

A Gazdasági és Monetáris Unió mélyülése és bővülése

2018. április 27-én, a szófiai informális gazdasági és pénzügyminiszteri ülés előtti sajtótájékoztatóján jelentette ki² Pierre Moscovici, az Európai Bizottság gazdasági ügyekért felelős tagja, hogy kétségtelenül Bulgária lesz az euróövezet következő, huszadik tagállama. Ugyanakkor azt is hozzátette, hogy ezt megfelelő módszerességgel és odafigyeléssel kell végrehajtani, mert egy elsietett euróbevezetés nem lehet megfelelő. Az ezt követő ülésen pedig olyan témák is napirendre kerültek, mint a tőkepiaci unió és a tőkepiaci töredezettség csökkentése. Mindezek talán jól mutatják, mennyire aktuálisak az Európai Unióban a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) bővítésének és mélyítésének kérdései.

A kérdés, amely tulajdonképpen kettő, bővítés és mélyítés, nagyobb nyilvánosságot kapott mind a GMU létrejötté körüli időszakban, mind a globális gazdasági és pénzügyi válság idején. Sőt a válság mélypontján éppen az euróövezet csökkenéséről folytak a találgatások. A kiemelt figyelem nem véletlen, a GMU a gazdasági integráció legmagasabb megvalósult fokát jelenti, és egyben euró mint közös fizetőeszköz, az európai integráció kézzelfogható szimbóluma is. A globális válság során pedig az euróövezet veszélybe kerülése vált ugyanígy a válságjelenségek megtestesítőjévé. A válságkezelő intézkedések a felszínre került hiányosságok orvoslásaként, egyben a GMU mélyítésének tekinthetők, mégis inkább az aktuális problémákat megoldó, formában, tartalomban és hatókörükben eltérő intézkedésekről van szó. A válság enyhülésével és múlásával a meghozott intézkedések konszolidálására és a hiányosságok rendszerszintű kezelésére is sor kerülhetett. Ez a munka talán kevésbé látványos, de sokkal közelebb vezet a GMU igazi mélyüléséhez. Ezzel párhuzamosan az eurót – mint hivatalos fizetőeszközt – használó tagállamok száma bővült.

A GMU fejlődése, főleg mélyülése erősíti azt a vitát is, hogy nem vezet-e ez a folyamat a két- vagy többsebességes Európához, illetve hogy kinek mennyire lenne előnyös vagy hátrányos az ilyen formális különbségtétel. A GMU ugyanakkor, bár megalkotói úgy tervezték, hogy minden tagállam csatlakozna hozzá, már létrejöttékor különböző integrációs fokozatokra osztotta a tagállamokat. De ha figyelembe vesszük, hogy ma már 340 millió európai polgár fizetőeszköze az euró, vagyis a brexit utáni Európa lakosságának 78%-ának, tagállamainak 70%-ának. Vagyis nem „egy szűk belső mag törne előre, hátrahagyva a lassúbb tömeget, hanem ellenkezőleg, a fejlett centrum köré épülő túlnyomó többség alapozná a szorosabb integrációt a Gazdasági és Monetáris Unióra” (BALÁZS 2017, 105.).

¹ A szerző a Külgazdasági és Külügyminisztérium által Szerbia európai uniós csatlakozási tárgyaló delegációjának rendelkezésére bocsátott szakértő. A cikkben tett megállapítások kizárólag a szerző magánvéleményét tükrözik, és nem tekinthetők sem a KKM, sem a szerb fél hivatalos álláspontjának.

² Reuters 2018. április 27.

Ezek alapján elmondható, hogy a GMU mélyülésének és bővülésének kérdése ma is aktuális kérdés. Ehelyütt rövid visszatekintést követően részben a válság alatti intézkedésekre térünk ki, de főképp a legutóbbi, a GMU reformját célzó intézkedésekre, majd bemutatjuk a bővítés menetét és főbb dilemmáit. Elsősorban az intézményi, eljárási kérdéseket érintjük. Az egyes intézkedések gazdasági hatásmechanizmusait kőtetünk szerzői másutt elemzik.

1. Visszatekintés

A GMU-ról történő gondolkodást új jelenségnek szoktuk tartani. Ahhoz, hogy megértsük, miért van szükség a GMU mélyítésére, illetve miért kérdés a bővítése, érdemes egy rövid visszatekintést tenni az integráció eddigi fejlődésére, mielőtt napjaink problémáit vennénk sorra. Az akkor tapasztaltak már előrevetették azt a problémát, hogy a gazdasági integráció előrehaladása felveti a közös pénz szükségességét, ha van erre politikai akarat a tagállamok részéről, ha nincs. Az alapító szerződések nem tartalmaztak utalást a monetáris politikára. Azonban az integráció első sikerei és az első közös politikák (Közös Agrárpolitika – KAP) létrehozása új problémákat hozott napvilágra. A nemzeti valuták árfolyamainak (és a mögöttük álló gazdaságpolitikák) eltérő mozgása önmagában is feszültségeket keltett a kialakuló gazdasági közösségben. A nemzeti monetáris politikák széttartó döntései emellett jelentős nyomás alá helyezték az éppen útjára indított KAP közvetlen kifizetéseit, mivel egyre nehezebb volt korrigálni a megállapodott összegeket. A helyzet további romlását elkerülendő a tagállamok közös elszámolási valutakosarat hoztak létre, és a KAP kifizetéseit ebben határozták meg. Ugyan ez a megoldás nem oldotta meg a KAP nehézségeit, de előképévé vált az ECU-nek és így az eurónak. Mivel a valutakosár a KAP-kifizetések stabilizálására jött létre, nem volt kérdéses, hogy minden tagállam részt vett benne.

Részint a fenti problémák, részint az elhatározott integrációs lépések vártnál dinamikusabb végrehajtása, továbbá hogy felmerült az Egyesült Királyság csatlakozása a Hatokhoz, első alkalommal került napirendre a monetáris integráció kérdése. Jelen témánk szempontjából ez annyiban lényeges, hogy az 1964-es Marjolin-memorandum³ a visszavonhatatlanul rögzített árfolyamok és közös valutatartalék és szabad tőkeáramlás mellett már javaslatot tett a segítség lehetőségére fizetési mérleg egyensúlytalanságok esetén. Természetesen sikertelenül. De hogy a párhuzam a közelmúlt eseményeivel folytatódjon, a közös politikák működése során tapasztalt nehézségek hatására újabb kísérlet következett a Bizottság részéről. Az integráció nehézségei napvilágra hozták a féloldalas megoldások hiányosságait, és a korábbi terveket elmélyítő javaslatokhoz vezettek. A Barre-terv⁴ (1969) a monetáris együttműködés mellett már a gazdaságpolitikák koordinációjára is javaslatot tett. Feltehetően ez a javaslat mutatott rá először egyértelműen,

³ Robert Marjolin (1911–1986): francia közgazdász, az Európai (Hallstein) Bizottság tagja.

⁴ Raymond Barre (1924–2007): francia közgazdász, miniszterelnök, 1967–1973 között a Bizottság gazdasági és pénzügyekért felelős tagja.

hogyan a politikák, illetve stratégiák inkompatibilitása veszélyeztetheti az elért integrációs eredményeket, mivel már ebben a korai szakaszban is jelentős kölcsönös függőség alakult ki a tagállamok gazdaságai között. Az elképzelések nem maradtak visszhang nélkül, a tagállamok ezek hatására kérték fel Pierre Werner luxemburgi miniszterelnököt az egységes fizetőeszköz bevezetéséhez szükséges lépések kidolgozására.

A 60-as évek konjunkturális környezete, az európai gazdasági integráció dinamikus fejlődése és a hiányosságok pontos felismerése lehetővé tette, hogy a Werner-terv (1970) már a teljes gazdasági és monetáris uniót tűzze ki célul. Célként nemcsak a tőke-liberalizáció és a valuták teljes átválthatósága szerepelt, de megjelent az egységes fizetőeszköz lehetősége is. Ami ennél is fontosabb, a jelen problémákra tekintettel, hogy javaslatot tett a tagállami gazdaságpolitikák koordinációjának megerősítésére és arra, hogy iránymutatások készüljenek a nemzeti költségvetési politikák számára. A hat tagállam nem tudott minden részletben megegyezni, így a projekt egyes részei indultak csak el. Ugyan a közös árfolyamrendszert bevezették, de a dollár instabilitása, az olajválság két hulláma és az általuk kiváltott recesszió nagyon hamar már csak az NSZK, a Benelux államok és Dánia csoportjára szorította vissza az árfolyam-mechanizmust, majd 1980-ra végül ezek az államok is feladták a közös fizetőeszközzel irányuló törekvést.

Mindezek azért lehetnek érdekesek, mert a konjunkturális időszakban megalkotott nagy ívű tervek, a politikai alku keretében felemásan elfogadott konkrét intézkedések és a beköszöntő recesszió során épp felemáságuk miatt kudarcot valló törekvések előrevetítették az euróövezet válságának történetét, azzal a különbséggel, hogy éppen a korábbi tapasztalatok alapján, akkor már sokkal jobb adaptációs és önkorrekciós képességről adtak tanúbizonyságot a tagállamok és maga a rendszer egésze is.

2. A GMU létrejötte – kiterjedése és mélysége

A recessziót felváltó konjunktúra hatására a gazdasági nehézségeken felülemelkedő tagállamok új lendülettel fogtak neki az integráció továbbfejlesztésének, kiteljesítésének. Ennek egyik eredménye az általunk tárgyalt GMU is, mint ahogy az Egységes Európai Okmány, az egységes piac kiteljesítése és a Maastrichti Szerződés. Mivel célunk a jelen helyzet tárgyalása, a GMU létrejöttéről csak néhány, a jelenlegi hiányosságok eredetére vonatkozó szempontot említünk. Egyrészt a szerződésben eredetileg leírt GMU minden tagállamra kiterjed. Ez természetesen felvetette azt a dilemmát, hogy bár a politikai és jogi keretrendszert megalkotni csupán a tagállamok döntésén múlik, a közös fizetőeszköz bevezetésére számszerűsíthető gazdasági kritériumoknak kell eleget tenni. Így szükségessé vált olyan rendszert kialakítani, amely magában foglalja a közös fizetőeszközt bevezető és az arra még nem alkalmas tagállamokat is. A szerződés vitája során egy másik probléma is világossá vált. Bár a tagállamok döntő többsége támogatta a közös fizetőeszköz létrehozását, az Egyesült Királyság nem kívánt részt venni a gazdasági integráció ilyen szoros formájában. Később, a szerződés nemzeti jóváhagyási eljárásai során pedig a dán választók csak a közös fizetőeszköz opcionális formájával hagyták jóvá azt. A különbség már a mentesség jogi megfogalmazásában is megjelenik. Az Egyesült

Királyság „csak akkor kötelezhető az euró bevezetésére, ha erre irányuló szándékát bejelenti a Tanácsnak” (Szerződés, 15. melléklet). Dánia esetében a vonatkozó melléklet preambuluma meghivatkozza a népszavazás tényét és technikai megfogalmazással élve megállapítja, hogy a tagállam „nem kíván részt venni a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszában”, és ezen bejelentésre hivatkozva mentességben részesül, amely mentesség megszüntetését kizárólag „Dánia kérelmére lehet kezdeményezni”. A két kimaradó állam eltérő indíttatásait egyértelművé tették az azóta eltelt események. Jelen sorok írásakor az Egyesült Királyság EU-tagsága is a végéhez közeledik, míg dán korona árfolyama, az ERM II mechanizmusában csupán $\pm 1\%$ -nál szűkebb sávban mozog az euróhoz képest, vagyis bár Dánia nem vezette be a közös fizetőeszközt, a gyakorlatban a lehető legközelebbi mértékig igazodik ahhoz. Ráadásul döntésével kiteszi magát az euróövezet monetáris politikai döntései minden következményének úgy, hogy a döntéshozatalban csak annyi beleszólása lehet, mint bármelyik kívül maradt tagállamnak.

A Maastrichti Szerződés optimista jövőképét mutatják a konvergenciakritériumok megfogalmazásai is. Az árstabilitási (1. cikk) és kamatkritérium (4. cikk) meghatározásában a „legjobb eredményt felmutató legfeljebb három tagállam”, illetve az „árstabilitást illetően legjobb eredményt felmutató legfeljebb három tagállam” szerepel. Ez nem is vezetne rendhagyó helyzetekhez, a tagállamok mindegyike belátható időn belül bevezette volna az eurót. A szerződés szövegezői feltehetően ebben a modellben gondolkodtak, így nem tartották fontosnak a különbségtételt eurózóna-tagállam és nem eurózóna-tagállam között. Így a gyakorlatban viszont végső esetben az is előfordulhat, hogy valamely új csatlakozónak három, a közös fizetőeszközt nem használó tagállam értékeihez képest kell teljesítenie a kritériumokat. Ez talán túlzásnak tűnhet, de a gyakorlatban két nem zóna tagot magában foglaló átlag már fordult elő.

A másik bizonytalanság az árfolyam-kritérium meghatározása, amely a 140(1) cikk szerint nem más, mint „az Európai Monetáris Rendszer árfolyam-mechanizmusa által előírt normál ingadozási sávok betartása legalább két évig”. Ez nyitva hagyja azt a kiskaput, hogy egy tagállam csatlakozhat két évnél rövidebb ERM II tagsággal is, ha az ingadozási sávot nem hagyta el a valutája, amint ez előfordult a görög drachma és a finn korona esetében. A különbség természetesen nem kritikus, de a megfogalmazás pontatlansága erősítheti azt a képet, hogy az eredeti tervek szerint a GMU-nak gyorsan az egész EU-ra ki kellett volna terjednie. Vagyis nem volt cél kétsebességes integráció tartós bevezetése. A megvalósult GMU viszont ezt a kétsebességes integrációt valósítja meg, hiszen „a közös monetáris politika és a közös fizetőeszköz, kiegészülve azokkal a fiskális szabályokkal, amelyek csak az eurózóna országokra vonatkoznak, egyértelműen magasabb fokú integrációt jelentenek” (HETÉNYI 2019, 248.).

A kialakult rendszer ellentmondásait természetesen nem csak a létrehozók optimizmusa magyarázza. Ahogyan arra többen is felhívták a figyelmet, az EU döntéshozatali rendszerének sajátossága, hogy miközben nagy jelentőségű, sok esetben magasabb integrációs szintet képviselő, hosszú távú célt tűz ki, a rövid távú lépések részletei sokszor a politikai egyet nem értés áldozatai lesznek, hiszen azokat majd a „következő kormányok megoldják”. Ennek eredménye pedig „a sürgető jelen és a távoli jövő közötti, igen kritikus középtávú időhorizont elhanyagolása” (BALÁZS 2017, 104.). Más esetekben az új

integrációs lépés hatásainak, illetve hiányosságainak alábecslése is vezethet megoldatlan problémákhoz. A GMU tekintetében ilyen esetnek tekinthető az euró bevezetését is megalapozó görög költségvetési statisztikák valótanságáról 2004-ben napvilágra került kétségek, majd konkrét tények kezelése. A görög GMU-tagság visszavonása politikailag és talán gyakorlatilag is kivihetetlen volt, de feltehetően hozzájárult a későbbi válsághoz. A rendszer jelentős önkorrekciós képességét mutatja ugyanakkor a költségvetési statisztikákra vonatkozó uniós szabályok hatékony megerősítése.

A fenti példákkal az kívántuk bemutatni, hogy a GMU létrejötte következik a gazdasági integráció előrehaladásából, de a tervezetnél szűkebb körben, hiányosságokkal terheltén valósult meg. Ugyanakkor már létrejöttékor is nagy sikernek számított, az euró gyakorlati szerepe már ekkor is messze túlmutatott a bevezető tagállamok határain. Részben a (nyugat)német márka szerepét átvéve a világ gazdaság második tartalékvalutájává vált. Felhasználása, az euróizáció különböző formái sok esetben meghaladták az *acquis* által biztosított kereteket. Három európai miniállamban (Monaco, San Marino, Vatikán) megszűnő tagállami valuta helyébe lépve vált fizetőeszközzé. Az ERM II rendszerén kívül is nemzeti valuták árfolyamát kötötték hozzá egyoldalúan az Unión belül (bolgár leva) és kívül (BiH konvertibilis márka). Számos ACP-országban a nemzeti valutát a korábbi gyarmattartó működtette. Ezekben az esetekben is az euró, illetve az Európai Központi Bank vette át a korábbi tagállami valuta/jegybank helyét, például CFA-franc,⁵ zöld-foki-szigeteki escudo (MARJÁN 2014, 72.). Más országok egyoldalúan, jogi megalapozás nélkül vezették be fizetőeszközként, amire később még kitérünk. Mindezek következtében az Európai Központi Bank statisztikái szerint az euró forgalomban lévő bankjegy- és érmeállománya a legnagyobb a világ gazdaságában, megelőzve az USD-t, 2018 augusztusában mintegy 1,2 milliárd euró értéket téve ki (ECB, 2018).

3. A globális gazdasági és pénzügyi válság – az elmélyítés szükségessége

Mint a fentiekben láthattuk, az európai gazdaság jól működő időszakában elinduló monetáris integráció jogszabályi alapjaiban is voltak hiányosságok, és nem is terjedt ki az EU minden tagállamára. A globális gazdasági és pénzügyi válság kezdeti sokkja alapján felmerült, hogy a hiányosságok a leépülés, esetleg szétesés veszélyét hozzák magukban. Nem lett volna ez sem példátlan, hiszen a 70-es évek olajválsága a Werner-terv végét jelentette, és az 1992-es valutaválság után az ERM rendszerét is újjá kellett alakítani. Ezzel szemben ma úgy tűnik, hogy bár továbbra sem tökéletes a GMU rendszere, jóval szervezettebb integrációról beszélhetünk. Az európai monetáris integráció olyan szintet ért el, hogy határozott önkorrekciós képessége alakult ki. Ugyanakkor a bukás veszélye miatt a tagállamok hajlandók voltak olyan határozott lépéseket meghozni, amelyekről korábban tartózkodtak. Láthatjuk azt is, hogy a korrekció üteme a válság mérséklődésével csökkent. Remélhetjük, hogy a tapasztalatok birtokában mégis megszületnek a szükséges döntések.

⁵ Communauté Financière d'Afrique – Afrikai Valutaközösség.

A szereplők magatartásának megváltozása mellett sok olyan tapasztalat vált megszerezhetővé a gyakorlatban a monetáris integráció működését illetően, ami az elméleti intézkedés időszakában nem volt elérhető. Pisani-Ferry hívja fel a figyelmet, hogy „a politikai döntéshozók gyakran megbíznak a bizonyítékok öntelt olvasatában”, míg a gyakorlatban a „közgazdászok általában nem foglalkoztak vagy alulbecsülték az olyan fizetési mérleg válságok kialakulásának lehetőségét, mint amilyenek a déli tagállamokban tapasztalhattunk” (PISANI-FERRY 2012, 1.). A válság megmutatta, hogy a korábban feltételezettekkel szemben „a közös valuta elfedte a mélyben megbúvó, kóros makrogazdasági folyamatokat, sőt egyenesen kiváltotta azokat. A kamatok konvergenciája például nem az egyensúlyi alkalmazkodást segítette elő, hanem eszközár-buborékok kialakulásához vezetett (mint például Írország vagy Spanyolország esetében)” (NÉMETH-TÓTH 2012, 25.).

A válságkezelő intézkedésekről ehelyütt csak áttekintést adunk, hiszen célunk a legutóbbi lépések elemzése. A rövid távú feladatok között elsősorban a piaci nyomás csökkentése, a hitelesség erősítése és az eurózóna stabilitásának megőrzése szerepelt. A válság hatásainak közvetlen tovább terjedését „tűzfalépítéssel” igyekeztek megakadályozni. Ehhez az eurózóna gazdaságainak ellenálló képességét kellett javítani, de mindenekelőtt hatékony szanalási mechanizmusokat kiépíteni. Létrejött az átmeneti szanalási keret eszközszerkezete (GLF, EFSF, EFSK), majd az állandó Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM). Viták után az EKB is lépéseket tett az államkötvénypiacra nehezedő nyomás enyhítése érdekében.

Ezek az intézkedések is felvetettek olyan intézményi kérdéseket, mint hogy a piacok megnyugtathatóságához szükséges gyors és látványos fellépésre az állam- és kormányfők képesek, miközben az Európai Tanács nem részese az Unió klasszikus jogalkotási folyamatának. Korábban nem kezelt kérdés volt, hogy egy euróövezeti tagállam fordulhat-e közvetlenül IMF-segítségért, ha monetáris függetlenségét már a GMU keretein belül közösen gyakorolja a többi tagállammal. Végül, mint arra a bővítés résznél még kitérünk, a bajba jutott tagállamoknak nyújtandó segítség nemcsak belpolitikai nehézséget okozott az euróövezet tagállamainak, de az akkor „újonc” Szlovákia kormánya bele is bukott a kérdésbe.

A válságkezelés másik területe a rendszerszintű helyreállítás volt. Ennek keretében megerősítették a fiskális felügyeleti keretrendszert, és egyben ki is szélesítették a horizontját, hogy hatékonyabban lehessen felderíteni a tagállamokat fenyegető makrogazdasági kihívásokat. Növelni kellett a növekedést elősegítő nemzeti strukturális reformok és gazdaságpolitikai intézkedések koordinációját. Általánosabban javítani kellett az eurózóna kormányzását. Ekkor jött létre az európai szemeszter ciklusa, a „Hatos” és „Kettes” jogszabálysomag, Euró Plusz Paktum és a stabilitási szerződés (‘Fiscal Compact’ / TSCG). Az elfogadott intézkedéseket részletesebben az 1. melléklet tartalmazza (NÉMETH-TÓTH 2012, 26.).

Az így kialakult rendszer alkalmasnak bizonyult a problémák közvetlen kezelésére, azonban az alkalmazott jogi eszközök meglehetősen heterogén képet mutattak. Ennek oka lehetett az, hogy gyakran a lehető leggyorsabb megoldást kellett keresni. Másrészt úgy kellett az új együttműködési formákat megtalálni, hogy ne történjen alapvető elmozdulás föderalista modell felé (mivel ilyenről nem volt konszenzus). Az EU-Szerződések

módosítása pedig mind időigényessége, mind politikai kockázata miatt ki volt zárva. Vagy általánosabban, a cél a piacok megnyugtatóra már alkalmas szigor létrehozása úgy, hogy közben „az európaiak többsége arra vár, hogy véget érjen a válság, de anélkül, hogy az integráció elmélyítése bekövetkezne” (MOLDICZ 2012, 52.). A válságkezelés eredményeit értékelve többen úgy vélték, hogy „az euróövezet válsága feltehetően addig megmarad, amíg nincs döntés a Gazdasági és Monetáris Unió valódi befejezéséről” (WYPLOS 2010, 33.).

4. A valódi GMU felé

Mint látjuk, a válságkezelés fejleményeinek konszolidálására és a GMU végleges elmélyítésére jelentős igény jelentkezett. Szakaszhatárnak azt a jelentést gondoljuk, amelyre a *Négy elnök jelentése* néven hivatkoznak leggyakrabban (ROMPUY 2012). Az intézményközi együttműködés problémáját a bevont szerzők személye oldja meg, az Európai Tanács, a Bizottság, az EKB és az Eurogroup elnökei együtt jegyzik a tervezetet. A tervezet rendszerezi a végleges szabályozáshoz vezető lépéseket, beleértve azokat is, amelyekhez az EU-Szerződés módosítása szükséges. Négy csoportra ('building blocs') bontva tárgyalják a teendőket. Az integrált pénzügyi keretrendszer és bankunió, az integrált költségvetési keretrendszer és az integrált gazdaságpolitikai keretrendszer szektorális csoportjainak a demokratikus legitimációt és elszámoltathatóságot biztosító intézkedések adnának megbízható alapokat. A tervezet jelentősége, hogy kitűzi a további építkezés irányait, és bemutatja annak szükséges lépéseit. A tervezetben megjelenő feladatok végrehajtása megkezdődött. Az azóta eltelt időben azonban, részben a válság utáni normalizációnak köszönhetően, már nem a valódi GMU áll az európai politika homlokterében. Mint látni fogjuk, a kérdések belesimultak az EU előtt álló további kihívások (például brexit, migráció stb.) közé és az Európai Parlamenti választásokat megelőző viták egyik vitapontjává váltak.

Az elmélyítés értékelése és a következő összefoglalása az *Öt elnök jelentése* (JUNCKER 2015), amely a *Négy elnök jelentése* óta elvégzett munka alapján időrenddel ellátott javaslatot tesz a még hátralévő feladatok elvégzésére. Fontos fejlemény, hogy a dokumentumot már az EP elnöke is jegyzi, így az EU jogalkotási háromszöge minden intézményének támogatását feltételezhetjük a terv mögött, ami eljárási szempontból nagyon fontos fejlemény. A dokumentum, elemezve az elmélyített, valódi és méltányos GMU természetét, tovább folytatja a négy építőelem megközelítését. Ezek a konvergencia, prosperitás és szociális kohézió a gazdasági unióban, integrált pénzügyek és integrált gazdaság a pénzügyi unióban és integrált és jól megalapozott fiskális politika a fiskális unióban. Az első három intézkedéscsoportot itt is a demokratikus elszámoltathatóságot, legitimitást és az intézmények megerősítését célzó horizontális elem támasztja alá. A dokumentum mellékletei részletes úttervet adnak a GMU kiteljesítéséhez vezető feladatokhoz, integráltabb kereteket az európai szemeszternek és a tanácsadó Európai Fiskális Testületnek.

Az *Öt elnök jelentése* alapján készül el az Európai Bizottság 2017. május 31-i vitanyaga (*Reflexiók dokumentum*), a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) fejlődésének

lehetséges módozatairól (European Commission 2017b). Itt a Bizottság már kétütemű menetrendet fogalmaz meg a 2025-ig teendő lépésekről, összhangban az európai intézmények működési ciklusainak megfelelően. 2019-ig, vagyis a jelenlegi EP- és bizottsági terminus végéig, a már folyamatban lévő kezdeményezéseket kellene kiteljesíteni, a harmonizációs feladatokat befejezni. Az ambiciózusabb reformszándékokra ugyanakkor már a második szakaszban, az új EP és Bizottság vezetésével kerülne sor, 2025-ig. A továbbhaladás lehetséges irányait három kiemelt területre osztja fel, nem függetlenül a korábbi csoportosítástól – a valódi pénzügyi unió megvalósítása, az integrált gazdasági és költségvetési unió megvalósítása, illetve a demokratikus elszámoltathatóság és az euróövezeti intézmények megerősítése.

5. A továbblépés kilátásai

Az Európai Bizottság javaslatai azonban csak akkor válhatnak jogalkotási eredményé, ha az EP és a Tanács átveszi és megalkotja a szükséges jogszabályokat. Azt, hogy mennyire váltak a „reflexiós dokumentum” célkitűzései a Tanács – és így a tagállamok által is – elérni kívánt céllá, a tanácsi elnökségek programjában lehet tetten érni. Ha itt is megtaláljuk ezeket a célokat, feltételezhetjük, hogy meg fognak jelenni a jogalkotásban is. Jelen cikk elkészültekor, Észtország, Bulgária és Ausztria triója adja a Tanács elnökségét. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett elnökségi triók közös programot is kidolgoznak. A jelenlegi trió közös programja (Trio Programme 2017) értelmében a három elnökség folytatni kívánja az elmélyítési folyamat megvitátását, beleértve a bankunió befejezését és a tőkepiaci unió munkálatainak felgyorsítását. Prioritásként három területet jelölnek meg. Az első a GMU elmélyítéséről szóló vita folytatása, fenntartva az EU és a belső piac egységességét. Ezt követi a bankszektor fennmaradt sérülékenységének kezelése, azaz a bankunió kialakításának befejezése és konszolidálása. Harmadikként pedig a tőkepiaci unió kiépítését célzó akcióterv tartalmának gyakorlatba történő átültetését jelölik meg. Ez utóbbi által a bankszektor képessé válna a pénzügyi eszközök jelenleginél szélesebb mixét biztosítani a reálgazdaság számára.

A trió egyes elnökségeit vizsgálva feltehetjük, hogy a két euróövezeti tagállam tervezi a valódi GMU megvalósításával kapcsolatos feladatok kivitelezését. A kettő közül is az észt elnökség tűnt ambiciózusnak ezen a területen. Talán az EP-választások közeledtével egyre kisebb hangsúlyt kapnak a technikai, gyakorlati kihívások – és egyre nagyobb a politikaiak. De lehet, hogy az új euróövezeti tagállam nagyobb lelkesedéssel vágott bele a feladatba. Mindenesetre a Tanács – 2017. július 1-jétől kezdődött – soros észt elnökségének programja (*Programme of the Estonian Presidency of the Council of the European Union* 2017) a trió programnak megfelelően tartalmazza a GMU mélyítésével kapcsolatos célokat. Megtalálhatjuk a Gazdasági és Monetáris Unió megerősítésének folytatását, a bankunió kiteljesítését és a tőkepiaci unió fél éves felülvizsgálata kapcsán kidolgozandó új célkitűzéseket és lépéseket. Ezen túlmenően elnökségi dokumentumot terveztek a szociális és a gazdasági konvergencia megerősítéséről, a pénzügyi sebezhetőség kezeléséről és a stabilizációs kapacitások növeléséről, amelyet

a 2017. szeptemberi informális gazdasági és pénzügyminiszteri (ECOFIN) tanácsülés elé terjesztettek be.

Ezzel szemben az osztrák elnökség programja (*Programme of the Austrian Presidency* 2018, 25–28.) csak a tanácsi formációkat taglaló részben, az ECOFIN célkitűzései között jeleníti meg a GMU-val kapcsolatos teendőket, hangsúlyozva a már elért eredményeket. Pontosabban megállapítva, hogy jelentős előrehaladás történt a makrogazdasági és strukturális gyengeségek kezelése terén csakhogy, mint a GMU megerősítésével, de maradtak kihívások. A kihívások felsorolásánál visszaköszön a *Trio program* nyelvezete, amennyiben ezek között találjuk a bankunió kialakításának befejezését és a tőkepiaci unió továbbfejlesztését. Megjelenik ugyanakkor a gazdaságpolitikai koordináció mélyítése és erősítése, az adózás hatékonyságának és méltányosságának javítása.

Ezek a dokumentumok hasznos információkat adnak arról, hogy milyen irányba és milyen ütemben haladt, haladhat előre az a jogalkotási munka, amely a válságkezeléshez szükséges intézkedések megalkotásából fejlődött ki. Ezek azonban már korábban elhatározott célok jogi megvalósítását jelentik. Ahhoz, hogy a GMU elmélyítésének további lehetőségeit felmérhessük, ki kell tekintenünk az ezzel vonatkozó politikai nyilatkozatokra is. Ezek közül kiemelendő Macron elnök Sorbonne-on tartott beszéde, amelyben megfogalmazta az euróövezet jövőjére vonatkozó javaslatait. Már választási kampányában is hangsúlyosan jelentek meg az európolitika témái, megválasztása után pedig határozott elképzeléseket fogalmazott meg az integráció dinamikájának növelésére és a német–francia tengely vezető szerepének újjáélesztésére. A vita nyilvánossá tételével továbbá kívánja erősíteni annak állampolgári támogatottságát. Az elképzelések sikere sokban függ a német fél reakcióitól és az EP-választások eredményeitől, de ha a kiindulópontokat kívánjuk felmérni, jó támpontokat jelentenek az elnöki javaslatok.

Az elképzelések egyik vezető gondolata, hogy a hosszú távú európai gazdasági hatalom csak az egységes valuta köré épülhet. A közös fellépéshez, mint arra Macron (2017) rámutatott, a német és francia célok összeegyeztetésén keresztül vezet az út. Ugyanakkor „a pénzügyi transzferek növelése a német fél számára tabu, míg a franciák számára a szerződés rendelkezéseinek módosítása”. Macron véleménye szerint, ha valóban erős Európát akarunk, mindkettőnek változnia kell. Kombinálni kell a költségvetési szolidaritást a megnövelt felelősséggel, illetve első lépésként meg kell kezdeni a vonatkozó uniós szabályok ilyen irányú reformját. A reformok eredményeként a közös költségvetés közös, uniós szintű „miniszter” politikai irányítása és az EP szigorú ellenőrzése alá kerülne.

A gyakorlatban a beszédet megelőző várakozáshoz képest annak csak kisebb része foglalkozott a GMU kérdéseivel. Ennek oka feltehetően az volt, hogy két nappal követte a német parlamenti választásokat, amelyek eredménye hosszas koalíciós egyeztetéseket vetített előre. Végleges formájában ugyan felvetette a közös költségvetés kérdését, de a javasolt méretnövelés (meglévő társasági adókból) és annak időkerete (majd ha elfogadják a harmonizált társasági adóalapról szóló bizottsági javaslatot) hosszú és visszafogott eljárást sejtetett.

Az GMU elmélyítése melletti kiállás azonban nem csak a tagállamok részéről tapasztalható. Az idézett elnöki beszéd másnapján 15 vezető francia és német közgazdász közös tanulmányban (BÉNASSY-QUÉRÉ et al. 2017) tette közzé nézeteit a továbblépéshez

szükséges francia–német kompromisszumról.⁶ Ebben a szerzők a válságból való kilépés sérülékenységének három okát azonosítják: a stabilizáció túlságosan az EKB tevékenységére épül, azt továbbra is fenyegetik a válság örökségei, és hogy a tagállamok szintjén maradt eszközök tompák és kevésbé hatékonyak. A megoldás, szerintük, egy olyan német–francia kompromisszum, amely túlmegy a mindennapi alkukon, ugyanakkor nem kell elmennie teljes fiskális unióig. A tagállamoknak ki kell terjeszteniük a megoldás keresését a fiskális kérdéseken túlra is, és komoly, akár szabályozási, lépéseket kell tenni a válság örökségének felszámolására. Végül, véleményük szerint, az EU két legfontosabb gazdaságának fel kell adnia hagyományos pozícióját. Németországnak bele kellene egyeznie a nagyobb kockázat megosztásba az euróövezeten belül, míg Franciaországnak el kell fogadnia a nagyobb piaci fegyelmet.

A GMU elmélyítését célzó erőfeszítések akkor válhatnak belátható időn belül közös szabállyá, ha a Európai Bizottság, a Tanács (tagállamok) és az EP között egyetértés van a továbblépés szükségességéről és üteméről. A tagállami elkötelezettség egyik példája Macron elnök beszéde. Ezzel párhuzamosan a Bizottság részéről is tetten érhető a folyamat támogatása. Juncker (2017) az Unió helyzetéről szóló beszédében hangsúlyozta, hogy „az euróövezet ma ellenállóbb, mint az utóbbi tíz évben bármikor. [...] A gazdasági és monetáris uniónk alapjait úgy megerősítettük, hogy egységes valutánkat képesek vagyunk megvédeni jó és rossz időkben egyaránt, anélkül, hogy külső segítségre szorulnánk.” Ez azonban csak az alap. A cél, a GMU eredeti szándékainak megfelelően, a közös fizetőeszköz bevezetése minden tagállamban. Hiszen „ha azt akarjuk, hogy az euró egységesítse, és ne megossza kontinensünket, akkor többnek kell lennie, mint egy kiválasztott országcsoporthoz pénznemének. Az euró rendeltetése, hogy az Európai Unió egészének egységes pénzneme legyen.” Ez azonban nem kivitelezhető gyakorlati felkészülés nélkül. Ennek érdekében javaslatot is tett egy eurócsatlakozási eszköz létrehozására, amely „technikai, sőt, akár pénzügyi segítséget is nyújthat”. Az eszköz helye azonban a közös költségvetésen belül lenne. Ezzel párhuzamosan, a stabilitás érdekében, ugyanilyen fontos a bankunió kiteljesítése. Annak érdekében, hogy a válságkezelés különféle intézkedései bekerüljenek az EU-Szerződések keretei közé, Juncker is felvetette, hogy a jelenleg kormányközi alapon működő Európai Stabilitási Mechanizmust (ESM) fokozatosan alakuljon Európai Monetáris Alappá (EMF), és illeszkedjen be az uniós jog keretei közé. Az intézményi újításokat illetően ő is szükségesnek látta, hogy a Bizottság mindenkor gazdasági és pénzügyekért felelős tagja egyben az eurózóna pénzügyminisztere is legyen, aki elnökölné az Eurócsoporthoz üléseit is. A demokratikus ellenőrzés megteremtése érdekében ez a közös pénzügyminiszter az EP felé is elszámoltatható lenne. Az egység fenntartása érdekében és a közös valuta teljes körű bevezetése igényének megfelelően elutasította a különálló euróövezeti parlament ötletét, és hangsúlyozza, az euróövezet parlamentje az Európai Parlament. A monetáris és fiskális intézkedéseket a szociális jogok európai pillére kialakításának kell kísérnie, amely a göteborgi csúccsal meg is kezdődött.

⁶ A szöveg rövidített francia, illetve német változata egy időben jelent meg a *Le Monde* és a *Frankfurter Allgemeine Zeitung* napilapban.

A fentebb ismertetett erőfeszítéseknek túl kell mutatniuk a jelenlegi parlamenti és bizottsági cikluson. A jövő feladatait előkészítendő, az Európai Tanács elnöke összeállította az EP-választásokig megteendő feladatok ütemtervét (Tusk 2017). Ez olyan konkrét munkaprogram, amely az Európai Unió előtt álló legfontosabb politikai kihívások megoldását és az EU politikai prioritásainak megvalósítását hivatott elősegíteni. Célja, hogy a legmagasabb szinten szülessen megoldás a leginkább vitatott kérdésekre, ideértve az euróövezet reformját és az EU jövőbeli finanszírozását is. Az ütemterv azzal az igénnyel készült, hogy a legnehezebb kérdésekre is úgy lehessen megoldást találni, hogy közben az EU egysége ne sérüljön. A terv szerint 2017 őszén informális szociális csúcs (november 17., Göteborg) és decemberében a GMU és a bankunió kérdéseivel foglalkozó Európai Tanács készítette elő a munkát. Ezt követően, a 2018. június 28–29-i EiT döntött a konkrét reformokról, amelyeket a 2019. március 21–22-i EiT helyzetfelmérése és szükség esetén további döntései követnek. A folyamat befejezése, minden feladatra vonatkozóan, a 2019. május 9-i nagyszabású informális csúcs lenne, amely útjára bocsátaná a 2019–2024 időszakra javasolt feladatokat tartalmazó *Stratégiai agendát*.

A folyamat első lépéseként az euróövezeti csúcs helyzetértékelésében⁷ úgy találta, hogy a „Tanácsban megállapodás született a banki csomagról, amivel lehetővé válik, hogy a társjogalkotók az általános egyensúly megtartásával még az év vége előtt elfogadják azt”. A 2016. évi ütemtervben kitűzött célokat tekintve az akcióterv minden elemét és azok megfelelő sorrendjét figyelembe véve „meg kell kezdeni egy olyan ütemterv kidolgozását, amelynek alapján elindulhatnak az európai betétbiztosítási rendszerrel kapcsolatos politikai tárgyalások”. Az euróövezeti tagállamok egyetértettek abban, hogy „meg fogják erősíteni az Európai Stabilitási Mechanizmust, amely az Egységes Szanálási Alap közös védőhálóját biztosítani fogja”. Továbbá 2018. decemberig ki fogják dolgozni ennek működési kereteit, és akkor meg fognak állapodni az ESM továbbfejlesztésének kereteiről is.

6. Az euróövezet bővülése

A fentiekben azt követhettük végig, milyen lépések történtek a globális gazdasági és pénzügyi válság kezelésére és a GMU szilárdabbá, elmélyültebbé tétele érdekében. Amint arra jelen cikk elején is utaltunk, az európai monetáris integráció megalkotói szándéka szerint annak a teljes unióra ki kellene terjednie. Ezt az elgondolást ismételte meg Jean-Claude Juncker is, korábban említett 2017-es beszédében. A szerződés 3. (4) cikke ezt úgy fogalmazza meg, hogy az Unió gazdasági és monetáris uniót hoz létre, amelynek fizetőeszköze az euró. Természetesen a tagállamoknak az euró bevezetéséhez teljesíteni kell(ene) a maastrichti kritériumokat. Így a GMU-csatlakozás részben politikai döntés, részben a feltételek teljesítésének kérdése. Az átmeneti helyzetre a 139. (1) cikk ad útmutatást, amely szerint azoknak a tagállamoknak a megjelölése, amelyek vonatko-

⁷ Lásd www.consilium.europa.eu/media/36030/29-euro-summit-statement-hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 04.)

zásában a Tanács nem határozott úgy, hogy teljesítik az euró bevezetéséhez szükséges feltételeket, a továbbiakban „eltéréssel rendelkező tagállam”. Mivel azonban a csatlakozás, alkalmasság esetén, kötelessége minden tagállamnak, a Bizottság és az Európai Központi Bank legalább két évente egyszer, illetve valamely eltéréssel rendelkező tagállam kérelmére jelentést tesz a Tanácsnak az eltéréssel rendelkező tagállamok által a gazdasági és monetáris unió megvalósítására vonatkozó kötelezettségeik teljesítésében megtett előrehaladásról [140. (1) cikk]. Alkalmasság esetén elkezdődhet a csatlakozási folyamat. Eljárási szempontból a Tanács határoz arról (a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és az Európai Tanácsban folytatott vitát követően), hogy mely eltéréssel rendelkező tagállamok teljesítik a szükséges feltételeket, és az érintett tagállamokra vonatkozó eltérést megszünteti [140. cikk (2)]. Amint azt a 2. melléklet mutatja, a csatlakozásra alkalmas tagállamról, amely korábban már belépett az ERM II rendszerébe, előbb a Bizottság és az EKB készít jelentést, ezt követi az EP határozata, míg a végleges döntés és az átváltási árfolyam a Tanács hatásköre, amelyet gazdasági és pénzügyminiszteri formációban hoz meg. Ezt követheti az euró gyakorlati bevezetése. Erre a kezdetekben eltervezett, fél évesről két hónapossá rövidülő, úgynevezett „madridi forgatókönyv” helyett a legutóbbi esetekben már a kéthetes, ‘bing bang’ átmenettel kerül sor.

Mit jelentett ez a gyakorlatban? A monetáris integráció, mint arra korábban is kitértünk, már a kezdetektől kompromisszumokra kényszerült. Az Egyesült Királyság nem is akart csatlakozni a projekthez, a dán választók pedig csak a kötelező GMU-csatlakozás nélkül voltak hajlandók elfogadni a Maastrichti Szerződést. Itt kell megjegyezni, hogy a GMU-t illetően is új helyzetet teremt a brexit, hiszen a nagyobb, mentességgel rendelkező tagállam kiválik, miközben a kisebbik valutája 1999 óta csak szigorú sávon belül tér el az eurótól. A többi tagállam, kettő kivételével, alkalmasnak minősült a csatlakozásra. Ehhez esetenként rendkívüli intézkedéseket kellett hozniuk, mint például az olasz euróbevezetési különadó, de a Maastrichti Szerződés utáni optimista időszakban ez nem ütközött ellenállásba. Az árfolyamrögzítés és készpénz bevezetése közötti időszakban teljesítette a feltételeket Görögország, így tekinthetjük ezt az első bővülési hullámnak is. Még akkor is, ha a görög erőfeszítésekről később kiderült, hogy azok közé meg nem engedett elemek is keveredtek. Svédország, alkalmassága esetén, szintén köteles lenne bevezetni az eurót. A 2003-ban tartott népszavazás azonban elutasította a közös fizetőeszközt. Az ellentmondás feloldásának egyelőre egyetlen módja, hogy a svéd jogi környezet kisebb hiányosságainak fenntartásával Svédország formálisan alkalmatlan a GMU-tagságra. Így 2002. január 1-jén 12 tagállamban kezdődött meg az euró készpénzként való bevezetése.

Az EU 2004-es és 2007-es bővítésével kisebbségbe kerültek az eurót fizetőeszközként használó tagállamok, ami kezdeti szándékokkal ellentétes változás volt. A 2009-ben kezdődő globális gazdasági és pénzügyi válság kitörésével, amint fentebb jeleztük, pedig nem a GMU kibővülése, de a bajba jutott tagállamok kilépése, sőt esetleg a teljes euróövezet dezintegrációja is felmerült. Ennek ellenére a valós folyamatok éppen ellenkező irányba mutattak. A válságba jutott tagállamok sem „vezették ki” a közös fizetőeszközt, sőt újabb és újabb tagállamok csatlakoztak az euróövezethez. Ennek ütemét a 2. melléklet

mutatja meg. Szlovénia 2007-ben, vagyis ERM II tagsága rögtön az EU-tagságot követő legrövidebb időn belül elkezdődött. A következő évben Ciprus és Málta következett, majd 2009-ben Szlovákia. A folyamat a balti államokkal folytatódott, Észtország 2011-ben, Lettország 2014-ben, míg Litvánia 2015-ben vezette be az eurót. Ezekről az országokról elmondható, hogy a legutóbbi bővítés kisebb gazdaságai. Esetükben az integráció belső köréhez való gyors csatlakozás gazdasági-politikai irányválasztásuk tartós megerősítését is szolgálta. A kontinentális tagállamok mind az 1990-es években, korábbi állami kereteikből függetlenül bevezetett fizetőeszközüket váltották a közösre, így polgáraik szubjektív ellenállása is kisebb lehetett. Ugyanakkor nem becsülhetjük le gazdasági teljesítményüket, ami elengedhetetlen volt a GMU-alkalmasság megteremtéséhez.

A fennmaradó országcsoporthoz két részre bontható. Bulgária (mint cikkünk elején utaltunk rá), Románia és Horvátország célként tekint a belátható időn belüli euróbevezetésre, azonban arra nem alkalmasak még minden szempontból. Esetükben továbbá az EU legkevésbé fejlett tagállamairól van szó, így felmerülhet az az érvelés, hogy aspirációikat gazdaságuk megerősítésének kellene megelőznie. A másik csoportot a három visegrádi ország (Csehország, Lengyelország, Magyarország) alkotja, amelyek önmagukban is nagyobb gazdaságok, és a korábbi, integrációs éllovas státuszukkal ellentétben ma a további elmélyítéssel szemben aggályokat megfogalmazó állásponton vannak.

Mindez a maastrichti kritériumok nyelvére lefordítva annyit jelent, amint azt a 3. melléklet is mutatja, hogy a 2018-as (kétévente esedékes) konvergenciajelentés szerint pillanatnyilag nincs alkalmas jelölt a közös fizetőeszköz bevezetésére. Ugyanakkor Bulgária és Horvátország csak a jogi és az árfolyam-kritérium esetében nem teljesíti a feltételeket. A jogi környezet maradéktalan megteremtése azonban, ahogy erre már utaltunk, technikailag gyorsan megvalósítható feladat is lehet adott esetben. Ha tekintetbe vesszük, hogy a bolgár leva árfolyama 1999 óta szigorúan a német márkához, majd az euróhoz kötött, illetve a horvát kuna is hosszabb ideje tartja az euróhoz viszonyított árfolyamát, az ERM II-tagság sem tűnik lehetetlennek. A bővítéssel – és konkrétan Bulgária esetével – kapcsolatban azonban felmerül, hogy olyan további tényezőket is figyelembe kellene venni, mint a korrupció vagy az ország lemaradása az euróövezet tagállamaitól. Ezekre azonban szerződéses előírás nincs, így ehelyütt nem is vizsgáljuk a kérdést. A csatlakozást célként kezelő harmadik ország, Románia esetében a kép egészen más, a jelentés szerint egyetlen kritériumot sem képes jelenleg teljesíteni. Svédország helyzete sajátos, a jogi kritérium szerinti elégtelensége megfelelő ürügy a távolmaradásra. A három visegrádi ország jelenleg csak két-két feltételnek felel meg. A közpénzügyi állapotuk megfelelő, hiszen különben túlzott hiány eljárása alá kerülnének, de az adatok alapján nem törekednek különösebben eurókész állapotba kerülni.

A fentieknek köszönhetően a tagállamok, amelyeknek fizetőeszköze az euró, ismét többséget alkotnak az unió tagállamai között. Ahhoz azonban, hogy ennek a kibővülésnek az eredményességét megítélhessük, meg kell vizsgálnunk az eurót újonnan bevezető tagállamok gazdasági teljesítményét is, képesek-e csatlakozásuk után is fenntartani a belépési feltételek teljesítését.

7. Az euróövezetbe csatlakozó tagállamok teljesítménye

A bővítés időrendjén és a további csatlakozási kilátásokon túl érdemes kitekinteni arra is, hogy a közös fizetőeszközt bevezető újabb tagállamok mennyire illeszkednek be az euróövezet korábbi tagjai közé. Természetesen ez a téma túllép e tanulmány terjedelmén, és jelen kötet szerzői is kifejtették az eurót használó tagállamok gazdasági teljesítményéről alkotott véleményüket. Ezért e helyütt csak három szempontot említünk meg, illusztrálva a csatlakozók teljesítményét. Ha megnézzük, hogy a vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP hogyan alakul az egyes országokban, a következő képet kapjuk, amint azt az Eurostat adataiból összeállított 4. melléklet (Eurostat 2018) is mutatja. A később csatlakozó országok teljesítményük alapján ma nem alkotnak egységes „üldözőbolyt”, bár mind az EU és az euróövezet átlaga alatt vannak. Málta Olaszországgal áll egy szinten, és megelőzi Spanyolországot, Szlovénia és Ciprus megelőzik Portugáliát. Litvánia, Észtország és Szlovákia nagyjából egységes csoportot alkot, megelőzve Magyarországot és Lengyelországot és a leggyengébb eurót használó tagállamot, Görögországot. A legalacsonyabb GDP/fő értéket az euróövezetben Lettország mutatja, őt követi a fentebb bevezetéspártinak mondott horvát, román, bolgár trió. Vagyis az eurót bevezetők, bár alacsonyabb szintről indultak, nem szakadnak le az övezet régebbi tagállamaitól, és megelőznek eurót nem használó tagállamokat is.

A pillanatfelvétel mellett a fejlődés folyamatát is érdemes nyomon követni, még ha csak egy aspektusból is. Ha a csatlakozó államok GDP-növekedési eredményeit és kilátásait vetjük össze egymással és az euróövezet átlagával (European Commission 2018), amint az 5. mellékletben látható, szintén az integráció hatékonyságát alátámasztó képet kapunk. Néhány kilengéstől eltekintve az országcsoport fejlődési üteme konvergál, hasonló mintázatot mutat az övezet egészével, de annál magasabb szinten, ami a felzárkózás szempontjából lényeges tényező. Ezeknek az idősoroknak az elemzése természetesen sokkal több részlet bemutatására is alkalmas lehet, célunk annak illusztrálása, hogy az euróbevezetés hatásaiban a várthoz hasonló eredményeket hozott.

További szempont bemutatásával kívánjuk még illusztrálni a fentebb körüljárt kérdéskört. A maastrichti kritériumok teljesítése után a fontos kérdés minden bizonnyal fennmarad: az adott állam képes-e tartósan fenntartani a szilárd költségvetési politikát, vagy csak a célszalag eléréséig volt képes erre a teljesítményre? A GMU stabilitása érdekében ugyanakkor létkérdés a fenntartható teljesítmény. A Bizottság, az európai szemeszter keretében, évente értékeli az euróövezet tagállamainak nemzeti költségvetéseit. A 2017-es jelentés (European Commission 2017a) alapján hat tagállam felelt meg teljes mértékben a szabályoknak, és ezek között találjuk Lettországot és Litvániát. Őt további tagállam nagymértékben megfelelt az előírásoknak, de fennáll a veszély közép-távú költségvetési céltól (MTO) való eltérés. Ebben a csoportban találjuk Észtországot, Ciprust, Máltát és Szlovákiát. Az ennél rosszabban teljesítő tagállamok esetében fennáll annak a valószínűsége, hogy nem teljesítik a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNE) előírásait. Ez a helyzet Szlovéniával és további négy tagállammal. További két tagállam (Franciaország és Spanyolország) pedig túlzott hiány eljárása alatt állt. Görögországot, mint programországot, nem vizsgálta a jelentés. Amint látjuk, ebben az esetben is

illeszkednek az új csatlakozók a teljes sokaságba. Sőt, egy kivételével, képesek voltak vagy kis kiigazítással képesek lehettek a költségvetést illető kötelezettségeik sikeres fenntartására.

8. Az euró bevezetésének egyes problémái

Végezetül az euró bevezetése körül tapasztalt néhány problémát említünk meg. Az induláskor mindenki által tapasztalt nehézségek (például lehetséges inflációs hatás) mellett a később csatlakozóknak speciális nehézségekkel is szembe kellett nézniük. Az alábbi példák között vannak egyéniek és általánosabb érvényűek, de mindegyik tanulsággal szolgálhat a későbbi csatlakozóknak. Litvánia 2004-ben már csatlakozott az ERM II-höz, és euróbevezetési céldátuma eredetileg 2007. január 1-je volt. A maastrichti kritériumok teljesítését vizsgálva a Bizottság és az EKB 2006 tavaszán úgy találta, hogy míg négy esetben sikeres a litván felkészülés, az árstabilitás 2,7%-os értéke meghaladja az (akkor érvényes) 2,6%-os szintet, így nem javasolták megváltoztatni Litvánia „derogációval rendelkező tagállam” státuszát. A döntést követően vita bontakozott ki, hogy valóban az árstabilitás volt-e az elutasítás oka vagy „túl szegénynek” találták Litvániát, és így túl korainak a csatlakozását. A felkészülés nehézségeit és a döntés politikai érzékenységét jól mutatja, hogy bár a litván kormány új konvergenciatervet állított össze és új céldátumot tűzött ki, az infláció 2008-ra 12% fölé emelkedett, és a kormány is elvesztette hivatalát. Az euró bevezetésére végül 2014 nyarán alkalmasnak találták az országot. A gazdaság erejére vonatkozó aggodalmak kérdése azonban visszatérni látszik a bolgár euróbevezetés kapcsán.

A kritériumoknak történő megfelelés – az erős politikai elkötelezettség mellett – jelentős áldozatokat kívánhat meg a gazdaságtól. Lettország 2008 és 2009 folyamán jelentős válságon esett át, 10%-nál nagyobb GDP-csökkenéssel, elérve az EU egyik legmagasabb munkanélküliségi mutatóját. A válság kezelésekor ugyanakkor, tekintettel az euró bevezetésére vonatkozó céljaikra, nem vették igénybe a leértékelés eszközét. Ez ugyan rövid távon nehezítette a kilábalást, 2010-re mégis sikerült növekvő pályára állni, és 2014-ben bevezetni az eurót. Az árfolyam-kritérium sajátos dilemmát jelentett a szlovák felkészülés esetében is. A Dzurinda-kormány, hogy a közelgő választásokon várható esetleges politikai hangsúlyváltást megelőzze, a tervezetnél egy évvel korábban beléptette a koronát az ERM II rendszerébe. Mivel az euró bevezetése népszerű cél volt, a Fico-kormány nem hagyta el az átváltási mechanizmust, azonban két alkalommal is felértékelte a koronát, hogy a belépési árfolyam jobban megfeleljen gazdasági céljainak. Ez pedig rámutat arra a tényre is, hogy az ERM II szabályainak megfelelő stabilitás csak a leértékelést zárja ki, a felértékelésre lehetőség van a referenciaidőszakban is. Szlovákia euróövezeti tagsága további érdekes tanulsággal szolgált. A 2004-ben csatlakozott országok rendszerint az EU „szegényebb” tagjaiként gondolnak magukra. 2011-ben azonban a görög válságkezelés szükségessé tette az euróövezeti tagállamok, így Szlovákia, pénzügyi hozzájárulását. Az új, szokatlan helyzet olyan politikai vitákat váltott ki az „euróújonc” ország politikai életében, amelyek megbuktatták a Radičová-kormányt, és új választásokhoz vezettek.

Sokkal gyakorlatiasabb, de a mindennapi használatot és a polgárok érzékenységet is érintő kérdés az euró írásmódja. A konszenzusos, mindenütt egyformán használható elnevezésnek indult „euro”-t több nyelvben az eredetitől eltérő módon kell leírni (például magyar: euró; lett: eiro; máltai: ewro). Az uniós jog hatályos értelmezése szerint azonban a latin ábécét használó tagállamok egységes írásmódot (*euro*) kell hogy alkalmazzanak. Ennek megfelelően az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank is ezt a változatot követeli meg. A nem latin ábécét alkalmazó tagállamok közül Görögország esetében (*ευρώ*) a Szerződés teszi lehetővé az eltérő használatot, de az nem tér el az eredeti hangalaktól. Bulgária csatlakozása után, hosszas tárgyalások során érte el, hogy fenntarthassa az euró bolgár írásmódját (*евро*), miközben az Európai Központi Bank a bolgár nyelvtani szabályoknak ellentmondó, de a latin betűs írásmódot betűhíven követő *eyro* írásmódot tartotta elfogadhatónak a cirill betűs átírás alkalmazásakor. A gyakorlatban azokban a nyelvekben, ahol ez a kettősség létezik, a két alakot párhuzamosan használják.

Végezetül ki kell térnünk a spontán euróizáció kérdésére is. Az euró nem csak az azt hivatalosan bevezető államok fizetőeszköze. Mint említettük, az euró a világ gazdaság legnagyobb forgalomban lévő készpénzállománya. A román, bolgár és horvát euróbevezetési aspirációkat az a tény is táplálja, hogy gazdaságaikban részben az euróövezetben dolgozó állampolgáraik transzferei, részben az onnan érkező turizmus miatt jelentős mennyiségű euró (készpénz) forog. Így, bár a maastrichti kritériumok alapján nem feltétlenül alkalmasak az euró bevezetésére, azt sok esetben már a gyakorlatban használják. Ez még nyilvánvalóbb a Nyugat-Balkánon, ahol a tagjelölt Montenegró és a hasonló célokkal rendelkező Koszovó egyoldalú lépéssel hivatalos fizetőeszközzé tette az eurót. Ez önmagában nem meggátolható lépés, és az adott történelmi szituációban szükséges volt fizetőeszközt találni a jugoszláv dinár helyére. Mostanára azonban a csatlakozási tárgyalások odáig jutottak Montenegróval, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió fejezetet napirendre került. Nyilván értelmetlen költségekkel járna előírni, hogy a tagjelölt vezessen be saját valutát, hogy azután feladja azt. De az uniós jog megsértése lenne, és aggályos precedenst teremtenie, ha lehetőség lenne a kritériumok teljesítése nélkül bejutni az euróövezetbe. A kérdés egyelőre nyitott.

9. Összegzés

Áttekintésünk kiindulópontja az volt, hogy a Gazdasági és Monetáris Uniót létrehozó alapvető szándék szilárd, a válsághívásoknak ellenálló és az Európai Unió minden tagjára kiterjedő monetáris integráció jöjjön létre, még akkor is, ha ehhez nem elegendő a tagállamok politikai döntése, de gazdasági alkalmasságukat is meg kell teremteniük. Ez a terv a mai napig – előbb politikai kompromisszumok miatt, később a globális gazdasági és pénzügyi válság eseményei miatt – nem teljesedhetett ki. A válság súlyossága miatt sokan az euróövezet szétesésével, a monetáris integráció minőségének romlásával számoltak. A tapasztalatok szerint azonban a rendszer jelentős önkorrekciós képességről tett tanúbizonyságot. Az érintett szereplők megkezdték a válságkezelés heterogén intézkedéshalmazának konszolidációját és a valódi Gazdasági és Monetáris Unió

megvalósítását. A jelek szerint, bár a válság elmúltával látványossága csökkent, a munka halad. Ezzel párhuzamosan az euróövezetbe is újabb tagállamok csatlakoztak. Jelen állapot szerint – bár nem tudjuk, mikor – akár Bulgária is lehet az övezet 20. tagállama.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata* (2010). Elérhető: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_citizenship/consolidated-treaties_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 28.)
- BALÁZS Péter (2017): *Hogyan tovább, Európa?* Budapest, Noran Libro.
- BENCZES István (2018): Az euróövezet válságrendezése a liberális kormánykozás elméletének értelmezésében. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 9. sz. 923–948. DOI: <http://dx.doi.org/10.18414/Ksz.2018.9.923>
- BÉNASSY-QUÉRÉ, Agnès et al. (2017): A resilient Euro needs Franco-German compromise. *Bruegel blog*, 2017. 09. 27. Elérhető: <http://bruegel.org/2017/09/a-resilient-euro-needs-franco-german-compromise/> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)
- 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>
- ECB (2018). *Banknotes and coins circulation*. Elérhető: www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/banknotes+coins/circulation/html/index.en.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
- European Commission (2017b). *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*. COM(2017) 291. 31. 05. 2017. Brussels. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 07. 29.)
- European Commission (2017a). *Communication from the Commission. 2018 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment*. COM(2017) 800 final, Brussels, 22. 11. 2017. Elérhető: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com-2017-800-en.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 01. 10.)
- European Commission (2018a). *Convergence Report 2018. Institutional Paper 078*, May 2018. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip078_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 06. 02.)
- European Commission (2018b). *European Economic Forecast. Institutional Paper, No. 077*. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip077_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 22.)
- Eurostat (2018). *GDP per capita in PPS*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1> (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
- 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 (2019): Bevezetés: tagállami integrációs modellek; Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek. In Halmai Péter szerk.: *Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Budapest, Dialóg Campus, 15–27, 67–142.
- HALMAI Péter (2020a): *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiaja*. Budapest, Akadémiai.

- HALMAI Péter (2020b): A brexit gazdaságtana. In HALMAI Péter szerk.: *A brexit forgatókönyvei és hatásai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft., 83–208.
- HALMAI Péter (2020c): *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
- HETÉNYI Géza (2019): *Többsebességes Európa*. In HALMAI Péter szerk.: *Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Budapest, Dialóg Campus, 249–262.
- JUNCKER, Jean-Claude et al. (2015): *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Brussels, European Commission. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 22.)
- JUNCKER, Jean-Claude (2017): *Az Unió helyzete 2017*. (Előadás, Brüsszel, 2017. szeptember 13.) Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_hu.htm (A letöltés dátuma: 2018. 07. 02.)
- MARJÁN Attila ed. (2014): *European Economic and Monetary Integration*. Budapest, National University of Public Service.
- MACRON, Emmanuel (2017): *Sorbonne speech of Emmanuel Macron*. Elérhető: <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)
- MOLDICZ Csaba (2012): *A változó Európai Unió. Válságról válságra*. Budapest, Typotex.
- NÉMETH Anita – TÓTH Szabolcs (2012): Pillanatfelvétel az európai gazdasági kormányzás reformjáról. *Európai Tükör*, 17. évf. 2. sz. 24–38.
- PISANY-FERRY, Jean (2012): The known unknowns and unknown unknowns of EMU. *Bruegel Policy Contribution*, No. 18. Elérhető: http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pc_2012_18.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 04. 28.)
- Programme of the Austrian Presidency* (2018). Elérhető: www.eu2018.at/agenda-priorities/programme.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 16.)
- Programme of the Estonian Presidency of the Council of the European Union* (2017). Elérhető: www.eu2017.ee/sites/default/files/2017-06/EU2017EE%20Programme_0.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 10. 10.)
- Trio Programme (2017). *Taking forward the Strategic Agenda 18-month Programme of the Council (1 July 2017 – 31 December 2018)*. Elérhető: www.eu2018.at/agenda-priorities/trio-programme.html (A letöltés dátuma: 2018. 10. 20.)
- TUSK, Donald (2017): *Leaders' Agenda*. Elérhető: www.consilium.europa.eu/hu/policies/tal-linn-leaders-agenda/ (A letöltés dátuma: 2018. 07. 16.)
- ROMPUY, Herman van (2012): *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. Brussels, Eurogroup and European Central Bank. Elérhető: www.consilium.europa.eu/media/33785/131201.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)
- WYPLOSZ, Charles (2010): The Eurozone's levitation. In BALDWIN, Richard et al. eds.: *Completing the Eurozone rescue: what more needs to be done?* London, Centre for Economic Policy Research.

Mellékletek

1. melléklet

A gazdasági kormányzás reformja érdekében meghozott intézkedések, 2010–2013

	Publikálás	Elfogadás	Életbe lépés
Európai szemeszter	EiT-következtetések – 2010. 06. 17. COM-javaslat 2010. 06. 30.	ECOFIN – 2010. 09. 07. EiT-megerősítés – 2010. 09. 16.	Jogi értelemben a hatos csomag részeként: 1175/2011/EU rendelet, 2011. 12. 13.
Hatos csomag	COM-javaslat 2010. 09. 29.	ECOFIN 2011. 10. 04.	2011. 12. 13.
Euró plusz paktum	2011. január Francia–német javaslat	EiT – 2011. 03. 24–25.	2011. 03. 25.
Stabilitási szerződés	EiT – 2011. 12. 08–09.	EiT – 2012. 03. 01–02.	2013. 01. 01.
Kettes csomag	COM-javaslat 2011. 11. 23.	ECOFIN 2013. 03. 05.	2013. 05. 30.

Forrás: NÉMETH-TÓTH 2012, 26.

2. melléklet

Az euró bevezetésének gyakorlati forgatókönyvei a később csatlakozott tagállamokban

	Görögország	Szlovénia	Ciprus	Málta
ERM II-tagság	99/01/01	04/06/28	05/05/02	05/05/02
COM-vélemény	00/05/05	06/05/16	07/05/16	07/05/16
EKB-vélemény	00/04/28	06/05/16	07/05/16	07/05/16
EP	00/06/16	06/06/15	07/06/20	07/06/20
Tanács/ECOFIN döntése	00/06/19	06/07/11	07/07/10	07/07/10
Az euró bevezetése	02/01/01	07/01/01	08/01/01	08/01/01
Az áttérés időszaka	02/01/01 – 02/02/28	07/01/01–14	08/01/01–31	08/01/01–31
HL/OJ	2000/427/EK tanácsi határozat; OJ L 167, 19.	2006/495/EK tanácsi határozat; HL L 195, 25.	2007/503/EK tanácsi határozat; HL L 186, 29.	2007/504/EK tanácsi határozat; HL L 186, 32.

	Szlovákia	Észtország	Lettország	Litvánia
ERM II-tagság	05/11/28	04/06/28	05/05/02	04/06/28
COM-vélemény	08/05/07	10/05/12 ⁸	13/06/05	14/06/04 ⁹
EKB-vélemény	08/05/06	10/07/05	13/06/05	14/06/02
EP	08/06/17	10/06/16	13/06/24	14/07/16
Tanács/ECOFIN döntése	08/07/08	10/07/13	13/07/09	14/07/23
Az euró bevezetése	09/01/01	11/01/01	14/01/01	15/01/01?
Az áttérés időszaka	09/01/01–16	11/01/01–14	14/01/01–14	16/01/01–16
HL/OJ	2008/608/EK tanácsi határozat; HL L 195, 24.	2010/416/EU tanácsi határozat; HL L 196, 24.	2013/387/EU tanácsi határozat; HL L 195, 24.	2014/509/EU tanácsi határozat; HL L 228, 29.

Forrás: Európai Bizottság

3. melléklet

Az euróbevezetés kritériumainak való megfelelés helyzete a 2018-as konvergenciajelentés alapján

	Jogi kritérium	Árfolyam-stabilitás ¹⁰	Közpénzügyek (államadósság, hiány)	Árfolyam-kritérium (ERM II)	Hosszú távú kamatláb
Bulgária	–	+	+	–	+
Csehország	–	–	+	–	–
Horvátország	+	+	+	–	+
Magyarország	–	–	+	–	+
Lengyelország	–	+	+	–	–
Románia	–	–	–	–	–
Svédország	–	+	+	–	+

Forrás: European Commission 2018a alapján a szerző szerkesztése

⁸ A COM véleményének a 2010. évi konvergenciajelentésben található ajánlás tekintendő.

⁹ A COM véleményének a 2014. évi konvergenciajelentésben található ajánlás tekintendő.

¹⁰ Ennek értékét 2018 márciusában Ciprus, Finnország és Írország értékei alapján számították ki, és 1,9%. A 2016. évi jelentés esetében 0,7% (Bulgária, Észtország és Szlovénia átlaga).

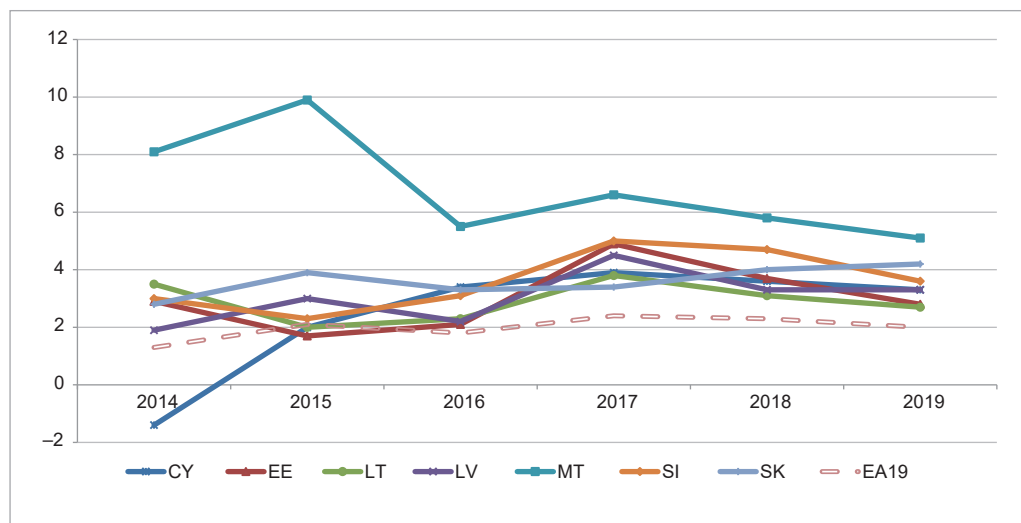
4. melléklet

A vásárlóerő-paritáson mért, egy főre jutó GDP az EU és az euróövezet egyes tagállamaiban, 2017

EU = 100; EA19 = 106					
Az euróövezet új tagállamai		Az euróövezeten kívüli új tagállamok		Az euróövezet régebbi tagállamai	
Málta	96	Csehország	89	Olaszország	96
Szlovénia	85	Lengyelország	70	Spanyolország	92
Ciprus	84	Magyarország	68	Portugália	77
Litvánia	78	Horvátország	61	Görögország	67
Észtország, Szlovákia	77	Románia	63		
Lettország	67	Bulgária	49		

Forrás: Eurostat 2018 alapján a szerző szerkesztése

5. melléklet



Egyes euróövezeti tagállamok GDP-növekedése az Európai Bizottság adatai és előrejelzése alapján (2018. tavaszi gazdasági előrejelzés)

Forrás: European Commission 2018b alapján a szerző szerkesztése