

**A francia köztársasági elnök és a kormányfő
által ismertetett programok
bemutatása és elemzése**

2017. július 28.

MAGYAR NEMZETI BANK

Készítette:

Látta:

Jóváhagyta:

I. Vezetői összefoglaló

Köztársasági elnökké választását követően Emmanuel Macron energiáját elsősorban a külpolitikai kérdésekre fordította, így a belpolitikával és a kormányzással kapcsolatos elképzeléseinek bemutatása még jó ideig váratott magára. Az utóbbiakkal kapcsolatos terveit a korábbiaktól eltérő körülmények között ismertette az elnök, arra ugyanis a versailles-i kastélyban, a francia törvényhozás két kamarájának együttes ülésén került sor. A köztársasági elnök vázolta a jövőbeni kormányzásával kapcsolatos filozófiai gondolatait: eszerint egy optimistább Franciaországot képzel el, ahol az állampolgárok felelősséget vállalnak országuk jövőjéért. Az államfő meglátása szerint gyökeresen meg kell változtatni az országban uralkodó közhangulatot annak érdekében, hogy egy új korszak vehesse kezdetét. A köztársasági elnök a célok elérése érdekében az eddigi politikai rendszer reformját tűzte ki célul, így többek között csökkentené a képviselők számát, arányosabbá tenné a választási rendszert és korlátozná, hogy egy képviselő hány alkalommal választható újra.

Az elnök beszédét követő napon Édouard Philippe miniszterelnök bemutatta a kormányprogramot a Nemzetgyűlésben, ahol - Emmanuel Macron elvontabb szemléletű beszédével szemben - a kormányfő sokkal több konkrétummal szolgált a kormányzat következő évekre várható lépéseiről. Édouard Philippe ismertette az oktatási, az egészségügyi és az igazságügyi rendszer átalakításával kapcsolatos elképzeléseket, azonban a gazdaságpolitikai intézkedések közül többet (főként az adócsökkentéseket) kénytelen elnapolni a kormány az Állami Számvevőszék által közölt, 8 milliárd euróval magasabb összegű költségvetési hiány miatt. A kormányzat az előzőek mellett várhatóan egy 50 milliárd euro összköltségvetésű beruházási programot is elindít, ennek részletei jelenleg még nem ismertek.

Az elnök és a kormányfő beszédét számos kritika érte. A kormányzati intézkedéseket illetően többek szerint nincs meg a kiadások és a bevételek közötti koherencia, mások pedig a szegényebb rétegeket sújtó intézkedéseket kifogásolják. A legtöbben azonban azt nehezményezik, hogy Emmanuel Macron kezében egyre nagyobb hatalom összpontosul, ami az amerikai elnöki szereppel mutat hasonlóságot. Míg a francia félprezidenciális rendszerben a köztársasági elnök és a miniszterelnök komplementer szerepet tölt be a hatalomban, addig az Egyesült Államokban az elnök kezében sokkal nagyobb hatalom van. A hatalom ilyen szintű központosítása azonban teljes körű felelősségvállalással is jár, ami egy komolyabb válság esetén végzetes lehet az elnök személyére nézve.

II. Emmanuel Macron beszédének szimbolikus jelentősége

Emmanuel Macron 2017. május 7-i megválasztása óta ideje nagy részében Franciaország nemzetközi kapcsolataira koncentrált: találkozott a német kancellárral, Angela Merkellel; részt vett Brüsszelben a NATO-tagállamok csúcstalálkozóján; személyesen fogadta az orosz elnököt, Vlagyimir Putyint a versailles-i palotában; s részt vett az Európai Tanács ülésén is, ahol az uniós ügyekkel kapcsolatos elképzeléseit vázolta fel az tagországok vezetői számára.

A belpolitika terén elsősorban a miniszterei és államtitkárai körül kirobbant korrupciós botrányok kerültek előtérbe az elmúlt két hónapban, az államfő ilyen irányú elképzeléseiről eddig - a választási kampány során elmondott beszédein kívül - keveset lehetett hallani. Éppen ezért nem volt egyértelmű, hogy milyen filozófia mentén és milyen szellemiségben szeretné majd kormányozni az országot, illetve, hogy milyen fontos változtatásokat kíván véghez vinni az Európai Unió által megkövetelt strukturális reformok mellett.

Már a köztársasági elnök programbeszédének körülményei is arra engedtek következtetni, hogy jelentős változásokra lehet majd számítani a korábbiakhoz képest. Emmanuel Macron ugyanis – teljesen szokatlan módon – összehívta a Francia Parlament Kongresszusát, azaz a törvényhozás alsóházának és felsőházának együttes ülését. Az V. köztársaság történetében erre eddig csak kétszer került sor, ami jól érzékeltette, hogy valóban kivételes alkalomról volt szó.¹

Emmanuel Macron közel másfél órás, irodalmi és filozófiai utalásokkal teletűzdelt beszédében hitet tett amellett, hogy Franciaországot alapjaiban kívánja megreformálni és a kampánya során ígért intézkedéseket kivétel nélkül meg szeretné valósítani. Beszédében csak részben érintette a gazdasági, a környezetvédelmi vagy a munkaerő-piaci döntéseket, ezzel szemben nagyobb hangsúlyt helyezett a nemzetközi és az európai politikákra. Emellett védelmébe vette a médiát, melyet véleménye szerint az elmúlt években több támadás is ért az állampolgárok és a politikusok részéről egyaránt.

A francia köztársasági elnök hangsúlyozta, hogy nemcsak az államnak vannak feladatai, hanem az állampolgároknak is. Utalt arra, hogy mindenki felelősséggel tartozik az ország jövője iránt és cselekedeteivel azt kell, hogy szolgálja. Az új államelnök szakítani kíván az országban uralkodó pesszimista hangulattal, meglátása szerint véget kell vetni az elmúlt években tapasztalható problémakerülő, kivárázó magatartásnak és cselekedni kell az ország jövője érdekében. Beszédével Emmanuel Macron egy új korszak kezdetét vetítette előre: egy olyan korszakét, amelyben a társadalomban uralkodó közhangulat kedvező irányba mozdul el, s ennek érdekében jelentős módosításokat vezetnek be a politikai rendszerben.

III. A politikai rendszert érintő reformintézkedések

Emmanuel Macron nagyjából egyharmadával csökkentené a francia parlament két kamarájában tevékenykedő képviselők számát (jelenleg a Nemzetgyűlésben 577 képviselő, míg a Szenátusban 348 szenátor dolgozik). A köztársasági elnök szerint ezzel a lépéssel erősíteni lehetne a választópolgárok és a képviselők közötti demokratikus kapcsolatot. Ennek némileg ellentmond, hogy a választókörzetek kiszélesítésével egy-egy képviselő több állampolgárt képviselne a Nemzetgyűlésben, mint jelenleg, ami így épp a képviselők eltávolodását jelentené a választópolgároktól. A Le Monde baloldali napilap szerint ez a reformintézkedés elsősorban a választók bizalmának elnyerését szolgálná, tudniillik a köztársasági elnököt a választók nagy része támogatná ebben az elképzelésében.^{2,3}

Macron arányosabbá tenné a választási rendszert is, hiszen „minden társadalmi véleményt megfelelő arányban kell képviselni a törvényhozásban”. A rendszer aránytalanságát már több párt, köztük a szélsőséges baloldali La France insoumise és a szélsőjobbos Nemzeti Front, valamint a jobbközép MoDem (Mouvement démocrate) is kritizálta az elmúlt években amiatt, hogy dacára a magas választói támogatottságuknak, sok esetben egyetlen képviselőt sem tudtak bejuttatni a törvényhozás alsóházába.

¹ Az első kongresszust Nicolas Sarkozy hívta össze 2009. június 22-én, hogy bejelentsé a gazdasági válság hosszú távú kezelésére szolgáló intézkedéscsomagot, míg a másodikat François Hollande 2015 novemberében, a párizsi merényletek után. http://www.lepoint.fr/politique/apres-sarkozy-et-hollande-emmanuel-macron-devant-le-congres-03-07-2017-2140149_20.php

² <http://premium.lefigaro.fr/politique/2017/07/03/01002-20170703ARTFIG00327-macron-se-pose-en-chantre-du-changement-radical.php>

³ <http://premium.lefigaro.fr/politique/2017/07/03/01002-20170703ARTFIG00308-les-casse-tete-d-une-dose-de-proportionnelle-aux-legislatives.php>

Az államfő emellett korlátozná, hogy egy-egy képviselőt vagy szenátort legfeljebb hány alkalommal lehessen újraválasztani, így szakítana azzal a hagyománnyal, hogy egyesek „életvitelszerűen” politizáljanak. Ha ugyanis valaki „professzionális politikus” lesz, akkor elvesztheti kapcsolatát a politikán kívüli valósággal és ennek következtében egyre kevésbé tudja a választópolgárok érdekeit képviselni. Pontos részleteket egyelőre nem közölt az elnök ezzel kapcsolatosan, de a kampány során már jelezte, hogy az lenne az ideális, ha egy-egy képviselőt legfeljebb háromszor, vagyis maximum 12 évre lehetne megválasztani. A köztársasági elnök az úgynevezett Környezetvédelmi, Társadalmi és Gazdasági Tanács reformját is előirányozta, mert meglátása szerint az egyeztető fórum jelenlegi formájában már nem tudja ellátni a rábízott feladatokat.

Emmanuel Macron emellett a törvényhozás munkáját is felgyorsítaná, így az elkövetkezendő egy évben megvizsgálják, hogy miként lehetne a Nemzetgyűlés és a Szenátus közötti munkakapcsolatot javítani, hatékonyabbá tenni. Szintén a törvényhozás munkáját könnyítené, ha az „egyszerűbb törvényeket” csak az adott témáért felelős szakmai (parlamentari) bizottság szavazná meg, s így nem kellene azokat a Nemzetgyűlés elé vinni. A fontosabb jogszabályokat pedig a hatályba lépésük után két évvel felülvizsgálják, s szükség esetén módosítanak.

Az államfő megszüntetné az úgynevezett Köztársasági Igazságügyi Bíróságot is, amelynek feladata, hogy kivizsgálja az egyes miniszterek által hivatali idejük alatt elkövetett bűncselekményeket és kiszabja az azokért járó büntetést. Az elnök véleménye szerint az intézmény felszámolására azért van szükség, mert az állampolgárok nem értik, hogy miért kell fenntartani a miniszterek számára egy „külön” bíróságot, amely sokszor sajátos bírói gyakorlatot folytat.

Emmanuel Macron a fentiekkel kapcsolatban részletekbe nem bocsátkozott, a módosítások kidolgozásával Gérard Collomb belügyminisztert bízta meg. A fent felsorolt intézményi reformok sok esetben alkotmánymódosítással járnak, amihez vagy a Kongresszus háromötödös többségére van szükség, vagy a köztársasági elnök népszavazás útján érheti el azok módosítását.⁴

Emmanuel Macron jelezte, hogy mostantól minden évben összehívja majd a kongresszust, hogy - akár csak az Egyesült Államok gyakorlatában - számvetést végezzen a kormányzat eddig elért eredményeiről és jövőbeli céljairól.

IV. Édouard Philippe beszéde a Nemzetgyűlés előtt

A köztársasági elnök beszédét másnap Édouard Philippe miniszterelnök felszólalása követte a Nemzetgyűlés képviselői előtt, s ez a megszólalás sokkal több konkrétumot tartalmazott, mint Emmanuel Macron beszéde. A miniszterelnök bejelentései - a már elindított munkajogi reform mellett - érintették az oktatáspolitikát (változások lesznek a középiskolai oktatásban és az érettségi vizsga terén), az egészségügyet (új védőoltásokat vezetnének be a csecsemők számára, illetve növelnék a dohánytermékek árát), és a környezetvédelmet (2050-re 0%-ra csökkentetnék a CO₂ kibocsátás arányát az országban), miközben az igazságszolgáltatásban felgyorsítanak a döntéshozatalt és egyszerűsítik az ítélelhozatali eljárást.

⁴ http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2017/07/04/le-grand-chantier-institutionnel-debut_5155276_823448.html

A gazdaságpolitika terén azonban a kormány egyelőre a halogatás útjára lépett. Az Állami Számvevőszék szerint a költségvetési hiány 8 milliárd euróval magasabb az előrejelzethez képest, így a beígért adócsökkentési reformokat a kormánynak el kell halasztania a következő évekre, hogy tartani tudja a legfeljebb 3%-os költségvetési hiánycélt. Ennek értelmében elnapolják az úgynevezett lakhatási adó (la taxe d'habitation) 2020-ra tervezett, részleges eltörlését (ezt az adót minden, életvitelszerűen Franciaországban élő lakosnak fizetnie kell, állampolgárságtól függetlenül).⁵ Édouard Philippe jelezte, hogy ennek a köztehernek az eltörlésére 2022-nél hamarabb nem kerülhet sor.⁶ 2019-re halasztja a kormányzat a szolidaritási alapú vagyonadó (l'impôt de solidarité sur la fortune), illetve a versenyképességi- és foglalkoztatásiadó-jóváírás átalakítását is. A társasági adó csökkentésére is még legalább öt évet kell várni, s csak ezt követően mérséklődhet a jelenlegi 33,3%-ról 25%-ra ez az adónem.

Édouard Philippe ígéretet tett arra, hogy a meglévő közterheket már nem növelik tovább, ehelyett várhatóan a költségvetési kiadásokat fogják csökkenteni, ám ennek pontos részleteit a kormányfő egyelőre nem ismertette. A Le Monde francia napilap információi szerint Emmanuel Macron programjából kiindulva főként a közigazgatásban dolgozók számát csökkentenék, illetve – ahogy a miniszterelnök fogalmazott - „újragondolnák a közpolitikai rendszerek jelentős részét”.^{7,8}

A kormányfő felvázolt továbbá egy 50 milliárd eurós összköltségvetésű beruházási programot is, amelynek vezetésével Jean Pisani-Ferryt, az egykori „En Marche!” mozgalom gazdasági programjának kidolgozóját bízta meg. A tervnek elméletileg az ország teljes körű átalakulását kellene szolgálnia, így a környezetvédelmi beruházások mellett munkaerő-piaci programokat, infrastrukturális és egészségügyi fejlesztéseket, illetve a közigazgatási rendszer modernizációját segítené elő. Pontos részleteket a tervezetről nem lehet tudni, s egyelőre az is kérdéses, hogy a kormány honnan fogja előteremteni a szükséges forrásokat e nagyszabású projekt kivitelezéséhez. Várhatóan a Nicolas Sarkozy által még 2010-ben elindított „Jövő befektetése” beruházási program forrásainak egy részét csoportosítanák át erre a célra, illetve privatizációs bevételek is hozzájárulhatnak a csomag finanszírozásához.⁹

V. Ellenzéki kritikák és az elnök beszédének jelentősége

A köztársasági elnök és a miniszterelnök beszédét, valamint azok körülményeit is több kritika érte mind jobb-, mind pedig baloldaltól. A tervezett kormányzati intézkedéseket és azok várható hatásait többen nehezményezték, így például a Köztársaságiak szerint a miniszterelnök semmilyen konkrétummal nem szolgált azzal kapcsolatban, hogy miből finanszírozzák majd a felmerülő többletkiadásokat.

⁵Az adó eltörlésével a vásárlóerő növelését szeretne volna elérni a köztársasági elnök, ám ezt az önkormányzatok jelentős része ellenezte, hiszen az adóbevételek az önkormányzatok költségvetését gazdagítja. E költségvetési bevétel kiesése azonban nehéz helyzetbe hozná a már így is perifériára szorult kistelepülések és városok önkormányzatait.

⁶ <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/030428602850-les-promesses-de-baisses-dimpots-etalees-sur-le-quinquennat-2099779.php>

⁷ http://abonnes.lemonde.fr/gouvernement-philippe/article/2017/07/05/discours-de-politique-general-un-cadre-budgetaire-contraint-des-reformes-fiscales-reportees_5156059_5129180.html

⁸ <http://premium.lefigaro.fr/politique/2017/07/04/01002-20170704ARTFIG00370-edouard-philippe-en-marche-a-petits-pas.php>

⁹ http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2017/07/05/un-plan-d-investissement-de-50-milliards-d-euros-qui-reste-a-financer_5156034_823448.html

A szélsőjobboldal pedig azt kifogásolta, hogy a felsorolt intézkedések egy része – így a dohánytermékekre kivetett adó vagy a CO₂ kibocsátását érintő jogszabályok - megint csak a munkásosztályt és a szegényebb rétegeket sújtják.

Jean-Luc Mélenchon, a La France insoumise szélsőbaloldali párt vezetője szerint az elnök beszéde már-már a monarchisztikus időkre emlékeztetett. A radikális baloldali párt képviselői nem voltak hajlandóak részt venni az eseményen, akárcsak a mérsékelt jobboldali párt, az UDI (Union des Démocrates et Indépendants) politikusai, akik szintén bojkottálták az eseményt.

A probléma az elemzők szerint egyrészt az, hogy a kormányzat stratégiáját és céljait rendszerint a miniszterelnök szokta ismertetni a francia törvényhozás előtt, így a végrehajtó hatalom munkájába az elnöknek kevés a beleszólása. Másrészt a köztársasági elnök és a miniszterelnök között inkább partneri viszony van és nem kizárólag vertikális, alá- és fölérendeltségi kapcsolat.

A köztársasági elnök a partneri kapcsolattal szeretne szakítani, így egyre inkább a hatalom vertikális felépítésének erősítését tartja szem előtt. Mindez azonban a miniszterelnök szerepének a leértékelődésével, s ezzel párhuzamosan a választott törvényhozási testület szerepének háttérbe szorulásával járhat, ami részben a demokrácia „csorbulását” is jelentheti.

Thierry Mandon egykori szocialista képviselő és államtitkár szerint Emmanuel Macron a korábnál nagyobb elnöki hatalmat szeretne magának, ami azonban a felelősség növekedésével is járna. Kérdés azonban, hogy korunk komplex, posztmodern társadalmában - amelyben az állampolgárok egyre nagyobb részvételt követelnek a döntéshozatalban, s ezzel párhuzamosan egyre kisebb hatalomkoncentrációt szeretnének - milyen kockázatokkal járhat egy ilyen lépés a jövőre nézve.¹⁰

¹⁰ http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2017/07/03/derriere-le-discours-d-emmanuel-macron-au-congres-le-spectre-de-l-omnipresidence_5154612_823448.html