

PhD értekezés tézisei

Dr. Csűrös Gabriella Klára

**Az Európai Unió, mint regionális gazdasági
integráció egyes pénzügyi jogi aspektusai**

Miskolc

2012.

Tartalomjegyzék

1. Kutatás dimenzionálása, kutatási feladatok.....	3
1.1 Kutatási téma.....	3
1.2 Kutatás célja.....	3
1.3 Kutatási téma aktualitása.....	3
1.4 Dolgozat struktúrája	4
2. Kutatás módszerei	4
2.1 Esettanulmányok, statisztikai adatok feldolgozása.....	4
2.2 Sajátos módszertani megközelítés	5
2.3 Jogszabáylelemzés, jogtörténeti, jogösszehasonlító módszer	5
2.4 Interdiszciplinaritás	5
3. Tudományos előfeltevések, kutatási eredmények és azok hasznosíthatósága. 6	
3.1 Hipotéziseim, téziseim	6
3.2 Tudományos eredmények hasznosíthatósága	14
4. A kutatás tárgyköréhez kapcsolódó publikációk jegyzéke.....	16

1. Kutatás dimenzionálása, kutatási feladatok

1.1 Kutatási téma

Dolgozatom tárgya az Európai Unió, mint sajátos regionális gazdasági integráció egyes pénzügyi jogi aspektusai. A témaválasztás indoka azon alapfeltevésem, miszerint a gazdasági integrációs formákat, azoknak az Európai Unió vonatkozásában megvalósuló formáit és sajátosságait vizsgálva számos olyan jogintézményt felfedezhetünk, amelyek specifikumát képezik az integrációs pénzügyi jognak, az uniós pénzügyeknek. Az Európai Unió (EU) ugyanis egy folyamatosan változó közeg, melyet belső és külső interakciói egyaránt meghatároznak. Ezen kapcsolatok által alakított regionális gazdasági integráció formáinak és a válság által megreformált intézményeinek a vizsgálatát vállaltam pénzügyi jogi aspektusból.

1.2 Kutatás célja

Kutatási témám megválasztása során az a cél 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.

1.3 Kutatási téma aktualitása

A kutatási téma aktualitása vitathatatlan. A napjainkban is zajló, világméretűvé váló pénzügyi, gazdasági válság hatására nemcsak a tagállami, hanem az uniós kormányzati szerepek felülvizsgálata, ártértékelése is napirendre került. Az európai kormányzati tér stabilitásának helyreállítása érdekében uniós szinten is reformfolyamatnak lehetünk tanúi, amelyek még nem záródtak le, de már az eddigi intézkedések is változást eredményeztek a gazdasági kormányzásban. A reformok pedig mindezülig lelegelementárisabban a gazdaságpolitikai együttműködés uniós szintű koordinációját, felügyeletét érintették. Ahhoz, hogy ezeket a folyamatokat megalapozottabban értékelhessük, szükséges magának az integrációnak (a gazdasági és monetáris unió egyedi képződményeinek) és a gazdaságpolitikai koordináció eddig elért eredményeinek a meghatározása, sajátosságainak, esetleges hiányosságainak és ellentmondásainak a feltárása.

Az Európai Unió egy egyedi gazdasági integrációs forma, amelynek pénzügyi jogi jellemzőit az integrációs formák uniós sajátosságainak vizsgálatával kívánom meghatározni. A gazdasági unió fundamentumát képező uniós szintű tagállami gazdaságpolitikai koordináció a pénzügyi jogi kutatómunkák egyik legkevésbé vizsgált területe – még ha annak gazdaság- és költségvetési politikai intézményei pénzügyi jogi relevanciával (is) bírnak. A válság hatására ezen gazdaságpolitikai koordináció elégtelenségei kerültek felszínre. Ezért a téma aktualitása és a kutatás hiánypótló jellege miatt dolgozatomban az európai integrációs forma sajátosságai mellett kiemelten vizsgálom a gazdaságpolitikai együttműködés szabály- és eszközrendszerét, azok változását 2012. március 2-ig.

1.4 Dolgozat struktúrája

Disszertációm három részre tagolható. Az első részt a disszertáció egész tartalmát átható fogalmak meghatározásával és elhatárolásával kezdem. Ezt követi a dolgozat témájának teoretikus megalapozása, amely keretében a nemzetközi pénzügyi jog, a pénzügyi föderalizmus, valamint a gazdasági integrációk rendszertana képezik vizsgálatom tárgyát.

A második nagyobb szerkezeti egységben a gazdasági integráció formáit kutatom. Ennek keretében a gazdasági integrációk formáinak elméleti közegében elhelyezem az Európai Uniót, mint regionális gazdasági integrációt, és megállapítom annak egyes pénzügyi jogi aspektusait (külön vizsgálva azokat az Unióban, illetve az EU külső kapcsolatrendszerében). Az európai regionális gazdasági integráció pénzügyi jogi vizsgálata kapcsán több témakör, így az EU nemzetközi fejlesztéspolitikájának és az EFTA államok kohéziós pénzeszközeinek esettanulmány jellegű feldolgozására is sor kerül.

Az európai regionális gazdasági integráció jelenlegi formáját, a gazdasági és monetáris uniót részletesebben kutatom. E tekintetben először átfogó jelleggel meghatározom a pénzügyi politika egyes területeinek uniós sajátosságait. A fiskális politika jellemzőinek meghatározásához segítségül hívom a pénzügyi föderalizmus elméletét – vizsgálva ezáltal a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat leíró államháztartási funkciók megjelenését az Európai Unióban.

A harmadik részben pedig a gazdasági és monetáris unión belül részletesebben kutatom a tagállami gazdaságpolitikai együttműködés uniós szintű koordinációját – szabály- és eszközrendszerének kialakulását, változásait, tartalmát és defektusait. Ezek alapján határozom meg és értékelem a válság hatására kialakított többpilléres felügyeleti rendszer egyes elemeit, az ezeket kiegészítő, nemzetközi együttműködés keretében született megállapodásokat és a rendkívüli helyzetek kezelésére rendelkezésre álló gazdaság- és monetáris politikai eszközök sajátosságait, aktiválásának hazai vonatkozásait.

2. Kutatás módszerei

Kutatásaim során elsődlegesen a deduktív, analitikus elemzés, továbbá a jogszabályelemzés, a teleologikus értelmezés és a jogtörténeti, jogösszehasonlító módszereket alkalmazom – figyelemmel a statisztikai adatgyűjtés és adatfeldolgozás rendelkezésre álló módjaira. Egységes és komplex elméleti megközelítést alkalmazva sajátos vizsgálati módszerrel veszem górcső alá az európai regionális gazdasági integráció pénzügyi jogi jellegzetességeit. A feldolgozott jogi dokumentumok és szakirodalom kiterjedt, melyek közül számos idegen nyelvű forrás.

2.1 Esettanulmányok, statisztikai adatok feldolgozása

Az Európai Unió, mint regionális gazdasági integráció sajátos nemzetközi kapcsolatokat, integrációs formákat épített ki egyes harmadik államokkal, amely kapcsolatok pénzügyi jogi sajátosságait egyes uniós közpolitikák aspektusából is vizsgálhatjuk. Ezért az uniós nemzetközi fejlesztéspolitika által meghatározott

kereskedelmi kapcsolatokat, a kohéziós politika vonatkozásában az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagállamai által egyes uniós államoknak nyújtott támogatásokat, valamint a vám- és monetáris politika kapcsán a de iure államok és az Unió sajátos viszonyát, ezek pénzügyi szabályrendszerét vizsgálom esettanulmány jelleggel.

Az esettanulmányok kiválasztását annak a célnak rendeltem alá, hogy a kutatás hozzáadott értékét növeljék, így ellentmondások, hiánypótlóak, illetve aktuálisak legyenek. Az esettanulmányok feldolgozása során statisztikai adatok feldolgozására, összehasonlító értékelésére is sor kerül.

2.2 Sajátos módszertani megközelítés

A dolgozat egyik érdeme, ami egyben a kutatómunka nehézségét és komplexitását is adta, az értekezés sajátos módszertani megközelítése. A hagyományos pozitív szemlélettel és a leíró jellegű joganyag-feldolgozás kizárólagos módszerével szakítva (mely alkalmazható egyes uniós közpolitikák, így az uniós pénzügyek vizsgálati módszerül is), az integrációs formák alapján kutatom az Európai Unió pénzügyi jogrendjét.

A kutatási témához kapcsolódó fogalmak és a vizsgálataim hatókörébe vont elméletek meghatározása, rendszerezése kiterjedt teoretikus alapot képez a tudományos kutatómunkához.

Kutatási célom elérése és az alkalmazott módszertani megközelítés 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 azok leíró jellegű részletes bemutatását. Az egyes uniós közpolitikák elemzése ezért csak az esettanulmányokra koncentrálódik. Az így feldolgozott joganyag és szakirodalom nem lehet teljes körű, de biztosítja egyes összefüggések és esetleges ellentmondások feltárását.

2.3 Jogszabáylelemzés, jogtörténeti, jogösszehasonlító módszer

A kutatási módszerek közül a jogszabáylelemzés módszerével került sor a kapcsolódó uniós és a nemzetközi jogi aktusok feldolgozására és értékelő elemzésére. Ennek keretében a jogtörténeti és a jogösszehasonlító módszert alkalmaztam az integrációs formák uniós aspektusainak vizsgálatakor és az esettanulmányok kapcsán is.

A gazdaságpolitikai koordináció szabályozástörténetének feldolgozásakor a jogtörténeti és a teleologikus módszerre támaszkodtam, a gazdaságpolitikai együttműködés eredményeként kialakuló és módosuló jogintézmények elemzésekor pedig az adott jogintézmény változásait, azok okát, célját és tartalmát is igyekeztem problémaorientáltan meghatározni – tekintettel a környezeti változókra.

2.4 Interdiszciplinaritás

A kutatási téma a pénzügyi jog mellett más jogágakat (pl. Európa-jog, nemzetközi jog), valamint más tudományterületet (pl. közgazdaságtudomány) is érint, maga a pénzügyi jog is számos esetben átfedéseket mutat más jogterületekkel. Az EU, mint regionális gazdasági integráció pénzügyi jogi vizsgálata ezért interdiszciplináris megközelítést igénylő kutatási terület.

Dolgozatomban elsődlegesen a pénzügyi jogi elemeket hangsúlyozom, azonban a téma erősen interdiszciplináris jellege miatt a pénzügyi jogtudomány tárgykörébe (is) tartozó elméletek, valamint a többi jogág, illetve tudományterület által meghatározott fogalmak érintkezésekor azokra is kitérek. Ezek komplex vizsgálata nélkülözhetetlen, hiszen a normatív szemléletű pénzügyi jogi elemzések során egyes jogintézmények célját, funkcióját, ellentmondásait csak akkor érthetjük meg, ha látjuk az amögött rejlő közpolitikai, gazdaságpolitikai tényezőket, folyamatokat is. Ezek vizsgálata viszont a jogszabáylelemzések és szakirodalmi álláspontok alapján tett megállapítások igazolása vagy cáfolása céljából, csupán annak erejéig valósul meg.

3. Tudományos előfeltevések, kutatási eredmények és azok hasznosíthatósága

Dolgozatomban számos esetben kerül sor saját fogalmak meghatározására, tudományos eredmények megállapítására, összefüggések és ellentmondások feltárására, az alábbiakban csak a legfontosabbakat összegzem. Kutatásaim során hipotéziseim igazolódtak, kapcsolódó megállapításaim, téziseim differenciálódtak.

3.1 Hipotéziseim, téziseim

1. Hipotézis

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.

1. Téziscsoport

Ezen hipotézisem előfeltételezi a kapcsolódó fogalmak tisztázását, másrészt a kapcsolódó tézisek (a feltárt pénzügyi jogi sajátosságok) a többi téziscsoport által is igazolódnak.

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 egyrészt egymást korlátozza, másrészt egymással állandó kölcsönhatásban van.

A nemzetközi pénzügyi jog kutatási területei változóak, egyre kiterjedtebbek, melyeknek egyik sajátos szegmensét képezi az integrációk pénzügyi joga. Ennek keretében vizsgálható az adott integráció belső (intraintegrációs) és külső (interintegrációs) kapcsolatainak pénzügyi szabály- és eszközrendszere is. Az

integrációk vonatkozásában számos tipológia létezik, kutatásaim során a gazdasági integráció formáit vizsgálom.

A gazdasági integráció adott földrajzi térségen belül kialakított, két vagy több állam önálló akaratelhatározásán alapuló, elsődlegesen gazdasági célú nemzetközi együttműködési forma. A gazdasági integráció formái keretében megkülönböztetem a szabadkereskedelmi övezetet, a vámuniót, a közös (vagy belső) piacot és a gazdasági uniót.

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. Az EU tehát regionális gazdasági integráció, melynek alapvető célja az egységes belső piac, valamint a gazdasági és monetáris unió megvalósítása.

Az integrációs pénzügyi jog sajátos területeit képezik az Európai Unió által egyes harmadik államokkal létrehozott együttműködések, melyek több integrációs formához is kapcsolódnak.

Európában az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) gazdasági integráció, az EU viszont már regionális gazdasági integráció. Az EU és az EFTA, illetve annak tagállamai között az Európai Gazdasági Térség (EGT) felállításával szabadkereskedelmi övezeten túl belső piaci együttműködés is megvalósult, ezáltal a csupán szabadkereskedelmi övezetet megvalósító EFTA államok regionális gazdasági integrációs formában működnek együtt az Európai Unióval. (Svájc helyzete jogilag eltérő, lényegét tekintve megegyező.)

Egyes, EU-n kívüli európai törpeállamok részleges vámuniót valósítanak meg az Unióval. Emellett a korábban egyes uniós tagállamokkal kötött monetáris megállapodások jogfolytonosságát biztosítva jogosultak euróérme kibocsátására és az euró hivatalos fizetőeszközként való alkalmazására is. Ezen államok San Marino, Vatikán állam, Monaco és Andorra, annyi specialitással, hogy Vatikán állam vámmentességet élvez, Andorra pedig csak a 2011. június 30-án kötött monetáris megállapodás hatálybalépésével válik hivatalosan de iure állammá. Az Unióval kötött monetáris megállapodások eltérően szabályozták az euróérme kibocsátásának és az euró nemzeti fizetőeszközként való alkalmazásának feltételeit, azonban ezen szabályok a válság hatására az egységesítés (melynek jegyében Andorra is de iure állam lesz), valamint az uniós kontroll megerősítése céljával módosultak. Ezen államok további, más- és más gazdasági területen is együttműködnek az EU-val, ezáltal a vámunió, a belső piac, valamint a gazdasági és monetáris unió integrációs formáival is kapcsolódnak az Unióhoz – de minden esetben korlátozottan és a gazdaságpolitikai szuverenitás érdemi korlátozása nélkül.

A gazdasági együttműködési formákhoz kapcsolódóan egyes integráció-elméletek és uniós közpolitikák vizsgálata sajátos pénzügyi jogi összefüggésekre világít rá:

A kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok nemzetközi viszonylatban is változnak, dinamikusban bővülnek, összetettebb pénzügyi kapcsolatokat eredményezve. Ezek a folyamatok az uniós gazdasági integráció formái (belső piac, gazdasági és monetáris unió), valamint a regionális politika közötti

összefüggésekben, azok költségvetési vonzatában és az uniós külpolitikai támogatások rendszerében is tetten érhetők.

A belső piachoz és a monetáris integrációhoz kapcsolódó elméletek egyaránt a regionális támogatások szükségszerűségét igazolják, ezért – ezen integrációs formák működtetése esetén, az elméletek alapján is – indokolt a regionális támogatások nyújtása, fejletlenebb államok csatlakozása esetén azok növelése is. Ez a következő többéves pénzügyi keret vitája kapcsán is mérvadó lehet.

Az EFTA államok a belső piac vívmányának előnyeiből úgy részesednek, hogy nem tagjai az Uniónak. Mivel a belső piac által okozott negatív externális hatások kormányzati kezelése uniós szinten alapvetően a regionális politika keretében nyújtott támogatásokkal valósul meg, ezért az EGT-ben részt vevő államok és Svájc is kohéziós célú támogatásokat nyújt egyes uniós tagállamoknak (lásd még a 2. téziskört).

Az EU gazdasági és kereskedelmi kapcsolatainak számos pénzügyi jogi vonatkozása, jellegzetessége van. Az uniós külpolitika, ezáltal a nemzetközi fejlesztéspolitika pénzeszközei is változnak, bővülnek; komplex, olykor átfedéseket eredményező rendszert alkotnak; továbbá kihatnak az uniós költségvetés vámbevételeinek alakulására is (lásd ezekről még a 2. téziscsoportot).

2. Hipotézis

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.

2. Téziscsoport

A többcsatornás finanszírozás alatt ugyanazon célok, programok különböző forrásokból való finanszírozását értem, amelyek több aspektusból is vizsgálhatók. A többcsatornás finanszírozás egyrészt megvalósulhat több nemzetközi jogalany közösen finanszírozott programjai által (így pl. fizetési nehézségek esetén az EU a Nemzetközi Valutaalappal és a Világbankkal közösen nyújthat hitelt). Másrészt ugyanazon cél több pénzeszköz általi támogatása is többcsatornás finanszírozást jelent (lásd pl. a kohéziós támogatások különböző pénzeszközeit, a strukturális alapok és a Kohéziós Alap mellett az EFTA államok pénzeszközeit). A különböző (szubnacionális, nemzeti, nemzetek feletti) kormányzati szintek közötti pénzmozgások többszintűek és többszektórú finanszírozást is eredményezhetnek (utóbbit is érvényesíti a társfinanszírozás és az addicionalitás elve). A többcsatornás finanszírozás megvalósulását az esettanulmányok, valamint egyes államháztartási funkciók és a rendkívüli nehézségek kezelésének uniós jogintézményei is alátámasztották (az egyes államháztartási funkciókhoz kapcsolódó támogatási rendszer sajátosságait a 3. téziscsoport keretében határozom meg).

Az EU és a harmadik országok közötti kereskedelmi, együttműködési megállapodásokhoz kapcsolódóan az EU komplex támogatási rendszert működtet egy többcsatornás finanszírozási rendszeren keresztül.

Ennek a többcsatornás finanszírozási rendszernek részei: az Európai Beruházási Bank visszatérítendő támogatásai, az Európai Fejlesztési Alap uniós költségvetésen kívüli vissza nem térítendő támogatásai, valamint az EU költségvetése által a többéves pénzügyi keret 4. fejezetéből és egyes tartalékokból finanszírozott pénzeszközök vissza nem térítendő támogatásai. Ezek közül az uniós költségvetésből nyújtott támogatások a legdifferenciáltabbak.

A vissza nem térítendő támogatások szabályrendszere több ellentmondást hordoz magában. Az Európai Fejlesztési Alap és az uniós költségvetés keretében nyújtott támogatások időbeli intervalluma, döntési, eljárási és elszámolási szabályai is eltérnek, emellett a kapcsolódó pénzeszközök számos esetben átfedéseket mutatnak (sor kerül ugyanazon cél, program, illetve országcsoport több pénzeszközből való finanszírozására, egy pénzeszköz több funkcióval is bír stb.).

Az EU és az EFTA államok közötti gazdasági együttműködés több szempontból sajátos együttműködési forma: az együttműködés szereplői (integrációk) mellett a jogi, intézményi háttér és a költségvetési kapcsolatok is egyedi vonásokkal bírnak. Az uniós regionális politikához kapcsolódnak funkciójukat tekintve az EFTA államok által nyújtott pénzeszközök, melyek alapján az alábbi főbb megállapításokra jutottam:

Mivel alapvetően a közszektor intézményeinek nyújtanak támogatásokat, melyeknél a partnerség elvét érvényesítik, a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat, valamint a többszintű és többszektorú kormányzást is előmozdítják.

Amíg a fejletlenebb területeket célzó kohéziós támogatások számszerűsíthetők és számszerűsítettek (bár konvergenciát növelő hatásuk már kevésbé kifejezhető), addig az integrációból, illetve a belső piacból származó előnyök számbavétele jelentős nehézségekbe ütközik. A kohéziós célú támogatások mindazonáltal kölcsönös, mindkét irányban jogokat és kötelezettségeket teremtet kapcsolatrendszerbe ágyazódnak.

Az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmus, valamint a Svájci Hozzájárulás szabályai sok szempontból hasonlítanak a Kohéziós Alap, illetve a strukturális alapok szabályrendszeréhez: középtávú, kohéziós célú, redistribúciós hatású pénzeszközök, melyek mára csak vissza nem térítendő támogatásokat nyújtanak, alkalmazzák a programozás módszerét, a társfinanszírozás és a partnerség elvét, az átmeneti támogatások intézményét, többéves ciklusuk ellenére viszonylagos rugalmasságot is biztosítanak. Intézmény- és ellenőrzési rendszerük hasonló.

Eltérésként nevesíthető a pénzeszközök által rendelkezésre bocsátott vissza nem térítendő támogatások eltérő prioritásai és a támogatások volumene (az EFTA államok támogatásai összegüket tekintve számottevően kisebbek, mint az uniós kohéziós támogatások). Az EFTA államok pénzeszközei emellett centralizáltabbak, minden támogatás tekintetében a donor államok hatáságai hozzák meg a végső döntést.

Megállapítható, hogy a harmadik államok közül Norvégia járul hozzá lakosságszám arányosan és abszolút értékben is a legnagyobb összeggel az Európai Unió

legfejletlenebb tagállamainak felzárkózásához – az EU kohéziójának legfőbb integráción kívüli támogatója.

Ellentmondásosnak tartom, hogy az EFTA államok pénzeszközeinek időintervalluma és az általuk kedvezményezett uniós tagállamok köre egymáshoz képest is eltérő, továbbá az EU többéves pénzügyi keretének ciklusához és az uniós kohéziós államok köréhez sem idomulnak teljesen.

3. Hipotézis

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.

3. Téziscsoport

A pénzügyi federalizmus kutatási kérdései közül az allokációs, redistribúciós és stabilizációs funkció az alábbi főbb sajátosságokkal bír az Európai Unióban:

Az *allokációs funkció* az EU költségvetési politikájában is megjelenik, de nem meghatározó jelleggel. Ezt indokolhatja, hogy tagállami hatáskörben maradtak a jóléti feladatok, amit az EU tiszteletben tart (EUSz 4. cikk (2) bekezdés), valamint igazolja a szubszidiaritás és arányosság elve (EUSz 5. cikk (1), (3), (4) bekezdés) is. 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 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. Mindemellett a Közös Agrárpolitika keretében jelenik meg a legmarkánsabban az allokációs funkció által biztosított uniós közjavak köre, melyek kormányzati kezeléseként kiterjedt támogatási rendszert működtet az EU. Bár az agrárpolitikához kapcsolódó allokációs funkció költségvetési eszközei változtak, piacconformabbá váltak, az agrárpolitika magas támogatási szintje vitatott. Álláspontom szerint a Közös Agrárpolitika támogatási rendszerének belső szerkezeti reformja erősítheti az agrártámogatások létjogosultságát, az agrárpolitikában megjelenő közérdek uniós szintű kezelését, amit igazol a mezőgazdaság multifunkcionalitása és Engel törvénye is.

Az államháztartás egyes funkcióinak uniós szintű megvalósulását vizsgálva is igazolódott, hogy e funkciók sokszor összekapcsolódva, együttesen jelennek meg, adott közpolitika több államháztartási funkcióval is bírhat (lásd pl. az agrárpolitika piacstabilizációs funkcióját és a vidékfejlesztés strukturális támogatásainak redistributív hatásait).

Az Európai Unióban az alapvetően fejlesztési célú támogatásokat nyújtó regionális politika és nemzetközi fejlesztéspolitika *redistribúciós funkciót* valósít meg. A regionális politika költségvetési támogatásainak volumene jelentősebb. A

redistribúciós funkció a költségvetés abszolút értékének, valamint a költségvetésen belül a kohéziós, fejlesztési támogatások arányának növekedésével erősödik, azonban a saját bevételek felső határára és a beépített korrekciós mechanizmusokra tekintettel továbbra is korlátozott a tagállami transzfermechanizmusokhoz képest.

Az újraelosztás különböző irányú, a támogatási jogviszony szereplői, valamint a támogatási formák és technikák is differenciálódnak. A regionális politika elosztási mechanizmusai kihatnak a tagállamok kormányzati szintjeinek szabályozási, feladatellátási és finanszírozási rendszerére is. A pénzügyi föderalizmus elsődlegesen a vertikális kapcsolatok rendszerébe ágyazódik be, ugyanakkor az uniós regionális politika elősegíti a fiskális föderalizmushoz is kapcsolódó többszintű és többszektorú kormányzás elvének gyakorlati érvényesülését.

Az Európai Unió költségvetési politikája alapvetően nem lát el, nem képes ellátni stabilizációs funkciót, melynek legfőbb oka az uniós költségvetés korlátozott terjedelme és alapvetően fejlesztési prioritásai. *A stabilizációs funkcióhoz rendelt pénzeszközök kapcsán az alábbi főbb megállapításokra jutottam:*

A Szerződés értelmében a rendkívüli események gazdaság- és monetáris politikai együttműködés keretében történő pénzügyi kezelése megvalósulhat ellátási nehézségek, vis maior esetek (jelenleg EUMSZ 122. cikk), valamint a fizetési mérleg egyensúlyhiányából vagy a deviza típusából adódó fizetési nehézségek (EUMSZ 143. és 144. cikk, a szerződésmódosítás hatályosulása esetén EUMSZ 136. cikk) kapcsán.

A fizetési nehézségekhez kapcsolódó, másodlagos jogi aktusok által kialakított visszatérítendő támogatások eszközeinek jogalapja olykor vitatható, ezekből az euróövezeti tagállamoknak a kizárása a Maastrichti Szerződés keretében meg gondolatlan és túl optimista volt. A napjaink válsága következtében kialakított, három pillérből álló pénzügyi konstrukció és az EUMSZ 136. cikkének módosítása csak részben korrigálja a Szerződés vonatkozó rendelkezései (EUMSZ 143. és 144. cikk), valamint a másodlagos jogi aktusok közötti ellentmondásokat, inkohereciát. Álláspontom szerint a fizetési nehézségekhez kapcsolódó, költségvetésen kívüli forrásból biztosított visszatérítendő támogatások bírnak a legjelentősebb gazdaságstabilizációs hatással az EU-ban.

A további rendkívüli nehézségek kezelése (katasztrófa- és válságkezelés) céljából létrehozott pénzeszközök (pl. Európai Unió Szolidaritási Alapja, Európai Globalizációs és Alkalmazkodási Alap, sürgősségi segélyre képzett tartalék, humanitárius segítségnyújtás) vissza nem térítendő támogatásai már alapvetően megjelennek az uniós költségvetés kiadási tételei között, de számos esetben a többéves pénzügyi keret kiadási fejezetein kívüli eszközként, szétszórtan. Szabályrendszerük több esetben átfedéseket mutat, nem képez áttekinthető, koherens struktúrát.

Kutatásaim arra vezettek, hogy a monetáris politika, a gazdaságpolitikai koordináció és felügyelet rendszere, valamint az EU költségvetési politikája vonatkozásában is vannak stabilizációs célú jogintézmények. A stabilizációs funkció elsődlegesen nem a finanszírozás kormányzási módszerét alkalmazva érvényesül az Unióban, hanem a megelőzés céljából a koordináció és a szabályozás kormányzási módszerei által,

alapvetően a gazdaságpolitikai koordináció és felügyelet rendszerén keresztül jelenik meg.

Itt jegyezném meg, hogy az olykor államháztartási funkciók között nevesített regulatív funkciót más kontextusban, mint kormányzási módszer vizsgálom. Az EU vonatkozásában az államháztartási funkciók közül tehát a fent említett allokációs, redistribúciós és stabilizációs funkciót vizsgálom, a kormányzási módszerek közül pedig a koordinációt, a regulációt és a finanszírozást vonom vizsgálataim hatókörébe.

4. Hipotézis

A gazdaságpolitikai koordináció szabályozástörténetének vizsgálatával megalapozottabban értékelhetők 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.

4. Téziscsoport

A szabályozástörténeti kutatások eredményeként megállapítható, hogy már a Római Szerződés szabályozta a gazdaságpolitikai együttműködést, de még kezdetlegesen, a tagállami gazdaságpolitikai szuverenitást nem korlátozva. Elsődleges jogi szinten érdemi reformot a Maastrichti Szerződés jelentett, kiépítve a válságig szinte változatlan koordinációs mechanizmusokat is. Ezt követően csupán a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) elfogadása jelentett előrelépést a többoldalú felügyeletre és túlzott hiány eljárásra vonatkozó részletszabályok lefektetésével, kisebb érdemű eredmény a lisszaboni folyamat és a többéves integrált iránymutatások intézményének a kialakítása volt.

Vizsgálataim rávilágítottak a változás okaira, irányaira és defektusaira is. A változás okaként említhető az eddigi szabályozás elégtelensége, valamint az ellentmondásos joggyakorlat. Ezen elégtelenségeket a válság felszínre hozta. Mivel az EU nem optimális valutaövezet, a gazdaságirányítás pedig félkarú, újra felmerült az igény a stabilizációs célú gazdaság- és fiskális politikai koordináció megerősítésére.

A válság hatására 2012 márciusáig hozott reformintézkedések meghatározó eleme a többpilléres európai felügyeleti rendszer kiépítése. Ezen belül az első pillér, a gazdaság- és költségvetés-politikai koordináció kapcsán továbbra is hiányosságként említhető többek között az uniós aktusok nem kötelező ereje. A második pillér a gazdaságpolitikai koordináció szabályrendszerének új területe, mely a makrogazdasági egyensúlytalanság felügyeletét biztosítja szintén az európai szemeszter keretében. A két pillér kapcsán 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, kikényszeríthetőségét szolgálja és erősíti az Unió szabályozó szerepét. Álláspontom szerint negatívum azonban, hogy szankciót csak az euróövezetbeli tagállamokkal szemben szabhat ki a Tanács. A harmadik pillér, a pénzügyi piacok európai felügyeletének jelentősen megreformált szabályai tekintetében a

legfigyelemreméltóbb változás, hogy a mikroprudenciális felügyeletért felelős európai szakhatóságok bizonyos esetekben jogosultak egy tagállam felügyeleti hatóságára (pl. a PSZÁF-re), vagy közvetlenül egy pénzügyi intézményre (pl. egy bankra, biztosítóra) vonatkozóan kötelező erejű, egyedi határozatokat hozni.

A reformok hiányossága, hogy az egyhangú konszenzus több esetben hiányzik és sokszor csak politikai akaratnyilatkozatként, a nemzetközi jog dimenziójában fogalmazódnak meg a kötelezettségvállalások. Ezeket igazolja az is, hogy a Fiskális Paktum az azt aláíró és ratifikáló nem euróövezetbeli tagállamokban nem kerül alkalmazásra.

Az Európai Unió unikális entitás a nemzetközi jogalanyok körében. Az EU, mint sajátos kormányzati szint feladat- és hatásköre, bár alapításától kezdve fokozatosan bővült, mégis korlátozott, tartalma egyedi. A hatáskör-átruházás, a szubszidiaritás és az arányosság elvén alapuló tagállami felhatalmazástól való függőség (amit a rugalmassági klauzula, valamint az elsőbbség és az előfoglalás elve árnyalhat) sajátos, fordított föderációt eredményez – a tagállami kormányzati szint megmaradó túlsúlyával. A gazdaság-, illetve a pénzügyi politika egyes szegmensei eltérő intenzitással, részlegesen, mindenesetre egyedi formában jelennek meg az uniós kormányzati szinten. Az EU a monetáris unió tekintetében kvantitatív defektusokkal rendelkezik, a gazdasági unió kapcsán pedig jelentősebb, kvalitatív hiányosságokkal bír, a reformok eredményeként azonban erősödik az uniós gazdasági kormányzás.

Mivel a monetáris politika az euróövezeti tagállamok vonatkozásában kizárólagos uniós hatáskör, a fiskális és struktúrapolitikák azonban alapvetően továbbra is tagállami hatáskörben vannak, a GMU a tagállami és az uniós kormányzati szinten is egy félkarú gazdaságirányítást eredményez, mely számos pénzügyi kockázatot hordoz magában – a túlköltekezésen kívül pl. aszimmetrikus gazdasági sokkok kezelésének problémája léphet fel.

5. Hipotézis

Az Európai Unió a tagállamok gazdaságpolitikájára a gazdaságpolitikai koordináció és a támogatási rendszer sajátos ötvözeteként működő stabilizációs célú pénzeszközökön keresztül is hathat.

5. Téziscsoport

Gazdaságpolitikai intézkedések egyoldálú előírására az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződés sem hatalmazza fel a Tanácsot. Azonban a fizetési és ellátási nehézségek, vis maior esetek elsődleges jogi szabályai (EUMSZ 143. cikk, 122. cikk (2) bekezdés) feltételekhez kötött uniós pénzügyi támogatás nyújtásáról rendelkeznek. Ezáltal rendkívüli helyzetekben, visszatérítendő támogatások nyújtásakor a tagállammal kötött kétoldálú egyetértési megállapodásokkal – mely kétoldálúságot azért jelentősen torzíja a hitelt felvevő tagállam kényszerhelyzete – ezen hiányosságokat valamelyest csökkenti az EU. Így valósulhat meg, hogy az Európai Unió a tagállamok gazdaságpolitikájára a gazdaságpolitikai koordináció és a támogatási rendszer sajátos ötvözeteként működő középtávú pénzügyi támogatási mechanizmuson és az európai pénzügyi stabilitási

mechanizmuson keresztül is hat – bár ezek a ráhatások kivételesek, eseti jellegűek és átmeneti időre szólnak.

3.2 Tudományos eredmények hasznosíthatósága

A kutatás fő eredményeként a tézisek keretében megfogalmazott megállapításaimat nevesítem, melyek hozzájárulnak a pénzügyi jogág új ismeretekkel való gyarapításához, a nemzetközi pénzügyi jog területének fejlődéséhez. Emellett a kutatás módszertana, gondolatmenete, az egységes elméleti megközelítés lehetséges utat, viszonyítási pontot kínál az uniós közpolitikák további pénzügyi jogi vizsgálatára, értelmezésére, amely által új összefüggésekre, ellentmondásokra világíthatunk rá. Megállapításaim hasznosulhatnak az oktatómunka során is, alapvetően az uniós közpolitikákhoz, pénzügyekhez kapcsolódó kurzusok esetén. Emellett de lege ferenda javaslataim a jogalkotás számára hasznosíthatók.

A tudományos kutatások alkalmazhatóságának azonban számos akadályja lehet. Egyes téziseim kapcsán, az ellentmondások és a gyakorlati alkalmazhatóság korlátait (antitéziseket) is figyelembe véve az alábbi de lege ferenda javaslatokat és szintéziseket fogalmazom meg dolgozatomban:

1. *De lege ferenda javaslat:* 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.

2. *De lege ferenda javaslat:* Az EFTA államok által nyújtott pénzeszközök ciklusainak időintervalluma, valamint a támogatásra jogosult államok köre is egységesítésre kerüljön, úgy, hogy ezeket az EU Kohéziós Alapjának a szabályrendszeréhez igazítsák.

3. *De lege ferenda javaslat:* Indokoltnak tartom a Közös Agrárpolitika támogatási rendszerének belső szerkezeti reformját a vidékfejlesztés és a környezetvédelem agrárpolitikán belüli támogatottsági arányának növelésével, a vidékfejlesztési támogatások finanszírozási technikáinak kiterjesztésével. Emellett fontosnak tartom a környezetvédelmi támogatások egyértelműbb számszerűsítését.

Antitézis: A Bizottság eddigi javaslataira alapozva, a 2014-2020 közötti költségvetési ciklusban vélhetően a meglévő, alacsony centralizációs szinten belül fog majd sor kerülni a támogatáspolitikai szabályainak meghatározására.

Szintézis: Anélkül, hogy növelnénk az agrártámogatások költségvetésen belüli arányát, az agrártámogatási rendszer elodázott reformjára, belső szerkezeti korrekciójára sor kerülhet.

4. *De lege ferenda javaslat:* 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).

5. *De lege ferenda javaslat:* Álláspontom szerint az Európai Unióban az optimális (legalábbis működőképesebb) valutaövezethez jelentősebb fiskális politikai integráció, a fiskális föderalizmus keretében megvalósuló kiigazítási mechanizmusok (költségvetési transzferek), gazdaságpolitikai stabilizátorok szükségese.

Ehhez első feladatnak – a gazdasági és monetáris unió céljainak fenntartása esetén, annak megvalósításához – a stabilizációs funkció különböző kormányzási módszereinek belső és egymás közötti, külső koherenciájának a megteremtését tartom. Ez irányú előrelépések már történtek, a legkevésbé érintett problémahalmaz a stabilizációs célú pénzeszközökön belül a költségvetési eszközök. Álláspontom szerint a költségvetéshez kapcsolódó és az azon kívüli stabilizációs célú pénzügyi transzferek egyaránt felülvizsgálat, megerősítés tárgyát kell, hogy képezzék. Az új, három pillérből álló pénzügyi konstrukció helyett célszerűbbnek 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 egszges kiterjesztését valamennyi uniós tagállamra.

Antitézis a 4. és az 5. de lege ferenda javaslat kapcsán: 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.

Szintézis a 4. és az 5. de lege ferenda javaslat kapcsán: A meglévő pénzeszközök másodlagos jogi szabályait a következő költségvetési ciklus vitája kapcsán újraszabályozhatják (ezáltal pl. a regionális támogatásoktól leválaszthatók a rendkívüli helyzetek pénzeszközei, a vis maior támogatások összevonhatók, kiterjeszthetők).

4. A kutatás tárgyköréhez kapcsolódó publikációk jegyzéke

A kutatás tárgykörében megjelent publikációk

- Csűrös Gabriella: Az Európai Unió finanszírozás problematikája egy csatlakozó ország szemszögéből. In: Doktoranduszok fóruma. Miskolci Egyetem Állam - és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Miskolc, 2005. 54–58. old.
- Csűrös Gabriella: Átalakuló támogatáspolitikai a 2007-2013-as keret költségvetés tükrében. In: Doktoranduszok fóruma. Miskolci Egyetem Állam - és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Miskolc, 2006. 41–47. old.
- Csűrös Gabriella: Átalakuló támogatáspolitikai 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.
- Csűrös Gabriella: Községi és hazai területfejlesztési tendenciák a területi elv aspektusából. In: Doktoranduszok fóruma. Miskolci Egyetem Állam - és Jogtudományi Kar szekciókiadványa. Miskolc, 2007. 35–41. old.
- Csűrös Gabriella: Területfejlesztés és önkormányzatok: decentralizáció, de centralizáció is?! In: Collega, Budapest, 2007. XI. évf. 2-3. szám 31–33. old
- Csűrös, Gabriella: Trends in the intergovernmental fiscal relations in the European Union. AGORA International Journal of Juridical Sciences. 2009. No. 1. pp.77–81.
- Csűrös Gabriella: 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.
- Csűrös Gabriella: 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.
- Csűrös, Gabriella: Framework of Fiscal Federalism – Interpretation Difficulties or New Explanations? UNE Ungvári Egyetem Lapja, 2010. 13. szám, 52–58. old.

További, kapcsolódó publikációk

- Nagy Emília–Csűrös Gabriella: Szádecsei 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.
- 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.