

SZEPES MÁRTON*

Az Európai Unió kapcsolata nemzetközi pénzügyi intézményekkel, különös tekintettel a szervezeti kérdésekre

*„Az emberek az intézmények világában élnek és működnek.
Lehetőségeik és kilátásaik legfőképpen attól függenek, hogy
milyenek is ezek az intézmények és hogyan működnek.”*

Amartya Sen²

A világban az elmúlt néhány évtized során lezajlott és kialakult gazdasági, pénzügyi események és állapotok egyre többeket készítenek arra, hogy aggodalmuknak adjanak hangot, és ezzel együtt cselekvésre ösztönözzék azokat a döntéshozókat, akik a társadalom életének ezen területét³ befolyásolni képesek. Nem véletlen, hiszen az 1970-es, 1980-as években megindult pénzügyi globalizáció által – elsősorban a gazdaság és a pénzügyek területén – kiváltott (összességében leginkább negatív) hatásokra a döntéshozók sem nemzetállami, sem regionális, sem pedig globális szinten nem voltak képesek megfelelően reagálni. Míg a tudomány az általános irányvonalak, elvek megfogalmazásának fázisánál tart, addig a nemzetállamok kormányzatai, az egyes regionális és nemzetközi szervezetek még mindig csak tünetmentesítésként szolgáló intézkedések megtételével kullognak az események nyomában. Az 1990-es években egyre gyakrabban merült fel – csakúgy, mint az ENSZ tekintetében – a Bretton Woods-i intézmények reformjának szükségessége. Kritikák sora éri ezen intézményeket, mind pénzügyi, mind politikai, mind pedig intézményi szempontból, érdemi lépésekre azonban mindeddig mégsem került sor, holott a reformok szükségessége már-már általánosan elfogadott nézet. A Bretton Woods-i intézmények szervezeti felépítésében és működésében fennálló lényegi változatlan-ság mögött számos tényező húzódik meg, melyek magukban hordják annak lehetőségét, hogy a mélyrehatóbb reformok tovább késlekedjenek.

* A szerző harmadéves PhD-hallgató az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Pénzügyi Jogi Tanszékén.

² Amartya Sen: A fejlődés mint szabadság, Európa Könyvkiadó, Budapest, 2003, 225. oldal

³ Amartya Sen fogalomhasználata szerint „a piac intézményét”.

Mínt hogy a globalizáció jelenségének kezelésében leginkább előrehaladott állapotban talán Európa van – ami nem jelenti azt, hogy Európa irányítani tudná, vagy kézben tudná tartani a globalizáció menetét, sőt a globalizáció természetéből adódóan egyedül nem is lehet képes rá – ezért az Unió, de különösen az eurózóna, s tagállamaik érezhetik fokozottan a változtatások szükségességét. Ennek következtében az Európai Unió tagállamainak a felelőssége is nagyobb a reformok kérdésében, mint bármely más államé.

AZ ELMÚLT 20-30 ÉV FONTOSABB GAZDASÁGI, PÉNZÜGYI ESEMÉNYEI

A globalizáció felgyorsulása és mélyülése¹

A gazdaság és a pénzügyek alakulására nagy hatással volt és jelenleg is nagy hatással van a globalizáció. A gazdasági és pénzügyi globalizáció kialakulásának és felgyorsulásának több elengedhetetlen előfeltétele volt. Ezeknek a kialakulása eltérő, s más-más eszmeiséget képviselő időszakokra esik. A közgazdaságtani előfeltétel a komparatív előnyök felismerése volt, valamint ennek kihasználása a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban. Ehhez természetesen társulnia kellett a smithi liberális gazdaságtani elmélet gyakorlati alkalmazásának. E kettő együttes érvényesüléseként nyitva állt az államok közötti munkamegosztás, a globális gazdasági világrend kialakulásának lehetősége. A gazdasági, pénzügyi globalizáció másik fontos előfeltétele a protekcionista gazdaságpolitika fokozatos feladása, kereskedelmi korlátok egyre erőteljesebb lebontása és a tőke mozgás liberalizálása. Ez a – liberális gazdaságpolitikát érvényre juttató – nemzetközi jogi folyamat már a General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1947-es elfogadásával kezdetét vette.² Ezt azonban megelőzte a Bretton Woods-i intézmények – vagyis az International Monetary Fund³ és a World Bank⁴ – felállítása, melyeknek nagy szerepük volt a nemzetközi pénzügyi mozgások fokozódásában. A gazdasági, pénzügyi globalizáció azonban nem lett volna képes ilyen gyors fejlődésre, ha nem adódnak a technikai lehetőségek. A számítógépek és az internet megjelenését, valamint ezek világméretű elterjedését elősegítő tele-

¹ A globalizációról szóló tudományos irodalomban vita folyik arról, hogy a globalizáció kialakulása valójában mikorra is tehető pontosan. Egyes nézetek szerint az emberiség a „nagy földrajzi felfedezések” óta a globalizáció felé halad, más megközelítések szerint azonban a globalizáció ténylegesen az 1970-es, 1980-as években vette kezdetét. Az előbbi álláspont képviselőinek mindenképpen igazuk van annyiban, hogy a történelem folyamán minden okozatnak van valami oka, s ilyen szemlélettel a globalizáció valóban már akkor kezdetét vette, amikor a világ egyes civilizációi, társadalmi valamilyen kapcsolatba kerültek egymással. Véleményem szerint a globalizáció egyes dimenziói más-más időszakokban indulhattak el, hiszen az egyes előfeltételek is sorra egymás után jelentkeztek az idő előrehaladtával. Ily módon a gazdasági globalizáció korábban megkezdődött, mint a pénzügyi globalizáció, melynek kiindulópontja a további előfeltételek megjelenésének időpontjára – vagyis az előző század '70-es '80-as éveire – tehető.

² Az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény tartalmát lényegében a Havannai Charta anyagi jogi szabályai képezték. A GATT 1948. január 1. napján lépett hatályba. (Vörös Imre: A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga, Krim Bt, Budapest, 2003.)

³ A Nemzetközi Valutaalap Alapokmánya 1945. december 27. napján lépett hatályba.

⁴ A Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank Alapokmánya ugyiszintén 1945. december 27. napján lépett hatályba.

kommunikációs hálózatok kiépítését viszont az 1970-es évek olajárrobbanásai¹ idézték elő.

Azóta a pénzügyi globalizáció rendkívüli gyorsasággal mélyült. A kereskedelmi bankok, a tőzsdék és más pénzügyi intézmények abban látták növekedési lehetőségeiket, hogy összeolvadások, felvásárlások formájában egyesültek, illetve egymásnak nyújtott szolgáltatásokkal javították pénzügyi mutatóikat, s mindez – minthogy a feltételek adottak voltak – világméretben következett be. Így mára a pénzügyi piacok szerkezete tulajdonképpen az azok szereplői között fennálló, átláthatatlan komplexitású, szövevényes tulajdonosi és műveleti kapcsolatrendszerként jellemezhető.

A pénzügyi rendszer éppen csak annyira átlátható, hogy tisztában vagyunk annak instabilitásával, valamint azzal, hogy az országok és gazdaságaik egyre inkább függővé válnak egymástól.²

Az instabilitást és a kölcsönös függőséget jelzik az elmúlt évtized gazdasági válságai.

Az 1990-es évek nagyobb pénzügyi válságai

A kelet-ázsiai válság³

Az ázsiai válság kialakulásában nagy szerepe volt az ázsiai gazdaságok sajátosságainak. Az egyik ilyen sajátosság volt, hogy a délkelet-ázsiai országok – nem hivatalosan ugyan, de – az USA-dollárhoz kötötték árfolyamaikat. A másik pedig, hogy a vállalkozások többsége a növekedését nem részvénykibocsátásokkal biztosította, hanem hitelfelvétellel. A hitelek mértéke pedig nagyon nagy volt. Dél-Koreában például a harminc legnagyobb vállalatnál az adósság és a saját tőke aránya 1996-ban elérte a 388%-ot, 1998-ra pedig már átlagosan 593% fölé emelkedett.⁴ A kockázatot tovább fokozta, hogy a vállalatokon belül a tulajdonosok egymásért vállaltak felelősséget. Ezzel egy időben a bankok az expanzív iparpolitika okán hajlandóak voltak finanszírozni a vállalatok növekedését, ám a hiteleket nem törlesztették, és az adósságok egyre csak halmozódtak, ezért a bankok mérlegük forrásoldalát még több külföldi kölcsön felvételével igyekeztek javítani oly módon, hogy e kölcsönökből származó összegeket Indonéziában, Oroszországban, Brazíliában fektették kockázatos értékpapírokba. A válság kitörésben nagy szerepük volt továbbá a portfólió befektetéseknek és a rendkívül bonyolult, szövevényes hitelviszonyoknak, amelyek a délkelet-ázsiai és a külföldi bankok között álltak fenn.

Mivel a délkelet-ázsiai valuták kötve voltak a dollárhoz, ezért az egyes tranzakciókat fedezet nélkül bonyolították, abból kiindulva, hogy az árfolyamkockázat igen csekély. Amikor azonban azok az árfolyamok, amelyek kötve voltak a dollárhoz, elszakadtak tőle, a befektetők gyorsan fedezetet kerestek maguknak. Emiatt a helyi valuták árfolyama esni kezdett, és a hitelezők pozíciója romlott. Ennek további következménye az lett, hogy a hiteleket nem hosszabbították meg, a külföldi – főleg – portfólió befektetők pedig menekültek a hanyatló pénzpiacról.

¹ 1973 és 1979.

² Ez a függőség persze aszimmetrikus a fejlettebb gazdaságok javára.

³ A kelet-ázsiai válság ismertetése Soros György gondolatmenetét követi. (A globális kapitalizmus válsága, Scolar Kiadó, Budapest, 1999.)

⁴ Soros György: A globális kapitalizmus válsága, Scolar Kiadó, Budapest, 1999, 165. oldal.

Az ázsiai válság kitörésekor Japán éppen restriktív fiskális politikát folytatott annak érdekében, hogy költségvetési hiányát csökkentse. Ezért a japán bankok – melyeknek komoly kintlévőségeik voltak többek között Koreában, Thaiföldön stb. – csökkentették kockázataikat. Ez természetesen azzal járt, hogy a hitelfelvételi lehetőségek beszűkültek, így a befektetők külföldre vitték megtakarításaikat. Japánban megindult a gazdasági recesszió, mely csak tetézte a gondokat.

Malajzia gazdasági helyzete némiképp különbözött a többi térségbeli országétól. Gazdasága túlfűtött volt. Az ugrásszerű gazdasági fejlődést azonban éppen a japán és a koreai bankokon keresztül finanszírozták, amelyek a recesszió okán nem tudták meghosszabbítani a hiteleket és így Malajzia gazdasága is megtorpant.

A térség válsága tehát elkerülhetetlenné vált, s végül olyan mértéket öltött, hogy Thaiföld, Indonézia és Korea kénytelen volt az IMF-hez fordulni.

Az IMF készséges volt, ám komoly hibákat követett el, amikor a korábbi hitelpolitikát követve a segítségnyújtás feltételeként megszabta a kamatlábak emelését, a költségvetési kiadások visszafogását és az egyes nemzeti valuták stabilitásának helyreállítását. Ez a feltételrendszer ugyanis abból indul ki, hogy a pénzügyi problémák az államháztartási gazdálkodásban vannak, ám mint az látható, Délkelet-Ázsiában korántsem erről volt szó, hanem pont ellenkezőleg, a gondok a magánszektorban jelentkeztek.

Ezzel a politikával Indonéziát például arra kényszerítette az IMF, hogy több bankot zárjon be, úgy, hogy közben a betétesek védelméről nem gondoskodott, s így azok természetesen megrohanták a bankokat, kitört a pánik, tovább mélyítve a pénzügyi válságot.

Tekintve, hogy a koreai bankok elsősorban Oroszországban és Brazíliában fektettek be, a brazil bankok pedig Oroszországban, ezért a térségben kialakult válság kihatással volt az orosz és a brazil, valamint az előbbin keresztül a közép-kelet-európai pénzügyi piacokra is.

A külföldi bankok az IMF programja miatt nem hajlottak arra, hogy hiteleket nyújtsanak például a koreai bankoknak, s végül egy újabb programra és a jegybankok – elsősorban a FED – beavatkozására volt szükség, hogy a térség megtalálja a kiutat a válságból.

Az orosz válság¹

Az orosz válságot elindító első hibákat Oroszország követte el, amikor 1992-ben a piacgazdaságra való áttéréskor a legtöbb árat felszabadította. Ez azzal járt, hogy megindult az infláció, vagyis az árliberalizációval párhuzamosan antiinflációs politikát kellett bevetni. De az árak felszabadítása nem volt teljes körű, hiszen nem minden termékre terjedt ki. Ilyen volt például az olaj. Tekintve, hogy az olaj ára Oroszországban alacsony volt a nemzetközi piaci árakhoz képest, a nemzetközi olajkereskedelem rendkívül rentábilisnak bizonyult. Az átmenet fontos alappillérei tehát a liberalizáció mellett a privatizáció és a stabilizáció voltak. A hamar kialakult magas árszint elértéktelenítette az orosz megtakarításokat, így az oroszok legnagyobb része nem tudta kivenni a részét a privatizációból. A privatizált vállalatok újraindítása, illetve további finanszírozása azonban a magas kamatlábak miatt rendkívül nehéz-

¹ Az orosz válság ismertetése Joseph E. Stiglitz: A globalizáció és visszásságai, Napvilág Kiadó, 2003. könyvét veszi alapul.

kessé vált. A reformpolitika tehát nem érte el a kívánt hatást, s az orosz gazdaság meggyengült. A reformok a sikertelenség ellenére folytatódtak. A privatizáció sürgetésével az orosz állam csak igen alacsony áron tudta értékesíteni a tulajdonában lévő vállalatokat, sőt az adóreform ekkor még nem valósult meg. Ennek következtében az államháztartás volumene jelentősen lecsökkent, miközben az ország gazdag volt természeti erőforrásokban, többek között olajban. Az IMF eközben szorgalmazta a további liberalizációt is, arra való hivatkozással, hogy nyissa meg Oroszország az utat a külföldi tőke előtt. A tőke azonban nem be-, hanem kiáramlott. Ugyanis a rossz gazdasági és pénzügyi helyzetben a privatizáció nyertesei kimenekítették tőkéjüket az országból és stabilabb, erősebb valutába fektették.

A recesszióból a kelet-ázsiai krízis nyomán alakult ki válság, ugyanis annak hatására az olajárak drasztikusan estek, ami az orosz költségvetés számára további bevétkiesést eredményezett.

A rubel ekkorra már túlértékeltté vált, ami visszavetette az exportot és túlzott importforgalmat váltott ki. Ez csak a kereskedőknek és a tőkéjüket külföldre menekítőknél kedvezett. Mindezek ellenére az IMF és az orosz reformerek továbbra is a rubel leértékelődésétől tartottak. A pénzügyi piaci ekkor már azzal számolt, hogy az IMF – tekintve, hogy Oroszország túl jelentős gazdaság ahhoz, hogy magára hagyják – segílyt fog nyújtani Oroszország számára, így a spekulációk is ebből a várakozásból indultak ki. Végül az IMF 1998-ban valóban jelentős hitelt nyújtott Oroszországnak. Oroszország a kölcsönt dollárban vette fel, az IMF akaratát érvényesítve. Az IMF ezen kezdeményezése mögött az a várakozás húzódtott meg, hogy a rubel árfolyama nem fog esni és így Oroszország olcsóbban veheti igénybe a kölcsönt. Ez a feltételezés hibás volt, s ezt a hibát az IMF többször is elkövette, ezzel tovább mélyítette a válságot.

Az orosz válságnak globális kihatásai voltak. Brazília recessziója elmélyült, Argentína és más latin-amerikai országok korábbi válságból való kilábalása lelassult, Ecuador és Kolumbia válságba süllyedt.

A segíly egyetlen pozitív vonatkozása az volt, hogy a rubel leértékelése miatt az orosz termelők fel tudták venni a versenyt az importtal. Ez biztosította végül a válságból való kilábalás lehetőségét.

A Washingtoni Konszenzus

A Washingtoni Konszenzus mibenlétét illetően eltérő világnézeteket jelző meghatározások léteznek.¹ Mindenképpen elmondható azonban, hogy e konszenzus

¹ Andor László szerint „A washingtoni konszenzusnak nevezett irányzat a nyolcvanas évek adósságválságának IMF-orientált terápiáiból nőtt ki, és új hegemon ideológiává emelkedett a kilencvenes évek első felére. E hegemon ideológia a megelőző évtized neoliberális válságkezelő megoldásainak receptúráját hirdette a mikro- és a makrogazdaság szférájában egyaránt. Konszenzusnak nevezni csak a »politikai korrektség« – vagy inkább eufemizmus – jegyében lehetett, hiszen tézisei inkább egy Washingtonon belüli konszenzust írtak le, és nem a Washingtonban székelő pénzügyi szervezetek és az általuk befolyásolt nemzetgazdaságok közötti megállapodásokat.” (Andor László: Így írnak ők a globalizációról, hét könyv, <http://magyar-irodalom.elte.hu/ezredveg/0304/03043.html> (2005. március 15.))

Lányi Kamilla a washingtoni konszenzus meghatározását illetően a következőket írja „...azok a gazdaságpolitikai (politikai) tézisek, amelyekkel minden washingtoni intézmény (tehát a kormány – különösen a külügy-, a pénzügy- és a kereskedelmi minisztérium –, a Nemzetközi Va-

lényegében a neoliberais gazdaságpolitika követelményrendszere, mely az 1970-es, 1980-as évek válságaira való reagálásképpen és a további válságok elkerülésének eszközeként számon tartva fejlődött ki. Az IMF a hitelpolitikája keretében juttatta érvényre, több-kevesebb sikerrel. Hogy mennyire volt sikeres, az kiderül abból, hogy az elmúlt évtized válságaiban milyen szerepet töltött be az IMF, miközben a washingtoni konszenzus elveit¹ követve próbálta mérsékelni azok hatását.

Az 1990-es évek válságai rámutatnak arra, hogy a Washingtoni Konszenzus tézisei vagy nem érvényesülhetnek maradéktalanul és feltétel nélkül, vagy komoly kihívásokkal állítja szembe az azokat követő gazdaságokat.

A mögött, hogy ezeknek a gazdaságpolitikai követelményeknek az IMF, mint nemzetközi pénzügyi szervezet próbált érvényt szerezni, tulajdonképpen az a szándék húzódik meg, hogy az egyes országok gazdaságát közelítsék egymáshoz. A válságok pedig azt jelzik, hogy ezeknek a követelményeknek területi és tartalmi értelemben vett univerzális érvényesítése, a jelentős mértékben különböző fejlettségű gazdaságok létezése okán még nem várható el. A ciklusokat illetően eltérő fázisú és más-más fejlettségi szinten álló gazdaságok egymáshoz közelítése tehát nem erőltethető ki egy, a gazdasági különbségekre és változaskora érzéketlen, globális érvényűnek szánt gazdaságpolitikával.²

WILLIAMSON, aki lényegében elsőként határozta meg a Washingtoni Konszenzust, úgy fogalmazott, hogy ezek gyakorlatba való átültetése „létrehozza azokat a minimális feltételeket, amelyek egy fejlődő országnak esélyt adhatnak arra, hogy a fejlett országok által élvezett felvirágzásnak az útjára lépjenek”.³ Két év elteltével azonban az IMF már a fejlett ipari – elsősorban az európai – államok számára ajánlotta.

Az Európai Unió tagállamai a maastrichti konvergencia-kritériumok elfogadásával elkötelezték magukat a javasolt gazdaságpolitikai irányvonal mellett⁴, miközben a tézisek nagyja nem érvényesül többek között az Egyesült Államok gazdaságpolitikájában sem.

lutaalap, a Világbank) egyetért.” (Lányi Kamilla: A globális konvergencia változatai: Washington és Maastricht – I rész. In: Külgazdaság, XLI. évfolyam, 1997/11. 9. oldal.)

¹ A washingtoni konszenzus elvei 10 pontban foglalhatók össze, ezek a következők: 1. Államháztartási fegyelem, 2. A közkiadások átcsoportosítása olyan területekre, amelyek hasznot hajtanak, 3. Adóreform, 4. Pénzügyi liberalizáció, 5. A valutaárfolyamok egységesítés egyes országokban az export versenyképességének fenntartása érdekében, 6. Külkereskedelmi liberalizáció, 7. Külföldi működő-tőke beruházások előtti akadályok lebontása, 8. Privatizáció, 9. Dereguláció, 10. A kialakult tulajdoni viszonyok megfelelő jogi védelme.

² Külön problémát jelent, hogy a jelenlegi nemzetközi pénzügyi szervezetek (vagy azok valamelyike) rendelkeznek-e egyáltalán legitimitással ahhoz, hogy egy, a konszenzus jellegében is megkérdőjelezett, globális érvényűnek szánt gazdaságpolitikát érvényre juttassanak.

³ Idézi Lányi Kamilla: A globális konvergencia változatai: Washington és Maastricht – I rész. In: Külgazdaság, XLI. évfolyam, 1997/11. 27. oldal.

⁴ Bár a washingtoni konszenzusnak a maastrichti konvergencia-kritériumok által nem fedett tézisei – mint például a dereguláció vagy a privatizáció – nem jelennek meg előírászerűen egy, az EU összes tagállamát érintő regionális nemzetközi megállapodásban, e tézisek mégis érvényre jutnak az EU tagállami gazdaságpolitikájában, így végül is a maastrichti konvergencia-kritériumok elfogadásával az EU tagállamai kifejezték abbéli szándékukat, hogy realizálják a washingtoni konszenzus minden pontját. Hozzá kell tenni, hogy például az államháztartási fegyelem tekintetében a maastrichti kritériumok nem olyan szigorúak, mint a washingtoni konszenzus által előírányzott elvek.

Ennek az elkötelezettségnek egyaránt van befelé és kifelé jelentkező hatása.

Kifelé – vagyis a nemzetközi szintéren – ez azzal jár, hogy Európa stabil és erős valuta fenntartására törekszik, és így biztos környezetet teremt a külföldi működőtőke-beruházásoknak, ösztönzi az importot. Ezzel együtt persze ösztönzi az európai tőke helyben tartását és gátolja az exporttevékenységet. A fiskális kritériumok betartásával az EU tagállamai arra kényszerülnek, hogy szigorú költségvetési politikát kövessenek. Ennek következménye, hogy a tagállamok gazdaságösztönző eszköztára leszűkül e területen és a tagállamok, sőt az egész EU versenyképessége romlik a nemzetközi szintéren.

A maastrichti kritériumok betartásának pozitív következményei is lehetnek, ami elsősorban abban nyilvánulhat meg, hogy Európa pénzügyileg megszilárdul, kevésbé lesz sebezhető, s így módon a „belső fejlődését inkább a saját szükségletei szerint irányíthatja”.¹ Ez annál is inkább így van, ha figyelembe vesszük azt a körülményt, hogy Európa kialakította azt a pénzügyi intézményrendszert, amely európai vonatkozásban képes átvenni a nemzetközi pénzügyi szervezetek szerepét.

Ez a kérdéskör pedig elvezet a regionalizáció jelenségéhez.

A regionalizáció, az integrációk kialakulása

A regionalizáció és integráció jelentőségét a tudomány képviselői eltérő módon értékelik. Egyes nézetek szerint az integráció (csakúgy, mint a regionalizáció) a globalizáció ellenében – mintegy annak negatív hatásaival szembeni fellépés szándékával – ható jelenség, más nézetek szerint viszont nem más, mint globalizáció. Egyrészt e nézetbeli különbségnek gyakorlati jelentősége nem nagyon van, különös tekintettel arra, hogy egyik vagy másik nézet igazsága csak utólag igazolódhat be aszerint, hogy az egyes régiók miként alakítják a saját céljaikat, és mennyiben tudják azokat megvalósítani. Másrészt viszont – megítélésem szerint – a két álláspont együttesen jeleníti meg leginkább a regionalizáció és az integráció, globalizáció kapcsolatán betöltött szerepét. Kétségtelen azonban, hogy a regionalizáció a globalizációval együtt járó jelenség, melynek során az egymással azonos jellegzetességeket mutató és földrajzilag összetartozó területek államai – ezen közös vonásokat felismerve – összehangolva céljaikat szorosabb együttműködés mellett kötelezik el magukat. Ilyen régióknak tekinthető például Délkelet-Ázsia, Dél-Amerika, Észak-Afrika, vagy Európa. A regionalizáció azonban önmagában nem jelentene komolyabb problémát a pénzügyi világrendet érintően. Sokkal jelentősebb tendencia viszont az integrációk kialakulása és fejlődése.

Bár a regionalizáció és integráció között jelentős átfedések mutathatók ki, a kettő semmiképpen sem fedi egymást teljes mértékben. Az integrációk ugyanis nem feltétlenül kapcsolódnak hasonló gazdasági, politikai helyzetet feltételező konkrét földrajzi területhez. Az APEC² területi alapon szerveződött, mégis nehezen mondható el róla, hogy tagállamai³ hasonló gazdasági, politikai, társadalmi helyzetben

¹ Lányi Kamilla: A globális konvergencia változatai: Washington és Maastricht – I. rész. In: Külgazdaság, XLI. évfolyam, 1997/12. 13. oldal.

² Asian-Pacific Economic Cooperation.

³ Az APEC tagállamai: Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Brunei, Chile, Dar es Salaam, Fülöp-szigetek, Hongkong, Indonézia, Japán, Kanada, Kína, Koreai Köztársaság, Malajzia, Mexikó, Oroszország, Pápua Új-Guinea, Peru, Szingapúr, Taipei, Thaiföld, Új-Zéland, Vietnam.

lennének. Az Arab Liga pedig – mint ahogy az a nevében is benne foglaltatik – egyáltalán nem is területi alapon szerveződik.¹

Az integrációk tehát eltérő szervező elv szerint jönnek létre, de szinte mindegyiknek szerepel a céljai között a szorosabb gazdasági, néha pénzügyi együttműködés.

A technikai fejlettség okán még az sem jelentene gondot, hogy az integrációk nem területi alapon szerveződnek, ám sokkal fontosabb körülmény, hogy az integrációk tagságát illetően jelentős átfedések mutatkoznak.² Amennyiben feltételezzük, hogy az integrációk folyamatos fejlődésen mennek keresztül, csakúgy, mint az európai integráció, akkor talán nem irreális az a következtetés, hogy egyik-másik integráció tovább mélyül, s a jövőben talán hasonló problémákkal szembesül, mint az Európai Unió. Így felvetődhetnek azok a kérdések, hogy miként képviselhetők az adott integráció érdekei hatékonyabban, minek következtében felmerül a globális nemzetközi szervezetekben történő egységes érdekképviselet lehetősége is. Tekintve, hogy a globalizáció és az integrációk alakulása gazdasági, pénzügyi területen a legintenzívebb – a gondolatmenet folyamányaként – elkerülhetetlen a kérdés, hogy a gazdaságpolitikai változtatás igénye mellett nem szükséges-e felülvizsgálni e szempontból az IMF és a Világbank-csoport és más nemzetközi pénzügyi szervezetek szervezeti és működési rendjét.

AZ EURÓPAI UNIÓ KAPCSOLATA A NEMZETKÖZI PÉNZÜGYI SZERVEZETEKSEL A NEMZETKÖZI PÉNZÜGYI SZERVEZETEK OLDALÁRÓL

Az Európai Unió és a Bretton Woods-i intézmények

A Nemzetközi Valutaalappal és a Világbankkal szemben egyik leggyakrabban megfogalmazott argumentum az, hogy a fennálló döntéshozatali mechanizmusban tagjai nem tudják adekvátan képviselni és érvényesíteni érdekeiket, elsősorban a gazdasági erőviszonyok tükröződéseképpen kialakult szavazatierő-arányok miatt. Ellenérvként szokták felhozni, hogy az egységes állásfoglalások útján, a kisebb kvótával, vagy kevesebb részvénnyel rendelkező tagállamok képesek lehetnek érdekeiket érvényre juttatni. Megvizsgálva az EU-ban fennálló érdekviszony-rendszert azonban majdhogynem az ellenkezője állapítható meg. Az Európai Unió, de még az eurózóna sem tudja megfelelően képviseltetni érdekeit a Bretton Woods-i intézményekben, sőt adott esetben a tagállami, nemzeti érdekek kifejezetten az összeurópai érdekek ellen hathatnak. E probléma alapvetően azért vetődik fel, mert az EU tagállamai a maastrichti konvergencia-kritériumok elfogadásával valamint a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) aláírásával ugyan elkötelezték magukat a Washingtoni Konszenzus eszmerendszere mellett, mára mégis köztudomású tény, hogy számos

http://www.apec.org/apec/member_economies.html (2005.március 30.)

¹ Az Arab Liga alapító okirata értelmében minden független arab állam jogosult, hogy tagja legyen a Ligának.

² Például Egyiptom egyszerre tagja többek között az Arab Ligának és az Afrikai Uniónak, s mindkét szervezet megfogalmaz gazdasági együttműködésre vonatkozó célokat. Kanada szintén egyszerre tagja többek között a NAFTA-nak és az APEC-nek, de számtalan példát lehetne még említeni.

tagállam nem tartja be a paktumban foglaltakat. Ennek fő oka abban keresendő, hogy elsősorban a szociális intézmények finanszírozása komoly pénzüsségeket igényel, melyeket az egyes gazdaságok csak deficitese költségvetéssel képesek biztosítani. Amennyiben ezt nem tennék, úgy az aktuális kormány saját népszerűsége elleni lépésekre kényszerülne. Ennek elkerülése végett tehát az EU egyes tagállamai hajlamosak a paktumban foglaltak mellőzésére. A kép azonban ennél némiképp árnyaltabb, ha figyelembe vesszük, hogy vannak olyan EU-tagállamok, amelyek tudnák, de nem akarják, és vannak, amelyek akarják, de nem tudják teljesíteni a paktumban foglaltakat. Nyilvánvaló, hogy a nyugat-európai tagállamoknak kevésbé esik nehezükre a nominális mutatókban kifejezett követelmények betartása. Minthogy Dánia, az Egyesült Királyság és Svédország gazdasága egyébként is viszonylag stabilnak mondható, és az eurózónától való távolmaradásuk okán nem ássák alá az euróba vetett bizalmat, sokkal könnyebb szívvel vállalhatnak magasabb deficitet, mint bármely más érdekcsoport az Unióban. Főleg az újonnan csatlakozott tagok¹ között vannak azok az államok, amelyek akarják ugyan, de nem tudják, vagy csak nagy nehézségek² árán tudják teljesíteni – és a későbbiekre nézve betartani – a kritériumokat. E tagállamok, minthogy gazdaságuk kevésbé kiegyensúlyozott, érthetően törekednek egy olyan közösségbe, melytől stabilabb pénzügyi viszonyokat remélnek, ám pont azzal, hogy nagyobb kockázatokkal és veszélyekkel tudják csak teljesíteni a konvergencia-kritériumokat, magát az eurózónát is instabilabbá tehetik. Míg tehát az utóbbi érdekcsoportnak elsődlegesen célja a konvergencia-kritériumok elérése és későbbiekben a paktum betartása, ami összhangban van a Washingtoni Konszenzus elveivel, addig az előbbi csoport majdhogynem szembemegy ezekkel az elvekkel. Az eurózóna tagállamain belül is vannak olyan tagállamok, amelyek betartják a SNP-ot és vannak, amelyek nem teszik.³ Az utóbbiak a nyíltság legkisebb jelével sem vállalhatnák fel a Washingtoni Konszenzussal szembemenő magatartást, vagyis az IMF és a Világbank előtt nem képviselhetnék a Konszenzussal ellentétes pénzügy-politikai nézeteket saját maguk vonatkozásában. Ennek következtében elvileg legalább az eurózóna tagállamai kénytelenek lennének ugyanazon nézeteket vallani és lehetnének képesek ily módon egységes álláspontot képviselni.

Amennyiben tehát abból indulunk ki, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum betartása a EMU érdeke, úgy azt mondhatjuk, hogy a lokális, tagállami érdekek szembe kerülnek az európai, regionális érdekekkel és a Bretton Woods-i intézmények által követett értékrenddel, ám ezek oka eltérő, így az érdekek különbözőképpen, tehát nyíltan vagy burkoltan ütköznek.

A Bretton Woods-i intézményekkel szemben megfogalmazódott olyan kritika, mely szerint a fejlődő államok nem képesek befolyásolni azok politikáját. Észre kell

¹ Ciprus, Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia.

² E helyütt alapvetően társadalmi, politikai instabilitásra kell gondolni.

³ „Az Európai Központi Bank mellett a Nemzetközi Valutaalap (IMF) vezetői is úgy látják, hogy három európai ország – Németország, Franciaország és Olaszország – aknázza alá az eurózóna stabilitási és növekedési paktumát. Az IMF szerint »a három nagy ország alkalmatlan politikát folytat.« Az Európai Központi Bank egy nyilatkozatban azzal vádolta meg az EMU-tagországokat, hogy nem tesznek eleget a saját maguk által vállalt kötelezettségeknek.” (Marján Attila: Euró, pénzügyek, globalizáció. Az európai pénzügyi szektor metamorfózisa és az euró, Savaria University Press, Szombathely, 2004, 234. oldal.)

azonban venni, hogy távlatokban vizsgálva az érdekérvényesítéssel kapcsolatos kérdéskört, a globalizáció miatt és a regionalizáció (integrációk) útján, nem feltétlenül a fejlődő-fejlett ország szerinti differenciálás, hanem a régiók szerinti megkülönböztetés válik meghatározóvá.

Az elmúlt évtizedek nagyobb gazdasági, pénzügyi válságai nyomán felismert hiányosságok orvoslása érdekében a Valutaalap több intézményi és szervezeti lépést is tett. Ilyen volt például a Nemzetközi Monetáris és Pénzügyi Bizottság felállítása, mely 2000 áprilisában kezdte meg tanácsadó tevékenységét a Kormányzótanács számára. Mindezzel összhangban öt munkacsoportot is létrehoztak, melyek foglalkoznak többek között a jó monetáris és pénzügyi gyakorlat kódexének, vagy a pénzügyi intézmények adatszolgáltatási standardjainak kérdéskörével. A Világbank reformokat vezetett be a tervezés és a költségvetés vonatkozásában, továbbá a Bank kezdeményezésére a tagországok foglalkoztak a multilaterális fejlesztési bankok¹ feladataival és helyzetével. „A gyors intézményi változásokból is látható, hogy az utóbbi évek válságai erőteljes kihívást jelentenek mindkét Bretton Woods-i intézmény számára.”²

Amióta az IMF a globális monetáris rendszert a bizalomra kívánja építeni, azóta a likviditás, a stabilitás, valamint a tőkeozgás szabadsága került előtérbe a pénzügyi politikában. A Valutaalap alapokmányának első, 1969-es módosításával felszabadította a korábban korlátozott tőkeozgásokat, amivel együtt lemondott a stabilitásról. Többek között ennek következménye volt a jó húsz esztendeig tartó magas infláció. Minthogy a jelenlegi állapotokban a tőke szabadon áramlik és a likviditás is biztosítva van, a hangsúly áthelyeződik a stabilitás biztosítására, a kiegyensúlyozottan működő pénzügyi piacokra, gazdaságokra. A pénzügyi rendszer megerősítése tehát nélkülözhetetlen a stabilitás elérése érdekében. Ennek persze számos eszköze adódik, így többek között a hitelezési politika megreformálása, a pénzügyi szektor felügyeletének javítása, vagy akár az országok gazdaságpolitikájának és a Valutaalap értékeléseinek és tanácsainak átláthatóbbá tétele. Itt jelenik meg a korábbi gondolatmenet, miszerint többek közt az érdekérvényesítéssel kapcsolatos kérdéskörben nem feltétlenül a fejlődő-fejlett ország szerinti differenciálásnak, hanem a régiók szerinti megkülönböztetésnek kell meghatározóvá válnia.

A Washingtoni Konszenzus értékrendjének Bretton Woods-i intézmények általi kényszerítése³ a globalizáció hatásait gyorsító tényezőként jelentkezik, aminek gazdaságtörténeti tapasztalata az instabilitás növekedése volt. Figyelembe véve azt a körülményt, hogy az Európai Unió intézményeinek és pénzügyi rendszerének mű-

¹ Az európai (EBRD), az ázsiai, az Amerika-közi és az afrikai fejlesztési bankok.

² Báger Gusztáv: Az IMF és a Világbank új prioritásai. In: Stratégiai Füzetek: Globalizáció, Európai Unió, Gazdaságpolitika, Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ, Budapest, 2003.

³ Az IMF 1999. évi ügyvezető igazgatói jelentésében azonban már ezzel ellentétes tendenciára valló gondolatok fogalmazódnak meg. „Noha hangsúlyozza, hogy a »tőkeműveletek liberalizációja jelentős előnyökkel jár«, hozzáteszi azt is, hogy ez »kockázatot hordoz«. Ezért a tőkeműveletek liberalizációját óvatosan kell kezelni és ütemezni. A jelentés felismeri, hogy »nem egyetlen kizárólagos módszer létezik a nemzetközi tőkeáramlás előnyeinek biztosítására«, ami egyúttal korlátozza a vele összefüggő kockázatokat is.” (Báger Gusztáv: Az IMF és a Világbank új prioritásai. In: Stratégiai Füzetek: Globalizáció, Európai Unió, Gazdaságpolitika, Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ, Budapest, 2003, 94. oldal.)

ködése – ide értve természetesen az egyes alapokat és az EBRD-t is – tulajdonképpen regionális szinten kiváltja a globális nemzetközi pénzügyi szervezetek szerepét, így ez utóbbiak jelentősége és hatása lecsökken az EU tagállamai szempontjából. A regionális pénzügyi intézményrendszer kiépítésének célja a régióhoz tartozó országok gazdasági és pénzügyi stabilitásának biztosítása. Ennek következménye, hogy a régió sokkal inkább képes saját szükségletei szerint alakítani egész gazdaságpolitikáját. Ha ezt a jelenséget kivetítjük az egész világ gazdasági, pénzügyi viszonyaira, látható, hogy a regionális szinten kialakuló integráció ugyan lassít bármilyen globális szintű egységet, legyen szó akár intézményi-irányítási kérdésekről, akár magáról a stabilitásról, távlatokban azonban ez lehet képes biztosítani azt, hogy a globális szintű stabilitás minél kevesebb áldozattal, fokozatosan valósulhasson meg. A regionalizáció logikájának az IMF és a Világbank szervezeti és működési szabályai-ban való megjelenítése tehát több szempontból haszonnal járhatna. Egyrészt közvetett módon segíthetné a regionalizáció és az integrációk kialakulásának folyamatát, másrészt átláthatóbbá tehetné a kormányok gazdaságpolitikáját és a Bretton Woods-i intézmények értékeléseit, tanácsait. A régió logikájának megjelenítése több jogintézmény tekintetében is hasznos lehetne. Így például az ügyvezető igazgatók választásánál, mindkét intézmény vonatkozásában. Sokkal fontosabb azonban az, hogy a két szervezet időben fel tudjon készülni az egyes – kialakulóban lévő – regionális integráció befogadására. Ennek első lépéseként lehetővé kellene tenniük, hogy ne csak államok lehessenek tagjaik, hanem (jogalanyisággal rendelkező) nemzetközi szervezetek is azzá válhassanak. Mindez persze számtalan problémát és kérdést vet fel, amelyek megelőző megoldása, megválaszolása szükséges ahhoz, hogy ne alakuljon ki átláthatatlan fejtelenség a szervezeteken belül. Ilyen kérdés lehet – a teljesség igénye nélkül –, hogy ne legyenek tagállami átfedések sem horizontálisan – vagyis integrációk között – sem pedig vertikálisan, tehát ne lehessen egy állam úgy tagja a Bretton Woods-i intézményeknek, hogy önállóan is és valamely nemzetközi szervezetként is tag. További fontos kérdés, hogy az integráció mely fokozatán válhasson egy nemzetközi szervezet (integráció) taggá, valamint, hogy ez az integráció mindenképpen körülhatárolt, összetartozó földrajzi egység kell hogy legyen-e, vagy más szervező elv szerint alakuló integráció is taggá válhatna.¹

Tekintettel arra, hogy az integrációk még csak most vannak kialakulóban, és a fejlődési folyamat kezdetén állnak, a felmerülő kérdésekre és problémákra adandó válaszok megtalálására és az integrációk befogadására bőségesen van idő.

Néhány további fontos dolog azonban nem hagyható figyelmen kívül. Egyrészt elkerülhetetlen, hogy mint minden változás, egy ilyen jellegű módosítás is ellenállásba ütközne azok részéről, akik a fennálló helyzet megtartásában érdekeltek, ugyanakkor ez természetes velejárója minden reformnak. Másrészt látni kell, hogy egy ilyen jellegű változás csak távlati jellegű lehet. Az Európai Unió kialakulása és intézményinek létrehozása is évtizedeket vett igénybe, pedig az csak regionális szintű szerveződés.² Nem kell tehát elvetni a gondolatot pusztán azon az alapon, hogy a

¹ Meg kell azonban jegyezni: igen kicsi az esélye annak, hogy egy nem regionális elven szerveződő integráció olyan mély együttműködést valósítson meg, amelynek meghatározó szerepe lehetne a regionális integrációk mellett.

² A párhuzam annyiban nem adekvát, hogy míg a Bretton Woods-i intézmények nemzetközi pénzügyi szervezetek, melyeknek működésében az egyik legfőbb alapelv a szuverenitás elismerése.

Bretton Woods-i intézmények univerzális jellegéből és a szavazati rendszer sajátosságából adódóan az milyen nehézségekbe ütközhet.

Harmadrészt nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, miszerint a két szervezet jelentősége az integrációk további fejlődése során csökkenni fog nem csak a tagállamok, hanem a régiók, integrációk vonatkozásában is. Ennek következményeképpen a Bretton Woods-i intézményeknek fel kellene készülniük – többek között – egy bizonyos fokú szerepeltolódásra is, s így megtalálni azt a szerepet, amivel az így kialakuló új pénzügyi világrendben globális szinten tudna fellépni a gazdasági fejlődés érdekében. A szerepeltolódással kapcsolatos funkcióbővülés egyik iránya lehet az IMF tekintetében a már korábban megjelent globális szabályozás, melynek tartalma elsősorban „...olyan elvek, standardok, és módszerek kialakítását jelenti, melyek alkalmazása erősíti a globális gazdasági és pénzügyi rendszer stabilitását...”¹

A regionalizmus vagy integráció logikája korántsem jeleníthető meg könnyedén és egyszerűen a gyakorlatban. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a Bretton Woods-i intézményeknek valamelyest mégis reagálniuk kellett az európai integráció jelenségére. A leghatározottabb lépéseket természetesen az EMU létrejötte okán kellett megtenni, ám ezek az intézkedések csak egy szükséges minimumot jelentenek, annak érdekében, hogy a két intézmény folytathassa eddigi működését. Az IMF szempontjából három fontos kérdést kellett mindenképpen rendezni. Az egyik az IMF működésébe való bevonás kérdésköre. Ennek értelmében az eurózóna, mint olyan, nem tagja az IMF-nek, ezért nem rendelkezik szavazattal sem a Kormányzótanácsban, sem az Ügyvezető Igazgatóságban. Ez azt jelenti, hogy az EMU és eurózóna tagjai továbbra is önállóan tagjai az Alapnak. Annak érdekében, hogy mégis legyen intézményes kapcsolat az EMU és az IMF között, az Európai Központi Bank (ECB) megfigyelői státuszt nyert 1998 decemberében, az Ügyvezető Igazgatóság meghatározott ülésein.² A következő kérdés, amit tisztázni kellett a két szervezet viszonyában, az IMF Alapokmányának IV. cikke szerinti konzultációk lefolytatása vonatkozásában merült fel. E kérdést következőképpen rendezte a Valutaalap:³ a konzultációt továbbra is az önálló és független tagállamaival folytatja, miközben az euró-

rése, addig az EU intézményei szupranacionális jelleget öltenek, s így a tagállamok szuverenitása csökken és azok gyakorlása a szupranacionális szervezeteknél jelenik meg.

¹ Báger Gusztáv: Az IMF és a Világbank új prioritásai. In: Stratégiai Füzetek: Globalizáció, Európai Unió, Gazdaságpolitika, Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ, Budapest, 2003.

² Az IMF több olyan tárgyú döntést hozott a más nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatát illetően, mely egyben az Európai Közösséget, az EU intézményeit és az ECB-t is érinti. Ilyenek a 12925-(03/1) számú határozat, 2002. december 27. Ez tételesen felsorolja azokat a témaköröket, amelyek tárgyalásakor az ECB képviselője megfigyelői státuszban jelen lehet az Ügyvezető Igazgatóság ülésein. Ennek értelmében részt vehet például az eurózóna, az EU tagállamaival és az EU csatlakozó országaival, továbbá az Egyesült Államokkal és Japánnal az Alapokmány IV. cikkelyéhez kapcsolódó ülésein, a világgazdasági és a piacfejlesztési, vagy olyan tárgyú ülésein, amelyeken az euró nemzetközi pénzrendszerben betöltött szerepéről tárgyalnak. A megfigyelői státusz alapján az IMF megküldi az ECB-nek ezen ülések napirendjét és az üléseken készült dokumentumokat. E dokumentumokat kizárólag az ECB belső használatára adják ki.

³ A dokumentumok nemzetközi ügynökségek számára való kölcsönös rendelkezésre bocsátásáról rendelkezik a A-9786-(93/20) számú határozat, melyet az A-10615-(96/105) számú határozattal módosítottak, valamint az eurózóna tagállamaival kapcsolatos konzultáció alaki szabályait tartalmazza a 12899-(02/119) számú határozat.

zóna-tagállamokkal folytatott diskurzusba bevonja az érintett EU-intézmények képviselőit is akkor, amikor az árfolyam- és monetáris politikát tárgyalják, tekintettel arra, hogy a konzultációt ezen államok vonatkozásában és e tárgyban nem lehetne teljességében lefolytatni. E konzultációk külön zajlanak az eurózóna tagállamaival folytatott diskurzusoktól, azok tartalma mégis integráns részét képezi az önálló tagként lezajlott konzultációnak. Európai szinten értelemszerűen felmerül a konzultáció fiskális és strukturális vonatkozása is, annak érdekében, hogy az árfolyam- és monetáris politika tárgyában folyó konzultáció összefüggéseiben valósulhassanak meg. Végül az EMU létrejötte kapcsán tisztázni kellett az SDR és az euró viszonyát.¹ Az SDR kosár az Alapokmány értelmében a termékek és szolgáltatások exportjában a legjobb eredményt felmutató tagállamok valutájából áll. Tekintve, hogy ebben a csoportban szerepel Németország és Franciaország is, azok valutáit automatikusan és megfelelő arányban behelyettesítették euróval. Végül, miután a főbb kérdéseket az IMF az eurózónával való viszonyában rendezte, döntést hozott arról is, hogy az ECB birtokos lehet, vagyis jogosult SDR-t elfogadni, tartani és használni tranzakcióiban, műveleteiben.²

Mint látható, az IMF a GMU létrejöttével megtette azokat a lépéseket, amelyek működése szempontjából halaszthatatlanok és nélkülözhetetlenek voltak. A döntések meghozatalához elsősorban szakmai kérdések megválaszolására volt szükség, így a döntések időben megszülethettek ahhoz, hogy ne okozzon problémát az euró megjelenése és a GMU létrejötte a globális pénzügyi intézményrendszer megszokott tevékenységben.

A hosszú távú tendenciák egyelőre mégis figyelmen kívül maradnak a két intézmény működése szempontjából, holott láthatóan a Bretton Woods-i intézményeknek alkalmazkodniuk kell a folyamatosan változó körülményekhez, aminek egyelőre az a legmegfelelőbb módja, ha felkészülnek a regionalizáció által generált kihívásokra. A regionális integrációk olyan szintre való fejlődése, amely a két intézmény szempontjából jelentőséggel bírhat, ugyan távlati, a Bretton Woods-i intézményeknek azonban mihamarabb meg kell kezdeniük a felkészülést annak érdekében, hogy ne akadályozzák a régiók kialakulását, sőt lehetőleg segítsék azok fejlődését. Ezt támasztja alá az a körülmény is, hogy Európa eléggé előrehaladott állapotban van a regionalizáció szempontjából ahhoz, hogy felvetődjön az intézményeken belüli egyetemes fellépés lehetősége az IMF és a Világbank oldaláról is.

Az Európai Unió és a Nemzetközi Fizetések Bankja

A Nemzetközi Fizetések Bankját (BIS³) 1930-ban hozták létre a Hágai Egyezményvel. Az azóta eltelt idő alatt megváltozott a szerepe a nemzetközi pénzvilágban, s tagsága is folyamatosan bővült. A Bank célja, hogy elősegítse a központi bankok együttműködését, nemzetközi pénzügyi műveletek további lehetőségeit kínálja s fontos szerepet tölt be, mint a jegybankok bankja.

Míthogy a BIS tagságát nem államok adják, hanem alapvetően központi bankok, az Európai Unióval való viszonya – intézményi szempontból – csak az Európai Uni-

¹ Az SDR és az euró viszonyát a 11803-(98/101) G/S számú határozat rendezi.

² Az Európai Központi Bank SDR holderré minősítését a 12329-(00/113) számú határozat mondja ki.

³ Bank for International Settlements.

óban működő központi bankokkal való kapcsolatában ragadható meg. Az Európai Unió tagállamainak központi bankjai közül majd mindegyik részvényese a BIS-nek, csupán a máltai, a luxemburgi és a ciprusi marad távol. Ez annyit tesz, hogy a BIS 55 tagja közül 22 európai nemzeti központi bank. A gazdasági és monetáris unió létrejöttével viszont a BIS hasonló problémákkal kellett, hogy szembe nézzen, mint a Bretton Woods-i intézmények s részben ugyanolyan megoldás is valósított meg, hiszen az Európai Központi Bank jelen van a BIS négy – nemzetközi pénzügyi fórumként szolgáló – állandó bizottságában,¹ s az ECB elnöke rész vesz a G10 kormányzók kéthavonta tartott találkozóin.

A tagsági konstrukció, valamint az átpolitizáltság hiánya miatt azonban a BIS sokkal jelentősebb jogi, intézményi lépéseket tudott tenni, mint a Bretton Woods-i intézmények.

1999 novemberében a BIS Igazgatótanácsa meghívta az ECB-t, hogy jegyezzen részvényeket és legyen tagja a BIS-nek. Az ECB-tagság azonban a BIS alapszabályának módosítását tette szükségessé. E módosítás a központi bank – értelmező rendelkezések közt szereplő – fogalmát érintette. A BIS alapszabálya vonatkozásában, annak 56. cikk a) bekezdése értelmében, így központi bank bármely ország bankja vagy bankrendszere, amelynek az a feladata, hogy szabályozza a pénz- és hitelvolument az adott országban, vagy a határokon átnyúló központi bankrendszerben a nemzeti központi bankok és a közös központi bank, amely ugyanezen feladatokkal van felruházva. E fogalmi meghatározással tulajdonképpen alkalmassá tették a BIS-t arra, hogy egy újonnan létrejött szervezetet be tudjon fogadni, és lehetősége nyíljon biztosítani az eurózóna megváltozott szerep- és feladatkörű nemzeti központi bankjaival való megfelelő pénzügyi operatív és szakmai konzultációs kapcsolatot.

Az értelmező rendelkezések között meghatározza az alapszabály az ország fogalmát is, miszerint országnak minősül a szuverén állam, a szuverén államon belüli monetáris övezet, vagy az a monetáris övezet, amely egyszerre több mint egy szuverén államban áll fenn.²

E fogalmi meghatározás lehetővé teszi, hogy az eurózóna létrejöttével ne alakuljon ki olyan, az alapszabály egészét érintő probléma, amely nehézséget okozhatna az eurózónával bonyolítandó műveletek elvégzésében. Az alapszabály 22. cikke kimondja, hogy a Bank bármely olyan – az alapszabály által nevesített – műveletet elvégezhet bankokkal, vállalkozásokkal, vagy magánszemélyekkel, amelyeket a központi bankokkal elvégezhet, feltéve, hogy az adott ország központi bankja nem ellenzi. Minthogy az ECB is központi banknak, valamint az eurózóna is országnak minősül, így az eurózónában az ECB is ellenezheti egy ilyen művelet végrehajtását, mely megfelel az egész EMU (eurózóna), valamint intézményrendszere működési logikájának.

A Nemzetközi Fizetések Bankja hosszú évtizedek óta tartó, újra és újra bizonyított rugalmassága ismét megmutatkozott, hiszen zökkenőmentesen képes volt befogadni szervezetébe egy új, korábban nem létező konstrukciójú intézményt, egy rendkívül elegáns jogtechnikai megoldás révén. Ezzel a lépésével elősegítette, hogy az elmulasztott európai integráció minél kevesebb zavarral működhessen.

¹ A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság ülésein megfigyelői státusszal vesz részt.

² BIS Alapszabály 56. cikk d) bekezdés.

Mindezidáig nem volt erre képes a két Bretton Woods-i intézmény. Ennek természetesen több oka is van. Egyrészt az Európai Uniónak kezdeményeznie kellene azon intézményi változásokat, amelyek ezt lehetővé teszik, másrészt az átpolitizáltság és így az érdekek élesebb ütközése okán kevésbé alkalmasak jelentékenyebb horderejű döntések meghozatalára. Ez utóbbi tényező hatását tovább erősíti az a tény is, hogy a Bretton Woods-i intézmények taglétszáma háromszor akkora, mint a BIS-é, tehát nem csak egyszerűen erőteljesebben jelennek meg az érdekek az ikerintézmények szervezetén belül, de ráadásul jóval több tagállami érdek ütközhet.

A befogadókészség egyelőre nem adott, mégis szükség lehet az összeurópai érdekek egységes képviselőre olyan fórumokon, mint amelyet a Bretton Woods-i intézmények jelentenek a nemzetközi pénzügyvilágban. Ebből kifolyólag a kapcsolat másik szereplőjének, vagyis Európának kell további lépéseket tennie annak érdekében, hogy érdekeit nagyobb hatékonysággal képviselhesse és érvényesíthesse nemzetközi fórumokon és szervezetekben.

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A NEMZETKÖZI PÉNZÜGYI SZERVEZETEK KAPCSOLATA AZ EURÓPAI UNIÓ OLDALÁRÓL

Az Európai Unió és a Bretton Woods-i intézmények

Az IMF és a Világbank döntéshozatali mechanizmusával kapcsolatosan már korábban is megfogalmazott kritika, miszerint a tagok érdekei nem adekvátan jelennek meg a két szervezetben belül. Az ellenérvet, hogy állásfoglalások útján a kisebb kvótával vagy kevesebb részvénnyel rendelkező tagállamok képesek lehetnek érdekeiket érvényre juttatni, komoly fenntartásokkal kell kezelni, hiszen az EU-n – mint a legfejlettebb integráción – belül is nehéz összehangolni az álláspontokat, hát még egy kevésbé fejlett közösségen belül, vagy szuverén államok tekintetében milyen komoly összehangolást, diplomáciai tevékenységet és alkut igényel. Sőt, még az EU nemzetközi (pénzügyi) szervezetekben való képviselője kapcsán felmerülő legtöbb nehézséget felvető kérdés is az, hogy miként tud egységes álláspontot, továbbá összeurópai érdekeket artikulálni.

Az Unió az egységesebb fellépés érdekében közös külpolitikát határoz meg és hajt végre. A közös külpolitika lényegében koordináció, valamint egyfajta iránymutatás a tagállamok külpolitikája számára. Lényegében tehát nemzeti hatáskörben marad a külpolitika alakítása, de megfogalmazódnak közös külpolitikai elvek, közös stratégiák, ennek keretében alakítanak ki közös álláspontokat, melyeket aztán a tagállamok hajtának végre.

A közös külpolitikai tevékenység legfontosabb elve (miszerint a tagállamok tartózkodnak minden olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel, illetve ronthatja az Unió, mint kohéziós erő eredményességét a nemzeti kapcsolatokban) szerződési szinten kíván jogi garanciát biztosítani ahhoz, hogy a tagállamok nemzetközi viszonylatban ne menjenek szembe összeurópai érdekekkel. Elvként megfogalmazott követelmény az is, hogy a Tanácson belül a tagállamok kölcsönösen tájékozottasság egymást és tanácskozzanak minden általános érdekű külpolitikai kérdéstről, annak érdekében, hogy az Unió befolyása a legeredményesebben érvényesülhessen.

A nemzetközi szervezetekben való egységes érdekképviselőt egyik fő eszköze az együttes fellépés, melyet a Tanács fogad el. Az együttes fellépés köti ugyanis a tag-

államokat álláspontjaik elfogadásakor és tevékenységük folytatásakor. Valamennyi együttes fellépés keretében tervezett álláspontokról vagy nemzeti fellépésről időben tájékoztatást kell adni annak érdekében, hogy szükség esetén a Tanácsban előzetesen tanácskozni lehessen. Amennyiben azonban egy tagállam a Tanács határozatát egy az egyben, változtatás nélkül átülteti nemzeti szintre, úgy ezen előzetes tájékoztatási kötelezettség nem érvényesül. Természetesen a végrehajtás során nehézségek merülhetnek fel, ezért a döntéskor fennálló helyzet megváltozásából eredő kényszerítő szükség esetén, ha a Tanács nem határozott a kérdésben, a tagállam megteheti minden olyan intézkedést, amely az adott ügyben halaszthatatlan.

Míg az együttes fellépés keretét ad a külpolitikai álláspontok tagállami kialakításának, vagyis összehangolja a döntések irányát, addig a közös álláspont intézménye már egy lépéssel közvetlenebb eszköz a külső képviseleti tevékenységben. Itt ugyanis – tekintettel arra, hogy a Tanács fogadja el a közös álláspontot – a kifelé irányuló álláspont elfogadására közösségi szinten kerül sor, s csak a végrehajtása marad tagállami kompetenciában, szemben az együttes fellépéssel, ahol a döntéseket is tagállami szinten hozzák meg egy általánosabb irányvonal mentén.¹ A közös álláspontokban azt állapítják meg, miként viszonyul az Unió egy adott kérdéshez, legyen az akár földrajzi természetű, akár tematikus, s a tagállamok biztosítják, hogy nemzeti politikáik megfeleljenek a közös álláspontnak.

Főszabály szerint a közös külpolitikával kapcsolatos határozatokat a Tanács egyhangúlag hozza meg, kivéve az együttes fellépést és az egységes álláspontot, és a közös stratégia alapján meghozott bármely döntést, amely esetekben minősített többséggel dönt a Tanács. A minősített többséggel való döntés egyfajta elmozdulást jelent a föderatív jelleg felé, hiszen nem elegendő egyetlen tagállam ellenszavazata a vétóhoz. Ilyenkor egy kisebb tagállam-csoport ellenkező szavazata esetén is megszülethet egy közös álláspont, melyet az ellene szavazó tagok kötelesek tiszteletben tartani. Az egyhangúlag hozandó határozatok elfogadását is segítik azzal, hogy a szavazáson személyesen jelenlévő vagy képviselt tagok tartózkodása nem akadályozza az ilyen határozatok meghozatalának.

A közös külpolitikai ügyekben az Uniót az elnökség képviseli, s maga az elnökség felel a meghozott határozatok végrehajtásáért is, s e minőségében alapvetően ő képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben. Az IMF és a Világbank esetében azonban ez nem valósul meg, hiszen Unió, sőt még a Közösség sem tagja e két szervezetnek. Többek között az ilyen esetekre vonatkozik a tagállamok azon kötelezettsége, hogy cselekvésüket összehangolják, s a kialakított közös álláspontokat képviseljék a nemzetközi szervezetekben és konferenciákon.

A főképviseleti feladatokat a Tanács főtitkára látja el, s a Tanács jogosult különleges képviselőt is kinevezni. A közös külpolitika kapcsán a Bizottságnak lényegében csak segéd szerepe van, amely többek között arra irányul, hogy segítse a soron következő elnökséget betöltő tagállamot feladata ellátásában.

A közös külpolitika rendszere tehát leképezi azt a hatásköri differenciálódást, miszerint van egy közösségi és egy tagállami kompetencia. Ez utóbbin belül azonban a kifelé irányuló cselekvések egyrészt végezhetők önállóan, másrészt összehangoltan,

¹ Természetesen előfordulhat, hogy a tagállam a Tanács határozatait átülteti nemzeti szintre, ám az erről való döntés is értelemszerűen tagállami szinten történik meg.

s a közös külpolitika az, ami a tagállami hatáskörökben meghozott döntések összhangját szolgálja.

A közös külpolitika rendszerével, valamint a gazdaságpolitika és pénzügyi politika képviselésével szemben azonban egyre többször fogalmazódik meg az a kritika, hogy eszközei gyengék, és nem alkalmasak arra, hogy Európa valóban egy hangon szóljon meg.

Az EMU létrejöttével a monetáris politikai, valamint a fiskális és gazdaságpolitika eltérő szintekre, s ennek következményeként a pénzügyi és gazdasági irányítás egyes kompetenciába kerültek. Ennek komoly hátulütője, hogy a gazdaságpolitika, de főleg a fiskális politika tagállami szinten tartása akadályozhatja az egységes monetáris politika alakítását, átfogó hosszú távú gazdaságpolitikai, pénzügyi politikai döntések meghozatalát, megvalósítását, és ekképpen azok kifelé irányuló megfelelő képviselését is. Ennek legszembetűnőbb megnyilvánulása az, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktumban vállalt kötelezettségeket több tagállam sem tartja be, s ez tendenciáját tekintve nem egyeztethető össze a EMU céljaival. Másképpen tehát a tagállami érdekek ütközhetnek a közösségi érdekekkel, és ez az ellentét megnyilvánulhat a nemzetközi pénzügyi szervezetekben kialakított eltérő álláspontokban, amennyiben nem sikerül egységes álláspontot kialakítani. Az eltérő álláspontok viszont gyengítik Európa egészének érdekérvényesítő képességét.

A pénzügyi szuverenitás a tagállamok egyik leginkább féltve őrzött kincse, hiszen a fiskális politikán keresztül tudja az állam befolyásolni bevételeinek és kiadásainak volumenét, vagyis működésének korlátait. Ekképpen bár az egységes monetáris politika lassan az egész Közösségen belül megvalósul, addig a közös fiskális politikai megeremtetése még hosszú ideig várat magára. A közös külpolitika jelenleg szintén csak koordinációt jelent, ám a tagállamok talán inkább hajlandóak azt átengedni közösségi hatáskörbe, mint a fiskális politikát. Éppen ezért szükséges volna első lépésként megerősíteni a közös külpolitikát, egyrészt annak közösségiesítésével, másrészt azzal, hogy az Európai Uniót jogi személyiséggel ruházzák fel. A közös külpolitika közösségiesítésével a Közösség jogi és intézményi eszközei alkalmazhatóak lennének a közös külpolitika területén, így annak végrehajtása sokkal inkább kikényszeríthetővé válna, megerősítve ezzel a közös külpolitikát, míg azáltal, hogy az EU-t jogi személyiséggel ruháznák fel, a nemzetközi jog alanyává tennék, s minden nemzetközi jogi eszközt igénybe vehetne tevékenysége során. Ennek a szükségessége korábban egyszer már megfogalmazódott a Közösség döntéselőkészítő mechanizmusában,² s többek között ennek fényében alakította ki a Konvent az Alkotmányos Szerződés közös külpolitikára vonatkozó tervezetét.³ Az elnökség szintén ösztönzi,

¹ Azért csak tendenciáját tekintve, mert a fő referenciaszámok nem változtak, tehát a költségvetési hiány, valamint az államadósság GDP-hez viszonyított aránya továbbra sem haladhatja meg a 3%-ot és a 60%-ot.

² Opinion of the Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, for the Committee of the Constitutional Affairs on the division of competences between the European Union and the Member States, 24 April 2002. (2001/2024(INI)).

³ Franciaország és Németország szorgalmazta az eurózóna nemzetközi pénzügyi szervezetekben fennálló megosztott képviselésének meghaladását, arra való hivatkozással, hogy egységes álláspont növelhetné Európa erejét a többi nagy aktozzal szemben nemzetközi szinten. Ennek első lépését a nemzetközi pénzügyi szervezetekben kialakítandó közös álláspontok előkészítésének megerősítésében és fejlesztésében látják. (L. French-German contribution to the work of the

hogy Európa „egy hangon szólaljon meg” nem csak az egyes nemzetközi fórumokon, de az IMF-ben is, aminek révén ki kell venni részét a nemzetközi pénzügyi rendszer megerősítéséből.¹

Jelenleg tehát az Európai Unió, sőt még az Európai Közösségek sem tagjai a Valutaalapnak és a Világbanknak, ugyanakkor minden egyes tagállama egyben tagja e két szervezetnek. Az öt legbefolyásosabb tagállam közül három európai. Ez már elve meghatározhatja Európa jelentőségét a Bretton Woods-i intézményekben, ám a további tagállamok kisebb szavazóereje összeadódva is nagymértékű érdekérvényesítő képességet biztosíthat. Az Európai Unió tagállamai összesítve jelenleg 693 582 szavazattal bírnak az IMF Kormányzó Tanácsában, ami az összes 2 176 037 szavazathoz viszonyítva 31,97%-os szavazóerőt jelent. Az eurózóna viszont 498 627 szavazattal rendelkezik, ami 22,97%-os szavazóerőt képvisel.² Az EU tagállamainak világbanki pozícióját nézve megállapítható, hogy bár az arányok nem azonosak, de nagyjából ugyanazt a hatást képesek kiváltani a döntések kapcsán. A Világbank Kormányzó Tanácsban 452 928 szavazattal rendelkeznek. Ez az összes 1 618 661 szavazat viszonylatában 27,98%-os szavazóerőt testesít meg. Az eurózóna tagállamai 315 764 szavazatot adhatnak le összességében, s ez 19,51%-os szavazati arányt jelent.³ Ezen arányokat összevetve a Valutaalap és a Világbank szavazati, illetve döntéshozatali rendszerével, láthatóvá válik, hogy az Európai Unió tagállamai minden 85%-os és 75%-os többséget igénylő döntés esetén vétőt biztosító szavazati aránnyal rendelkeznek, amennyiben az adott kérdésben egységes állásfoglalást sikerülne kialakítaniuk. Mindez nem mondható el az eurózóna tagállamairól, ám az bizonyos, hogy az Egyesült Államok IMF-nél meglévő 17,14%-os és a Világbankban fennálló 16,39%-os szavazóerejénél magasabb szavazati arányt képviselhetne, vagyis a legnagyobb szavazóerőt tudhatná magáénak mindkét intézményben. Az erőviszonyok ily módon történő megváltozásához azonban Európa kellően határozott szereptudattal, elképzelésekkel és stratégiával kell, hogy rendelkezzen nemzetközi szinten, amely azonban még nem mondható el egyértelműen.

További akadályt jelent az Európai Unió ilyen jellegű reformok melletti elkötelezettsége szempontjából az a körülmény, hogy amennyiben az Uniót, mint egységet venné tekintetbe az IMF, úgy a számítási szabályok szerint csökkenne az Unió kvótájának mértéke.⁴ Ez viszont csökkentené egyben a szavazatszámokat és a szavazóerő nagyságát is.⁵ Így az Európai Uniónak kevesebb szavazata lenne a Valutaalap-

European Convention on economic governance, The European Convention, Brussels, 22 December 2002.)

¹ Conclusions of the Presidency (2/35), Bulletin EU 12-1998.

² A számítások a www.imf.org című honlapon (2005. január) közzétett adatokon alapulnak.

³ A számítások a www.worldbank.org című honlapon (2005. január) közzétett adatokon alapulnak.

⁴ A kvóta számításánál az IMF figyelembe veszi a fizetési mérleg alakulását, ami az EU viszonylatában sokkal kedvezőtlenebb képet mutat, mint a tagállamok összességének mérlege, tekintettel arra, hogy a tagállamok exportjának legnagyobb része egymás között és nem harmadik országokkal, vagyis az Unión belül, s nem azon kívül bonyolódik.

⁵ A szavazatok elosztását az IMF Alapokmány XII. cikk 5. szakasza szabályozza, mely szerint minden tag kettőszázötven, valamint kvótája minden egyszázézer különleges lehívási joggal megegyező része után további egy szavazattal rendelkezik. Vagyis minden tagnak van – a kvótája nagyságától függetlenül – 250 szavazata, amely a tagok egyenlőségét fejezi ki, és minden

ban, mint tagállamai összességének. Ez az összefüggés ugyanakkor nem vonatkozik a Világbankban meglévő szavazatokra, hiszen ott a szavazatok egy részét a részvények arányában birtokolják a tagok, ami viszont pusztán a jegyzésen múlik.¹ Ez esetben az a kérdés merülne fel, hogy a jegyzett részvényeket átruházhatnák-e a tagállamok az Unióra, vagy annak, mint új tagnak külön újra kellene jegyeznie a részvényeket.

Ezért a Bretton Woods-i intézményeken belüli közös hangon való megszólalás szempontjából kevésbé áll érdekében az Uniónak, hogy kezdeményezze a regionális integrációk befogadását biztosító reformokat, s érdemesebbnek látszik megerősítenie közös kül- és biztonságpolitikai eszközrendszerét. Ennek ellenére értékelhető mindkét irányba tett lépésként az Alkotmányos Szerződés kidolgozása.

Az Európai Alkotmány újításai

Az Alkotmányos Szerződés egyik alapvető – és a közös külpolitikára is hatással lévő – vívmánya, hogy az Európai Uniót jogi személyiséggel ruházta fel. Ehhez kapcsolódóan további változást jelent az Alkotmányban a pillér-struktúra megszűnése, bár ez a külpolitika döntéshozatali eljárásában különösebb változást nem eredményez. Az Európai Bíróság számára azonban joghatóságot teremt az egyéneket korlátozó intézkedéseket eredményező európai határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára. A közös külpolitika területén fontosabb változást hoz intézményi vonatkozásban azáltal, hogy létrehozta az Unió külügyminiszteri pozícióját.² Az Alkotmány értelmében a külügyminiszter egyrészt felelős az EU közös kül- és biztonságpolitikájának vezetéséért, s a Külügyi Tanács elnöke is egyben. Javaslatokat terjeszt elő és végrehajtja a tanácsi döntéseket. Másrészt a Bizottság alelnöke, ami a intézmény külkapcsolati feladatainak átvételét, valamint az Unió külpolitikai intézkedései összehangolását jelenti, annak valamennyi vonatkozásában. A külügyminisztert a Bizottság tisztviselőiből, a Miniszterek Tanácsának Főtitkárságából, valamint a nemzeti diplomáciai szolgálatokból álló Európai Külügyi Szolgálat segítené.

Az Alkotmány rendelkezéseit annak reményében fogalmazták meg, hogy a miniszter ténylegesen képes lesz növelni az Unió külső tevékenységeinek egységességét és hatékonyságát, továbbá egységesebbé tenni az Unió nemzetközi arcukat. Előrelépést mutat az Alkotmányos Szerződés a demokrácia-deficit megszüntetésében tett erőfeszítések terén, hogy a miniszter három irányba is felelőséggel tartozna: egyrészt az Európai Parlamentnek, másrészt a Tanácsnak, harmadrészt a Bizottság elnökének.³

tagnak van még ezen felül a kvótája mennyiségétől függő szavazata, ami viszont a több kvótával rendelkező tagok érdekeinek védelmét szolgálja, hiszen az egyenlőséggel szemben az arányosságot juttatja érvényre. Így a szavazati rendben egyszerre érvényesül a tagok egyenlőségének elve, ami a tagállamok kölcsönös elismerésén és egyenjogúságán alapul, valamint az arányosság elve, ami a tagok részvételi arányát hivatott tükrözni.

¹ Minden tag kettőszázötven, valamint minden részvénye után további egy szavazattal rendelkezik. (A Világbank alapokmányának V cikk 3. bekezdésének a) pontja)).

² A jelenlegi közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő és a külügyi biztosi poszt összevonásával.

³ Mindezeketől függetlenül továbbra is fennáll a konfliktus lehetősége a miniszter és a Bizottság elnöke, vagy az Európai Tanács elnöke között, továbbá kettős státusza okán lojalitási ellentmondás alakulhat ki a Tanács és a Bizottság felé. (Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottság)

Az eurózónán belüli nagyobb összhang megteremtése érdekében az Alkotmány külön jegyzőkönyvben deklarálja, hogy az eurót bevezető tagállamok miniszterei informálisan üléseznek. Ezen ülésekre szükség esetén azzal a céllal kerül sor, hogy megvitassák az általuk a közös valutával összefüggésben közösen viselt különös felelősséggel kapcsolatos kérdéseket. Természetesen a Bizottság és az Európai Központi Bank rendszeresen meghívást kap ezekre az ülésekre.

Az Unió jogi személyiséggel való felruházása lépést jelenthet a regionalizáció logikájának a Bretton Woods-i intézményekben való megjelenítése felé, másrészt az EU közös külpolitikájának kisebb fajta racionalizálása a reformok elkerülését magában rejtő alternatíva felé mutat. A kérdés tehát az Alkotmány értelmében is nyitott marad.

Mint hogy azonban a tagállami népszavazások során nem fogadták el az Alkotmányos Szerződést, ezért az egyelőre nem léphet hatályba, s – kétirányban ugyan, de – előremutató rendelkezései nem fejthetik ki hatásukat. Az EU tehát időlegesen elveszített egy lehetőséget azon a téren, hogy javítsa érdekérvényesítő képességét nemzetközi szinten, akár harmadik országokkal, akár saját tagállamaival szemben.

Az EU és a Nemzetközi Fizetések Bankja

Az Európai Unió kapcsolata a Nemzetközi Fizetések Bankjával, tekintettel a BIS szervezeti és működési alapjaira, valamint a EMU monetáris politikai irányítási intézményrendszerére, teljesen egyértelmű. A EMU, pontosabban az eurózána érdekeinek és álláspontjainak megjelenítője az ECB, mely ugyanazokkal a jogokkal rendelkezik, mint bármely BIS részvényes. Ezzel együtt viszont az eurózána nemzeti jegybankjai is részvényesei a szervezetnek. Ennek, az ECB és nemzeti központi bankok közötti alá-fölérendeltségi viszonynak, valamint a közös monetáris politikai érdekeknek köszönhetően az összeurópai érdekek egyértelműbben, sőt sokkal markánsabban jelenhetnek meg a BIS-en belül, mint korábban. Ez konkrétan az éves közgyűlésen meghozandó döntések vonatkozásában jelentkezhet, mint például a Kormányzótanács felmentése a személyes felelősség alól a megelőző pénzügyi év vonatkozásában, az osztalék mértékéről való döntés, vagy az auditorok megválasztása. Azzal, hogy az Európai Központi Bank is teljes jogú tagjává vált a BIS-nek, Európa pozíciója – a korábbi gyengüléssel ellentétben – most tovább erősödött. Az eurózána kívüli EU-tagállamok kizárólag saját nemzeti jegybankjukon keresztül állnak kapcsolatban a BIS-szel, s képviselhetik saját álláspontjukat az adott fórumokon. A nem eurózána tagállamok többségét az EU-hoz újonnan csatlakozott tagállamok teszik ki. Ezen tagállamok azonban nem választhatják meg azt, hogy tagjai legyenek-e az eurózána vagy sem, csak arra van befolyásuk, hogy arra mikor kerüljön sor. Ezzel párhuzamosan e tagállamok pénzügyi stabilitásuk biztosítása okán mihamarabb tagjai kívánnak lenni az eurózána. Ennek a két tényezőnek az együttthatásaként e tagállamoknak nem áll érdekükben az ECB által megfogalmazott álláspontokkal szembe menni, így az eurózána és az EU kettősségéből adódóan sem jelentkezik probléma a BIS-en belül.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az elmúlt évtizedek olyan meghatározó eseményei, mint a gazdasági és pénzügyi globalizáció jelentős felgyorsulása, az annak nyomán kialakult nemzetközi gazdasági instabilitás és közpénzügyi értelemben is vett globális verseny fokozódása, valamint a társadalmi feszültségek, az egész világot komoly kihívások elé állítják.

Az ezekre adott gyakorlati válaszok többnyire csak rövid távon tarthatóak, s nem jelentenek érdemi megoldást. Ezért fogalmazódnak meg olyan elvi sarokpontok és általánosabb érvényű javaslatok, melyeken keresztül megpróbálják a társadalmi, gazdasági jelenségeket adekvátan megragadva, jobb irányba terelni ezeket. Ilyen elvek a legitimitás, a rugalmasság, az átláthatóság, ez utóbbin belül is a hatáskörök pontosabb elhatárolása és – ezekkel összefüggően – a jobb kormányzás. Ezeknek az elveknek azonban nem egyetlen szervezetben, vagy egyetlen szinten kell érvényesülniük, hanem minél több – gazdasági és társadalmi viszonyt befolyásoló – szervezet felépítését és működését át kell hatniuk, továbbá rá kell vetíteni a nemzetállami, a regionális és a globális társadalmi, gazdasági viszonyokra egyaránt. Minél inkább átlátható egy szervezet működése, annál nagyobb a legitimitása, és annál inkább alkalmas gyors és társadalmilag széles körben elfogadott döntéseket hozni. A legitimitás fokát nagy mértékben meghatározza az is, hogy a tagság ténylegesen fennálló érdekviszonyainak megfelelően alakulnak-e az érdekérvényesítő képesség mecha-

hanizmusai az adott szervezetben belül.

Az, hogy a megtett intézkedések mennyire adnak érdemi választ a problémákra, sokban függ attól is, hogy az adott intézkedésről milyen típusú intézmény hozott döntést. Minél inkább átpolitizált és minél nagyobb számú tagot tömörít egy szervezet, annál nehezebben hoz bátor és tényleges megoldást eredményező elhatározásokat.

Az IMF és a Világbank szervezeti és működési elvei 1945 óta jelentősen nem változtak meg, ezért érdekérvényesítő mechanizmusaik, vagyis a szavazati rend, valamint a kvóta- és részvényrendszer, és annak alapján a szavazati erők alakulása már nem megfelelően képezik le a jelenleg fennálló gazdasági érdekviszonyokat, elsősorban az Európai Unió tekintetében, ahol a regionális integráció – igaz csak szűkebb körben, de – már a monetáris politika egységesülésénél tart. A Bretton Woods-i intézmények kétségkívül jelentősen átpolitizált intézmények, így arra a sorsra vannak ítélve, hogy valós megoldást biztosító döntések meghozatalára csak hosszú vajúdást követően szánják rá magukat. E tulajdonságuk aligha tekinthető rugalmasnak. Sokszor fogalmazódik meg az ikerintézményekkel szemben az a kritika, hogy tevékenységük összemosódik. E kritika igazságtartalmának elfogadása esetén szükségessé válik a hatáskörök pontosabb elhatárolása is.

Az IMF és a Világbank az átlátható működés érdekében nagy mértékben növelte kommunikációs tevékenységét, ami elsősorban a publikációk, az egyes szervezeti egységek tevékenységéről készült beszámolók számának növekedésében ragadható meg. Az ikerintézményekre alapvetően mégsem tekinthetünk úgy, mint amelyek az újabb kihívások által generált elvekkel összhangban működnének.

Regionális szintként nézve az Európai Uniót is rendszeres vizsgálat alá szokták vetni. Kétségtelen, hogy az EU – folyamatos fejlődése miatt – legitimitása rendszeresen megkérdőjeleződik a tagállamok részéről, valamint működésének transzparenciája sem igazán kielégítő, mégis egyik legkiemelkedőbb erénye a rugalmasság. A leggyorsabb változásokat eddig gazdasági, azon belül is elsősorban pénzügyi

tárgyban mutatta fel. Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a rugalmasságot az időszakonként újból és újból előforduló bővítések is elősegítik, s e változások magukkal hozták az EU intézményrendszerének rendszeres átalakítását is. Az Alapszerződések viszonylag gyakori módosításai, de főleg a Konvent munkája nagyfokú rugalmasságról tesznek tanúbizonyságot. Ezt a rugalmasságot az EU számára tehát kialakulóban, fejlődésben lévő volta biztosítja. Feltételezhetően a nagykörű bővítések okán a mélyülés némiképp megtorpan az Alkotmányos Szerződés – eddig két tagállam általi – elutasításával, remélhetőleg azonban a lendületvesztés átmeneti és nem fog a rugalmasság rovására menni.

A jelenlegi szervezeti-működési, valamint gazdasági, politikai gazdaságtani helyzet szerint sem a Bretton Woods-i intézmények, sem az Európai Unió oldaláról nincsenek meg a feltételei annak, hogy az Unió az előbbieket tagja lehessen. A fennálló helyzet ellenére, vagy épp emiatt azonban nem vethető el, sőt távlati célként érdemes volna kitűzni a ma még csak kialakulóban lévő regionális integrációk intézményi befogadását. A globalizáció során kialakult gazdasági és társadalmi instabilitás ugyanis a regionalizáció előremozdulásával lenne csökkenthető. Az Európai Unió, kiépítve saját gazdasági, pénzügyi, szabályozási valamint intézményrendszerét globális viszonylatban, stabilitásával védelmet biztosít tagállamai számára a globalizáció negatív hatásaival szemben, miközben a tagállamok egymás közötti viszonyukban mégis a globalizáció útján járnak.

Európa szerepe a jelenlegi világrendben és annak folyamatos átalakulásában tehát elsősorban az kellene legyen, hogy rugalmasságával, dinamizmusával utat mutaljon a világ más államai számára a regionalizáció felé. Az IMF-nek és a Világbanknak, mint a gazdaságpolitikát (ami az EU esetében eddig bevált integráló erőnek bizonyult) globális szinten befolyásolni képes intézményeknek pedig elő kellene mozdítaniuk a regionalizációt annak érdekében, hogy ezzel a gazdasági és pénzügyi stabilitás javítását, valamint a szintén globális és nemzeti szinten jelentkező társadalmi feszültségek hatásának enyhítését elősegíthessék.

A Bretton Woods-i intézmények e tekintetben eddig vajmi keveset tettek, de a távlati cél eléréséhez vezető úton végül is tekinthető első állomásnak az IMF által az Európai Központi Banknak biztosított megfigyelői státusz. Következő lépés pedig az Európai Unió egységes képviselői jogának garantálása lehetne a két intézményen belül.

Ami viszont Európát illeti, bár az Alkotmány hatályba lépése egyelőre elmarad, a rendelkezései között megbúvó szellemiség jól mutatja, hogy Európa képes és alkalmas lenne egyfajta úttörő szerep betöltésére. Ehhez azonban el kell döntenie, hogy a lépéselőnyből származó későbbi pozitív hatások érdekében hajlandó-e lemondani a jelenbeli – érdekérvényesítő képességét befolyásoló értékes – szavazatainak egy részéről a Valutaalapban.

FORRÁSOK

Irodalom

Andor László: Így írnak ők a globalizációról, hét könyv, <http://magyar-irodalom.elte.hu/ezredveg/0304/03043.html>

Andor László: Nemzetek és pénzügyek, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2003.

- Andor László: Pénz beszél. A nemzetközi monetáris és finanszírozási rendszer politikai alapjai, Budapest, Aula, 1998.
- Antalóczy Katalin – Kinczer Éva: Magyarország és a Világbank kapcsolatai, In: Európa Fórum, V. évfolyam, 4. szám, 1995. december, 49-69. oldal.
- Báger Gusztáv: Az IMF és a Világbank új prioritásai. In: Stratégiai Füzetek: Globalizáció, Európai Unió, Gazdaságpolitika, Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ, Budapest, 2003.
- Bajtay Péter: Az Európai Unió a nemzetközi rendben, In: Külpolitika, VI. évfolyam 1-2. szám 2000, tavasz-nyár, 80-104. oldal.
- Balázs Péter, dr.: Az Európai Unió jogi személyiségnek és egységes külpolitikájának problémája az Európai Konvent munkájában, In: Európai Jog, 2003/2. szám, 3-8. oldal.
- Balázs Péter: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése, KJK, Budapest, 2002.
- Berthold, Norbert: Fiskális föderalizmus Európában, mint a sikeres gazdasági és valutáris unió előfeltétele? In: Közgazdasági Szemle: XL. évf., 1993. 6. sz. (469-482. o.)
- Bod Péter Ákos: A pénz világa – a világ pénze, KJK, Budapest, 2001.
- Brüll Mária: Nemzetközi pénzügyi szervezetek és magyarországi kapcsolataik, Budapest, KJK, 1993.
- European Central Bank, Monthly Bulletin, January, 2001.
- Forgács Imre, dr.: Európai Alkotmány – tagállami kormányzás (Az európai alkotmányozás és a tagállami integrációs döntéshozatal dilemmái), In: Magyar Közigazgatás, 2004. november, LIV. évfolyam 11. szám, 641-654. oldal.
- Forgács Imre, dr.: Viták a gazdasági kormányzásról, In: Európai jog, 2002/6. szám. 21-25. oldal.
- Kende Tamás és Szűcs Tamás (szerk.): Európai közjog és politika, Osiris, Budapest, 2002.
- Lányi Kamilla: A globális konvergencia változatai: Washington és Maastricht – I rész. In: Külgazdaság, XLI. évfolyam, 1997/11-12. szám.
- Marján Attila: Euró, pénzügyek, globalizáció. Az európai pénzügyi szektor metamorfózisa és az euró, Savaria University Press, Szombathely, 2004.
- Nagy Csaba: Gazdaságpolitikai koordináció és fiskális politika a GMU-ban, Európai Füzetek 50.
- Nagy Pongrác: A Nemzetközi Valutaalap rövid története. In: Nagy Boldizsár – Jeney Petra (szerk.): Nemzetközi jogi olvasókönyv. Dokumentumok és szemelvények, Osiris, Budapest, 2002. 1038-1048. oldal.
- Palánkai Tibor: Pénzügyi integráció az Európai Unióban, In: BLAHÓ András (szerk.): Európai Integrációs alapismeretek, negyedik, átdolgozott, bővített kiadás, Aula, 2004.
- Péterfalvi Tamás: Az IMF és a Világbank, avagy a globalizáció fellegvái. In: NAGY Boldizsár – JENEY Petra (szerk.): Nemzetközi jogi olvasókönyv. Dokumentumok és szemelvények, Osiris, Budapest, 2002. 1049-1059. oldal.
- Quota Distribution—Selected Issues, Prepared by the Finance Department, (In cooperation with other departments) approved by Eduard Brau, International Monetary Fund, July 17, 2003

- Rasmussen, Poul Nyrup: Europe and a New Global Order, Bringing the Global Divides, A Report on the Party of European Socialists, May 2003.
- Sen, Amartya: A fejlődés mint szabadság, Európa Könyvkiadó, Budapest, 2003.
- Soros György: A globális kapitalizmus válsága, Scolar Kiadó, Budapest, 1999.
- Stiglitz, Joseph E.: A globalizáció és visszásságai, Napvilág Kiadó, 2003.
- Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga, KJK, Budapest, 2002.
- Vörös Imre: A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga, Krim Bt, Budapest, 2003.

Internet

<http://www.apec.org>
www.bis.org
www.ecb.int
www.imf.org
www.mnb.hu
www.worldbank.org