpolitikai együttműködés iránti igényt jelzi, hanem az Unió hatáskörének ez irányú bővítése tekintetében a tagállamok közötti teljes konszenzus hiányát is.* A kimaradó államok ugyanis a meglévő nemzeti szuverenitásuk korlátozását látják a paktumban meghatározott kötelezettségek vállalása esetén.

Másrészt *a paktum szervesen integrálódik az európai szemeszter keretében megvalósuló többoldalú felügyeleti rendszerbe, a Stabilitási és Növekedési Paktum meglévő eszközeit alkalmazza és kiegészíti*. Ezen megállapítás alátámasztására az alábbi szabályok szolgálnak: Megerősíti az Euro Plusz Paktum a Stabilitási és Növekedési Paktum jelenlegi eszközrendszerét azáltal, hogy annak nemzeti jogba való átültetését alkotmányos vagy alaptörvényi szinten, mind a nemzeti, mind a szubnacionális szintekre kiterjedő módon kötelezővé teszi. Emellett az Euro Plusz Paktumban

[930] Például a foglalkoztatást ösztönző intézkedéseknél a tartós és ifjúsági munkanélküliségi ráta, a munkaerőpiaci részvételi ráta, az államháztartási rendszerek fenntarthatóságának vizsgálatakor pedig a fenntarthatósági rés.
[931] Az Európai Tanács (2011. március 24-25.) következtetései, I. Melléklet, 15.
[932] Az Európai Tanács (2011. március 24-25.) következtetései, I. Melléklet, 14.

meghatározott többletkötelezettségeket a résztvevő tagállamok beépítik a nemzeti reformprogramokba, valamint a stabilitási, illetve konvergenciaprogramokba, így azok kikényszeríthetővé válnak a már meglévő többoldalú felügyeleti mechanizmus keretében.

A paktum továbbá külön hangsúlyt helyez arra, hogy a meglévő kereteken túl az eddig elfogadottaknál ambiciózusabb, konkrét vállalásokat és lépéseket határozzon meg, és végrehajtási ütemtervet is tartalmazzon.[933] Figyelemre méltónak és a jelenlegi uniós együttműködésen túlmutatónak vélem a tagállami hatáskörben lévő adópolitikára és bérpolitikára vonatkozó közös kötelezettségvállalásokat. Az évente meghatározott közös célok megvalósítása érdekében hozott tagállami szakpolitikai intézkedések végrehajtásának értékelése során pedig egy új mutatót (fenntarthatósági rés) alkalmaznak, amely az államadósság viszonylatában az államháztartás nagy ellátórendszereinek fenntarthatóságát számszerűsíti, kiegészítve a maastrichti mutatókat. Megállapítható ugyanakkor, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktumtól eltérően az Euro Plusz Paktum nem rendelkezik szankciók kiszabásáról a kötelezettségeit esetlegesen nem teljesítő tagországgal szemben.

Álláspontom szerint a paktum keretében vállalt *konkrét szakpolitikai kötelezettségek monitoringja* ugyan a meglévő tagállami hatásköröket nem csökkenti, azonban *kiteszi a kormányzatokat a többi résztvevő állam és a Bizottság kontrolljának és számonkérésének* (állam- illetve kormányfői szinten értékelik, megvitatják azokat, amely értékelések alapján adott tagországra a lényeges kihívások kezelésének kötelezettsége hárulhat meghatározott időn belül). Ezáltal a metódus a nyitott koordinációs módszer újabb, sajátos területét képezi. A Bizottság amellett, hogy őrködik a végrehajtás felett és jelentést készít a résztvevő államok gazdaságpolitikai kötelezettségvállalásairól, előzetesen véleményezheti a résztvevő országok éves költségvetési törvényét.

Az Euro Plusz Paktum tehát nemzetközi jogi megállapodás, amely keretében a résztvevő uniós államok többletkötelezettségeket vállalnak egyes nemzeti hatáskörben lévő gazdaságpolitikai szakterületen, összhangban az EU jelenlegi gazdasági kormányzásával,[934] megerősítve és hozzáadott értékkel kiegészítve azt.

[933] Az Európai Tanács (2011. március 24-25.) következtetései, I. Melléklet, 14.
[934] Az Európai Tanács (2011. március 24-25.) következtetései, I. Melléklet, 14.

2.3 A Fiskális Paktum

A gazdasági és monetáris uniobeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződést (továbbiakban Fiskális Paktumot) 2012. március 2-án 25 uniós tagállam (Nagy-Britannia és Csehország nem) kötötte meg. Hazánk tehát részese ezen nemzetközi megállapodásnak, amely hatálybalépését követően[935] viszont csak az euróövezetbeli tagállamokra nézve állapít meg kötelezettségeket.[936] Így az euróövezeten kívüli, szerződésben részes tagállamok vonatkozásában csupán feltételes, jövőbeli kötelezettségvállalásról van szó. Az alábbiakban a paktum célját, főbb kötelezettségvállalásait, valamint az Euro Plusz Paktumhoz képest a Fiskális Paktum sajátosságait kívánom átfogó jelleggel meghatározni, értékelni.

A szerződés alapvető célja a gazdasági és monetáris unió gazdasági pillérének, a gazdaságpolitikai koordinációnak a megerősítése, ezáltal az euróövezet kormányzásának javítása.[937] E célból az alábbi főbb témakörökben születtek kötelezettségvállalások: költségvetési politika, gazdaságpolitikai koordináció és konvergencia, valamint az euróövezet kormányzása.

A költségvetési politika tekintetében meghatározó a *költségvetési egyensúly szabályának* megfogalmazása, amely értelmében a szerződésben részes euróövezeti tagállamok strukturális hiánya nem haladhatja meg a GDP 0,5%-át. A költségvetési egyensúly szabálya alól csak két kivételt enged a paktum: átmeneti jelleggel lehetséges az eltérés rendkívüli körülmények esetén, valamint a fenntartható államháztartással rendelkező tagállamok[938] esetében a strukturális hiány a GDP 0,1%-át is elérheti. Az uniós többoldalú felügyelet keretében a tagállamok által meghatározott középtávú költségvetési célkitűzéstől való jelentős eltérés esetén kötelező a Bizottság javaslatai alapján ún. automatikus korrekciós mechanizmust életbe léptetni, azaz kiigazító intézkedéseket hozni. Az eddig meghatározott tagállami kötelezettségeket pedig olyan

[935] A paktum 2013. január 1-jén, illetve akkor lép hatályba, ha azt legalább 12 euróövezetbeli tagállam ratifikálta és a megerősítő okiratot letétbe helyezte.

[936] Az euróövezten kívüli, szerződésben részes felekre, így hazánkra is csak akkor lehetnek kötelezőek a szerződés III. és IV. címében meghatározott rendelkezések (tehát az érdemi kötelezettségvállalások), ha azokat külön nyilatkozatban magunkra nézve kötelezőnek ismerjük el vagy csatlakozunk az euróövezethez. Ez alól csupán az euróövezet kormányzásáról szóló V. cím képez kivételt, amely informális ülésekről rendelkezik.

[937] Fiskális Paktum, 1. cikk (1) bekezdés.

[938] Az a tagállam rendelkezi kfenntartható államháztartással, amelynek az államadóssága jelentősen alacsonyabb, mint a GDP 60%-a és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok alacsonyak. (Fiskális Paktum, 3. cikk (1) bekezdés.)

nemzeti jogszabályban kell a tagállamoknak lefektetni, amely biztosítja azok kötelező, állandó jellegét, költségvetési folyamatban való betartását.[939] A fenti kötelezettségek betartásának nyomon követése a Bizottság által, országspecifikus középtávú célkitűzések és konvergencia menetrend meghatározásával fog megvalósulni.[940] Ezen kötelezettségvállalások kapcsán az Európai Bíróság általi kikényszeríthetőséget és szankcionálást is biztosítja a paktum. *A kötelezettségszegő tagállammal szemben a GDP-jének a 0,1%-ig terjedő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság* akkor *szabható ki,* ha a Bíróság által, a kötelezettség teljesítése érdekében előírt intézkedéseket nem tette meg. Ezen esetekben, más szerződő fél vagy a Bizottság kezdeményezésére a Bíróság által kiszabott szankció (euróövezeti tagállamok szankcionálása esetén) az európai stabilizációs mechanizmus bevételét fogja képezni.[941]

További költségvetéspolitikai kötelezettségvállalás, hogy azon szerződésben részes államok, amelyek államadóssága meghaladja a GDP 60%-át, a túlzott hiány eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló tanácsi rendelet[942] szerint *évente átlagosan egyhuszaddal csökkentik a (referencia érték feletti) államadósságukat.* Ha pedig túlzott hiány eljárás hatálya alatt állnak, akkor a tervezett strukturális reformokról *költségvetési és partnerségi gazdasági programot fogadnak el*. Ezen kötelezettségek nyomon követését a Tanács és a Bizottság végzi. A túlzott hiány eljárás kapcsán vállalták továbbá a felek, hogy ha a Bizottság javaslatot, ajánlást terjeszt a Tanács elé egy euróövezeti tagállammal szemben a túlzott hiány kritériumok megsértése miatt, akkor ezeket az előterjesztéseket támogatják.[943] Végül vállalják a részes felek, hogy *állampapír-kibocsátási terveiket előzetesen bejelentik* a Tanácsnak és a Bizottságnak a tagállami állampapír-kibocsátás jobb koordinációja érdekében.

Eddigiek alapján megállapítható, hogy a költségvetéspolitikai kötelezettségek elsődlegesen a költségvetési hiány és az államadósság vonatkozásában, a Stabilitási és Növekedési Paktumhoz kapcsolódóan fogalmaznak meg többletkötelezettségeket.

A gazdaságpolitikai koordináció és konvergencia keretében[944] a szerződésben részes felek a legjobb gyakorlatok megállapítása és a szorosabb gazdaságpolitikai koordináció

[939] Fiskális Paktum, 3. cikk (2) bekezdés.
[940] Fiskális Paktum, Preambulum.
[941] Fiskális Paktum, 8. cikk (1), (2) bekezdés. A Bíróság hatáskörének jogalapja az EUMSz 260. és 273. cikke.
[942] A Tanács 1467/97/EK rendelete, 2. cikk.
[943] Fiskális Paktum, 5. és 7. cikk.
[944] Fiskális Paktum, 9-11. cikkek.

érdekében vállalták, hogy minden tervezett, jelentős gazdaságpolitikai reformot előzetesen megvitatnak, adott esetben koordinálnak. Az euróövezetbeli szorosabb gazdaságpolitikai kooperációt pedig az EUMSz 136. cikke mellett a megerősített együttműködés jogintézményének igénybevételével is készek elősegíteni.
Az euroövezet kormányzása tekintetében[945] pedig a legfontosabb kötelezettségvállalás, hogy évente kétszer informális euroövezeti csúcstalálkozót tartanak az euróval és más gazdasági kormányzással kapcsolatos kérdések megvitatása céljából. Ezeken az üléseken nemcsak a paktumban részes, euróövezeten kívüli felek vehetnek részt, hanem a Bizottság és az EKB elnöke is meghívást kap, valamint a Parlament elnökét felkérhetik felszólalás megtételére.

Összegzésként megállapítható, hogy mind az Euro Plusz Paktum, mind a Fiskális Paktum nemzetközi szerződés, amelyet meghatározott uniós tagállamok kötöttek a GMU gazdasági pillérének megerősítése céljából. Ez az Európai Unió aspektusából vizsgálva több szempontból is problémákra mutat rá: egyrészt igazolja a jelenlegi, uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció elégtelenségét, másrészt a tagállamok együttműködési készségének a divergenciáját is, ami többsebességű együttműködéseket eredményez és rámutat az érdemi reformokat jelentő szerződésmódosítás akadályaira.
A két paktum közötti fontos különbségnek tartom, hogy más államok a részesei (hazánk csak a Fiskális Paktumot írta alá), a Fiskális Paktum hatálya nem terjed ki minden szerződő félre, viszont a költségvetési egyensúlyi szabály vonatkozásában feljogosítja az Európai Bíróságot szankció kiszabására. Az Euró Plusz Paktum erőssége pedig leginkább abban mérhető, hogy struktúrapolitikai kötelezettségvállalásokra is kiterjed (pl. foglalkoztatás- és adópolitika stb.).
A paktumok kötelezettségvállalásait elemezve pedig arra az álláspontra jutottam, hogy a két nemzetközi szerződés keretében nem születtek reformértékű, konkrét kötelezettségvállalások, amelyek a tagállami hatáskörben maradt gazdaságpolitikát jelentősen korlátoznák. Alapvetően a Stabilitási és Növekedési Paktumhoz kapcsolódóan, a költségvetési hiányra és az államadósságra vonatkozó biztosítékokat erősítették meg – alkotmányos jellegű szabályozással és szankciókkal alátámasztva.

[945] Fiskális Paktum, 12-13. cikkek.

3. Rendkívüli események kezelése a gazdasági és monetáris politikai együttműködés eszközei keretében

Az EU elsődleges joga által a gazdaság- és monetáris politikai együttműködés keretében szabályozott rendkívüli események közé az EUMSz 122. cikkében szabályozott szolidaritási intézkedések, különösen az ellátási nehézségek és a vis maior esetek tartoznak, valamint az EUMSz 143. és 144. cikkében meghatározott fizetési nehézségek kezelésének uniós szabályai. A fizetési nehézségek keretében a fizetési mérleg egyensúlyhiányából vagy a tagállami deviza típusából adódó nehézségeket, valamint a fizetésimérleg-válságot kezelő szerződési rendelkezéseket szabályozza a Szerződés. Fontos megjegyezni, hogy a rendkívüli események kezelésének más elsődleges jogi szabályai is vannak (például az EUMSz 222. cikke által bevezetett szolidaritási klauzula, bizonyos szempontból egyes védintézkedések is), azonban ezeket a Szerződés nem a gazdaságpolitikai kooperáció keretében szabályozza. A *rendkívüli gazdaságpolitikai helyzetekre* (így az ellátási és a fizetési nehézségek eseteire) *adott uniós kormányzati kezelési technikák az EU-nak, mint sajátos kormányzati szintnek a gazdaságstabilizációs funkcióhoz kapcsolódó intézkedései*. Ezen intézkedések azért képezik vizsgálataim tárgyát, mert a válság hatására a stabilizációs célú pénzügyi támogatások nyújtása kardinális kérdéss vált. Ez pedig alkalmat ad a gazdaságpolitikai koordináció keretében kialakított szabályrendszer kritikai elemzésére. Ennek fényében a rendkívüli helyzetekben hozható intézkedések közül elsőnek az EUMSz 122. cikkében meghatározott szolidaritási intézkedéseket vizsgálom.

3.1 Ellátási problémák, vis maior esetek uniós szintű gazdaságpolitikai kooperáció keretében történő kezelésének elsődleges jogi szabályai

Az ellátási problémák eseteire vonatkozóan már a Római Szerződés feljogosította a Tanácsot a Szerződésben előírt egyéb eljárások sérelme nélküli intézkedések meghozatalára, a nemzeti intézkedések tekintetében pedig a tagállamok egymással és a Bizottsággal való konzultációs kötelezettségét írta elő. Amint azt korábban már tárgyaltuk, a Maastrichti Szerződés ezen gazdaságpolitikai együttműködés keretében megállapított rendelkezéseket módosította és kiegészítette.

Az ellátási nehézségek eseteire – jelenleg az EUMSz 122. cikkének (1) bekezdésében – megállapított általános szabályok kapcsán az alábbi megállapítások tehetők. A Nizzai Szerződés az átszámozott EKSz 100. cikkének (1) bekezdése kapcsán a tanácsi egyhangú döntéshozatal helyett minősített többségű döntéshozatalról rendelkezett. A Lisszaboni Szerződés[946] amellett, hogy az energia területén felmerülő ellátási nehézségeket külön nevesíti, mint az uniós beavatkozás egyik esetét, valamint a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedésekre vonatkozó tanácsi döntés feltételeként már nem írja elő a minősített többséget, a tanácsi döntést a tagállamok közötti szolidaritás szellemében hozott határozatnak minősíti. A Lisszaboni Szerződés tehát immáron az EUMSz 122. cikke keretében explicit jelleggel kinyilvánítja, hogy *a gazdaságpolitikai együttműködés keretében a rendkívüli helyzetek kapcsán hozott uniós szintű intézkedések költségvetési szempontból az uniós költségvetés stabilizációs funkcióját jelentik*, nem redisztributív célúak. Az EUMSz 122. cikk (1) bekezdése kapcsán a *Tanács hatáskörének kivételességét igazolja* az a – már a Római Szerződésben meghatározott – kitétel, miszerint a Szerződésben előírt egyéb eljárások sérelme nélkül kerülhet sor a bekezdés rendelkezéseinek alkalmazására. Azonban – véleményem szerint[947] – ezekben az esetekben sem zárja ki adott közösségi eljárás (pl. a túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás) lefolytatása a Szerződés értelmében a 122. cikk (1) bekezdésének alkalmazását, pusztán azt írja elő, hogy egymásra tekintettel, más eljárás sérelme nélkül kerüljön sor a tanácsi intézkedésre.

A Maastrichti Szerződéssel bevezetett, *vis maior eseteket* szabályozó jelenlegi 122. cikk (2) bekezdés biztosítja, ha az adott tagállam által nem befolyásolható rendkívüli események (ilyen lehet a Szerződés által nevesített természeti csapás) folytán a tagállam nehézségekkel küzd vagy a tagállamban súlyos nehézségek komoly veszélye áll fenn, akkor a Bizottság javaslata alapján a Tanács feltételekhez kötött közösségi pénzügyi támogatást nyújthat.

A vis maior esetekben nyújtható pénzügyi támogatás számos pénzügyi jogi relevanciával bír, több ellentmondást is magában hordozva. A Nizzai Szerződéshez

[946] EUMSz 122. cikk (1) bekezdése szerint: „A Tanács, a Szerződésekben előírt egyéb eljárások sérelme nélkül, a Bizottság javaslata alapján, a tagállamok közötti szolidaritás szellemében határozhat a gazdasági helyzetnek megfelelő intézkedésekről, különösen ha egyes termékekkel való ellátásban – ideértve különösképpen az energia területét – súlyos nehézségek merülnek fel."

[947] Vincze Atilla álláspontja szerint, ha egy tagállam túlzott hiány eljárás hatálya alá kerül, akkor főszabály szerint ilyenkor az EUMSz 122. cikkének (1) bekezdése nem alkalmazható. Vincze, 2011: 2203.

fűzött 6. Nyilatkozat alapján a Nizzai Szerződéssel módosított EKSz 100. (a jelenlegi EUMSz 122.) cikk szerinti pénzügyi támogatásokra vonatkozó és a nizzai EKSz 103. (EUMSz 125.) cikkében megállapított „no bail-out" tiltó szabállyal összeegyeztethető határozatoknak összhangban kell állnia a Közösség többéves pénzügyi keretével, illetve annak vonatkozó rendelkezéseivel. Azaz a vis maior esetekben nyújtott uniós támogatásokról szóló döntést a közösségi költségvetési korlátokra tekintettel kell meghozni. Érdekes azonban, hogy ez a Nyilatkozat nem része a jelenleg hatályos Lisszaboni Szerződésnek, és a Szerződés nem tartalmaz ennek megfelelő nyilatkozatot, így ez a korlát de iure már nem áll fenn. Azonos álláspontra helyezkedem Vincze Attilával, aki szerint[948] ez nem változtat azon, hogy *a vis maior esetek rendkívüli uniós pénzügyi támogatása nem jelentheti a tagállamok kötelezettségeinek az átvállalását*.

Ezt támasztja alá a pénzügyi támogatás nyújtásának előfeltétele is, miszerint az érintett tagállam *általa nem befolyásolható rendkívüli események folytán* kell, hogy nehézségekkel küzdjön, vagy súlyos nehézségek komoly veszélye álljon fenn. Ilyen rendkívüli esemény lehet a természeti katasztrófa, továbbá katonai, külpolitikai veszélyek is. A rendkívüli események olyan sokkok, amelyeket a tagállam nem tud befolyásolni és súlyos károsító hatással vannak adott tagállam gazdasági helyzetére. Az átmeneti stabilizációs mechanizmus létrehozásáról szóló *407/2010/EU tanácsi rendelet* elsődleges jogalapja a 122. cikk (2) bekezdése lett, ezáltal a görög adósságválsághoz hasonló gazdasági nehézségeket rendkívüli, tagállam által nem befolyásolható következménynek minősítette. Tény, hogy egy gazdasági világválság sokkhatást jelent minden gazdaságra, azonban a 2010-ben felszínre került görög válsághoz hasonló esetekben a jelentősen eladósodó tagállam közrehatása (lásd felelőtlen állami költségvetési politika, valótlan államzátartási adatok közzététele stb.) is megfigyelhető, ezért álláspontom szerint ilyenkor vitatható lehet a 122. cikk (2) bekezdésének alkalmazása. Magának a görög válságnak a kezelése emellett az EUMSz 125. cikkében meghatározott ki nem segítési záradék tilalmának a betartását is megkérdőjelezheti.[949]

Az EUMSz 122. cikk (2) bekezdésében szabályozott pénzügyi támogatásról megállapítható, hogy *a Közösség által nyújtott pénzügyi támogatás együtt járhat az uniós költségvetés aktiválásával*.[950] Uniós eljárás keretében születik meg a döntés a

[948] Vincze, 2011: 2202.
[949] Hasonló álláspontra helyezkedik Ódor Bálint is (Ódor, 2011: 34.).
[950] Ezt támasztja alá a Nizzai Szerződéshez fűzött 6. Nyilatkozat, valamint Vincze Attila azon megállapítása is, miszerint a „pénzügyi segítségnyújtás csak az Unió és nem az egyes tagállamok segítségét jelenti." Erről lásd: Vincze, 2011: 2204.

pénzügyi támogatásról, bár annak tényleges nyújtásához elengedhetetlen egy másodlagos jogi aktus megalkotása is. Amennyiben arra sor kerül (erre példa a 2010-es európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus létrehozása), akkor az adott pénzügyi támogatási forma *mindenféleképp új színterét adja a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatoknak.*

Kutatásaim szempontjából meghatározó, hogy a 122. cikk (2) bekezdése nem részletezi a vis maior esetekben nyújtható pénzügyi támogatás szabályait, de azt rögzíti, hogy annak nyújtását bizonyos feltételekhez köti az Unió. Ezáltal *az EU által nyújtható pénzügyi támogatás feltételeként a tagállami gazdaságpolitikai szuverenitást érintő, korlátozó intézkedések meghozatalára kerülhet sor.* Emellett a pénzügyi támogatás formája a feltételes támogatáson belül nincs meghatározva, így az lehet visszatérítendő és vissza nem térítendő is. A bekezdés rendelkezéseit elsődleges jogalapként megjelölő 407/2010/EU tanácsi rendelet visszatérítendő támogatás nyújtásáról rendelkezik, így az uniós joggyakorlat a visszatérítendő támogatások nyújtását biztosítja ennek keretében.

Az *EUMSz 122. cikk (2) bekezdésének eljárásjogi szabályai* is sajátos elemekkel bírnak. A Lisszaboni Szerződés ugyanis amellett, hogy az Európai Parlamentet a Tanács mellett szintén általános költségvetési hatósági jogkörrel ruházta fel, a pénzügyi támogatásról szóló, ezért pénzügyi relevanciájú EUMSz 122. cikkének (2) bekezdése alapján a Parlament azonban továbbra is kizárólag tájékoztatási jogosultsággal rendelkezik. Rendszertani szempontból a rendkívüli gazdaságpolitikai helyzetek kezeléséhez kapcsolódó *másodlagos jogi aktusokat*[951] *vizsgálva az állapítható meg, hogy az EUMSz 122. cikk (2) bekezdése és a 143. cikk (2) bekezdése pénzügyi hatással bír, de az uniós költségvetés kapcsán nem releváns, így a Parlament költségvetési jogkörei nem sérülnek.* Ez árnyalható, hiszen vita tárgyát képezheti, hogy mennyire koherens a Szerződés említett rendelkezéseivel a másodlagos jogalkotás. A parlamenti hatáskörök korlátozottsága emellett ellenkezhet az EU demokratikus legitimációját növelő, a lisszaboni szerződésmódosítás folytán megfigyelhető jelentős parlamenti hatáskörbővüléssel. A legitimáció erősítésének célját álláspontom szerint itt a hatékonyság célja írja felül (amellett, hogy ezen célok priorizálása külön vizsgálat tárgyát képezheti), hiszen a parlamenti vitákat elkerülve gyorsabb, hatékonyabb

[951] Értve ezalatt az EUMSz 122. cikkének (2) bekezdést elsődleges jogalapként megjelölő 407/2010/EU tanácsi rendeletet, valamint az EUMSz 143. cikk (2) bekezdéséhez kapcsolódó, középtávú pénzügyi mechanizmus szabályait újraíró 332/2002/EK tanácsi rendeletet.

döntéshozatal valósulhat meg, amely érdekében érvényesítik a „lex specialis derogat legi generali" elvet.[952]

A fentiekben az EUMSz 122. cikkének (2) bekezdésének legfontosabb pénzügyi jogi sajátosságait vizsgáltam. Ezen rendelkezés azonban további két, pénzügyi joghoz szintén szorosan kapcsolódó kérdéskört érint. Egyrészt a *rendkívüli helyzetekben az EU által nyújtható pénzügyi segítségnyújtás rendszertani kérdéseit – összefüggésben más rendkívüli pénzeszközökkel*, másrészt, ezen belül a gazdaság- és monetáris politikai koordináció keretében nyújtott kölcsönös segítségnyújtás jogintézményével való kapcsolatot. Utóbbira a következő pontban részletesebben kitérek.

A tagállamok gazdaságának interdependenciája miatt az egyik tagállamban bekövetkező rendkívüli gazdaságpolitikai helyzetek határokon átívelő hatással bírnak, ezért az EUMSz 122. cikkének (2) bekezdése által ezek uniós szintű kezelése álláspontom szerint szükségszerű volt. Az elsődleges uniós jogalkotás azonban véleményem szerint részben átfedésessé vált azáltal, hogy a későbbi lisszaboni szerződésmódosítás a természeti katasztrófák esetére is irányadóvá tette *a szolidaritási klauzulát*.[953] A szolidaritási klauzula keretében nyújtható segítség szélesebb esetkört ölel át (természeti katasztrófák mellett ember okozta katasztrófák, illetve terrortámadás esetére is kiterjed), azonban uniós pénzügyi segítségnyújtásról explicit nem rendelkezik. Emellett a másodlagos jogalkotás keretében létrehozott uniós pénzeszközök szintén kapcsolatba hozhatók az EUMSz 122. cikkének (2) bekezdésével, anélkül, hogy azt, akárcsak részben is, elsődleges jogalapként megjelölték volna.

A rendkívüli helyzetek gazdasági stabilitási célú kezelésének szükségességét igazolja, hogy 2002-ben létrehozták és azóta számos esetben igénybe vették az elsődlegesen természeti katasztrófák esetén vissza nem térítendő támogatást nyújtó *Európai Unió Szolidaritási Alapját*.[954] Azonban észre kell vennünk, hogy a természeti katasztrófák esetén nyújtandó vissza nem térítendő pénzügyi támogatásokat biztosító EUSZA elsődleges jogalapjaként az akkori (Amszterdami Szerződés által módosított) EK Szerződés 159. cikk harmadik albekezdése (jelenleg az EUMSz 175. cikk harmadik albekezdése) és az EKSz 308. cikke (jelenleg az EUMSz 352. cikke) lett megjelölve, amely következtében a természeti katasztrófa által okozott gazdasági sokkhatás a

[952] Vö.: Vincze, 2011: 2204.
[953] EUMSz 222. cikk
[954] A Tanács 2012/2002/EK rendelete.

kohéziós politika keretében lett kezelve. Szintén figyelemre méltó e kapcsán, hogy az EUSZA rendelete szerint az akkori Szerződés nem jogosította fel a Közösséget megfelelő cselekvési jogosítványokkal e téren, ezért volt szükség az EKSz 308. cikkének (jelenleg az EUMSz 352. cikkének) is elsődleges jogalapként való megjelölésére. Pedig a jelenlegi EUMSz 122. cikk (2) bekezdése ekkor már szerepelt a Szerződés rendelkezései között. Álláspontom szerint *az EUSZA legalább részbeni jogalapja indokolatlanul nem az Amszterdami Szerződéssel módosított 100. cikknek (jelenlegi EUMSz 122. cikknek) a (2) bekezdése lett.*

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy az EUMSz 122. cikkének (2) bekezdése, valamint a rendkívüli helyzetek uniós szintű kezelésének szabályrendszere és a másodlagos jogalkotás által létrehozott pénzeszközei bizonyos esetekben nem koherensek.

A továbbiakban a fizetési nehézségekhez kapcsolódó rendkívüli helyzetek kezelésének uniós szabályait veszem górcső alá. Amíg a 122. cikk keretében szabályozott ellátási problémák kezelésére irányuló intézkedéseket a Tanács valamennyi tagállam vonatkozásában meghozhatja, addig a szintén gazdaság- és monetáris politikai együttműködés keretében kezelt fizetési nehézségek szabályai csak az euróövezeten kívüli államokra vonatkoznak. Viszont mindkét esetben megállapítható, hogy csak rendkívüli, kivételes jelleggel alkalmazhatók.

3.2 Fizetési nehézségek kezelésének uniós szabályai és eszközei

Az uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció keretében kezelt rendkívüli események közé sorolom a fizetési mérleg egyensúlyhiányából vagy a tagállami deviza típusából adódó nehézségeket, valamint a fizetésimérleg-válságot kezelő szerződési rendelkezéseket is. Fontos hangsúlyozni, hogy ezt az esetkört már az *EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés* a gazdaságpolitika keretében a 108. és 109. cikkben szabályozta, melynek rendelkezései szinte változatlan formában élték át az integráció több mint fél évszázadát. A Maastrichti Szerződés legérdemibb reformja e tekintetben az, hogy a GMU harmadik szakaszába lépő tagállamok esetében kizárja az alkalmazhatóságát a két cikknek, melyeket az átmeneti intézkedések között szabályoz. Emellett kivette a kölcsönös segítségnyújtás szabályai közül a közös kereskedelempolitika átmeneti időszakára vonatkozó rendelkezéseket és rendelkezett

arról, hogy a GMU harmadik szakaszában a Monetáris Bizottságot a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság fogja felváltani. A Lisszaboni Szerződés pedig csupán az uniós jog változásaira tekintettel valósított meg technikai jellegű módosításokat.[955]

A fizetési nehézségekkel kapcsolatos uniós szabályok elemzése előtt szükségszerű a fogalmi elemek definiálása. A fizetési mérleg az áruk mozgásával járó és a szolgáltatásokból eredő folyó tételekkel kapcsolatos bevételek és kifizetések egyenlege. Fizetési mérleg nehézségei pedig akkor merülhetnek fel, ha az importált áruk és szolgáltatások tartósan meghaladják az exportot, amely hosszabb távon valutakiáramlást okoz és az adott ország valutatartalékának elapadásához, illetve az elapadás veszélyéhez vezethet.[956]

A fizetési mérleggel kapcsolatos szerződéses rendelkezések több irányúak. Egyrészt az EUMSz a gazdaságpolitika irányadó elvei között rögzíti a fenntartható fizetési mérleg elvét. Másrészt, a Maastrichti Szerződés óta létrehozott KBER alapvető feladatai között szerepel a fizetési rendszerek zavartalan működésének előmozdítása.[957] Harmadrészt, ha a közös valutát még be nem vezető tagállamban a fizetési mérleg egyensúlytalanságából, illetve a tagállami deviza típusából adódó nehézségek merülnek fel, illetve ezen nehézségek bekövetkezésének komoly veszélye fenyeget, és ezek alkalmasak különösen a belső piac működésének vagy a közös kereskedelempolitika megvalósításának veszélyeztetésére, akkor amellett, hogy a Bizottság megvizsgálja a tagállam által tett vagy tervezett intézkedéseket, maga a Bizottság is tagállami intézkedések megtételét javasolhatja.[958] Figyelemre méltó az EUMSz 143. cikk (1) bekezdésének azon kitétele, miszerint a fizetési mérleg nehézségnek veszélyeztetnie kell különösen a belső piac működését vagy a közös kereskedelempolitika megvalósulását. Mivel konjunktív feltételekről van szó, belátható, hogy önmagában a fizetési nehézség (vagy annak veszélye) nem elégséges ok az uniós intervencióra, az csak akkor lehet indokolt, ha az uniós politikákat is veszélyeztet.[959] Az EUMSz 143. cikkének ezen rendelkezése tehát azt biztosítja, hogy ilyen esetekben a tagállamok az uniós acquis

[955] Például a közös piac helyett belső piacról rendelkezik, a két cikk alkalmazhatóságának nem a GMU harmadik szakaszába lépő tagállamok esetében zárja ki, hanem az eltéréssel rendelkező tagállamok vonatkozásában teszi lehetővé stb.
[956] Vincze, 2011: 2296.
[957] A Maastrichti Szerződés vezette be a KBER-re vonatkozó alapvető szabályokat, az EKSz 105. cikk (2) bekezdés keretében szabályozva a fizetési rendszerek zavartalan működésének elősegítését. Jelenleg változatlan formában az EUMSz 127. cikének (2) bekezdése rendelkezik erről.
[958] EUMSz 143. cikk (1) bekezdése.
[959] Vö.: Vincze, 2011: 2296.

keretében, az EU intézményeivel egyeztetett módon lépjenek fel. Ilyenkor első lépésként tagállami intézkedésekre kerül sor, amelyet csak a bizottsági vizsgálat és adott intézkedésekre vonatkozó bizottsági javaslat helyez uniós dimenzióba. Maga a bizottsági javaslat azonban pusztán iránymutatás a nehézségekkel küzdő tagállam számára, annak betartása nem kötelező, csupán ajánlott. Tagállami intézkedés lehet tipikusan a valutavásárlás a Nemzetközi Valutalaptól.[960]

A tagállami intézkedések elégtelensége esetén a Bizottság – a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal való konzultációt követően – javaslatot terjeszt a Tanács elé, amely dönt a Bizottság javaslata alapján a kölcsönös segítség nyújtásáról és annak szabályairól. Mivel a Szerződés nem zárja ki az érintett tagállam részvételét a döntéshozatali eljárásban, ezért az részt vehet a Tanácsi döntéshozatalban. A kölcsönös segítségnyújtásnak az EUMSz 143. cikkének (2) bekezdése alapján több módja is lehetséges. *A kölcsönös segítségnyújtás jogi kereteit az irányelv vagy a határozat adja,* mint másodlagos jogi, kötelező erejű aktusok. A kölcsönös segítségnyújtás ennek keretében megvalósulhat:

- összehangolt fellépés útján olyan más nemzetközi szervezetek irányába vagy keretében, amelyekhez a tagállamok fordulhatnak;
- olyan intézkedések útján, amelyek a kereskedelem eltérülésének elkerüléséhez szükségesek, ha a nehézségekkel küzdő állam harmadik országokkal szemben mennyiségi korlátozásokat tart fenn vagy vezet be újra;
- más tagállamok által nyújtott korlátozott mértékű hitel útján, amihez a tagállamok egyetértése szükséges.

A belső piac megvalósulásának átmeneti időszaka alatt a kölcsönös segítségnyújtás a nehézségekkel küzdő államból történő behozatal növelésének megkönnyítését célzó különleges vámcsökkentésekben vagy kontingensnövelésekben is testet ölthetett.

A fentiek alapján több érdekességnek is tanúi lehetünk. A kölcsönös segítségnyújtás első formája keretében *már a Római Szerződés megkötésekor lehetőség nyílt arra, hogy komplex, nemzetközi pénzügyi jogi kapcsolatrendszer jöjjön létre a Közösség, a*

[960] Ezekben az esetekben a Nemzetközi Valutalaptól a tagállam saját valutájáért cserébe más valutát (azaz devizát) vásárol, amint pedig az export növekedése vagy az import csökkenése által javul fizetési mérlege és devizatartalék pozíciója, akkor visszavásárolja saját valutáját. Az IMF eszközeinek időleges rendelkezésre bocsátása által elérhető a fizetési mérleg zavarainak enyhítése, illetve az egyensúlyhiány időtartamának redukálása. Az IMF tagországok által biztosított IMF pénzeszközök ez irányú felhasználása közösségi érdek, hiszen ezáltal csökken a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban, illetve pénzügyi piacokon generálódó negatív externális hatás.

tagállamai és nemzetközi szervezetek között. Mivel az összehangolt fellépés módja nincs részletesebben szabályozva, az együttműködés keretében a tagállamok, a Közösség (majd az Európai Unió) és a nemzetközi szervezetek (mint például az IMF vagy a Világbank) feladat- és hatáskörének elhatárolását jelentős mértékben az adott nemzetközi szervezet szabályzata (a Nemzetközi Valutaalap Alapokmánya) és az annak keretében létrejött megállapodás határozza meg. Ezt a determinációt indokolja az is, hogy a Római Szerződések megkötésekor valamennyi tagállam már tagja volt a Nemzetközi Valutaalapnak, így az IMF Alapokmányának rendelkezéseit magukra nézve kötelezőnek ismerték el. A jogalkotó ezzel az opcióval ezért álláspontom szerint a Breton Woods-i árfolyamrendszer keretében a tagállamok, valamint a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank együttműködését kívánta a közösségi elsődleges jog szintjén elismerni, másrészt az ilyen együttműködésekre korlátozott mértékben a hatáskörét kiterjeszteni.[961] Azáltal ugyanis, hogy a kölcsönös segítségnyújtás keretében összehangolt fellépésről rendelkezik, *szükségessé teszi nemcsak a közösségi jogalkotást, hanem a közösségi szintű koordinációt is*. A külső hitelfelvétel kapcsán a fizetési nehézség esetén nyújtandó középtávú hitelmechanizmust szabályozó másodlagos jogi aktusok is állapítottak meg előírásokat. A középtávú hitelmechanizmus kapcsán már a 71/143/EGK tanácsi határozat is (annak 2. cikke) a külső középtávú hitelfelvétel esetén előzetes konzultációs kötelezettséget írt elő a Bizottsággal és más tagállamokkal, amely keretében többek között meg kellett vizsgálni az Európai Gazdasági Közösségen belüli finanszírozási lehetőségeket. Az 1969/88/EGK tanácsi rendelet 2. cikke ezt annyiban módosította, hogy olyan Közösségen kívüli források kapcsán írta elő az előzetes konzultációs kötelezettséget,[962] amelyek gazdaságpolitikai követelményeket támasztanak. Érdekességként megemlíthetjük itt is a 2010-ben létrehozott európai pénzügyi stabilizációs mechanizmust, amely bár nem hivatkozik az EUMSz 143. cikkére (azaz a fizetési nehézséget kezelő uniós aktusokra), de azzal szorosan összefügg, a 332/2002/EK tanácsi rendeletre tekintettel fogalmazza meg rendelkezéseit.[963] A 407/2010/EU tanácsi határozattal létrehozott európai pénzügyi

[961] Vincze ezzel ellentétes ok-okozati kapcsolatot taglal, ugyanis az IMF hitelfelvétel közösségi jogi konformitását vizsgálja – figyelmen kívül hagyva a történeti, kronológiai szempontot. Erről lásd: Vincze, 2011: 2296.

[962] Az előzetes konzultációk a Monetáris Bizottság, majd 2002-től a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság keretében zajlanak.

[963] Ezt a Tanács 407/2010/EU rendeletének 1. cikke is alátámasztja: „Az Európai Unió pénzügyi stabilitásának megőrzése érdekében ez a rendelet megállapítja, hogy milyen feltételek mellett és eljárás keretében lehet uniós pénzügyi támogatást nyújtani… figyelembe véve a 332/2002/EK rendelet által létrehozott… eszköz lehetséges alkalmazását."

stabilizációs mechanizmus (amely adott tagállam által nem befolyásolható rendkívüli esemény folytán súlyos gazdasági és pénzügyi zavarokkal küzdő tagállam számára bocsát rendelkezésre hitelkeretet, illetve nyújt hitelt), az érintett tagállam számára akkor ír elő előzetes konzultációs kötelezettséget, ha „Unión kívüli, nevezetesen a Nemzetközi Valutalaptól származó, gazdaságpolitikai feltételekhez kötött finanszírozás igénybevételét tervezi."[964] Tehát a legutóbbi másodlagos uniós jogi aktusban a külső, gazdaságpolitikai feltételekhez kötött hitelfelvétel kapcsán már csak az IMF van nevesítve. Sőt, a rendelet preambulumának (5) bekezdése olyan stabilizációs mechanizmusról rendelkezik, amely az euróövezetbeli tagállamok nehézségeit a Nemzetközi Valutalappal közös támogatási rendszer keretében valósítja meg.

A nemzetközi szervezetekkel való együttműködés mellett *a kölcsönös segítségnyújtás megvalósulhat tagállami segítséggel is. Itt az EU szerepe a döntés* a kölcsönös segítség nyújtásáról (a döntési jogkör ezen esetekben megoszlik a segítséget nyújtó tagállammal, hiszen neki is hozzá kell járulnia a kölcsönös segítség nyújtásához), másrészt feladata lehet a *megállapodás koordinálása uniós szinten*. A tagállamok által nyújtott pénzügyi segítségnyújtás megvalósulhat korlátozott mértékű hitel nyújtásával.

A kölcsönös segítségnyújtás uniós intézkedések folytán is megvalósulhat a kereskedelem eltérülésének elkerülése céljából abban az esetben, ha a nehézségekkel küzdő tagállam harmadik államokkal szemben mennyiségi korlátozásokat tart fenn vagy vezet be újra. Ezen uniós intézkedések korlátja, hogy ezekben az esetekben is figyelemmel kell lenni a nemzetközi jogi kötelezettségekre, a világkereskedelmi joggal való összeegyeztethetőségre.

3.2.1 A közösségi, illetve uniós kölcsönös segítségnyújtás szabályozásának problematikája

Az akkor még stabil Breton Woods-i nemzetközi pénzügyi rendszer mellett figyelemre méltóak az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés 108. cikkének biztosítékai. A Breton Woods-i árfolyamrendszer '70-es évek elején történő összeomlásával egyidejűleg került sor a Szerződés ezen rendelkezése alapján a fizetési mérlegek egyensúlytalansága esetén hitel nyújtását biztosító rövidtávú és a középtávú pénzügyi

[964] A Tanács 407/2010/EU rendelete, 3. cikk (8) bekezdés.

támogatási mechanizmus felállítására,[965] valamint a bázeli megállapodás által a valutakígyó bevezetésére. A rendszer továbbfejlődésének fontos állomása az 1978. és 1979. év, amikor egyrészt a két mechanizmus hitelkeretét 25 milliárd ECU-re megemelték, másrészt létrehozták az Európai Monetáris Rendszert. Ezáltal szorosabb monetáris politikai együttműködés mellett valósult meg az árfolyamrendszer stabilitása és a közösségi valutákat érintő devizapiaci intervenciók támogatása céljából megemelték a fedezetét a tagállami beavatkozások közösségi szintű finanszírozásának, melyet az Európai Monetáris Együttműködési Alapon keresztül bonyolítottak le. 1988-ban, a monetáris és a gazdasági unió kiépítésének folyamatában pedig a Tanács 1969/88/EGK rendeletével sor került a gazdaságpolitikai koordinációhoz kapcsolódó pénzügyi mechanizmusok összevonására és a tagállamok fizetési mérlegének középtávú pénzügyi támogatását lehetővé tevő egységes rendszer felállítására 16 milliárd ECU-s hitelkeret biztosításával. Ezt a mechanizmust váltotta fel 2002-ben a ma is hatályban lévő 332/2002/EK tanácsi rendelet. A továbbiakban azt vizsgálom, hogy *a hitelmechanizmust szabályozó másodlagos jogi közösségi (illetve uniós) aktusok elsődleges jogi alapjukat tekintve mennyire álltak egymással és a Szerződéssel összhangban.*

A probléma felvázolását az alábbi táblázattal szemléltetem.

20. táblázat

A középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus szabályozásának változásai

Vonatkozó jogszabály	Jogalap akkor / jelenleg	Kölcsönös segítségnyújtás formája	Kölcsönös segítségnyújtás jogosultjai
71/143/EGK tanácsi határozat	RSz 103. és 108. cikk /EUMSz 121. cikk (1) bek.* és 143. cikk	Tagállami hitelnyújtás	Minden tagállam
1969/88/EGK tanácsi rendelet	RSz 108. és 235. cikk /EUMSz 143. és 352. cikk	Közösségi és tagállami hitelnyújtás	Minden tagállam
332/2002/EK tanácsi rendelet	EKSz 308. cikk /EUMSz 352. cikk	Közösségi hitelnyújtás	Euróövezeten kívüli tagállam
407/2010/EU tanácsi rendelet	EUMSz 122. cikk (2) bekezdés	Uniós hitelnyújtás	Euróövezeti tagállam

* A gazdaságpolitika keretében a konjunktúrapolitikai együttműködés szerződéses szabályai azóta jelentősen módosultak, kiegészültek.

Forrás: saját szerkesztés

[965] A rövidtávú monetáris támogatási mechanizmus létrehozásáról az Európai Gazdasági Közösség és a nemzeti központi bankok közötti, 1970. február 9-i megállapodás rendelkezett, a középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus létrehozásáról pedig a Tanács 71/143/EGK határozata.

A 71/143/EGK határozat elsődleges jogalapként az RSz 103. és 108. cikkét jelölte meg, kölcsönös segítségnyújtásként pedig a tagállamok hitelnyújtását szabályozta. Az 1969/88/EGK tanácsi rendelet elsődleges jogalapként az RSz 108. és 235. cikkét jelölte meg, a kölcsönös segítségnyújtás keretében pedig rendelkezett közösségi és tagállami finanszírozásról is. Az RSz 235. cikkének (jelenleg EUMSz 352. cikkének) megjelölését az 1969/88/EGK rendelet preambuluma azzal indokolja, hogy a Szerződés nem biztosítja a lehetőségét, hogy a Közösség hitelképessége keretében kölcsönt vegyen fel. Emellett azonban azt is deklarálja a rendelet preambuluma, hogy a mechanizmus a Szerződés 108. cikkében szabályozott kölcsönös segítségnyújtás fő formája lehet. Rendszertanilag tehát a mechanizmust a fizetési nehézség esetén nyújtandó kölcsönös segítségnyújtás keretében helyezi el, az elsődleges jogalap tekintetében pedig hivatkozik a 108. cikkre is, még ha azt csak részlegesen elfogadható jogalapnak is tekinti. A Szerződés értelmében tanácsi irányelv vagy határozat szabályozhatja a kölcsönös segítségnyújtást, azonban 1988-ban már rendelet keretében került sor az újraszabályozásra.

A 332/2002/EK tanácsi rendelet elsődleges jogalapként az Amszterdami Szerződéssel módosított EKSz 308. cikkét (azaz az RSz 235. cikkét) jelöli meg kizárólagos jogalapnak. E kapcsán a preambulum (1) bekezdésében azt jegyzi meg, hogy a Szerződés 119. (azaz a korábbi 108.) cikke nem határozza meg az említett kölcsönös segítség nyújtásának eszközét, a (14) bekezdésben pedig azt, hogy „a Szerződés kizárólag a 308. cikkben található jogokat nyújtja a rendelet elfogadásához, amely cikk kizárólag a tőkepiacokon, de nem a többi tagállam által nyújtott pénzeszközökből finanszírozott közösségi hitelek nyújtásáról rendelkezik.” A 332/2002/EK tanácsi rendelet 1. cikke szerint továbbá a fizetési nehézség esetén igényelhető hitelt kizárólag az eurót el nem fogadó tagállamok igényelhetik, azaz az eurót bevezető tagállamok nem jogosultak a mechanizmus keretében hitelfelvételre. Ez azért meghatározó, mert a 2008 végétől Európában is eszkalálódó gazdasági válság által felszínre került gazdasági nehézségeket az euróövezeti tagállamok esetében is kezelni kellett.

Emiatt került sor a 407/2010/EU tanácsi rendelet által az átmeneti európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus létrehozására. A 407/2010/EU tanácsi rendelet azonban az EUMSz 122. cikkének (2) bekezdését jelölte meg elsődleges jogalapnak, amely a válság által felszínre kerül euróövezeti tagállamok gazdasági problémáinak kezelését a tagállam által nem befolyásolható rendkívüli események folytán bekövetkező gazdasági és pénzügyi nehézségek kezeléseként minősítette.

Ezt követően az Európai Tanács december 16-17-ei ülésén az állam-, illetve kormányfők egyetértettek abban, hogy az EUSz 48. cikkének (6) bekezdése által szabályozott egyszerűsített szerződésmódosítási eljárás keretében az EUMSz 136. cikkét módosítani kell annak érdekében, hogy az euróövezet tagállamai egy állandó válságkezelési mechanizmust (európai stabilitási mechanizmus) hozzanak létre. Ez a mechanizmus az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus és az európai pénzügyi stabilitási eszköz helyébe lépne, ezért az euróövezet egésze pénzügyi stabilitásának megőrzése céljából az EUMSz 122. cikkének (2) bekezdését nem kell a továbbiakban ilyen célra alkalmazni.[966] Az Európai Tanács ezek alapján 2011. március 25-én 2011/199/EU határozatával az EUMSz 136. cikkének módosításáról rendelkezett, melynek hatályba lépéséhez a tagállami ratifikációs eljárások lezáriltát követően kerülhet sor. A határozat 1. cikke értelmében az EUMSz 136. cikke az alábbi (3) bekezdéssel egészül ki: „Azon tagállamok, amelyek pénzneme az euró, stabilizációs mechanizmust hozhatnak létre, amelyek akkor hoznak működésbe, ha ez nélkülözhetetlen az euróövezet egésze stabilitásának megőrzése érdekében. A mechanizmus keretében igényelt pénzügyi segítségnyújtásra szigorú feltételek fognak vonatkozni."

Álláspontom szerint az eddigiek alapján részben *ellentmondásos lehet a 332/2002/EK rendelet elsődleges jogi alapja,*[967] emellett a 407/2010/EU rendelet jogalapja deklaráltan defektusokkal bír. A 332/2002/EK rendelet ugyanis még részleges jogalapként sem jelöli meg az Amszterdami Szerződéssel módosított EKSz 119. cikkét (azaz az EUMSz 143. cikkét), annak ellenére, hogy a kölcsönös segítségnyújtás legtipikusabb formájáról szóló közösségi szabályokat definiálja újra. Ezt az állítást erősíti az 1969/88/EGK tanácsi rendelet és a 332/2002/EK tanácsi rendelet 4. cikke, amely értelmében, bizonyos esetekben a középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus nyújtásának feltételeit és szabályait az RSz 108. (illetve az Amszterdami Szerződéssel módosított EKSz 119.) cikke szerint ismételten meg kell vizsgálni. Rendszertani okokból és a jogfolytonosság miatt is indokolt lett volna az akkori EKSz 119. cikkének részleges jogalapként való megjelölése.

[966] Az Európai Tanács (2010. december 16-17.) következtetései, I. Gazdaságpolitikára vonatkozó rész 1., 2. pont.
[967] Vincze Attila a Tanács 332/2002/EK határozatának jogalapját nem tartja jogszerűnek, állítása szerint annak az EUMSz 143. cikkén kellett volna alapulnia. Erről lásd: Vincze, 2011: 2297.

A rendeletnek az ezekkel ellentétes érvelése annyiban helytálló lehet, hogy valóban nem rendelkezik a Szerződés a kölcsönös segítségnyújtás keretében pénzügyi támogatás nyújtásáról. A Szerződés ugyanis csak uniós intézkedések meghozataláról rendelkezik, amely kapcsán ráadásul határozat vagy irányelv keretében kell a Tanácsnak döntést hozni a kölcsönös segítségnyújtásról. Így a 2002-es mechanizmus jogalapja mellett további érvként hozható fel, hogy a mechanizmust már 1988-tól rendelet formájában szabályozták. Végül a mechanizmus pénzügyi biztosítékai közötti különbség is a közösségi jogi aktusok jogalapjának helyességét támasztják alá. Ugyanis amíg 1971-ben kizárólag a Szerződés által szabályozott tagállami kölcsönnyújtás által biztosították a mechanizmus forrását, addig 1988-ban a tagállami finanszírozás mellett megjelentek a Bizottság által pénzügyi intézményektől és pénzügyi piacokról felvett hitelek is a mechanizmus biztosítékaiként (ezzel párhuzamosan az RSz 108. cikke mellett megjelent a 235. cikk is jogalapként). A folyamat zárásaként pedig a 2002-es rendelet által létrehozott mechanizmus már kizárólag a Bizottság által pénzügyi intézményektől és pénzügyi piacokról felvett hiteleket jelöli meg a mechanizmus pénzügyi forrásaként, elsődleges jogalapnak pedig csak az Amszterdami Szerződés által módosított EKSz 308. cikkét (azaz a korábbi RSz 235. cikkét).

Tovább árnyalhatja a kérdéskört, hogy a 2010-ben létrehozott európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus rendelete elsődleges jogalapként az EUMSz 122. cikk (2) bekezdését jelölte meg, és bár hivatkozott a fizetési nehézségek kezelését szabályozó uniós szerződéses rendelkezésekre, azokat nem jelölte meg (még részlegesen sem) jogalapnak. Ez rendszertanilag indokolt lett volna, hiszen ha a 2010-es stabilizációs mechanizmus funkcióját nézzük, akkor megállapíthatjuk, hogy a 332/2002/EK tanácsi rendelet által létrehozott, a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmust kiegészítő(!) eszközről van szó, hiszen mindkettő uniós tagállamok számára nyújt gazdaságpolitikai feltételekhez kötött, visszatérítendő támogatást a Bizottság által a pénzügyi intézményektől és a tőkepiacokról felvett hitelekből. Az érdemi különbség a két mechanizmus között csupán annyi, hogy a 2002-es mechanizmus csak az eltéréssel rendelkező tagállamoknak nyújt támogatást, a 2010-es pedig – erre tekintettel – az euróövezeti tagállamok számára. Másrészt azonban a disszonancia hiánya, azaz a 407/2010/EU rendelet kapcsán az EUMSz 143. cikkének negligálása alátámasztható azáltal, hogy az a Maastrichti Szerződés óta nem alkalmazható az euróövezeti tagállamokra, így tulajdonképpen egy joghézagot kellett pótolni, hiszen az euróövezeti tagállamok számára nem állt rendelkezésre pénzügyi

támogatás rendkívüli gazdasági, pénzügyi nehézségek esetén. Az más kérdés, hogy ennek a legmegfelelőbb jogalapja vajon a tagállam által nem befolyásolható rendkívüli események (mint például természeti katasztrófa) folytán nehézségekkel küzdő bármely tagállam számára pénzügyi támogatás nyújtásáról rendelkező EUMSz 122. cikk (2) bekezdése lett volna vagy az EUMSz 352. cikke?!

Álláspontom szerint a fizetési nehézségek esetén jelenleg alkalmazható (a 332/2002/EK rendelet és a 410/2010/EU rendelet által szabályozott mechanizmusok egyaránt a kölcsönös segítségnyújtás jogintézményéhez kapcsolódnak rendszertanilag – annak ellenére, hogy egyiknek sem a kölcsönös segítségnyújtást szabályozó EUMSz 143. cikke képezi a jogalapját. Összességében, a fenti érvek és ellenérvek birtokában igazolható, hogy a kölcsönös segítségnyújtással kapcsolatos elsődleges és másodlagos jogi aktusok több esetben ellentmondásosak, melynek legfőbb oka az elsődleges jogi szabályozás elégtelensége és az ebből kifolyólag meglévő joghézagok, átfedések. Az EUMSz 136. cikkének módosítása pedig nem kezeli ezen elégtelenségeket teljes körűen, még ha az euróövezethez tartozó tagállamok számára megfelelő elsődleges jogalapot is képez. Álláspontom szerint nagyobb koherenciát biztosítana, ha valamennyi tagállam vonatkozásában elsődleges jogalapot biztosítva tennék lehetővé egy újraszabályozott kölcsönös segítségnyújtás keretében az uniós pénzügyi segítségnyújtást.

3.2.2 Védintézkedések

A védintézkedések lényege, hogy többnyire a részben közösségi, illetve uniós hatáskörbe került politikák kapcsán bekövetkező rendkívüli helyzetek esetén az EU általános, jogilag szabályozott keretek között felhatalmazást ad az érintett tagállam(ok)nak, hogy az uniós jogtól eltérő védintézkedéseket hozzon. Ez megvalósulhat folyamatos uniós kontroll mellett (ilyenkor eseti felhatalmazásra is sor kerül), de bizonyos esetekben csak utólagos revíziós jogot tart fenn magának az EU. Ha a közpolitikai döntéshozatal sajátosságait (például a Tanácsban a tagállami érdekérvényesítés lehetőségét) figyelmen kívül hagyva, tulajdonképpen *az Unió a ráruházott hatáskörökről mond le – rendkívüli esetekben, feltételekhez kötve és minden esetben az utólagos felülvizsgálat jogát fenntartva*. Feltételezhetően a rendkívüli helyzetek gyors kezelése miatt pedig mind a mai napig kimarad a védintézkedések uniós döntéshozatali procedúrájából az Európai Parlament. A fizetési nehézségek és a

fizetési válság esetein kívül az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés a tagállamok közötti mennyiségi korlátozások megszüntetése kapcsán,[968] a tőkeműveletek liberalizációja kapcsán,[969] a versenyszabályok területén (dömpingtevékenységek kapcsán),[970] a kereskedelempolitikában,[971] valamint egyes gazdasági ágazatok súlyos nehézsége esetén[972] adott lehetőséget védintézkedések meghozatalára a tagállamok számára. Ezen védintézkedések irányulhattak a többi tagállam vagy harmadik állam irányába is. A későbbiekben ezek köre módosult, aminek több oka is lehetett. Ilyen ok például, hogy maga a védintézkedés átmeneti időre szólt (például az egyes gazdasági ágazatok nehézségeit kezelő védintézkedést hatályon kívül helyezte az Amszterdami Szerződés). Emellett új közösségi, illetve uniós szakpolitikák megjelenésével bővült is a védintézkedések köre (pl. fogyasztóvédelem, környezetvédelem terén), egyes védintézkedések szabályai pedig azért alakultak át, mert adott közpolitikai terület kizárólagos közösségi hatáskörbe került (így a tőkemozgások által okozott nehézségek esetén immáron az Unió jogosult védintézkedésre harmadik államokkal szemben). A védintézkedések közül így olyannal is találkozhatunk, amely nem megosztott vagy kiegészítő, hanem kizárólagos uniós hatáskörbe kerülő politika vonatkozásában is megmaradt. Az alábbiakban a védintézkedések közül azon eseteket vizsgálom, amelyeket a gazdaság- és monetáris politikai kooperáció keretében szabályoz a Szerződés: az EUMSz 143. cikk (3) bekezdésében meghatározott, fizetési mérleg egyensúlyhiányából vagy a deviza típusából adódó nehézségek esetén, valamint az EUMSz 144. cikkében szabályozott, hirtelen fizetési válság esetén alkalmazható védintézkedéseket. Ezen védintézkedéseket már az EGK létrehozásáról szóló Római Szerződés is szabályozta (RSz 108. cikkének (3) bekezdése és 109. cikk). A Maastrichti Szerződés a közös valutát bevezető tagállamokat kivonta ezen szerződéses rendelkezés szabályai alól is, további érdemi változást más későbbi szerződésmódosítás nem eredményezett.

Az EUMSz 143. cikkének (3) bekezdése értelmében *a Bizottság védintézkedések megtételére hatalmazhatja fel a tagállamot*, amennyiben a Tanács mérlegelési jogkörével élve elutasítja a Bizottság által ajánlott kölcsönös segítségnyújtást, vagy ha

[968] RSz 37. cikk (3) bekezdés második francia albekezdés.
[969] RSz 73. cikk.
[970] RSz 91. cikk.
[971] RSz 115. cikk.
[972] RSz 226. cikk.

az eddigi intézkedések és a kölcsönös segítségnyújtás nem elégségesek a nehézségek kezelésére. A Bizottság ennek keretében jogosult a védintézkedés feltételeinek és részleteinek meghatározására is. A Tanács csupán utólag változtathatja meg, illetve vonhatja vissza a Bizottság által adott és meghatározott felhatalmazást. Ezen *kivételes esetekben alkalmazott uniós döntéshozatali eljárás, a fordított döntési mechanizmus* amellett, hogy a gyors és hatékony uniós beavatkozás lehetőségét teremti meg, széles hatáskörrel ruházza fel a Bizottságot. Látnunk kell azonban, hogy ezen védintézkedések meghozatala ultima ratioként, végső esetben merülhet fel. A Bizottságnak a döntés meghozatalakor figyelemmel kell lennie a világkereskedelmi jog vonatkozó előírásaira, az uniós joggal való belső összhangra (értve ezalatt például az uniós kereskedelempolitika szabályait), valamint tekintettel kell lenni a meghozandó védintézkedések hatásaira mind uniós, mind tagállami szinten.

Az EUMSz 144. cikke keretében szabályozott védintézkedés több szempontból is eltér az EUMSz 143. cikk (3) bekezdése szerint alkalmazható védintézkedéstől. A 144. cikk értelmében ugyanis egyedi uniós felhatalmazás nélkül hoz adott tagállam védintézkedést. Ennek a lehetőségét azért biztosítja az EU, mert ténylegesen, hirtelen és erősebb sokkhatással lép fel fizetésimérleg-válság az érintett tagállamban, amely kapcsán haladéktalanul nem kerül sor közvetlenül a válság kezelésére irányuló, a 143. cikk (2) bekezdése szerinti tanácsi határozathozatalra, a gyors tagállami reakció pedig a válság által gerjesztett negatív externális hatások továbbterjedését akadályozhatja meg, illetve csökkentheti. Az EUMSz 144. cikkben szabályozott védintézkedés keretében a Szerződés ezért *feljogosítja a válsággal érintett tagállamot az uniós gazdaságpolitikai koordináció nélküli védintézkedések meghozatalára*. Ehhez viszont *feltételeket szab,* melyek: elővigyázatosságból szükséges védintézkedések lehetnek, csak a lehető legkisebb zavart okozhatják a belső piac működésében és nem haladhatják meg a feltétlenül szükséges mértéket, továbbá a védintézkedés meghozataláig azokról kötelesek tájékoztatni a többi tagállamot és a Bizottságot. A feltételek tulajdonképpen az arányosság elvét, a védintézkedés ultima ratio jellegét és a belső piac kiemelt védelmét biztosítják. Az EUMSz 144. cikkében a fentiek szerint a védintézkedés tehát előzetes uniós koordináció és egyedi felhatalmazás nélkül valósulhat meg, de annak általános kereteit meghatározza a jogalkotó. Emellett az utólagos felülvizsgálati jogkör intézményével további eszközzel biztosítja szerepét az EU, hiszen a Tanács a Bizottság ajánlását és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal való konzultációt követően (az

érintett tagállam részvételével tartott ülésén) határozhat a meghozott védintézkedések módosításáról, felfüggesztéséről vagy eltörléséről.

A *védintézkedéssel szemben* további, részben *szerződésen kívüli biztosítékként* szolgál a fizetési nehézségek uniós szintű kezelését szolgáló középtávú pénzügyi mechanizmus szabályrendszere. A mechanizmust szabályozó 1969/88/EGK tanácsi rendelet és az ezt hatályon kívül helyező 332/2002/EK tanácsi rendelet 4. cikke ugyanis egyaránt arról rendelkezik, hogy ha a mechanizmus keretében sor kerül a pénzügyi támogatás nyújtására és az alatt az EUMsz 144. (illetve a 2002-es rendelet szerint a 120.) cikke szerint a válsággal érintett tagállam a tőkemozgásokra első ízben vagy ismételten korlátozásokat vezet be, akkor a pénzügyi támogatás feltételeit és szabályait a Szerződés 143. (illetve az akkori 119.) cikke szerint ismételten meg kell vizsgálni. A rendeletek 4. cikke több szempontból is meghatározó. Az EUMSz 143. és 144. cikkének viszonyát tekintve arra mutat rá, hogy bár a Szerződés kizárja a fizetésimérleg-válság közvetlen kezelésére irányuló tanácsi határozat meglétét, ez a feltétel azonban nem zárja ki, hogy a Szerződés 143. cikke szerinti kölcsönös segítségnyújtásra korábban sor kerüljön és ezáltal az uniós gazdaságpolitikai koordináció keretében hozott intézkedések végrehajtása folyjon a tagállami védintézkedésekkel egy időben. Az, hogy ezen intézkedések között nevesíti a pénzügyi támogatás nyújtását, valamint a fenti esetekben előírja a pénzügyi támogatás feltételeinek és szabályainak a Szerződés 143. cikke szerinti felülvizsgálatát, *igazolja azt a megállapításom, miszerint a középtávú pénzügyi mechanizmus a kölcsönös segítségnyújtás keretében megvalósuló intézkedés.* A Szerződés két cikke közötti kapcsolatot erősíti, hogy a 144. cikk értelmében a tagállami védintézkedésről szóló bizottsági tájékoztatást követően a Bizottság javaslatot nyújthat be a Tanácsnak a Szerződés 143. cikke szerinti kölcsönös segítségnyújtásra.

Az EUMSz 143. cikk (3) bekezdése és a 144. cikk értelmében a gazdaságpolitika keretében szabályozott, fizetési nehézségek esetén alkalmazható tagállami védintézkedések vagy a Bizottság felhatalmazásával vagy anélkül, utólagos tanácsi kontroll keretében valósulhatnak meg, akár a többi tagállammal szemben is. Az uniós gazdaságpolitikai együttműködés keretében szabályozott, az EUMSz 143. cikk (3) bekezdésében és a 144. cikkben meghatározott kivételes jellegű védintézkedések egymáshoz képest is eltéréseket mutatnak, valamint a Szerződés más rendelkezéseiben meghatározott védintézkedésekhez képest is egyedi vonásokkal bírnak.

A továbbiakban azt vizsgálom, hogy a középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus, amely rendszertanilag a kölcsönös segítségnyújtáshoz kapcsolódik, milyen esetleges

sajátosságokat, további ellentmondásokat mutat a stabilizációs célú rendkívüli intézkedések vonatkozásában.

3.3 A középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus aktiválása

(Magyarország esettanulmánya)

A jelenlegi középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus nem előzmények nélküli intézmény. Elsőnek 1971-ben állítottak fel a Közösség keretében középtávú pénzügyi támogatási mechanizmust, a mechanizmus közvetlen jogelődjeként pedig az 1969/88/EGK tanácsi rendelet által létrehozott, a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatást nyújtó egyedi mechanizmus tekinthető. Az 1988-as mechanizmus keretében 1988-tól lehetőség volt a Közösség tagállamai számára fizetési mérlegük romlása esetén visszatérítendő középtávú pénzügyi támogatás nyújtására. Az eszköz utolsó aktiválására 1993-ban került sor, amikor Olaszország 8 milliárd euró összegű hitelkeretet kapott, de a fizetési mérlegében bekövetkező javulás miatt annak csak két részletét, 4 milliárd euró összegű kölcsönt vett igénybe.[973] 1999. január 1-jétől a valutaövezethez csatlakozó tagállamok többé már nem voltak jogosultak a középtávú pénzügyi támogatásra,[974] ami a jogosult tagállamok számának lényeges csökkenéséhez vezetett. Ehhez képest kicsit megkésve, 2002-ben újraszabályozták a mechanizmust. Bár figyelemmel kellett lenni az Európai Unió közeli bővítésére is, az újraszabályozott eszköz hitelplafonját 16 milliárd euróról 12 milliárd euróra csökkentették.

Az Európai Unió egyik sajátos jogintézménye a 332/2002/EK tanácsi rendelet által létrehozott középtávú pénzügyi mechanizmus. A mechanizmus keretében az euróövezeten kívüli tagállamok fizetési mérlegéhez nyújtható középtávú, visszatérítendő pénzügyi támogatás, ha valamelyik tagállam fizetési mérlegének egyensúlyhiányából vagy a rendelkezésre álló deviza típusából adódóan nehézségekkel küzd vagy azok bekövetkezése komolyan fenyegeti. A támogatás fedezetét az Európai Unió nevében a Bizottság által a tőkepiacokon vagy pénzügyi intézményektől felvett hitelek biztosítják. A rendelet preambuluma alapján az EKSz 119. cikkének 1. és 2. bekezdése (jelenleg EUMSz 143. cikk) a kölcsönös segítségnyújtás megvalósulásának formáit bár exemplifikatív meghatározza, „nem határozza meg a kölcsönös segítség nyújtásának eszközét”. Így a mechanizmus létrehozásának jogalapjaként az EKSz 308.

[973] COM(2005)331, 3.
[974] COM(2005)331, 1.

cikke (jelenleg EUMSz 352. cikke) szolgált. A 332/2002/EK tanácsi rendelet által létrehozott középtávú pénzügyi mechanizmus már 2002. óta hatályban van, azonban első aktiválására 2008 novemberében került sor Magyarország vonatkozásában.

A Tanács rendkívül gyors átfutási idővel reagált a magyar pénzügyi piacokra 2008. október eleje óta nehezedő nyomásra. A 2009/103/EK tanácsi határozatban döntött a kölcsönös segítség nyújtásáról, ezzel egyidejűleg a 2009/102/EK tanácsi határozatban a *Magyarországnak* nyújtandó középtávú pénzügyi támogatásról.

Magyarország 2008 novemberében összességében 19 milliárd euró összegű hitelnyújtásra kapott kötelezettségvállalást három nemzetközi szervezettől. Egyrészt a Nemzetközi Valutaalap vállalt – a 2008. november 6-án elfogadott készenléti hitelmegállapodással alátámasztott – kötelezettséget 10,5 milliárd amerikai dollár összegben (SDR), ami hozzávetőlegesen 12,5 milliárd euró, másrészt a Világbanktól kapott 1 milliárd euró összegű hitelt, harmadrészt pedig az Európai Közösségtől a középtávú pénzügyi mechanizmus keretében 6,5 milliárd euró középtávú hitelt.[975] Azonban ez a hitelcsomag jóval több, mint visszatérítendő támogatás. Mind a Nemzetközi Valutaalap (továbbiakban IMF), mind az Európai Közösség (illetve Európai Unió) a hitel nyújtását szerződésben rögzített gazdaságpolitikai feltételek nyújtásától tette függővé! Az EU a pénzügyi támogatást a magyar kormány által 2008 októberében elfogadott átfogó gazdaságpolitikai programhoz nyújtotta, melyet az IMF-hitelkonstrukció is támogatott.

Az Európai Unió a 6,5 milliárd euró összegű és legfeljebb ötéves átlagos futamidejű középtávú hitelt 2 éven belül, négy részletben nyújtotta. A hitel nyújtásáról a döntést a Tanács hozta meg a már említett 2009/103/EK és 2009/102/EK tanácsi határozatok keretében. Ezt követően került sor a Bizottság és a magyar hatóságok (a Magyar Köztársaság nevében a Pénzügyminisztérium és a Magyar Nemzeti Bank) között az egyetértési megállapodás megkötésére, melyben a részletek nyújtásának konkrét gazdaságpolitikai feltételeit határozták meg. A részletes pénzügy(technika)i feltételeket a hitelmegállapodásban rögzítették. Az első részlet összege 2 milliárd euró, melyet 2008. december 9-én folyósítottak, miután a hitelmegállapodást 2008. november 19-én megkötötték és teljesültek a 2009. évi költségvetéssel kapcsolatban megállapított

[975] Egyetértési megállapodás az Európai Közösség és Magyarország között, 2009, 1. Forrás: http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/eu/hitelmegallapodas/hungary_mou_for_signature_hu_final_081119.pdf (2011.02.20.)

feltételek. Ezt követően a magyar hatóságok teljesítési nyilatkozatok formájában készítettek jelentéseket a feltételek teljesüléséről, a Bizottság szolgálatai pedig – az IMF munkatársaival közösen – elvégezték, illetve elvégzik[976] a program ellenőrzését (az első ellenőrzésre 2009 februárjában került sor). Az egyes részletek folyósítása a gazdaságpolitikai program végrehajtásán alapul, és attól függ, hogy az egyetértési megállapodás 1. sz. Mellékletében meghatározott konkrét gazdaságpolitikai feltételek megvalósításának előrehaladását a Bizottság kedvezőnek értékeli-e. Mivel a makrogazdasági előrejelzésekhez képest nagyobb visszaesést okozott a válság, az egyetértési megállapodás kiegészítésére többször is sor került[977] – változtatva az elvárt gazdaságpolitikai feltételeken is. A gazdaságpolitikai feltételek keretében a fiskális és struktúrapolitika, valamint a pénzügyi piacok kapcsán fogalmaztak meg elvárásokat. Milyen reformintézkedésekre vonatkozó elvárások meghatározására került sor? A fiskális politika kapcsán alapvetően a költségvetési konszolidáció, a kiadáscsökkentés és a költségvetési irányítás reformja terén, a strukturális reformok kapcsán a foglalkoztatásra és a nyugdíjrendszerre vonatkozóan, a pénzügyi piacok kapcsán pedig a bankszektor stabilitása, a pénzügyi szektor szabályozása és felügyeleti reformja terén meghozandó intézkedések lettek a hitelrészletek folyósításának feltételeként meghatározva.

A Tanács középtávú hitel folyósításáról rendelkező 2009/102/EK határozatának 2. cikke értelmében a Bizottság a támogatást Magyarország kötelezettségvállalásaival és a Tanács ajánlásaival összhangban kezeli, különösen a nemzeti reformprogram végrehajtása, a konvergenciaprogram és a túlzott hiány esetén követendő eljárás összefüggésében.[978] A túlzott hiány esetén követendő eljárás során kiadott tanácsi ajánlások Magyarország általi betartásának rendszeres felülvizsgálata és a konvergencia program összefüggésében kerül tehát sor a gazdaságpolitikai feltételek előírására és azok betartásának vizsgálatára.[979]

A hazánk számára folyósított nemzetközi hitel és annak jogszabályi keretei (a tanácsi határozatok, valamint az Európai Közösség és a Magyar Köztársaság között létrejött

[976] A Bizottság, az Európai Csalás Elleni Irodával és az Európai Számvevőszékkel együtt jogosult saját ügynököket vagy megfelelő felhatalmazással rendelkező ügynököket küldeni ellenőrzések lefolytatása céljából, amíg a hitel teljes egészében visszafizetésre nem kerül. Erről részletesebben lásd: Egyetértési megállapodás az Európai Közösség és Magyarország között, 2009, 3.

[977] A három kiegészítés vonatkozó hazai joganyagai: 67/2009. (IV.2.) Kormányrendelet, az 1080/2009. (V. 29.) Kormányhatározat, valamint a 103/2009. (XII. 11.) ME határozat.

[978] A Tanács 2009/102/EK határozata, 6. o.

[979] A Tanács 2009/103/EK határozata, 7. o.

egyetértési megállapodás és azok kiegészítései) *több szempontból is tanulságosak* vizsgálataim szempontjából:

Ad 1) Egyrészt a Tanács 332/2002/EK rendelete által létrehozott, az euróövezeten kívüli tagállamok fizetési mérlegéhez kapcsolódó középtávú pénzügyi támogatási *mechanizmus első aktiválására került sor*, melynek keretében hazánk visszatérítendő középtávú támogatásban részesült.

Ad 2) A mechanizmus keretében nyújtott hitel fedezetét a Bizottság által a Közösség (immáron az Unió) nevében a tőkepiacon vagy a pénzügyi intézményektől felvett kölcsön képezi.[980] Látnunk kell tehát, hogy *nem a tagállamok által történő közvetlen finanszírozásról van szó*. Ennek egyik – a Tanács 332/2002/EK rendeletének preambulumában nevesített – oka, hogy a hitelek potenciális kedvezményezetteinek száma és az azokat finanszírozni képes országok száma között szembeszökő az aránytalanság. Másrészt a 332/2002/EK rendelet jogalapjaként megjelölt EKSz 308. cikk (jelenleg EUMSz 352. cikk) kizárólag a tőkepiacokon, de nem a többi tagállam által nyújtott pénzeszközökből finanszírozott közösségi hitelek nyújtásáról rendelkezik. A mechanizmus keretében nyújtott hitel tehát közösségi *(uniós) költségvetésen kívüli forrás igénybevételét jelenti*. Kérdésként merülhet fel, hogy ez miért éri meg jobban a hitelt kérő tagállamnak, hisz a tőkepiacokon ő maga is vehet fel hitelt. Ennek leginkább az lehet a magyarázata, hogy a visszatérítendő támogatásért folyamodó tagállam hitelminősítési besorolása kedvezőtlen, ő maga drágábban tudna a tőkepiacokon, hitelintézeteknél hitelt felvenni. Ennek viszont ára van, ami nem más, mint a többletfeltételek teljesítése által a gazdaságpolitikai szuverenitás csorbulása – még ha átmeneti időre is.

Ad 3) A hitelkeret több nemzetközi szereplő együttes közreműködésével lett rendelkezésre bocsátva. Magyarországgal nemcsak az Európai Közösség, hanem a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank is kötött hitelmegállapodást. Ezáltal a *nemzetközi pénzügyi jog különböző dimenzióinak összekapcsolódására került sor* (értve ezalatt az EU aspektusából az integrációs pénzügyi jogi sajátosságok megjelenését, az IMF és a Világbank relációjában pedig az államközi szervek nemzetközi pénzügyi jogi aktusait, hazánk kapcsán pedig a vonatkozó rendelkezések hatását a nemzeti pénzügyi jog szabályrendszerére). Mind az Európai Közösség (Európai Unió), mind a Nemzetközi Valutaalap hitelnyújtása a magyar kormány által elfogadott új

[980] A Tanács 332/2002/EK rendelete, Preambulum (14) bekezdés, 2. cikk.

gazdaságpolitikai program végrehajtásán alapul, amelyet Magyarország a következő konvergencia programjába is beemelt.

Ad 4) Az Európai Unió a hitelnyújtás gazdaságpolitikai feltételeinek kialakítása, valamint annak végrehajtásának ellenőrzése során egyaránt *tekintettel volt a túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás keretében hozott tanácsi ajánlásokra*. Ez részben ésszerű, hiszen az Európai Unió Tanácsa Magyarország gazdaságpolitikáját rendszeresen vizsgálja. Ennek keretet ad a magyar konvergencia program naprakésszé tett változatának és a nemzeti reformprogram (Nemzeti Lisszaboni Akcióprogram) végrehajtásának az éves felülvizsgálata, valamint a túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás során kiadott tanácsi ajánlás magyarországi betartásának rendszeres felülvizsgálata és a konvergencia jelentés.[981] Másrészt figyelemre méltó is, hiszen ezáltal *sajátosan keveredik a túlzott hiány eljárás és a hitelnyújtás feltételrendszere*. A két feltételrendszer kikényszeríthetősége azonban merőben más alapokon nyugszik. A túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás, mivel hazánk euróövezeten kívüli tagállam, „csupán" gazdaságpolitikai ajánlások meghozatalával és azok nyilvánossá tételével, valamint végső esetben a Kohéziós Alap támogatásaira jogosult tagállamok esetében (pl. hazánk) az alap támogatásainak felfüggesztésével szankcionálható. (Az euróövezethez tartozó tagállamok esetében szankció kiszabására is sor kerülhet, amely többek között lehet pénzbírság is.) A túlzott hiány esetén alkalmazott eljáráshoz képest a hitelnyújtás erősebb ösztönző erővel bír a diktált gazdaságpolitikai feltételek teljesítése terén. Amennyiben ugyanis Magyarország nem teljesíti az adott szakaszra előírt feltételeket, nem kerül sor a hitel következő részletének nyújtására. A hazánk ellen 2004 júliusában indult, túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás[982] más szempontból is párhuzamba állítható a hitelnyújtással. Mind a már folyamatban lévő eljárás alakulása, mind magának a hitelkeretnek a rendelkezésre bocsátása szoros összefüggésben van a 2008 második felében eszkalálódó pénzügyi, gazdasági válsággal. A túlzott hiány eljárás keretében a válság hatására 2011-re tolták ki az GDP-hez viszonyított államháztartási hiány 3%-os szintjének elérését, magára a hitelnyújtásra pedig a válság miatt a magyar fizetési mérleg egyensúlyát fenyegető komoly veszély miatt került sor.

Megjegyezhető végül, hogy a válság miatt nemcsak Magyarország szorult az Unió és az IMF által finanszírozott hitelfelvételre, nem sokkal később más euróövezeten kívüli

[981] A Tanács 2009/103/EK határozata, Preambulum (3) bekezdés.
[982] Hazánk kapcsán a túlzott hiány fennállását a Tanács 2004/918/EK határozata állapította meg.

tagállamok is (így Lettország és Románia is). Emiatt a mechanizmus 12 milliárd eurós hitelkeretét többször is felemelték (a Tanács 1360/2008/EK rendelete 25 milliárd euróra, majd a Tanács 431/2009/EK rendelete 50 milliárd euróra.)

A magyarországi hitelkeret elemzésének eredményeképpen megállapítható, hogy a Tanács 332/2002/EK rendeletével létrehozott mechanizmus jelentősége abban rejlik, hogy az Európai Közösség (a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta az Európai Unió) nevében az Európai Bizottság a tőkepiacokról vagy pénzügyi intézményektől hitelt vesz fel, majd annak az euróövezeten kívüli tagállamok részére történő folyósítását egyetértési megállapodásban rögzített gazdaságpolitikai feltételek teljesítésétől teszi függővé. A Bizottság által felvett, közösségi (uniós) költségvetésen kívüli keretekből finanszírozott hitel euróövezeten kívüli tagállamok által történő igénybevételéről van tehát szó, a Közösség (Unió) által meghatározott gazdaságpolitikai feltételek előírásával egyidejűleg! Míg az uniós acquis értelmében az Európai Uniónak nincs hatásköre a tagállamok adó- és struktúrapolitika terén interveniálni, addig a nemzetközi jogrendszer eszközeit segítségül hívva a Szerződésben meghatározottakhoz képest a tagállami hatáskörökben maradó gazdaságpolitikára nagyobb befolyással bír. Mivel hazánk a hitelkeret ideje alatt (is) a túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás hatálya alatt állt, amely kapcsán már tanácsi ajánlások megfogalmazására is sor került, *az EU a túlzott hiány eljárás elégtelenségeit tudta eredményesebben kezelni a középtávú pénzügyi mechanizmus aktiválásával*. Ezt fémjelzi az is, hogy a tanácsi ajánlások teljesítése előfeltételét képezte a további hitelrészletek folyósításának. Ezen konstrukció gyengesége a kezelt helyzet kivételessége, eseti jellege és átmeneti, viszonylag rövid időszakot (alapvetően a részletek folyósításának szakaszát) átölelő volta.
A középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus aktiválása kapcsán végeredményeképp elmondható, hogy az *uniós támogatáspolitika és az uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció sajátos ötvözete jött létre, amely érdekes színfoltját képezi a nemzetközi pénzügyi jognak is.*

3.4 Konklúzió

A válság hatására felszínre került stabilizációs szerepeket erősítik a vis maior esetekre, valamint az ellátási és a fizetési nehézségek rendkívüli eseteire vonatkozó szerződéses rendelkezések. A vis maior esetek kapcsán az EUMSz 122. cikkének (2) bekezdése alapján valamennyi tagállam számára nyújtható uniós támogatás gazdaságpolitikai feltételek meghatározásával. Emellett azonban a szabályozás inkoherenciája fedezhető fel, ha a rendkívüli helyzetek uniós szintű kezelésének szabályrendszerét és a másodlagos jogalkotás által létrehozott pénzeszközöket is vizsgálataink hatókörébe vonjuk.

A fizetési nehézségek kezelésének közösségi eszközei már a Római Szerződések megkötésekor lehetőséget biztosítottak arra, hogy komplex, nemzetközi pénzügyi jogi kapcsolatrendszer jöjjön létre a Közösség, a tagállamai és nemzetközi szervezetek között. A kölcsönös segítségnyújtás keretében a Szerződés egyrészt a Breton Woods-i árfolyamrendszer keretében a tagállamok, valamint a Nemzetközi Valutaalap és a Világbank együttműködését ismerte el a közösségi elsődleges jog szintjén, másrészt az ilyen együttműködésekre korlátozott mértékben kiterjesztette a hatáskörét. Emellett a Szerződés a tagállamok egymással szembeni kölcsönnyújtása tekintetében részben döntéshozatali, részben koordinatív szerepekkel ruházta fel a Közösséget. A kölcsönös segítségnyújtás ezen formájából fejlődött ki másodlagos jogi szinten a középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus azon szabályrendszere, amikor már a Közösség (nevében a Bizottság) által felvett hitelek biztosították a fedezetét a fizetési nehézségekkel küzdő tagállamok pénzügyi segítségnyújtásának. Álláspontom szerint a hitelmechanizmus a kölcsönös segítségnyújtás keretében megvalósuló intézkedés, akkor is, ha a mechanizmust szabályozó 332/2002/EK tanácsi rendelet a Szerződés ezen cikkét nem jelöli meg elsődleges jogalapként.

A kölcsönös segítségnyújtással kapcsolatos elsődleges és másodlagos jogi aktusok több esetben ellentmondásosak, melynek legfőbb oka az elsődleges jogi szabályozás elégtelensége és az ebből kifolyólag meglévő joghézagok, átfedések. Az EUMSz 136. cikkének módosítása pedig nem kezeli ezen elégtelenségeket teljes körűen, még ha az euróövezethez tartozó tagállamok számára megfelelő elsődleges jogalapot is képez pénzügyi támogatás nyújtására. Álláspontom szerint nagyobb koherenciát biztosítana, ha valamennyi tagállam vonatkozásában elsődleges jogalapot biztosítva tennék lehetővé

egy újraszabályozott kölcsönös segítségnyújtás keretében az uniós pénzügyi segítségnyújtást.

A fizetési nehézségek esetén meghozható védintézkedések pedig egy visszafordított felhatalmazásnak tekinthetők, hiszen ezen esetekben az EU a ráruházott hatáskörökről mond le a tagállamok javára – mégha feltételekhez kötve is teszi ezt. Bár az EUMSz 144. cikke keretében szabályozott védintézkedés több szempontból is eltér a 143. cikk (3) bekezdése szerint alkalmazható védintézkedéstől, mindkét védintézkedésre – a fizetési nehézségek kezelésének gyors és hatékony megvalósulása érdekében – az eljárásjogilag kivételesnek tekinthető fordított döntéshozatali mechanizmus keretei között kerülhet sor. A fordított döntéshozatali metódus tehát már a Római Szerződésben kialakított eljárásmód, amelyet a 2011-es gazdaságpolitikai reformok is alkalmaztak a többoldalú felügyelet és a túlzott hiány és makrogazdasági egyensúlytalanság esetén alkalmazott eljárások során kiszabható szankció meghozatalakor.

A gazdaságpolitikai koordináció keretében a fizetési nehézségek uniós kezelése rendkívüli esetekben merülhet fel, a védintézkedések alkalmazása pedig ultima ratio jellegű. Fontos hangsúlyozni tehát, hogy a gazdaságpolitika így kialakult szabály- és eszközrendszerének alkalmazása kivételes kell, hogy legyen. Ezt nemcsak a vonatkozó szerződéses rendelkezések igazolják, hanem akkor is megállapítható, ha azokat a gazdaságpolitikai koordináció rendszerébe elhelyezve vizsgáljuk. Mivel az Unió a többoldalú felügyelet keretében rendszeresen informálódik és nyomon követi a tagállamok gazdaságának alakulását, a fizetési nehézségek uniós szintű kezelése kivételesnek mondható. Az uniós felhatalmazás nélküli tagállami védintézkedések esete pedig a legvégső megoldásnak tekinthető. Ezen esetek azonban nemcsak a tagállami szükséghelyzeteket kezelik, hanem másra is rávilágítanak. Ha a többoldalú felügyeletet a korai jelzőrendszernek tekintjük, a túlzott hiány eljárást pedig figyelmeztető jelzésnek, akkor a fizetési nehézségek esetei, különösen a védintézkedések meghozatala vészjelzésnek tekinthető az EU számára a gazdaságpolitikai koordináció hiányosságaira tekintettel. *Ezért ha ezen eszközök alkalmazására sor kerül, szükségszerűvé válhat az uniós gazdaságpolitikai koordináció diszfunkcióinak, mint uniós szintű kormányzati kudarcoknak a kezelése is.*

Az előzőekben láthattuk, hogy a 332/2002/EK tanácsi rendelet által újraszabályozott középtávú pénzügyi mechanizmus első aktiválása (azaz a hazánk általi igénybevétele) is jól mutatja a többoldalú felügyelet és a túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás jelzőrendszereinek, mechanizmusainak defektusait is – a válság csak felerősítette ezen

elégtelenségek következményeit, hatásait. Ezen hiányosságok is hozzájárultak ahhoz, hogy újraszabályozásra került a pénzügyi piacok felügyeletének és a gazdaság- és költségvetési politikai együttműködésnek a szabályrendszere.

Megállapítható végül, hogy a stabilizációs célú gazdaságpolitikai eszközök uniós szabályrendszere rendszertanilag nem egységesen kezelt, azok strukturálása, rendezése és bővítése álláspontom szerint továbbra is szükséges lenne az aszimmetrikus gazdasági sokkok kezelése céljából.

ÖSSZEGZÉS

Kutatásaim tárgya az Európai Unió, mint sajátos regionális gazdasági integráció, amelyhez kapcsolódóan az Európai Unió keretében megvalósuló regionális gazdasági integráció egyes pénzügyi jogi aspektusainak feltárása volt a célom. Kutatásaim során az Európai Uniót a nemzetközi pénzügyi jog dimenziójában vizsgáltam.

Ahhoz, hogy kutatásaim koordinátái pontosak legyenek, a *nemzetközi pénzügyi jog sajátosságainak meghatározása* előfeltétel volt. A nemzetközi pénzügyi jog területén korszakváltás figyelhető meg a 20. század második felétől. A pénzügyi jog egyik sajátos szegmenseként a nemzetközi pénzügyi jog kutatási területei szignifikánsan kitágultak, belső tagozódása kapcsán bővülésnek, de átrendeződésnek és hangsúlyeltolódásnak is tanúi lehetünk. Az integrációk belső pénzügyi jogi sajátosságai az intraintegrációs pénzügyi jog, külső gazdasági kapcsolatainak pénzügyi jogi manifesztumai pedig az interintegrációs pénzügyi jog tárgyát képezik. Az integrációk karaktereinek, szabályainak változása, fejlődése pedig az integrációs pénzügyi jog dinamikáját, bővülő területeit adhatja. Az integrációs pénzügyi jog sajátosságainak meghatározását egyes közpénzügyi elméletek is elősegítik, melyek közül kutatásaim során a fiskális föderalizmus elméletét hívtam segítségül.

A gazdasági integráció különböző formáinak kutatásakor a vonatkozó elméletek vizsgálatát elsődlegesen a rendszertani elhelyezés, az ok-okozati összefüggések és a lehetséges ellentmondások meghatározása érdekében végeztem. Ezen kutatások eredményét is felhasználva arra törekedtem, hogy adott integrációs forma pénzügyi jogi sajátosságait az Európai Unió belső és külső gazdasági kapcsolatrendszere vonatkozásában is meghatározzam, ezáltal feltárva, illetve pontosítva az integrációs pénzügyi jog kapcsolódó elemeit.

A kereskedelmi kapcsolatokban kialakított jogintézmények a gazdasági integrációs formákon kívüli képződményként is megjelenhetnek. Az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció kereskedelempolitikai interakciói azonban már az integrációk pénzügyi jogának részét képezik. A kereskedelempolitikával összefüggésben működtetett preferenciális kereskedelmi rendszerhez kapcsolódóan is kiemelt pénzügyi jogi relevanciájú az *EU nemzetközi fejlesztéspolitikája*, amely keretében a forrásallokáció egy többcsatornás finanszírozási mechanizmuson keresztül valósul meg.

Egyrészt az Európai Fejlesztési Alapból kizárólag fejlődő országok (azon belül elsődlegesen az ACP országok) támogatására kerül sor, másrészt az Európai Unió költségvetéséből csaknem kétszer akkora összegű támogatás allokációja valósul meg differenciáltabb kereskedelmi és együttműködési kapcsolatok finanszírozása céljából, több pénzeszközön keresztül. Az Európai Fejlesztési Alapból és az Unió többéves pénzügyi keretéből nyújtott támogatások döntési, eljárási és elszámolási szabályai több esetben eltérnek, a támogatások között pedig átfedések vannak. Szükségesnek tartom az uniós nemzetközi fejlesztéspolitika terén az Európai Fejlesztési Alap ciklusának az uniós költségvetés ciklusához való igazítását, szabályrendszerük összehangoltabb kialakítását, az uniós költségvetésen belüli külpolitikai támogatások rendszerének egyszerűsítését, koncentrációjának növelését. Ezek alapvetően másodlagos jogi, strukturális átalakítások, nem járnak többletfinanszírozási igénnyel, ezért álláspontom szerint a 2014-2020 közötti többéves pénzügyi keret vitája, elfogadása lehetőséget biztosít e reformoknak. Az uniós külpolitika komplex, többcsatornás finanszírozási rendszere – az egyes országok, országcsoportok támogatása más országokkal és nemzetközi szervezetekkel való közös finanszírozás útján – erősíti a különböző kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat, illetve gazdagítja a nemzetközi pénzügyi jog szabály- és eszközrendszerét.

A gazdasági integráció hagyományos formái között említhető a szabadkereskedelmi övezet és a vámunió. A szabadkereskedelmi övezet formájának vizsgálata az EU külkapcsolati rendszerében releváns. Az Európai Közösségek és az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) között már 1977-ben az ipari termékek vonatkozásában szabadkereskedelmi övezet jött létre. Azóta az EU és az EFTA a gazdasági integráció különböző lépcsőfokait egyidejűleg, bizonyos szempontból részlegesen megvalósító, sajátos együttműködési formákat alakított ki. Bár Svájc nem tagja az 1994-től működő, a közös piacot kiépítő Európai Gazdasági Térségnek, közvetve, illetve közvetlenül valamennyi EFTA tag részesedik az EU keretében kialakított belső piacból származó előnyökből, ezért ennek ellentételezéseként pénzügyi mechanizmusokat finanszíroznak. *Az EGT államai közötti együttműködés* egyik *egyedi vonása*, hogy egy kormányközi együttműködésen alapuló és szabadkereskedelmi övezet keretei között működő gazdasági integráció (az EFTA) egy több szempontból szupranacionális jellegű, a gazdasági integrációk új formáit is kiépítő (belső piac, GMU) integrációval (az EU-val) közösen alkot egy belső piaci integrációt (még ha a belső piac kiépítése néhány esetben korlátolt is). Ezen együttműködésnek pedig a

finanszírozási mechanizmusok olyan pénzügyi eszközei, amelyek keretében Unión kívüli államok egyes uniós tagállamok számára nyújtanak kohéziós célú támogatást. Az EGT államok a kezdetekben (az 1994-1998 közötti időszakban) egy pénzeszköz által, jelentős részt az Európai Beruházási Bankon keresztül folyósított visszatérítendő támogatást nyújtottak – alapvetően a Kohéziós Alap kiemelt céljait és kedvezményezett uniós országait preferálva. Az 1999-2003 közötti időszakban már kizárólag vissza nem térítendő támogatások nyújtására került sor, melyek összege megduplázódott. A 2004-2009, valamint a 2009-2014 közötti időszakban az EGT Finanszírozási Mechanizmus mellett már a Norvég Finanszírozási Mechanizmus keretében is rendelkezésre bocsátottak támogatásokat vissza nem térítendő formában. A két legutóbbi támogatási ciklusban a kedvezményezett államok és a támogatás összege is megnőtt, a támogatott célok pedig immáron inkább komplementerei a Kohéziós Alap prioritásainak. Svájc a *Svájci Hozzájárulás* keretében, az EU-hoz 2004-ben csatlakozó tíz tagállam számára elsőnek a 2007-2012 közötti időszakra bocsátott rendelkezésre kohéziós célú, vissza nem térítendő támogatást, Románia és Bulgária számára pedig a 2009-2014 közötti időszakra. Az EGT és a Norvég FM, valamint a Svájci Hozzájárulás számos közös vonással bír és alapvetően (de több kivétellel) az EU kohéziós támogatásainak, különösen a Kohéziós Alap támogatásainak a szabályrendszerét követik. Mivel a redisztribúciót megvalósító, középtávú finanszírozási eszközök időintervalluma egymástól és az EU többéves pénzügyi keretétől is eltér. Ezért szükségesnek tartom, hogy az EFTA államok által nyújtott pénzeszközök ciklusainak időintervallumát, valamint a támogatásra jogosult államok körét is egységesítsék, ezeket az EU Kohéziós Alapjának a szabályrendszeréhez igazítsák. A kohéziós támogatásokhoz képest fontos különbséget képez, hogy a finanszírozási mechanizmusok támogatásainak kiemelt kedvezményezettjei a közszektor intézményei, ezáltal hozzájárulnak a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok dimenziójának bővüléséhez – akkor is, ha az uniós támogatások volumenéhez képest kevésbé meghatározó pénzeszközökről van szó. Megállapítható továbbá, hogy a két európai gazdasági integráció együttműködése keretében az EFTA államok az uniós belső piacból származó előnyök ellentételezéseként a belső piac által okozott negatív externális hatások, azaz a regionális egyenlőtlenségek növekedésének kormányzati kezeléséhez járulnak hozzá a három pénzeszköz keretében. A vissza nem térítendő, kohéziós célú támogatások létjogosultsága tehát nem vitatható: a három pénzeszköz egy kölcsönös jogokkal és kötelezettségekkel járó jogviszony pénzügyi kivetülése. A gazdasági integrációk

dimenziójában kialakult kapcsolatrendszerre pedig – hasonlóan az uniós kohéziós támogatásokhoz – elmondható, hogy amíg a fejletlenebb területeket célzó támogatások számszerűsíthetők és számszerűsítettek (bár konvergenciát növelő hatásuk külön vizsgálat tárgya lehet), addig az európai integrációból származó közvetlen és közvetett előnyök számbavétele jelentős nehézségekbe ütközik. A három pénzeszköz szabály- és eszközrendszere emellett az integrációk közötti pénzügyi kapcsolatoknak, az interintegrációk pénzügyi jogának is unikális elemét képezi.

A gazdasági integrációk másik hagyományos formája a vámunió. Az Európai Unió tagállamai között, valamint az EU és egyes harmadik államok között is beszélhetünk vámunióról. Törökország mellett ugyanis Andorra, Monaco és San Marino is (olykor korlátozottan megvalósuló) vámuniót alkot jelenleg az EU-val. Amíg az EFTA államok a szabadkereskedelmi övezet és a belső piac integrációs formáival kötődnek az EU-hoz, addig a három *európai törpeállam a vámunió mellett*, a korábbi uniós tagállamokkal kialakult monetáris kapcsolatok folyományaként, *az európai monetáris integrációhoz is kapcsolódik a közös valuta alkalmazásával*. A világ legkisebb törpeállama, Vatikán közösségi vám alóli mentességet élvez, és szintén de iure használója az eurónak. A válság hatására Andorra, Monaco, San Marino és Vatikán, valamint az EU közötti monetáris kapcsolatok felülvizsgálatára került sor, amely eredményeként egységesítették a törpeállamok euróérme kibocsátási és euró használati jogának feltételeit, valamint megerősítették az ahhoz kapcsolódó együttműködési területek uniós kontrollját. Ezen folyamatot pozitív előjelű változásnak és a jövőben is érvényesítendő iránynak tartom.

Az eddigiek alapján látható, hogy a gazdasági integrációk hagyományos formáira tekintettel az Európai Unió vonatkozásában végzett kutatásaim eredményeként elsődlegesen az EU és egyes harmadik államok közötti pénzügyi kapcsolatok sajátosságai, az Unió interintegrációs pénzügyi jogának karakterei váltak megismerhetővé.

A továbbiakban pedig, a regionális gazdasági integrációk formáira tekintettel végzett kutatásaim eredményeként, alapvetően az EU intraintegrációs pénzügyi jogának, azaz az Unió sajátos pénzügyi szabályrendszerének, valamint az EU és a tagállamok közötti pénzügyi kapcsolatoknak a differentia specificait kívánom összegezni.

A gazdasági integrációk új formájának, a regionális gazdasági integrációknak a specifikuma a közös piac, illetve az annál szorosabb gazdasági együttműködés. A közös

piachoz kapcsolódó elméletek kutatásának eredményeként megállapítható, hogy a szabad tényezőáramlás következtében a közös piac a piaci nyereségek és veszteségek újraelosztását valósítja meg, amely az integrációban résztvevő országok közötti diszparitás növekedéséhez vezethet. A közös piachoz kapcsolódó piaci kudarcok kormányzati kezelése pedig pénzügyi, költségvetési hatással bír. Ehhez kapcsolódóan, az Európai Unió vonatkozásában megállapítható, hogy a közösségi, illetve uniós szintű regionális politika megjelenése és térnyerése párhuzamba állítható az egységes belső piac és a monetáris unió megvalósításának folyamatával, amelyet a közös költségvetés reformjai is lekövetettek (illetve, mint láttuk, az EFTA államok pénzeszközei is az uniós tagállamokban keletkező, belső piacból származó elégtelenségeket kívánták kezelni).
A regionális gazdasági integrációk sajátos szakasza *a közös piacot követő integrációs forma*, amely tekintetében a legkevésbé egységes a szakirodalom álláspontja. Ellentmondásos lehet továbbá a jelenlegi Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció sajátosságainak és a jövőbeli változások irányainak a meghatározása is. Az elméletek meghatározó része az optimális valutaövezet feltételeit igyekezett meghatározni, amelyek eredményét álláspontom szerint a konvergencia-kritériumok rendszerébe jelentős részt be is építették.

Az Európai Uniónak, mint regionális gazdasági integrációnak a jelenlegi formája részletesebb vizsgálat tárgyát képezi dolgozatomban. Ennek keretében külön kutatom a tagállami gazdaságpolitikák uniós szintű koordinációját, és a pénzügyi politika egyes szegmenseinek az Európai Unióban való megjelenését. Hipotézisem egyrészt, hogy az uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció nem azonos az uniós kormányzati szinten megjelenő gazdaságpolitikai elemekkel. Azonban az uniós kormányzati szint egyedi és egyben korlátolt autoritással való felruházása a hagyományos állami gazdaságpolitika elemeinek csupán uniós szintű részleges megvalósulását, mozaikszerű gazdaságpolitikát eredményez. Ezen mozaikok száma, tartalma változik – jelenleg meghatározó eleme az euróövezeti tagállamok vonatkozásában szupranacionálisan gyakorolt monetáris politika, valamint sajátos elemét képezi az EU költségvetési, illetve támogatáspolitikája. A pénzügyi piacok felügyelete, mint a pénzügyi politika harmadik szegmense, alapvetően csak a gazdaságpolitikai koordináció dimenziójában jelenik meg.
Az Európai Unió monetáris és költségvetési politikája vonatkozásában az alábbi főbb megállapításokra jutottam a II. rész keretében: Az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció a megvalósult monetáris unió tekintetében nem unikális, az uniós

gazdasági és monetáris integráció megvalósult formája viszont már egyedi, emellett változó. Az EU a monetáris unió tekintetében alapvetően kvantitatív, míg a gazdasági unió tekintetében kvalitatív defektusokkal bír, az uniós valutaövezet nem optimális. A monetáris és a fiskális politika kapcsolatrendszerét tekintve megállapítható, hogy a monetáris integráció és a fiskális politikai autonómia csökkenése között korreláció van, még ha nem is azonos mértékű a változásuk intenzitása.

A 20. század második felében erősödő globalizáció, az európai integráció mélyülésével a tagállamok között növekvő interdependencia, valamint a pénzpiacok szoros összekapcsolódása miatt alapvetően erősödtek a tagállami gazdaságpolitikák többi tagállamra gyakorolt externális hatásai. Az adott tagállamban felmerülő piaci kudarcok kezelésére tett tagállami kormányzati intézkedések elégtelensége esetén a piaci kudarcok negatív, piactorzító hatása tagállami határokon átgyűrűző (spillover) hatást eredményezhet. A közpénzügyi elméletek aspektusából *az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció* igényét tehát a tagállami piacok kudarcai, az elégtelen tagállami kormányzati fellépések, kormányzati kudarcok is alátámasztják. Emellett a kiépített európai gazdasági és monetáris unió félkarú gazdaságirányítást eredményezett mind uniós, mind tagállami szinten. A monetáris, valamint a fiskális és strukturális politikai hatáskörök különböző szinten történő gyakorlásának egyik legnagyobb kockázata – melyet a válság is igazolt –, hogy az euróövezetben a tagállami túlköltekezésekkel szemben immáron nem képez korlátot a valuta leértékelésének veszélye, amely eredményeképp az ún. moral hazard miatt a potyautas tagállamok száma is nőhet. További fontos következmény, hogy a monetáris politika uniós szintre emelésével a tagállamokban fellépő aszimmetrikus gazdasági sokkok kezelése erőteljesebben kell, hogy a tagállami fiskális és struktúrapolitikai eszközökre vagy az uniós stabilizációs eszközökre támaszkodjon.

Ezen a ponton is bekapcsolható *a fiskális föderalizmus kutatási kérdéseinek* (egyes államháztartási funkciók, köztük a stabilizációs funkció megvalósulásának) az Európai Unió relációjában való vizsgálata. Álláspontom szerint az Unióban a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok az államháztartás funkcióinak sajátos megjelenéseit eredményezik. Az allokációs *funkció* kérdésében a piaci kudarcok (pl. kollektív javak, externáliák) természete, azok kormányzati kezelése, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elve is eligazodást adhat. Ezek alapján a közösségi javaknak van egy meghatározott köre, amely nemzeti határokon átnyúló területi

dimenzióval bír, kezelésük a spillover hatás miatt nemzetközi szintű fellépést tehet szükségessé. A regionális, illetve nemzetközi közjavak közül az Európai Unió álláspontom szerint leginkább az agrárpolitika, a környezetvédelem és a kutatás-fejlesztés területén határoz meg uniós közjavakat. A kutatás-fejlesztési és a környezetvédelmi politika – még ha nem is markánsan – de megjelenik közvetve és közvetlenül is az uniós költségvetési kiadások között, egymáshoz képest a K+F politikát szolgáló közvetlen kiadások tízszer nagyobbak; a közvetett kiadások mindkét politika esetében számottevőbbek, számszerűsítésük azonban nehéz. Mindazonáltal a Közös Agrárpolitika keretében jelenik meg a legszignifikánsabban az allokációs funkció keretében biztosított uniós közjavak köre, melyek kormányzati kezeléseként kiterjedt támogatási rendszert működtet az EU. Ezek létjogosultsága vitatott, álláspontom szerint a mezőgazdaság multifunkcionalitása és az Engel törvény miatt indokolt lehet – feltételekkel. Az agrártámogatások rendszerének átalakítása, ennek keretében a pályázati alapon működtetett és komplexebb szempontrendszert érvényesítő vidékfejlesztés agrárpolitikán belüli támogatottsági arányának további növelése, és az agrártámogatások környezetvédelemmel való kapcsolatának erősítése ugyanis szükségszerű. Az elodázott agrárreformokra megfelelő alkalmat adhat a 2014-2020 közötti pénzügyi keret vitája. Mivel azonban (a Bizottság eddigi javaslataira alapozva, vélhetően) a meglévő, alacsony centralizációs szinten belül fog majd sor kerülni a támogatáspolitika szabályainak meghatározására, az agrártámogatások költségvetésen belüli arányának növelése nem indokolt, annak korrekciója lehetséges. Emellett fontosnak tartom a környezetvédelmi támogatások egyértelműbb számszerűsítését.

Az uniós költségvetés *redisztribúciós funkciója* alapvetően a kohéziós politika keretében jelenik meg, de más politikákhoz is kapcsolható (különösen a már vizsgálat tárgyát képező uniós nemzetközi fejlesztéspolitikához, de megjelenik pl. a foglalkoztatás- és szociális politika, agrárpolitika kapcsán is). A redisztribúciós funkció a költségvetés abszolút értékének, és a költségvetésen belül a kohéziós támogatások arányának növekedésével erősödik, azonban a saját bevételek felső határára tekintettel továbbra is korlátolt a tagállami transzfermechanizmusokhoz képest. Az EU regionális politikájához kapcsolódó célok, eszközök, finanszírozási technikák emellett a tagállamitól eltérő, egyben változó redisztribúciós politikát képviselnek. A redisztribúciós funkció keretében nyújtott források közül a kohéziós támogatások a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok rendszerére is hatnak, befolyásolhatják a közfeladat-ellátáshoz kapcsolódó szabályozást és pénzügyi

eszközrendszert. A pénzügyi föderalizmus elsődlegesen a vertikális kapcsolatok rendszerébe ágyazódik be, ugyanakkor az uniós regionális politika elősegíti a többszintű és többszektorú kormányzás elvének a gyakorlati érvényesülését is.

Kutatásaim eredményeképp megállapítottam, hogy a monetáris politika, a gazdaságpolitikai koordináció és a kialakuló többpilléres felügyeleti rendszer, valamint az EU költségvetési politikája vonatkozásában is találkozhatunk stabilizációs célú jogintézményekkel. A gazdaságpolitikai koordináció stabilizációs célú pénzeszközei alapvetően az uniós költségvetésen kívül jelennek meg. Az EU költségvetési politikája alapvetően nem lát el, nem képes ellátni stabilizációs funkciót, melynek legfőbb oka az uniós költségvetés korlátolt terjedelme és alapvetően fejlesztési prioritásai. Az EU költségvetési politikájához kapcsolódó stabilizációs pénzeszközök jelentős része az uniós költségvetésen belül, de a pénzügyi keret kiadási fejezetein kívül találhatók – szétszórtan és szétaprózottan (pl. az Európai Unió Szolidaritási Alapjának, az Európai Globalizációs és Alkalmazkodási Alapnak a támogatásai). A rendkívüli helyzetekben (pl. ellátási vagy fizetési nehézségek esetén) nyújtható pénzügyi támogatások pedig költségvetésen kívüli pénzeszközök, melyek elsődleges és másodlagos jogi szabályrendszere több esetben ellentmondásos, inkoherens. Emellett az Európai Unióban kialakított, harmadik országok irányában fennálló katasztrófa- és válságkezelő rendszer is több esetben átfedéseket mutat. Álláspontom szerint a stabilizációs funkció keretében megjelenő, rendkívüli helyzetek kezelése céljából létrehozott pénzeszközök rendszertani felülvizsgálata, az átfedések csökkentése mindenféleképpen szükséges.

A stabilizációs funkció tehát elsődlegesen nem a finanszírozás kormányzási módszerét alkalmazva érvényesül az Unióban, hanem alapvetően a koordináció és a szabályozás kormányzási módszerein keresztül jelenik meg, alapvetően a gazdaságpolitikai koordináció és felügyelet rendszerén keresztül.

A stabilizáció kérdésköre a válság hatására előtérbe került. A koordinációs és szabályozó eszközök stabilizációs hatásának elégtelensége a válság hatására megmutatkozott, ezek erősítése és újraszabályozása mellett a finanszírozás keretében megjelenő stabilizációs funkció igénye is az eddigieknél jobban felszínre került. A válságra az Európai Unió a stabilizációs célú hitel nyújtásának az euróövezeti tagállamok körére való kiterjesztésével és a koordináció kormányzási módszereinek erősítésével reagált (a finanszírozás kormányzási módszerét az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus felállításával, a szabályozás kormányzási módszerét pedig

pl. a gazdaságpolitikai koordinációhoz kapcsolódó szankciók kiterjesztésével alkalmazta). Ahhoz, hogy az uniós szintű gazdaságpolitikai irányítás terén zajló változásokat megalapozottabban értékelhessem, valamint hogy a jelenlegi európai gazdasági és monetáris uniót sajátosságait még pontosabban meghatározhassam, szükségszerű volt tehát *az európai szintű gazdaságpolitikai koordináció terén eddig tett lépések* szabályrendszerének, esetleges hiányosságainak, ellentmondásainak feltárása – ezért a dolgozat III. részének alapvető tárgyát ez képezte.

Az uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció szabályozástörténetének vizsgálata több szempontból is tanulságos volt. Megállapítható egyrészt, hogy már a Római Szerződés is szabályozta a gazdaságpolitikai együttműködést – annak szabályai azonban kezdetlegesek. Ez alól kivételt képeznek a fizetési mérleg egyensúlyhiányából vagy a deviza típusából adódó nehézségek kezelésének szabályai, amelyek mai napig szinte változatlan formában jelennek meg a Szerződésben. Ezekhez kapcsolódóan a ’70-es években felállításra került egy rövid- és egy középtávú monetáris támogatási mechanizmus, amely keretében már akkor gazdaságpolitikai feltételekhez kötött támogatást nyújthatott a Közösség. Emellett már a hetvenes évektől megfigyelhető a gazdaságpolitika egyes elemeinek eltérő intenzitású koordinációja és a monetáris politikai együttműködés dinamikusabb fejlődése (ezt fémjelzi a valutakígyó, de különösen az Európai Monetáris Rendszer felállítása, működtetése és működőképessége is). Bár nagy ívű, szoros fiskális és monetáris politikai együttműködésre már a hatvanas évektől születtek kezdeményezések (pl. Barre-terv, Werner-jelentés), érdemi előrelépést a Bizottság 1985-ös Fehér Könyve által meghatározott irányok mentén az Egységes Európai Okmány, illetve a Delors-jelentés által körvonalazott Maastrichti Szerződés jelentett.

A Maastrichti Szerződés a gazdaság- és fiskális politikai együttműködés terén jelentős reformokat eredményezett – törekedve a kiépítendő gazdasági és a monetáris unió „egyoldalúságának” korrekciójára. A Szerződés egyrészt felállította, illetve jelentősen kiegészítette a többoldalú felügyelet és a túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás preventív és korrekciós mechanizmusait, másrészt lefektette a tagállami hatáskörben maradt pénzügyi politika korlátait, emellett a már a Római Szerződéssel is szabályozott rendkívüli helyzetek (ellátási nehézségek, fizetési mérleg egyensúlyhiányából és a deviza típusából adódó nehézségek) szabályrendszerét is módosította. Utóbbiak előremutató és véleményem szerint szükséges kiegészítéseként lehetővé tette, hogy a tagállamok által nem befolyásolható rendkívüli események kapcsán (akár

gazdaságpolitikai) feltételekhez kötött pénzügyi támogatást nyújtson a Közösség (jelenlegi EUMSZ 122. cikk (2) bekezdés). A fizetési mérleg egyensúlytalanságából és a deviza típusából adódó nehézségek uniós szintű kormányzati kezelésének Római Szerződéssel kialakított eszközeit, ennek keretében a szintén gazdaságpolitikai feltételekhez köthető kölcsönös segítségnyújtás szabályait azonban vitathatóan (túlzott optimizmussal) leszűkítette az euróövezeten kívüli tagállamokra. A 2010-ben felállított európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus jogalapja így lett – egy ellentmondásos dupla csavarral – a jelenlegi EUMSz 122. cikk (2) bekezdése.
A Maastrichti Szerződést követően csupán a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) elfogadása jelentett előrelépést a többoldalú felügyelet preventív és korrekciós ágához kapcsolódó részletszabályok lefektetésével. Azóta azonban álláspontom szerint a kialakított szabályok módosítása és azok joggyakorlata a meglévő eszközök hatékonyságát és eredményességét is gyengítette. Ez már az euró bevezetésekor is tetten érhető volt, ugyanis ekkor nem érvényesítették a Maastrichti Szerződés által felállított konvergencia-kritériumokat (hanem azt vizsgálták, hogy az eurót bevezetni szándékozó tagállam túlzott hiány esetén alkalmazandó eljárás hatálya alatt áll-e). Emellett az SNP módosításai és szabályainak engedékeny alkalmazása egyaránt a rendelkezésre álló eszközök erőtlenségét eredményezte.

Amint azt a 2008-tól eszkalálódó és világméretűvé váló pénzügyi, illetve gazdasági válság is megmutatta, a GMU keretében a gazdasági unió kapcsán kiépített biztosítékok és azok alkalmazása elégtelen volt, melyhez hozzájárultak a nemzetközi piacok felügyeleti és szabályrendszerének diszfunkciói is. *A válság hatására az Európai Unióban a gazdaságpolitikai együttműködés különböző ágait összefogó többpilléres felügyeleti rendszer jött létre*: a többpilléres felügyeleti rendszer már meglévő, bár módosuló pillére a gazdaság- és költségvetés-politikai koordináció, felügyelet (kiemelt eszköze a Stabilitási és Növekedési Paktum), jelentősen megreformált pillére az európai pénzügyi felügyelet rendszere, új pillérként pedig a makrogazdasági felügyelet szolgál.
A felügyeleti rendszer megújítására vonatkozó gazdasági kormányzási javaslatcsomag elfogadásával jelentősen kiegészült és megújult az eddigi gazdaság- és fiskális politikai együttműködés. Ennek eredményeként az európai szemeszter keretében megvalósított gazdaság- és költségvetéspolitikai felügyeletre immáron összehangoltabban kerül sor, kiegészülve a makrogazdasági egyensúlytalanság vizsgálatával, felügyeletével, a túlzott hiány vizsgálata során az államadósság korábbinál hangsúlyosabb kezelésével. Az

euróövezetbeli tagállamok vonatkozásában pedig a fordított döntési mechanizmus keretében megállapított szankciók, a szankciók alkalmazásának főszabálykénti előírása és alkalmazási körének bővítése, valamint a szankció alóli kimentési lehetőségek korlátozott jellege egyaránt a felügyeleti rendszer megerősítését szolgálja. A tagállamok költségvetési keretrendszerére és a középtávú költségvetési tervezésre vonatkozó új szabályozás költségvetés-politikai előírásokat fogalmaz meg, erősítve a fiskális politikai együttműködés regulációs és kooperációs elemeit, de érdemben nem korlátozva a tagállamok fiskális politikai szuverenitását.

A gazdaságirányítás megerősítését célzó hatos jogszabálycsomagot megelőzően már 2010-ben elfogadásra került a 2011 elejétől pályára állított új európai pénzügyi felügyeleti rendszer, melynek legfontosabb vívmányai között említhető a makroprudenciális felügyeletért felelős Európai Rendszerkockázati Testület szupranacionális jellegű összetétele, valamint az európai pénzügyi felügyeleti hatóságok tagállami felügyeleti hatóságokkal és pénzügyi intézményekkel szemben megjelenő egyedi határozathozatali jogosítványa. Utóbbi eredményeként uniós szinten egyes tagállami hatóságokkal és pénzügyi intézményekkel szemben más tagországok felügyeleti hatóságai különböző intézkedések meghozatalára vonatkozó kötelező erejű döntéseket hozhatnak. Az eddigiek alapján megállapítható, hogy a gazdaságpolitikai koordináció szabályozástörténetének vizsgálatával megalapozottabban értékelhetők a válság hatására hozott reformok, melyek a Maastrichti Szerződés óta álláspontom szerint a legjelentősebb előrelépésnek minősülnek.

A válság hatására hozott fenti reformokkal ellentétben az *Euro Plusz Paktum és a Fiskális Paktum* sajátossága, hogy nemzetközi szerződések, melyek nem minden tagállamra terjednek ki – tovább differenciálva ezáltal az Unió keretében megvalósított együttműködési formákat. Az EU vonatkozásában negatívum, hogy igazolja a jelenlegi, uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció elégtelenségét, másrészt a tagállamok együttműködési készségének a divergenciáját is. Mindazonáltal az uniós gazdaságpolitikai együttműködéshez, a többpilléres felügyeleti rendszerhez szorosan kapcsolódnak. Az Euró Plusz Paktum kapcsán pozitívumnak tartom, hogy a tagállami költségvetési, illetve adópolitikák vonatkozásában közös kötelezettségvállalásokat tartalmaz. A Fiskális Paktum jelentőségét pedig álláspontom szerint leginkább az adja, hogy az euróövezetbeli szerződő felek a fegyelmezettebb költségvetési politika vonatkozásában egyértelműbben elkötelezik magukat (a költségvetési egyensúlyi szabály megsértése esetén feljogosítják az Európai Bíróságot szankció kiszabására).

A gazdaságpolitikai együttműködés keretében azonban az alapvetően stabilizációs célú, ezért a válságok esetén előtérbe kerülő eszközök közül további jogintézmények is vizsgálataink tárgyát kell, hogy képezzék. *A rendkívüli események gazdaság- és monetáris politikai együttműködés keretében történő kezelése* megvalósulhat ellátási nehézségek, vis maior esetek (jelenleg EUMSz 122. cikk), valamint a fizetési mérleg egyensúlyhiányából vagy a deviza típusából adódó nehézségek (EUMSz 143. és 144. cikk) kapcsán. Ezen elsődleges jogi rendelkezésekhez kapcsolódó másodlagos jogi aktusok (332/2002/EK és 407/2010/EU tanácsi rendelet), és az így létrehozott stabilizációs célú pénzügyi eszközök (középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus és európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus) azonban több szempontból vitathatók, ellentmondásosak, melyeket csak részben kezel az EUMSz 136. cikkének módosítása. Amellett tehát, hogy az elsődleges jogi szinten szabályozott stabilizációs célú jogintézmények is rendszertani ellentmondásokat, olykor joghézagot eredményeznek, a másodlagos jogi szinten megjelenő pénzeszközök sokszor elakadnak az elsődleges jogalapok útvesztőiben, esetenként egymásnak ellentmondó, átfedéseket is eredményező funkciókat töltenek be.

A válság hatására megreformált gazdaságpolitikai együttműködés jelenlegi jogintézményeinek rendszere kutatásaim eredményeképp az alábbiak szerint strukturálható: az európai szemeszter keretében megvalósuló többoldalú felügyeletet a korai jelzőrendszernek tekinthetjük, a túlzott hiány és a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanság esetén alkalmazott eljárásokat, valamint az európai pénzügyi felügyeleti hatóságok határozathozatalát pedig figyelmeztető jelzésnek, végül a fizetési nehézségek eseteire, különösen a védintézkedések meghozatalára, mint vészjelzés tekinthetünk. Ezért ha a legutóbbi, ultima ratio jellegű eszközök alkalmazására is sor kerül, szükségszerűvé válik az uniós gazdaságpolitikai koordináció diszfunkcióinak, mint uniós szintű kormányzati kudarcoknak a kezelése is.

Az Európai Unióban, már a válság előtt a tagállamok többsége túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás hatálya alá került, emellett a válság hatására a kölcsönös segítségnyújtáshoz kapcsolódó, 2002-től működő középtávú pénzügyi stabilizációs mechanizmus első aktiválására is sor került – Magyarország által (majd más euróövezeten kívüli tagállamok által is). A Tanács 332/2002/EK rendeletével újraszabályozott középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus legmeghatározóbb eleme, hogy a hitel nyújtásának feltételeként az Európai Unió (a Tanács)

gazdaságpolitikai előírásokat határozhat meg. Ezáltal maga az Unió, az általa preferált tagállami gazdaságpolitikai lépéseket, annak keretében költségvetési, adó- és ágazati reformokat írhat elő. Az ellátási nehézségek, illetve vis maior esetek elsődleges jogi szabályainál (EUMSz 122. cikkének (2) bekezdése) találkozhatunk még feltételekhez kötött uniós pénzügyi támogatás nyújtásával. Gazdaságpolitikai intézkedések egyoldalú előírására az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződés sem hatalmazza fel a Tanácsot (ezek tipikusan tagállami hatáskörbe tartozó gazdaságpolitikai kérdések), azonban támogatásnyújtáskor a tagállammal kötött kétoldalú egyetértési megállapodásokkal, mely kétoldalúságot azért jelentősen torzítja a hitelt felvevő tagállam kényszerhelyzete, ezen korlátot feszegeti az EU. Így valósulhat meg, hogy az Európai Unió a tagállamok gazdaságpolitikájára a gazdaságpolitikai koordináció és a támogatási rendszer sajátos ötvözeteként működő stabilizációs célú pénzeszközökön keresztül is hat – bár ezek a ráhatások kivételesek, eseti jellegűek és átmeneti időre szólnak.

Kutatásaim eredményeként hipotéziseim igazolást nyertek, egyes (az agrártámogatásokhoz, a fejlesztéspolitika és az EFTA államok pénzeszközeihez kapcsolódó) de lege ferenda javaslataim már megfogalmazódtak. Az uniós kormányzati szint pénzügyi jogi sajátosságai mellett számos ellentmondás is felszínre került.

Napjainkban az európai kormányzati tér stabilitásának helyreállítása jelentős kihívásként fogalmazódik meg. A válság következtében a gazdaságpolitikai koordináció kapcsán hatályba lépő reformintézkedések a Maastrichti Szerződés és az ahhoz kapcsolódó 1997-es Stabilitási és Növekedési Paktum elfogadása óta az első érdemi reformlépések. A gazdasági integráció mélyülésével és a gazdaságpolitikai koordináció erősödésével egy unikális, részleges, mozaikszerű uniós gazdaságpolitika körvonalazódik.

Álláspontom szerint azonban a gazdasági és monetáris unió céljainak fenntartása, illetve azok erősítése esetén ezek nem elégségesek. Az alapvetően stabilizációs célú gazdaságpolitikai koordináció különböző kormányzati módszereit, azon belül a finanszírozáshoz kapcsolódó elemeket is felül kell vizsgálni. Az Európai Unióban az optimális (legalábbis működőképesebb) valutaövezethez jelentősebb fiskális politikai integráció, a fiskális föderalizmus keretében megvalósuló kiigazítási mechanizmusok (költségvetési transzferek), gazdaságpolitikai stabilizátorok szükségesek.

A stabilizációs funkció keretében megjelenő, rendkívüli helyzetek kezelése céljából létrehozott pénzeszközök struktúrája, szabályrendszere egyszerűsíthető – hozzájárulva ezáltal az átfedések csökkentéséhez. Ennek keretében érdemes lenne a stabilizációs célú pénzeszközöket az alábbiak szerint differenciálni, egyben önálló támogatáscsoportként szabályozni őket:

- támogatás forrása szerint: költségvetésből nyújtott vissza nem térítendő támogatások, költségvetésen kívüli visszatérítendő támogatások.
- támogatás jogosultja szerint: tagállamoknak vagy harmadik államoknak nyújtott támogatás (utóbbi differenciálható: tagjelölt, szomszédos, fejlődő, egyéb államok szerint)
- rendkívüli támogatás funkciója szerint:

a) vis maior támogatások (természeti, ipari katasztrófák, egyéb vis maior esetek, pl. terrortámadás),
b) gazdasági nehézségek esetén nyújtott támogatások (fizetési mérleg egyensúlyhiányából adódó, más makrogazdasági egyensúlytalanságok, illetve csak egyes piaci szektor válsága esetén nyújtható támogatások).

Szükségesnek tartanám a fizetési nehézségek esetén felmerülő uniós szabályrendszer átfogó felülvizsgálatát, ennek keretében a kölcsönös segítségnyújtás (EUMSz 143. cikk) módosított (nem átmeneti jellegű és az uniós hitelnyújtásról is rendelkező) elsődleges jogi szabályainak az egységes kiterjesztését valamennyi uniós tagállamra.

Antitézisként nevesíthető egyrészt, hogy a GMU keretében kialakult és napjainkban változó gazdaságpolitikai koordináció immáron érzékenyebb, tagállami hatáskörben lévő gazdaságpolitikai (pl. adó- és struktúrapolitikai) kérdéseket érint. Ez szükségszerűen kihat az együttműködés eszközeinek, módszereinek változására is. A 2011-ben elfogadott Euro Plusz Paktum és a 2012-ben elfogadott Fiskális Paktum pedig jól mutatja, hogy a közös, de eltérő súlyú teher alatt a tagállamok kooperációs készsége és képessége napjainkban inkább divergál. A stabilizációs célú támogatáscsoport kialakításához és a fizetési nehézségek esetén aktiválható pénzeszközök nagyobb koherenciájának a megteremtéséhez a Szerződés további módosítására is szükség lenne, amely álláspontom szerint – változatlan közpolitikai folyamatok esetén – nem valószínű a közeljövőben. Emellett vélelmezhetően az uniós költségvetés centralizációja sem fog nőni a következő ciklusban, ezért a jelenlegi költségvetési keretek szintén korlátozzák a finanszírozáshoz kapcsolódó felülvizsgálat mozgásterét.

Szintézisként az alábbi javaslatokat tudom megfogalmazni: az uniós költségvetés funkcióinak újragondolására van szükség – mielőtt újabb tagállamok felvételére kerül sor. A kapcsolódó reformokat pedig a meglévő eszközök felülvizsgálatával kell kezdeni, figyelemmel (az EUMSz 136. cikkének módosításán túl) a Szerződés jelenlegi rendelkezéseire.

A következő (2014-2020) többéves pénzügyi keret közeljövőben intenzívebbé váló vitája jó lehetőséget ad egyes költségvetéshez kapcsolódó kérdések rendezésére. A célok és a prioritások meghatározását követő felülvizsgálat keretében a legfontosabbnak és legszükségesebbnek a meglévő pénzeszközök közötti joghézagok és átfedések megszüntetését tartom. Ezen felül az agrártámogatások belső arányainak további változását, valamint a belső piachoz és a valutaövezethez kapcsolódó elméletek megállapításait figyelembe véve a kohéziós támogatások abszolút értékének és költségvetésen belüli támogatottsági arányának a további növelését, de legalábbis szinten tartását fontosnak tartom. A redisztribúciós célú pénzeszközök között az EU külső stabilizációját is biztosítani hivatott nemzetközi fejlesztéspolitika támogatásait nem tartom szükségesnek növelni, azonban további lépéseket kell tenni a pénzeszközök koherenciájának erősítése céljából.

Legfontosabb feladatnak – a gazdasági és monetáris unió céljainak fenntartása esetén, annak megvalósításához – a stabilizációs funkció különböző kormányzási módszereinek belső és egymás közötti, külső koherenciájának megteremtését tartom. Ezirányú előrelépések már történtek, a legkevésbé érintett problémahalmaz a stabilizáció költségvetési eszközei. Álláspontom szerint a költségvetéshez kapcsolódó és az azon kívüli stabilizációs célú pénzügyi transzferek egyaránt felülvizsgálat, megerősítés tárgyát kell, hogy képezzék (ezáltal pl. a regionális támogatásoktól leválaszthatók a rendkívüli helyzetek pénzeszközei, a vis maior támogatások összevonhatók, kiterjeszthetők).

Hiszek abban, hogy az álmok megvalósulását a kudarcok is előmozdíthatják. Bízom benne, hogy az európai kormányzati térben további reformok meghozatalára is sor kerül a hatékonyabb és eredményesebb gazdaságpolitikai együttműködés megvalósítása céljából.

ÖSSZEFOGLALÁS

Az álmokhoz sokszor nehézségek kellenek, hogy megerősödjenek. A reformokat is sokszor kényszerhelyzet idézi elő. Vajon az Európai Unió által a válság hatására hozott reaktív intézkedések hordejere reformértékű vagy jelentéktelenebb korrekciós mechanizmusok? Ezen kérdések megválaszolásához szükséges többek között annak előzetes meghatározása, hogy milyen képződmény az Európai Unió, mi a célja és ezekhez milyen eddigi eszközöket rendelt. Emellett a meglévő eszközök sajátosságait, esetleges ellentmondásait egyaránt látnunk kell, ha a jelenlegi intézkedéseket értékelni kívánjuk. Végül azt is definiálni kell, hogy milyen szempontból végezzük vizsgálatainkat.

Kutatásaimat a nemzetközi pénzügyi jog dimenziójában, a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok paradigmáját, a fiskális föderalizmust segítségül hívva végeztem. Disszertációm tárgya az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció. Az EU unikális integrációs forma, amely maga is egy folyamatosan változó közeg – belső és külső interakciókkal. A gazdasági integrációk fejlődési szakaszait vizsgálva az Európai Unióban számos olyan jogintézményt felfedezhetünk, amelyek specifikumát képezik az integrációs pénzügyi jognak.

Az európai gazdasági integráció alapvető célja a belső piac és a gazdasági és monetáris unió kiépítése, működtetése. Ennek megvalósítása többirányú és többsebességű, melynek nemcsak a tagjaiban korlátozott monetáris unió a bizonyítéka, hanem sajátos manifesztumát képezi pl. a belső piaci integrációt megvalósító Európai Gazdasági Térség vagy az EU által harmadik államokkal kötött vámjogi, monetáris megállapodások. Ezen konstellációk pénzügyi jogi vizsgálata hozzájárul az Unió karaktereinek, pénzügyi kapcsolatrendszerének pontosabb meghatározáshoz.

Az integráció céljaihoz rendelt eszközök, politikák sajátosan jelennek meg az Európai Unió költségvetésében, pénzügyeiben. Az EU költségvetése alapvetően fejlesztési költségvetés, amely elsődlegesen, de nem kizárólagosan (lásd pl. uniós nemzetközi fejlesztéspolitika támogatásait) az Unión belüli kohéziós célú támogatásokat foglalja magában a költségvetés redisztribúciós funkciójához kapcsolódóan. A kohéziós támogatásokkal megvalósuló uniós szintű kormányzati szerepvállalás szükségszerűségét a közös piachoz és a valutaövezethez kapcsolódó elméletek alapján a belső piaci

integráció negatív externális hatásai indokolják, és az integrációs célok fenntartásával a későbbiekben is megalapozottá teszik.

Az EU támogatáspolitikájának másik kardinális eleme az agrárpolitika szubvencióinak rendszere, amelyek sajátos regionális közjavakként jelennek meg a költségvetésben, alapvetően allokációs, de piacstabilizációs és redisztribúciós célokat is szolgálva. Az Unió céljaira, és az azokhoz rendelt hosszú távú stratégia (Európa 2020) növekvő versenyképességet és fenntartható fejlődést kitűző prioritásaira is tekintettel az agrárkiadások eddigieknél érdemibb felülvizsgálata indokolt, mely álláspontom szerint nem pusztán támogatáscsökkentést, sőt, elsődlegesen belső szerkezeti reformokat jelent.

A rendkívüli helyzetek kezeléséhez kapcsolódó stabilizációs funkció a finanszírozás kormányzási módszerét vizsgálva kirívó elégtelenségekkel bír. Az uniós költségvetés stabilizációs eszközei jelentős részt a költségvetés kiadási fejezetein kívül, szétszórtan és szétaprózottan jelennek meg, több esetben átfedéseket vagy joghézagot is eredményeznek. Ezek rendszertani felülvizsgálata mindenféleképp szükségszerű. A középtávú finanszírozási mechanizmus és a válság hatására felállított európai pénzügyi stabilizációs eszköz költségvetésen kívüli pénzeszközök, szintén több ellentmondást magukban hordozva. Figyelemre méltó elemük azonban, hogy az EU – egyébként tagállami hatáskörbe tartozó területeken – gazdaságpolitikai követelményeket támaszthat a hitelnyújtás feltételeként. A stabilizációs funkció az Unióban általában a koordináció és a szabályozás kormányzási módszerein keresztül jelenik meg és csak rendkívüli helyzetekben érvényesül a finanszírozás kormányzási módszerét alkalmazva. A koordináció, a szabályozás és a finanszírozás terén az EU egyaránt hozott stabilizációs célú reformokat – álláspontom szerint a legtöbb ellentmondás a stabilizációs célú pénzeszközök szabályrendszerében maradt.

Az uniós szintű gazdaságpolitikai koordináció terén korábban elért eredményeket is figyelembe véve reformértékűnek tartom a válság hatására hozott intézkedéseket, azonban álláspontom szerint további reformok szükségesek. A válság jó alkalom arra, hogy az uniós kormányzati, ehhez kapcsolódóan pedig a költségvetési szerepek is felülvizsgálat tárgyát képezzék. Az uniós költségvetés funkcióinak tisztább definiálása, a funkciókhoz rendelt pénzeszközök nagyobb koherenciájának növelése nélkülözhetetlen. Emellett az integrációt jellemző félkarú gazdaságirányítás miatt az aszimmetrikus gazdasági sokkok kezeléséhez kapcsolódó uniós stabilizációs eszközök strukturálását, erősítését is indokoltnak vélem. Az EU unikális regionális gazdasági

integráció, ezért új utakon jár. A felmerülő akadályok újratervezést tesznek szükségessé, amelyek megerősíthetik, de el is téríthetik eddigi útjáról.

SUMMARY

What makes the dream of European Union reality? Is this dream vanished by the crisis or does the crisis actually make it stronger? The EU has already reacted to the crisis – are these measures satisfactory? To be able to answer some of these questions preliminary studies are necessary. In order to identify the European Union you must define the aim, the instruments of the aim, the characteristics and the defects of these instruments. Last but not least, you have to fix the dimension of the research.
The object of my dissertation is the European Union, as a regional economic integration from the viewpoint of international financial law. The theory of fiscal federalism also contributed to the search of intergovernmental and intragovernmental fiscal relations. The EU is a unique, changing economic integration that creates special internal and external fiscal relations. The search of these relations gives additional value to the discipline of financial law and contributes to identify financial issues of the EU.

The preliminary aims of the European economic integration are creation and operation of a common internal market, an economic and monetary union. The realisation of these purposes results in a multispeed and multilevel integration. If you want to consider all angles of this question, you have to take into account not only the speciality of economic or monetary union but also the special economic relations with other states and integration – such as the European Economic Area, the so called de iure states and countries that established custom union with the EU. The EEA gives special mixture of multilevel cooperation, as two economic integrations (EU and EFTA) have created a common market. As a result of it EFTA countries (amongst Switzerland has special situation) contribute to handle the shortcomings of internal market and finance the cohesion policy of the EU in spite of not being Member States. These examples justify the fact: both internal system and external contacts of the EU create special phenomena that enrich fiscal legal relations between different governmental levels and financial law.
The scope of intragovernmental fiscal relations focuses fundamentally on the budget of the EU which has special roles to support certain European policies. The EU budget is

elementary but not exclusively a development budget. As a consequence, cohesion policy supports show most significantly the redistribution function of the budget with respect to the necessity of European governmental role to handle the negative externalities of common internal market. It admits of no doubt the development disparities must be reduced to make progress in reaching optimal currency zone. Another cardinal element of multiannual financial frameworks is the agricultural policy. Due to the multifunctional role and Engel's law, agricultural policy can be financed as a supranational public good, whereas structural reform and limitation of agricultural expenses must be carried out.

As a matter of fact nowadays the most vital topic is the stabilisation role of the EU. In view of governmental methods, the financial method with stabilisation function is insufficient. The EU budget cannot play stabilisation function because of limitation of EU revenues. Among budgetary expenditures only a few and scattered financial instruments play stabilisation role (EU Solidarity Fund, European Globalisation Adjustment Fund etc.). I am convinced that the structure of the present budgetary instruments is unsystematic and it requires revision. Besides, medium-term financial assistance for Member States' balances of payments and the new European financial stabilisation mechanism are outside the EU budget and they have some controversial rules. Though, they have special rules as well – as a precondition of granting credit, the Council can claim economic policy measures that are otherwise part of national sovereignty. Even if financial stabilisation roles can be discovered, coordinative and regulative governmental methods usually have more stabilisation effects in the EU than financial governmental method. They have preliminary precautious function. Owing to the crisis (as they proved insufficient) these methods have undergone changes. On the basis of relevant regulations and its modifications taken up to the crisis, the steps that were made by the EU in the field of economic policy coordination are considerable – though further actions should be taken.

The crisis and the upcoming budget debate give an opportunity to the revision of EU governmental roles and functions of the budget. In the framework of it more attention should be paid to coherency and reform of financial instruments. Furthermore the EU should strengthen tools of economic governance to be able to tackle asymmetric economic shocks. Every chance that you get is a chance that you seize – and every crisis is a chance…

Szerzőségi nyilatkozat

Ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló szellemi alkotásom. A benne található másoktól származó, nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá azt is, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.
E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Miskolc, 2012. március 2.

…..…….

dr. Csűrös Gabriella Klára

FORRÁSJEGYZÉK

Irodalomjegyzék

1. Angyal Zoltán: Európai ítélet. A túlzott hiány esetén követendő eljárás menete a közösségi jogban: az Európai Bíróság ítélete a Bizottság kontra Tanács ügyben. In: Európai Tükör, 2004. 8. szám. 76–92. old.
2. Angyal Zoltán: Az európai gazdasági és monetáris unió kialakulásának és működésének intézményi és jogi vonatkozású kérdései. Európai Műhelytanulmányok. 2005. 105. szám.
3. Angyal Zoltán: A jogi konvergenciakritérium és a magyar jegybanktörvény. In: Európai Tükör, 2007. 6. szám. 48–67. old.
4. Angyal Zoltán (2008a): A Werner- és Delors-jelentések összehasonlító elemzése az európai gazdasági és monetáris unió létrejöttének tízéves évfordulója előtt. In: Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc University Press, Miskolc, 2008. Tomus XXVI. 245–260. old.
5. Angyal Zoltán (2008b): A gazdasági és monetáris unió elsődleges jogi keretei Lisszabon után. In: Európai Tükör, 2008. 7-8. szám, 59–77. old.
6. Bailey, Stephen J.: Local Government Economics: Principles and Practice. PALGRAVE MACMILLAN, Houndmils. 1999.
7. Bakos Ferenc: Idegen szavak és kifejezések szótára. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007.
8. Balassa, Béla: The Theory of Economic Integration. Richard D. Irwin, Homewood, Illinois, 1961.
9. Benczes István: Fiskális politika a Gazdasági és a Monetáris Unióban. In: Közgazdasági Szemle, 1999. 4. szám, 362–379. old.
10. Bende-Szabó Gábor: Az államháztartás joga. In: Földes Gábor: Pénzügyi jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 69–157. old.
11. Blank, J.−Wacker, H.: Internationale Ökonomische Integration. Verlag Franz Vahlen, München, 1998.
12. Blank, J.–Clausen, H.–Wacker, H.: Wirtschaftspolitische Koordinierung in einer Währungsunion. In: Wirtschaftswissenschaftlisches Studium. 1999. Heft 4. S. 172–179.
13. Bosch, N.–Durán, J.M.: Fiscal Federalism and Political Decentralization. E. Elgar, Cheltenham, UK; E. Elgar, Northampton, MA, USA. 2008.
14. Craig, Paul–De Burca, Gráinne: EU Law. Text, Cases and Materials. Oxford University Press, Oxford, New York, 2008.
15. Csipai Mariann–Vigvári András: International experience concerning the development of local finance. In: Public Finance Quarterly, 2009. 2-3. Number, pp. 455–457.
16. Csonka Gizella: Beszámolás az EU felé, a notifikációs folyamat. In: Zsugyel János (szerk.): A közpénzügyek nagy kézikönyve. Complex Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2009. 809–847. old.
17. Csűrös Gabriella: Iglói Szontagh Vilmos. In: P. Szabó Béla (szerk.): A Debreceni Tudományegyetem jogtanárai (1914-1949). A Debreceni Egyetem Jogtörténeti Tanszékének kiadványsorozata. DE–ÁJK, Debrecen, 2004. 101–114. old.
18. Csűrös Gabriella: Az európai uniós finanszírozás problematikája egy csatlakozó ország szemszögéből. In: Doktoranduszok fóruma. Miskolci Egyetem Állam - és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Miskolc, 2005. 54–58. old.

19. Csűrös Gabriella: Átalakuló támogatáspolitika a 2007-2013-as keretköltségvetés tükrében. In: Doktoranduszok fóruma. Miskolci Egyetem Állam - és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Miskolc, 2006. 41–47. old.
20. Csűrös Gabriella (2007a): Átalakuló támogatáspolitika a 2007-2013-as közösségi pénzügyi keret tükrében és ennek hatása az önkormányzatok forrásszerkezetére. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007. 101–144. old.
21. Csűrös Gabriella (2007b): Közösségi és hazai területfejlesztési tendenciák a területi elv aspektusából. In: Doktoranduszok fóruma. Miskolci Egyetem Állam - és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Miskolc, 2007. 35–41. old.
22. Csűrös Gabriella (2007c): Területfejlesztés és önkormányzatok: decentralizáció, de centralizáció is?! In: Collega, Budapest, 2007. XI. évf. 2-3. szám 31–33. old
23. Csűrös, Gabriella: Trends in the intergovernmental fiscal relations in the European Union. AGORA International Journal of Juridical Sciences. 2009. No. 1. pp.77–81.
24. Csűrös Gabriella (2010a): Az Európai Unió támogatáspolitikája: múlt, jelen, jövő. In: Erdős Éva (szerk.): Pénzügyi jogot oktatók konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 107–118. old.
25. Csűrös Gabriella (2010b): Kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok a területfejlesztés rendszerében. In: Erdős Éva (szerk.): Pénzügyi jogot oktatók konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 190–202. old.
26. Csűrös, Gabriella (2010c): Framework of Fiscal Federalism – Interpretation Difficulties or New Explanations? UNE Ungvári Egyetem Lapja, 2010. 13. szám, 52–58. old.
27. Deák Dániel: Rendszerváltás a pénzügyi jogban. Gondolatok a közpénzügyi jog szerkezeti átalakulásáról. In: Pénzügyi Szemle. 1993. 6. szám, 456–463. old.
28. Décsy Jenő: Nemzetközi pénzügyek. Unió Kiadó, Budapest, 2003.
29. Dézsi Zsolt: Vámjogi ismeretek. Vám- és jövedéki ügyintézők kézikönyve. Saldo Kiadó, Budapest, 2010.
30. Dinan, Desmond: Ever Closer Union. An Introduction to European Integration. MACMILLAN, 2010.
31. Dornbush, Rudi: Fiscal Aspects of Monetary Integration. The American Economic Review, 1997. Number 2. pp. 221–223.
32. Egan, Michelle: The Single Market. In: Cini, Michelle (ed.): European Union Politics. Oxford University Press, Oxford, New York, 2007. pp. 253–270.
33. Emerson, M.–Huhne, C.: The ECU Report. Pan Books, London, 1991.
34. Erdős Éva: Nemzetközi adójogi kérdések. In: Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc University Press, Miskolc, 1995. Tomus XI. 43–57. old.
35. Erdős Éva: A pénzügyi jog fejlődési tendenciái a XXI. században. In: Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc University Press, Miskolc, 2004. Tomus XXII. 213–230. old.
36. Erdős Éva (2007a): Gondolatok a pénzügyi jog jogági fejlődéséről. In: Jakab András–Takács Péter (szerk.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. II. kötet. Gondolat Kiadó – ELTE ÁJK, Budapest, 2007. 817–831. old.
37. Erdős Éva (2007b): Nemzetközi, illetve európai adójogi konfliktusok és kezelésének módjai. In: In: Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio

Juridica et Politica, Miskolc University Press, Miskolc, 2007. Tomus XXV/1. 267–287. old.
38. Erdős Éva: Az adójogi harmonizáció folyamata és eszközei az Európai Unióban. In: Torma András (szerk.): Ünnepi tanulmányok Kalas Tibor egyetemi tanár oktatói munkásságának tiszteletére. Z-Press, Miskolc, 2008. 105–125. old.
39. Erdős Éva: A nemzetközi adójog egyes alapelveinek érvényesülése az európai adójogban. In: Simon István (szerk.): Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére. Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2009. 41–55. old.
40. Erdős Éva: Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái. In: Erdős Éva (szerk.) Pénzügyi jogot oktatók konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 132–144. old.
41. Erdős Éva–Kiss Edit: Úton az európai társasági adó felé. In: Gazdaság és Jog. 2007. 8. szám 16–20. old.
42. Erdős Tibor: Fenntartható gazdasági növekedés. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003.
43. Fazekas Judit (szerk.): Az Európai integráció alapszerződései. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2000.
44. Fazekas Judit (szerk.): Az Európai integráció alapszerződései 2. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2003.
45. Fazekas Judit: Az európai integráció története. Az Európai Unió intézmény- és jogrendszere. Novotni Kiadó, Miskolc, 2004.
46. Fazekas Judit: A szubszidiaritás elvének érvényesülése. In: Fazekas Judit–Palásti Gábor (szerk.): Globalizáció – piacliberalizáció. A világméretű globalizáció megvalósításának jogi eszközrendszere, a piacliberalizációs szabályozás és korlátai. Tanulmánykötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 2004. 69-91. old.
47. Ferenczy Endre: A pénzügyi jogtudomány műveléséről. In: Simon István (szerk.): Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére. Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2009. 69–72. old.
48. Ferkelt Balázs: A monetáris integráció regionális hatásai. In: Tér és Társadalom. 2005. 3-4. szám, 171–185. old.
49. Ferkelt Balázs: Gazdasági és monetáris együttműködés. In: Kengyel Ákos (szerk.): Az Európai Unió közös politikái. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010. 125–155. old.
50. Forgács Imre: Európai Egyesült Államok – a pénzügyi jogban? In: Jogtudományi Közlöny, 2011. 7-8. szám, 402–411. old.
51. Fossati. A.–Panella, G.: Fiscal Fedaralism in the European Union. Routledge, London. 1999.
52. Földes Gábor: Alapvetés: a közpénzügyek és a pénzügyi politika. In: Földes Gábor (szerk.) Pénzügyi jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 11–18. old.
53. Földes Gábor (Simon István): A közpénzügyi rendszer alapkérdései: közszükségletek - közfeladatok - közkiadások és közbevételek. In: Simon István (szerk.) Pénzügyi jog I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 26–37. old
54. Haberler, G.: The International Monetary System: Some Recent Developments and Discussions. In: Halm, G. N. (ed.): Approaches to Greater Flexibility of Exhange Rates. Princeton University Press, Princeton, 1970. pp. 115–123.
55. Hajnal György: Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2008.
56. Hallet, M.: Wirkungen wirtschaftlicher Integration auf periphere Regionen – Eine Untersuchung anhand der Integration Griechenlands und Portugals in die

Europäischen Gemeinschaften. Triere Schriftenreihe zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Band 6. Trier, 1997.
57. Halmai Péter: A lisszaboni folyamat intézményi feltételei – gazdaságpolitika és koordináció. In: Társadalom és Gazdaság. 2005. 1-2. szám, 79–94. old.
58. Halmosi Péter: Közös agrárpolitika. In: Kende Tamás–Szűcs Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. CompLex Kiadó, Budapest, 2009. 833–887. old.
59. Halustyik Anna: Közjogi és magánjogi elemek keveredése a nemzetközi pénzügyekben. Magyar Közigazgatás, 2001. 8. szám, 479–487. old.
60. Hankiss Elemér: Társadalmi csapdák és diagnózisok. Osiris Kiadó, Budapest, 2004.
61. Herrmann, Christoph: Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone. In: Europaische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), 2010. Nummer 11. S. 413–418.
62. Hetényi G.–Hünlich Cs.–Mocsáry P.: Az Európai Unió pénzügyi rendszere. Változó világ 35. kiadványa. Press Publica, Győr, 2000.
63. Hetényi Géza: A gazdaságpolitikai koordináció. In: Marján Attila (szerk.): A Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell. HVG Kiadó, Budapest, 2005. 117–147. old.
64. Hill, Christopher–Smith, Michael (eds.): International Relations and the European Union. Oxford University Press, Oxford, New York, 2011.
65. Hitiris, Theodore: Az Európai Unió gazdaságtana. Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 2005.
66. Horváth Ágnes-Szapáry György: Az Európai Gazdasági és Monetáris Unió – I. rész. In: Külgazdaság, 1999. 2. szám, 27–46. old.
67. Horváth Gyula: Európai regionális politika. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2003.
68. Horváth M. Tamás: Közösségi pénzügyek a politikai rendszerekben. In: Nemec–Wright (szerk.): Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben. Aula Kiadó, 1999. 112–143. old.
69. Horváth M. Tamás: Közmenedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005.
70. Horváth M. Tamás: Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus. In: Tér és Társadalom. 2008. 1. szám, 125–139. old.
71. Horváth M. Tamás: Hatások és szabályok. Externáliák és pénzügyek összefüggése a helyi önkormányzatok szabályozásában. In: Erdős Éva (szerk.): Pénzügyi jogot oktatók konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 29–35. old.
72. Huszár Ernő: Vámelmélet-vámpolitika. Tankönyvkiadó, Budapest, 1973.
73. Hutkai Zsuzsanna: EU közpénzügyek. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, Budapest, 2009.
74. Ingram, J. C.: Comment: The Currency Area Problem. In: Mundell, R. A.–Swoboda, A. (eds): Monetary Problems of the International Economy. University of Chicago Press, Chicago, 1969.
75. Inotai András: A működő tőke a világgazdaságban. KJK-Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1989.
76. Ishiyama, Y. : The Theory of Optimum Currency Areas: A Survey. IMF Staff Papers. 1975. Vol. 22. pp. 344–383.

77. Iván Gábor: A Lisszaboni Stratégia. In: Marján Attila (szerk.): A Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell. HVG Kiadó, Budapest, 2005. 80–92. old.
78. Iván Gábor: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
79. Kecső Gábor: A közpénzügyi föderalizmus, mint pénzügyi tudomány. In: Nagy Marianna (szerk.): Jogi Tanulmányok 2010. I-III.: Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. 2010. április 23. ELTE ÁJK, Budapest, 2010. 195–210. old.
80. Kende Tamás–Szűcs Tamás–Jeney Petra: Európai közjog és politika. CompLex Kiadó, Budapest, 2007.
81. Kende Tamas–Szűcs Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. CompLex Kiadó, Budapest, 2009.
82. Kenen, Peter: The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. In: Mundell, R. A.–Swoboda, A. (eds): Monetary Problems of the International Economy. University of Chicago Press, Chicago, 1969. pp. 41–60.
83. Kengyel Ákos: Kohézió és finanszírozás. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008.
84. Kengyel Ákos (szerk.) Az Európai Unió közös politikái. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010.
85. Kiss Edit: A pénzváltó asztaltól a jogágig, avagy fejlődés a pénzügyek jogában. In: Erdős Éva (szerk.): Pénzügyi jogot oktatók konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 248–255. old.
86. Kocziszky György: Regionális integrációk gazdaságtana. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2008.
87. Kovács Árpád: Közpénzügyek. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
88. Kozma Gábor: Regionális gazdaságtan. Debreceni Egyetem Kossuth Egyetemi Kiadója, Debrecen, 2004.
89. Kozma Tibor: Az Európai Unió műveleteinek finanszírozása. In: Hadmérnök. 2010. 3. szám, 69–79. old.
90. Leonard, Dick: Európai Unió. Történet, szervezet, működés. Geomédia Szakkönyvek, Budapest, 2002.
91. Lippert, Gustav: Das Internationale Finanzrecht: eine systematische Darstellung der internationalen Finanzrechtsnormen. M. Quidde, Wien, 1912. idézi: Nagy Tibor: A nemzetközi pénzügyi jog rendszerének és elméletének változásai. In: Fazekas Marianna–Nagy Marianna (szerk.): Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
92. Lippert, Gustav: Handbuch des Internationalen Finanzrechts. Österreichische Staatsdruckerei, Wien, 1928.
93. Lippert, Gustav: Deutsch, englisch, französisch, italienisch abgefasstes Rechtsbuch des internationalen Finanzrechts. Lenkam Verlag, Graz, 1935.
94. Losoncz Miklós (szerk.): Jelentés a magyar gazdaságról. GKI Gazdaságkutató, Budapest, 2009.
95. Lőrincné Istvánffy Hajna: Pénzügyi integráció Európában. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2001.
96. Lőrincné Istvánffy Hajna (szerk.) (2004a): Európai gazdasági integráció. Pannon Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2004.
97. Lőrincné Istvánffy Hajna (2004b): Monetáris politika. In: Lőrincné Istvánffy Hajna (szerk.): Európai gazdasági integráció. Pannon Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2004. 150-181. old.

98. Mankiw, N. G.–Romer, D.–Weil, D. N.: A Contribution to the Empirics of Economic Growth. NBER Working Paper. Cambridge. 1990. No. 3541.
99. Marján Attila (2005a): Az európai gazdasági integráció elméleti megközelítései. In: Marján Attila (szerk.): A Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell. HVG Kiadó, Budapest, 2005. 95–103. old.
100. Marján Attila (2005b): Az európai pénzügyi szektor. In: Marján Attila (szerk.): A Európai Unió gazdasága. Minden, amit az EU gazdasági és pénzügyi politikáiról tudni kell. HVG Kiadó, Budapest, 2005. 173–221. old.
101. Martin, R.: Regional Policy in the European Union – Economic Foundations and Reality. Centre for European Policy Studies, Brussels, 1998.
102. Martin, R.–Straubhaar, T.: Regional Effects of EMU. In: Ceasar, R.–Scharrer, H. E. (eds.): European Economic and Monetary Union: Regional and Global Challenges. Nomos, Baden-Baden. 2001.
103. Mádl Ferenc–Vékás Lajos: Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004.
104. McCormick, Jonh: Understanding the European Union. PALGRAVE MACMILLAN, London, 2011.
105. McKinnon, Robert: Optimum Currency Area. American Economic Review, 1963. Vol. 53. pp. 717–725.
106. Meade, James Edward: The Theory of Customs Union. North Holland Publishing Company, Amsterdam, 1956.
107. Meade, James Edward: The Balance-of-Payments Problems of a European Free Trade Area. Economic Journal, 1957. Vol. 67. pp. 379–96.
108. Mezei Cecília: A helyi gazdaságfejlesztés elméleti hátteréről. In: Horváth M. Tamás (szerk.): Piacok a főtéren. Helyi kormányzás és szolgáltatásszervezés. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007. 121–159. old.
109. MKI (Iván Gábor–Csűrös Gabriella): Az Európai Unió fejlesztési forrásai. In: Bevezetés az Európai Unió támogatási rendszerébe. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. MKI, Budapest, 2007. 7–127. old.
110. Molle, Willem: European Economic Governance. Routledge, London, New York, 2011.
111. Mundell, Robert A.: A Theory of Optimum Currency Areas. American Economic Review, 1961. Vol. 60. pp. 657–665.
112. Musgrave, Richard A.: The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, New York, 1959.
113. Musgrave, R. A.–Musgrave, P.B.: Public Finance in Theory and Practice. McGraw-Hill, New York, 1973.
114. Nagy Csaba: Gazdaságpolitikai koordináció és fiskális politika a GMU-ban. Európai füzetek 50. A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa, Budapest, 2003.
115. Nagy Emília–Csűrös Gabriella: Szádecsnei és Kardosfalvi Szádeczky-Kardoss Tibor. In: A Debreceni Tudományegyetem jogtanárai (1914-1949) II. A Debreceni Egyetem Jogtörténeti Tanszékének kiadványsorozata. DE–ÁJK, Debrecen, 2006. 169–203. old.
116. Nagy Tibor: A nemzetközi pénzügyi jog tárgya és helye a jogrendszerben. In: Jogtudományi Közlöny, 1960. 9. szám. 472–479. old.
117. Nagy Tibor: A nemzetközi jog problémája, különös tekintettel a nemzetközi adójog magyar vonatkozásaira. (Kandidátusi értekezés, 1961.)

118. Nagy Tibor: A nemzetközi szervezetek pénzügyi rendszere. In: Pénzügyi Szemle, 1965. 12. szám. 989–1000. old.
119. Nagy Tibor: A Nemzetközi pénzügyi jogtudomány kutatási területei és módszerei. In: Pénzügyi Szemle, 1966. 10. szám. 711–722. old.
120. Nagy Tibor: Jurisprudence and theories of international financial law in the East and Middle European region. In: Bokorné Szegő Hanna (szerk.) Questions of international law. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1991. Vol. 5. pp. 161–181.
121. Nagy Tibor: A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány. In: Földes Gábor (szerk.) Pénzügyi jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 19–43. old.
122. Nagy Tibor (2007a): A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány. In: Simon István (szerk.) Pénzügyi jog I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 41–68. old.
123. Nagy Tibor (2007b): Nemzetközi pénzügyi jog. In: Simon István (szerk.) Pénzügyi jog II. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 371–398. old.
124. Nagy Tibor: A nemzetközi pénzügyi jog rendszerének és elméletének változásai. In: Fazekas Marianna–Nagy Marianna (szerk.): Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010. 313–328. old.
125. Nagy Zoltán: A gazdasági válság hatása a pénzügyi intézmények és szolgáltatások szabályozására. In: Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica, Miskolc University Press, Miskolc, 2010. Tomus XXVIII. 229–243. old.
126. Nemec, Juraj: A kormányzati szerepvállalás közgazdasági és társadalmi alapjai. In: Nemec–Wright (szerk.): Közösségi pénzügyek. Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben. Aula Kiadó, 1999. 63–101. old.
127. Nugent, Neill: The Government and Politics of the European Union. PALGRAVE MACMILLAN, London, 2010.
128. Oates, Wallace E.: Fiscal federalism. Harcourt Brace Jovanich, New York, 1972.
129. Oates, Wallace E.: Studies in Fiscal Federalism. Hants, Aldershot, England; E. Elgar, Brookfield, Vt., USA. 1991.
130. Ódor Bálint: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 136. cikkének módosítása. In: Európai Tükör, 2011. 2. szám, 34–37. old.
131. Palánkai Tibor: Az európai integráció gazdaságtana. Aula Kiadó, Budapest, 2004.
132. Pardavi László: Közösségi vámjog. In: Simon István (szerk.) Pénzügyi jog II. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 443–470. old.
133. Pardavi László: A vámpreferenciák jogi státusza. In: Erdős Éva (szerk.) Pénzügyi jogot oktatók konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010. 63–70. old.
134. Péterfalvi Tamás–Ruzsa Roland Csaba: Vámpolitika. In: Kende Tamás–Szűcs Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. CompLex Kiadó, Budapest, 2009. 89–102. old.
135. Rácz Attila: Államszerkezet, az Európai Unió és Magyarország. In: Jogtudományi Közlöny, 2009. 7-8. szám, 316–321. old.
136. Radnóczy Zsolt: Támogatások az Európai Unióban. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004.
137. Rattso, Jorn (ed.): Fiscal federalism and state-local finance: the Scandinavian perspective. E. Elgar, Cheltenham, UK; E. Elgar, Northampton, MA, USA. 1998.
138. Samuelson, Paul A.–Nordhaus, William D.: Közgazdaságtan. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2005.
139. Scitovsky, Tibor: Economic Theory and Western European Integration. Routledge, London, 1958.

140. Simon István: A pénzügyi rendszer és a pénzügyi jog. In: Simon István (szerk.) Pénzügyi jog I. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 25–26. old.
141. Solow, Robert: A Contribution to the Theory of Economic Growth. In: Quarterly Journal of Economics. 1956. Vol. 70. pp. 65–94.
142. Soós János: Az új európai pénzügyi felügyeleti struktúra. In: Európai Tükör, 2011. 2. szám, 126–141. old.
143. Süli-Zakar István–Radics Zsolt: Régió – régióalakulás földrajzi aspektusból: regionalizmus – regionalizáció. In: Mező István–Wiener György (szerk.): Regionalizmus és önkormányzatiság. DE ÁJK, Gondolat Kiadó, Debrecen, 2005. 187–199. old.
144. Szádeczky-Kardoss Tibor: Pénzügytan. Debrecen, 1940. (egyetemi előadások alapján készült jegyzet).
145. Szalai Ákos: Fiskális föderalizmus. Áttekintés. In: Közgazdasági Szemle, 2002. 5. szám, 424–440. old.
146. Szentes Tamás: Globalizáció és regionalizálódás: az állam, illetve az intézmények és a jog szerepe a mai világgazdaságban. In: Simon István (szerk.): Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére. Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 2009. 277–288. old.
147. Szent-Iványi Balázs: Fejlesztési együttműködés – nemzetközi fejlesztéspolitika. In: Kengyel Ákos (szerk.) Az Európai Unió közös politikái. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010. 103–123. old.
148. Szontagh Vilmos: Van-e sui generis pénzügyi jog? Miskolci Jogászélet, 1937. 55–64. old.
149. Szűcs Tamás: Politikai dimenziók. Gazdasági kormányzás az Európai Bizottság nézőpontjából. In: Európai Tükör, 2011. 2. szám, 23–29. old.
150. Takács György: Rendszeres magyar pénzügyi jog. Grill Károly Kiadó, Budapest, 1936.
151. Tinbergen, Jan: International Economic Integration. North Holland, Amszterdam, 1954.
152. Tower, Edward –Willet, Thomas D.: The Concept of Optimum Currency Areas and the Choice Between Fixed and Flexible Exchange Rates. In: Halm, G. N. (ed.): Approaches to Greater Flexibility of Exhange Rates. Princeton University Press, Princeton, 1970. pp. 407–415.
153. Tsoukalis, Loukas: Monetary Policy and the Euro. In: Hayward, Jack –Menon, Anand (eds.): Governing Europe. Oxford University Press, Oxford, New York, 2003. p. 330–345.
154. Vaneecloo, C.–Badriotti, A.–Fornassini, M.: Fiscal Federalism in the European Union and Its Countries. Peter Lang. M. Baimbridge–P. Brussels, P.I.E. 2006.
155. Varju Márton: Bevezetés az Európai Unió közpolitikai rendszerébe. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2010.
156. Vaubel, Roland: Real Exchange-Rate Changes in the European Community: The Empirical Evidence and its Implications for European Currency Unification. Weltwirtschaftliches Archiv. 1976. Band 112. Heft 3. pp. 429–470.
157. Vaubel, Roland: Real Exchange-Rate Changes in the European Community. Journal of International Economic. 1978. Vol. 8. pp. 319–339.
158. Várnay Ernő: Adalékok alkotmányos pénzügyi jogi kérdésekhez. In: Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica. Tomus XLVII. Fasciculus 12. (Alkotmány és jogtudomány: tanulmányok), Szeged, 1996. 194–195. old.
159. Várnay Ernő: A lisszaboni program néhány intézményi-jogi jellegzetessége. In: Társadalom és Gazdaság. 2005. 1-2. szám, 69–78. old.

160. Várnay Ernő: A pénzügyi jog 1985 és 2005 közötti alakulásának néhány alapvető jellegzetessége. In: Jakab–Takács Péter (szerk.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. II. kötet. Gondolat Kiadó – ELTE ÁJK, Budapest, 2007. 792–811. old.
161. Várnay Ernő: A fiskális és monetáris szuverenitás az Európai Unióban – az Európai Unió alkotmányos szerződésére is figyelemmel. In: Simon István (szerk.) Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére. Szent István Társulat, Budapest, 2009. 295–309.
162. Várnay Ernő (2010a): Az európai integrációs szervezet fejlődése – elmélyülés és kibővülés. In: Várnay Ernő–Papp Mónika: Az Európai Unió joga. CompLex Kiadó, Budapest, 2010. 33–88. old.
163. Várnay Ernő (2010b): A belső piac joga. In: Várnay Ernő–Papp Mónika: Az Európai Unió joga. CompLex Kiadó, Budapest, 2010. 541–688. old.
164. Várnay Ernő–Papp Mónika: Az Európai Unió joga. CompLex Kiadó, Budapest, 2010.
165. Verdun, Amy: Economic and Monetary Union. In: Cini, Michelle (ed.): European Union Politics. Oxford University Press, Oxford, New York, 2007. pp. 321–339.
166. Vida Krisztina–Szűcs Tamás: Az európai integráció története. In: Kende Tamás–Szűcs Tamás–Jeney Petra: Európai közjog és politika. CompLex Kiadó, Budapest, 2007. 33–103. old.
167. Vigvári András: Közpénzügyeink. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2005.
168. Vigvári András: Pénzügy(rendszer)tan. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008.
169. Vigvári András–Vigvári Gábor: Az Európai Unió fiskális rendszere. In: Blahó András (szerk.) Nemzetgazdaság – integráció – világgazdaság. Tanulmányok Palánkai Tibor akadémikus 70. születésnapja tiszteletére. Aula Kiadó, Budapest, 2008. 301–310. old.
170. Vigvári András (2009a): Állami funkciók. In: Zsugyel János (szerk.) A közpénzügyek nagy kézikönyve. CompLex Kiadó, Budapest, 2009. 37–50. old.
171. Vigvári András (2009b): Az állam a gazdaság körforgásában. In: Zsugyel János (szerk.) A közpénzügyek nagy kézikönyve. CompLex Kiadó, Budapest, 2009. 51–59. old.
172. Vincze Attila: Gazdaság- és monetáris politika. In: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 3. Complex Kiadó, Budapest, 2011. 2181–2300. old.
173. Viner, Jacob: The Customs Union Issue. Carnegie Endowment for International Peace, New York, 1950.
174. Vígh László: Közös kereskedelempolitika – külgazdasági kapcsolatrendszer. In: Kengyel Ákos (szerk.) Az Európai Unió közös politikái. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010. 69–101. old.
175. Whyman, P. (eds.): Fiscal Federalism and European Economic Integration. Routledge: London, UK, New York, USA. 2004.
176. Wionczek, Miguel S. (ed): Latin American Economic Integration: Experience and Prospects. Praeger, New York, 1966.
177. Zsinka László: A gazdasági integráció története. In: Lőrincné Istvánffy Hajna (szerk.): Európai gazdasági integráció. Pannon Egyetemi Kiadó, Veszprém, 2004. 9–85. old.
178. Zsugyel János (szerk.) A közpénzügyek nagy kézikönyve. CompLex Kiadó, Budapest, 2009.

Jogszabályok jegyzéke

Magyar jogszabályok

1. 1979. évi II. törvény az állami pénzügyekről
2. 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
3. 1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről
4. 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról
5. 2006. évi CXXVI. törvény a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Gazdasági Térségben való részvételéről szóló Megállapodás, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló Megállapodás kihirdetéséről
6. 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről
7. 2009. évi XXII. törvény a központi vámkezeléssel kapcsolatban a hagyományos saját forrásoknak az uniós költségvetés számára történő rendelkezésre bocsátásakor visszatartott nemzeti beszedési költségek megosztásáról szóló Egyezmény kötelező hatályának elismeréséről és kihirdetéséről
8. 201/2005. (IX. 27.) Kormányrendelet a Norvég Királyság Kormánya és a Magyar Köztársaság Kormánya között 2005. június 10-én létrejött, a Norvég Finanszírozási Mechanizmus 2004-2009 közötti végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás, valamint egyrészről az Izlandi Köztársaság Kormánya, a Liechtensteini Nagyhercegség Kormánya, a Norvég Királyság Kormánya, másrészről a Magyar Köztársaság Kormánya között 2005. július 7-én létrejött, az EGT Finanszírozási Mechanizmus 2004-2009 közötti végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás kihirdetéséről
9. 242/2006. (XII. 5.) Kormányrendelet az EGT Finanszírozási Mechanizmus és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus végrehajtási rendjéről.
10. 348/2007. (XII. 20.) Kormányrendelet a kibővült Európai Unió gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségei csökkentését célzó, a Svájci Szövetségi Tanács és a Magyar Kormány között létrejött Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtásáról szóló Keretmegállapodás kihirdetéséről
11. 101/2008. (IV. 29.) Kormányrendelet az Európai Unió saját forrásaival kapcsolatos kötelezettségek teljesítésében részt vevő intézmények feladat- és hatásköréről, valamint a kapcsolódó eljárásrendről
12. 237/2008. (IX. 26.) Kormányrendelet a Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtási rendjéről
13. 67/2009. (IV.2.) Kormányrendelet az Európai Közösség és a Magyar Köztársaság közötti Kiegészítő Egyetértési Megállapodás kihirdetéséről
14. 226/2009. (X. 14.) Kormányrendelet a Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtási rendjéről szóló 237/2008. (IX. 26.) Kormányrendelet módosításáról
15. 66/2010. (III. 18.) Kormányrendelet a Svájci Szövetségi Tanács és a Magyar Kormány között létrejött Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtásáról szóló keretmegállapodás módosításáról szóló levélváltással létrejött egyezmény kihirdetéséről

16. 235/2011. (XI. 15.) Kormányrendelet egyrészről Izland, a Liechtensteini Hercegség, a Norvég Királyság és másrészről a Magyar Köztársaság között az EGT Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakának végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás kihirdetéséről
17. 236/2011. (XI. 15.) Kormányrendelet a Norvég Királyság és a Magyar Köztársaság között a Norvég Finanszírozási Mechanizmus 2009-2014-es időszakának végrehajtásáról szóló együttműködési megállapodás kihirdetéséről
18. 1080/2009. (V. 29.) Kormányhatározat a Magyar Köztársaság és az Európai Közösség közötti második Kiegészítő Egyetértési Megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról
19. 103/2009. (XII. 11.) ME határozata a Magyar Köztársaság és az Európai Közösség között megkötött Egyetértési Megállapodáshoz kapcsolódó harmadik Kiegészítő Egyetértési Megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról
20. 18/2010 (IV.9.) KüM határozat a kibővült Európai Unió gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségei csökkentését célzó, a Svájci Szövetségi Tanács és a Magyar Kormány között 2007. december 20-án létrejött Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtásáról szóló Keretmegállapodás módosításáról szóló levélváltással létrejött egyezmény kihirdetéséről szóló 66/2010. (III. 18.) Kormányrendelet 2. és 3. §-ainak hatálybalépéséről

A Közösségek, illetve az Európai Unió jogforrásai, dokumentumai

1. Elsődleges jogforrások

1. Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról (Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Római Szerződés) Forrás: http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index.htm#founding (2011.12.12.)
2. Egységes Európai Okmány HL L 169., 1987.06.29., 1.o.
3. Szerződés az Európai Unióról HL C 191., 1992.7.29., 1. o.
4. Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról HL C 340., 1997.11.10. 1. o. [Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts OJ C 340., 10.11.1997. p. 1.]
5. Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról HL C 80., 2001.3.10. 1. o. [Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts OJ C 80., 10.3.2001., p. 1.]
6. Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. HL C 306., 2007.12.17., 1. o.
7. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata HL C 83., 2010.03.30.
8. A Maastrichti Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv az Európai Közösség Alapító Szerződésének 109j. cikkében előírt konvergencia kritériumokról HL L 169., 1987.06.29.
9. A Maastrichti Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv a túlzott költségvetési hiány esetén alkalmazandó eljárásról HL L 169., 1987.06.29.

10. A Maastrichti Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv az Európai Monetáris Intézet Alapszabályáról HL L 169., 1987.06.29.
11. A Maastrichti Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapszabályáról HL L 169., 1987.06.29.

2. Másodlagos jogforrások
a/ Rendeletek

1. Regulation No. 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community OJ 45., 14.6.1962., p. 1385.
2. A Tanács 260/68/EGK, Euratom, ESZAK rendelete (1968. február 29.) az Európai Közösségeket illető adó alkalmazása feltételeinek és eljárásának megállapításáról. HL L56., 1968.3.4., 8. o.
3. 1496/68/EEC Regulation of the Council of 27 September 1968 on the definition of the customs territory of the Community. OJ L 238., 28.9.1968., p. 1.
4. A Tanács 907/73/EGK rendelete (1973. április 3.) az Európai Monetáris Együttműködési Alap létrehozásáról HL L89., 1973.4.5., 2. o.
5. A Tanács 3180/78/EGK rendelete (1978. december 18.) az Európai Monetáris Együttműködési Alap által használt elszámolási egység értékének módosításáról HL L 379., 1978.12.30., 1. o.
6. A Tanács 2658/87/EGK rendelete (1987. július 23.) a vám- és statisztikai nómenklatúráról, valamint a Közös Vámtarifáról. HL L 256., 1987.9.7., 1. o.
7. A Tanács 1969/88/EGK rendelete (1988. június 24.) a tagállamok fizetési mérlegének középtávú pénzügyi támogatását lehetővé tevő egységes rendszerről HL L 178., 1988.7.8., 1. o. [1969/88/EEC Council Regulation of 24 June 1988 establishing a single facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments OJ L178., 8.7.1988., p. 1.]
8. A Tanács 2913/92/EGK rendelete (1992. október 12.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról. HL L302., 1992.10.19., 1. o.
9. A Bizottság 2454/93/EGK rendelete (1993. július 2.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról. HL L 253., 1993.10.11., 1. o.
10. A Tanács 3603/93/EK rendelete (1993. december 13.) a Szerződés 104. cikkében és a 104b. cikke (1) bekezdésében említett tilalmak alkalmazásához szükséges fogalmak meghatározásáról HL L332., 1993.12.31., 7. o.
11. A Tanács 3604/93/EK rendelete (1993. december 13.) a Szerződés 104a. cikkében említett kiváltságos hozzáférés tilalmának alkalmazásához szükséges fogalmak meghatározásáról HL L 332., 1993.12.31., 4. o.
12. A Tanács 3605/93/EK rendelete (1993. november 22.) az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról HL L 332., 1993.12.31., 7. o.
13. A Tanács 1257/96/EK rendelete (1996. június 20.) a humanitárius segítségnyújtásról (humanitarian aid) HL L 163., 1996.7.2., 1. o.
14. A Tanács 1488/96/EK rendelete (1996. július 23.) az Euro-Mediterrán partnerség (MEDA) keretében végrehajtott gazdasági és társadalmi szerkezeti reformokat kísérő pénzügyi és műszaki intézkedésekről. HL L 189., 1996.7.30., 1. o.

15. A Tanács 1466/97/EK rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról HL L 209., 1997.8.2., 1. o.
16. A Tanács 1467/97/EK rendelete (1997. július 7.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról HL L 209., 1997.8.2., 6. o.
17. A Tanács 1266/1999/EK rendelete (1999.június 21.) az előcsatlakozási stratégia keretében a csatlakozni szándékozó országoknak nyújtandó támogatás összehangolásáról és a 3906/89/EK rendelet módosításáról. HL L 161., 1999.6.26., 68. o.
18. A Tanács 1267/1999/EK rendelete (1999. június 21.) az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszközének létrehozásáról. HL L 161., 1999.6.26., 73. o.
19. A Tanács 1268/1999/EK rendelete (1999. június 21.) a csatlakozni szándékozó közép- és kelet-európai országok előcsatlakozási mezőgazdasági és vidékfejlesztési intézkedéseinek az előcsatlakozási időszakban történő közösségi támogatásáról. HL L 161., 1999.6.26., 87. o.
20. A Tanács 99/2000/EK, Euratom rendelete (1999. december 29.) a kelet-európai és közép-ázsiai partnerállamoknak történő segítségnyújtásról. HL L 12., 2000.1.18., 1. o.
21. 555/2000/EC Council Regulation of 13 March 2000 on the implementation of operations in the framework of the pre-accession strategy for the Republic of Cyprus and the Republic of Malta. OJ L 68., 16.3.2000., p. 3.
22. A Tanács 2666/2000/EK rendelete (2000. december 5.) az Albániának, Bosznia Hercegovinának, Horvátországnak, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságnak és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak nyújtandó támogatásról, az 1628/96/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, továbbá a 3906/89/EGK és az 1360/90/EGK rendelet, valamint a 97/256/EK és az 1999/311/EK határozat módosításáról. HL L 306., 2000.12.7., 1. o.
23. A Tanács 2698/2000/EK rendelete (2000. november 27.) az Euro-Mediterrán partnerség (MEDA) keretében végrehajtott gazdasági és társadalmi szerkezeti reformokat kísérő pénzügyi és műszaki intézkedésekről szóló 1488/96/EK rendelet módosításáról. HL L 311., 2000.12.12., 1. o.
24. A Tanács 382/2001/EK rendelete (2001. február 26.) az Európai Unió és Észak-Amerika, a Távol-Kelet és Ausztrálázsia ipari országai közötti együttműködés és a kereskedelmi kapcsolatok előmozdítását szolgáló projektek végrehajtásáról, valamint az 1035/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 57., 2001.2.27., 10. o.
25. A Tanács 2500/2001/EK rendelete (2001. december 17.) Törökország előcsatlakozási pénzügyi támogatásáról, illetve a 3906/89/EGK, az 1267/1999/EK, az 1268/1999/EK és az 555/2000/EK rendelet módosításáról. HL L342., 2001.12.27., 1. o.
26. A Tanács 332/2002/EK rendelete (2002. február 18.) a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus eszköz létrehozásáról HL L 53., 2002.2.23., 1. o.
27. A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete (2002. június 25.) az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről. HL L 248., 2002.9.16., 1. o.
28. A Tanács 2012/2002/EK rendelete (2002. november 11.) az Európai Unió Szolidaritási Alapjának létrehozásáról HL L 311., 2002.11.14., 3. o.
29. A Tanács 1055/2005/EK rendelete (2005. június 27.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és

összehangolásáról szóló 1466/97/EK rendelet módosításáról HL L 174., 2005.7.7., 1. o.

30. A Tanács 1056/2005/EK rendelete (2005. június 27.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról HL L 174., 2005.7.7., 5. o.
31. A Tanács 1698/2005/EK rendelete (2005. szeptember 20.) az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtandó vidékfejlesztési támogatásokról HL L 277., 2005.10.21., 1. o.
32. Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az Európai Szociális Alapról és az 1784/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L210., 2006.7.31., 12. o.
33. A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 210., 2006.7.31., 25. o.
34. A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy előcsatlakozási támogatási eszköz (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) létrehozásáról HL L 210., 2006.7.31., 82. o.
35. Az Európai Parlament és a Tanács 2006/1638/EK rendelete (2006. október 24.) az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról HL L 310., 2006.11.9., 1. o.
36. Az Európai Parlament és a Tanács 1717/2006/EK rendelete (2006. november 15.) a Stabilitási Eszköz (Instrument for Stability, IS) létrehozásáról. HL L 327., 2006.11.24., 1. o.
37. Az Európai Parlament és a Tanács 1889/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a demokrácia és az emberi jogok világszintű előmozdítása finanszírozási eszközének (a demokrácia és az emberi jogok európai eszköze, financing instrument for the promotion of democracy and human rights worldwide) létrehozásáról. HL L 386., 2006.12.29., 1. o.
38. Az Európai Parlament és a Tanács 1905/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének (Development Cooperation Instrument, DCI) létrehozásáról. HL L 378., 2006.12.27., 41. o.
39. Az Európai Parlament és a Tanács 1927/2006/EK rendelete (2006. december 20.) az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap létrehozásáról HL L 48., 2008.2.22., 82. o.
40. A Tanács 1934/2006/EK rendelete (2006. december 21.) az iparosodott és egyéb, magas jövedelmű országokkal és területekkel folytatott együttműködés finanszírozási eszközének (financing instrument for cooperation with industrialised and other high-income countries and territories) létrehozásáról HL L 405., 2006.12.30., 41. o.
41. A Tanács 300/2007/Euratom rendelete (2007. február 19.) a nukleáris biztonság célját szolgáló együttműködési eszköz (Instrument for Nuclear Safety Cooperation, INSC) létrehozásáról. HL L 81., 2007.3.22. 1. o.
42. A Tanács 732/2008/EK rendelete (2008. július 22.) az általános tarifális preferenciák rendszerének 2009. január 1-jétől 2011. december 31-ig történő alkalmazásáról, illetve az 552/97/EK és az 1933/2006/EK rendelet, valamint az 1100/2006/EK és a 964/2007/EK bizottsági rendelet módosításáról HL L 211., 2008.8.6., 1. o.

43. A Tanács 1360/2008/EK rendelete (2008. december 2.) a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus létrehozásáról szóló 332/2002/EK rendelet módosításáról HL L 352., 2008.12.31., 11. o.
44. A Tanács 431/2009/EK rendelete (2009. május 18.) a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus létrehozásáról szóló 332/2002/EK rendelet módosításáról HL L 128., 2009.5.27., 1. o.
45. A Tanács 479/2009/EK rendelete (2009. május 25.) az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról HL L145., 2009.6.10., 1. o.
46. A Tanács 480/2009/EK, Euratom rendelete (2009. május 25.) a külső fellépésekre vonatkozó garanciaalap létrehozásáról HL L145., 2009.6.10., 10. o.
47. A Tanács 407/2010/EU rendelete (2010. május 11.) európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus létrehozásáról. HL L 118., 2010.5.12., 1. o.
48. Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról HL L 331., 2010.12.15., 1. o.
49. Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről HL L 331., 2010.12.15., 12. o.
50. Az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről HL L 331., 2010.12.15., 48. o.
51. Az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről HL L 331., 2010.12.15., 84. o.
52. A Tanács 1096/2010/EU rendelete (2010. november 17.) az Európai Központi Banknak az Európai Rendszerkockázati Testület működését érintő külön feladatokkal történő felruházásáról HL L 331., 2010.12.15., 162. o.
53. Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euroövezetbeli eredményes érvényesítéséről. HL L306., 2011.11.23., 1. o.
54. Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euroövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről HL 306., 2011.11.23., 8. o.
55. Az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról HL 306., 2011.11.23., 12. o.
56. Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról HL 306., 2011.11.23., 25. o.
57. A Tanács 1177/2011/EU rendelete (2011. november 8.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról HL L 306., 2011.11.23., 33. o.

b/ Határozatok

1. A Tanács 1958. március 18-ai határozata a Monetáris Bizottságra vonatkozó részletszabályok megállapításáról HL 17., 1958.10.6., 390. o.
2. A Tanács 1960. március 9-i határozata a tagállamok konjunktúrapolitikáinak koordinációjáról HL 031., 1960.5.9., 764. o.
3. A Tanács 64/247/EGK határozata (1964. április 15.) a Középtávú Gazdaságpolitikai Bizottság felállításáról HL 64., 1964.4.22., 1031. o.
4. A Tanács 64/299/EGK határozata (1964. május 8.) a tagállamok költségvetési politika terén hatáskörrel rendelkező kormányzati szerveinek együttműködéséről HL 77., 1964.5.21., 1205. o.
5. A Tanács 64/300/EGK határozata (1964. május 8.) az Európai Gazdasági Közösség tagállamainak központi bankjai közötti együttműködésről HL 77., 1964.5.21., 1206. o.
6. 64/301/EEC Council Decision of 8 May 1964 on co-operation between Member States in the field of international monetary relations OJ 77, 21.5.1964., p. 1207.
7. A Tanács 69/227/EGK határozata (1969. július 17.) a rövidtávú gazdaságpolitikák összehangolásáról HL L 183., 1969.7.25., 41. o.
8. A Tanács 70/192/EGK határozata (1970. március 6.) a gazdaság- és monetáris kérdésekben történő együttműködési eljárásról HL L 59.,1970.3.14., 44. o.
9. 70/243/ECSC, EEC, Euratom Council Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources. OJ L 94., 28.4.1970., p. 19.
10. A Tanács 71/141/EGK határozata (1971. március 22.) az EGK-tagállamok rövid távú gazdaságpolitikai koordinációjának megerősítéséről HL L 73., 1972.3.27., 12. o.
11. A Tanács 71/142/EGK határozata (1971. március 22.) az Európai Gazdasági Közösség tagállamainak központi bankjai közötti együttműködés megerősítéséről HL L73., 1971.3.27., 14. o.
12. A Tanács 71/143/EGK határozata (1971. március 22.) a középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus létrehozásáról HL L73., 1971.3.27., 15. o. [71/143/EEC Council Decision of 22 March 1971 setting up machinery for medium-term financial assistance OJ L 73, 27.3.1971., p. 15.]
13. 74/120/EEC Council Decision of 18 February 1974 on the attainment of a high degree of convergence of the economic policies of the Member States of the European Economic Community OJ L 63, 5.3.1974., p. 16.
14. A Tanács 74/122/EGK határozata (1974. február 18.) a Gazdaságpolitikai Bizottság felállításáról HL L 63, 1974.3.5., 21. o.
15. A Tanács 78/1041/EGK határozata (1978. december 21.) a középtávú pénzügyi segítségnyújtást létrehozó 71/143/EGK határozat módosításáról HL L 379., 1978.12.30., 3. o.
16. A Tanács 90/141/EGK határozata (1990. március 12.) a gazdaságpolitikák és gazdasági teljesítmények fokozatos konvergenciájának eléréséről a gazdasági és monetáris unió első szakaszában HL L 78., 1990.3.24., 23. o. [90/141/EEC Council Decision of 12 March 1990 on the attainment of progressive convergence of economic policies and performance during stage one of economic and monetary union. OJ L 78, 24.3.1990., p. 23.]
17. A Tanács 90/142/EGK határozata (1990. március 12.) az EGK tagállamainak központi bankjai közötti együttműködésről szóló 64/300/EGK tanácsi határozat módosításáról HL L78., 1990.3.27., 25. o.

18. A Tanács 91/115/EGK határozata (1991. február 25.) a monetáris, pénzügyi és fizetésimérleg-statisztikákkal foglalkozó bizottság létrehozásáról HL L59., 1991.3.6., 19. o.
19. A Tanács 2000/597/EK, Euratom határozata (2000. szeptember 29.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről. HL L 253., 2000.10.7., 42. o.
20. A Tanács 2000/604/EK határozata (2000. szeptember 29.) a Gazdaságpolitikai Bizottság összetételéről és alapszabályairól HL L 257., 2000.10.11., 28. o.
21. A Tanács 2001/822/EK határozata (2001. november 27.) az Európai Közösség és a tengerentúli országok és területek társulásáról HL L 314., 2001.11.30., 1. o.
22. 2003/738/EC Council Decision of 7 October 2003 on the adoption of amendments to be made to Articles 3 and 7 of the Monetary Convention between the Italian Republic, on behalf of the European Community, and the Vatican City State, represented by the Holy See, and authorising the Italian Republic to give effect to these amendments. OJ L 267., 17.10.2003., p. 27.
23. A Tanács 2004/918/EK határozata (2004. július 5.) a Magyarországon fennálló túlzott hiányról HL L 389., 2004.12.30., 27. o.
24. 2005/600/EC: Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States OJ L 205, 6.8.2005., p.1.
25. Az Európai Parlament és a Tanács 2005/707/EK határozata (2005. szeptember 7.) a rugalmassági eszköz igénybevételéről a szökőár sújtotta országok helyreállítási és újjáépítési támogatása érdekében az 1999. május 6-i intézményközi megállapodás 24. pontjával összhangban HL L269., 2005.10.14., 23. o.
26. 2006/558/EC Commission Decision of 2 August 2006 updating the Annexes to monetary agreement between the Government of the French Republic, on behalf of the European Community, and the Government of His Serene Highness the Prince of Monaco. OJ L 219., 10.8.2006., p. 23.
27. Tanács 2006/856/EK határozata (2006. november 13.) a monetáris, pénzügyi és fizetésimérleg-statisztikákkal foglalkozó bizottság létrehozásáról HL L332., 2006.11.30., 21. o.
28. A Tanács 2007/436/EK, Euratom határozata (2007. június 7.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről HL L 163., 2007.6.23., 17. o.
29. A Tanács 2008/618/EK határozata (2008. július 15.) a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról HL L 198., 2008.7.26., 47. o.
30. A Tanács 2009/102/EK határozata (2008. november 4.) a Magyarországnak nyújtandó középtávú közösségi pénzügyi támogatásról HL L 37., 2009.2.6., 5. o.
31. A Tanács 2009/103/EK határozata (2008. november 4.) a Magyarországnak nyújtandó kölcsönös támogatásról HL L 37., 2009.2.6., 7. o.
32. A Tanács 2010/408/EU határozata a Finnországban fennálló túlzott hiányról HL L 189. 2010.7.22., 17. o.
33. A Tanács 2010/422/EU határozata a Bulgáriában fennálló túlzott hiányról HL L 199. 2010.7.31., 26. o.
34. A Tanács 2010/478/EU határozata (2010. július 26.) az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség közötti, a Svájci Államszövetségnek a MEDIA 2007 közösségi programban való részvétele feltételeinek meghatározásáról szóló audiovizuális megállapodás és záróokmány megkötéséről HL L 234., 2010.9.4., 1. o.
35. A Tanács 2010/707/EU határozata (2010. október 21.) a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról HL L 308., 2010.11.24., 46. o.

36. Az Európai Tanács 2011/199/EU határozata (2011. március 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 136. cikkének módosításáról egy, azon tagállamok számára létrehozandó stabilizációs mechanizmus tekintetében, amelyek pénzneme az euro. HL L 91., 2011.4.6., 1. o.

c/ Irányelvek

1. 74/121/EEC Council Directive of 18 February 1974 on stability, growth and full employment in the Community OJ L 63, 5.3.1974, p. 19.
2. A Tanács 88/361/EGK irányelve (1988. június 24.) a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról HL L178., 1988.7.8., 5. o.
3. Az Európai Parlament és a Tanács 2010/78/EU irányelve (2010. november 24.) a 98/26/EK, 2002/87/EK, 2003/6/EK, 2003/41/EK, 2003/71/EK, 2004/39/EK, 2004/109/EK, 2005/60/EK, 2006/48/EK, 2006/49/EK és 2009/65/EK irányelvnek az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság), az európai felügyeleti hatóság (Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) és az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) hatásköre tekintetében történő módosításáról HL L 331., 2010.12.15., 120. o.
4. A Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről. HL L 306., 2011.11.23., 41. o.

d/ Tanácsi ajánlások

1. Council Recommendation 2005/601/EC of 12 July 2005 on the broad economic policy guidelines of the Member States and the Community (2005-2008) OJ L 205, 6.8.2005., p. 28.
2. A Tanács 2008/390/EK ajánlása (2008. május 14.) a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról (2008–2010) HL L 137., 2008.5.27., 13. o.
3. A Tanács 2010/410/EU ajánlása (2010. július 13.) a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról HL L 191. 2010.7.23., 28. o.
4. A Tanács ajánlása (2011. július 12.) az azon tagállamok gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatások végrehajtásáról, amelyek pénzneme az euro. HL C217., 2011.07.23., 15. o.

3. A Közösségek, illetve az EU egyéb dokumentumai

a/ Bizottsági javaslatok, közlemények

1. COM(1985)310 final Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the Council. Milan, June 28-29., 1985.
2. COM(1999)232 final Financial Services: implementing the framework for financial markets: Action Plan. 11.05.1999., Brussels, 11.5.1999.
3. COM(2002)743 final Economic Reform: Report on the functioning of community product and capital markets. Report from the Commission. Brussels, 23.12.2002.

4. COM(2004) 505 végleges Az Európai Unió finanszírozása. A Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről. Brüsszel, 14.7.2004
5. COM(2005)331 végleges A tagállamoknak a Szerződés 119. cikke szerint középtávú pénzügyi támogatást nyújtó mechanizmus felülvizsgálatáról. A Bizottság közleménye a Tanácsnak. Brüsszel, 2005.7.25.
6. COM(2008)238 végleges A tíz éves GMU – a gazdasági és monetáris unió első tíz évének sikerei és kihívásai. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Központi Banknak. Brüsszel, 2008.5.7.
7. COM(2008)616 végleges Zöld könyv a területi kohézióról. Előnyt kovácsolni a területi sokféleségből. A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Régiók Bizottságának és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak. Brüsszel, 2008.10.6.
8. COM(2009)359 végleges Jelentés a Monacóval, San Marinóval és a Vatikánnal kötött monetáris megállapodások működéséről. A Bizottság közleménye a Tanácsnak. Brüsszel, 14.7.2009.
9. COM(2010)160 végleges A pénzügyi keret GNI alakulásának megfelelő, 2011. évre vonatkozó technikai kiigazításáról és a 2007-2009 közötti időszak becsült és tényleges GDP-je között eltéréseket felmutató tagállamok számára a kohézió támogatására szolgáló alapokból allokált összegek kiigazításáról. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Brüsszel, 2010.4.16.
10. COM(2010) 234 végleges Az Európai Unió, Izland, Liechtenstein és Norvégia között a 2009-2014 közötti időszakra vonatkozó EGT Finanszírozási Mechanizmusról szóló megállapodás, az Európai Unió és Norvégia közötti 2009-2014 közötti időszakra vonatkozó Norvég Finanszírozási Mechanizmusról szóló megállapodás , az Európai Gazdasági Közösség és Izland közötti megállapodás az egyes halak és halászati termékek Európai Unióba történő behozatalára 2009-2014 között alkalmazandó különleges rendelkezésekről szóló kiegészítő jegyzőkönyv megkötéséről. Javaslat a Tanács határozatára. Brüsszel, 2010.5.17.
11. COM(2010) 250 végleges A gazdaságpolitikai koordináció megerősítése. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Brüsszel, 2010.5.12.
12. COM(2010)367 végleges A gazdaságpolitikai koordináció erősítése a stabilitás, a növekedés és a munkahelyteremtés érdekében – az európai uniós gazdasági irányítás megszilárdításának eszközei. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Brüsszel, 2010.6.30.
13. COM(2010)522 végleges A túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról. Javaslat a Tanács rendeletére. Brüsszel, 2010.9.29.
14. COM(2010)523 végleges A tagállamok költségvetési keretére vonatkozó követelményekről. Javaslat a Tanács irányelvére. Brüsszel, 2010.9.29.
15. COM(2010)524 végleges A költségvetési felügyelet euroövezetbeli eredményes érvényesítéséről. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendeletére. Brüsszel, 2010.9.29.
16. COM(2010)525 végleges A túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euroövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendeletére. Brüsszel, 2010.9.29.

17. COM(2010)526 végleges A költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK rendelet módosításáról. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendeletére. Brüsszel, 2010.9.29.
18. COM(2010)527 végleges A makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzéséréről és kiigazításáról. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendeletére. Brüsszel, 2010.9.29.
19. COM(2010)700 végleges Az uniós költségvetés felülvizsgálata. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és a nemzeti parlamenteknek. Brüsszel, 2010.10.19.
20. COM(2011)11 végleges Éves növekedési jelentés: az EU válságra adott átfogó válaszlépéseinek előmozdítása. Az Európai Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Brüsszel, 2011.1.12.
21. COM(2011)241 final Applying a scheme of generalised tariff preferences. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council. Brussels, 10.5.2011.
22. COM(2011)343 végleges Éves jelentés az Európai Unió humanitárius segélyezési és polgári védelmi politikájáról és annak 2010. évi végrehajtásáról. A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Brüsszel, 2011.6.10.
23. COM(2011)398 final Laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020. Commission Proposal for a Council Regulation. Brussels, 29.6.2011.
24. COM(2011)471 final Final Accounts of the 8th, 9th and 10th European Development Funds – financial year 2010. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. Brussels, 26.7.2011.
25. COM(2011)485 végleges Az Európai Unió 2010. évi hitelfelvételi és hitelnyújtási tevékenységéről. A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Brüsszel, 2011.8.9.
26. COM(2011)500 final A Budget for Europe 2020. Part I, Part II (Policy fiches). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 29.6.2011.
27. COM(2011)510 final The system of own resources of the European Union. Proposal for a Council Decision. Brussels, 29.6.2011.
28. COM(2011)511 végleges Az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedésekről. Javaslat a Tanács rendeletére. Brüsszel, 2011.6.29.
29. COM(2011)512 végleges A tradicionális és a GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásról, valamint a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről. Javaslat a Tanácsi rendeletre. Brüsszel, 2011.6.29.
30. COM(2011)594 végleges A pénzügyi tranzakciós adó közös rendszeréről és a 2008/7/EK irányelv módosításáról. Javaslat a Tanács irányelvére. Brüsszel, 2011.9.28.
31. COM(2011) 737 végleges A hozzáadottérték-adó alapú saját forrás rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról. Javaslat a Tanács rendeletére. Brüsszel, 2011.11.9.

32. COM(2011)738 végleges A pénzügyi tranzakciós adó alapú saját forrás rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról. Javaslat a Tanács rendeletére. Brüsszel, 2011.11.9.
33. COM(2011)739 végleges Az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről. A Bizottság módosított javaslata a Tanácsnak. Brüsszel, 2011.11.9.
34. COM(2011)740 végleges Az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedésekről. Javaslat a Tanács rendeletére. Brüsszel, 2011.11.9.
35. COM(2012)75 végleges A Kohéziós Alapból Magyarország részére tett kötelezettségvállalások felfüggesztéséről. Javaslat a Tanács határozatára. Brüsszel, 2012.2.22.

b/ Az Európai Tanács következtetései, állásfoglalásai

1. Az Európai Tanács (1978. december 5.) állásfoglalása az Európai Monetáris Rendszer (EMR) létrehozásáról és vonatkozó ügyekről.
2. Az Európai Tanács (1988. június 27-28.) következtetései. Hannover, 1988. június 28.
3. Az Európai Tanács (1990. április 28.) következtetései. Dublin, 1990. április 28.
4. Az Európai Tanács (1997. június 17.) állásfoglalása a Stabilitási és Növekedési Paktumról. Amszterdam, 1997. június 17.
5. Az Európai Tanács (1999. június 3-4.) következtetései. Köln, 1999. június 4.
6. European Council (23-24. March, 2000) Presidency Conclusions. Lisbon, 24. 03. 2000.
7. Az Európai Tanács (2005. március 22-23.) következtetései. Brüsszel, 2005. március 23.
8. Az Európai Tanács (2010. június 17.) következtetései. Brüsszel, 2010. június 17.
9. Az Európai Tanács (2010. december 16-17.) következtetései. Brüsszel, 2011. január 25.
10. Az Európai Tanács (2011. március 24–25.) által elfogadott következtetések felülvizsgált változata. Brüsszel, 2011. április 20.
11. Az Európai Tanács (2011. június 23-24.) következtetései. Brüsszel, 2011. június 24.

c/ A Közösségek, illetve az EU által kötött nemzetközi megállapodások

1. Agreement between the EFTA States on the Establishment of a Surveillance Authority and a Court of Justice. OJ L 344., 31.1.1994., p. 3.
2. Agreement on Cooperation and Customs Union between the European Economic Community and the Republic of San Marino. OJ L 84., 28.3.2002., p. 43.
3. Agreement between the European Community and the Principality of Monaco on the application of certain Community acts on the territory of the Principality of Monaco. OJ L 332., 19.12.2003., p. 42.
4. Agreement (2004a) between the European Community and the Principality of Andorra for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments. OJ L 359., 4.12.2004., p. 33.
5. Agreement (2004b) between the European Community and the Republic of San Marino providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive

2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payments. OJ L 381., 28.12.2004., p. 33.

6. Agreement between the European Community and the Principality of Monaco providing for measures equivalent to those laid down in Council Directive 2003/48/EC. OJ L 19., 21.1.2005., p. 55.
7. Az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség közötti, a Svájci Államszövetségnek a MEDIA 2007 közösségi programban való részvétele feltételeinek meghatározásáról szóló audiovizuális nemzetközi megállapodás 2010. augusztus 1-jei hatálybalépéséről szóló értesítés. HL L 217., 2010.8.18., 1. o.
8. Cooperation agreement between the European Community and the Principality of Andorra. OJ L 135., 28.5.2005., p. 14.
9. Európai Megállapodás egyrészről a Magyar Köztársaság, másrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről. Brüsszel, 1991. december 16. [93/742/Euratom, ECSC, EC Decision of the Council nd the Commission of 13 December 1993 on the conclusion of the Europe Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Hungary, of the other part OJ L 347., 31.12.1993. p. 1.]
10. Megállapodás az Európai Gazdasági Térségről HL L 1., 1994.1.3., 572. o.
11. Megállapodás levélváltás formájában az Európai Gazdasági Közösség és az Andorrai Hercegség között. HL L 374., 1990.12.32., 14. o.
12. Monetary agreement (2001a) between the Italian Republic, on behalf of the European Community, and the Republic of San Marino. OJ C 209., 27.7.2001., p. 1.
13. Monetary agreement (2001b) between the Italian Republic, on behalf of the European Community, and the Vatican City State and, on its behalf, the Holy See. OJ C 299., 25.10.2001., p. 1.
14. Monetary agreement between the Government of the French Republic, on behalf of the European Community, and the Government of His Serene Highness the Prince of Monaco. (Only the French text is authentic). OJ L 142., 31.5.2002., p. 59.
15. Monetary agreement between the European Union and the Vatican City State OJ C 28., 4.2.2010., p. 13.
16. Monetary agreement between the European Union and the Principality of Andorra. OJ C 369., 17.12.2011., p. 1.

d/ Egyéb

1. A Tanács és a tagállamok kormányai képviselőinek 1971. március 22-ei állásfoglalása a gazdasági és monetáris uniónak a Közösségen belüli fokozatos megvalósításáról HL C 28., 1971.3.27., 1. o.
2. „Az európai konszenzus.” A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról. 2005. december 20. HL C 46., 2006.2.24., 1. o.
3. Az Európai Gazdasági Közösség és a nemzeti központi bankok közötti, 1970. február 9-i megállapodás a rövidtávú monetáris támogatási mechanizmus létrehozásáról.
4. Az EGK tagállamainak központi bankjai közötti, az Európai Monetáris Rendszer működési eljárásainak megállapításáról szóló 1979. március 13-i megállapodás.
5. Az Európai Monetáris Együttműködési Alap Kormányzótanácsának 1981. május 13-i határozata az Európai Beruházási bank Alapokmányának módosításáról,

tekintettel az ECU-nek a bank elszámolási egységként történő elfogadásáról HL L311., 1981.10.30., 1. o.
6. Az Európai Bíróság 2/73 sz. Geddo kontra Ente Nazionale Risi (1974) EBHT 865. ügyben hozott ítélete
7. Az Európai Bíróság C-27/04. sz. Bizottság kontra Tanács (2004) EBHT I-06649. ügyben hozott ítélete
8. Intézményközi megállapodás (1999. május 6.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás javításáról (1999/C 172/01). HL C 172., 1999.6.18., 1. o.
9. Intézményközi megállapodás (2006. május 17.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről. HL C 139., 2006.6.14., 1. o.
10. Mémorandum de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxiéme étape. Bruxelles: Service des publications des Communaités européennes. 1962. (A Bizottság 1962-es Akcióprogramja.)
11. „Miért teszik az európai gazdaságokat a válsággal szemben ellenállóbbakká a munkacsoport ajánlásai?" Tájékoztató az Európai uniós felügyeleti eljárásokról. (A gazdasági kormányzási munkacsoport jelentése az Európai Tanács részére.) Brüsszel, 2010.10.21. [Az Európai Tanács 2010. márciusi ülése által létrehozott munkacsoport végső jelentése. Brüsszel, 2010. október 21. (OR. en) 15302/10.]
12. SEC(1970)2700 végleges A Közösség fejlesztési együttműködési politikájáról szóló bizottsági memorandum. Brüsszel, 1970.
13. SEC(2011)537 végleges A Bizottság szervezeti egységeinek munkadokumentuma. (Az általános tarifális preferenciák rendszerének alkalmazásáról. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendeletére.) Brüsszel, 2011.5.10.
14. SEC(2011)867 final Commission Staff Working Paper. The added values of the EU budget. Brussels, 29.6.2011.
15. Werner-jelentés: Jelentés a Tanácsnak és a Bizottságnak a gazdasági és monetáris unió Közösségen belüli fokozatos megvalósításáról. 1970. október 8.
16. The Delors Report: Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1989.

Elektronikus források jegyzéke

1. PhD értekezések

1. Angyal Zoltán: Az európai gazdasági és monetáris unió kialakulásának és működésének intézményi és jogi vonatkozású kérdései. PhD értekezés. Miskolc, 2004. http://kvt99.lib.uni-miskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=158&file=de_1592.pdf (2011.08.13.)
2. Halász Zsolt: az Európai Unió költségvetésének szabályozása. A szabályozás múltja, jelene, valamint jövőbeni fejlődési lehetőségei és irányai. PhD értekezés. 2010. http://kvt99.lib.uni-miskolc.hu:8080/servlet/eleMEK.server.fs.DocReader?id=462&file=HALASZZS_ERT.pdf (2011.11.05.)
3. Iván Gábor: Az Európai Unió költségvetése a közösségi politikák tükrében. PhD értekezés. 2005. http://www.lib.uni-corvinus.hu/phd/ivan_gabor.pdf (2011.12.18.)

2. Elektronikusan elérhető publikációk

1. Buiter, W. M.: Should We Worry About Fiscal Numerology of Maastricht? Centre for Economy Policy Research Discussion Papers, 1992. No. 668. http://ideas.repec.org/s/cpr/ceprdp.html (2011.12.12.)
2. EEA Brochure. http://www.eeagrants.org/asset/608/1/608_1.pdf (2010.07.20.)
3. Európai Bizottság: Az Európai Unió költségvetése dióhéjban. Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2010. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_hu.pdf (2011.11.11.)
4. European Commission: European Union Public Finance. European Communities, Belgium. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/public_fin/EU_pub_fin_en.pdf (2011.11.11.)
5. Final Report, EEA-EFTA Financial Mechanism 1994-1998. http://www.eeagrants.org/asset/999/1/FinalReport_FM94_98+.pdf.pdf (2010.07.20.)
6. Koll, Willi–Hallwirth, Volker: Strengthening the Macroeconomic Dialogue to tackle economic imbalances within Europe. 2010. http://docs.google.com (2011.02.06.)
7. Papp Erika: Svájc és az Európai Unió. Vele vagy nélküle? Budapest, BGF KKFK. 2004. http://elib.kkf.hu/edip/D_10358.pdf (2010.08.09.)
8. Ricci, Luca A.: A Model of an Optimum Currency Area. Working Paper of the International Monetary Fund. 1997. June. http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9776.pdf (2011.11.28.)
9. Svetchine, Michel: Kosovo Experience with Euroization of its Economy. Bank of Albania. pp. 233-236. http://www.bankofalbania.org/web/pub/M_SVETCHINE_1329_1.pdf (2011.12.02.)
10. „Swiss Enlargement Contribution Activities in 2009." Annual Report 2009 on Switzerland's Contribution to EU Enlargement. SECO-SDC, 06.2010.

http://www.swiss-contribution.admin.ch/hungary/en/Home/Publications (2010.08.05.)
11. Tájékoztató a norvég alapról és az EGT pénzügyi eszközről. http://www.norvegia.hu/News_and_events/EGT_%C3%A9s_Norv%C3%A9g_Finansz%C3%ADroz%C3%A1si_Mechanizmus/EEAGrants/ (2010.08.25.)

3. Jogi dokumentumok
a/ Magyarország

1. Az Európa 2020 Stratégia végrehajtását megalapozó előzetes Nemzeti Intézkedési Terv. 2010. november 12. http://www.kormany.hu/download/3/64/10000/ENIT.pdf (2011.02.07.)
2. Fiskális Paktum: Szerződés a gadasági és moentáris uniobeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról. Brüsszel, 2012. március 2. http://european-council.europa.eu/media/639176/13_-_tscg.hu.12.pdf
3. Nemzeti akcióprogram a növekedésért és foglalkoztatásért (2005-2008) http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=13950 (2011.02.06.)

b/ Európai Unió

1. Annual Report 2009. Humanitarian Aid (ECHO). European Commission Directorate General for Humanitarian Aid, EU, Brussels, 2010. http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/annual_report_2009_en.pdf (2011.11.02.)
2. Annual Report, (2010a). Volume II Financial Report. European Investment Bank Group. 2010. http://www.eib.org/attachments/general/reports/fr2010en.pdf (2011.12.27.)
3. Annual Report, (2010b). Committee of European Banking Supervisors (CEBS) 2010. http://www.eba.europa.eu/documents/Publications/Other-Publications/AnnualReport/EBA_Annual-Report-2010.aspx (2011.10.08.)
4. Decision concerning the change of the name of the Instittion (dopted by the Governing Board unanimously on 28. June 1999 at its 158th meeting) (Extract from PV/CD 158 (1999)) http://conventions.coe.int/Treaty/EN/PartialAgr/Html/Decision.htm (2011.04.04.)
5. De Larosiére Report. Report of the High-Level Group on Financial Supervision in the EU (De Larosiere Committee). Brussels, 25 February 2009. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (2011.10.09.)
6. Egyetértési megállapodás az Európai Közösség és Magyarország között. 2009. november 19. http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/eu/hitelmegallapodas/hungary_mou_for_signature_hu_final_081119.pdf (2011.02.20.)
7. Éves jelentés az Európai Unió humanitárius segélyezési és polgári védelmi politikájáról és annak 2010. évi végrehajtásáról. A Bizottság 2009. évi jelentése. http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/annual_report_2009_en.pdf (2011.11.02.)
8. Tagállami jelentések a cardiffi folyamat kapcsán (Ciprus, Lengyelország):

http://www.mof.gov.cy/mof/mof.nsf/6AE78E6A94103AC9C2257547002D7DF9/$file/CARDIFF%20REPORT%202004FINAL.pdf (2011.02.06.)
http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/79EAA081-13A4-4FF9-BDBA-49BB45A188A2/13356/Poland2003.pdf (2011.02.06.)
9. White Paper on Governance. Involving Experts in the Process of National Policy Convergence. Report by Working Group 4a. June, 2001. http://ec.europa.eu/governance/areas/group8/report_en.pdf (2011.08.07.)

c/ EFTA

1. 38A. Jegyzőkönyv az EGT Finanszírozási Mechanizmusról http://www.eeagrants.org/asset/107/1/107_1.pdf (2010.07.22.)
2. 38B. Jegyzőkönyv az EGT Finanszírozási Mechanizmusról (2009-2014) http://eur-law.eu/HU/Megallapodas-Europai-Unio-Izland-Liechtensteini-Hercegseg-Norveg,500408,d (2011.07.29.)
3. Addendum to Protocol 38A on the EEA Financial Mechanism for the Republic of Bulgaria and Romania. Article 2. http://www.eeagrants.org/asset/107/1/107_1.pdf (2010.08.25.)
4. Agreement between the Kingdom of Norway and the European Community on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2004-2009. http://www.eeagrants.org/asset/110/1/110_1.pdf (2010.07.22.)
5. Amendment of Protocol 31 to the EEA Agreement by Joint Committee Decision 47/2000 of 22 May 2000. http://eur-law.eu/EN/Decision-EEA-Joint-Committee-47-2000-22-May,348546,d (2011.12.20.)
6. Megállapodás az Európai Unió, Izland, a Liechtensteini Hercegség és a Norvég Királyság között a 2009-2014 közötti időszakra vonatkozó EGT Finanszírozási Mechanizmusról. http://www.eeagrants.org/id/1457.0 (2010.07.19.)
7. Megállapodás a Norvég Királyság és az Európai Unió között a Norvég Finanszírozási Mechanizmusról a 2009-2014 közötti időszakban. http://www.eeagrants.org/id/1457.0 (2010.07.19.)
8. Memorandum of Understanding on the Implementation of the Norvegian Financial Mechanism 2004-2009 (established in accordance with the Agreement of 14.10.2003 between the Kingdom of Norway and the European Community on a Norvegian Financial Mechanism for the period 2004-2009) between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Hungary. http://www.eeagrants.org/asset/438/1/438_1.pdf (2010.07.30.)
9. Memorandum of Understanding on the Implementation of the EEA Financial Mechanism 2004-2009 between the EFTA States and the Government of the Republic of Hungary. http://www.eeagrants.org/asset/437/1/437_1.pdf (2010.07.30.)
10. Rules and Procedures for the Implementation of the EEA Financial Mechanism 2004-2009. http://www.eeagrants.org/asset/1606/1/1606_1.pdf (2010.07.22.)
11. Rules and Procedures for the Implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2004-2009. http://www.eeagrants.org/asset/1617/1/1617_1.pdf (2010.07.22.)

d/ Svájci Hozzájárulás

1. Addendum to Memorandum of understanding between the President of the Council of the European Union and the Swiss Federal Council of 27 February 2006. http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00438/00464/00766/index.html?lang=en (2010.08.16.)
2. Memorandum of Understanding between the President of the Council of the European Union and the Swiss Federal Council of 27 February 2006. http://www.contribution-enlargement.admin.ch/en/Home/The_Swiss_contribution (2010.08.16.)

4. Intézmények honlapjai

1. Európai Beruházási Alap:
   http://www.eif.org/what_we_do/index.htm (2011.10.31.)
2. Európai Beruházási Bank:
   http://www.eib.org/projects/regions/ala/index.htm (2011.11.01.)
3. Európai Parlament:
   http://www.futureofeurope.europarl.europa.eu/future/webdav/site/myjahiasite/shared/import/Home/Cadrage4/Resources_HU.pdf (2011.08.14.)
4. Európai Unió Bizottsága:
   http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/budget_folder/budget_2011_hu.pdf (2011.12.03.)
   http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm (2011.11.02.)
   http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/relation/index_en.htm (2011.11.10.)
   http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/financial-assistance/index_en.htm (2011.11.10.)
   http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm (2011.02.09.)
   http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_hu.htm
   http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm
   http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm (2011.02.09.)
   http://ec.europa.eu/internal_market/bank/ebc/index_en.htm (2010.10.06.)
   http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf (2010.08.05.)
   http://eeas.europa.eu/monaco/index_en.htm (2011.11.10.)
   http://eeas.europa.eu/sanmarino/index_en.htm (2011.11.07.)
   http://eeas.europa.eu/andorra/index_en.htm (2011.10.10.)
   http://eeas.europa.eu/vatican/index_en.htm (2011.11.10.)
5. European Financial Stability Facility (Európai Pénzügyi Stabilizációs Eszköz):
   http://www.efsf.europa.eu/about/index.htm (2011.12.26.)
6. EFTA, EEA (Európai Szabadkereskedelmi Társulás, Európai Gazdasági Térség):
   a) EFTA Surveillance Authority
      http://www.eftasurv.int (2011.11.05.)
   b) European Economic Area Grants (EGT Finanszírozási Mechanizmus)
      http://www.eeagrants.org/id/13 (2010.07.19.)
      http://www.eeagrants.org/id/625.0 (2010.07.21.)
      http://www.eeagrants.org/id/1435 (2010.07.29.)
      http://www.eeagrants.org/id/1457.0 (2010.07.19.)
      http://www.eeagrants.org/id/1908 (2010.08.26.)

http://www.eeagrants.org/asset/110/1/110_1.pdf (2010.07.22.)
c) Norway Grants (Norvég Finanszírozási Mechanizmus)
http://www.norwaygrants.org/en/About-the-programmes2/ (2010.07.20.)
7. EUROSTAT
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001 (2010.08.21./2010.08.24.)
8. Financial Stability Board (Pénzügyi Stabilitási Tanács):
http://www.financialstabilityboard.org/about/history.htm (2011.12.12.)
9. IMF (Nemzetközi Valutaalap)
http://www.imf.org (2011.12.20.)
http://www.imf.org/external/index.htm (2011.04.04.)
http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=SDR&submit.x=0&submit.y=0&col (2011.12.21.)
10. Swiss Contribution (Svájci Hozzájárulás):
http://www.swissinfo.ch/eng/politics/Swiss_commitment_to_EU_could_face_new_test.html?cid=19680604 (2010.08.11.)
http://www.contribution-enlargement.admin.ch/en/Home/The_Swiss_contribution (2010.08.13.).
http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/en/Home/The_Swiss_contribution (2010.08.05.)
http://www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/en/Home/News/Press_Releases_and_Articles/Close_up?itemID=193215 (2010.08.16.)
11. Worldbank (Világbank):
http://www.worldbank.org/ (2011.12.20.)
http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=12&id=4&CNO=2 (2012.02.24.)

5. Egyéb

http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-hu.htm (2011.12.05.)
http://eur-lex.europa.eu/hu/dossier/dossier_07.htm (2011.12.01.)
http://eur-lex.europa.eu/hu/dossier/dossier_55.htm (2011.02.07.)
http://eur-lex.europa.eu/hu/dossier/dossier_49.htm (2011.10.17.)
http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/234&type=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en (2010.08.11.)
http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1667 (2010.08.11.)
http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/314&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en (2011.11.10.)
http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/l14173_hu.htm (2011.11.02.)
http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/general/article_7253_hu.htm (2011.10.30.
http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relations/framework/article_7238_hu.htm (2010.07.20.)
http://www.euractiv.hu/gazdasag/linkdossziek/europaktum-000201 (2011.08.03.)
http://euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=6872 (2011.08.03.)
http://euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=6850 (2011.08.04.)
http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=7089 (2011.08.07.)
http://www.eu2011.hu/hu/hir/tanacs-megallapodas-gazdasagkormanyzasi-csomagrol (2011.08.03.)

http://index.hu/gazdasag/magyar/2010/12/14/ekb_a_kormany_befolyasolni_akarja_a_jegybankot/ (2010.12.15.)
http://kitekinto.hu/europa/2011/03/26/mirl_szol_az_euro_plusz_paktum_es_miert_nem_tetszik_magyarorszagnak/ (2011.08.08.)
http://www.nfu.hu/svajci_hozzajarulas (2010.08.05.)
http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=992 (2011.02.06.)