

Tagállami preferenciák és/vagy közös érdek: gondolatok a fiskális unió lehetőségéről

A 2008–2009-es pénzügyi és világgazdasági válság negatív következményei súlyosan érintették az európai integrációt, azon belül is különösen a Gazdasági és Monetáris Uniót (GMU). A krízis az euróövezet több tagállamában szuverén adósságválsághoz vezetett, amelynek következtében felszínre kerültek a GMU nyilvánvaló és rejtett problémái is. Gondolunk itt elsősorban az integrációs forma aszimmetrikus jellegére, ami jelentős részben abból a tényből fakad, hogy míg a monetáris politika működése valóban szupranacionális szintre került, addig a fiskális (kölségvetési) politika továbbra is a tagországok terrénumához tartozott (és tartozik). Az integrációt ért sokkhatás egyértelműen ráirányította a figyelmet azokra a hiányosságokra, illetve strukturális gyengeségekre, amelyek a GMU szerkezetének szuboptimális jellegével hozhatók összefüggésbe. A válság ráadásul olyan mélyen érintette az eurózónát, hogy jó ideig annak felbomlása is a lehetséges scenáriók között szerepelt (ASLETT–CAPORASO 2016). Ennek következtében a tagállamok elkötelezték magukat az integrációt érintő reformok elindítása mellett, amelyek tulajdonképpen az európai gazdasági kormányzás erősítését célozzák (e folyamatokról részletesen lásd BENCZES 2011; CSABA 2018; HALMAI 2017, 2018; LOSONCZ 2013; VIGVÁRI 2014). A tanulmány arra a kettősségre kíván reflektálni, ami egyfelől a közös érdek, azaz a közös valuta megmaradása és az euróövezet reformjának szükségessége, illetve másfelől az elevenen velünk élő tagállami preferenciák divergenciájából fakad. Az elosztási konfliktus legnyilvánvalóbb formáját, a fiskális unió lehetőségét tárgyaljuk.

A gazdasági kormányzás reformja integrációelméleti szempontból is fontos és releváns kérdés, hiszen a GMU (és akár az egész EU) működésének és felépítésének jelentősebb átalakulását vetíti előre. Losoncz (2014) szerint például a fiskális unióból levezethető a politikai unió, aminek az az oka, hogy a költségvetési szuverenitás jelentős mértékű feladása csak úgy valósítható meg, ha létrejön a politikai unió is. Ez viszont egyértelműen az integráció mélyülését eredményezné, amit az integráció újabb területekre való kiterjedése idézne elő. Az integráció történetét végigkísérő elméleti vita a neofunkcionalista és a (liberális) kormányközi megközelítés között a jelenlegi reformfolyamat kapcsán is jól tetten érhető. Alapvető fontosságú és az EU-integráció jövőjét, lényegét meghatározó kérdés, hogy az új megoldások a szupranacionalitás felé tolják-e a GMU-t (és közvetve az egész EU-t) vagy ellenkezőleg, a továbbiakban is a kormányközi logika érvényesül, amelyben például a Bizottság szerepe jelentős mértékben leértékelődik (BICKERTON–HODSON–PUETTER 2015). Amennyiben a megvalósított reformok olyan lépéseket eredményeznek, amelyek következtében az integráció újabb területekre terjed ki, előidézve a mélyülést (átszordulási hatás), akkor a neofunkcionalista elmélet relevanciája mellett érvelhetünk. Tanulmányunk voltaképpen erre tesz kísérletet.

1. Mélyülés az integrációelmélet perspektívájában

A neofunkcionalizmus kialakulása nagyjából egyidős az európai integráció kezdetével. Az elmélet eredeti formájában két szerző – Ernst B. Haas és Leon N. Lindberg – munkáin alapul, amelyek az 1950-es évek végén, valamint az 1960-as évek elején születtek (HAAS 1958; LINDBERG–SCHEINGOLD 1970). Akkoriban úgy tűnt, hogy a megközelítés jól magyarázta az európai összefogás előrehaladásának folyamatát. Az 1960-as évek közepén azután az elmélet magyarázó ereje jelentősen csökkent, amikor az – elsősorban a francia – Európa-politika megváltozásának hatására megjelent a kormányközi (intergovernmentalista) elmélet (lásd HOFFMANN 1966). Nem segítette a neofunkcionalizmus újráéledését a két olajválságot követő erősödő protekcionizmus és nacionalizmus sem. Még maga az elmélet atyja, Haas (1975) is elfordult a neofunkcionalizmustól, annak idejétmúltságát hirdetve és arra bízta követőit, hogy az akkoriban kibontakozó neoliberális institucionalizmust műveljék.

Az úgynevezett „euroszklerózisból” való kilábalást végül az előremenekülés segítségével sikerült megoldani. Ez a szerződések szintjén az Egységes Európai Okmány elfogadását jelentette 1986-ban, amely lefektette az egységes (belső) piac létrehozásának feladatát. Ezzel összefüggésben került ismét napirendre a GMU kérdése, amely az integráció minőségi ugrását vetítette előre. Az 1980-as évek végére és az 1990-es évek elejére így a neofunkcionalizmus újra teret nyert az integrációs elméletek között (NIEMANN–SCHMITTER 2009). Az új integrációs forma (tudniillik a GMU) kialakítása és az EU mélyülése ugyanis olyan komplex és mélyreható változtatásokat igényelt, amelyek eredményeként az együttműködés újabb terület(ek)re terjedt ki. Itt elsősorban a szupranacionális szintre delegált közös monetáris politikára gondolunk, amely számos tényezőt keresztül hozzájárul az egységes piac hatékonyabb működéséhez.

Az euróövezet nagyjából első tíz évét tekintve alapvetően elmondható, hogy a GMU sikeresen működött (European Commission 2008). Ehhez azonban azt is hozzá kell tenni, hogy ebben az időszakban nem érte olyan erőteljes kedvezőtlen sokk az integrációt, amely kikezdte volna az eurózána alapjait. Ennek ellenére már akkor is több kritika érte a monetáris integrációt, elsősorban a monetáris és fiskális politika aszimmetriája miatt (lásd például RÁCZ 2007).

A 2008-ban Európát is elérő válság, amely 2010-re szélesedett ki és mélyült el, volt az eddigi legsúlyosabb az európai integráció történetében mind kiterjedését, mind pedig mélységét illetően. Ezt bizonyítja egyebek mellett az is, hogy ekkor vált igazán világossá, az integráció a komolyabb válságokat már nem képes hatékonyan kezelni. A válság negatív hatásai egyszerre több tényezőre vezethetők vissza. Ezek közé tartoznak az országspecifikus sokkok, a kormányzati hibák, a piaci kudarcok, a bankok és a szuverének (államok) közötti kapcsolatok, valamint a fertőzés (ALLARD et al. 2013). A negatív sokk és az azt követő „kijózanodás” a tagállamok részéről ugyanakkor pozitívként értékelhető abban az értelemben, hogy lépéskényszerbe hozta az európai döntéshozókat, akiknek folyamatosan állást kell foglalniuk a gazdasági kormányzás reformját illetően.¹

¹ „Az európai gazdasági kormányzás „egy olyan multilaterális rendszer, amely olyan nemzeti politikák koordinációját célozza, amelyek hajlamosak a potyautasságra vagy az externáliákra” (HEISE 2008, 4).

A válság közvetett negatív következményei, az euróövezet jó néhány tagállamát sújtó szuverén adósságválság válaszázt elé állította az integrációt. A fő kérdés most az, hogy a rövid távú válságkezelést követően – hosszú távon – milyen irányba haladjon tovább az európai együttműködés. Integrációelméleti megközelítésben úgy vetődik fel a probléma, hogy a kevesebb vagy a több Európa eredményez-e hatékonyabb működést és prosperitást a tagországok számára. Előbbi esetben reális szcenárió lehet a kormányközi jelleg kidomborodása, illetve erősödése, míg utóbbi esetben a nemzetek feletti működés kerül ismét előtérbe. Ez azt jelentené, hogy a neofunkcionalista elmélet újabb hulláma érkezett el, amely a szorosabb integráció felé mutat.

Schmitter (2012) úgy érvel, hogy a válságok mindig is szerves részét képezték az európai integrációnak, ráadásul pozitív hatást gyakoroltak az együttműködésre. Ennek oka, hogy a krízisekre a tagállamok többnyire a hatáskörök és az intézményi feladatok kibővítésével válaszoltak. A szerző szerint a mostani válság szinte tökéletes példája annak, hogy a váratlan következményeknek és döntéshozatali bizonytalanságoknak milyen komoly hatásuk lehet az integrációra. Az ilyen sokkok ugyanis arra készítetik a szereplőket, hogy a kompetenciák és/vagy feladatok újradefiniálásával olyan átcordulási (spill-over) hatásokat generáljanak, amelyek hatására a működés a korábban nem kielégítően funkcionáló vagy elhanyagolt területekre is kiterjed. Schmitter állítása szerint az Európai Uniót, illetve annak elődintézményeit éppen az tette sajátossá, hogy az egymást követő válságokat sikeresen tudták a maguk javára fordítani. Erre pedig mindmáig egyetlen más regionális szervezet sem volt képes. Schmitter (1970), utalva korábbi munkájára, azt is kiemeli, hogy – elméletileg – a jelenlegi válság a fenti logika alapján a gazdasági integráció felől a politikai integráció felé kellene hogy terelje az EU-t. Ezt talán annyival indokolt pontosítani, hogy bár a gondolatmenet hosszabb távon valóban a politikai unió felé mutat, azonban egyelőre még a gazdasági integráció sem teljes. Schmitter ugyanakkor megállapítja, hogy a gyakorlatban pontosan az előbbi logika ellenkezője figyelhető meg a jelenlegi GMU-válsággal összefüggésben. A tagállamok egy jelentős része sokkal inkább a kevesebb Európa felé fordulva előtérbe helyezi a különféle korlátozó és nemzeti megoldásokat, ami éppenséggel a spill-over hatásokkal ellentétes folyamatként értékelhető. Mindezek alapján pedig egy olyan negatív folyamat beindulása is elképzelhető, amelynek első stációjában szétesik az euró(övezet), majd ezt követően maga az EU is.

Vigvári (2014) szerint a GMU válsága nem kizárólag az egyes tagállamok által követett potyautas-magatartás következménye, hanem a teljes integráció elégtelen működésének vadhajtása. Ebből következően a megoldásnak mindenképpen részét kell hogy képezze a gazdasági kormányzás reformja. A reform irányát Vigvári a Rodrik-féle politikai trilemma alkalmazásával igyekszik kijelölni. Ennek megfelelően az integráció számára három stratégiai választási lehetőség adódik. Az első az úgynevezett „arany kényszerzubbony”, ami lényegében azt jelenti, hogy a kormányzást (koordinációt) maga a piac végzi el. Ebben az esetben megvalósulhat a mély gazdasági integráció, illetve meg lehet őrizni a nemzeti szuverenitást, azonban le kell mondani az intézmények általi szabályozásról (demokrácia). A második opció alapján létrejön a „globális kormányzás” (ebben az esetben a valódi európai gazdasági kormányzás), viszont fel kell áldozni a nemzeti szuverenitást. Ez praktikusán azt jelenti, hogy egyre több kompetenciát kell uniós

szintre delegálni, amit aztán a tagállamok közösen gyakorolnak. Vigvári ugyanakkor hangsúlyozza, hogy ez csak abban az esetben lehet járható út, ha a hatáskörökről való lemondás költsége kisebb, mint az integráció felbomlásának költsége. Végül a harmadik lehetséges kimenet a GMU felbomlása. Ez a forgatókönyv tulajdonképpen – a közös pénz megszüntetésével – egy dezintegrációs lépést jelentene, ami minden bizonnyal tetemes költségeket róna a tagállamokra (és magára az integrációra is). Vigvári (2014) következtetése, hogy a legvalószínűbb scenárió a gazdasági kormányzás megerősítése, ami viszont elkerülhetetlenné teszi a nemzeti szuverenitás további korlátozását. A megerősítést mi magunk elsősorban a fiskális unió megvalósulásában látjuk.

Ioannou et al. (2015) más szerzőkre hivatkozva (MATTLI – STONE SWEET 2012; RICHARDSON 2012) megjegyzik, hogy bár a neofunkcionalista és a liberális inter-governmentalista elméletek már nem képezik szerves részét az EU-val foglalkozó tudományos munkáknak, azonban mégis fontos referenciapontok maradtak az integráció elméleti megközelítésében. Niemann és Ioannou (2015) neofunkcionalista megközelítésben vizsgálták a válságot. A szerzők hangsúlyozzák, hogy ami az elmélet erőssége az integráció dinamikájának magyarázatában, az egyben a gyengesége is, amikor az integráció korlátait vizsgáljuk. Jóllehet elismerik, hogy a „funkcionális disszonanciák” a jövőben újra előtérbe kerülhetnek és előmozdíthatják az integráció fejlődését. A szerzőpáros szerint, ha a funkcionális igényeket nem követik újabb integrációs lépések, akkor ez tovább fokozhatja a válságot. Ilyen ellentmondás feszül például a már említett közös monetáris politika és a tagállami kézben lévő fiskális politikák között.

A fiskális unió létrehozása, és ezáltal a valódi európai gazdasági kormányzás, erősítése és hatékonyabbá tétele tehát kulcskérdés a GMU (és az EU) jövője szempontjából. A költségvetési unió felépítése olyan újabb mechanizmusok elfogadását és kialakítását igényli, amely vélelmezhetően mind a hatáskör-átruházás, mind pedig a szupranacionális intézményi feladatok bővítése terén komoly előrelépést jelentene. A kompetenciák átruházása természetesen a tagállami szuverenitás további csökkenését vonná maga után. Éppen ezért egyáltalán nem egyértelmű, hogy ehhez mikorra érnek meg a politikai és társadalmi keretfeltételek. Az a fajta kettősség, amelyet a reformok kapcsán látunk, nem teszi magától értetődővé a folyamat pozitív kimenetelét. Pillanatnyilag az látszik, hogy a GMU-tagállamok között sincs teljes konszenzus a gazdasági kormányzás pontos tartalmát illetően. Ami a fiskális uniót illeti, még mindig nem kristályosodott ki, hogy milyen elemekből épülne fel, mint ahogy az sem, hogy pontosan hogyan oszlanának meg a hatáskörök a tagállamok és az Unió között.

2. Az Európai Fiskális Unió (EFU)

Az európai gazdasági kormányzás átalakításának egyik kiemelt eleme (lenne) a költségvetési (fiskális) unió létrehozása. A fiskális „föderalizmus” a GMU gazdasági (szűkebb értelemben véve a költségvetési) oldalát erősítené, ami egy mélyebb és szorosabb integrációs szerkezetet is eredményezne. Ez az intézményi forma a föderatív országokra jellemző, ahol kiemelt szerepet kap a költségvetési feladatok centralizálásának, illetve

decentralizálásának a kérdése. Míg azonban föderációk esetében a kérdés elsősorban az, hogy mely funkciókat telepítsenek alacsonyabb szintekre, addig a GMU esetében a kérdés inkább fordítva vetődik fel, vagyis: azt kell mérlegelni, hogy a hatékonyabb gazdasági kormányzás és integrációs működés érdekében mely feladatokat/hatásköröket kell szupranacionális szintre utalni (ami egyben a tagállami szuverenitás korlátozását is jelenti).

Szalai (2002) tanulmánya átfogó képet ad a fiskális föderalizmus irodalmáról. A kérdéskör kiindulási pontja jellemzően Musgrave (1959) funkcionális osztályozása, amely az államok három fő költségvetési feladatát különíti el. E szerint az allokációs funkció a különböző közjavak előállítását és elosztását jelenti, amelynek célja a hatékonyság növelése. Az újraelosztás (redisztribúció) lényegében a piaci folyamatokból eredő túlzott jövedelmi és vagyoni aránytalanságokat hivatott mérsékelni. A stabilizációs feladat pedig az üzleti ciklusok negatív hatásainak tompítására fókuszál, ami tulajdonképpen anticiklikus gazdaságpolitikát jelent. Utalva Oates (1968) munkájára, a tanulmány megállapítja, hogy a három funkció közül a stabilizációt és a redisztribúciót célszerű centralizálni, míg bizonyos allokációs feladatok esetében ez társadalmi holtteherveszteséget eredményezhet. Ebből következően ezen utóbbi funkciók decentralizációja indokolt. Jellemző, hogy minél több egység alkotja a szupranacionális (föderatív) entitást, annál magasabb tranzakciós költségekkel kell számolni. Ez pedig a meghatározott területek centralizációjához vezet, mivel az így elérhető hatékonyságjavulás optimális esetben költségcsökkentő tényezővé válik. Az Európai Unió esetében mindez azt jelentené, hogy az integráció egyre inkább a szupranacionális irányba tolódik el, azaz mind több hatáskör kerül közösségi szintre.

A föderális berendezkedés mellett szólhat, hogy képes magába olvasztani a nagy államok és a kis országok előnyeit. Egy nagy országban például érvényesíthetők 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 erősebb lojalitás szólhat. A politikai részvételt gyakorta a gazdasági (vagy allokációs) hatékonysággal állították szembe szerzők, mint például Inman és Rubinfeld (1997). A szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy mivel nem létezik egyetlen egyensúlyi politikai részvétel versus gazdasági hatékonyság pár, ezért a kettő arányát és így a de/centralizáció mértékét az adott ország sajátosságai (például történelme, alkotmánya stb.) határozzák meg.

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 fel fogásban 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 nem kínál a hatalom túlkapásaival szemben, hanem ellenkezőleg, egy olyan alacsony egyensúlyi állapotot konzervál(na), amelyben a territoriális és etnikai konfliktusok állandósulása várható – mint ahogyan azt mások mellett szubszaharai Afrika megannyi országa példázza (EASTERLY–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)jóság 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.²

Problémát jelent az is, hogy a fiskális uniónak nem létezik egységes, jól körülhatárolható definíciója. Különböző szerzők igen eltérő tartalommal töltik meg a fogalmat. Dabrowski (2015) értelmezésében például a költségvetési unió nem más, mint bizonyos fiskális erőforrásoknak és kompetenciáknak nemzeti szintről nemzetek feletti szintre történő transzferálása. Bordo et al. (2013) megfogalmazásában a fiskális unió költségvetési föderalizmust eredményez a tagok között, amelyek lehetnek szubnacionális (regionális) politikai entitások vagy akár nemzetállamok is. E két meghatározásból is látható, hogy a rendelkezésre álló definíciók egy része meglehetősen laza, és túlságosan általánosan fogalmaz. Thirion (2017) szerint egy fiskális unió öt különböző elemmel rendelkezik, melyek a következők: 1. szabályok és koordináció; 2. válságkezelő mechanizmusok; 3. bankunió; 4. költségvetési biztosítékok; 5. közös adósságpapírok kibocsátása. Ezek részben a szuverenitás megosztását, részben pedig a kockázat megosztását teszik lehetővé. A GMU az első kettőben mostanra jelentős eredményeket ért el, a harmadik területen jelenleg is folyik a mélyülés (MÉRŐ–PIROSKA 2017). A konkrét költségvetési centralizáció azonban még várat magára.

A GMU-val összefüggésben Fuest és Peichl (2012) szintén öt pillért azonosít, ugyanakkor megjegyzi, hogy egy fiskális uniónak nem feltétlenül kell mindegyik elemet tartalmaznia. Az első itt is a különböző költségvetési szabályok kialakítása, valamint a politikai koordináció és felügyelet megerősítése.³ Idetartozik a kiegyensúlyozott költségvetési pozíciók fenntarthatóságát biztosítani hivatott Stabilitási és Növekedési Paktum (SNE), amelyet az Amszterdami Szerződés emelt be a közösségi joganyagba 1997-ben. A válságot követően pedig ezt alakította át, illetve egészítette ki például a *Hatos jogszabály-csomag*, az *Euró Plusz Paktum*, valamint a *Költségvetési Paktum*. A szerzők egyúttal a kiegyensúlyozott költségvetés kritikájára is utalnak, amelynek lényege, hogy ebben

² 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 – VANHAVERBEKE 1993), így ott a Tiebout-féle lábbal történő szavazás esélye is jóval kisebb.

³ Erről magyarul részletesen lásd BENCZES–KUTASI 2010.

az esetben csökken a mozgástér esetleges anticiklikus fiskális politika végrehajtására. További kritikaként vetődik fel, hogy a szuverén adósságválság valószínűleg akkor sem lett volna elkerülhető, ha a *Stabilitási és Növekedési Paktum* (pontosabban az ahhoz kötött szankcionálási rendszer) megfelelően működött volna. Érvelésük szerint a szankciók csak még súlyosabb helyzetbe taszították volna az amúgy is eladósodott tagállamokat, ráadásul olyan országok sem tudták megakadályozni az államháztartási hiányok növekedését, amelyek a válság előtt egyébként stabil és kiegyensúlyozott költségvetési pozíciókkal rendelkeztek. A fiskális unió *második* eleme egy vagy több válságrendezési mechanizmus létrehozása. Mi indokolja az ilyen intézmények életre hívását? Fuest és Peichl (2012) szerint adósságválság esetén a legegyszerűbb megoldás az lenne, ha lehetővé válna a fizetéseképtelen országok kormányai számára, hogy tárgyaljanak a hitelezőikkel az adósság átstrukturálásáról. Ez az opció azonban két ok miatt is kritizálható. Az egyik a politikai intervenció kérdésével kapcsolatos. Ha ugyanis a befektetői bizalom megrendül, akkor a kockázati prémium – és így a kamatláb – növekedésével a kérdéses szuverén valóban fizetéseképtelenné válhat. Egy válságrendezési mechanizmus ilyen esetben elvben képes lehet fenntartani a befektetői bizalom és az alacsony kamatszint szimultán egyensúlyát. A másik ellenvetés azzal függ össze, hogy amennyiben megengedjük, hogy egy ország időről időre átstrukturálja az adósságát, akkor ez akár bankválságot is előidézhethet (ha az adott bank adósságleírásra kényszerül). A GMU esetében az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) létrehozásával jött létre egy állandó válságkezelési mechanizmus (lásd később). A fiskális unió *harmadik* eleme a közös garanciavállalás (vagy közös adósságkibocsátás), amelynek több formája is lehetséges. Az egyik legtöbbször emlegetett megoldás az eurókötvények kibocsátása lehetne, azonban ezen a téren mindmáig nem sikerült előrelépést elérni (MATTHIJS–MCNAMARA 2015). A különféle költségvetési kiegyenlítő és egyéb transzfermechanizmusok jelenthetik a *negyedik* elemet. Itt meg kell különböztetni az állandó jellegű (folyamatos) transzfereket, amelyek elsősorban redistributív feladatot látnának el, és a gazdasági-jövedelmi heterogenitás csökkentését céloznák, valamint a stabilizációs transzfereket, amelyek sokkfelszívó eszközként működnének eseti (ad hoc) jelleggel. Meg kell jegyezni, hogy az állandó jellegű transzferek lényegesen nagyobb közös költségvetést igényelnének. Ezzel összefüggésben az *ötödik* elemet egy nagyobb méretű büdzsé, valamint ehhez kapcsolódóan közös európai adók jelentenék.

Az eddigiekből is látható, hogy a gazdasági kormányzás erősítése, sőt azon belül a fiskális unió kérdése is mennyire komplex terület. Az Európai Fiskális Unió (EFU) terve 2012-ben, az Európai Tanács akkori elnöke – Herman van Rompuy – által jegyzett dokumentumban (ROMPUY 2012) jelent meg először explicit módon. A jelentés aláhúzza, hogy a kihívásokra kizárólag erősebb és szorosabb GMU-val lehet megfelelően reagálni, ennek azonban széles társadalmi támogatottságon kell alapulnia. A dokumentum négy pillért határoz meg a továbblépéshez. Az *integrált pénzügyi keretnek* a pénzügyi stabilitást, valamint a bankcsődök költségeinek minimalizálását kell biztosítania. Az *integrált költségvetési keret* a fiskális unió felé történő elmozdulást célozza. A *gazdaságpolitikai keretnek* a tagállami gazdaságpolitikák szorosabbra fűzésére kell koncentrálnia. A negyedik pillér pedig a *demokratikus legitimitást és elszámoltathatóságot* kívánja erősíteni. Nem sokkal később jelent meg az Európai Bizottság azon dokumentuma

(Európai Bizottság 2012), amely – mintegy megerősítve az Európai Tanács által kiadott jelentést – hangsúlyozta, hogy egy mély és valódi GMU-t kell létrehozni.

Az úgynevezett *Öt elnök jelentése* lényegében szintén a fent említett négy területet jelölte meg, ahol eredményeket és továbblépést kell elérni (JUNCKER et al. 2015). A *valódi gazdasági unió* a strukturális tényezőkre helyezi a hangsúlyt. A *pénzügyi unió* a bankunió, valamint a tőkepiaci unió megvalósítását célozza. A *költségvetési unió* a fenntarthatóságra, illetve a stabilizációra helyezi a hangsúlyt. A negyedik terület a *politikai unió* lenne, ami az elszámoltathatóságon, legitimitáson és az intézmények megerősítésén alapulna. A politikai unió azért is fontos, mert alapot biztosítana a többi területen való előrehaladáshoz is. A jelentés hangsúlyozza, hogy a négy pillér szorosan függ egymástól, ebből következően egyrészt párhuzamosan kell fejlődniük, másrészt pedig az összes GMU-tagországnak részt kell vennie mindegyik pillérben. A dokumentum egyébiránt két szakaszra osztja a folyamatot: az első az úgynevezett elmélyítési szakasz, amely 2015. július 1-jétől 2017. június 30-ig tart, a második pedig a GMU megvalósítási szakasza az ezt követő időszakban.

A Gazdasági és Monetáris Unió eredetileg három tiltásra épült. A három tiltás a kilépés tilalma, a kimentés tilalma, valamint az államcsőd tilalma volt (BENCZES 2011). A kimentés tilalma kapcsán Berger et al. (2019) bemutatják, hogy miként okoz problémát az időinkonzisztencia. Amennyiben egy tagállam magas adósságállománnyal rendelkezik, akkor a GMU döntéshozói eldönthetik, hogy kimentik-e a bajba jutott országot vagy sem. Amennyiben kimentik, az a tagállam számára magas kifizetést fog eredményezni, míg az integráció számára közepeset. Ha nem mentik ki, akkor mind a tagország, mind pedig a GMU alacsony kifizetéssel fog zárni, hiszen az államcsőd nemcsak a tagállamot hozza nehéz helyzetbe, hanem az egész közösséget. Abban az esetben viszont, ha a tagállam alacsony adóssággal bír, az számára fog közepes kifizetést eredményezni, míg a GMU számára kifejezetten kedvező lesz (magas kifizetés).

Pisani-Ferry (2012) szerint a válság kapcsán a GMU-nak egy új típusú trilemmával kell szembenéznie: a bankszuverén interdependencia, a monetáris finanszírozás tilalma, valamint az államadósság közös viselésének tilalma között feszülő ellentmondással. Attól függően, hogy melyik két elemet tekintjük a háromból, a lehetséges kimenetek a következők lehetnek: az Európai Központi Bank (EKB) felruházása végső hitelnyújtó hatáskörrel, pénzügyi unió/bankunió létrehozása, illetve fiskális unió létrehozása.

Látható, hogy a fiskális unió kérdése 2012-től explicite is részét képezi az európai gazdasági kormányzás megerősítéséről szóló vitáknak, jóllehet bizonyos lépések már előtte is történtek a gazdasági/költségvetési együttműködés megerősítése és javítása terén. Egyelőre annyi mondható el, hogy vita folyik róla, ám az EFU konkrét megvalósítása nincs napirenden. A neofunkcionalista érvelés szerint hosszabb távon mindenképpen indokolt lenne a közös költségvetés jelentősebb növelése annak érdekében, hogy a diszkrecionális stabilizációs transzferekkel túlmenően állandó jellegű újraelosztási kapacitások is rendelkezésre álljanak. A feldolgozott irodalom többsége – közvetve vagy közvetlenül – arra a következtetésre jut, hogy a hatékonyabb GMU megvalósításához nélkülözhetetlen a politikai unió létrehozása, ami viszont egyértelműen mélyebb integrációs forma létrejöttét feltételezi.

A politikai unió irányába való elmozdulás helyességéről a sikeres föderatív államok tapasztalatai alapján következtethetünk. Bordo (2010) rámutat arra, hogy az Amerikai Egyesült Államok, Kanada, Ausztrália, Németország, valamint Svájc jó példái annak, hogy olyan monetáris uniók, amelyek egyben fiskális uniót is alkotnak, hosszú időn át sikeresen tudnak működni. A sikeres működésnek öt kritériumát azonosítja: valutaövezet, szabad kereskedelem és szabad tényezőáramlás a tagok között, hatékony közös fiskális politika, bizonyos mértékű tagállami fiskális függetlenség kikényszeríthető költségvetési fegyellemmel, valamint az aszimmetrikus sokkok kezelésére alkalmas mechanizmusok megléte. A szerző ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy a költségvetési unió megléte önmagában még nem garancia a problémamentes működésre. Erre szolgáltatt példát két dél-amerikai ország, Brazília és Argentína esete. Ezekben az országokban egyrészt jelentős hatalommal bírtak a tagállamok a központi kormányzathoz képest, másrészt nem követték a kimentés tilalmának szabályát. Ily módon a 20. század végén jelentős költségvetési deficittek halmozódtak fel, és a központi kormányzat végül kisegítette a bajba jutott tagállamokat. Bordo szerint az euróövezeti struktúra mind a sikeres, mind pedig a sikertelen országok bizonyos jegyeit magán hordozza. Az Egyesült Államokhoz és Kanadához hasonlóan létezik monetáris unió egy közös központi bankkal, ugyanakkor hiányzik a fiskális unió. Jóllehet a Lisszaboni Szerződés tartalmazza a kimentés tilalmának klauzuláját, ennek hitelessége az adósságválság során erősen megkérdőjeleződött. Bordo (2010) szerint néhány szakértő úgy érvel, hogy Európa már most is fiskális uniót alkot, hiszen a Stabilitási és Növekedési Paktum éppen a költségvetési fenntarthatóságot hivatott ellenőrizni, amelyhez ráadásul szankciókat is rendeltek a döntéshozók. Szerintük az euróövezet helyreállításához mindössze a paktumot kellene megerősíteni. Bordo végső következtetése az, hogy a gazdaságtörténeti példák azt sugallják, hogy a GMU számára az egyetlen járható út a fiskális transzferek irányába történő elmozdulás. Ellenkező esetben a következő világválság az euróövezet széteséséhez vezethet.

3. Kihívások

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 vitelének 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 mozgástér azonban nem korlátok nélküli. Egyfelől az EU szabálykönyve jelentős mértékben szűkíti a tagállami fiskális politika mozgástérét – ezen ráadásul most még tovább is szigorít(ott) a GMU-beli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló egyezmény (másként: fiskális paktum). Másrészt a nemzetközi piacok is gyakorta éppen akkor sújtják az érintett tagállamot (magasabb kamatlábak formájában), amikor annak nagyobb mozgástérre volna szüksége.

Ha 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 jövedelemújraelosztási hatást másfelől” (FUEST–PEICHEL 2012, 6.). E két hatás, vagyis a stabilizációs biztosítási hatás és a 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 a felek. 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 fel, mint amit a stabilizációs biztosítási hatás feltételez (BORDO et al. 2011; HENNING–KESSLER 2012). Tekintettel az eurózána tagállamainak gazdasági fejlődésében kimutatható jelentős mértékű különbségekre, a jövedelmek közösségi szintű újraelosztása reális hosszú távú célnak tekinthető. Jelenleg azonban e tekintetben egyáltalán nem mutatkozik konszenzus az EU tagállamai között.

Az eurózána kritikussai azt sem felejtik el megemlíteni, hogy a kevés, de jól működő föderális állam, amely egyben valutaövezetet is alkot, jelentős közös költségvetéssel rendelkezik, amely lehetőséget biztosít az esetlegesen bekövetkező negatív sokkok enyhítésére. Ezeknek a költségvetéseknek a mérete jellemzően valahol a GDP 10 és 35%-a között van (KAKOL 2017). Marján (2013) hangsúlyozza, hogy a kisméretű uniós költségvetés nem teszi lehetővé közösségi szintű transzferek alkalmazását. Érvelése szerint egy külön GMU- vagy euróövezeti költségvetés viszont vitathatatlanul egy kétsébséges Európai Uniót hoz(na) létre. Egy ilyen költségvetés méretének a közös GDP 3 és 6%-a között kellene lennie. Marján a közös költségvetéssel összefüggésben kitér az „európai adó” kérdésre is, amely nélkülözhetetlen egy fiskális unió létrehozásához. Állítása szerint egy ilyen adót költségvetés-neutrális módon lenne indokolt bevezetni, azaz nem járhatna pótlólagos költséggel. Egy lehetséges megoldás a hozzáadottérték-adó megosztása lehetne, oly módon, hogy az adó bizonyos százaléka nem a nemzeti, hanem az uniós költségvetésbe áramolna. A szerző ezen túlmenően azt is kiemeli, hogy egy központi transzfer annak is feltétele, hogy az integrációval összefüggésben optimális valutaövezetről beszélhessünk.

Az EU közös költségvetését illetően még a legbátrabb elképzelések sem számolnak a GDP 2%-ánál 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.

De ha a kilátásba helyezett fiskális unió valóban nem támaszkodhat nagyobb bevételre, mint a tagok teljes GDP-jének 2%-a, akkor mi szükség van egyáltalán fiskális unióra és/vagy közös pénzügyminisztériumra, hiszen a kormányzási reform részeként a felek megállapodtak a saját forrásokkal, illetve a forrásbevonási képességgel bíró Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) létrehozásáról?⁴ Az alap jelentősége ráadásul nem egyszerűen a rendelkezésre bocsátott forrásokban mérhető (összege jelenleg 700 milliárd euró). Legalább ennyire fontos az a válságrendezési mechanizmus, amely az ESM aktiválásával megnyílik. Az ESM-hez likviditási támogatásért forduló tagállam ugyanis köteles alávetni magát egy átfogó makropénzügyi vizsgálatnak, és köteles betartani a támogatás fejében megfogalmazott kiigazító lépéseket is.

Az ESM hátránya azonban, hogy döntései szükségszerűen hosszabb időt vesznek igénybe, mintha azt 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 pénzintézeté fejlesztik tovább, akár Európai Valutaalappá. Ez a megoldás rövid távon már csak azért is előnyös volna, mert fiskális unió megvalósításához hosszú évekre lehet szükség, míg az ESM alappá/bankká történő alakítása belátható időn belül megtörténhetne.

Csak hogy már önmagában a kimentés lehetősége is felpuhíthatja a részt vevő államok költségvetési korlátját. Baskaran és Hessami (2013) a fiskális föderalizmusról szóló munkák alapján hangsúlyozzák, hogy föderatív politikai konstellációban a tagállamok költségvetései felpuhulhatnak, ha a központi (szupranacionális) entitás vagy a többi tagállam képtelen érvényt szerezni a kimentés tilalmának. Ez sok esetben az időinkonzisztencia egy tipikus példája, amely az erkölcsi kockázat (moral hazard) növelésén keresztül a tagállami szintű eladósodáshoz vezethet. Hiszen, ha az alsóbb költségvetési szinteken egy tagállam arra számít, hogy a központ (vagy a többi állam) végül úgyis kimenti, akkor nagyobb lesz/lehet a késztetés egy expanzívabb fiskális politika vitelére. Baskaran és Hessami hangsúlyozza, hogy a fiskális föderációk puha költségvetési korlátjának vizsgálatára számos lehetséges módszer áll rendelkezésre (lásd például PETERSSON-LIDBOM 2010;

⁴ 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 nagyságrendjüknel, nehézkes döntési mechanizmusuknál és legfőképpen átmeneti jellegüknel fogva nem értek, nem érhetek 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).

RODDEN 2005; BASKARAN 2012), vagyis nincs egyetlen egységes módszertan. A tanulmány arra keresi a választ, hogy a puha költségvetési korlát felelős-e az euróövezet adósságválságáért. Ökonometriai modelljünkben a GMU történetének három fő állomását alkalmazzák lehetséges magyarázó (független) változóként: a Maastrichti Szerződés aláírását 1992-ben, az euró bevezetését 1999-ben, valamint a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) alkalmazásának átmeneti felfüggesztését 2004-ben. A szerzők következtetése az, hogy az adósságválság a GMU történetében elkövetett súlyos hibák következményeként értékelhető. A közös pénz bevezetése, a Németország és Franciaország elleni költségvetési szankciók életbe léptetésének szándékos elmulasztása, valamint az SNP 2005-ös reformja (fellazítása) hozzájárulhatott a fiskális korlátok felpuhulásához, ami végső soron elvezetett az adósságsszintek növekedéséhez. Az eredmények és Schuknecht et al. (2011) alapján azt a következtetést is levonják, hogy a fő probléma a szabályok nem megfelelő kikényszeríthetősége volt. Mindezeket figyelembe véve egy jövőbeli adósságválság megelőzéséhez olyan intézményekre lenne szükség, amelyek megfelelő felhatalmazás alapján, szükség esetén beavatkozhatnak a tagállami szintű költségvetési politikákba. Más szóval, fiskális centralizáció helyett sokkal inkább adminisztratív központosítás jelenthetné a legjobb utat a válságok prevenciójához.

Azt is érdemes hangsúlyozni, hogy olyan új intézmény, mint a közös pénzügyminisztérium felállítása önmagában 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 18. századi Egyesült Államokat és különösen Alexander Hamiltont állítja példaként az európai politikusok elé. Henning és Kessler (2012) figyelmeztetnek: amikor Európa politikusai az USA korai éveire hasonló fiskális föderalizmusban gondolkodnak, akkor érdemes figyelembe venniük azt is, hogy az amerikai föderalizmus 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 egyszerűsített azt is deklarálta, hogy nem vállalja magára a tagállamok adósságát a jövőben – és ehhez tartotta is magát a későbbiekben.⁵

4. Tagállami preferenciák I: adóztatás

A valódi fiskális unió legnagyobb erőssége a közös adóztatás lehetőségében rejlik. Ha valamely bajba jutott ország kimentése valóban azt a célt szolgálja, hogy ezzel az euró-zóna *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

⁵ Még nagyobb probléma azonban, hogy jelenleg a banki kimentés még jobbára az EU tagállamainak feladata, míg az USA-ban ezt a szövetségi állam vállalja magára, ami tehát egyfajta végső hitelező is.

korántsem egyértelmű. A Lindahl-adó például kifejezetten piaci alapon osztja el a finanszírozás terheit, így az adóarak annak megfelelően térnek el egymástól, hogy kinek, mennyit ér (mekkora hasznot hajt) az adott közjóság (STIGLITZ 2000). 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. A Lindahl-adók helyett azonban sokkal valószínűbb, hogy a részes tagállamok gazdasági teljesítőképességük függvényében vállalnák a közös költségvetésbe a befizetéseket – például az egy főre számított bruttó hazai össztermék alapján.

1. táblázat: Az adóterhek megoszlása a teherviselés jellege szerint

	Teljes bevétel (a GDP %-ában)	Közvetlen adók (a bevétel %-ában)	Közvetett adók (a bevétel %-ában)	Társadalombiztosítási befizetések (a bevétel %-ában)
Átlag	43,1	25,8	32,7	26,7
Szórás	6,5	9,4	5,3	8,5
Kisebb, mint az (átlag – szórás) érték	Írország Lettország Litvánia Románia	Bulgária Horvátország Magyarország Szlovénia Litvánia	Belgium Finnország Németország Szlovákia	Dánia Írország Málta Svédország
Nagyobb, mint az (átlag + szórás) érték	Ausztria Belgium Dánia Finnország Franciaország Svédország	Dánia Írország Nagy-Britannia Svédország	Bulgária Ciprus Horvátország Magyarország Svédország	Csehország Németország Franciaország

Megjegyzés: Az adatok a GDP százalékában értendők, 2014 és 2017 közötti adatok átlagai alapján számolva

Forrás: az AMECO-adatbázis alapján a szerző számításai

Közhelyszámba megy, hogy az EU országainak jövedelemcentralizációja magasan meghaladja akár az USA-ét, akár Japánét – a különbség rendre 10 százalékpont körül alakul. Az okok sokrétűek. A jelentős mértékű növekedés elsősorban a második világháborút követően, illetve különösen az 1970-es évek olajválságai, majd az 1980-as évek munkanélküliségi hullámai miatt következett be (lásd például MASSON–MUSSA 1995). Az átlagérték azonban jellegénél fogva eltakarja a tagállamok szintjén mutatkozó nem is kismértékű eltéréseket. Az EU 28 tagállamában az átlagos – nem súlyozott – jövedelemcentralizáció (vagyis az államháztartás teljes bevétele a GDP-ben mérve) 43,1% volt a vizsgált időszakban, azaz 2014 és 2017 között. Ez jelentős, 2,5 százalékpontos csökkenés az euróra való átállás (1999) és a válságot közvetlenül megelőző esztendő (2007) közötti periódus átlagához képest. A két szélsőérték pedig 54,5% (Finnország) és 30,3% (Írország) volt.

Ha nem a teljes bevételeket tekintjük, hanem az adónemenkénti megoszlást, akkor figyelemre méltó kép bontakozik ki. Az EU28-ak körében legnépszerűbb adónem a közvetett adóké – ahol az adó alanya és az adóterhet viselő személye eltér egymástól, ilyen az általános forgalmi adó, valamint a jövedéki és más fogyasztási adók –, a teljes bevételek mintegy harmada származik innen. Az élenjáró országok pedig rendre a 2004 után

csatlakozott államok (kivéve Szlovákiát).⁶ Az úgynevezett magállamok, mint például Belgium vagy Németország, ugyanakkor kifejezetten tartózkodnak ezen bevételtípustól. Miközben a közvetett adók részesedése a teljesből a legnagyobb (32,7%), addig szórása a legkisebb (5,3): az adóverseny érzékelhetően e területen a legkisebb, bár nem elhanyagolható.

A magországok, mint Belgium, Franciaország vagy Németország, a társadalombiztosítási hozzájárulásokkal operálnak.⁷ Meglepő lehet ugyanakkor, hogy az északi jóléti államok, legalábbis arányaikban, jóval kevésbé támaszkodnak a tb-befizetésekre. Esetükben a közvetlen adók – ahol tehát az adó alanya és az adóterhet viselő személye azonos, ilyen például a személyi jövedelemadó és a társasági adó – dominálnak. A közvetlen adókkal mesze a legkevésbé Közép- és Kelet-Európa újonnan csatlakozott államai operálnak az 1. táblázat tanúsága szerint. (Magyarországon például a teljes bevételek 15%-át sem éri el ez az adótípus.) Mindez nyilván nem függetlenül az adóverseny pozitívnak vélt hatásaitól. A tb-befizetések és a közvetlen adók egyébként a teljes bevétel mintegy negyedét-negyedét teszik ki az EU-ban.

Ezen összevetésekből is jól kirajzolódik, hogy több törésvonal is szabdalja az EU-t a bevételi preferenciák vonatkozásában. Miközben az északi jóléti államok a közvetlen és közvetett adókra támaszkodnak, addig a kontinentális európai jóléti rezsimek – Ausztria, Németország, Belgium és Franciaország – a társadalombiztosítási befizetésekre hagyatkoznak leginkább. Ezzel szemben azok az államok, ahol az angol a beszélt nyelv – Nagy-Britannia, Írország, Málta és Ciprus –, az európai átlagnál jóval kevésbé támaszkodnak erre a bevételi formára. És egyáltalán nem elhanyagolható a közép-kelet-európai régió különütassága is: ezen országok jellemzően nemcsak az EU-átlagnál kisebb mértékben vonnak el jövedelmet, hanem annak szerkezete is sajátos mintázatot követ.

Ha az EU idővel azt mérlegelné, hogy – különösen a nagyobb közös költség érdekében – 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 meglátásait. 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 majdani központi költségvetési szerve olyan adót vessen ki, amely jellegénél fogva

⁶ Habár a csúcstól Svédország képviseli a maga 44%-os arányával a teljes bevételeken belül.

⁷ A kelet-közép-európai régióból Lengyelország érdemel említést, ahol a teljes bevételek 34,8%-át ez a bevételtípus teszi ki, lekörözve ezzel Belgiumot (31,9%) és megközelítve Franciaországot (35,6%).

(elsősorban az externális hatások miatt) nem tolerálja a nemzeti határokat – ilyen különösen a környezetvédelmi adó. De érdemes lehet 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. 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 versenyt generálva minél kisebb méretű legyen maga az állam (BRENNAN–BUCHANAN 1980).

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 EU-átlagot, amelyek jólétben, fejlettségben, a kormányzás minőségében és legfőképpen versenyképességben is felette állnak az unió egyéb országainak. Vagyis nem feltétlenül igaz az a sejtés, 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. Tagállami preferenciák II: a kiadási oldal

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 túlmenően, hogy közösségi forrásokból fedezi az átmeneti stabilizációs intézkedéseket. Érdemes ezért röviden az adózáshoz hasonlóan a tagállamok kiadási oldalát is értékelni. A 2014 és 2017 közötti teljes kiadások átlagosan a GDP 45,5%-át érték el, ami igen jelentős mértékű újraelosztást mutat. Meglepő, hogy ez a nagyságrend még a válságot megelőző békeidők (1999–2007) újraelosztási rátáját is felülmúlja mintegy másfél százalékponttal. 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 a vizsgált időszakban: az élen újfent Finnország áll 57,2%-kal, míg a sorban utolsó ismét Írország lett 33,8%-kal.)

Nem újdonság, hogy a legnagyobb költekezők között Belgium, Dánia, Finnország és Franciaország található (amelyektől Svédország sem marad nagyon el), ám az annál inkább meglepő, hogy e tábor erősíti a válsággal leginkább sújtott Görögország is a bruttó hazai össztermék több mint felét újraosztva (54,0%!). A válság nem kímélte a balti államokat és Írországot sem. Ezek azok az államok, amelyek a legkisebb mértékű redistribúciót valósítják meg az EU-ban (mindegyikük a GDP kevesebb, mint 40%-át osztja újra).

2. táblázat: Közkidadások megoszlása

	Teljes kiadás (a GDP %-ában)	Közszektor béterhe (a kiadások %-ában)	Jóléti transferek természetben (a kiadások %-ában)	Jóléti transferek készpénzben (a kiadások %-ában)
Átlag	45,5	23,9	25,2	32,1
Szórás	6,8	3,4	5,2	3,6
Kisebb, mint az (átlag – szórás) érték	Írország Lettország Litvánia Románia	Hollandia Németország Olaszország	Ciprus Görögország Portugália Románia	Észtország Hollandia Magyarország Málta Lettország
Nagyobb, mint az (átlag + szórás) érték	Belgium Dánia Finnország Franciaország Görögország	Ciprus Dánia Észtország Litvánia Málta	Dánia Hollandia Svédország	Ausztria Észtország Görögország Luxemburg Portugália

Megjegyzés: Az adatok a GDP százalékában értendők, 2014 és 2017 közötti adatok átlagai alapján számolva
 Forrás: az AMECO-adatbázis alapján a szerző számításai

Míg a bevételi oldalon az egyes adófajták vonatkozásában (különösen a közvetlen adók és a társadalombiztosítási járulékok esetében) kifejezetten nagy mértékű szórást mérünk, a kiadási oldalon ez jóval kisebb az egyes területeken (legalábbis a jelentősebb, mértékadó tételeknél). A közszektor bérezésére például a bevételek majdnem negyedét fordítják az EU28 tagjai. A szórásértéknél nagyobb mértékben haladta meg az átlagot a közszektor bérkifizetése az olyan, válság által sújtott államokban, mint Ciprus vagy Észtország. 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 transferek elosztása is érdekes képet mutat. Míg a természetbeni juttatások esetén az élmezőnyt Dánia, Hollandia és Svédország alkotják (bár alig marad el tőlük Franciaország), addig a készpénzes juttatásokban Ausztria és Luxemburg mellett az olyan, a válsággal súlyosan érintett államok járnak az élen, mint Portugália, Spanyolország vagy Görögország. (Élenjáró továbbá Németország is, amely ráadásul a természetbeni juttatások területén az egyik legvisszafogottabb tagállamnak bizonyult.)

A 2. táblázat ugyan nem tér ki rá, de vannak államok, ahol a kiadások egy jelentős részét a kamatkidadások teszik ki. Ilyen a csúcstartó Portugália (9,5%), valamint a válsággal sújtott többi állam is, mint Olaszország (8,7%), Spanyolország (7,3%) vagy Görögország (6,9%). De ilyen a régióinkból Magyarország (7,8%) és Horvátország (7,0%) is. Ezen országok számára lehet komoly kihívás a bevételek és kiadások olyan összhangjának megteremtése, amely mindeközben a fenntarthatósági szempontokra is érzékeny.

Az 1. és 2. táblázat adatai alapján 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.⁸ De azonosítható egy további csoport is, amelyben meghatározóan az új tagállamok kapnak helyet (Horvátország, Bulgária és a balti államok), ahol átlagon felüli a közszektor bérterhe a teljes kiadásokon belül, és ezt közvetett adókból finanszírozzák. A csoportosításokat a 3. táblázat tartalmazza (csak azon országokat tüntettük fel, amelyekben viszonylag ellentmondásmentesen kimutathatók e sűrűsödési pontok).

3. táblázat: Jóléti rezsimek az EU-ban

	Közszektor bérterhe	Jóléti transzferek természetben	Jóléti transzferek készpénzben
Közvetlen adók	Dánia Ciprus Málta	Egyesült Királyság Írország	Luxemburg
Közvetett adók	Bulgária Észtország Horvátország Lettország	Svédország	
Társadalombiztosítási hozzájárulások		Franciaország Csehország	Ausztria Görögország Németország Spanyolország

Forrás: az 1. és 2. táblázat adatai alapján a szerző szerkesztése

Közös európai költségvetés esetében – ahol tehát nemcsak a kimentésre biztosít forrásokat az EU, hanem egyfajta állandósított jövedelemtranszfert is foganatosít – a tagállamoknak el kellene döntenüik, 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, amely szükségszerűen az EU szer-

⁸ Érdekeség, 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 alkottak 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. Érdekeség, hogy Franciaország ott több esetben sem sorolódott egyik klaszterrel sem.

kezetének, különösen a központ és a tagállamok munkamegosztásának újragondolását feltételezné. Ez azonban középtávon nem reális.

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

6. Néhány következtetés

Az unió adósságválsága megkerülhetetlenül felszínre hozta a GMU gyengeségeit. A tagállamok a fontolva haladás módszerét alkalmazva továbbra sem a fiskális unió azonnali bevezetése mellett tettek hitet, hanem a GMU preventív karjának megerősítését (szabályok által), a kimentési alap létesítését (ESM felállítását), és legfőképpen a bankunió tető alá hozását vállalták. Mint megmutattuk, ezek az elemek fontos alkotórészei egy monetáris uniónak, így remélhetően javul a GMU hatékonysága és életben maradásának esélye is.

A fiskális unióhoz vezető úton azonban jobbra még el sem indult az EU – habár a neofunkcionalista alapvetések szerint e mostani reformok jó alapot szolgáltatnak a spill-overek kiteljesedéséhez, amely előbb-utóbb a fiskális unió kérdését is a viták homlokterébe tolja. E tanulmány kritikusan szemléli e folyamatot. A fiskális unió – ha lesz is – nem valószínű, hogy nagyobb lenne, mint a tagok GDP-jének 2-3%-a, 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 későbbi politikai unió alapjait fektessék le a tagok. A politikai unióhoz nem elegendő csupán növelni a közös büdzsé nagyságát, azt is el kell dönteni, hogy pontosan milyen forrásokból jut bevételhez a központ, és hogy onnan milyen kifizetéseket teljesít. A tagállami preferenciák azonban jelenleg rendkívül heterogének e tekintetben, és nehéz volna megmondani, hogy mitől változna e helyzet érdemben a jövőben.

Felhasznált irodalom

- ALLARD, Céline et al. (2013): Toward a fiscal union for the Euro Area. *IMF Staff Discussion Note*, No. 9.
- ASLETT, Kevin – CAPORASO, James (2016): Breaking up is Hard to Do: Why the Eurozone will Survive. *Economies*, Vol. 4, No. 4. 1–16. DOI: <https://doi.org/10.3390/economies4040021>

- BASKARAN, Thushyanthan – HESSAMI, Zohal (2013): Monetary integration, soft budget constraints, and the EMU sovereign debt crises. *Working Paper Series of the Department of Economics, University of Konstanz*, No. 3.
- BASKARAN, Thushyanthan (2012): Soft budget constraints and strategic interactions in subnational borrowing: Evidence from the German States, 1975–2005. *Journal of Urban Economics*, Vol. 71, No. 1. 114–127. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2011.07.003>
- BENCZES István (2011): Az európai gazdasági kormányzás előtt álló kihívások. A hármas tagadás lehetetlensége. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf. 9. sz. 759–774.
- BENCZES István – KUTASI Gábor (2010): *Költségvetési pénzügyek. Hiány, államadósság és fenntarthatóság*. Budapest, Akadémiai. DOI: <https://doi.org/10.1556/9789630598422>
- BERGER, Helge et al. (2019): Revisiting the Economic Case for Fiscal Union in the Euro Area. *IMF Economic Review*, Vol. 67, No. 3. 657–683. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41308-019-00089-x>
- BICKERTON, Christopher J. – HODSON, Dermot – PUETTER, Uwe (2015): The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *JMCS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4. 703–722. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12212>
- BORDO, Michael D. (2010): The Euro needs a Fiscal Union: Some Lessons from History. *Economic Policies for the 21st Century*. Shadow Open Market Committee, October 12, 2010.
- BORDO, Michael D. – MARKIEWICZ, Agnieszka – JONUNG, Lars (2011): A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History. *NBER Working Paper Series*, No. 17380. DOI: <https://doi.org/10.3386/w17380>
- BRENNAN, Geoffrey – BUCHANAN, James M. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution*. London, Cambridge University Press.
- CSABA László (2006): A stabilitási és növekedési egyezmény új politikai gazdaságtanáról. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf. 1. sz. 1–30.
- CSABA László (2018): Tőkepiaci unió vagy szabadságharc? *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 5. sz. 484–498. DOI: <http://dx.doi.org/10.18414/KSZ.2018.5.484>
- DE GRAUWE, Paul – VANHAVERBEKE, Wim (1993): Is Europe an optimum currency area?: evidence from regional data. In MASSON, Paul R. – TAYLOR, Michael P. eds.: *Policy Issues in the Operation of Currency Unions*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511599194.006>
- EASTERLY, William – LEVINE, Ross (1997): Africa's Growth Tragedy. Policies and Ethnic Divisions. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4. 1203–1250. DOI: <https://doi.org/10.1162/003355300555466>
- European Commission (2008). EMU@10. Successes and challenges after ten years of Economic and Monetary Union. *European Economy*, No. 2. Elérhető: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication12682_en.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 09. 25.)
- European Commission (2012). *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European debate*. COM(2012) 777 final, Brussels, 28. 11. 2012.
- FUEST, Clemens – PEICHL, Andreas (2012): European Fiscal Union. What is it? Does It Work? And Are There Really 'No Alternatives'? *IZA Policy Paper*, No. 39.
- HAAS, Ernst B. (1975): *The obsolescence of regional integration theory*. (Research Series 25.) Berkely, University of California, Institute of International Studies.
- HAAS, Ernst B. (1958): *The uniting of Europe. Political, social, and economic forces, 1950–1957*. Stanford, Stanford University Press.
- HALMAI Péter (2013): Európai integráció és szuverenitás: A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174. évf. 4. sz. 411–421.

- HALMAI Péter (2017): Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 6–17.
- HALMAI Péter (2018): Az európai növekedési modell kifulladás. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 2. sz. 122–160. DOI: <https://doi.org/10.18414/ksz.2018.2.122>
- HALMAI Péter (2020a): *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája*. Budapest, Akadémiai.
- HALMAI Péter (2020b): *A brexit gazdaságtana*. In Halmai Péter szerk.: *A brexit forgatókönyvei és hatásai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft. 85–212.
- HALMAI Péter (2020c): *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
- HAYEK, Friedrich von (1939): The Economic Conditions of Interstate Federalism. *New Commonwealth Quarterly*, Vol. 5, No. 2. 131–149.
- HEISE, Arne (2008): European economic governance: what is it, where are we and where do we go? *International Journal of Public Policy*, Vol. 3, No. 1–2. DOI: <https://doi.org/10.1504/ijpp.2008.017123>
- HENNING, C. Randall – KESSLER, Martin (2012): Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe’s Fiscal Union. *Peterson Institute for International Economics Working Paper Series*, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1982709>
- HOFFMANN, Stanley (1966): Obstinate or obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, Vol. 95, No. 3. 862–915.
- INMAN, Robert P. – RUBINFELD, Daniel L. (1997): Making Sense of the Antitrust State-Action Doctrine: Balancing Political Participation and Economic Efficiency in Regulatory Federalism. *Texas Law Review*, Vol. 75, No. 6. 1203–1299.
- IOANNOU, Demosthenes et al. (2015): European integration and the crisis: practice and theory. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 2. 155–176. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994979>
- JUNCKER, Jean-Claude – TUSK, Donald – DIJSSELBLOEM, Jeroen – DRAGHI, Mario – SCHULZ, Martin (2015): *Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása*. Brüsszel, Európai Bizottság.
- KĄKOL, Magdalena (2017): Designing a fiscal union for the euro area. *Ekonomia i Prawo. Economics and Law*, Vol. 16, No. 4. 413–432. DOI: <https://doi.org/10.12775/eip.2017.029>
- KAPOOR, Sony (2010): Building a Crisis-management Framework. In *Euro Area Governance. Ideas for Crisis Management Reform*. European Parliament – Policy Department A. Elérhető: www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201103/20110324ATT16366/20110324ATT16366EN.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 09. 25.)
- LINDBERG, Leon N. – SCHEINGOLD, Stuart A. (1970): *Europe’s Would-be Polity. Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- LOSONCZ Miklós (2014): *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban*. Tatabánya, Tri-Mester Bt.
- MARIÁN Attila (2013): *Európai gazdasági és politikai föderalizmus*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- McKINNON, Ronald (2011): Oh for an Alexander Hamilton to save Europe! *Financial Times*, 2012. 12. 18. Elérhető: www.ft.com/content/811611d6-273a-11e1-b7ec-00144feabdc0 (A letöltés dátuma: 2019. 09. 25.)
- MÉRŐ Katalin – PIROSKA Dóra (2017): Az Európai Bankunió reformja: a makroprudenciális felhatalmazások rendszerének újragondolása a kelet- és közép-európai országok szemszögéből. *Külgazdaság*, 61. évf. 9–10. sz. 3–29.

- MUSGRAVE, Richard A. – MUSGRAVE, Peggy B. (1989): *Public finance in theory and practice*. New York, McGraw-Hill.
- MUSGRAVE, Richard A. (1959): *The theory of public finance. A study in public economy*. New York, McGraw-Hill.
- NIEMANN, Arne – IOANNOU, Demosthenes (2015): European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism? *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 2. 196–218. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994021>
- NIEMANN, Arne – SCHMITTER, Philippe C. (2009): Neofunctionalism. In WIENER, Antje – Diez, Thomas eds.: *European Integration Theory*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/hepl/9780199226092.003.0003>
- OATES, Wallace E. (1968): The theory of public finance in federal system. *Canadian Journal of Economics*, Vol. 1, No. 1. 37–54.
- OATES, Wallace E. (1972): *Fiscal federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES, Wallace E. (1999): An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3. 1120–1149. DOI: <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- PETTERSSON-LIDBOM, Per (2010): Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test. *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 2, No. 3. 154–179. DOI: <https://doi.org/10.1257/pol.2.3.154>
- PISANI-FERRY, Jean (2012): The euro crisis and the new impossible trinity. *Bruegel Policy Contribution*, No. 1. Elérhető: https://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pc_2012_01_.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 09. 25.)
- RIKER, William H. (1964): *Federalism. Origin, operation, significance*. Boston, Little Brown Publishing House.
- RODDEN, Jonathan (2005): *And the last shall be first: federalism and soft budget constraints in Germany*. Mimeo, Massachusetts Institute of Technology.
- ROMPUY, Hermann van (2012): *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. Brussels, Eurogroup and European Central Bank.
- SCHMITTER, Philippe C. (2012): European Disintegration? A Way Forward? *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 4. 39–46. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.2012.0070>
- SCHUKNECHT, Ludger et al. (2011): The stability and Growth Pact: Crisis and Reform. *ECB Occasional Paper Series*, No. 129.
- STEPAN, Alfred C. (1999): Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 4. 19–34. DOI: <https://doi.org/10.1353/jod.1999.0072>
- STIGLITZ, Joseph E. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK-Kerszöv.
- SZALAI Ákos (2002): Fiskális föderalizmus. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf. 5. sz. 424–441.
- THIRION, Gilles (2017): European Fiscal Union: Economic rationale and design challenges. *CEPS Working Document*, No. 1.
- TIEBOUT, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5. 416–424. DOI: <https://doi.org/10.1086/257839>
- Treaty establishing the European Stability Mechanism* (2012). Elérhető: www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_en.pdf (A letöltés dátuma: 2019. 09. 25.)
- VIGVÁRI Gábor (2014a): Governance in the European Union: Applying the concept of ‘trilemma of global politics’ to the EU. In BENCZES István ed.: *Crisis in the West and the East: Economic Governance in Times of Challenge*. Bécs, WVFS.

VIGVÁRI Gábor (2014b): A gazdasági kormányzás válsága a Gazdasági és Monetáris Unióban – a globális politika lehetetlen szentháromsága szemszögéből. *Köz-Gazdaság*, 9. évf. 2. sz. 119–144.

ZAKI, Ergas ed. (1987): *The African state in transition*. London, Palgrave MacMillan.