

Előszó

A differenciált integráció az európai integrációval egy időben, az 1950-es években született meg. A koncepció valódi térnyerése azonban csak az 1980-as években indult, amikor megjelent az Európai Közösség elsődleges joganyagában is. Később valamennyi alap- és módosító szerződés szövege hivatkozik a differenciált együttműködésre, egyre inkább konkretizálva az uniós szerződésen alapuló differenciált együttműködés feltételrendszerét.

Az európai integráció Maastricht előtti unitárius szerkezetében valamennyi tagállamra azonos szabályok vonatkoztak. A *GMU* (angol rövidítéssel: EMU) rendszerében definíciószerűen lehetséges a *többsebességű integráció*. A konvergenciakritériumokat nem teljesítő tagországok tartósan kimaradnak az euróövezetből, ugyanakkor a kimaradási (*opt-out*) klauzula révén az Egyesült Királyság és Dánia önállóan dönthettek az egységes valutához történő csatlakozásról (*de facto* Svédország pozíciója is hasonló). Az Európai Unió kibővülése után az eltérések a tagországok szélesebb körét érintik.

Különféle kormányzási modellek, bonyolult intézményi feltételek állnak fenn. A monetáris politika felelősségét a *Szerződés az Európai Unióról* (a továbbiakban: Maastrichti Szerződés) az Európai Központi Bankra (EKB, angol rövidítése: ECB) ruházta, a fiskális politika felelőssége továbbra is a tagországoké (a nemzeti kormányoké és parlamenteké) maradt. Azok kötelezettséget vállaltak a túlzott deficit elkerülésére és politikáik koordinálására más EU-tagországokkal, meghatározott felügyeleti eljárás intézményesítésével. Ugyanakkor az Európai Központi Bank létrehozása eltávolodást jelent a közösségi modell alapkonstrukciójától, mivel nagy politikai felelősséggel ruházták fel a Bizottságtól független intézményt.

Míg az egységes piac konstrukciójában a Közösség fő funkciója a szabályalkotás, s a diszkrecionális (mérlegelést igénylő egyedi) döntéseket a tagországok hozták meg, az Európai Központi Bank létrehozásával a helyzet alapvetően megváltozott: az EU belépett a diszkrecionális döntések területére. A gazdaságpolitikai koordináció pedig egyidejűleg a tagországok nemzeti politikáinak ellenőrzését igényli.

E rendszerben az azonos uniós intézményi struktúra igen eltérő szerepeket tölt be. A kitűzött, nagy horderejű célok és a rendelkezésre álló korlátozott (például az uniós jogalkotás vagy a közös költségvetés keretében rendelkezésre álló) lehetőségek között jelentős ellentmondás feszül.

A gazdasági integráció fejlődésével jelentősen változott annak intézményi jellege. Az uniós szabályalkotás egyre újabb területekre terjedt ki, s egyre inkább átfogóvá vált. Egyidejűleg e szabályalkotáson túl szükségessé vált a diszkrecionális döntésekre is kiterjedő folyamatos szabályozás, továbbá a tagországi politikák ellenőrzésének kiépítése. (Mindennek igényét különös erővel húzzák alá a legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság tapasztalatai.) E szélesebb, az eredeti, korlátozott szabályalkotást jóval meghaladó tevékenység a *gazdasági kormányzás (economic governance)* fogalmával jellemezhető.

A 2008 őszen kitört *pénzügyi és gazdasági válság* meggyőzően bizonyította a tagállamok nagy fokú egymásrautaltságát. Az egész Európai Unióban, de különösképpen az egyetemes monetáris politikát folytató euróövezetben alapvető követelmény, hogy az egyes tagállamok felelős költségvetési politikát folytassanak, ne fenyegetessék a rendszer stabilitását.

Mindezek következtében jelentős intézkedések történtek. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az *állandó Európai Stabilitási Mechanizmus* váltott fel. A támogatási intézkedések feltétele a szigorú költségvetési konszolidáció és reformok megvalósítása. Ugyanakkor jelentős átfogó reformok igénye és lehetősége teremtődött meg. A válság kitörése után elfogadott szabályozás – egyebek mellett – a nemzeti költségvetések szorosabb felügyeletét, könnyebben alkalmazható szankciókat, illetve a bajba jutott tagállamok megsegítését célzó új mechanizmusokat tartalmaz. A 2011-ben elfogadott, hat jogszabályból álló csomag megszigorította a Stabilitási és Növekedési Paktumot. Így például megkönnyítették a tagállamokkal szemben alkalmazható szankciók alkalmazásának a lehetőségét. (Például „fordított többségi” szabály érvényesül: csak az szükséges, hogy az Európai Bizottság szankcióra vonatkozó javaslatát a Tanács minősített többséggel ne ellenezze.)

2011 tavaszán elfogadták az Euró Plusz Paktumot (*Euro Plus Pact*) is. E versenyképességi megállapodás keretében a részt vevő tagállamok kötelezettséget vállaltak kulcsfontosságú, nemzeti hatáskörbe tartozó területeken a gazdaságpolitikai koordináció magasabb szintre emelésére a versenyképesség növelése és a makrogazdasági stabilitás megőrzése érdekében. Eddig tabunak tekintett területeken (például bérek, nyugdíjak, egészségügyi és szociális ellátórendszerek reformja, a társasági adóalap harmonizációja stb.) is együttműködnek az érintett tagállamok. Az elfogadott további intézkedések, illetve az európai szemeszter keretében kialakuló koordináció *valódi uniós gazdasági kormányzás kiépülése irányába mutatnak*.

Mindezek rendkívül jelentős változásokat jelentenek. A gazdasági kormányzás mechanizmusai, intézkedései jelentős részben az euróövezetre, annak tagállamaira irányulnak. *A konstrukció többsebséges: a legszorosabb integráció (s egyben a legnagyobb mértékű hatáskör-átruházás) e jelzett magövezetben* valósulhat meg. Az abban részt nem vevő tagországok alacsonyabb integrációs fokozatban kapcsolódnak, s egyidejűleg esetükben a kompetenciaátruházás is mérsékeltebb. Ugyanakkor egyidejűleg egyes tagállamokban soha nem látott mértékben erősödtek fel az *euroskeptikus* törekvésekkel jellemezhető politikai erők.

Fentiekre figyelemmel került sor 2015 novemberében a Magyar Tudományos Akadémián a HECSA (*Hungarian European Community Studies Association*, magyarul Európai Tanulmányok Magyar Egyesülete), az MTA Nemzetközi és Fejlődéstanulmányok Bizottsága és az NKE Nemzetközi Gazdaságtani és Közpolitikai Tanszéke szervezésében az azonos című konferenciára. E rendezvény a problémakör áttekintését szolgálta.¹ Jó alapot nyújtott a későbbi, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem *A modern állam gazdasági szerepének legújabb dimenziói* elnevezésű Ludovika Kutatóműhely keretében megvalósuló kutatások megalapozásához.

¹ Lásd: Kovács O. (2016): Tagállami integrációs modellek – A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban – Beszámoló a Magyar Tudományos Akadémia Magyar Tudomány Ünnepe alkalmából rendezett konferenciáról. *Hitelintézet* Szemle, 15. évf. 1. sz. 165–169. A 2016. júniusi brexitreferendum újólag aláhúzza a problémakör feltárásának fontosságát.

Fentiekre tekintettel elsősorban az alábbi kérdések kerültek az elvégzett munka középpontjába:

- milyen változásokat hozhatna az „európai gazdasági kormányzás”, illetve perspektivikusan a „teljes” gazdasági unió kiépítése az EU intézményi szerkezetében;
- hogyan alakulna e körülmények között az euróövezetbe tartozó, illetve az abból kimaradó tagállamok helyzete;
- milyen eltérések lehetnek az egyes tagállamok között az uniós szabályok alkalmazásában;
- milyen szerepet tölthet be a megerősített együttműködés a tagállamok szűkebb csoportjának mélyebb integrációjában;
- mi jellemzi a legnagyobb s leginkább befolyásos tagállamok pozícióját a fenti témakörökben;
- hogyan alakulhat a mediterrán periféria, illetve a közép- és kelet-európai „új tagállamok” pozíciója;
- milyen következményei lehetnek az egyes tagállamokra az „euroszeptikus reneszánsznak”.²

A több intézményt átfogó, kiváló kutatókból álló szerzői gárda fenti témakörök körül csoportosítható tanulmányait adjuk közre e kötetben. Tudatában vagyunk: e bonyolult kérdések megválaszolása további kiterjedt kutatásokat igényel. Ugyanakkor a kutatómunka eddigi eredményei hozzásegíthetnek a témakör jobb rendszerezéséhez és az összefüggések áttekintéséhez. Külön kiemelést igényel a dezintegráció problémaköre, amely e kötetben inkább csak jelzésre kerül. A dezintegráció, azon belül a differenciált dezintegráció esetleges lehetőségeinek (veszélyeinek) további vizsgálata akkor is lényeges feladat, ha a fő irányzat a jövőben is az európai integráció mélyülése.

Abban a reményben adjuk közre a kötetet, hogy azt haszonnal forgathatja a szakmai közönség, közöttük a hazai közigazgatásban dolgozó szakértők.

Budapest, 2018. július 30.

A szerkesztő

² Az egyes tanulmányok megírása, illetve a kötet szerkesztése időpontjában nem lehetett ismeretes a brexit pontos megvalósulásának módja. Ezért a műben az Egyesült Királyság az EU tagállamként szerepel, ám az egyes tanulmányok figyelembe veszik a várható brexit perspektívát is. A kutatás eredményei alapján a brexit problémakörét önálló kötet tárgyalja. Lásd: HALMAI P. szerk.: *A brexit forгатókönyvei és hatásai*. Budapest, Dialóg Campus (megjelenés folyamatban).