

# Gazdaság és külpolitika

*Szűcs Anita*

## Bevezetés

A francia gazdaság növekedése az elmúlt közel másfél évtizedben elmaradt az euróövezetben vezető német gazdaság növekedésétől. A közgazdasági elméletek irányából megközelítve ennek egyik oka a termelékenység növekedésének alacsonyabb szintje. Ennek hátterében egyrészt a munkaerő termelékenysége, másrészt a vállalati, állami szabályozói környezet állhat. Nem a munkaerő termelékenységével van gond, a francia munkás termelékenyebb, mint német kollégája, egy óra alatt átlagosan 52,4 eurónyi jövedelmet állít elő, míg a német munkás átlagosan 47,9 euró jövedelmet. Az egy főre eső munkaerő költsége Franciaországban (Unit Labour Cost, ULC) a kedvező adózás és a visszafogott béremelések miatt csökkent.

A probléma elsősorban az, hogy a termelékenység növekedését a piaci versenyképesség és a technológiai újítások lassú elterjedése gátolja. A termelékenységnek a németnél lassúbb növekedése erősen visszafogta a francia vállalatok versenyképességét. A gazdaság ezért továbbra is igen drágán állít elő termékeket, a költséghatékonyság azonban az utóbbi időszakban javult, bár még mindig nem érte el a válság előtti szintet. A kormánynak mindenekelőtt a vállalati szféra termelékenységét kell javítania, egyebek között a munkaerőpiac rugalmasabbá tételével, továbbá a munkabérekre rakódó járulékok csökkentésével.

## A francia érdekérvényesítő képesség gazdasági gyökerei

A 2017 májusában hatalomra került, az elnökválasztási kampányban egyedüli Európa-párti jelöltként induló Emmanuel Macron már a kampányidőszak alatt magára vonta a figyelmet az európai integrációt aktiváló, a megerősített együttműködések előnyben részesítő Európa-tervekkel. A kampányüzenet egyértelmű volt: a francia nagyság feltétele az Európai Unió aktiválása, a francia Európa-koncepció hatékony érvényesítése. Nem lehet tovább húzni a francia gazdaságpolitikai szerkezet átalakítását, Franciaországnak saját gazdasági növekedését az Európai Unióra támaszkodva kell beindítania.

A program megvalósításának nehézségeit jól mutatja, hogy a franciák érdekérvényesítő képessége a hidegháború után több területen is lanyhult. Franciaország súlya az Európai Unió hagyományos motorjaként az utóbbi két évtizedben elsősorban a gazdasági együttműködés területén csökkent. Legnagyobb kereskedelmi partnerével, Németországgal szemben versenyképessége az utóbbi tíz évben folyamatosan visszaszorult, államháztartását immár

43. éve nem sikerült kiegyensúlyoznia.<sup>1</sup> Az új nemzetközi rendszerben a gazdasági együttműködések irányvonala többnyire a német elképzeléseket követte.

Az új elnök otthon sincs könnyű helyzetben, hazai és európai szintű reformokat együttesen, egymást erősítve kell véghez vinnie. A francia gazdasági modell (dirigizmus, etatizmus) átalakításának társadalmi és politikai költsége nem elhanyagolható. Nem véletlen, hogy az 1990-es évek óta nem volt francia köztársasági elnök, aki vállalta volna az átalakításért fizetendő politikai árat. A Párizs előtt álló kihívás összetett: a francia gazdasági növekedést ösztönző francia Európa létrehozása a lassan, ám fokozatosan csökkenő politikai súly mellett.

A tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy a gyengülő pozíciók ellenére hogyan tudja Franciaország saját Európa-képét a tengelyen belül érvényesíteni, milyen tényezőkre támaszkodva képes az erősödő német vezető szerepet ellensúlyozni. Összefoglalva, hogyan hatnak a francia gazdasági kapacitások az európai politikai kezdeményezőkézségre.

A Macron által az elnökválasztási kampány alatt felvázolt Európa-politika főbb retorikai pontjai és hangsúlyai nem változtak a hatalomra kerülés után sem.<sup>2</sup> A prioritást élvező területek – az európai gazdasági kormányzás, az európai közös kül- és belpolitika, valamint a migrációs politika – közül továbbra is előnyt élvez a gazdasági kormányzás létrehozása. Ennek oka a francia gazdaság lassuló teljesítményében keresendő. Az elmúlt időszak elnökei François Hollande-ig bezárólag sikertelenül próbálták a hazai gazdasági növekedést saját forrásokra alapozva beindítani. Emmanuel Macron a fiskális unió életre hívásával nemcsak az európai projekten, de a hazai gazdaság számos problémáján is segítene.

Az Emmanuel Macron által felvázolt Európa – vagy legalábbis annak egyes elemei – létrejötté nagymértékben azon múlik, hogy a monetáris és a formálódó fiskális unióban a francia kezdeményezőkézség hogyan és milyen területeken tud hatást gyakorolni az európai integrációra. Az európai kül- és biztonságpolitika területén éppen fordított a helyzet. Az együttműködésben itt a franciáké a domináns szerep.<sup>3</sup> Kérdés, hogy az alkufolyamatban az egyik terület gyengeségeit hogyan tudják a másik terület erősségeivel ellensúlyozni. A francia kompromisszumkézséget számos külső körülmény befolyásolja. Ezek közül a két legfontosabb gazdasági erőforrás a gazdasági modell rugalmassága és a két állam között fennálló aszimmetrikus interdependenciák jellege.

A francia gazdaság hagyományosan felértékeli az állam közvetlen szerepét, interveniálását a gazdaságban. A német modell jóval nagyobb szerepet szán a piaci ösztönzőknek, szerepe inkább szabályozó jellegű. Már a monetáris unió kapcsán is felmerült, de a formálódó gazdasági kormányzás miatt jóval nagyobb hangsúlyt kap, hogy a két modell hogyan tud együttműködni. Melyik modell tudja a másikat magához hajlítani? Minél kevesebbet kell az adott modellnek változnia, annál kisebb lesz a transzformáció költsége és épp fordítva, minél nagyobb változtatásokra van szükség egy modellenél, annál drágább lesz az átalakulás. A transzformációs költségek a legritkábban oszlanak meg kiegyensúlyozottan. A két állam számára nemcsak elvi tétje, hanem pénzösszegben jól meghatározható értéke is van a gazdasági alapelveknek, amelyek mentén az európai közösség mélyülni fog.

<sup>1</sup> Commission Européenne 2017.

<sup>2</sup> MACRON 2017a.

<sup>3</sup> GÁLIK 2011.

A másik tényező a két állam között fennálló aszimmetrikus interdependenciák alakulása. A két állam egymástól való gazdasági függési rendszere erősen meghatározza alkupozícióikat. Mindkét állam meghatározó szerepet játszik egymás kereskedelmi forgalmában, a szolgáltatászektor erősen összefonódott, közös európai nagyprojektekben vesznek részt. Meghatározó még, hogy hogyan épülnek be a két állam vállalatai egymás termékláncaiba, milyen a működőtöke relációs viszonya, illetve a német és a francia bankrendszer eltérő és versengő érdekei milyen európai közösségi lépéseket igényelnek.

Az említett két tényezőtől kívül még léteznek egyéb befolyásoló tényezők is, a tanulmány azonban a francia gazdasági modellre koncentrál, mivel az egyéb tényezők az előbbi kettő valamelyikéhez illeszkednek.

A gazdaság erőforrásai megmutatják, hogy Franciaország hogyan tudja a komplex politikai alkufolyamatokban a gazdasági hátrányokat politikai előnnyé változtatni, illetve az előnyök érvényesítését hogyan befolyásolják a németeknek nyújtott engedmények. A komplex interdependencia rendszerében az alkufolyamatban kialakuló kompromisszumok az erőforrások „értékesítésének” konkrét eredményeivé válnak.

A francia pozíciók a kampány óta ismertek. A német álláspont azonban nem világos.<sup>4</sup> 2017 szeptemberében Németországban választások voltak, amelyeket Angela Merkel nyert meg. Bárhogyan is alakul a német kormánykoalíció, és ennek függvényében a német Európa-politika, Európa jövőjéről az Európai Unió motorját alkotó két tagállam megkezdte az egyeztetést. A megbeszélések végeredményét az idő majd megmutatja. A hatalommegoszlás változásának korlátait, a gazdasági kapacitások politikai érdekérvényesítéssé alakulását azonban már most érdemes alaposabban megvizsgálni.

## A gazdasági kapacitások és korlátaik

A francia gazdaság 2016-ban a világ hatodik legnagyobb gazdasága volt, a világ GDP-jének 5%-át és a világkereskedelem 6%-át termelte ki. A németek és a britek után az Európai Unió harmadik leggazdagabb tagállama volt.<sup>5</sup> A 2000-es évek második felének világgazdasági válsága azonban a felszínre hozta azokat a strukturális problémákat, amelyek már az 1990-es évek elején jól körvonalazódtak. A gazdaság egymással összefüggő, egymást erősítő két fő problémája – a francia versenyképesség az elmúlt évtizedben a legnagyobb kereskedelmi partnerrel, Németországgal szemben folyamatosan gyengült, illetve hogy az államháztartás 1974 óta folyamatosan deficites volt – érezhetően hatott az állam európai szintű érdekérvényesítési képességére.

A válság megmutatta a francia modell előnyeit, a válság után azonban a recesszió elhúzódott, az ország nehezebben állt talpra, mint nyugati partnerei. Az Európai Unió gazdasági architektúrájának formálását érintő francia kezdeményezéseket meghatározta, hogy milyen várakozásokat tápláltak a válságmegoldással kapcsolatban. Mivel a francia államháztartás szerkezete jobban hasonlított a görögére, mint a németre, illetve saját gazdasági növekedésük nem tudta kiegyensúlyozni az egyensúlytalanságokat, erősebben osztották a nettó fogadót, mint a nettó befizető államok érdekeit. Ennek ellenére a görög válságkezeléshez a franciák

<sup>4</sup> A tanulmány összeállítása 2017. szeptember 30-án zárult le.

<sup>5</sup> DUVAL–LAFONT 2017.

a német után a második legnagyobb mértékben járultak hozzá. A 2010-es évektől a francia kezdeményezések okait a megoldatlan gazdasági problémákban és az eltérő kapitalizmus-modellből fakadó gazdaságpolitikai logikában találjuk meg.

A francia gazdasági modell eltérő történelmi fejlődésen ment keresztül, mint főbb európai versenytársai, a britek és a németek. A francia modell éppen ezért jól megkülönböztethető gazdaságszervezési sajátosságokkal rendelkezik. A dirigista gazdaságpolitika az abszolutista államig, Colbert merkantilista gazdaságpolitikájáig vezethető vissza. A dirigizmus (vagy más néven etatizmus) az állami szerepvállalást részesíti előnyben a piaci erők helyett. A klasszikus francia felfogás szerint a piaci erőket az államnak kell megszelídítenie és a társadalom szolgálatába állítania. Csak az állam rendelkezik azokkal az erőforrásokkal, amelyek képessé teszik a feladat megoldására, és a társadalmi szerződés eszméjéből fakadóan csak az államnak van legitim felhatalmazása (kötelezettsége), hogy a társadalom jólétét biztosítsa. A francia állam gazdasági szerepvállalása mélyen a francia politikai szerepvállalásban gyökeredzik.<sup>6</sup>

A francia gazdaság ízig-vérig piacgazdaság, ahol azonban a gazdasági tervezés ma is fontos szerepet játszik. A dirigizmus eszmerendszere ma is áthatja a francia politikai elitet, formája azonban időről időre változott. A második világháború után a Tervhivatal (Commissariat du plan) ötéves terveket dolgozott ki, amelyekre a francia gazdaság működése is épült. A hivatalt olyan legendás nevek irányították, mint az európai integráció megálmodója, Jean Monnet, illetve az az Étienne Hirsch, aki francia részről a párizsi szerződés főtárgyalója volt. A Tervhivatal önállósága 2006-ban szűnt meg, amikor Jacques Chirac betagoalta az elnöki hivatalba. Ettől kezdve Stratégiai Elemző Központ (Centre d'analyse stratégique) néven, tanácsadó testületként működött tovább. A tervek azonban továbbra is irányt mutatnak az állami gazdaságpolitikának.<sup>7</sup>

A francia gazdaság általános állapota az elmúlt tíz évben, a 2007-es másodlagos jelzalogpiaci válság után kezdett a francia politikai elite erős nyomást gyakorolni.

A gazdaság hosszú recesszió, majd stagnálás után 2015-ben indult növekedésnek. Míg 2014-ben 0,2% volt, 2015-ben az azt megelőző 4 év legjobb eredményét hozta, 1,1%-ot. A növekedés még mindig kisebb volt, mint az euróövezet átlagos bővülése (1,5%). A gazdasági növekedés továbbra is elmarad az európai partnerektől, 2016-ra enyhén, a 2015-ös 1,3%-ról 1,2%-ra csökkent. Mind az OECD, mind az Európai Bizottság optimista a növekedést illetően, 2017-re átlagosan 1,4%-ot, 2018-ra 1,7%-ot jeleztek.<sup>8</sup>

A javulás okai összetettek, de három faktor jelentős szerepet játszott benne.<sup>9</sup> Az egyik a belső fogyasztás növekedése. Franciaország a második világháború után a német és az olasz gazdasággal ellentétben nem az exportorientált gazdasági fejlődés irányába mozdult el. A belső fogyasztás erősebb szerepet játszott a növekedésben, mint az export. A fogyasztói kiadások a munkanélküliség enyhe és az olaj világpiaci árának jelentősebb csökkenése hatására indultak növekedésnek.<sup>10</sup> 2015-ben 1,5%-kal nőttek, ami hatással volt a gazdaság bővülésére. A fogyasztás csökkenésének általában az egyik oka a munkanélküliség.

<sup>6</sup> SZÜCS 2015.

<sup>7</sup> SOMAI 2017.

<sup>8</sup> PALIER 2016.

<sup>9</sup> Centre d'Analyse Stratégique 2010.

<sup>10</sup> CSICSMANN 2016.

A munkanélküliségi ráta csökkenésével nőtt a francia háztartások fogyasztása. A fogyasztói kiadásokra erősebben hatott az olaj árának csökkenése. A vásárlóerő-paritás javult, többet költöttek a francia háztartások. A belső fogyasztás terén azonban még mindig vannak kihasználatlan termelői kapacitások.

A gazdaság növekedésének másik oka a François Hollande elnöksége alatt bekövetkezett gazdaságpolitikai fordulat volt. Hollande 2012-ben baloldali, megszorítások nélküli növekedési program ígéréttel került a köztársasági elnöki posztra. 2012 májusa és 2014 augusztusa között (Hollande augusztus 25-én mondatta le a Jean-Marc Ayrault vezette kormányt) számos, egymásnak ellentmondó gazdaságpolitikai kezdeményezés időszaka következett. A Sarkozy-időszak alatti megszorítások politikáját széles körű adóemelésekkel ellensúlyozta, majd megkésve kísérletet tett a közkiadások csökkentésére: adót csökkentett és megkönnyítette a vállalkozások helyzetét. Az ellentmondó üzenetek következménye a vállalkozói bizalom csökkenése, a befektetések lanyhulása lett.

2014-től azonban nem jött el az egyértelmű fordulat. A baloldali Sarkozyként emlegetett, népszerű Manuel Valls kormányra hívásával egy időben a köztársasági elnök ragaszkodott a baloldal balszárnyát képviselő Arnaud Montebourg gazdasági miniszteri kinevezéséhez. Montebourg nyíltan kritizálta a megszorítások visszatérését. Egy, a *Le Monde* napilapban elhangzott interjújában úgy nyilatkozott, hogy a deficitcsökkentés nem más, mint „gazdasági aberráció” és „pénzügyi abszurditás”.<sup>11</sup> Montebourg nem csupán saját véleményét képviselte, de a francia baloldali elit túlnyomó többségének idegenkedését is kifejezte azzal szemben, hogy Franciaország a német jobboldal eszmei alapjai irányába kötelezze el magát. Az államháztartási fegyelem, a Schröder kancellársága alatt elindított munkaerőpiaci reformok a francia gondoskodó állam baloldali képét rombolták.

A bizonytalanság időszakának az átszervezett kormányban Montebourg lemondatása és a fiatal, ekkor a politikai életben még ismeretlen Emmanuel Macron gazdasági miniszterré való kinevezése vetett véget. Az ekkor meghirdetett gazdaságpolitikai fordulat (Pacte de responsabilité) következetes végrehajtása kiszámíthatóbbá tette a gazdaság szabályozó környezetét. 2014-ben Valls és Macron a program keretében a francia versenyképességet a munkaerő árának csökkentésével és a vállalkozásoknak nyújtott éves 40 milliárd eurós támogatásokkal igyekeztek javítani. A munkaerőpiaci intézkedések ugyan rövid távon visszavetették a növekedést, de hosszabb távon, már a következő évre pozitív hatást gyakoroltak rá. A vállalatok versenyképessége növekedésnek indult.

A gazdasági növekedés beindulásának harmadik tényezője az euró tartós alulértékeltisége volt, ami kedvezett a francia exporttermékeknek, növelve ezzel a gazdaság exportjövendelmét. 2016-ban a GDP növekedésének 1 százalékpontját tette ki az exportnövekmény. A 2008-as pénzügyi válság után a francia növekedési potenciál – összhangban a többi tagállammal – jelentősen romlott.

A munkanélküliség a gazdaság számára a belső fogyasztás és a kieső termelői kapacitás miatt jelentős volt. Az elnökválasztási kampányban a politikai térkép átrendeződését a munkanélküliség miatti aggodalom, a megváltozott választói magatartás mozgatta. Hollande elnök 2012-es megválasztásakor ígéretet tett, hogy csak abban az esetben indul újra a köztársasági elnöki posztért, ha a munkanélküliséget sikerül 10% alá csökkentenie. Az első két év elmaradt munkaerőpiaci reformja, majd az utána következő fellazított

<sup>11</sup> BONNEFOUS–ROGER–WIEDER 2014.

intézkedések egyaránt felelőssé tehetőek azért, hogy – ellentétben más európai államokkal – Franciaországban a munkanélküliség épp csak 10% alá esett.

A munkanélküliség 2015-ben érte el a tetőfokát, amikor a francia hatóságok 2015 decemberében 3,59 millió munkanélkülit regisztráltak, a munkaképes korú lakosság 10,4%-át. 2016 márciusában indult meg a csökkenés, ekkor mérték a 2000 szeptembere óta legnagyobb havi csökkenést a munkanélküliek számában, ekkor 60 ezerrel kevesebb munkanélkülit regisztráltak. A munkanélküliek aránya ekkor érte el a bővös 10%-ot. Egy hónap alatt 1,7%-kal kevesebben voltak, de még így is 0,5%-kal többen, mint az előző év ugyanezen időszakában. A kedvező trend azonban két aggasztó jelenséget fed el. Az egyik a részleges munkanélküli-segélyben részesülők aránya, amely új rekordot ért el. A másik a munkanélküliség hossza. A hosszú távú (egy éven túli) munkanélküliek munkanélküliségének hossza is új rekordot ért el. A francia átlag 580 nap volt, és emelkedő tendenciát mutat. 2016-ban a munkanélküliek 44,2%-át tették ki azok az emberek, akik több mint egy éve nem találtak munkát maguknak. Az Európai Unióban az egy éven túl is munkanélküliek munkanélküliségének ideje csökkenő tendenciát mutat. Bár a munkanélküliség összességében csökken, és a várakozások szerint csökkenni is fog, a fiatalok között mért adatok magasak, a 18 és 24 év közöttiek 24%-a munkanélküli, míg a szakképzetlen fiatal munkaerő esetében ez az arány 46%.<sup>12</sup>

Az infláció jelenleg alacsony (0,8%), de emelkedő tendenciát mutat. A növekedés oka a 2016-os olajárcsökkenés jótékony hatásának múlása.

Az államháztartás továbbra sincs egyensúlyban. Az egyik problémát a kiadási oldal folyamatos túlsúlya jelenti a bevételek felett, a másikat az adósságállomány nagysága. Az államháztartási deficit 2016-ban 3,8% volt, az előrejelzéseknél nagyobb arányban csökkent. 2017 végére kell a stabilitási és növekedési paktum 3%-os hiánycéljának megfelelnie. A Költségvetési Tanács (Le haut conseil des finances publiques) szerint a magas állami költségek miatt nem tudja teljesíteni az egymást követő kormányok célkitűzéseit. A még mindig 3% fölött lévő deficit, az alacsony infláció és a lassú növekedés együtt arra enged következtetni, hogy az adósságállomány a közeljövőben nem fog meredeken csökkenni. Az államadósság 2015 negyedik negyedében a GDP 95,7%-a, 2096 milliárd euró volt, 2016 végén a GDP 96,4%-a. A Valls-kormány alatt a kiadási oldal mérsékelt reformját láttuk: a nyugdíjrendszer átalakításával, területi reformjával az önkormányzatok adóbehajtása hatékonyabbá, a nyugdíjrendszer fenntarthatóbbá vált.<sup>13</sup>

Az államháztartás bevételi oldalának legfontosabb tétele az exportbevétel. A francia exporttevékenység az európai partnerekhez képest továbbra is korlátozott. 2012-től az exportpiaci részesedés stabilizálódott, de 2016-ban a növekedés minimális volt. 2016-ban a külkereskedelmi deficit romlott, és ez a tendencia 2017-ben sem látszik megfordulni. Az olaj árának változása itt is érezteti a hatását, és az import továbbra is nagyobb tétel, mint az export. Mivel Franciaország nem exportorientált külgazdasági stratégiát követ, rövid távon a kormányzatnak nem célja a deficit javítása, de hosszú távon a gazdasági növekedést a tendencia nem segíti. Az export erősítése Macron számára hangsúlyosabb, mint elődeinél volt. A befektetések 2015-ben 2%-kal bővültek.

<sup>12</sup> DUVAL–LAFONT 2017.

<sup>13</sup> STERDYNIÁK 2017.

A francia gazdaság egyik legnagyobb problémája, hogy a lassú növekedés nem, vagy csak részben termeli ki az erőforrásokat, amelyek a világpolitikai és európai uniós porondon a francia célokat támogathatnák.

## **A gazdasági teljesítőképesség hatása a külpolitikai orientációra**

A francia kezdeményezőkézséget az európai gazdasági kormányzásról szóló vitában két tényező határozza meg. Az egyik a dirigista gazdaságpolitikai modell, amely az állam szerepét részesíti előnyben a piaci szereplők rovására a gazdaság ösztönzésében. A „nagy” állam, az állami kiadások nagysága szemben áll a költségvetési fegyelmet hirdető, a piaci ösztönzőket előnyben részesítő német modellel. A kettő kompromisszuma jelöli ki az európai gazdasági kormányzás konkrét lépéseit. Az alkufolyamatban az engedmények mindkét államnál saját modelljük transzformációs költségeit növelik. A francia modell saját növekedési kapacitásait kimerítette, mind Hollande, mind Macron elkötelezte magát a francia növekedés európai forrásokból történő beindítása mellett. A francia modell átalakítása nyilvánvalóbbá vált. A másik fontos tényezőt azok a kapcsolódások jelentik, amelyek a francia gazdasági szereplőket az európai partnerekhez – elsősorban Németországhoz – kötik. A francia gazdasági érdekfogalom mögött ott áll a gazdaság minden szereplőjének érdeke. A tanulmány az első tényezőt veszi górcső alá.

## **A dirigizmus hatása a külpolitikára**

A francia dirigista (etatista) gazdaságmodell hagyományai az abszolutizmusig nyúlnak vissza. Az Európában elterjedő új gazdaság szerveződés, a kapitalizmus sajátos válfajokat alakított ki az európai nagyhatalmakban. A brit iparosítás a szabad versenyű kapitalizmus talaján jött létre, a németek „feltalálták” az oligopol modellt. A franciák az ún. „bankárkapitalizmus” modelljét hozták létre, ahol az állam szerepe nemcsak a piaci szereplők ösztönzésében és szabályozásában merült ki, hanem számos tevékenységet (beruházásokat, gazdaságfejlesztést, a gazdaság bővítését) át is vállalt a gazdaság szereplőitől. Egyrészt állami monopóliummá tette a távolsági kereskedelmi tevékenységet, a kereskedőtársaságok létrehozását, másrészt a nehézipar kiépítését célzó beruházásokat finanszírozta. Az állam a sikeres iparosítás után sem húzódott vissza. Mint a legnagyobb beruházó és a legnagyobb munkáltató, továbbra is kulcsszerepet játszott a gazdasági folyamatokban.

A második világháború után az akkori ideiglenes kormányok élén álló Charles de Gaulle az újjáépítés során visszatért a dirigizmushoz. A biztosítótársaságok és nyugdíjintézetek államosításával a francia tőke több mint 60%-át vette állami irányítás alá. A háború után a franciák jóval nehezebben kapcsolódtak be a „dicsőséges harminc év” („les trente glorieuses”) néven ismert „aranykorba”, az Egyesült Államok növekedése által generált világgazdasági konjunktúrába. Az állam Jean Monnet újjáépítési tervében a legnagyobb beruházóként megalkotta azokat a stratégiai iparágakat, amelyek modernizálták a francia gazdaságot, és bekapcsolták a világgazdaság új húzóágazataiba. A második világháború egyik politikai konszenzusa a teljes foglalkoztatottság volt. A francia elit, a legtöbb nyugat-európai állammal egyetértésben a háborúért azokat a gazdasági feszültségeket tette

felelőssé – elsősorban a munkanélküliséget –, amelyek hozzájárultak a társadalom radikalizálódásához és az állam demokratikus intézményrendszerének gyöngüléséhez. Franciaország is, ahogy a nyugati jóléti államok, a teljes foglalkoztatottságot politikai alapelvként kezelte. Az állam ennek megfelelően élen járt a munkahelyteremtésben. Mivel a gazdaság nagyon lassan, jórészt az 1950-es évek elejére állt csak talpra, nemcsak ösztönözte a gazdasági szereplőket, de át is vállalta tőlük a munkaadói szerepet.<sup>14</sup>

A nemzetközi gazdasági rend átalakulása az 1970-es évek után a franciákat sem hagyta hidegen. A Thatcher és Reagan alatti neoliberális gazdaságpolitikai fordulatokhoz Valéry Giscard d'Estaing alatt Franciaország is csatlakozott. A Raymond Barre nevével fémjelzett csomag egész korán – igaz, csak rövid időre –, már 1979-ben a neoliberális pályára állította a francia gazdaságot. François Mitterrand ezt követő, 1981-es baloldali kísérlete egy kis időre zárójelbe tette a liberalizációt, és a neokenesiánus politikával ismét az állam szerepét tolta előtérbe a piaci szereplőkkel szemben. A modern kori történelemben innentől datálódik az a gazdaságpolitikai váltógazdaság, miszerint ha a baloldal került hatalomra, akkor adóemeléssel, az állam szerepvállalásának erősítésével, míg ha a jobboldal, akkor adókönyttéssel, a piaci szereplők ösztönzésével kívánták aktiválni a gazdaságot. Ennek ellenére mind a politikai bal-, mind a jobboldal retorikájában a piac, a piaci erők, ha nem is ellenségként, de olyan erőkként jelennek meg, amelyek szabad mozgásától meg kell védeni a társadalmat. Az elszabadult piaci erőket csak az állam képes megfékezni, és kizárólag az államnak van legitim felhatalmazása.

Az etatista modell nem egyszerűen gazdaságpolitikai rendszer, hanem a francia identitás szerves része.

A dirigista modellben az állam feladata nemcsak a gazdasági szereplők motiválása, hanem a gazdasági folyamatokba való közvetlen, nagymértékű intervenció is. Válságok, egyensúlytalanságok esetén az állam mint legnagyobb beruházó és legnagyobb munkáltató avatkozik be. A piaci szereplők ösztönzése csak másodlagos szerepet játszik a válságok megoldásában. Az állam gazdaságirányító tevékenysége drága, így érthető módon az államháztartás kiadási oldala folyamatosan többletet mutat. A francia állam kiadásai 2015-ben a GDP 57%-át tették ki. Az Európai Unió tagállamai közül egyedül Finnország közkiadásai voltak magasabbak. Németországban a közkiadások jóval alacsonyabbak, a GDP 44%-át teszik ki. A francia közkiadásoknak az európai uniós államokhoz viszonyított nagysága 2010 és 2014 között jelentősen megnövekedett, 8,5%-ról 11,5%-ra. Mivel a túlköltekezés a modell jellegzetessége, az államháztartás kiegyensúlyozása nincs a gazdaságpolitika homlokterében. A tartós egyensúlytalanság azonban felemésztheti az állami jövedelmeket, szűkítve a világpolitikai szerepvállalásra jutó forrásokat, ezzel az állam mozgásterét.<sup>15</sup>

A 2007-es másodlagos jelzálogpiaci válság alatt világosan kirajzolódott a felülreprezentált állami szerepvállalás előnye. A 2007-es hitelpiaci válság kevésbé viselte meg Franciaországot, mint az Európai Unió többi tagállamát. A gazdasági növekedés lassabban lassult, a fogyasztói kiadások nem estek drasztikusan, és a kormány is kisebb költségvetési deficitet (6,2%) jelzett előre 2009-ben, mint a britek (13,6%) vagy az amerikaiak (9,8%). A válságnak a monetáris szférára elenyésző hatása volt más államokhoz képest, komolyabb kihívást a reálszférában okozott. 2008-ban úgy tűnt, hogy a közélet hirtelen „felfedezte”

<sup>14</sup> GAZDAG 2011, 240.

<sup>15</sup> STERDYNIÁK 2017.



a francia gazdasági modellt. Számos cikk, politikai kommentár (*Newsweek*, Gordon Brown, *Le Monde*)<sup>16</sup> hirdette az „angolszász kapitalizmus halálát”, és éltette a francia gazdasági modellt.

A francia modell – bár a válságban hatékonyabbnak bizonyult – nem tudta előnyét, vonzerejét hosszú távon megőrizni.<sup>17</sup> Éppen ezért a gazdasági haszon nem tudott politikai tőke formájában megjelenni. A francia Európa-politika nem volt képes az Európai Monetáris Unió napirendjét a francia érdekeknek megfelelően tematizálni. Bár Nicolas Sarkozy, Franciaország akkori elnöke Európa-politikájának középpontjába állította a gazdasági kormányzás kérdését, az európai szuverén adósságválság kezelését az Európai Unió által megszokott módon a „kis lépések politikája” jellemezte. A válság gyors és szükséges, stabilizációt segítő intézkedései (gazdaságélénkítő, megsegítő csomagok) után az európai gazdasági szabályozás elemeit külön-külön, a tagállamokkal és a Bizottsággal egyeztetve, fokozatosan hozta létre.

A francia gazdasági modell két szembevető, az angolszász piaci gondolkodástól eltérő sajátossága a kiegyensúlyozatlan államháztartás (ennek részeként a magas állami költsékezés) és a romló versenyképesség. Mindkettő hatással van az állam külpolitikájára, európai kezdeményezőkézségére.

## Államháztartás és külpolitikai kezdeményezőkézség

A kiegyensúlyozatlan költségvetés egyik nagy problémája, hogy az állam többet költ, mint amennyi bevétele van. A francia állam 1974 óta nem hozta egyensúlyba az államháztartást, 2016-ban a bevételei csak a kiadásai 80%-át fedezték. A költségvetési szervek (a kormány, a társadalombiztosítási rendszer és a helyi önkormányzati szervek) 1981 óta vannak eladósodva. A bevételek és a kiadások különbsége 2016-ra azt eredményezte, hogy az állam 2 millió 160 ezer euró adósságot halmozott fel, azaz jelen pillanatban minden francia lakosra több mint 32 ezer euró adósság jut.<sup>18</sup>

Hogy a gazdasági válság hatására fokozódó kiadásokat ellensúlyozzák, a francia állam Nicolas Sarkozy és François Hollande elnöksége alatt fokozatosan emelte adóbevételeit és a szociális kiadásokhoz való hozzájárulásokat. 2016-ra mindez a GDP 45%-át tette ki. Sehol ilyen magasak nem voltak az adóterhek, az európai átlagot hét százalékponttal haladták meg. A következmények súlyosak voltak, az állam nyugati partnereinél jóval lassabb ütemben volt képes újra növekedési pályára állni. A vállalkozások teljesítőképesége és a háztartások fogyasztása visszaesett, a befektetések száma szintűgy. Franciaország jelenleg az egyetlen euróövezet-beli állam, amely többet költ, mint amennyit fogyaszt.

Az egyensúlytalanság az 1980-as években szabadult el, ekkor még mind Németországnak, mind Franciaországnak az adósságállománya megközelítőleg a GDP 20%-át tette ki. Az európai szuverén adósságválság kibontakozásakor, 2010-ben az adósság már mindkét államnál a GDP 80%-a volt. Az adósságállomány lefaragása működött a németeknél, de nem

<sup>16</sup> Newsweek Staff 2009.

<sup>17</sup> RAHN 2009.

<sup>18</sup> Centre d'Analyse Stratégique 2010.

működött a franciáknál. Németország 2015-re a GDP 72%-ára szorította le az adósságát, míg Franciaországnál az elérte a GDP 96%-át.

Az államháztartás egyensúlytalansága hatással van a külpolitikára. Rontja a francia szavahihetőséget, a vezetői kvalitások megítélését, hiszen Párizs a saját maga által hozott szabályok betartásában sem mutat jó példát. Franciaország 1997 után alig tartotta magát saját deficitcsökkentő terveihez (1998–2000, 2010–2011 és 2014–2015). A gazdasági és monetáris unió alapköveként lefektetett „arany szabályokat” Németország és Franciaország együttesen lazította fel, majd a válság után kialakuló európai felügyeleti rendszer elemeinek kialakításában tevékeny részt vállalva hangsúlyozta a közösségi szintű növekedésösztönző programok intézményesítését. Az euróvezetben betöltött vezető szerep kapcsán a szavahihetőség és szabálykövetés kritikája rendszeresen visszatér, hatása van a francia érdekérvényesítésre.

A magas adósságállomány miatt a francia gazdaság ki van szolgáltatva az Európai Központi Bank (EKB) árfolyam-politikájának. A franciák az euró bevezetése óta menetrendszerűen kifogásolták, hogy a túl erős közös valuta gátolja exportjuk növekedését. A francia exportnak a felértékelt euró azért okoz problémát, mert a francia gazdaság nem elég versenyképes: drága a munkaerő, és elmaradtak azok a szerkezeti reformok, amelyek jobban kihasználják a közös valuta előnyeit. A válság elején a 2008-as francia elnökség egyik fő üzenete az EKB felé az volt, hogy helyezze a hangsúlyt a növekedésre. Csökkentse az inflációt, és értékelje le az eurót.<sup>19</sup>

A világgazdasági válság alatt Európa ugyan az amerikai másodlagos jelzáloghitelek problémáit elkerülte, az erős euró azonban problémát jelentett: fékezte a gazdasági növekedést, ami az eurózónában átlagosan 2% körül maradt. A válság alatt az euróvezet gazdasági teljesítménye gyorsabban romlott, mint az Egyesült Államoké. A két legnagyobb exportpiac (az Egyesült Államok és Nagy-Britannia) szűkülését megéreztek az importáló országok. Növekedésük az import beszűkülésével lassult. A németek masszívan exportáltak ugyan Ázsiába, de a legtöbb országban keveset költöttek, azaz lassan szívták fel az exportot. A Fed-hez (Federal Reserve System – Szövetségi Tartalék Rendszere) hasonlóan az EKB is ügyelt a likviditás fenntartására, de a Fed-del ellentétben nem csökkentette a kamatlábat. Az ok a magas inflációban (3,5%, az eddigi legmagasabb) keresendő. Az EKB feladata – a német árfolyam-politika hagyományait folytatva – nem az árfolyam, hanem az árszínvonal alacsonyan tartása. Ez a lépés azonban visszafogta a francia exportot, ezzel együtt az exportból befolyt jövedelmet is csökkentette. Az EKB alacsonyan tartotta a kamatlábakat, miközben a hitelezés volumene nőtt. Ha továbbra is a 2005-ös kamatszínvonal lenne érvényben, az adósságállomány megkétszereződne. Az adósság finanszírozásához a befektetői bizalom elengedhetetlen. Ennek megtartása nem hagy az állam számára túl nagy mozgásteret.<sup>20</sup>

A magas adósságállományt csak a kiadási oldal megnyirbálásával lehet egyensúlyban tartani. A francia állam költségei azonban – köszönhetően az aktív világpolitikai jelenlétnek, az Iszlám Állammal folytatott háborúnak és a még mindig tartó szükségállapotnak – magasak. Az állam költsékezési, beruházási mozgásteret leszűkül, a költségvetés kiegyensúlyozása visszafogja az állam alapvető biztonságának biztosításához szükséges

<sup>19</sup> SZÜCS 2011.

<sup>20</sup> SZEMLÉR 2014.

lehetőségeket. Az állam a magas kiadások ellenére szűk lehetőségekkel rendelkezik. Világpolitikai szerepvállalását egyre nehezebben tudja tartósan finanszírozni.

## Romló versenyképesség és külpolitikai hatásai

A versenyképesség és az államháztartás szoros kapcsolatban állnak egymással. A francia állam növekedése elmarad az euróövezet-beli partnereitől, a növekedés egyik, belső forrása a termelékenység növelése kellene hogy legyen. A francia versenyképesség a némethez képest az elmúlt tíz évben fokozatosan csökkent. A termelékenységnek a németnél lassúbb növekedése erősen visszafogja a francia vállalatok versenyképességét. A gazdaság továbbra is igen drágán állít elő termékeket, a költséghatékonyság azonban az utóbbi időszakban javult, bár még mindig nem érte el a válság előtti szintet. Nem a munkaerő termelékenységével van gond, a francia munkás termelékenyebb, mint német kollégája, egy óra alatt átlagosan 52,4 eurónyi jövedelmet állít elő, míg a német munkás átlagosan 47,9 euró jövedelmet. Az egy főre eső munkaerő költsége Franciaországban (Unit Labour Cost, ULC) a kedvező adózás és a visszafogott béremelések miatt csökkent. A termelékenység növekedését a piaci versenyképesség és a technológiai újítások lassú elterjedése fogja vissza. A vállalati szféra termelékenységét kell a kormánynak javítania, egyebek között a munkaerőpiac rugalmasabbá tételével, másrészt a munkabérré rakódó járulékok csökkentésével.<sup>21</sup>

A munka termelékenyebbé tételében a munkaerőpiac merevségének feloldása és a célzott munkahelyteremtés segíthet. A fiatal pályakezdők és a nyugdíj előtt állók hatékonyabb integrálása a munkapiacba a Bank of America Merrill Lynch elemzése szerint 2%-ra növelhetné a gazdasági növekedést.<sup>22</sup>

Az egyik fő problémát a vállalatok munkaerőpiaci érdekeltsége jelenti. A munkaerő magas költsége miatt a vállalatok nem érdekeltek abban, hogy a munkavállalókat állandó munkaszerződéssel, határozatlan időre alkalmazzák. A munka törvénykönyvének reformja a 2016-os El Khomri-törvénnyel a vállalatok munkaerőpiaci igazodását segítette.

A munkaerőpiac reformja nemcsak gazdaságpolitikai lépés, hanem a francia identitás egyik alapelemét is sérti. A második világháború után a jóléti vívmányok a nemzeti konszenzus alapjává, a francia identitás részévé váltak. A munkatörvénykönyv (Code du travail) alapelvei dogmák, nem vitathatók. Már a Sarkozy alatti mérsékelt munkaerőpiaci reformok is milliós tömeget vonzottak az utcára.

Az egyik probléma nem a munkaerőpiaci törvények tartalmát, hanem azok átláthatóságát, betarthatóságát érinti.<sup>23</sup> Franciaországban szigorú munkatörvények vannak, a szabályozás részletekbe menő. A munka törvénykönyve 3 ezer oldalas, összesen 10 ezer cikket tartalmaz. Pár példa: a munkahelyen tilos az alkoholfogyasztás – kivéve a sör és a bor fogyasztása. Tilos szendvicset enni a számítógép mellett – ki kell venni a rendes ebédszünetet. Tilos a szabadság alatt munkaügyben e-mailt küldeni. A munkaügyi reform fő célja már a Valls-kormány alatt – Emmanuel Macron gazdasági minisztersége idején – a törvénykönyv egyszerűsítése, érthetőbbé tétele lett.

<sup>21</sup> Commission Européenne 2017.

<sup>22</sup> Bank of America Merrill Lynch 2016.

<sup>23</sup> PALIER 2016.

A törekvés nem új keletű, az 1980-as évek óta valamilyen formában folyamatosan napirenden van. Ekkor kezdtek a munkavállalók engedményeket kiharcolni, a kivételes esetek külön szabályozása tette a törvényt ilyen bonyolulttá és komplikálttá. Az időszak a részmunkaidő megnövekedésével, az esélyegyenlőségi szabályok miatt főleg a nők körében elterjedő részmunkaidő bevezetésével kezdődött. Az egyszerűsítés hiánya, az átláthatatlanság következménye, hogy igazán sem a munkavállalók, sem a munkaadók nem ismerik a rendelkezéseket.

A törvény reformja – átláthatóbbá tétele – ellen is számos érvet hozott fel elsősorban a Szocialista Párt (Parti socialiste – PS) balszárnya. A legerősebb érvek között szerepel, hogy nincs bizonyított összefüggés a törvénykönyv és a magas munkanélküliség között. Nem az eddigi törvények, hanem a vállalkozások új formái teszik kiszámíthatatlanná a munkavállalást (lásd az *Über körüli vita Franciaországban*). A reformnak a munkaerőt kell védenie az új vállalkozási formákkal szemben, és a kollektív szerződés rendszerét nem szabad megbontani: hatalmi viszonyokról szól, ahol a munkavállaló mindig gyengébb. Macron elnöksége ebből a szempontból folytatja a gazdasági minisztersége alatt megkezdett munkát: a törvénykönyv rendelkezései felelősek a magas munkanélküliségért, az egyszerűsítésen túl tartalmi reformokra van szükség.

Az egyik legtöbbet kritizált vívmány a 35 órás munkahét. A bebetonozott munkaerő felelős azért, hogy nem jönnek a befektetések. A túlszabályozott, a munkavállalók jogait bebetonozó törvénykönyv nem adja meg a munkavállalóknak a valódi védelmet. A francia munkaerőpiac kétosztatú: kisebbségbe kerültek a határozatlan idejű, állandó munkaszerződések és többségbe a határozott idejű, ideiglenes munkaszerződések, amelyek általában 3-4 hónapra szólnak. Ma Franciaországban a munkaerő 90%-a a kisvállalkozásoknál így van foglalkoztatva. Az ő szociális védelmük eltöprel az állandó szerződésekkel rendelkezőkkel mellett.

A törvényi környezet változása, a vállalkozások ösztönzése Hollande elnökségének második felétől, a Valls-kormány jelezte gazdaságpolitikai fordulattól kezdve felgyorsult. Az állam támogatásokat ad azoknak a vállalatoknak, amelyek állandó szerződéseket kötnek, illetve fiatalokat, pályakezdeket alkalmaznak.

Továbbra is problémát jelent, hogy a minimálbér-indexet nem alakították át, illetve a munkaerőpiac továbbra is erősen töredezett maradt, ami nem segíti a munkaerő szakképzettségének, átképzésének fejlődését. Az Európai Unió más tagállamaival összehasonlítva a vállalatokra nehezedő adóterhek jóval magasabbak.<sup>24</sup>

A munkanélküli-segélyek bonyolult és közel átláthatatlan rendszerét a kormány nem egyszerűsítette, itt is számos tartalékkal rendelkezik a francia munkaerőpiac.<sup>25</sup>

Az Emmanuel Macron elnökségének kezdetét jelző, a munkaerőpiac átalakítását célzó törvény az El Khomri-törvény folytatása volt. Az elnök 2017. szeptember 15-én írta alá, és rendelet formában emelte törvényerőre. A törvény két legfontosabb rendelkezése a kollektív munkaszerződés megbontása és az elbocsátások deregulálása. A vállalatok egyénileg letárgyalhatják a munkaszerződést: a munkaórát, a fizetést és a túlórákat, az állam csak keretet biztosít, amelyen belül az alkut a munkaerőpiaci szereplőkre bízta. A másik rendelkezés az elbocsátásokat érinti. Az eddigi szabályozás szerint a vállalatnak kell bizonyítania

<sup>24</sup> PALIER 2016.

<sup>25</sup> BOUILLE 2016.

bíróság előtt, hogy szükséges volt a leépítés. Ha a bíróság jónak látja több ezer eurós végkielégítést is megítélhet a munkavállalónak. A gyakorlat azt mutatta, hogy a bíróságok gyakran éltek ezzel a lehetőséggel.

A vállalatok számára azonban mindez kiszámíthatatlanná tette a foglalkoztatást. Előnyben részesítették rövid távú munkaszerződéseket a hosszú távúak rovására, szociális védelem nélkül hagyva a munkavállalót.

A munkaerőpiac másik arany szabálya a 2000-ben Martine Aubry munkaügyi minisztersége alatt törvényerőre emelt 35 órás munkahét Franciaországban. A 35 órás munkahetet a kormány mint átlagot hagyja meg, az ettől való eltérést, a túlóra szabályozását egyéni alku keretében állapítja meg a munkaadó és munkavállaló. A francia munkaerő az országos átlagot tekintve nem tartja a 35 órás hetet, átlag 40 órát dolgozik. A teljes állásban foglalkoztatottak 50%-a túlórázott 2010-ben a francia Statisztikai Hivatal szerint.<sup>26</sup>

A 2016-os Macron-törvény a nagy liberalizációs csomagok részeként megkezdte a vállalati adóterhek csökkentését. A vállalati beruházásoknak és a növekedésnek a vára-kozásoktól való elmaradása miatt a munkaerőpiac merevsége mellett az adóterhek a felelősök. Ezzel együtt a vállalati adók szintje még mindig az európai átlag (25%) felett van. Macron gazdasági programjának egyik pontja a ma 33%-os vállalati adóterhek csökkentése. Az adózás szabályai szintén túlszabályozottak és kevésbé átláthatók.

Az export, a növekedés külső forrása szintén megsínyli a vállalatok lanyguló versenyképességét. A fentiekben említettekén túl a francia exportszektor áruszerkezetét tekintve erősen diverzifikált. Az elaprózott piaci részesedések sérülékenyebbé teszik a vállalatokat a világgazdaság ingadozásaival szemben. A Franciaországról készült országjelentések (OECD és az Európai Bizottság jelentése) kiemelik,<sup>27</sup> hogy az utóbbi időszakban a francia termékek minősége enyhén romlott a versenytársakéhoz képest, ami szintén csökkenti a franciák piaci részesedését. A szolgáltatások piaca az exportszektorban 2008 után jobban teljesít. Az Hollande elnöksége alatt végbement gazdaságpolitikai fordulat egyik eredménye, hogy a gépipar és az építőipar beruházási szintje növekedésnek indult. A probléma a beruházások minőségével van. A francia innovációs beruházások szintje csökkent, megoszlásuk egyenetlen, főként a világpiacon jól teljesítő francia nagyvállalatok köré koncentrálódik. A kis- és középvállalkozások jövedelme a magas bérköltség és az azt terhelő – Európában a legmagasabb szintet elérő – járulékok miatt nem áramlik az innovatív termékek és gyakorlatok irányába. Az állam koordinálókészsége nem támogatja a hatékony eloszlást. Az innováció támogatására elkülönített állami összegek és a közepes innovációs ráta nem állnak összhangban.<sup>28</sup>

Emmanuel Macron elnöksége a digitális technológiát kiemelt stratégiai iparágként kezeli. Az a folyamatos innovációs kényszer, amit a francia gazdaság az exportbevételek mellett saját belső, innovációra alapozott növekedésére épít, utoljára az 1970-es években Georges Pompidou és Valéry Giscard d'Estaing alatt volt ilyen erős. Mindkét elnök kiemelt kutatási és támogatási területként kezelte a kommunikációs technológiát. A francia információs technológia a világgazdasági húzóágazatban a világpiacon is versenyképes maradt. Mitterrand elnök ennek a törekvésnek adott külpolitikai dimenziót, amikor a hétéves

<sup>26</sup> INSÉE 2017.

<sup>27</sup> DUVAL-LAFONT 2017. és Commission Européenne 2017.

<sup>28</sup> Centre d'Analyse Stratégique 2010.

keretprogramokkal, az EURÉKA és az ESPRIT szoftver- és integráltáramkör-fejlesztési projektjeivel európai forrásokat teremtett.

Macron elképzelése hasonló logikát követ. A szabályozási környezet miatt az angol-szász országokba települt, világgazdasági szinten is sikeres francia startupcégek hazacsábításával, az amerikai és brit vállalatok behívásával nyíltan elkötelezte magát az innovatív iparágak és vállalatok felkarolása mellett. Hogy nyomatékot adjon gazdasági programjának, a digitalizációt hivatalos diplomáciai területté nyilvánította. A Macron alatti külpolitika egyik területe a digitális diplomácia keretében a külgazdasági és külpolitikai területet ötvözte.

Európa – egyelőre – harmadik legnagyobb (a németek és a britek után) gazdasága erősen integrálódott az európai piacba. Franciaország kereskedelmének 56%-át, befektetéseinek közel felét az Európai Unió tagországaival bonyolítja. Az erősen az európai piacba integrálódott Franciaország jelentős mennyiségű közös, európai vállalati projektet bonyolít.

A franciaországi strukturális reformok pozitív hatása az összefonódások miatt más tagállamokban is megnyilvánul. Párizs hosszú távú pozícióit erősítheti, ha termék- és munkaerőpiaci reformja, az adózási környezet piacbaráttá tétele beindítja saját gazdasági növekedését, és erre a növekedésre az összefonódó termékláncokon keresztül más tagállamok is rákapcsolódhatnak. A francia vezető szerep legerősebb gazdasági pillére a növekedésen keresztüli igazodás lehetne.

## **Európai kezdeményezőkészség: a francia gazdasági modell az Európa jövőjéről folytatott vitában**

A külpolitika a gazdasághoz hasonlóan identitáselemeket is tartalmaz. A francia önkép Franciaországot mint a „történelem laboratóriumát” látja, amely a francia forradalommal, a szabadság, egyenlőség, testvériség jelszavával, a népszuverenitás megalkotásával megalapozta a nyugati civilizáció politikai alapelveit, és elindította a modernitás politikai projektjét. A modernitás, a nyugati civilizáció élén tehát Franciaország mint alapító állam vezető szerepe magától értetődik. Az ország külpolitikájában hagyományosan nemcsak érdekeket érvényesít, de értékeket is terjeszt, azaz civilizatórikus missziótudata (mission civilisatrice) van. Az értékek között ott találjuk sajátos dirigista gazdaságmodelljét is, amely védi a társadalmat a piacnak való kiszolgáltatottságtól. Ennek a modellnek a terjesztését, az elemek megvalósítását Franciaország az európai szintre is projektálja.

A francia modell európaizálására számos törekvés történt eddig. A francia retorika a hidegháború végétől hangsúlyozta, hogy a nagyobb állami szerepvállalás, a tervezés és szabályozás „féken tartja” a globalizáció elszabadult erőit. A nyelvhasználat jól mutatja a franciák gondolkodásmódját. A „maîtriser” azaz a „mesterévé válni, uralni” igét használják a globalizáció kapcsán. A francia „nagyság” (a „grandeur”) egyik 21. századi arca mutatkozik meg a törekvésben, hogy Franciaország gazdaságpolitikai téren is modellként szolgáljon az Európai Unió számára, biztosítva ezzel a francia nagyhatalmi szerepvállalást. A francia történelmi küldetésstudat egyik 21. századi megnyilvánulása a globalizáció „megszelídítésében” érhető tetten. Az angolszász modellel szemben a francia retorika saját modelljét élhető, versenyképes alternatívának mutatja. A francia piacgazdasági berendezkedés

megtartja a világgazdaság bővüléséből fakadó előnyöket, miközben az állami intervenció távol tartja a hátrányokat.

Az európai integráció kezdeteitől jelen volt a „védelem” retorikája a francia döntéshozók Európa-projektjeiben. Igazán nyilvánvalóvá azonban a gazdasági globalizáció kibontakozása után, François Mitterrand elnöksége alatt vált. Pénzügyminisztere, Pierre Bérégovoy segítségével dolgozta ki a gazdasági kormányzás francia modelljét. 1990 októberében a francia elnök arról beszélt, hogy a közös valuta és az EKB önmagukban „lélektelen eszközök”, ha nem áll mögöttük egységes gazdasági kormányzat. A gazdasági kormányzat a franciák számára a politikai intervenció intézményesített eszközrendszerét jelentette.

A gazdasági kormányzás számára a nagy pillanat az 1980-as években, a Spinelli-tervvel érkezett el. Mitterrand a terv továbbgondolásában két irányban tette meg a praktikus lépéseket. Az egyik a politikai unió felé, a másik a „gazdasági kormányzat” felé vezetett. Mitterrand számára a gazdasági integráció felé való megindulás az erős Európa (l'Europe puissance) építésével függött össze. Ebben az időszakban az európai integráció mélyítése volt az egyetlen garancia arra, hogy a francia nagyhatalmiságot meg lehet őrizni, a francia nemzeti érdeket az európai színpadra vetítve, a francia Európa építésével lehet a világszínpadon képviselni. Az erős Európa-koncepció a francia nemzeti érdek európai színpadon történő multiplikálásával a francia Európa vízióját erősítette.

Mitterrand az európai gazdasági integráció mélyítésével nemcsak az 1980-as évek elejét jellemző recesszióból segítette a tagállamokat kihúzni, hanem a francia modell egyes elemeit is átemelte az európai projektbe. Az 1986-tól életbe lépő Egységes Európai Okmány által előírányzott belső piac fellendítette az exportpiacot, és ezzel lendületet adott a stagnáló európai gazdaságoknak, megerősítette Franciaország vezető pozícióját.

Chirac alatt benuótltság és inaktivitás jellemezte a francia Európa-projektet. Nagyon kevés francia kezdeményezés volt, az európai gazdasági integráció területén alig történt jelentős előrelépés. Sarkozy elnöksége elején Franciaország – maga Sarkozy így fogalmazott beiktatási beszédének első mondataiban – „visszatért” Európába. Valóban, a Chirac-időszak konfrontációi után úgy tűnt, a 2000-es évek végén egy kezdeményezőbb Franciaországot láthatunk.<sup>29</sup>

A piac ellenséges erőitől való védelem retorikáját Nicolas Sarkozy vitte tovább. Nemcsak a gazdasági kormányzat retorikája őrizi ezt a kontinuitást, hanem Sarkozy álláspontjának tartalma is. Annak idején, 1997-ben a Jospin-kormány alatt az euró bevezetésének előestéjén a szocialisták – többek között Dominique Strauss-Kahn pénzügyminiszter – négy feltételhez kötötték az euró bevezetését. Sarkozy ebből kettőt szó szerint átvett. A két feltétel pedig az eurózónának a növekedésre és a munkahelyteremtésre való törekvése, illetve a közös valuta túlzott felértékelésének ellenzése volt.<sup>30</sup>

A 2008-as gazdasági válság kirobbanása után Franciaország aktív kezdeményező szerepet játszott a közösségi válságkezelési mechanizmus kialakításában. A válságkezelő mechanizmus nem Sarkozy tervei szerint jött létre, a közösségi megoldás helyett a válság egyes elemeit kezdte külön kezelni az unió. Sarkozy szavaiban a közös intézményesülést indokolva visszanyúlt Mitterrand pénzügyminiszterének, Pierre Bérégovoy-nak egyik 1989-es szófordulatához: „Nem a technokratákra, igen a demokratákra.” Strasbourg-i beszédében

<sup>29</sup> FEJÉRDY 2015.

<sup>30</sup> SZÜCS 2011.

Sarkozy úgy fogalmazott, hogy a „technokrata gyakorlatot fel kell hogy váltsa a politikai akarat”. A politikai akarat ebben az értelemben a legitim, államok által képviselt szabályozórendszer volt. Macron 2017. szeptember 26-án a Sorbonne-on elmondott, Európáról szóló beszédében szintén kiemelte a demokratikus felügyeletet, amely az euróövezet számára politikai irányítórendszert jelent.<sup>31</sup>

A piaci erőktől való védelem, amely a legitim képviselet elvére épülő intézményrendszer alapjain áll, jól tükrözi a francia dirigizmus európai szintre történő projektálását. Nemcsak gazdaságpolitikáról, hanem a politika interveniáló szerepének erősítéséről van szó. Az európai gazdaságirányítási rendszer szerepe a Macron által felvázolt Európa-vízióban közel áll a francia állam szerepéhez a gazdaságban. Nemcsak a piaci szereplőket ösztönözné és politikai döntéseket hozna a jövedelem újraelosztásáról, de aktívan interveniálna is a növekedés megteremtése érdekében.

## Gazdasági lehetőségek és korlátok Macron kezdeményezéseiben

Macron Európa-politikája erős kontinuitást mutat elődei politikájával. A mitterrand-i hatalom-multiplikáció, az intézményesülés és az unió önálló politikai, gazdasági szerepének erősítése a világpolitikai porondon mind megtalálhatók az új elnök terveiben. A francia hatalom multiplikálása Mitterrand-hoz hasonlóan itt sem jelent mást, mint hogy az intézményesülésnek, a mélyülésnek francia szemszögből a francia érdekek mentén kell alakulnia. A nemzetközi környezet a 21. századra átalakult. Az európai hatalommegoszlás változását jól tükrözi, hogy míg a hidegháború alatt, a maastrichti szerződést megelőzően a francia vízió dominálta a gazdasági együttműködések, az új nemzetközi rendszerben a gazdasági mélyülést egyre látványosabban a német modell dominálja.<sup>32</sup>

A második világháború utáni újjáépítések erősítették fel azt a vitát Európában, hogy hogyan lehet stabilizálni a recesszióba süllyedt, kiegyensúlyozatlan gazdaságokat. A franciák az árfolyam-stabilizáció, a németek a termelés stabilizálásának irányából közelítették meg a kérdést. Az Egyesült Államok döntése, hogy 1971-ben felfüggeszti a dollár aranyra válthatóságát új, a lebegő árfolyamokon alapuló nemzetközi gazdasági rendet hozott létre. A megváltozott környezetre az európai államok lassan, nehézkesen reagáltak. A Wernerterv, az európai árfolyam-mechanizmus létrehozása azt mutatta, hogy a gazdasági mélyülés a francia elgondolások irányába indul el, azaz a monetáris harmonizáció felől közelítik az európai gazdaság egyesülését.

Az európai közös valuta, az euró bevezetését megelőző, a maastrichti szerződésben létrehozott Stabilitási és Növekedési Paktum mutatta meg először a német érdekérvényesítés megváltozott erejét. Közvetlenül a német egység megvalósulása és a hidegháború vége után a közös valuta bevezetésének és fenntartásának alapja a német gazdaságpolitika történelmi hagyományai által meghatározott államháztartási fegyelem lett. A franciák számára már ekkor oly fontos növekedés csak a paktum nevében szerepelt, a maastrichti kritériumok

<sup>31</sup> MACRON 2017b.

<sup>32</sup> GÁLIK 2016.



néven elhíresült feltételrendszer négy tételéből egyik sem vonatkozik közvetlenül a növekedésre.<sup>33</sup>

Az európai gazdasági kormányzás még az 1990-es évek elején létrehozott része a közös monetáris politika. Az Európai Központi Bank a pénzmennyiség szabályozásán keresztül különböző célokat fogalmazhat meg. A közös valutát bevezető államokban az elsődleges cél az alacsony árszínvonal tartása volt. Ez egybevágott a német gazdaságpolitikai elképzelésekkel, hiszen tradicionálisan a vágató infláció réme határozta meg az 1950-es évek elejére aranszabályként lefektetett német monetáris célokat. A francia interveniáló, a gazdasági folyamatokba beavatkozó állam viselte a magas költségeket, és az államháztartási fegyelem nem tartozott az állam kiemelt gazdaságpolitikai céljai közé.

Az 1990-es években nem történtek nagy lépések a korábban beharangozott gazdasági kormányzás mélyítése terén. Németország és Franciaország együttesen lazította fel a Stabilitási és Növekedési Paktum államháztartási fegyelmet célzó rendelkezéseit. A 2008-ban kibontakozó európai szuverén adósságválság alatt indult meg a válságkezelési mechanizmusok egyes elemeinek kidolgozása. Emmanuel Macron számára ezek a már meglévő elemek teszik lehetővé, hogy összekapcsolásukkal a Sorbonne-on elmondott 10 éves úitervében az európai gazdasági kormányzást megvalósítsa.<sup>34</sup>

Nem véletlen, hogy Macron elnök Európa-projektjében a globalizáció féktelen megnyilvánulása és a bürokratikus túlszabályozás adta a hatékony és eredményes Európa építése előtt álló akadályokat. Az Európai Unió dolga, hogy megvédje az uniós polgárokat az elszabadult piaci erőktől, és ezt legitim módon megválasztott, demokratikus intézményeken keresztül tegye, akárcsak a francia állam. Visszatér a francia politikai gondolkodás állam és piac viszonyáról: az állampolgárok sorsát csak az állam (politikai intézmény) irányíthatja, és nem a piac.<sup>35</sup>

A macroni beszédben az öt célterület (a digitalizáció, az éghajlat, a biztonság és védelem, a migráció és a gazdasági és kereskedelmi kérdések) közül kettő (a digitalizáció és a gazdasági, kereskedelmi kérdések) foglalkozik a gazdaság területével. Az elnök Európa-politikája az eddig megismerthez képes nem sok új, a jövő irányát meghatározó elemet tartalmazott, a beszéd koherens egészet alkot az eddig megismert elemekkel.

A macroni útítelv továbbviszi a Maastrichtnál félbeszakadt gondolatot az átfogó európai gazdasági kormányzás megteremtéséről. Az euróövezeten belül megy tovább a francia politika, a gazdasági kormányzás megteremtésével. Az eddig létrejött, az államháztartás fegyelmén alapuló elveket elfogadva a mélyítést a közös költségvetés irányában folytatja, lehetőséget teremtve arra, hogy a fegyelmezett gazdálkodó tagállamok új, közösségi eszközöket hozzanak létre a válságok kezelésére is.

Az Európai Uniónak már van saját bevétele. A költségvetést a tagállamok utalják át az Európai Unió Bizottságának, az rendelkezik felette. A hagyományos bevételi források közül megmaradtak a vámbevételek, a legnagyobb tételt a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmével arányos hozzájárulás és az áruforgalmi adó képezi. Ez a közösségi bevételi forrás

<sup>33</sup> JEANNESSON 2012.

<sup>34</sup> MACRON 2017b.

<sup>35</sup> SZÜCS 2015.

azonban nem ad lehetőséget a közös európai valutával rendelkező államokat sújtó válságok kezelésére. A fiskális unió megteremtése azonban igen.<sup>36</sup>

Az eurózóna jövőendő költségvetésének főösszege a Macron által az elnöki programban, illetve a német külügyminiszterrel, Siegmarr Gabriellel folytatott tárgyalások során felvázolt francia álláspontban jelentősen nagyobb kell hogy legyen, mint amennyit a tagállamok befizetni hajlandóak. A tagállami befizetéseknek erős politikai korlátja van, amely sem azt nem teszi lehetővé, hogy az összegyűlt összeg a gazdasági válságot kezelje, sem egy esetleges gazdasági kormányzáshoz nem nyújt megfelelő keretet.

Hogyan lehet az európai államok számára a megfelelő pénzalapot megteremtteni? Mivel a tagállamok politikai hajlandósága kicsi arra, hogy megemeljék a főösszeget – azaz saját adófizetőik pénzét közösségi, európai célokra költsek –, két út rajzolódott ki 2016 óta a francia retorikában. Az első – és nagyobb hangsúllyal szereplő – az európai tranzakciós adó. A pénzt ebben az esetben nem a tagállamok, hanem közvetlenül a gazdasági szereplők utalnák át az uniónak úgy, hogy például a banki tranzakciókat megterhelik egy nagyon minimális összeggel. A másik forrás a német–francia körökben sokat vitatott külső finanszírozás lehetne. A német politika már jóval a kancellárválasztási kampány előtt is rendkívül óvatosan közelített ehhez az úthoz. A német külügyminiszter, Siegmarr Gabriel több nyitottságot mutatott, míg a német pénzügyminiszter, Wolfgang Schäuble mereven elzárkózott a kérdéstől. Az európai közösség – az eurózóna – hitelt venne fel a piacról. Ez utóbbinak meglenne az a nagy előnye, hogy akár deficitese is lehetne a költségvetés, növelve ezzel az európai közösségi gazdaságpolitika mozgásterét. A közös pénzalap ebben az esetben nem a materiálisan felhalmozott pénzösszeget jelentené, hanem közös kockázatvállalást. Az Európai Unió venne fel hitelt a piacokról – ezt most szigorúan tiltja az Alapszerződés.

A gazdasági kormányzás mechanizmusának kialakítására többféle forgatókönyv létezik.<sup>37</sup> Egyrészt a külső finanszírozás – ha a piaci szereplők finanszírozzák meg az uniót –, ekkor az eurózóna, illetve az eurózóna nevében a tagállamok veszik fel a hitelt, majd azt beruházásokra, vagy egyéb, közösen megállapított célra költik, végül visszafizetik. A másik – a franciák által már Hollande elnöksége alatt felvázolt – út a tagállamokat jobban bevonja a finanszírozásba. Ebben az esetben az adott tagállam az Európai Unió nevében bocsáthat ki kötvényt, amely európai államkötvény lesz, és az eurózónában meghozott szabályok döntenek el, hogy az adott pénzösszeget mire és hogyan költheti el a tagállam.

A fiskális uniónak (az eurózóna közös költségvetésének) nem sok értelme van politikai intézményesülés nélkül. A Sorbonne-on felvázolt macroni útitervezés közös pénzügyminisztert, közös parlamentet biztosítana az új, hatékonyabb együttműködésnek. Az euróövezet pénzügyminiszteri posztja létrehozásának ötlete nem új keletű, egészen az 1970-es évekig nyúlik vissza. Macron Európa-politikájában a hagyományos francia vízió köszön vissza, a központi szabályozás erősítése a piaci erők felett. Ugyanakkor mindez soha nem volt ilyen komoly politikai fontolgatás tárgya. A létrejövő intézményrendszer célja a kialakítandó új pénzügyi alap kezelése, azaz a gazdasági eszközökről politikai döntéseket kell hozni. Bármilyen célokra, bármely politikára is fordítják a pénzt, erőteljes pénzmozgás jön létre az EU által meghatározott célok mentén. Ez a – bár kisebb arányban, de ma is létező – transzferunió.

<sup>36</sup> STERDYNYIAK 2017.

<sup>37</sup> STERDYNYIAK 2017.

A fiskális unióban létrehozott intézmények (pénzügyminiszter, parlament) határoznák meg, hogy mire költi a pénzt az eurózóna. A már korábban felmerült területek közül Macron mindegyiket megerősítette.

Az első terület a közpolitikák részleges központosítása. Itt volt eddig is és most is a legóvatosabb a francia retorika.<sup>38</sup> A külpolitika, biztonságpolitika, igazságszolgáltatás és a bűnüldözés, kommunikációs szolgáltatások, közlekedés stb. területén a francia Európa-politika homlokterében a kül- és biztonságpolitika áll. Ennek egyenes és közvetlen összekötése az új európai forrásokkal még nem történt meg. Ennek ellenére hosszú távon a két cél, a megerősödő közös külpolitika és a hatékony európai biztonságpolitika európai forrásokból történő finanszírozása a francia külpolitikai törekvések számára kézenfekvő.

A második terület a különböző redisztribúciós politikák területe. Ebben a vonatkozásban a Sorbonne-on elhangzott beszéd összhangban állt a Macron által már az elnökválasztási kampány alatt felrajzolt Európa-képpel. Az 1880-as évek Németországhoz hasonlóan létre lehetne hozni az európai társadalombiztosítási, újraelosztási politikákat, eszközt lehetne teremteni a Franciaország számára kiemelten fontos munkanélküliség legyőzéséhez. A szolidaritás, a szociális egység, mint hagyományos, a franciák által már a római szerződésben is hangsúlyozott alapérték, most is kiemelt helyet kapott. A francia hatalom multiplikálásának a francia szociális modell európai szintre való átültetése a francia külpolitika homlokterében állt. Első lépcsője az egységes európai bérminimum bevezetése lenne. Az a tagállam, amelyik nem vállal részt a szociális és szolidáris Európa megteremtésében – azaz nem alkalmazza a közösen megállapított bérminimumot –, nem részesülhetne a kohéziós alapok támogatásában.

A harmadik – és kiemelten kezelt – terület a gazdaságpolitika. Lényegében az európai gazdasági kormányzás létrejöttének szíve-lelke, motorja és a jelenlegi tárgyalások alapja a makroszintű anticiklikus gazdaságpolitika, gazdasági sokk esetén kockázatmegosztás kialakítása. Transzferek – a Kohéziós Alap, a Regionális, Strukturális Alap – már eddig is léteztek, ezek azonban meg sem közelítik az európai gazdasági kormányzáshoz szükséges pénzmozgások nagyságát. Macron már gazdasági minisztersége alatt is kiemelt egy új célt: a közös kereskedelempolitika reformját. Ahhoz, hogy a világpiacon az amerikai, orosz és kínai konkurenciával szembe tudjon szállni az Európai Unió, erős, protekcionista Európára van szükség, amely képes vállalatait a külföldi felvásárlásoktól megvédeni.

A gazdasági kormányzás tehát lényegében azt jelenti, hogy a tagállamok megállapodnak abban, hogy mely politikaterületekre milyen módon és milyen mértékben kívánnak pénzt juttatni. A közösségi fiskális (transzfer) unió egyes részelemei már létrejöttek, mások még a megvalósítás módját illetően vita alatt állnak. A központi fiskális politikáról – a föderális szintű költségvetés szerepéről és méretéről, illetve a kockázatvállalás megosztásának mikéntjéről a fiskális transzfereken keresztül – a német választások után indulhat meg a vita.

A nemzeti szintű fiskális politikák korlátozása a szuverén adósságválság alatt megkezdődött, ennek részleteit és szabályozását taglalja a Fiskális Paktum (2011), a Hatós Paktum (2011) és a Kettős Paktum (2013). Az államháztartás vezetésének tagállami harmonizálása, a nem központosított fiskális politikák harmonizálása a 2011-ben létrejött európai szerkezettel megindult. A hitelfelvétel módjának szabályozása és a válságkezelési eljárások kidolgozása jelenleg is folyamatos megbeszélés és egyeztetés tárgya.

<sup>38</sup> JEANNESSON 2012.

Az európai gazdasági kormányzás eddig meglévő elemei egymástól függetlenül, az európai szuverén adósságválság kezeléséből származnak. Az Európai Unió ideiglenes és állandó alapokat hozott létre, hiszen semmiféle olyan eszköze nem volt, amellyel közösségi szinten tudta volna kezelni a tagállamokban létrejött szuverén adósságválságot.

Az első ideiglenes alap az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus volt, amely 60 milliárd euró felett rendelkezett. Az Európai Bizottság a külső finanszírozás szigorú szabályát megkerülve hitelként vette fel, a biztosíték az EU költségvetése volt.

A második alap szintén ideiglenes volt, a görög adósságválság kezelésére hozták létre. Az európai pénzügyi stabilitási eszköz (EFSF) korlátolt felelősségű társaságként jött létre. Az Európai Unió Luxemburgban gazdasági társaságot hozott létre, amely kötvényeket bocsát ki. A tagállamok saját hitelképességükkel biztosítják ezeket a kötvényeket.

A harmadik alap állandó intézményként jött létre. Az európai stabilitási mechanizmust (ESM – European Stability Mechanism) 2012-ben hozták létre az eurózóna tagállamai. Az intézmény jogilag önálló nemzetközi szervezet, nem része az Európai Unió szerződésének. Az európai stabilitási mechanizmusnak 500 milliárd eurós kapacitása van, ám a részes államok ennél nagyobb összeget, 750 milliárd eurót garantálnak. A szervezet lényegében e fölött diszponál. Az európai stabilitási mechanizmus feladata a tagállami költségvetések közötti stabilitás biztosítása, nem ez az intézmény az eurózóna központi költségvetésének alapja. Ugyanakkor lehet látni, hogy ez az összeg jóval nagyobb, mint az Európai Unió többéves pénzügyi kerete, ami megközelítőleg 140 milliárd euró körül van.<sup>39</sup>

Az európai stabilitási mechanizmus körül élénk viták folynak, amelyekben Franciaország aktív kezdeményezőként vesz részt. Macron elnök célja, hogy az intézményt a Nemzetközi Valutaalaphoz hasonló Európai Valutaalappá alakítsák és az eurózóna működésébe integrálják. Az egyik – a francia felet is megosztó – kérdés, hogy kéttrillió euróra növelhető-e az 1500 milliárd euró. Ez az összeg már valódi stabilitást adhat.

A másik kérdés a finanszírozottak körét érinti. Az európai szuverén adósságválság miatt felmerült, hogy lehessen-e a stabilitást szolgáló alapból bankokat finanszírozni, vagy csak a tagállamokat, uniós célokat. A francia álláspont nem zárkózik el a bankok támogatásától, hiszen abból jó pár francia bank is részesülhetne. A bankok feltőkésítésének ez az útja közvetlen uniós hatáskör lehetne, amely megkerüli a tagállamokat.

További kérdés, hogy banki tevékenységet folytathat-e az ESM? A szervezet maga válhat-e hitelezővé? A hitelezési tevékenység megnyitná az utat az Európai Valutaalap létrejötté előtt.

Talán az egyik leghevesebb vitát kiváltó kérdés a kiigazítási receptekre vonatkozik. Milyen recepteket adhat ki az ESM? Hogyan lehet kiigazítást végrehajtani? Jelenleg ugyanis nincs önálló autoritása, a Nemzetközi Valutaalappal közösen dolgozik. Nincs önálló szakértői bázisa sem, nem dolgoz ki önálló modelleket, az IMF által kidolgozott programokat hajtja végre.

A Macron-féle francia útiterv ugyan nem részletezi, de az elnök korábbi Európa-politikai megnyilvánulásai, illetve az Hollande-elnökség alatt létrejött megállapodások megmutatják a politikai akaratot a jelenlegi elemek összehangolására. Az Európai Unió tagállamai a válság óta monitoring-, prevenciós és intervenciós elemeket, szabályrend-

<sup>39</sup> Bank of America Merrill Lynch 2016.

szereket hoztak létre. Jelentések, különböző programok segítik a még meg nem született európai költségvetés és a tagállami költségvetések közötti koordinációt.

A jelenlegi szabályozás magától értetődően a tagállami költségvetéseket érinti. A tervezett új közösségi költségvetés természetesen nem jelenti azt, hogy a tagállamoknak megszűnne az önálló költségvetésük, azonban azok tevékenységének összehangolása 2011-ben már megkezdődött. A tagállami költségvetéseket elsősorban harmonizálni kell. A viták az ütemezésről szólnak, arról, hogy ki jogosult ellenőrizni az adott költségvetést, illetve hogy hogyan lehet azt korrigálni akár tagállami szinten. A nyugdíjrendszer, a társasági adóalap megállapítása mind napirenden van. Emmanuel Macron Sorbonne-on elhangzott útterve javaslatot tett arra, hogy az elkövetkezendő négy évben hogyan harmonizálja a közösség a vállalati adókat.

A harmonizálás mellett a jelenlegi uniós szabályozás erősen korlátozza a tagállamok költségvetését. A Stabilitási és Növekedési Paktum megsabta a költségvetési hiányt, az államháztartás kiadásait és az adósságot. A szabályozás azóta finomodott. A harmonizálás és a korlátozás mellett a kisegítés feltételeit – az európai stabilitási mechanizmuson keresztül – is szabályozza a közösség.

A tagállami költségvetésekre 2011-től kezdve sorra jöttek létre a közösségi szabályok. A fiskális paktum néven elhíresült szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról (TSCG – Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, 2011) kormányközi megállapodás, amely az eurózána tagságánál jóval szélesebb körben, huszonöt tagállam között jött létre. A megállapodás csak az eurózána-tagoknak kötelező. Az Egyesült Királyság és Csehország nem csatlakozott. A szerződő felek biztosítják a saját középtávú célkitűzésükhöz való gyors közelítést.

Emmanuel Macron átemelte elnöki programjába a szerződés pontjait, amelyek azóta is Európa-politikája alapjait jelentik. Macron fokozott lépéseket tett annak érdekében, hogy Franciaország 2022-re képes legyen betartani a szerződés pontjait, miszerint a strukturális hiány alsó határa nem lehet több, mint a piaci áron számított bruttó hazai termék 0,5%-a. A szerződés kimondja, hogy „amennyiben az államadósság bruttó hazai termékhez viszonyított aránya jelentősen alacsonyabb, mint 60%, a középtávú célkitűzés alsó határa a piaci áron számított bruttó hazai termék legfeljebb 1,0%-át kitevő strukturális hiányt is elérheti”.<sup>40</sup> Eltérés esetén a korrekciós mechanizmus automatikusan életbe lép. Az Európai Unió Bírósága pénzügyi szankciókat szab ki (a GDP 0,1%-a), ha a részes állam nem megfelelően emeli be az új szabályokat belső jogszabályaiba. A pontok végrehajtását nem uniós, hanem tagállami szinten felügyelik.

A másik 2011-es nagy szerződés a Hatós Csomag, amely megerősíti a Stabilitási és Növekedési Paktumot. Ez lényegében egy fiskális és makrogazdasági felügyeleti rendszer, a Makrogazdasági Egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás (Macroeconomic Imbalance Procedure). Ezt követte 2013-ban a Kettős Csomag.

A tagállamok költségvetésének szabályozása, korlátozása és harmonizálása mellett megjelenik a második, az uniós szint: a közösségi költségvetés működtetése. Ennek egyes elemei mentén európai uniós szintű intézmények jöttek létre, hogy két szinten működtessék a fiskális uniót.

<sup>40</sup> Haut Conseil des Finances Publiques 2017.

A fiskális unió működtetéséhez mostanra egész intézmények álltak fel, szerződések jöttek létre és mechanizmusok léptek életbe. A felügyeleti rendszer részeként megalakultak a makroprudenciális és a mikroprudenciális hatóságok. Három Európai Unión kívüli szerződést kötöttek az európai államok, amelyeket alkotmányos szintű törvényekben rögzítettek: a Fiskális Paktum (Fiscal Pact, 2011), a Hatos Paktum (Six Pact, 2011) és a Kettős Paktum (Two Pact, 2013). Három mechanizmus jött létre, amelyek a költségvetéseket uniós szinten szabályozzák: a túlzottdeficit-eljárás, a bírósági büntetések és az automatikus szankciók.

Emmanuel Macron, amikor felvázolta az Európai Unió szélesebb költségvetését, nem a távoli, ködös jövőre tett utalást. A terv elemei készen állnak, hogy megkezdődjön összekapcsolásukról a politikai vita. A francia Európa-kép és a francia gazdasági érdekek együtt jelölik ki azt az utat, amelyen az új elnök saját vízióját európai síkra vetíti. Nagyon messze kerültünk a Nicolas Sarkozy által felelevenített, megszokott francia beidegződésektől. A költségvetési fegyelem lazítása helyett annak fenntartása és fenntarthatóvá tétele áll a fegyelem középpontjában. Az export élénkítése érdekében az euró leértékelésének folyamatos követelése is megszűnt, a protekcionizmus finanszírozásának francia szándékát felváltotta az Európai Uniót mint egészet protekcionista tömbbé alakító francia akarat.

Az európai gazdasági kormányzás további elemei is szót érdemelnek, bár mélyebb elemzésükre nem itt fog sor kerülni. A franciák az Hollande-elnökség óta aktívan alakítják a bankunióról és a tőkepiaci unióról szóló tárgyalásokat.

A bankunió az európai bankrendszer stabilizálására törekszik, hogy a formálódó európai monetáris rendszer intézményi hátterét biztosítsa. A szabályozás megkezdésének előfeltétele az átláthatóságot biztosító egységes szabálykönyv (single rule book) létrehozása volt. A bankunió első lépésének tekintett bankfelügyeleti rendszerről 2017-ben kezdődtek meg a tárgyalások Párizsban. A második lépésnek tekintett bankszanálási rendszerről majd csak 2018-tól kezdenek tárgyalni a tagállamok. A tárgyalások középpontjában a bajba került bankok megsegítése áll, továbbá azon bankok bezárásának mikéntje, amelyeket már nem lehet megsegíteni. Az egységes betétbiztosítási rendszer mint harmadik lépés zárja a bankunió megteremtésének tervezetét.

A tőkepiaci unióval (capital markets union) kapcsolatos tervek előkészítése még csak most van folyamatban. Az európai gazdasági rend részeként a közösség a tőkepiacokat is szabályozza, hogy az európai vállalatok egységes feltételrendszer mentén tudjanak a közösségi piacon hitelhez jutni.

A közös monetáris politikáról már esett szó. Az Európai Központi Bank a pénzügyi stabilitás szabályozásán keresztül különböző célokat fogalmazott meg, kiemelten az árszínvonal stabilitását. Az európaiak fokozatosan eltértek saját szabályuktól. A francia álláspont az Európai Központi Bank létrehozása óta folyamatosan támadta az euró árfolyamának alacsonyan tartását. Most a másodlagos célok kerültek a francia Európa-politika homlokterébe: a stabilitás és a likviditás biztosítása. Az európai gazdasági kormányzás keretein belül a Macron által felvázolt kép is ezt erősítette meg.

A francia Európa-kép és a gazdasági kapacitások körében még egy dologról szót kell ejteni. A francia külpolitikának ugyan nem, de a francia gazdaságpolitikának a technológiai újdonságok mindig is kiemelt részét képezték. Már az 1970-es években, Georges Pompidou és Valéry Giscard d'Estaing alatt az innováció, a kommunikációs iparágakban való vezető szerepvállalás az elnök alá rendelt kiemelt területté vált. A francia gondolkodás jól értette, hogy innováció, folyamatos kutatás-fejlesztés nélkül nincs gazdasági vezető szerep.

A világgazdasági húzóágazatba való bekapcsolódás olyan folyamatos kényszer, amely a mai napig a francia külgazdasági stratégia alapját képezi.<sup>41</sup>

Emmanuel Macron a digitális diplomáciát a francia külpolitikai stratégia részévé tette. A francia külügyminisztériumban külön főosztály foglalkozik a területtel. Európa-politikája is kiemelten kezeli a digitális forradalmat. Az általa javasolt „európai digitális ügynökség” a kutatás és fejlesztés ösztönzését támogatná. Az elnök útitervében is megismételte a startupok, a fiatal tehetségek Európába vonzását. A digitális megújulás sem mehet végbe azonban a piaci logika mentén, a piaci automatizmusokra bízva. A szerzői jog, az érdekvédelem biztosítása és a multinacionális informatikai cégeknek az adott államban előállított szellemi terméktől függő megadóztatása alkotja a francia szabályozórendszer elemeit.

## Konklúzió

Az Emmanuel Macron alatti francia Európa-politika jóval több, mint aktív és kezdeményező: François Mitterrand óta nem látott, történelmi lendületben van. A német választások lezárulása után megindult a vita az európai gazdasági kormányzásról és Európa hosszú távú jövőjéről. A vita indítója Emmanuel Macron 2017. szeptember 26-án, a Sobonne-on elmondott beszéde volt. A régi-új német kancellár, Angela Merkel és az Európai Bizottság elnöke, Jean-Claude Juncker első reakciója pozitív, ami azt mutatja, hogy a nagy viták a részletek kidolgozása, és nem a vita tényleges megindítása körül lesznek.

A Macron-féle francia Európa-kép nem fantazmagóriákon alapszik, és nem is távoli víziót, hanem stratégiai célokat vázol fel. Az európai szuverén adósságválság kikényszerítette, hogy a közösség továbbhaladjon az 1990-es évek elején lefektetett projekttel, az európai gazdasági kormányzással. A hidegháború után a szigorú államháztartási fegyelem felé konvergáló tagállamok elvesztették rugalmas válságkezelési eszköztárukból a monetáris politikát, de nem kaptak cserébe európai szintű, intézményes anticiklikus gazdaságpolitikai eszközöket. Hogy Franciaország visszatérjen az integráció eredeti szelleméhez, és olyan Európát hozzon létre, amely képes a világgazdaság ingadozásai ellen védelmet nyújtani, az uniós szintű eszközrendszer kiépítése és fenntartható működtetése elengedhetetlen.

A szuverén adósságválság megoldása érdekében az államok a válság egyes részterületeit kezelő szabályozó, prevenciós és interveniálós elemeket hoztak létre. Az egyes elemek összekapcsolása politikai döntést igényel, ennek mikéntje körül forog az európai gazdasági kormányzás kidolgozása. A francia álláspont erősen eltávolodott attól a retorikától, amelyet még Sarkozy alatt, a válság kibontakozásakor képviselt. A költséges nagy állam, ahol a gazdasági intervenciók költsége az államháztartás kiadási oldalán jelenik meg, az elmúlt tíz évben nem tudta a gazdasági növekedést olyan mértékben ösztönözni, hogy az ellensúlyozza a kereskedelmi deficitet. A versenyképesség elmúlt évtizedes visszaszorulása a legnagyobb kereskedelmi partnerhez, Németországhoz képest nemcsak a francia gazdasági pozíciókat erodálta, hanem hatással volt a franciák európai vezető szerepére is. A francia exportbevételek az alulértékelt közös valuta és a termelékenység növekedésének tartós lassulása miatt nem segítették az államháztartás stabilizálását. A franciák számára hagyományosan jelentős belső fogyasztás a termelékenység, a munkaerőpiaci problémák miatt szintén nem az elvárt mértékben nőtt.

<sup>41</sup> GAZDAG 2011.

Az Emmanuel Macron által felvázolt Európa nemcsak a gazdasági közösség jövőjéről, hanem legalább annyira a hazai gazdaság stabilizálásáról is szól. A második világháború utáni Európa felé forduló gazdasági modernizáció óta több alkalommal is a franciák által kezdeményezett kontinentális méretű, sikeres reformok állították helyre a francia gazdaságot. A francia gazdasági kapacitások és az otthoni politikai elit által meg nem oldott problémák erősen meghatározzák a köztársasági elnök által felvázolt, az Európai Unió jövőjéről szóló úttervet.

A politikai akaratot az európai projekt erősítésére a brexit-tárgyalások következtében megváltozott hatalommegoszlás is megerősítette. Macron a tervéről annak nyilvánosságra hozatala előtt 22 országban egyeztetett, ami növeli a terv legitimitását. A legfontosabb egyeztetés azonban a választások után megújult Németországgal kell, hogy végbemenjen, folyamatos párbeszéd formájában. A macroni Európa-politika alapjai nem állnak ellentétben a német elképzelésekkel. A német fél az államháztartási fegyelmet, a francia a növekedés beindítását, a válságkezelő mechanizmusok kiépítését hangsúlyozza. A kettő kiegészíti egymást, de a tárgyalások részletei eltérő gazdaságpolitikai modellek érvényesítéséről szólnak. Franciaország számára a költségvetési fegyelem és a munkaerőpiac rugalmasabbá tételének elfogadása önmagában nagy transzformációs költséget jelent. A romló gazdasági mutatók azonban európai reformok nélkül is könnyen kikényszeríthették volna ugyanezt az utat. A francia politika a történelem folyamán nem először áll élére annak a változásnak, amelyre elkerülhetetlenül rákényszerült volna, ezzel csökkentve a változás költségeit és növelve a külpolitikai mozgásterét.

## Felhasznált irodalom

- Bank of America Merrill Lynch (2016): *Euro Area Economic Watch – Where has Everybody Gone?*  
Forrás: <https://francestrategie1727.fr/wp-content/uploads/2016/02/where-has-everybody-gone.pdf2>  
(A letöltés dátuma: 2016. 03. 02.)
- BONNEFOUS, Bastien – ROGER, Patrick – WIEDER, Thomas (2014): Arnaud Montebourg: «Les choix politiques ne sont pas figés». L'intégralité de l'entretien accordé au «Monde» par le ministre de l'économie. *Le Monde*, 2014. 08. 23. Elérhető: [www.lemonde.fr/politique/article/2014/08/23/arnaud-montebourg-les-choix-politiques-ne-sont-pas-figes\\_4475668\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/08/23/arnaud-montebourg-les-choix-politiques-ne-sont-pas-figes_4475668_823448.html) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- BOUILLÉ, Benoît (2016): Objectif Zéro Déficit. *iFRAP*, No. 165. 2016. 02. 18. Elérhető: [www.ifrap.org/budget-et-fiscalite/objectif-zero-deficit](http://www.ifrap.org/budget-et-fiscalite/objectif-zero-deficit) (A letöltés dátuma: 2016. 03. 02.)
- Centre d'Analyse Stratégique (2010): France and Europe faced with the Economic Crisis. *Strategic Newswatch*, Nos. 191–194. Elérhető: [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- Commission Européenne (2017): *Document de Travail des Services de la Commission: Rapport 2017 pour la France comprenant un bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques {COM(2017) 90 final}*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-france-fr.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- CSICSMANN László (2016): A közel-keleti hatalmi egyensúly átalakulása az iráni nukleáris megállapodás fényében. *Világpolitika*, 1. évf. 1. sz. 86–106.
- DUVAL, Guillaume – LAFONT, Pierre (2017): *Rapport annuel sur l'état de la France en 2017*. Bruxelles, Commission Européenne.



- FEJÉRDY Gergely (2015): Franciaország Európa politikájának gyökerei, jelene és perspektívái. In MARJÁN Attila szerk.: *Európa-politológia: tagállamok Európai*. Budapest, NKE Szolgáltató. 117–157.
- GÁLIK Zoltán (2011): Brit koalíciós Európa-politika konzervatív módra: távolságtartás új alapokon. *Külügyi Szemle*, 10. évf. 1. sz. 71–106.
- GÁLIK Zoltán (2016): Az Európai Unió szerepének értékelése az ukrajnai konfliktusban. *Regio*, 24. évf. 1. sz. 6–19.
- GAZDAG Ferenc (2011): *Franciaország története 1918–1995*. Budapest, Kossuth Kiadó.
- Haut Conseil des Finances Publiques (2017): *Avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2017 à 2020*. Elérhető: [www.hcfp.fr/Avis-et-publication/Actualites/Avis-n-2017-1-relatif-aux-previsions-macroeconomiques-associees-au-programme-de-stabilite-pour-les-annees-2017-a-2020](http://www.hcfp.fr/Avis-et-publication/Actualites/Avis-n-2017-1-relatif-aux-previsions-macroeconomiques-associees-au-programme-de-stabilite-pour-les-annees-2017-a-2020) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- INSÉE (2017): *Indicateurs de compétitivité et parts de marché de la France dans l'OCDE en 2016. Données annuelles de 1991 à 2016*. Elérhető: [www.insee.fr/fr/statistiques/2016046](http://www.insee.fr/fr/statistiques/2016046) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- JEANNESSON, Stanislas (2012): Diplomatie et politique étrangère de la France contemporaine: un bilan historiographique depuis 1990. *Histoire, économie & société*, Vol. 31, No. 2.
- MACRON, Emmanuel (2017a): *Programme – En Marche!* Elérhető: <https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- MACRON, Emmanuel (2017b): *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*. Forrás: [www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique](http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- Newsweek Staff (2009): Europe Follows the French Model. *Newsweek*, 2009. 01. 09. Elérhető: [www.newsweek.com/europe-follows-french-model-78231](http://www.newsweek.com/europe-follows-french-model-78231) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- PALIER, Bruno (2016): *Pour une stratégie inclusive de montée en qualité de l'économie et de la société française*. Elérhető: <http://francestrategie1727.fr/wp-content/uploads/2016/02/pour-une-strategie-inclusive-de-montee-en-qualite-bruno-palier.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- RAHN, Richard W. (2009): The French Model. *Washington Times*, 2009. 08. 26. Elérhető: [www.cato.org/pub\\_display.php?pub\\_id=10483](http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=10483) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- SOMAI Miklós (2017): Állami befolyás a francia gazdaságban: válságtól válságig. *Külgazdaság*, 61. évf. 3. sz. 51–73.
- STERDYNIÁK, Henri (2017): *Pour refonder la politique budgétaire – commentaire de la Note de France Stratégie: Dette, déficit et dépenses publiques: quelles orientations?* Elérhető: <http://francestrategie1727.fr/wp-content/uploads/2016/02/dettedeficitdepenses-henristerdyniak.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- SZEMLÉR, Tamás (2014): The Role of the EU in Global Crisis Management. *Papers Based on the Presentations of the Expert Workshop Held in Warsaw, 26 November 2014*. Elérhető: [www.europeum.org/data/articles/eu-role-in-global-crisis-management.pdf](http://www.europeum.org/data/articles/eu-role-in-global-crisis-management.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- SZŰCS Anita (2011): *A régi-új francia álom: Sarkozy versenyfutása Európáért*. Forrás: [www.grotius.hu/doc/pub/TREJPE/a%20régi-új%20francia%20álom%20sarkozy%20versenyfutása%20európáért.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/TREJPE/a%20régi-új%20francia%20álom%20sarkozy%20versenyfutása%20európáért.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 09. 30.)
- SZŰCS Anita (2015): Az igazságosság nemzetközi politikaelméleti fogalmának megjelenése az európai gazdasági kormányzásról szóló vitában. *Polgári Szemle*, 11. évf. 4–6. sz. 60–67.