



Benczes István – Kollárik Ferenc

## Az európai integrációs folyamat elméleti keretezése: a neofunkcionalizmus fejlődési dinamikája

A II. világháború utáni időszak legfontosabb regionális intézményi fejlődését – minden túlzás nélkül állíthatóan – az európai integráció jelentette. A kontinens nyugati felén kibontakozó sikeres államközi kooperáció a maga komplex és sajátos intézményi architektúrájával egyedülálló képződménnyé vált a nemzetközi kapcsolatokban. Jóllehet az Európai Védelmi Közösség (EVK), valamint az Európai Politikai Közösség (EPK) életre hívásának ideája végül túlságosan korai és ambiciózus próbálkozásnak bizonyult, a tagállamok – mintegy második legjobb megoldásként – rátaláltak az együttműködés egyéb formáira, amelyek által a gazdaság irányába terelték az integrációt. Elsőként a német–francia kapcsolatok hosszú távú rendezését biztosító Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK), majd az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) és az Európai Atomenergia Közösséget (Euratom) hozták létre, de a közös agrárpolitika (KAP) és a vámunió is megvalósult az 1960-as évekre. Hogy azután az 1970-es évek olajválságait követően előbb az egységes európai piac, majd a közös pénz is egybeforrassza az unió tagállamait.

A Nyugat-Európában kibontakozó együttműködés nem hagyta érintetlenül az elméleteket sem, amelyek magyarázni és extrapolálni kívánták az integráció dinamikáját, valamint potenciális fejlődési pályáját. Ernst B. Haas, a neofunkcionalizmus atyja klasszikusában (*The Uniting of Europe*) azt a kérdést feszegette, hogy a második legjobb megoldást, tudniillik a gazdasági integrálódást követve meddig juthat el az európai együttműködés.<sup>1</sup> Ezen túlmenően az általa útjára indított kutatási program tette lehetővé az EU-tanulmányok megszületését is, amely önálló, elkülönült területté vált a nemzetközi kapcsolatok elméletén belül.

Tanulmányunkban arra vállalkozunk, hogy bemutassuk azt a neofunkcionalista elméletet, pontosabban annak fejlődési dinamikáját, amelyet *magnum opus*ában

<sup>1</sup> SCHMITTER 2005.

Halmai Péter „az egyik leginkább kidolgozott irányzatnak” nevezett.<sup>2</sup> Kísérletet teszünk arra, hogy megmutassuk, a neofunkcionalizmus mennyiben volt képes (érdemben) reflektálni az európai integráció hosszú távú folyamataira és kihívásaira. Írásunk ennek megfelelően időrendi keretbe helyezi az elmélet fejlődését, ami egyúttal lehetővé teszi a neofunkcionalizmus egyes ciklusainak (hullámainak) bemutatását is. A tanulmány első részében az elmélet kialakulását és eredeti koncepcióját vázoljuk fel az integráció első másfél évtizedének tükrében, valamint röviden kitérünk arra is, hogy milyen főbb tényezők járultak hozzá a neofunkcionalizmus háttérbe szorulásához és átalakulásához. A második részben a regionális együttműködés újbóli dinamizálódására fókuszálva bemutatjuk a kutatási program ismételt előtérbe kerülésének okait és körülményeit, illetve az elmélet további módosulását. Végül, a harmadik részben megmutatjuk, hogy a 2008-as nagy recesszió, valamint a 2010-es eurózóna-válság (szuverén adósságválság) következményeként megerősödő gazdasági kormányzás bizonyos elemei vonatkozásában szintén releváns megközelítésnek bizonyult a neofunkcionalizmus. A tanulmány rövid összeggel zárul.

### A neofunkcionalizmus első ciklusa: létrejötté és a kezdeti sikerek

Az első valódi integrációs elmélet az 1950-es évek végén, valamint az 1960-as évek első felében született meg Haas (1958; 1961; 1964), Lindberg (1963), illetve Haas és Schmitter (1964) munkája nyomán. A később neofunkcionalizmusra keresztelt irányzat viszonylag hamar a fő elméleti keretrendszeré vált, amely az integráció hosszú távú folyamatának, illetve a gazdasági és politikai integráció összekapcsolódásának magyarázatát kínálta. Az elméletet gyakran azonosítják az európai kontinens (elsősorban Nyugat-Európa) integrációjának magyarázataként. Miközben a neofunkcionalizmus kétségtelenül az európai együttműködés dinamikáját igyekezett megragadni, Haas eredeti szándéka egy olyan általánosítható elmélet kidolgozása volt, amely más regionális integrációk evolúcióját is képes (lehet) interpretálni és magyarázni. A kutatási program tárgya általánosságban úgy fogalmazható meg, hogy „[a]z emberi közösségek miként haladhatják meg a nemzetállamot”.<sup>3</sup> A neofunkcionalizmus a kezdetek óta a komparatív regionálisintegráció-elméletek lehetséges magyarázó elmélete volt, ahol Nyugat-Európa jelentette a terepet az empirikus megfigyelések összegyűjtéséhez, hogy azután lehetővé váljék ezek alapján az általános elmélet megkonstruálása. Nagyon jelentős újításnak tekinthető, hogy a neofunkcionalizmus a társadalmi csoportok komplex interakcióira

<sup>2</sup> HALMAI 2021: 20.

<sup>3</sup> HAAS 2001: 24.

fókuszál, és azokból vezeti le a széles értelemben vett gazdasági és politikai együttműködést, illetve integrálódást.

Az integráció vonatkozásában két, egymással jelentős részben, de korántsem tökéletesen átfedő definícióra épített az elmélet. Haas értelmezésében<sup>4</sup> az integráció az a „folyamat, amelyben a különféle nemzeti környezetben működő politikai szereplők meggyőződésüknél fogva áthelyezik lojalitásukat, várakozásaikat, valamint politikai tevékenységüket egy olyan új központi entitásra, amelynek intézményei illetékességet gyakorolnak a nemzetállamok felett. A politikai integrációs folyamat végeredménye egy olyan új politikai közösség, amely ráépül a már létezőkre.”

Leon N. Lindberg, a neofunkcionalizmus másik atyja, némileg eltérő definíciót alkalmazott.<sup>5</sup> Eszerint az integráció „[a]z a folyamat, amelynek során az államok lemondanak arról, hogy egymástól függetlenül gyakorolják kül- és belpolitikáikat, ehelyett arra törekednek, hogy közös döntéseket hozzanak, vagy a döntéshozatali folyamatot új központi szervekhez delegálják, illetve az a folyamat, amelynek során a számos eltérő környezetben tevékenykedő politikai aktorok meggyőződésüknél fogva áttestálják várakozásaikat és politikai cselekvéseiket egy új központra.”

Látható, hogy a két szerző által adott meghatározás között két fontos különbség is felfedezhető. Az egyik eltérés abban ragadható meg, hogy a Lindberg által kínált definíció nem tartalmaz semmilyen utalást valamiféle végső állapotra, amely felé az együttműködés haladna, vagy haladnia kellene. Másfelől, míg Haas feltételezi, hogy a politikai szereplők lojalitásukat is folyamatosan felsőbb szintre helyezik, addig ez a kritérium Lindbergnél egyáltalán nem jelenik meg.

Az integráció definiálása már megelőlegez bizonyos feltevéseket, amelyek alapján aztán a neofunkcionalizmus általános érvényű megállapításokat próbál tenni a regionális kooperációk irányával, mélységével, tartalmával és tartósságával kapcsolatban. E feltevések közös metszete, és így az elmélet eredeti verziója néhány alapvető pontban foglalható össze, amelyek együttesen termelik az „integrációs tolóerőt”. Először is, a neofunkcionalisták az integrációra folyamatként tekintenek, amely időben fejlődik, és önálló dinamikája van. Másodszor, az együttműködést olyan különféle és változó (állami és nem állami) szereplők alakítják, akik/amelyek akár transznacionális koalíciókat is képesek létrehozni. Harmadszor, az elmélet arra a feltételezésre épít, hogy az aktorok (korlátozottan) racionális és önérdékkövető játékosok, akik/amelyek képesek és hajlandók tanulni a sorozatos interakciók tapasztalataiból. Ami a döntéshozatal folyamatát és dinamikáját illeti, a neofunkcionalizmus abból indul ki, hogy az integráció kisebb lépésekben, fokozatosan (inkrementális módon), az úgynevezett

<sup>4</sup> HAAS 1958: 16.

<sup>5</sup> LINDBERG 1963: 6.

*spilloverek* hatására fejlődik. Végül, a szereplők együttműködése játékelméleti szempontból *win-win* szituációként írható le, ami arra utal, hogy az integrációs programban való részvétellel minden állam (tágabban értelmezve minden szereplő) nyer.<sup>6</sup>

Módszertani szempontból a fent említett *spillover*- (átcsordulási) hatás központi szerepet játszik az elméletben, amennyiben az integráció fejlődését (dinamikáját) jelenti. A jelenség arra utal, hogy az országok az együttműködést újabb és újabb területekre terjesztik ki, vagy mélyítik azt, esetleg mindkettőt egyszerre.<sup>7</sup> Az összefonódások (interdependenciák) és az egymásrautaltság nyomán az egyik szektorban megindult integrálódás előbb-utóbb kikényszeríti technikai (funkcionális) értelemben a más (szak)területeken történő együttműködést is, tovább mélyítve az integrációt. A *spillover* meglelte tehát azt tétellezi, hogy az egyes szakterületek nem értelmezhetők egymástól izoláltan, azok nincsenek tekintettel az országhatárookra. Kicsit más megközelítésben, de az eddigiekkel összhangban a *spillover* úgy is felfogható, mint egy konfliktushelyzet potenciális kimenete (megoldása).

Az ESZAK kezdeti sikere, majd a másik két integrációs szervezet – az EGK és az Euratom – néhány évvel későbbi létrehozása, az 1960-as években pedig az első közös *policyterületek* beindítása vitathatatlanul jelentős lépésnek számított az európai nemzetállamok együttműködésében. Az integráció újabb területekre történő kiterjesztése következtében úgy tűnt, hogy az elsődlegesen biztonságpolitikai megfontolások által életre hívott gazdasági kooperáció sikeresen halad előre a mélyülés útján, amitől a tagállamok számos mikro- (vállalati szintű) és makrogazdasági előnyt reméltek.<sup>8</sup> Az európai integráció első egy-másfél évtizedének fejleményei alapvetően sikeresen alátámasztották a *spilloverhatás* érvényesülését, és ezen keresztül magának a neofunkcionalizmusnak az integráció dinamikájára vonatkozó fő hipotézisét is. Nem véletlen így az sem, hogy a kezdeti sikerek következtében a neofunkcionalizmus vált az uralkodó integrációelméletté.<sup>9</sup>

Jóllehet az elmélet meglehetősen népszerű volt az együttműködés korai szakaszában, a későbbiekben időről időre támadások érték. A kritikák egy része kívülről, más elméleti iskolák képviselői felől érkezett, azonban fontos kiemelni, hogy a neofunkcionalista elméleten belül is jelentősebb módosítások történtek. Az integrációs folyamat dinamikájának lassulása, majd stagnálása két fontosabb tényezőre vezethető vissza. Az egyik a francia politikai vezetés (mindenekelőtt De Gaulle elnök) hozzáállása volt, amely végső soron jelentős mértékben lassította és korlátozta a közösségi

<sup>6</sup> NIEMANN–IOANNOU 2015.

<sup>7</sup> SCHMITTER 1969.

<sup>8</sup> HALMAI 2021.

<sup>9</sup> LEUFFEN et al. 2013.

döntéshozatalt. E politikai fejlemények tükrében erősen megkérdőjeleződött az integráció folyamatos és egyirányú mozgása is, ami életre hívta a neofunkcionalizmus fő riválisának tekinthető (realista vagy klasszikus) kormányközi elméletet. Az Európai Közösségek (EK) működését magyarázni kívánó új államközpontú elmélet egészen az 1980-as évek közepéig háttérbe szorította a neofunkcionalizmust, lényegében átvette annak vezető szerepét a regionális folyamatok magyarázatában. Az intergovernmentalista megközelítés terjedésében komoly szerepe volt az 1970-es években egyre jobban terjedő protekcionizmusnak is, amelyet elsősorban az évtized olaj- és gazdasági válságai tápláltak.

Az európai gazdasági és politikai eseményekre, valamint az ezek nyomán megjelenő kormányközi kritikákra a neofunkcionalistáknak is reflektálniuk kellett. Haas például már közvetlenül az intergovernmentalizmus megszületését követően megkísérelte korrigálni saját eredeti koncepcióját.<sup>10</sup> A neofunkcionalista logikát a latin-amerikai országok esetében vizsgáló tanulmányában már úgy érvel, hogy a gazdasági integráció nem vezet feltétlenül és automatikusan politikai egységhez. Állítása szerint az integráció és a dezintegráció – mint két rivális társadalmi folyamat – egymás mellett létezik, következésképpen az integráció nem tekinthető egyirányúnak. Haas ugyanakkor azt is hangsúlyozza, hogy a francia Európa-politika sokkal inkább egyfajta deviáns esetként fogható fel, hiszen sok elit csoport továbbra is támogatja az integrációs együttműködést.<sup>11</sup>

Szintén Haas mutat rá az úgynevezett függő változó problémára,<sup>12</sup> amely szerint nem létezik egyértelmű és jól definiálható célállapot, amelyet az integrációnak hosszú távon el kellene érnie. Bár a neofunkcionalizmus kezdetben a politikai unió (politikai közösség) elérésére utalt, ez olyan ideáltipikus, feltételezett függő változót jelent, amelyre nem igazán lehet(ett) példát találni. Haas szerint a probléma kétféleképpen is kezelhető. Az egyik lehetséges megoldás az lehet, ha egy vagy több dimenzióban (skálán) mérjük az integráció előrehaladását különböző időpontok között. A másik opció pedig az lehet, ha több függő változót is definiálunk, és ezekre mint átmeneti stációkra tekintünk.<sup>13</sup>

Schmitter több lehetséges stratégiai cselekvési alternatívát is felvázol a politikai szereplők számára annak függvényében, hogy az együttműködés fokozásának vagy éppen visszafogásának milyen kombinációit követik.<sup>14</sup> A szerző ugyanakkor aláhúzza,

<sup>10</sup> HAAS 1967.

<sup>11</sup> HAAS 1967.

<sup>12</sup> HAAS 1970.

<sup>13</sup> HAAS 1970.

<sup>14</sup> SCHMITTER 1970.

hogy a legvalószínűbb forgatókönyv a „konzerválódás”, a *status quo* fenntartása. Ennek oka az, hogy a *status quo* feladása, az úgynevezett közömbösségi zóna elhagyása (legalábbis rövid távon) mindig költségesebb, mint a meglévő helyzet konzerválása. Ez alól elsősorban az jelent kivételt, ha az integrációt olyan előre nem látható és jelentős zavar éri, amely következtében a konzerválódási stratégia már nem kivitelezhető.<sup>15</sup>

Az elmélet az igen jelentős módosítások ellenére sem bizonyult végül eléggé meggyőzőnek, így a 70-es évek közepén maga Haas nyilvánította a neofunkcionalizmust túlhaladott megközelítésnek.<sup>16</sup> Érvelése szerint ugyanis az elmélet magyarázó ereje lényegesen lecsökkent, sőt a külső (integráción kívülről érkező) hatások jelentőségének növekedésével az egész regionális elméleti keretrendszer megkérdőjeleződött és felülvizsgálatra szorult.<sup>17</sup> Az európai integráció művelőit arra sarkallta, hogy a Keohane és Nye neveivel fémjelzett komplex interdependencia alapján próbálják megérteni a jövőben a jelenséget.<sup>18</sup>

### Az integráció dinamizálódása az 1980-as években és a második ciklus

Az 1970-es évek „euroszklerózis” miatt nem sikerült érdemben továbblendíteni az együttműködést, a neofunkcionalizmus pedig előbb háttérbe szorult, majd – minden próbálkozás ellenére – szinte teljesen eltűnt az akadémiai diskurzusból. A fordulatot az 1980-as évek hozták el, amikor a tagállamok a közel két évtizedes stagnálást követően az előre menekülés stratégiája mellett döntöttek.<sup>19</sup> Az 1985-ös Fehér Könyv, illetve az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmány (EEO) lefektette az integráció mélyítésének tervét, amely konkrétan az egységes (belső) piac 1993-ra történő megvalósítását jelentette. Az EEO – amely egyben a római szerződések első érdemi módosítása is volt – kijelölte azokat a jogi és egyéb teendőket, amelyeket az elérendő cél érdekében határidőre el kellett végezniük a tagállamoknak. A meglévő funkcionális feszültségek jól kitapinthatók voltak: a jelentős paratarifális

<sup>15</sup> SCHMITTER 1970.

<sup>16</sup> HAAS 1976.

<sup>17</sup> HAAS 1976.

<sup>18</sup> KEOHANE–NYE 1977.

<sup>19</sup> Érdemes megjegyezni, hogy bár igazán nagy horderejű előrelépés nem történt az integrációban az 1960-as évek második fele és az 1980-as évek közepe közötti időszakban, dezintegrációról mégsem beszélhettünk, sőt több kisebb-nagyobb siker is született az EK-ban. Példaként hozható fel az integráció első és második bővítése 1973-ban, majd 1981-ben, vagy az Európai Monetáris Rendszer (EMR) elindítása 1979-ben, amely végső soron a monetáris integráció (egyik) előfutárának is tekinthető.

protekcionista intézkedések az akadozó döntéshozatallal párosulva ugyanis nem tették lehetővé a vámunió keretében elért eredmények optimális kihasználását. Az 1980-as évekre a politikai elitek számára is világossá vált, hogy a protekcionizmusból való kitörés csak úgy lehetséges, ha elmélyítik az integrációt, és felszámolják azokat a korlátokat, amelyek akadályozzák az úgynevezett négy integrációs szabadság valóban szabad áramlását.

Az európai együttműködés azonban még nagyobb lendületet kapott, amikor az évtized végén – szoros összefüggésben a belső piac implementációjával – ismét napirendre került a monetáris unió megvalósításának kérdése.<sup>20</sup> A Delors-terv részletesen kidolgozta az integráció további mélyítésének programját, amelyet azután a maastrichti szerződésben véglegesítettek.

Az egységes piac, valamint a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) terve egyértelműen a *spilloverhatások* jelenlétéről tanúskodott. Erre a következtetésre jut Tranholm-Mikkelsen is,<sup>21</sup> aki szerint az általa azonosított három *spillovertípus* mindegyike azonosítható az EK politikai és gazdasági folyamataiban az 1980-as évek második felétől kezdődően. Funkcionális *spillover* alatt azt a jelenséget érti, amikor a gazdasági szektor néhány területe között oly mértékű kölcsönös függési viszony áll fenn, hogy valamely feladat (funkció) integrációja előbb-utóbb olyan feszültségekhez vezet, amelyek csak további funkciók integrációjával orvosolhatók. Ez a funkcionális nyomás az EK esetében az egységes piac nyomán megvalósuló szabad tőkeáramlás és az ebből fakadó (jelentős) árfolyammozgások közötti kapcsolatban mutatkozik meg, ami pótlólagos költségeket ró a nemzetközi (intraregionális) kereskedelemre. Ez végső soron kedvezőtlen hatást gyakorol a külkereskedelem volumenére, így a tagállamok gazdaságára is. A funkcionális hatásokon túl jelentős szerephez jutnak a politikai folyamatokat befolyásoló aktorok is, akik/amelyek felismerik, hogy a tagállami lépésekkel összehasonlítva a szupranacionális megoldások hatékonyabban képesek előmozdítani érdekeiket. Ez lényegében a politikai *spillover* jelensége. Az EK esetében a politikai támogatás mind a kormányzati, mind a nem kormányzati aktorok részéről tapasztalható volt. Az előbbivel összefüggésben Tranholm-Mikkelsen a biztosokat és az Európai Parlament tagjait említi, utóbbi kapcsán pedig a különféle érdekcsoportokat.<sup>22</sup> Pelkmans és Robson megfogalmazásában a belső piac programjának befejezését (kiteljesedését) az európai társadalom érdekcsoportjainak széles spektruma (az európai üzleti közösség, fogyasztói szervezetek,

<sup>20</sup> Ne feledjük, hogy a belső piac potenciális vívmányai nem aknázhatók ki maradéktalanul, ha a tagországok önálló monetáris és árfolyam-politikát alkalmaznak!

<sup>21</sup> TRANHOLM-MIKKELSEN 1991.

<sup>22</sup> TRANHOLM-MIKKELSEN 1991.

szakszervezetek stb.) támogatta.<sup>23</sup> A funkcionális és a politikai *spilloverek* mellett létezik egy harmadik, igen lényeges effektus is, amelyet intézményi *spilloverként*<sup>24</sup> nevesít a szakirodalom. Itt tulajdonképpen az integráció szempontjából meghatározó, központi intézmények szerepéről van szó, amennyiben azok maguk is az integráció motorjaivá válhatnak. Ez abban nyilvánul meg, hogy az intézmények autonóm közvetítőként képesek előmozdítani a közös érdekeket, vagyis jelentős mértékben hozzájárul(hat)nak az együttműködés fejlesztéséhez. Az EK esetében az Európai Bizottság volt az az intézmény, amely pozitívan reagált a funkcionális és a politikai *spilloverhatásokra*. Tranholm-Mikkelsen érvelése szerint azáltal, hogy az integráció az 1980-as évek végére új lendületet kapott, a neofunkcionalista megközelítést érdemes visszaemlíteni az elméleti diskurzusba.<sup>25</sup> Azt azonban kiemeli, hogy az integrációra olyan dialektikus folyamatként kell tekinteni, amelyet két ellentétes erő, az integrációs és a dezintegrációs logika alakít.

Az Európai Közösségeknek az említett időszakban végbement mélyülése, illetve a különféle *spilloverek* jelenléte tehát egyértelműen azt jelezte, hogy a neofunkcionalista elmélet továbbra is releváns megközelítési mód, és megfelelő magyarázó erővel bír a hosszabb távú folyamatok alakulásában. Az 1980-as évtizedtől megvalósuló újabb és újabb jelentős integrációs sikerek, valamint az ezzel szoros összefüggésben tapasztalt optimista politikai környezet egészen a 2000-es évek elejéig fennmaradt.

### Az elmélet harmadik hulláma: az európai gazdasági kormányzás megerősítése

A GMU beindulását követő évtized viszonylag nyugodt periódusként értékelhető az integráció történetében. Az egységes fizetőeszközhöz kapcsolódó eufória, a kiegyensúlyozott gazdasági és politikai környezet, valamint a kezdeti sikerek ugyanakkor elfedték az unió súlyos szerkezeti gyengeségeit: a közös monetáris és a nemzeti költségvetési politikákból eredő aszimmetrikus struktúra, valamint az inkonzekvens és politikai döntésekhez kötött szankcionálási mechanizmus potenciális veszélyeit.<sup>26</sup>

A 2008-ban kirobbant globális pénzügyi és gazdasági válság, valamint a jelentős részben ebből eredő európai szuverén adósságválság egyértelműen felszínre hozta

<sup>23</sup> PELKMANS–ROBSON 1987.

<sup>24</sup> Tranholm-Mikkelsen eredetileg a *cultivated spillover* kifejezést használta, amely azonban a szupranacionális intézmények prointegrációs tevékenységére utal.

<sup>25</sup> TRANHOLM-MIKKELSEN 1991.

<sup>26</sup> COPELOVITCH et al. 2016.

azokat a problémákat, amelyek explicit vagy implicit módon, de jelen voltak az euró bevezetése előtti szakmai vitákban. A válságok következtében nyilvánvalóvá vált, hogy határozott, a mélyülés felé mutató lépések nélkül akár az integrációs folyamat visszafordulására is számítani lehet. A válságkezelés és a kiútkeresés nem hagyta érintetlenül az integrációelméleteket sem. Amíg azonban az integráció korábbi periódusaiban jellemzően egyik vagy másik elmélet bírt meghatározó magyarázó erővel, illetve a két fő iskola (neofunkcionalizmus és kormányköziség) vitája volt meghatározó, addig 2008 után jóval komplexebb és bizonytalanabb mintázat rajzolódott ki. Egyfelől újabb elméletek születtek (mint például a posztfunkcionalizmus, az új szupranacionalizmus vagy az új kormányköziség), másfelől a válságrendezés maga is szokatlanul összetetté vált, így nehezen is volna magyarázható kizárólagosan egy-egy elmélet segítségével. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a válságrendezés egyes elemei, elsősorban a bankunió megvalósítása olyan jelentős mélyülést eredményezett a GMU-n belül, amely meglehetősen jól illeszthető a neofunkcionalista keretrendszerbe. Ugyanakkor a fiskális unió felépítése továbbra is várat magára – nem véletlen ezért, hogy ez esetben jellemzően egyéb, a kormányköziséget hangsúlyozó integrációelméleteket hívnak segítségül szerzők a lassulás, illetve a leállás magyarázatára. Hogy miért lehet sikeres magyarázat a neofunkcionalizmus az egyik esetben, és miért bizonyul kevésbé sikeresnek a másikban (a fiskális unió mellett ilyennek tekinthető a migrációs krízis is)? Halmai meglátása szerint két tényező okán: a magas fokú transznacionális kölcsönös függőség, valamint a meglévő (és/vagy kiépülőben lévő) szupranacionális kapacitások miatt.<sup>27</sup> Ha ugyanis ezek megvannak, akkor „az euróövezeti krízis tekintetében kialakuló pályafüggés az olykor húzódozó tagállamokat az integráció mélyítése irányában befolyásolja”. A kölcsönös függőség és szupranacionális kapacitás hiánya vagy alacsony volta ellenben arra ösztökéli az egyes kormányokat, hogy saját hatáskörben cselekedve kínáljanak megoldásokat.



Hét évtizeddel az egységesülési folyamat után tehát még mindig jellemző a két nagy irányzat, a szupranacionalizmus és a kormányköziség vitája, sőt konfliktusa. Az előbbi irányvonalat hangsúlyosan képviseli a tanulmányunkban bemutatott neofunkcionalizmus. Nem véletlen, hogy Halmai a neofunkcionalista elmélet feltevései között egyebek mellett azt emeli ki, hogy a nemzetállamok – különösen a globalizáció korában – nem lehetnek alkalmasak az európai léptékű kihívások kezelésére.<sup>28</sup> Ezért

<sup>27</sup> HALMAI 2023.

<sup>28</sup> HALMAI 2021: 20.

is jellemző ezen elmélet szerint e folyamatoknak az európai technokraták általi irányítása, amelynek köszönhetően az integráció mint „öngerjesztő és tovagyűrűző folyamat elmélyül”, a nemzetállamok jelentősége pedig zsugorodik. Mint nagy elmélet a neofunkcionalizmus kevésbé érzékeny azonban egy olyan új jelenségre, amely – mint Halmai kifejti<sup>29</sup> – éppen a bővülés és a mélyülés következményeként állt elő, vagyis a differenciálódásra. Holott e differenciálódás mind pregnánsabban mutatkozik meg az EU intézményi fejlődésében mint olyan valóság, amelyhez nemcsak a politikacsinálóknak, de az elmélet művelőinek is viszonyulniuk kell, ha nem kívánnak irreleváns magyarázattal szolgálni az integráció irányára és tartalmára vonatkozóan a jövőben.

### Felhasznált irodalom

- COPELOVITCH, M. – FRIEDEN, J. – WALTER, S. (2016): The Political Economy of the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, 49(7), 811–840. Online: <https://doi.org/10.1177/0010414016633227>
- HAAS, E. B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- HAAS, E. B. (1961): International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*, 15(3), 366–392. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300002198>
- HAAS, E. B. (1964): *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- HAAS, E. B. (1967): The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America. *Journal of Common Market Studies*, 5(4), 315–343. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1967.tb01153.x>
- HAAS, E. B. (1970): The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*, 24(4), 607–646. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300017495>
- HAAS, E. B. (1976): Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organization*, 30(2), 173–212. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300018245>
- HAAS, E. B. (2001): Does Constructivism Subsume Neo-Functionalism? In CHRISTIANSEN, T. et al. (szerk.): *The Social Construction of Europe*. London: SAGE Publications. Online: <https://doi.org/10.4135/9781446221105>
- HAAS, E. B. – SCHMITTER, P. (1964): Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America. *International Organization*, 18(4), 705–737. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300025297>
- HALMAI P. (2019): Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek. In HALMAI Péter (szerk.): *Tagállami integrációs modellek: A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Budapest: Ludovika, 67–141.
- HALMAI P. (2021): *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonomiája*. Budapest: Akadémiai. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634545569>
- HALMAI P. (2023): Krízis és integráció. In BENCZES I. – SZUNOMÁR Á. (szerk.): *Változó világ*. Budapest: Akadémiai.

<sup>29</sup> HALMAI 2019, 2021.

- KEOHANE, R. – NYE, J. (1977): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little & Brown.
- LEUFFEN, D. – RITTBERGER, B. – SCHIMMELFENNIG, F. (2013): *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- LINDBERG, L. N. (1963): *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- NIEMANN, A. – IOANNOU, D. (2015): European Economic Integration in Times of Crisis: A Case of Neofunctionalism? *Journal of European Public Policy*, 22(2), 196–218. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994021>
- PELMANS, J. – ROBSON, P. (1987): The Aspirations of the White Paper. *Journal of Common Market Studies*, 25(3), 181–192. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1987.tb00289.x>
- SCHMITTER, P. (1969): Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration. *International Organization*, 23(1), 161–166. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300025601>
- SCHMITTER, P. (1970): A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, 24(4), 836–868. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300017549>
- SCHMITTER, P. (2005): Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 255–272. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760500043951>
- TRANHOLM-MIKKELSEN, J. (1991): Neo-Functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. *Journal of International Studies*, 20(1), 1–22. Online: <https://doi.org/10.1177/03058298910200010201>