



Csaba László

Szükségszerű-e az európai integráció további mélyülése?

Ez az esszé azt az egyetlen kérdést járja körül, hogy a populista, illiberális gazdaság-politikák térnyerése idején is elkerülhetetlen-e az EU további mélyülése. A kérdésre nem adható egyértelmű válasz. Egyfelől: a válságkezelés lépései már eddig is elvezettek a nemzetek feletti megoldások és egyben az elmélyülés napi gyakorlattá válásához. Másfelől mindeme módosulások nem ok nélkül maradtak a szerződéses rendszeren kívül, holott ez parlamenti demokráciákban legalábbis önellentmondás.



Az Európai Unió alapszerződéséből – a röviden TEU-nak nevezett dokumentumból¹ – 2013-ban a britek megbékítése és kilépésük megakadályozása érdekében kivették azt a(z) – annak egyik alapvonását jelentő – mondatot, amely arra utalt, hogy a közösség célja „az egyre szorosabb unió elérése”. Ezt a megfogalmazást a szakzsargonban a *finalité politique*-nak nevezték. Köznapi nyelven azt jelenti, hogy az EU célja nem bizonyos, jól számszerűsíthető gazdasági előnyök megszerzése, hanem a föderális állam létrehozása, ami értelemszerűen örökre kizárja a tagok közti fegyveres konfliktus, a polgárháború lehetőségét. De mivel az EU az európai béke rendszerének része és egyben szavatolója is, az EU sosem válhat, és nem is válik fegyveres összecsapások részesévé. Utóbbi nem pusztán az Ukrajna elleni háború összefüggésében adódik. Így volt ez már a Kis-Jugoszláviában történt humanitárius beavatkozás, Szíria, Irak és Líbia esetében, de a Grúzia, Moldova és Kazahsztán területén, valamint különféle közép-ázsiai országokban kialakult konfliktusok során is. Nemhiába fogalmazza meg visszatérően a gyakorlati meglátásokat általánosító Martonyi János, hogy a nemzeti érdek érvényesítésének terepe és eszköze mindenekelőtt az Európai Unió maga.²

Az Európai Unió voltaképp laza, a szabad kereskedelmi övezeten alig túlmutató – bár néhány ágazati politikával már kezdetben kiegészült – vállalkozásként indult.

¹ Európai Tanács 2015.

² MARTONYI 2021.

A közösség működési logikáját is olyan ember fogalmazta meg, aki elsősorban a gyakorlati diplomáciai megoldások mestereként vált ismertté. Jean Monnet³ nagyon világosan megfogalmazta azt a meglátást, hogy a Közösségben az ideális, sőt az optimális megoldások általában lehetetlenek. A gyakorlatban tehát az a célravezető, ha mellőzik a tudomány vezérfonalaként pótolhatatlan koherencia elvét, és ott lépnek előre, ahol az adott pillanatban épp lehetséges. Így vált a közös szervezet talán máig is legpotensebb szervezetévé az Európai Szén- és Acélközösség, a Montánunió, amely még abban az évben létre tudott jönni, amikor a francia Nemzetgyűlés nemet mondott az Európai Védelmi Unió sok tekintetben azonos tartalmú tervére.

Nem célom helyütt az unió mélyülésének folyamatát részletesen felidézni. Berend T. Iván⁴ nagy ívű áttekintése nagyon világos, nem szakember számára is követhető, kristálytiszta logikával mutatja be azt a – korábban csak az integráció elméletének klasszikus művelői, Balassa, Haas, Viner – által hangoztatott mozzanatot, hogy ha az egybefonódás elér egy szintet, akkor nincs megállás: azt következő szintnek kell követnie. Mint a fenti monográfia szépen igazolja, a gazdasági és monetáris unió kialakulásával határozott új minőség jött létre. Ez utóbbi önmagában is korlátot szab az EU tetszőleges, öletszerű vagy tisztán politikai logikájú további bővítésének, különösen – mint a kötet érvekkel alátámasztja – a tagságra nem kellően felkészült államok esetében.

Ebbe a gondolatvilágba illik Halmai Péter akadémiai székfoglalója is.⁵ A szerteágazó áttekintés központi motívuma annak igazolása, hogy az egyszer megindult integráció nem állhat meg tetszés szerinti szinten. Ha egyszer a monetáris unió lényegében befejezett tény, akkor nem kérdéses, hogy a költségvetési és bankunió elkerülhetetlen következő lépés, még akkor is, ha a rendszerszinten meghatározó pénzügyi intézetek szabályozása súlyosan sérti a nemzeti irányító és felügyelő hatóságok jogkörét. Az ellenérv tehát úgy hangzik, hogy miközben az uniós válságkezelés sikerrel hárította el a túlzott költségvetési és monetáris szigorból adódó társadalmi és gazdasági veszteségeket, eközben beszűkült mindkét terület/politika mozgástere, különösen a tekintetben, hogy egységes térségként tudják kezelni az EMU-t.⁶

Mindezt úgy is meg szokták fogalmazni, hogy a nemzeti hatóságok húzódozása, a nemzeti hagyományok eltérése és nem utolsósorban a pénzügyi integrációban részt vevő országok jelentősen, tartósan és strukturálisan eltérő helyzete útját állja az egységes, közösségi szintű – ha tetszik, mélyintegrációs – terveknek. Utóbbiakra

³ MONNET 2022.

⁴ BEREND 2021.

⁵ HALMAI (megjelenés előtt).

⁶ KIRÁLY et al. 2022.

példa a többünk által már a Covid idejére megvalósulni várt tőkepiaci unió elakadása, a bankunió jelentős befejezetlensége, nem utolsósorban a közös betétbiztosítás, a közös hitelfelvét, a közös szabályozási fellépés elakadása okán.⁷

Ezzel valódi *puzzle* alakult ki, mind elméleti, mind gazdaságpolitikai szinten. Egyfelől: nem kétséges, hogy a költségvetési és bankunió – hacsak szabályait vég nélkül fel nem függesztik – megköveteli a felsorolt lépések megtételét. Másfelől vég nélkül idézhetők azok az elemzések, amelyek szerint a nemzeti szabályozó hatóságok körülbelül annyira vágnak hatáskörük közösségiesítésére, mint az ember a hátára egy púpra. Ez a probléma nem oldódott meg a britek kilépésével, hiszen az egyes országokon belül a különféle pénzügyi területek részaránya és a cégek állami finanszírozásának aránya tartósan és jelentősen különbözik.

Azzal vélhetőleg még nem mondtunk nagyon sokat, sem eredetit, ha leszögezzük: nem először és nem is utoljára történik, hogy a gazdasági-szakmai és a politikai szempontok összeütköznek. Hiszen Monnet főntebb idézett meglátása épp abban az összefüggésben született meg, amelyben a világháborúban elpusztított Európa vezetői külső nyomásra és saját érdekeik hatása alatt sem voltak hajlandók bizonyos fontos – utóbb vívmánynak minősített – lépések megtételére.

A jelenlegi helyzet sajátossága a következőkben összegezhető. Egyfelől: a válságkezelés egyértelműen a technokratikus, a csődeljárásban a bankok által követett eljárásokat hozta képbe. Nem is nagyon lehet népszavazás révén felszámolni egy gyárat, vagy behajtani egy krónikus adós tartozásait. Másfelől e megoldásokat rendre az átmenetiség és a rögtönzöttség légköre lengi körül. Nem utolsósorban azért, mert a válságot vezénylő német–francia kettős egyáltalán nem látta lehetségesnek azt, hogy e megoldásokat átvezessék a szerződések rendszerén, holott erre szükség lett volna.⁸ Harmadrészt: az elmúlt években már nem a tekintélyes válságkezelők vezetik az uniót. Különösen a francia és a német esetben érzékelhető, hogy nagy a zakó. Macron elnöknek nincs többsége, Scholz kancellár a forgalmilámpa-koalíciót vezeti, az olasz és a spanyol kormány se nagyon stabil. E „napi események” ugyan feledésbe merülnek hamar, de addig bizonyára meggátolják azt, hogy az említett fővárosok bármelyikében erős legyen a megegyezési hajlam pénzügyi kérdésekben. Stratégiai ügyekben pedig jellemzően még inkább csak az erős pozíciójú kormányzatok tudnak és akarnak dönteni, mint annak idején Mitterand és Kohl tette.

Különösen hangozhat, pedig igaz: más területeken a közös fellépés, a közösségi módszer bevetésének lehetősége még kisebb lehet. Például a külpolitikában a tagállamok nézeteltérései nem mondhatók újnak. A közös agrárpolitika elvileg évtizedek

⁷ ASIMAKOPOULOS–HOWARTH 2022; valamint TÜMLER 2022.

⁸ BENCZES 2020.

óta megérett volna a jelentős átalakításra. Ugyanakkor a közös agrárpolitika leírása⁹ önmagában is azt üzeni: az efféle bonyolult újraelosztásra épülő rendszernek olyan sok a haszonélvezője, hogy annak érdemi átszabását tervezni ugyan lehet, megvalósítani azonban kevéssé. A jelenlegi többéves finanszírozási keret első felében nem is tettek ilyen lépést, míg a második időszakban az ukrán háborúra való hivatkozással az élelmiszerellátás-biztonsági megfontolások kerülnek előtérbe. Utóbbi a jelen rendszer legfőbb éltető eleme.

Elvileg áttörést hozhatott volna mindeme területeken a 2019 végén elfogadott zöld megállapodás, amely a von der Leyen asszony vezette Bizottság kezdeményezéseinek zászlóshajója.¹⁰ Ez az egyezmény kötelező jellegű mennyiségi előírásokat tartalmaz mind közösségi, mind nemzeti szinten, az egyes káros anyagok kibocsátásának korlátozására, időbeli ütemezéssel. Vagyis elvileg kimondottan merev, az unió korábbi, önkéntes vállalásokra és a civil társadalomra építő környezeti politikájával szembemenő tervezetről van szó.

Ugyanakkor jól látható, hogy előbb a vilájárvány, majd az ukrainai háború, és persze a világ energiapiacán kialakult hullámvész, valamint az élelmiszerhiány réme együtt megváltoztatta a helyzetet. Nem kis nyomásgyakorlást folytat az autóiipari lobb, és folyik az Egyesült Államok zöld szubvenciók terveivel szemben a kesztyű felvétele. A részletek felidézése nélkül is világos, hogy a mennyiségi tervmutatószámok megvalósulásának esélye a piacgazdaságban sem nagyobb, mint egykor a parancsgazdaságban volt. Amint a zöld célok valóban tömegek napi életmódját érintő lépésekre vezetnének, akkor – a skandináv államoktól eltekintve – erős politikai ellenállásra, kivételekre, megengedő szabályozás kialakulására van nagyobb esély.

A monetáris unió szabályait a Covid-válságra hivatkozva 2020 tavaszán felfüggesztették, egyelőre 2024-ig tartó hatállyal. Ez tipikus uniós kompromisszum: jobb annál, mint amit a latin államok javasoltak, azaz amit a számszerű előírások és az ellenőrzési mechanizmusok teljes kiiktatása hozott volna. De igen messze esik mondjuk az ír, a szlovák vagy a lett gyakorlattól, ahol a stabilitási paktum szelleme is érvényesül, főleg fellendülés idején.

Jól látható a fiskális szabályok körüli játékok kapcsán is az a korábban már jelzett sajátosság, hogy a monetáris unió – különösen bankuniós formájában – félkész termék maradt. Egyik oldalról sem kétséges, hogy a GMU eleve kizárja az olyan kisiklást, amely a tagállam gazdaságát autoriter irányba vinné el, mint ahogy Törökországban végül is megtörtént. Ugyanakkor egyáltalán nem zárja ki a gazdaságpolitika

⁹ HALMAI 2020.

¹⁰ Európai Bizottság 2019. A dokumentum tartalmazza az e téren született döntéseket és intézkedéseket.

populista irányváltását, ahogy az Olaszországban vagy korábban Görögországban megfigyelhető volt.¹¹ Ezt úgy is értelmezhetjük, hogy az integráció ugyan mély, de nem elég mély. Igaz, a maastrichti (1992), majd a luxembourgi (2009) szerződés kimunkálójának fejében bajosan fordulhatott volna meg az a gondolat, hogy efféle védvonalakat kellene (kellene volna) kiépíteni a tagországok viszonylatában.

A jövőt meghatározó kulcskérdés tehát a következő. Min múlik az, hogy a mély-integráció a maga következetes és kikezdhetetlen logikájával és az illiberalizmus a maga ezzel szemben álló kényszereivel milyen eredménnyel tud egymással megbirkózni? Ez egyáltalán nem mesterkélt és nem is eldöntött kérdés, sem az elmélet, sem a gyakorlat szintjén. Minél inkább szembesülünk azzal, hogy az illiberalizmus nem új, és főleg nem regionális jelenség, ahogy azt nemrégiben egy nagy kiadónál megjelent 1000 oldalas *Handbook*¹² bemutatta, annál kevésbé leszünk képesek axiomatikus válaszokra. Az illiberalizmusnak vannak a piaci rendszerrel egyébként jól megférő változatai is, ahogy Donald Trump vagy Jair Bolsonaro elnöksége alatt mindenki számára világossá válhatott.

A mélyintegráció elméletének talán az ad különös súlyt, hogy rámutat az integrációs elméletekben némileg háttérbe szorított nem gazdasági – értékrendi, szellemi, társadalmi, dinamikai – szempontok jelentőségére a folyamat fenntarthatósága és eredményessége szempontjából egyaránt. Épp a korábban már felvetett környezeti kérdések lehetnek azok, amelyekben keresztül a laikusok is megérthetik a fenntarthatóság és az ezzel szorosan összefüggő dinamika, azaz fejlődés vagy satnyulás kérdésének gyakorlati relevanciáját is.

Ha igaz, amit a fentiekben a zöld megállapodás kapcsán kifejtettünk, akkor nem kérdéses, hogy az európai integráció nem csak retorikai értelemben ért válaszúthoz. És ebben, bármily fontos is, aligha a további kibővülés lesz a meghatározó, hanem a működőképesség biztosítása. Ehhez pedig egy sor rég megérett kérdést kell megválaszolni, közös erővel és érdemi egyetértésben.

Kiemelkedően fontos a többsebességes integráció és ennek összefüggésében az érdekelt körben kötelezően vállalt többségi szavazások kérdése. Ez a döntésmélet ismert szabályai szerint egy nagyobb közösségben sem mellőzhető – erről szól egyebek közt a részvénytársasági forma.

Közismert, hogy az EU régóta számos téren messze túljutott az ünnepélyes nyilatkozatok szintjén sokat emlegetett „egység a sokféleségben” jelszaván, és a többsebességes integráció több síkon is valósággá vált.¹³ Ez mindenekelőtt a költségvetési

¹¹ GYÖRFFY 2022.

¹² HOLMES–SAJÓ–UITZ 2021.

¹³ CSABA 2019: 23–49.

és bankunió keretében válik kézzelfoghatóvá, de az úgynevezett minszki folyamat – az ukrajnai konfliktus 2014 óta tartó kezelési kísérlete –, a közös védelmi politika, Schengen rendre azt jelzi, hogy az egymást csak részben átfedő körök gyakorlata évtizedek óta elterjedt. A britek kilépésének egyik valós oka volt az, hogy erőteljesen érzékelték: aki kimarad, az lemarad, mert a többiek nélküle is hozhatnak és hoznak is őt érintő kérdésekben döntést. A „szuverenista” kormányok ezt rosszul viselik, de eszköz nincs a kezükben. Például az EKB dönthet a monetáris szigorításról akkor, amikor egy-egy kormánynak ez fölöttébb rosszul jön.

Ez a helyzet egybeként azzal is jár, hogy miközben a mélyintegráció logikája egyes területeken elkerülhetetlenül áttör, más területeken egyáltalán nem ez a helyzet. Például az illegális bevándorlók – nem a menekültek – közös elhelyezésére irányuló törekvések rendre elakadtak, pedig alig néhány ezer fő elhelyezéséről lett volna szó. Ezenközben például a közös bankszabályozásból az egységes felügyeleti rendszert és a közös bankszanálás rendjét – eredetiben *Single Supervisory Mechanism*¹⁴ és *Single Resolution Mechanism*¹⁵ – mérnöki alaposággal kidolgozták, és be is vezették. Ez a két pillér alkotja a bankuniót és biztosítja a rendszerszinten meghatározó bankok stabilitását, beleértve a rendszeresen kiadott stressztesztet is, amelyekkel az esetleges megrázkódtatások/válságok bekövetkezésének veszélyére figyelmeztetnek, még mielőtt az megtörténne. A két mechanizmus tagjai az euróövezet országai és Bulgária. Tanulságos és a mélyintegráció logikájába illik – miközben szervezeti és hatásköri szempontból vitatható –, hogy mindkét egység az Európai Központi Bankhoz van telepítve (igaz, külön egységben).

A bankunió tehát a mélyintegráció logikáját követi, és rég túllépett a kormány-köziség elméletei által lehetségesnek és szükségesnek vélt szinteken. Ugyanez a költségvetési unióról nem mondható el. A költségvetési egyezménynek is hívott, 2012 márciusában elfogadott, ma már mindenkit átfogó előírásor ugyan nincs eltörölve,¹⁶ de hatályát 2020 márciusában 2024-ig felfüggesztették a Covidra való hivatkozással. Jelenleg intenzív szakértői és politikai tárgyalások folynak arról, hogy az egyezményt hatályban tartsák-e, vagy egész más eljárásokkal váltsák ki.¹⁷ Egyelőre nemhogy a korábbi szankciók, de még a strukturális egyensúlyhiányt felmérő lépések megmaradása is kérdéses.

¹⁴ A 2014 óta működő rendszer leírását az EKB honlapja tartalmazza: *Single Supervisory Mechanism* [é. n.].

¹⁵ *Single Resolution Mechanism* [é. n.]; ahol az éves jelentések is megtalálhatók.

¹⁶ *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union* (also known as the *fiscal compact*) (2012).

¹⁷ *Forum Discussion* 2022.

Miközben egyetértés van abban a tekintetben, hogy a fiskális politikák bizonyos fokú együtt menetelése a monetáris unió alapfeltétele, sem a mértékek, sem az eljárások tekintetében nincs egyetértés, a meglévő szabályokat pedig többen nyíltan mellőzik. Vagyis e téren, pedig a bankunióval együtt és azt voltaképp kiegészítve született megoldásról van szó, a működésben a töredékesség, már-már a renacionalizálódás érhető tetten.

A költségvetési politika rendszerszintű közelítését nyilván akadályozza az is, hogy az uniós programok egyre nagyobb része mintegy előfeltételezi a mélyintegrációs logika érvényesülését, amit ugyan támogathatunk, de adottságnak semmiképp se tekinthetünk. Például a környezeti célok elérésének finanszírozása a meglévő agrár-alapok terhére legalább évtizedes törekvés, miközben ennek elérését a 2024-ig terjedő időszak kompromisszumai egyáltalán nem támasztották alá. Emellett jellemzőnek mondható az, hogy a Tanács ülésein rögtönzött módon napi politikai szempontokat követő kiadási ötleteket hagynak jóvá, miközben ezek fedezésére minimális közös tehervállalásra, például euródó bevezetésére nem került sor. A példák Ukrajna megsegítésétől a környezeti átállás elviselhetőségének és társadalmilag kiegyenlített megvalósításának köréig terjednek.

Összegzésként ezért azt mondhatjuk: a mélyintegráció ma az Európai Unió működési logikájának egyfajta leírása. Azt mutatja be, hogy ha a versenyautó működni kíván, akkor milyen feltételek mellett lehetne és kellene ezt elérni. Utóbbiak egyike bizonyára az, hogy legyen benne hajtóanyag, akkor is, ha a mai technológiai átállás mellett nem biztosan tudjuk, mi is legyen az. A másik pedig vélhetőleg az, hogy legyen olyan vezetője, aki a sikeres versenyzést, nem pedig a minél hosszabb szabadságolást tekinti valójában céljának. Miközben ma még egyiket sem tekinthetjük axiomatikusan adottnak, reményre adhat okot az, hogy az ellenkezőjére sem vehetünk mérget.

Felhasznált irodalom

- ASIMAKOPOULOS, I. – HOWARTH, D. (2022): Stillborn Banking Union. *Journal of Common Market Studies*, 60(2), 264–282. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.13212>
- BENCZES I. (2020): *Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban*. Budapest: Akadémiai. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634543480>
- BEREND T. I. (2021): *Az Európai Unió története. Integráció, populizmus, nacionalizmus*. Budapest: Kossuth.
- CSABA L. (2019): Törésvonalak Európában. In KOVÁCS L. P. (szerk.): *Közel-távol Európa*. Budapest: Éghajlat.
- Európai Bizottság (2019): *Európai zöld megállapodás. Az első klímasemleges kontinens megteremtése*. Online: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
- Európai Tanács (2015): *Az Európai Unióról szóló szerződés és az EU működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata és az EU Alapjogi Chartája*. Online: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/hu/pdf>
- Forum Discussion (2022): Redesigning EU Fiscal Rules after Covid 19. *Intereconomics*, 57(1), 4–32. Online: <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1018-9>
- GYÓRFFY, D. (2022): Populism and Authoritarianism in the EU: What is the Role of the Euro? *European Politics and Society*, 1–21. Online: <https://doi.org/10.1080/23745118.2022.2148916>
- HALMAI P. szerk. (2020): *A közös agrárpolitika rendszere*. Budapest: Dialóg Campus.
- HALMAI P. (megjelenés előtt): Mélyintegráció – paradigma (a 2022. okt. 13-i székfoglaló előadás nyomtatott változata). *Közgazdasági Szemle*, 70.
- HOLMES, S. – SAJÓ, A. – UITZ, R. (2021): *Routledge Handbook of Illiberalism*. London: Routledge.
- KIRÁLY J. – CSONTÓ, B. – JANKOVICS, L. – MÉRŐ, K. (2022): Monetary, Macro-Prudential and Fiscal Policy. In MÁTYÁS László (szerk.): *Emerging European Economies after the Pandemic: Stuck in the Middle Income Trap?* Cham: Springer International, 255–324. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-93963-2_6
- MARTONYI J. (2021): *Nemzet és Európa – emlékirat helyett*. Budapest: Ludovika.
- MONNET, J. (2022) [1976]: *Emlékiratok*. Budapest: Matthias Corvinus Collegium.
- Single Resolution Mechanism [é. n.]. *Single Resolution Board*. Online: www.srb.europa.eu/en/content/single-resolution-mechanism-srm
- Single Supervisory Mechanism [é. n.]. *European Central Bank*. Online: www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html
- Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (also known as the fiscal compact) (2012). *EUR-Lex*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-stability-coordination-and-governance-in-the-economic-and-monetary-union-also-known-as-the-fiscal-compact.html>
- TÜMLER, M. (2022): Completing the Banking Union? The Role of National Deposit Schemes in Shifting Member States' Preferences on the European Deposit Insurance Scheme. *Journal of Common Market Studies*, 60(6), 1556–1572. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.13318>