

## A kormányköziség dominanciája az Európai Unió gazdasági válságkezelésében

*Renaud Dehousse professzor előadása a Közép-Európai Egyetemen*

JANCSÓ ANDREA

### *Kivonat*

Az európai pénzügyi válság kirobbanásával és az Európai Közösség iránti bizalom csökkenésével a kormányköziség mint a válságkezelés egyik hatékony eszköze mindinkább előtérbe kerül a tagállami vezetők retorikájában. Az államadósság-kezelés folyamatában a tagállamok az Európai Unió szupranacionális jellegének háttérbe szorításával, kormányközi egyeztetések keretében, illetve kormányközi szerződések megkötésével igyekeznek gyors megoldást találni. A kérdés az, hogy a kormányköziség ilyen formában való megerősödése csak időszakos jellegű lesz-e, vagy inkább az európai döntéshozatali mechanizmus strukturális változásáról van szó. Jelenleg nehéz megítélni, miképpen fog egymáshoz idomulni a döntéshozatali rendszeren belül a döntéshozatal e két formája. Mindazonáltal a tagállamoknak szem előtt kell tartaniuk a közösségi és a nemzeti érdekek hosszú távú összehangolásának követelményét, amely alappillére az egységes és erős Európai Közösség fennmaradásának.

*Kulcsszavak:* Európai Unió, kormányköziség, közösségi módszer, európai pénzügyi válság, államadósság-kezelés, döntéshozatali mechanizmusok

\*

Renaud Dehousse<sup>1</sup> professzor 2011. március 6-án tartott előadást a Közép-Európai Egyetemen. Kétségtelen, hogy a kormányközi szerződés formájában létrejött fiskális paktum egyfajta mérőföldkő az Európai Unió hosszú távú fejlődésében. Immár több mint két évtizede az Európai Unió tagállamai igen erősen vonakodnak attól, hogy megmaradt szuverenitásukról az Unió javára ismét lemondjanak, jelenleg pedig úgy tűnik, hogy a pénzügyi válságkezelés irányítását a nagyobb tagállamok a saját kezükbe vették. Vajon ez azt jelenti, hogy tartós elmozdulás várható egy új, kormányközi Európa irányába? Dehousse professzor előadásában erre kereste a választ.

„A válság hatására az állam- és kormányfők egyre nagyobb felelősséget vállaltak, mert valójában ők voltak egyedül azok, akik döntéshozatali jogot biztosító demokratikus legitimitációval rendelkeztek. Ez az európai integráció keretében csak a kormányközi egyeztetések révén valósulhat majd meg, mert Európának meg kell hoznia a stratégiai és politikai döntéseket.”<sup>2</sup>

Nicolas Sarkozy francia államfő 2011. december 1-jén tartott touloni beszédében ekként figyelmeztetett az európai pénzügyi válság mélységére, amelynek kapcsán egyértelműen kijelentette, hogy csak a kormányközi egyeztetések erősítésével lehet megoldani az eurozóna válságát. Az eurozónán belül eddig megvalósult válságkezelés döntő módon nemzeti keretek között zajlott; így nem meglepő, hogy a lisszaboni

---

<sup>1</sup> Renaud Dehousse professzor a párizsi Science Po Egyetemen tanít, ahol a közösségi jogot és politikatudományt oktat, illetve az Európa Tanulmányok Központját irányítja. Miután befejezte jogi tanulmányait a Liège-i Egyetemen, doktori címet szerzett a firenzei Európai Egyetem Intézetében. Értekezését "Föderalizmus és nemzetközi kapcsolatok" (Fédéralisme and international relations) címmel 1991-ben publikálta. Mielőtt 1999-ben a párizsi Science Po oktatója lett, a Pisai és a Firenzei Egyetemen tanított, ahol ő vezette az Európai Jogi Akadémiát, továbbá vendégoktatóként tevékenykedett Svájcban és az Egyesült Államokban is. Jelenleg tudományos tanácsadó a Jacques Delors által alapított Notre Europe kutatóközpontban, és számos, az Európai Bizottság, illetve a francia kormány által felállított, az európai intézményi reformmal foglalkozó szakértői csoport tagja.

<sup>2</sup> Nicolas Sarkozy, 2011. december 1., Toulon (<http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2011/discours-du-president-de-la-republique-a-toulon.12553.html>)

szerezés óta hangsúlyozottan megjelenő kormányköziség mint válságkezelő mechanizmus<sup>3</sup> egyre gyakrabban jelenik meg a tagállami vezetők retorikájában. Ez tulajdonképpen annak az európai transznacionális kormányzás keretében született politikai döntésnek az eredménye, amely szerint a demokratikus politikai igényeknek megfelelően a fiskális politikát tagállami hatáskörben tartják, és amely – úgy tűnik – aláásta a monetáris integráció működését. Dehousse felhívta a figyelmet arra, hogy az adósságválság tetőzése a tagállamok számára egyértelművé tette, hogy „nem lehet egyszerre élni a demokratikus döntéshozattal, a nemzeti önrendelkezéssel és a gazdasági globalizációval”.<sup>4</sup> Ugyanakkor a transznacionális szintű gazdasági kormányzás és a nemzeti autonómia előjogának sajátos kombinációja felveti a kérdést, hogy vajon a kormányköziség jelenlegi megerősödése időszakos jellegű lesz csupán, vagy inkább az európai döntéshozatali mechanizmus jövőbeni, strukturális változásáról van szó.

Dehousse professzor kiindulópontját a „közösségi módszer vs. kormányközi módszer”<sup>5</sup> problémájának vizsgálata képezte. A nemzetközi együttműködés hagyományos formájaként meghatározott kormányközi módszer lényege a nemzeti szereplők – kormányok és bürokráciák – közötti önkéntes együttműködésben rejlik, és csak másodlagos szerepet biztosít a szupranacionális szereplőknek. Ezzel szemben az Európai Unió egységét, belső kohézióját erősítő közösségi módszer bizonyos tagállami kompetenciák Közösségre való átruházását, illetve hatalommal való felruházását jelenti. Nyilvánvaló, hogy az európai döntéshozatali mechanizmusban egyik a másik nélkül nem létezik, de hogy az arányosság alapkövetelménye mellett mikor, melyik jut döntő szerephez, nagyban függ az éppen megoldandó problémától. A megoldáskeresés egyik vagy másik formájának előtérbe kerülésének dilemmáját pedig az a tétel igyekszik eldönteni, miszerint a politikai problémák természete és általában a megoldásukat célzó tervezetek többnyire meghatározzák azt is, miképpen fogja ezeket a rendszer feldolgozni<sup>6</sup>.

A professzorral együttgondolkodva, ha végigtekintünk az Európai Unió részéről a válságra adott válaszlépéseken, azt kell megállapítanunk, hogy a pénzügyi válság kirobbanásával az egész döntéshozatali rendszeren belül megerősödött az Európai Tanács szerepe<sup>7</sup>, amely kétségkívül azt jelzi, hogy az államadósság-kezelés folyamatában a kormányközi jelleg dominál, szemben az ún. Hatós Csomag<sup>8</sup> által megvalósítani kívánt, a GMU tagországok gazdaságpolitikájának egészét komoly reálgazdasági ellenőrzés alá helyező közösségi gazdasági kormányzással.<sup>9</sup> Ez utóbbi válságkezelési módszer az uniós jogalkotás mennyiségi növekedését eredményezte, annak ellenére, hogy a tagállamok részéről a jelenlegi válsághelyzetben még inkább tetten érhető a hatalom átruházásától való idegenkedés, hiszen az adósságválság magas fokú közös elkötelezettséget és szabályozást, valamint a tagállami szuverenitásba való beavatkozást tett szükségessé. A tagállami vezetők azonban határozottan kijelentették, hogy a közös módszerek csak a belső piacra érvényesek, és az adók, bérek, illetve a szociális kérdések mindenképpen tagállami kompetenciába tartoznak. Ezzel kapcsolatban az Dehousse pedig kihangsúlyozta, hogy ez egyértelműen szűk kereteket biztosít a gazdasági kormányzás számára. A folyamatot erősíti az a már kezdetektől fogva megfigyelhető szokás is, amely szerint Franciaország és Németország kormányközi fórumokon előzetesen egyeztet minden fontos integrációs kérdésben, és ez a válság idején is változatlanul érvényesülni látszik.

A kormányközi módszer ideiglenesnek jósolt megerősödésében szintén szerepet játszik az a tény, hogy bár az Európai Bizottság jogalkotási hatásköre a szerződési reformok által előidézett változásokat követően hivatalosan nem változott, e hatáskör gyakorlása azonban már fokozatosan erodálódott az együttdöntési eljárás kiterjesztése révén.<sup>10</sup> Ez lényegében az „önálló kezdeményező” szerepből a „reaktív kezdeményező”

<sup>3</sup> Dehousse (2010:45): La gouvernance européenne après Lisbonne. *Questions Internationales*

<sup>4</sup> Rodrik (2011): *The Globalization Paradox Democracy and the Future of the World Economy*; W.W. Norton & Company; O'Rourke, Kevin H. (2011): A Tale of Two Trilemmas, *Conference Paper*, March

<sup>5</sup> Wallace (2000): Policy-making in the European Union. *Oxford University Press*

<sup>6</sup> Lowi (1972): Four Systems of Policy, Politics and Choice, *Public Administration Review* 32.

<sup>7</sup> Puetter (2012:19(2)): Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance. *Journal of European Public Policy*

<sup>8</sup> European Council (2011: 413) Gouvernance économique: le Conseil adopte des textes législatifs

<sup>9</sup> Dehousse (2011): La méthode communautaire à l'épreuve de la crise. *L'économie mondiale*

<sup>10</sup> Dehousse, Thompson (2012): The Commission in the EU institutional system: A Citadel Under Siege. Publications de *Centre d'Études Européennes*

([http://www.cee.sciences-po.fr/images/stories/Publications/e\\_prints/e\\_prints\\_DeHousse\\_01\\_2012.pdf](http://www.cee.sciences-po.fr/images/stories/Publications/e_prints/e_prints_DeHousse_01_2012.pdf))

szerep felé mozdította el a Bizottságot.<sup>11</sup> A gazdasági válság kirobbanásakor a Bizottság sokáig arra hivatkozott, hogy nem rendelkezik olyan speciális pénzügyi és makroökonómiai kompetenciákkal, illetve olyan költségvetési eszközökkel, amelyek alkalmasak lennének egy ilyen méretű probléma kezelésére.<sup>12</sup> Dehousse szerint azonban ez a kijelentés megalapozatlannak bizonyult, hiszen a Bizottságnak vannak olyan általános hatáskörei, amelyeket érvényre juttathat a közös érdekek nemzeti érdekekkel szembeni védelme céljából. A válságból való kilábaláshoz szükség van a közösségi döntések legitimitását biztosító egyetértésre, valamint közös szerepvállalásra is. Így természetes, hogy a nehéz időkben az Európai Bizottság által vezérmotívumként meghirdetett szolidaritás – mint az integráció motorja – került a középpontba, amely szerint csak a közös jogszabályokra és a kötelezettségekre épülő európai szolidaritás révén válhat képessé az unió arra, hogy akár válság idején is hatékony módon cselekedjék, mégpedig határain belül és kívül egyaránt.

E kérdésben az Európai Közösség válaszút elé érkezett. Az eddigi fejlemények alapján kétségkívül megállapítható, hogy az adósságválság a közös érdek melletti elkötelezettség hiányából fakad: a túlzott államadósság, a valótlán statisztikák és a Stabilitási Paktumban vállalt kötelezettségek betartásának hiánya egyáltalán nem alapozta meg az egymásért való felelősségvállalás ideáját. Egyelőre nehéz megítélni, hogy a jogszabályalkotással megvalósuló gazdasági kormányzás és az adósságmenedzselés hogyan fog egymáshoz idomulni a döntéshozatali rendszeren belül. Mindenesetre a tagállamoknak az európai jövőképet közös értékek alapján kell alakítaniuk, amely feltételezi a közösségi és a nemzeti érdekek hosszú távú összehangolását, ugyanis minden olyan intézkedés, amit az Európai Közösség intézményei kezdeményeznek a válságkezelés érdekében, kétségtelenül erősíti a tagállamok közötti kohéziót, és ezen keresztül az Európai Unió egészét. A professzor szerint tehát arra kell törekedni, hogy az eltérő tagállami vélemények érvényesítése ne feltétlenül a közösségi módszer ellenében valósuljon meg.<sup>13</sup>

\*

www.southeast-europe.org  
dke@southeast-europe.org

© DKE 2012

Figyelem! Kedves kutató! Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük, küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke@southeast-europe.org címre. *A tanulmányt a következőképpen idézze:*

Jancsó Andrea: A kormányköziség dominanciája az Európai Unió gazdasági válságkezelésében *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 3. No. 1. (2012 Tavasz ) 3 p.  
Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő*

---

<sup>11</sup> Ponzano, Hermanin, Corona (2012:89): The Power of Initiative of the European Commission: A progressive of erosion? *Notre Europe*

<sup>12</sup> Philippe de Schoutheete (2009:1): La crise et la gouvernance européenne, *Politique étrangère*

<sup>13</sup> "De nouvelles règles peuvent s'y ajouter; elles ne peuvent pas y déroger" Dehousse (2012:33): Le "pacte budgétaire": incertitudes juridiques et ambiguïté politique. *Les Brefs de Notre Europe*