

EURÓPAI FISKÁLIS UNIÓ: TERVEK ÉS KÉTELVEK

Az Európai Unióban a gazdasági kormányzás reformja jelenleg négy területre irányul: a fiskális politikai fegyelem szabályok által történő erősítésére; a hatékony válságrendezés mechanizmusainak létrehozására; a tagországok államadosságaira (vagy azok egy részére) vonatkozó közös felelősségvállalás megteremtésére; valamint a fiskális unió alapjainak letételére. A fiskális unió felállítása inkább csak a hosszú távú célok között szerepel, ráadásul abban sincsen konszenzus ma még, hogy pontosan mit is értünk fiskális unió alatt. A tanulmány ezért előbb áttekinti az európai fiskális unió létrehozását megcélzó különféle, egymással is versengő koncepciókat. Majd a tagállami államháztartások bevételi és kiadási oldalait vizsgálva felteszi a kérdést: reális törekvés-e a fiskális unió létrehozása.

BEVEZETÉS

A 2010. évi görög adósságválság kirobbanása óta az Európai Unió folyamatosan napirenden tartja a gazdasági kormányzás reformjának kérdését. E reform – más és más intenzitással és eredménnyel – jelenleg négy területet érint:

- a) a fiskális politikai fegyelem szabályok által történő erősítése;
- b) a hatékony válságrendezés mechanizmusainak kialakítása;
- c) a tagországok államadosságaira (vagy azok egy részére) vonatkozó közös felelősségvállalás lehetőségének megteremtése; valamint
- d) a fiskális unió létrehozása.

Ismeretes, hogy sem az előbb 2010 májusában életre hívott és több pilléren nyugvó *kimentési mechanizmus*, sem pedig a 2011. évi ún. *hatos csomag* (illetve a *Stabilitási és növekedési egyezmény* annak részeként végrehajtott reformja) nem volt képes érdemben megnyugtatni a nemzetközi pénzügyi piacokat. Az unió ezért lecserélte az amúgy is csak átmenetinek szánt Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt a válságkezelés állandósított mechanizmusára, az Európai Stabilitási Mechanizmusra. Ezt követően pedig kormányközi szerződésben, 25 tagállam csatlakozása mellett az unió elfogadta a *gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló egyezményt* [e folyamatokról részletesen lásd Andor 2013, Benczes 2011, Csaba 2013, Jankovics 2013, Losonz 2013, Németh és Tóth 2012, Rác 2012, valamint Vigvári 2014].

Az írás a TÁMOP-4.2.2.B-10/1-2010-0023 projekt keretében kapott támogatással jelenik meg.

A tanulmány különféle változatai itt hangzottak el: *Europe at crossroads: Towards a fiscal union?* Indiana Egyetem, 2014. január 22, valamint *Rész és egész: Költségvetési politika és a kormányzás minősége*, Debreceni Egyetem VI. Gazdaságpolitikai Kerekasztal, 2013. április 12. A szerző köszöni Csaba László, Magas István, Muraközy László és Palánkai Tibor segítő észrevételeit, megjegyzéseit, amelyeket az írás korábbi verzióihoz fűztek. A szerző köszönettel tartozik az Indiana Egyetem és a Fulbright Bizottság támogatásáért.

A gazdasági kormányzás rendszerszintű reformjára azonban még várni kell. A közös felelősségvállalás intézményesítése eurókötvények formájában ugyan komoly vitákat váltott ki az EU-ban, már konkrét elképzelések is születtek a megvalósítás módjáról, ám egyezés mindeddig nem született róla. A fiskális unió felállítása ügyében pedig egyelőre abban sincsen konszenzus a felek között, hogy pontosan mit is értünk fiskális unió alatt. A tanulmány ennek tisztázásában segít. A rövid bevezető utáni második rész a föderalizmus mellett sorakoztat fel érveket. A harmadik rész áttekinti azokat az elképzeléseket, amelyek egy európai fiskális unió létrehozását célozzák meg. A negyedik részben az elképzelések kritikája olvasható. Az ötödik és hatodik részben a tagállamok államháztartásainak bevételi és kiadási oldalait vizsgálva azt boncolgatjuk, hogy valóban *reális cél-e az európai fiskális unió* létrehozása.

1. ÉRVEK A FÖDERALIZMUS MELLETT

A fiskális föderalizmus melletti legkorábbi érvek (legalábbis demokratikus országok viszonylatában) meghatározóan politikai természetűek voltak. Így például *Montesquieu*, *Madison* vagy *Tocqueville* elsősorban azért támogatták a föderalizmus gondolatát, mert az garanciát kínált a túlhatalommal szemben. További érvként szolgált, hogy a föderális berendezkedésű állam képes magában egyesíteni a nagy államok és a kis országok előnyeit. Egy nagy országban például érvényesíthetőek a haderő megszervezésének méretgazdaságossági szempontjai. A katonai fenyegetettség, mint külső kényszer a politikai föderalizmus klasszikusának számító *Riker* [1964] írásának egyik központi tézise volt. *Riker* feltételezte, hogy fenyegetettség nélkül a föderális berendezkedés sikere sem várható. A kis méret mellett pedig az aktív(abb) politikai részvétel és az erősebb lojalitás szólhat. A politikai részvételt gyakorta a gazdasági (vagy allokációs) hatékonysággal állították szembe egyes szerzők, mint például *Inman* és *Rubinfield* [1997]. Ez utóbbi szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy mivel nem létezik egyetlen egyensúlyi „politikai részvétel versus gazdasági hatékonyság” pár, ezért a kettő arányát és így a decentralizáció/centralizáció mértékét az adott ország sajátosságai (például történelme, alkotmánya stb.) határozzák meg. Az amerikai föderalisták továbbá kiemelt figyelmet szenteltek a magántulajdon védelmének, amely szerintük egy hierarchikusan felépített, többlépcsős államszervezetben nagyobb mértékben megvalósítható.

A demokrácia és az államszerkezet viszonyát kutatók között ma is népszerű tézisnek számít, hogy többnyelvű, színes etnikumú közösségek akkor képesek megőrizni értékeiket, ha föderális alapokon szerveződnek. Vagy ahogyan *Stepan* [1999:19–20] fogalmaz: „A világban sok többnemzetiségű politikai közösség létezik, ezek közül azonban igen kevés a demokratikus állam. A demokratikus többnemzetiségű közösségek (Svájc, Kanada, Belgium, Spanyolország és India) mind föderális alapokon szerveződnek.” E felfogásban az a meggyőződés jut kifejezésre, hogy stabilan és hatékonyan működő föderális állam csak olyan közösségekben építhető, ahol a demokratikus intézmények, szabályok is megfelelően működnek. Ezek hiányában ugyanis belső villongások és polgárháborúk terhelik a többnemzetiségű államokat, így a föderális berendezkedés nemhogy garanciát kínálna a hatalom túlkapásaival szemben, hanem ellenkezőleg, egy olyan alacsony egyensúlyi álla-

potot konzervál(na), amelyben a territoriális és etnikai konfliktusok állandósulása várható – mint ahogyan azt mások mellett szubszaharai Afrika megannyi országa példázza [Easterly és Levine 1997, Zaki 1987].

Az alsóbb szinteknek az információk összegyűjtésében és feldolgozásában játszott szerepét mások mellett *Hayek* [1939] és *Oates* [1972] is kiemelte, utóbbi formalizálta is azt. Oates (1972) korai modelljében kimutatta, hogy minél polarizáltabb egy közösség polgárainak adott (köz)jóságot iránt mutatkozó kereslete, annál nagyobb jóléti veszteségek árán képes csak e jóságot az érintett közösség (pontosabban a központ) előállítani, ezért érdemes lehet annak előállítását decentralizálni. Az Európai Unióban gyakorlatilag a mai napig is ez a meghatározó érvelés a politikai unióval szemben, és jellemzően a szubszidiaritás elveként hivatkoznak rá.¹

2. ÖTLETEK EGY FISKÁLIS UNIÓRA AZ EU-BAN

A fiskális unió (vagy legalábbis a nagyobb közös költségvetés) gondolata természetesen nem új keletű az Európai Unióban sem. Az 1977-es keltezésű MacDougall-jelentés éppen azon az alapon utasította el egy monetáris unió felállításának ötletét, hogy az nem tudná megfelelően kezelni a „rövid távú és ciklikus fluktuációkat” [MacDougall Report 1977:12]. A jelentés a közösségi transzferek hiányára vezette vissza a monetáris unió életképtelenségét. Mivel a politikai unió lehetősége akkor fel sem merült (sőt, ebben az időszakban éppen az európai integrációs folyamat teljes leállításától lehetett tartani), ezért az egységes valutát sem tekintették reális opciónak a felek.

Két évtizeddel később, az egységes európai piac lehetőségén felbuzdulva, *Jacques Delors* bizottsági elnök és csapata már egyértelműen kiállt az egységes valuta mellett, azt mintegy az európai egységesülő piac betetőzésének és egyben szimbólumának tekintve. A Delors-jelentés sajátosságát az adta, hogy a monetáris egység szükségessége mellett a gazdasági egységesülés mellett is hitet tett [Delors Report 1989], ezért is született a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) elnevezés. Az eredeti elképzelések tehát egy, az egységes piac dinamikájából következő erőteljes és intenzív makrogazdasági (gazdaságpolitikai) együttműködést is feltételeztek – ebbe nagyon is beleértve a költségvetési politikát [lásd bővebben Benczes és Kutasi 2010]. Tény ugyanakkor, hogy a fiskális unió, mint lehetőség, ez esetben sem merült fel explicit módon. Hogy a ténylegesen megvalósult GMU egyik pillére, a gazdasági, végül is jóval gyengébb lett, mint ahogyan az az eredeti tervekben szerepelt, a mindenkorai reálpolitika számlájára írható. Így egyebek mellett szokatlan az a szervezeti-intézményi megoldás is, amely a pénzügypolitika két ágát, a költségvetési és a monetáris politikát külön szintekre delegálta: előbbit a nemzetállamok hatókörében hagyva, míg utóbbit az Európai Központi Bank felügyelete alá helyezve.

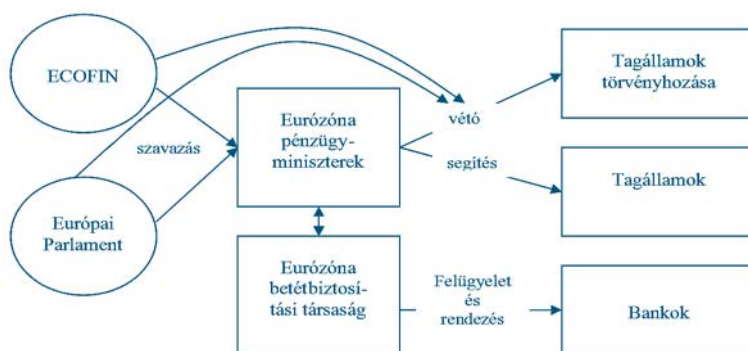
¹ Érdemes megjegyezni, hogy az USA-ban a decentralizáció mellett szólhat a lakosság viszonylag magas mobilitási hajlandósága is. Tiebout [1956] ezért a közösségek optimális méretének meghatározásában a lakosság helyváltoztatására apellált. Az EU ugyanakkor nem büszkélkedhet hasonló intenzitású mobilitással [De Grauwe és Vanhaverbeke 1993], így ott a Tiebout-féle lábball történő szavazás esélye is jóval kisebb ezért.

A válság hatására az első koherens elképzelések egy fiskális unió létrehozására meglepő módon nem az Európai Bizottságtól származtak (sőt a Bizottság a mai napig meglehetősen keveset tett a fiskális unió előmozdításáért).² Az EKB korábbi első embere, *Jean-Claude Trichet* volt az egyik olyan fajsúlyos véleményformáló az EU-ban, aki már viszonylag korán kiállt a GMU gazdasági pillérének tényleges megvalósítása mellett. Trichet egy 2010-es interjújában egyértelműen a föderális EU irányába történő elmozdulást proponálta. Kiemelte, hogy a föderalizmus erősítése hiányában „a gazdasági unióért – amely szerves része a GMU-nak – érzett felelősségvállalás egyértelműen tagállami szintű marad” és mint ilyen veszélyezteti az eurózóna stabilitását [Trichet 2010]. Egy évvel később pedig már egy olyan konkrét kétlépcsős válságrendezést javasolt a jegybankvezér, ami feltételezi az aktív EU-szintű közreműködést. Tervei szerint első lépésként azok az államok, amelyek átmeneti fizetési problémákkal küzdenek, egy uniós alaphoz fordulhatnak kimentésért. A pénzügyi segítségnyújtás azonban – elkerülendő az erkölcsi kockázat beágyazódását – csak szigorú feltételek mellett (volna) lehetséges. Ha azonban a bajba jutott tagállam nem képes (vagy nem hajlandó) a vállalt kötelezettségeinek eleget tenni, akkor második körben „az eurózóna hatóságai jóval mélyebb és erőteljesebb jogosultságokat szereznek az adott ország gazdaságpolitikájának meghatározásában” [Trichet 2011]. E második szinten az Európai Unió szervei (különösen az Európai Tanács) már jelentős befolyásra tennének szert a tagállammal szemben. Az erőteljesebb befolyás intézményesítése érdekében Trichet javaslatot tett egy *európai pénzügyminisztérium* felállítására is, ami nem az egyes tagországok, hanem a közösség egészének érdekeit tartaná szem előtt és szükség esetén döntést hozna tagállami szintű közpénzügyi kérdésekben.

Trichet gondolatai inspirációt jelentettek például a brüsszeli székhelyű Bruegel Intézet számára is. Az intézet munkatársai azon túl, hogy síkra szálltak a fiskális unió mellett, amely véleményük szerint az eurózóna stabilitásának záloga, részleteiben is kidolgozták egy közös pénzügyminisztérium működési kereteit. [Részletesen lásd Marzinotto et al. 2011]. Az új uniós intézmény elsősorban arra lenne hivatott, hogy folyamatosan monitorozza a tagállami gazdaságpolitikákat és szükség esetén – ha az adott ország gazdaságpolitikája a zóna egészének stabilitását fenyegeti – meg is vétózhathatna a vitatott nemzeti döntéseket. Ez természetesen egyben azt is jelentené, hogy a pénzügyminisztérium képes annak megítélésére, hogy egy tagállam likviditási vagy inkább fizetőképességi problémákkal küszködik-e és ennek megfelelően kezeli a válságot. Fizetésektelenség esetén a felálló intézmény akár a kormányzati kinevezéseket is véleményezhetné, sőt vétóval is élhetne. Legalább ilyen fontos eleme az elképzelésnek, hogy a pénzügyminisztérium adókat szedhetne be és azokból kifizetéseket teljesíthetne. A Bruegel munkatársai azonban még ennél is tovább mentek: a betétbiztosítás megteremtésében és a válságmenedzselésben is kiemelt szerepet szántak az intézménynek. Az új intézmény feladatainak sematikus összefoglalása az *1. ábrán* látható.

2 Barroso bizottsági elnököt kritikák is érték amiatt, hogy nem volt proaktív a válság kitörését követően. Hagyta, hogy az állam- és kormányfők tegyenek javaslatokat a gazdasági kormányzás reformjára és ezzel szándékosan vagy sem, de a még intenzívebb kormányköziség felé terelte az Európai Uniót [Wyplosz 2012].

Az új intézmény hasznossága egyebek mellett annak (volna) tulajdonítható, hogy képes lenne gyorsan és rugalmasan reagálni. Az eredeti elképzelések szerint krízis esetén egyfajta végső hitelezőként is funkcionálna (ne feledjük, hogy 2011-ben, Trichet elnöksége alatt, az EKB a szuverének számára még nem kínált ilyesfajta menedéket, ennek lehetősége igazán csak *Mario Draghi* hivatalba lépésével vált realitássá). A szubszidiaritás elvével ellenkező hatalom- és erőforrás centralizáció azonban ellenállást válthat ki a tagok részéről. *Marzinotto* és szerzőtársai [2011] ezért síkra szállnak a demokratikus felhatalmazás mellett és a pénzügyminiszter Európai Parlament által történő megválasztását helyezik kilátásba. Ezzel pedig egyértelműen az egyik legerősebb (ha nem a legerősebb) legitimitációjú közösségi intézmény lehetne az új Európai Pénzügyminisztérium.



Forrás: Marzinotto et al. [2011:2]

1. ábra Az eurózána pénzügyminisztériumának feladatai

A Tommaso Padoa-Schioppa Group (TPSG, nevét a néhai olasz EKB-alelnökről kapta) még élesebben fogalmaz és nem hagy kétséget afelől, hogy az egyetlen járható út az EU számára a fiskális unió létrehozása [TPSG 2012]. A GMU kiteljesedése folyamatában „az egységes valuta legalább annyi fiskális föderalizmust igényel, amennyi a megfelelő működéshez elengedhetetlenül szükséges, ugyanakkor ennél nem is többet” [i.m. 5. o.]. A szerzők tehát tisztában vannak e lépés fontosságával, de egyben fel is ismerik a megvalósítás előtt tornyosuló politikai akadályokat, amikor elismerik, hogy csak annyi föderalizmust célszerű vállalni, amennyi mindenképpen szükséges. Tervezetük lényegi eleme a jelenlegi kormányközi gyakorlatról való elmozdulás a közösségi módszer felé. Hasonlóan a Bruegel Intézethez, a TPSG is egy önálló, nemzetek feletti intézmény felállítása mellett érvel [i.m. 17. o.], elismerve egyben azt is, hogy mindez a tagállami szuverenitás csorbulását jelenti majd. A szuverenitás korlátozása különösen abban az esetben válik érzékeny kérdéssé, ha egy tagállam nem képes magát a pénzügyi piacokról finanszírozni és segítségkéréssel fordul a közös alapokhoz. Gyakorlatban mindez azt jelentené, hogy „a szuverenitás ott végződik, ahol a fizetőképesség véget ér” [i.m. 7. o.] A Tommaso Padoa-Schioppa csoport ugyan nem nevezi az EU-szintű intézetet pénzügyminisztériumnak, de gyakorlatilag hasonló jogosítványokkal ruházná azt fel, mint akár Trichet [2011], akár Marzinotto et al. [2011]. Az általuk megálmodott *Európai Adósság Ügynökség*

(European Debt Agency) élén voltaképpen egy pénzügyminiszter állna, akinek feladatai közé tartozna egyebek mellett a tagállami teljesítmények felügyelete (különös tekintettel arra, hogy a tagok tiszteletben tartják-e a fiskális szabályokat), fizetésképtelenség esetén pedig át is vehetné a közpénzügyek irányítását az érintett tagállamban.

Közös elem a fenti elképzelésekben, hogy az újonnan felállítandó – nevezzük így – pénzügyminisztérium kiemelt szerepet kapna a páneurópai bankfelügyelet létrehozásában és működtetésében is. A bankunió létrehozását a fiskális unió sikeres működése feltételül is szabják a felek arra való hivatkozással, hogy az európai pénzügyi piacok integráltak és a bankok és államok között olyan mély kapcsolat feszül (messze túllépve az államok közvetett, adósságpapírok általi banki finanszírozásán), aminek figyelmen kívül hagyása eredményezte részben a jelenlegi adósságválságot is.

A fiskális unió mint kifejezés az Európai Tanács elnökének egy 2012. évi jelentésében már explicite is megjelent [Towards... 2012]. A jelentést ugyan *Herman van Rompuy* jegyzi, de elkészítésében támogatta őt az Európai Bizottság, az EKB és az Euróacsoport is.³ A jelentés kiemeli, hogy egy valódi Gazdasági és Monetáris Uniónak négy pilléren kell nyugodnia:

- a) integrált pénzügyi keretek;
- b) integrált költségvetési keretek;
- c) integrált gazdaságpolitikai keretek;
- d) megerősített demokratikus legitimitás és elszámoltathatóság.

A dokumentum egyértelmű szóhasználattal így fogalmaz: „A GMU zavartalan működése nem egyszerűen a már meghozott intézkedések határozott kivitelezését igénylik..., hanem egy minőségi lépést a fiskális unió irányába” [i. m. 5. o.]. A jelentés kiáll egy központi eurózóna-büdzsé és egy költségvetési intézmény mellett, amelyek az aszimmetrikus sokkok kezelésében vállalnak részt.

Egy évvel később azután az EU már konkrét lépéseket is tett e pillérek kiépítése irányában. Az Európai Tanács 2013. decemberi ülésén döntés született a bankunió kereteinek meghatározásáról. Amellett, hogy a tagoknak végre sikerült megállapodniuk a betétbiztosítási direktíváról, az egységes felügyeleti rendszer is már akár 2014 novemberétől felállhat. De talán legfontosabb elemként a pénzügyminiszterek arról is sikeresen megállapodtak (és direktíva formájába is öntötték), hogy miként képzelik el a banki válságmegoldást a jövőben. Ezzel lehetőséggé vált, hogy még 2014. májusi európai parlamenti választások előtt végérvényesen megszilárduljon a bankunió keretrendszere.⁴ Az unió vezetőinek ugyanakkor továbbra sem sikerült megállapodniuk egy másik fontos kérdésben, nevezetesen a szerkezeti és államháztartási reformok szerződésben történő rögzítése ügyében. A német elképzelés lényege, hogy az eurózóna tagállamai szerződésben vállalnak garanciát arra, hogy a

³ Érdekeség, hogy legelső nyilvános felszólalásában, 2009 novemberében, van Rompuy a válságrendezés kapcsán még nem az EU gazdasági kormányzásának reformjában látta a megoldást, hanem a globális kormányzás átalakítását sürgette. Ennek eredményeként rengeteg kritikát is kapott – elsősorban az USA-ban erőteljes befolyással bíró (neo)konzervatív erőktől.

⁴ Van Rompuy kommentálásában: „Tudom, ez nagyon sokat jelent a piacoknak és a pénzügyi világnak. Végre megszabadulunk az elbukó bankok és a közösségi pénzügyek közötti feszülő szerencsétlen kapcsolattól.” [European Council – The President 2013].

stabil és kiegyensúlyozott működés érdekében bizonyos reformintézkedéseket – függetlenül a politikai-választási ciklusoktól – megvalósítanak országaikban.

3. KÉRDÉSEK ÉS KÉTELYEK

Habár a fiskális unió létrehozása vonatkozásában mind erősebb konszenzus bontakozik ki az EU-ban, számos kérdés megválaszolatlan maradt. A GMU sajátos gazdaságpolitikai hierarchiájából fakad, hogy aszimmetrikus sokkok esetén az érintett tagállamok teljes egészében magukra maradnak, az anticiklikus pénzügypolitika alkalmazásának teljes költsége elvben a sokkal sújtott államra hárul. Nemzeti fizetőeszköz és autonóm monetáris politika hiányában így a költségvetési politika marad(na) az egyetlen sokkabszorbeáló pénzügypolitikai eszköz. A fiskális mozgáster azonban nem korlátok nélküli. Egyfelől az EU szabálykönyve jelentős mértékben szűkíti a tagállami fiskális politika mozgásterét – ezen ráadásul most még tovább is szigorít(ott) *a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló egyezmény* [lásd Benczes 2013]. Másrészt a nemzetközi piacok is gyakorta éppen akkor sújtják az érintett tagállamot (magasabb kamatlábak formájában), amikor annak nagyobb mozgásterre volna szüksége.

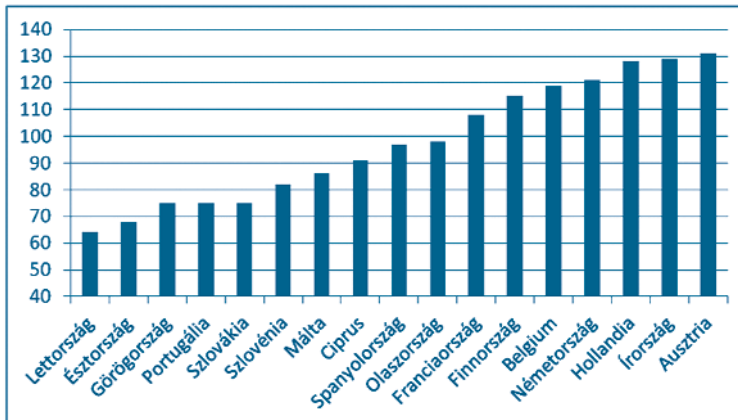
Amennyiben tehát tagállami szinten sem elvi, sem pedig gyakorlati értelemben nincsen lehetőség érdemi intézkedésre aszimmetrikus sokkok esetén, akkor közös források bevonása enyhíthetne a feszültségeken. Csakhogy a helyzet ekkor sem feltétlenül ellentmondások nélküli. „Nem egyértelmű például, hogy miként lehetne elválasztani egymástól a fiskális kiegyenlítés biztosítási hatását egyfelől, ami alapvető fontosságú a makrogazdasági stabilizációban, és a jövedelem-újraelosztási hatást másfelől” [Fuest és Peichel 2012:6]. E két hatás, vagyis a stabilizációs biztosítási hatás és jövedelem-újraelosztási hatás ugyanis nagyban különböznek egymástól. A stabilizációs biztosítási hatás értelemszerűen azt jelenti, hogy a közösségi segítségnyújtás alkalmankénti, ad hoc alapon történik és átmeneti jellegű; célja, hogy a sokkok esetén szükségszerűen fellépő jövedelemfluktuációt mérsékelje. A jövedelem újraelosztása ugyanakkor természeténél fogva egy állandósult mechanizmus, gyakorlati értelemben transzfer egyik régióból (államból) a másikba. Ez utóbbi elképzelésre ezért talán indokolt volna transzferunióként hivatkozni.

A most megalapozódni látszó konszenzus a biztosítási hatás megteremtését célozná meg. Pontosabban: eddig nem születtek elképzelések arra, hogy állandó jövedelem-újraelosztási mechanizmust léptetnének életbe. Vagyis egyelőre nem került napirendre az, hogy a föderalizmus egyik alapvető fontosságú pillére, a központi adóztatás megvalósuljon. Így arról sincsen még szó, hogy a fejlettektől egy folyamatos transzfer áramolhatna a fejletlenebb, versenyképtelenebb régiókba – eltekintve természetesen a Kohéziós és a Strukturális Alapok pénzügyi forrásaitól.

A tapasztalatok ugyanakkor azt mutatják, hogy a sikeres föderális államok igenis elkötelezik magukat a jövedelmi különbségek nivellálása mellett, vagyis jóval többet vállalnak, mint amit a stabilizációs biztosítási hatás feltételez [Bordo et al. 2011, Henning és Kessler 2012]. Tekintettel az eurózóna tagállamainak gazdasági fejlődésében kimutatható jelentős mértékű különbségekre (*lásd 2. ábra*), a jövedelmek közösségi szintű újraelosztása reális hosszú távú célnak tekinthető. Jelen-

leg azonban e tekintetben egyáltalán nem mutatkozik konszenzus az EU tagállamai között.

Az eurózóna kritikussai azt sem felejtik el megemlíteni, hogy a kevés, de jól működő föderális állam rendre a nemzeti össztermék legalább harmadát vonja el a gazdaságtól és osztja azt újra el bizonyos szempontok alapján [lásd különösen a konzervatív Feldstein 1997 vagy a liberális Krugman 2009 kritikáját]. Az EU közös költségvetését illetően azonban még a legbátrabb elképzelések sem számolnak a GDP 2 százalékánál nagyobb jövedelemcentralizációval. Természetesen ez az összeg sem elhanyagolható, mivel a közös pénzügyminisztérium jelentős hitelfelvevői kapacitással bírna, vagyis jóval olcsóbban finanszírozhatna egy kimentést a nemzetközi pénzpiacokról, mint az érintett tagállam egymaga – voltaképpen ez volna a nemzetek felett álló költségvetési intézmény legfőbb erénye. Mindazonáltal ez nyilván nem jelentene állandósult transzfermechanizmust. Azt az alapvető problémát, amit a déli országok relatív fejletlensége és versenyképtelensége okoz az EU-ban, ezért nem is orvosolhatná.



Megjegyzés: vásárlóerő-paritáson, 2012-es adatok alapján; Luxemburg nélkül.
Forrás: Eurostat (2013)

2. ábra Egy főre eső jövedelmek az eurózóna tagországaiban (EU27 = 100)

De ha a kilátásba helyezett fiskális unió valóban nem támaszkodhat nagyobb bevételre, mint a tagok összes GDP-jének 2 százaléka, akkor mi szükség van egyáltalán fiskális unióra és közös pénzügyminisztériumra, hiszen a kormányzási reform részeként a felek megállapodtak a saját forrásokkal, illetve forrásbevonási képességgel bíró Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) létrehozásában?⁵ Az alap jelentősége ráadásul

5 Ismeretes, hogy az első lépéseket a válságrendezés irányába már 2010 tavaszán, közvetlenül a görög adósságválság hatásaként megtette az EU. Az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (European Financial Stability Facility, EFSF) és az Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmus (European Financial Stability Mechanism, EFSM) azonban már csak nagyságrendjüknél, nehézkes döntési mechanizmusuknál és legfőképpen átmenti jellegüknél fogva nem értek, nem érhettek el átütő sikert [Kapoor 2010]. A kormány- és államfők ezért egy állandó alap felállítását kezdeményezték, amelynek létrehozásáról kormányközi szerződés rendelkezett [lásd: Treaty on ESM 2012].

nem egyszerűen a rendelkezésre bocsátott forrásokban mérhető (összege jelenleg 700 milliárd euró). Legalább ennyire fontos az a válságrendezési mechanizmus, ami az ESM aktiválásával megnyílik. Az ESM-hez likviditási támogatásért forduló tagállam ugyanis köteles alávetni magát egy átfogó makropénzügyi vizsgálatnak és köteles megtenni a támogatás fejében megfogalmazott kiigazító lépéseket is. E vizsgálatban a Bizottság, az IMF és az EKB együtt vesznek részt. Legalább ennyire fontos azonban az ESM azon képessége is, hogy a bankok feltőkésítésében részt vállaljon.

Az ESM hátránya azonban, hogy döntései szükségszerűen hosszabb időt vesznek igénybe, mintha azokat egy nemzetek felett álló intézmény hozná. Ráadásul végső hitelezőnek sem tekinthető, hiszen hitelezési kapacitása véges. Ezért is meggondolandó, hogy az ESM-et a későbbiekben a tagállamok pénzügyi intézményekké fejleszthetik tovább, akár egy Európai Monetáris Alappá, ami így közvetlenül is hozzáférhetne az EKB (elvben nem korlátos) forrásaihoz. Ez a megoldás rövid távon már csak azért is előnyös volna, mert egy fiskális unió megvalósításához hosszú évekre lehet szükség, míg az ESM bankká történő alakítása belátható időn belül megtörténhetne.

Az ESM sikere azonban – szemben például egy szupranacionális pénzügyminisztériummal és a fiskális unióval – nagyban múlik azon, hogy kormányzótanácsában meglesz-e a kellő politikai szándék és akarat a megfelelő intézkedések megtételére, illetve különösen annak kimondására, hogy az adott ország valóban fizetéseképtelenné vált. Az ESM kormányzótanácsában ugyanazok a gazdasági és pénzügyminiszterek foglalnak helyet, akik a túlzottdeficit-eljárás megindításáról és a büntetések kilátásba helyezéséről döntenek (illetve időnként nem döntenek). Márpedig korábban a *Stabilitási és növekedési paktumot* a választóiknak felelős politikai döntéshozók rendre ellenségként kezelték és minden eszközzel igyekeztek kibújni annak hatálya alól – amit következmények nélkül meg is tehettek társaik támogatásának köszönhetően. Ilyen értelemben az ESM legnagyobb gyengesége most ugyanaz, mint ami a Stabilitási paktumé is volt korábban: az átpolitizáltság és az ennek folyamán felmerülő ki(nem)kényszeríthetőség problémája [Beetsma és Gradus 2012, Csaba 2006, Rácz 2007].

Egy közös pénzügyminisztérium felállítása azonban még nem egyenértékű a fiskális unióval. *McKinnon* [2011] hangsúlyozza, hogy az európai pénzügyminisztérium csak akkor lehet életképes intézmény, ha az hatékony „vezetéssel” (leadership) társul. A késő XVIII. századi USA-t és különösen *Alexander Hamilton*t állítja példaként az európai politikusok elé. *Henning* és *Kessler* [2012] ennek megfelelően az USA gyakorlatát vetették össze az európai elképzelésekkel és figyelmeztettek: amikor Európa politikusai az USA korai éveire hasonló fiskális federalizmusban gondolkodnak, akkor érdemes figyelembe venniük azt is, hogy az amerikai federalizmus alakulása teljesen más logikát és fejlődési utat követett, mint az európai. A legfontosabb különbség, hogy az USA szövetségi szinten jelentős mértékű fiskális kapacitást teremtett mindjárt a létrehozásakor azáltal, hogy átvállalta tagállamai adósságát. Föderális kötvényeket bocsátott ki és föderális adóztatásba kezdett. A központi kormányzat egyszersmind azt is deklarálta, hogy nem vállalja magára a tagállamok adósságát a jövőben – és ehhez tartotta is magát a későbbiekben.⁶

⁶ Még nagyobb probléma azonban, hogy jelenleg a banki kimentés még jobbra az EU tagállamainak feladata, míg az USA-ban ezt a szövetségi állam vállalja magára, amely egyfajta végső hitelező is tehát.

4. A KÖZÖS ADÓZTATÁS LEHETŐSÉGE (VAGY LEHETETLENSÉGE)

Egy valódi fiskális unió legnagyobb erőssége azonban a közös adóztatás lehetőségében rejlik. Ha egy bajba jutott ország kimentése valóban azt a célt szolgálja, hogy ezzel az eurózóna egészének sebezhetőségét minimalizálja, akkor a stabilitás megteremtése – az adott közösség szempontjából – közjóságnak tekinthető és így a kimentésre fordított pénzügyi támogatás valójában nem más, mint a közjóság finanszírozásának költsége. Annak megítélése azonban, hogy konkrétan milyen formában és kik fizessék ezt az adót, már korántsem egyértelmű. A Lindahl-adó például kifejezetten piaci alapon osztja el a finanszírozás terheit, így az adóárak annak megfelelően térnek el egymástól, hogy kinek mennyit ér (mekkora hasznot hajt) az adott közjóság.⁷ Az eurózónában (vagy akár szélesebben meghatározva, az EU-ban) mindez azt jelentené, hogy a tagállamok aszerint járulnak hozzá a stabilitás garantálásához, hogy az kinek mennyit ér meg.

A Lindahl-adók helyett azonban sokkal valószínűbb, hogy a részes tagállamok gazdasági teljesítőképességük függvényében vállalnák a befizetéseket a közös költségvetésbe – például az egy főre számított bruttó hazai össztermék alapján. Hogy ezt a befizetést az egyes országok miként gazdálkodják ki, valószínűleg nemzeti hatáskör maradna – legalábbis addig az maradhat, amíg a fiskális unió költségvetése ténylegesen a tagok GDP-jének mindössze 2 százalékát érné csak el.

Közhelyszámba megy, hogy az EU országainak jövedelemcentralizációja magasan meghaladja akár az Egyesült Államokét, akár Japánét – a különbség valamivel több, mint 10 százalékpont. Az okok sokrétűek. A jelentős mértékű növekedés elsősorban a második világháborút követően, illetve különösen a hetvenes évek olajválságai, majd a nyolcvanas évek munkanélküliségi hullámai miatt következett be [lásd például Masson és Mussa 1995]. Az átlagérték azonban jellegénél fogva eltakarja a tagállamok szintjén mutatkozó nem is kismértékű eltéréseket. Az EU 28 tagállamában az átlagos jövedelemcentralizáció (vagyis az államháztartás teljes bevétele a GDP-ben mérve) 45,6 százalék volt 2013-ban. A két szélső érték pedig 56,3 százalék (Dánia) és 32,5 százalék (Litvánia) volt.

A 2013. évi adatfelvétel azonban annyiban torzít, hogy nem kiegyensúlyozott, „normális” növekedési szakaszban hajtották végre. A válságra adott válaszok a tagállamok legtöbbszörében az államháztartás jelentős felduzzadását hozták [Csaba 2010, Kovács és Halmosi 2012, Magas 2011]. Mivel célunk nem egy különleges időszak fiskális mutatóinak vizsgálata, hanem annak bemutatása, hogy az EU tagállamai képesek-e közép- és hosszú távon egy fiskális unió megvalósítására – feltételezve, hogy erre békeidőkben van inkább lehetőség –, ezért a továbbiakban olyan adatokkal dolgoztunk, amelyek a válságot megelőző tendenciákat rögzítik.⁸ Az adatok az 1999 és 2006 közötti, tehát az euróra való áttérés utáni és a válság kirobbanását megelőző időszak átlagai. Az 1. táblázat a teljes adóterhelés mellett a főbb adófajtákat veszi számba. A táblázatból kiolvasható, hogy az EU27 átlagához képest melyek azok az orszá-

7 A Lindahl adóról magyarul bővebben lásd Stiglitz [2000].

8 Horvátország esetében nem állnak rendelkezésre adatok, ezért a felmérés a tavaly július 1-jén csatlakozott déli szomszédunkkal nem számol.

gok, amelyek ± 1 egységnyi szórással nagyobb, illetve alacsonyabb adót szednek be (a táblázat tehát az átlagtól vett jelentős eltéréseket, szélsőségeket is mutatja).

Az 1. táblázat alapján markáns különbség mutatkozik az erős jóléti rendszereket működtető régi tagállamok és a rendszerváltó új tagállamok között. A két szélső érték között 21 százalékpontos különbség volt a vizsgált időszakban: Dániában a GDP 50,1 százalékát, míg Romániában csak 29,1 százalékát tette ki a teljes adóbevétele. Ez az eltérés jól demonstrálja, hogy csak abban az esetben volna lehetőség viszonylag nagy, a GDP 5–7 százalékát elérő közösségi szintű centralizációt megvalósítani, ha ez a jövedelem-újraelosztást szolgálná – ami egyelőre még ötlet szintjén sem került napirendre az EU-ban.

1. táblázat Az adóterhek megoszlása a teherviselés jellege szerint

	Teljes adóterh	Közvetlen adók	Közvetett adók	Társadalombiztosítási befizetések
Átlag	37,3	11,7	13,4	11,8
Szórás	6,4	5,3	1,7	3,7
Kisebb mint az átlag+szórás értéke	Ciprus Lettország Litvánia Románia	Bulgária Románia	Csehország Németország	Ciprus Dánia Írország Málta Nagy-Britannia
Nagyobb mint az átlag+szórás értéke	Ausztria Belgium Dánia Finnország Franciaország Svédország	Dánia Finnország Svédország	Dánia Franciaország Magyarország Svédország Szlovénia	Ausztria Belgium Németország

Megjegyzés: Az adatok a GDP százalékában értendők, 1999 és 2006 közötti adatok átlagai alapján számolva.

Forrás: AMECO adatbázis alapján saját számítások.

Még érdekesebb kép bontakozik azonban ki, ha nem egyszerűen az aggregált adatokat vizsgáljuk, hanem a teljes adóterhelés adónemenkénti megoszlását. Jól látszik, hogy miközben az EU27-ek egészében a közvetlen (11,7 százalék) és közvetett adók (13,4 százalék), illetve a társadalombiztosítási járulékok (11,8 százalék) nagyjából azonos arányban finanszírozzák a költségvetéseket, addig a tényleges, állami szintű adatok nem csak jelentős, de szisztematikus eltéréseket is sugallnak. A közvetlen adókra – ahol tehát az adó alanya és az adóterhet viselő személye azonos, ilyen például a személyi jövedelemadó és a társasági adó – az északi jóléti államok messze az EU átlaga feletti mértékben támaszkodnak (míg az átlag 11,7 százalék, addig Dánia, Finnország és Svédország 17 százalék feletti). Ezzel szemben Bulgária vagy Románia a teljes adóterhelésükben igen korlátozottan alkalmazzák ezeket az adófajtákat. Miközben Romániában eleve nagyon alacsony a teljes adóelvonás, a közvetlen adózás még ezen alacsony adóbázison is az egyik legkisebb, a GDP 6,3 százaléka csupán! Mindez nyilván nem független az adóverseny pozitívnek vélt hatásaitól.

A közvetett adók esetében – ahol az adó alanya és az adóterhet viselő személye eltér egymástól, ilyen az általános forgalmi adó, valamint a jövedéki és más fogyasztási adók – a különbségek jóval mérsékeltebbek. Miközben a közvetett adók részesedése a teljesből a legnagyobb (13,4 százalék), addig szórása minimális, csak a GDP 1,7 százaléka. Az adóverseny tehát láthatóan sokkal kisebb mértékű, szinte elhanyagolható. A magasan adóztatók – vagyis ahol a közvetett adó GDP-aránya egy szórásértékkel nagyobb, mint az átlag – között találjuk újfent Dániát és Svédországot, valamint a régi tagállamok közül Franciaországot és talán meglepetésre két újonnan csatlakozott államot is, Magyarországot és Szlovéniát. Csehország és Németország ugyanakkor messze az átlagérték alatt támaszkodnak ezen adófajta.

Miközben az északi jóléti államok a közvetlen és közvetett adókra támaszkodnak, addig a kontinentális európai jóléti rezsimek – Németország, Belgium és Ausztria – a társadalombiztosítási befizetésekre hagyatkoznak leginkább. Ezzel szemben azok az államok, ahol az angol a beszélt nyelv, mint Nagy-Britannia, Írország, Málta és Ciprus, az európai átlagnál jóval kevésbé támaszkodnak erre a bevételi formára.

Ha az EU idővel azt mérlegelné, hogy – különösen a nagyobb közös költségkérében – egységesíti a befizetés formáját, vagyis meghatározná, hogy a tagállamok milyen adótípus alapján teljesítsék közösségi befizetéseiket, akkor célszerű figyelembe venniük *Musgrave* és *Musgrave* [1989] föderális államokra vonatkozó megfigyeléseit. Azokban a közösségekben várható a tagállamok közötti adóverseny élesedése, amelyekben a termelési tényezők, ideértve kiemelten a munkaerőt, maguk is mobilak. Az adóverseny ezért jelentős jóléti veszteségeket okozhat (például regresszív adóztatás formájában). Az adóverseny hatására az árak is megváltoznak, ami végső soron a reáljövedelmekre is hatást gyakorol, így az adóztatás olyan nem kívánt társadalompolitikai hatásokkal járhat, ami a politikai döntéshozók eredeti szándékaival akár ellentétes is lehet. *Musgrave* és *Musgrave* [1989], illetve *Oates* [1999] ezért kifejezetten azt ajánlják, hogy föderális államokban a kormányok tartózkodjanak a mobil tényezők tagállami szinten történő adóztatásától.

Az ajánlásokból az EU számára egyebek mellett az következne, hogy a fiskális unió központi költségvetési intézménye (a pénzügyminisztérium) olyan adót vessen ki, ami jellegénél fogva (elsősorban az externális hatások miatt) nem tolerálja a nemzeti határokat – ilyen különösen a környezetvédelmi adó. De hasznos lehetne a társasági adó (legalább egy részének) központi meghatározása és beszedése is, mivel ezzel is elejét lehet venni a tagállamokra e téren nagyon is jellemző adóversenynek.

Tagállami szinten marad(hat)nának ugyanakkor továbbra is az ingatlan- és telekadók, valamint a különféle fogyasztáshoz, felhasználáshoz köthető adók. Habár ezek esetében a legnagyobb kihívást rendszerint az adminisztrációs kapacitás hiánya vagy költséges volta jelenti.⁹

Az 1. táblázat alapján mindazonáltal elgondolkodtató, hogy a személyi jövedelemadó és a társasági adó (amelyek alapja tehát mobilis) éppen azokban az északi jóléti államokban haladja meg magasan az uniós átlagot, amelyek jólétben, fejlettségben, a

⁹ Érdemes ugyanakkor megjegyezni, hogy a közösségi választások iskolája e fenti érvelést a feje tetejére állítva éppen azért támogatja tagállami szinten a mobil termelési tényezők adóztatását, hogy versenynt generálva minél kisebb méretű legyen maga az állam [lásd például Brennan és Buchanan 1980].

kormányzás minőségében és legfőképpen versenyképességben is felette állnak az unió egyéb országainak. Vagyis nem feltétlenül igaz az, hogy a magas adóztatás szükségszerűen a lakosság vagy a vállalkozások elvándorlását eredményezik. A viszonylag alacsony adókat valószínűleg éppen azért alkalmazzák a kevésbé fejlett országok, mert így kívánják kompenzálni az egyéb területeken kimutatható lemaradásukat.

5. MIRE KÖLTSÖN AZ EU?

Ha az unió idővel késznek mutatkozik egy tényleges fiskális unió kialakítására, amelynek saját bevételei vannak, akkor nem lesz megkerülhető az a kérdés sem, hogy pontosan mit finanszírozzon az EU a közös forrásokból – azon túl, hogy közösségi forrásokból fedezi az átmeneti stabilizációs intézkedéseket. Indokolt ezért az adózáshoz hasonlóan *a tagállamok költségvetésének kiadási oldalát* is röviden értékelni. A 2013. évi teljes kiadások átlagosan a GDP 49,1 százalékát érték el, ami igen jelentős újraelosztást mutat. Ám az átlagérték ez esetben is elfedi a fiskális unió megvalósíthatósága szempontjából releváns problémát, vagyis az egyes tagállamok között érvényesülő drasztikus mértékű eltéréseket. (A két szélsőség 2013-ban Görögország a maga 58,2 százalékával, illetve Litvánia 35,6 százalékkal.)

Hasonlóan az államháztartás bevételi oldalának vizsgálatához, ez esetben is az 1999 és 2006 közötti átlagolt adatokat tekintjük mérvadónak. A „békeidőben” Ausztria, Franciaország és a két északi állam, Dánia és Svédország költötték a legtöbbet, a bruttó hazai össztermék több mint felét újraosztva. Észtország, Lettország, Litvánia és Írország ugyanakkor jóval a 27 tagállamra számított átlagérték alatt költöttek (a GDP kevesebb, mint 38 százalékát újraosztva).

2. táblázat A közkiadások megoszlása

	Teljes kiadás	Közszektor bérterhe	Szociális transzferek természetben	Szociális transzferek készpénzben	Közberuházások	Kamatfizetési kötelezettség
Átlag	44,0	11,1	11,3	13,6	3,0	2,7
Szórás	6,1	2,5	2,8	3,0	0,9	1,5
Kisebbsé mint az átlag – szórás értéke	Észtország Írország Lettország Litvánia	Csehország Luxemburg Németország	Görögország Lettország Szlovákia	Észtország Írország Lettország Litvánia Románia	Ausztria Belgium Dánia Németország	Csehország Észtország Lettország Luxemburg Magyarország Németország
Nagyobb mint az átlag+szórás értéke	Ausztria Dánia Franciaország Svédország	Ciprus Dánia Málta Portugália Svédország	Dánia Franciaország Svédország	Ausztria Németország	Csehország Észtország Luxemburg Málta Nagy-Britannia	Belgium Görögország Magyarország Olaszország

Megjegyzés: Az adatok a GDP százalékában értendők, 1999 és 2006 közötti adatok átlagai alapján számolva.

Forrás: AMECO adatbázis alapján saját számítások.

Míg a bevételi oldalon az egyes adófajták vonatkozásában (különösen a közvetlen adók és a társadalombiztosítási járulékok esetében) kifejezetten nagymértékű szórást mértünk, a kiadási oldalon ez jóval kisebb az egyes területeken (legalábbis a jelentősebb, mértékadó tételeknél). A közszektor bérezésére például a GDP 11 százalékát költötte az EU27 és a szórásértéknél nagyobb mértékben haladta meg az átlagot az olyan, válság által sújtott államokban, mint Portugália és Ciprus. E két állam esetében sem volt kétséges, hogy az EU-IMF páros a válságrendezés kapcsán az államháztartás ezen kiadásainak drasztikus visszafogását javasolja. De kiemelkedő mértékben jutalmazza közszolgáit Dánia, Svédország és Málta is – előbbi kettőben a Világbank munkatársainak felmérései szerint a közszektor szolgáltatásai ennek megfelelően Európában az első helyen vannak [lásd Kaufmann et al. 2010]. A szociális transzferek elosztása is érdekes képet mutat. Míg a természetbeni juttatások esetén az élmezőnyt Dánia, Franciaország és Svédország alkotják, addig a készpénzes juttatásokban Németország és Ausztria tér el jelentős mértékben felfelé az átlagtól (Németország ráadásul a természetbeni juttatások területén az egyik legvisszafogottabb tagállamnak bizonyult.)

Az 1. és 2. táblázat adatai alapján tehát egyértelműen elhatárolható két jóléti rezsim az EU-ban. Míg az északi államok (Dánia, Finnország és Svédország) a közvetett és közvetlen adókból inkább a természetbeni juttatásokra fordítanak kimagasló arányban, addig a kontinentális magországok (Németország, Ausztria, valamint kisebb mértékben Belgium és Franciaország) társadalombiztosítási járulékokból finanszírozzák a meghatározóan készpénzes szociális támogatásokat.¹⁰

Miközben az előző három kategóriánál a fajlagos szórás viszonylag kicsi volt, a teljes kiadásokból jóval kisebb mértékben részesülő közberuházások és kamatfizetési kötelezettségek esetében a fajlagos szórás már tekintélyes mértékű. A közberuházások például a teljes kiadások csak viszonylag kis részét teszik ki (átlagosan a GDP 3 százalékát), ám a megoszlás szélsőséges. Ellentétben azonban a korábbi besorolásokkal, ahol az északi és a magországok álltak szemben az újonnan csatlakozókkal, a közberuházásoknál a fejlett tagállamok teljesítenek (jelentősen) alul, míg a konvergálók az átlagosnál jóval többet költenek beruházásra, felzárkózásra.

A kamatfizetési kötelezettség adottság, az éppen regnáló kormánynak minimális mozgástere van ennek befolyásolására. Hogy mégis helyet kapott az elemzésben, azt az indokolja, hogy az adósságfinanszírozás jól tükrözi a korábbi évek közpénzügyeinek minőségét. Itt azok az államok szerepelnek „túl jól” (vagyis költenek kimagaslóan sokat), ahol az adósságállomány kiugróan magas. Belgium, Olaszország, Görögország és sajnos Magyarország vezetik e listát. A másik oldalon pedig az olyan fegyelmezett kis államokat találjuk, mint Csehország, a baltiák vagy Luxemburg.

Egy közös európai költségvetés esetében – ahol tehát nem csak a kimentésre biztosít forrásokat az EU, hanem egyfajta állandósított jövedelemtranszfert is foganato-

¹⁰ Érdekesség, hogy az adóbevételek bontása alapján képezhető klaszterek – különösen a régi tagállamok táborában – átfednek a Benczes és Rezessy [2013] által a nemzeti szintű kormányzás minőségére felállított klaszterekkel. Ott ugyanis Ausztria, Belgium és Németország alkotott egy klasztert („EU-mag”), míg – nem meglepő módon – Dánia, Finnország és Svédország egy másikat („északi tömb”). Nagy-Britannia és Írország e két csoporttól elkülönülten adta az „EU-mag+” csoportot. Érdekesség, hogy Franciaország ott több esetben sem sorolódott egyik klaszterbe sem.

sít - a tagállamoknak el kell dönteniük, hogy konkrétan mire fordítanak a közös bevételekből. Hasonlóan a mai rendszerhez, feltételezhető, hogy az egyik kiemelt terület a fejlettségbeli különbségek mérséklése, a felzárkóztatás támogatása lesz. Kérdés azonban, hogy azokban az államokban, ahol erre valóban szükség van, mindez vajon nem indukálja-e a saját tagállami források helyettesítését, kiszorítását. Ilyen helyzetben ugyanis nem nőne érdemben a fejlesztésekre fordított összegek aránya, csupán azok származási helye változna meg. Az is elképzelhető, hogy a közös büdzséből a jövőben inkább a több tagállamot átfogó, vagy akár európai léptékű fejlesztéseket valósítja meg az EU, hogy minél inkább depolitizálhatóvá váljanak az elosztási döntések.

Míg beruházásokra, fejlesztésekre jó eséllyel sor kerülhet közös forrásokból, addig a tagállami büdzsék negyedét, ötödét kitevő közszektor bérterheinek közösségi kompenzálására csak abban az esetben lehet(ne) számítani, ha a föderalizmus felé való elmozdulás egyben a politikai unió irányába tett lépés (is) volna, ami szükségszerűen az EU szerkezetének, különösen a központ és a tagállamok munkamegosztásának újragondolását feltételezná. Ez azonban középtávon biztosan nem reális.

A szociális transferek vonatkozásában, amelyek a közösségi fogyasztás legnagyobb részét adják mindenütt Európában, ugyanakkor elképzelhető elmozdulás egy közösségi büdzsé esetén. A válság kapcsán a figyelem középpontjába került fiatal-munkanélküliség például az egyik célzott területté válhatna a jövőben. De ilyen prioritás lehet a szegénység elleni küzdelem, a családok segítése vagy a közoktatás is. Jóval kevésbé valószínű ugyanakkor a nemzeti költségvetések jelentős hányadát kitevő nyugdíjfolyósítások vagy éppen az egészségügyi ellátások megszervezése és forrásainak biztosítása - e területek ma még az ötletek szintjén sem merülnek fel, mint lehetséges közösségi kifizetések.

KONKLÚZIÓ

A 2008-ban Európát is elérő adósságválság nyomán az Európai Unió most egyszerűre kívánja korlátozni újabb szabályok által a fiskális politika mozgásterét és növelni annak rugalmasságát a közösségi szintű költségvetési politika határainak (és nagyságának) kiterjesztésével. Míg azonban a fiskális szabályok tagállami szintű birtokbavételével a GMU stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló egyezmény valós és konkrét lépéseket tett, addig az intézményi reformokat megjeleníteni hivatott fiskális unió most még jobbára csak ötlet vagy jó esetben terv marad. Kérdés, hogy meddig tart az EU politikai döntéshozóinak lendülete és milyen konkrét intézkedéseket foganatosítanak majd annak érdekében, hogy ha nem is az EU, de legalább az eurózóna szintjén felállhasson egy közös pénzügyminisztérium, amely érdemi beleszólással bír a válsággal sújtott tagállamok gazdaságpolitikájába, és saját forrásaival maga is részt vesz a válságkezelésben.

E tanulmány kritikusan szemléli e folyamatot. A fiskális unió költségvetése - ha lesz is - nem valószínű, hogy nagyobb lenne, mint a tagok GDP-jének 1-2 százaléka, és mint ilyen nem lehet majd több alkalmi stabilizációs eszköznél, amelyet csak kivételes esetekben aktiválnak a felek. Ez pedig nyilván nagyon messze van attól,

hogy általa egy későbbi politikai unió alapjait fektessék le a tagok. A politikai unióhoz nem elegendő csupán növelni a közös költség nagyságát, azt is el kell dönteni, hogy pontosan milyen forrásokból jut bevételekhez a központ és hogy onnan milyen kifizetéseket teljesít. Mindehhez azonban világos felhatalmazás és játékszabályok, vagyis egy valós uniók alkotmány szükséges.

IRODALOM

- Andor László (2013) Válságkezelés az Európai Unióban és a valutaunió reformja. *Köz-gazdaság* 8(3): 5–20.
- Beetsma, Roel és Raymond Gradus (2012) A discussion of the changes to Europe's macro-fiscal framework in response to the crisis. *CESifo Forum* 13(1): 17–24.
- Benczes István (2013) Kormányközi szerződéssel a költségvetési stabilitásért? *Köz-gazdaság* (8)1: 99–108.
- Benczes István (2011) Fiskális fejelem: Válság előtt – válság után. Megjelent: Muraközy László (szerk.) *20 év múlva*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 150–219. o.
- Benczes István és Kutasi Gábor (2010) *Költségvetési pénzügyek*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Benczes István és Rezessy Gergely (2013) Felzárkózás és leszakadás Európában. Megjelent: Muraközy László (szerk.) *Minden Egész eltörött*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 152–197. o.
- Bordo, Michael, Agnieszka Markiewicz és Lars Jonung (2011) A fiscal union for the euro: Some lessons from history. NBER Working Paper Series No. 17380.
- Brennan, Geoffrey és James Buchanan (1980) *The power to tax: Analytical foundations of fiscal constitution*. New York: Cambridge University Press.
- Csaba László (2013) Európai Egyesült Államokat – de most rögtön? *Köz-gazdaság* 8(1): 19–27.
- Csaba László (2010) Keynesi reneszánsz. *Pénzügyi Szemle* 55(1): 5–22.
- Csaba László (2006) A Stabilitási és Növekedési Egyezmény új politikai gazdaságtanáról. *Közgazdasági Szemle* 53(1): 1–30..
- De Grauwe, Paul és Wim Vanhaverbeke (1993) Is Europe an optimum currency area?: evidence from regional data. Megjelent: Masson Paul és és Michael P. Taylor (szerk.) *Policy issues in the operation of currency unions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Delors Report (1989) Report on economic and monetary union in the European Community. Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Brussels.
- Easterly, William és Ross Levine (1997) Africa's growth tragedy. Policies and ethnic divisions. *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1203–1250.
- European Council – The President (2013) Remarks by President Herman van Rompuy following the first session of the European Council. EUCO 274/13, Brüsszel 2013. december 19.
- Feldstein, Martin (1997) The political economy of the European Economic and Monetary Union: Political sources of an economic liability. *Journal of Economic Perspectives* 11(1): 3–22.

- Fuest, Clemens and Andreas Peichel (2012) European fiscal union. What is it? Does it work? And are there really no alternatives? IZA Policy Paper No. 39.
- Hayek von, Friedrich. (1939) The economic conditions of interstate federalism. *New Commonwealth Quarterly* 5(2): 131–49.
- Henning, C. Randall és Martin Kessler (2012) Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union. Peterson Institute for International Economics Working Paper Series 12-1.
- Jankovics László (2013) A nemzeti gazdaságpolitikák mozgástere az új európai keretrendszerben. Megjelent: Muraközy László (szerk.) *Minden Egész eltörött*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 198–226.
- Krugman, P. (2009) A continent adrift. *The New York Times*, március 16.
- Inman, Robert P. és Daniel L. Rubinfeld (1997) Making sense of the antitrust state-action doctrine: Balancing political participation and economic efficiency in regulatory federalism. *Texas Law Review* 75(6): 1203–1299.
- Kapoor, Sony (2010) Building a crisis-management framework. Megjelent: *Euro area governance: Ideas for crisis management reform*. European Parliament – Policy Department A.
- Kovács Árpád és Halmosi Péter (2012) Azonosságok és különbségek az európai válságkezelésben. *Pénzügyi Szemle* 57(1): 9–26.
- Losonczi Miklós (2013) The sovereign debt crisis and the weakening of the pillars of the economic and monetary union. Megjelent: Farkas Beáta (szerk.) *The aftermath of the global crisis in the European Union*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 56–82. o.
- MacDougall Report (1977) Report of the study group on the role of public finances in European integration. Commission of the European Communities, Vol. 1, Brüsszel.
- Magas István (2011) Post-crisis lessons for open economies. *Köz-gazdaság* 6(4): 61–94.
- Marzinotto, Benedicta, André Sapir és Güntram Wolff (2011) What kind of fiscal union? Bruegel Policy Brief Issue 2011/06, november.
- Masson, Paul R. és Michael Mussa (1995) Long-term tendencies in budget deficits and debt. IMF Working Paper WP/95/128, Washington DC.
- McKinnon, Ronald (2011) Oh for an Alexander Hamilton to save Europe! *Financial Times* december 18.
- Musgrave, Richard A. és Peggy B. Musgrave (1989) *Public finance in theory and practice*. New York: McGraw-Hill.
- Németh Anita és Tóth Szabolcs (2012) Pillanatfelvétel az európai gazdasági kormányzás reformjáról. *Európai Tükör* 17(2): 24–38.
- Oates, William E. (1999) An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* 37(3): 1120–1149.
- Oates, William, E. (1972) *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Rácz Margit (2012) Az eurózána adósságválságának szabályozása és nyitott kérdései. *Európai Tükör* 17 (2): 5–23.
- Rácz Margit (2007) A Stabilitási és Növekedési Paktum érvényesítésének problémái és a lehetséges megoldás körvonalai. *Közgazdasági Szemle* 54(10): 970–986.

- Riker, W. H. (1964) *Federalism: Origin, operation and significance*. Boston: Little Brown Publishing House.
- Stepan, Alfred C. (1999) Federalism and democracy: Beyond the US model. *Journal of Democracy* 10(4.): 19–34.
- Stiglitz, Joseph (2000) *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest: KJK.
- Tiebout, Charles M. (1956) A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 64(5): 416–424.
- TPSG (2012) *Completing the euro: A road map towards fiscal union in Europe*. Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group, Notre Europe, 2012 június.
- Towards... (2012) Towards a genuine Economic and Monetary Union. European Council, The President, Brüsszel, június 25.
- Treaty on ESM (2012) Treaty establishing the European Stability Mechanism.
- Trichet, Jean-Claude (2011) Tomorrow and the day after tomorrow: A vision for Europe. Elhangzott a berlini Humboldt Egyetemen, október 24.
- Trichet, Jean-Claude (2010) Interjú a Libération c. lapban. Készítője: Jean Quatremer, július 8.
- Vigvári Gábor (2014) Governance in the European Union: Applying the concept of 'trilemma of global politics' to the EU. Megjelent: Benczes István (szerk.) *Crisis in the West and the East: Economic governance in times of challenge*. Bécs: WVFS, 40–58. o.
- Wyplosz, Charles. (2012) 'Happy 2012?' VOX. Elérhető: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7487>.
- Zaki, Ergas (1987) *The African state in transition*. London: MacMillan.