

Halmai Péter

Bevezetés: tagállami integrációs modellek

A differenciált integráció gyökerei az európai integráció kezdetéig nyúlnak vissza. A koncepció valódi térnyerése azonban csak az 1980-as években indult, amikor megjelent az Európai Közösségek (a továbbiakban: EK) elsődleges joganyagában is. Később valamennyi alap- és módosító szerződés szövege hivatkozik a differenciált együttműködésre, egyre inkább konkretizálva az uniós szerződésen alapuló differenciált együttműködés feltételrendszerét.

A *differenciált integráció* (másként: többsebességű Európa, változó geometriák, *à la carte* Európa) integrációs folyamat, amelyben a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekkel azonos uniós szabályoknak. A megkülönböztetés (differenciálás) hosszú, közép-, illetve rövid távú lehet. Hatással van az Európai Unió joganyagának elsődleges vagy másodlagos szintjére. Ugyanakkor a differenciálás bizonyos formái túlnyúlnak az Európai Unió határain, beleértve esetleg egyes kívülálló (nem tag-) államokat. A differenciálás eszközt jelenthet az EU-tagállamok között fennálló heterogenitások menedzselésére. Mindezek révén egyfelől legyőzhető lehet a patthelyzet az integrációs folyamatban. Ám mindez egyúttal dezintegrációs, illetve felbomlási trendek kiváltására is vezethet. Alapvető kérdés: *a differenciált integráció az európai integráció szükségszerű strukturális attribútumaként jött-e létre, illetőleg e folyamat a mag-Európa megerősödéséhez vagy az EU atomizálásához vezet-e.*

Palánkai Tibor *Integráció és kohézió az EU-ban* című nagy ívű tanulmányában szélesebb integrációelméleti és közgazdaság-tudományi összefüggések rendszerében tárgyalja a problémakört. A kohézió minden integrációs közösség alapvető attribútuma. Az integrált közösségekben a kohézió feltételezi, hogy az integrációs előnyök mindenki számára érzékelhetőek és elérhetőek.

A globális integráció jelentős *jóléti előnyöket* hozott. *Torzulása*, hogy nemcsak az egyenlőtlenségek növekedésével jár együtt, hanem ezek az elmúlt évtizedekben szélsőséges méreteket öltöttek. Az eredmény az elégedetlenség, a neheztelés, a harag és az elutasítás. Az egyenlőtlenségek problémaköre a jelenkori közgazdaság-tudomány kitüntetett kutatási területét képezi. Egyes közgazdaság-tudományi bestsellerek (T. Piketty vagy B. Milanović művei) vagy a régóta széles körben elismert A. B. Atkinson munkái egyaránt kiemelési igénynek. E művek egyes problémafelvetéseire elemzései során Palánkai Tibor is nagymértékben támaszkodott.

Aláhúzza: a kialakuló egyenlőtlenségekre *az EU sem volt képes egyértelmű és hatékony választ* adni, ami kohéziós válsághoz vezetett. Álláspontja szerint az új társadalom- és gazdaságszervezési modellel a megreformált és megjavított jóléti állam és szociális piacgazdaság elveire egyaránt építhetne. A Lisszaboni Szerződés a „versenyképes szociális

piacgazdaság” mellett kötelezte el az EU-t. Helyette azonban – Palánkai Tibor következtései szerint – sokkal inkább a „*demokratikus és versenyképes ökoszociális piacgazdaság*” formula volna ajánlható.

Koller Boglárka *Többsebességes vagy menüválasztásos jövő? A differenciált integráció elméleti és gyakorlati kérdései az Európai Unióban* című tanulmányában aláhúzza: a Lisszaboni Szerződés mérföldkövet jelent a differenciált integráció kodifikációjában, hiszen világosan definiálta a megerősített együttműködés feltételrendszerét, a kezdeményezés, valamint a végrehajtás módját is. Ugyanakkor a legizgalmasabb és egyben legkiszámíthatatlanabb differenciált együttműködések az integrációs kereteken kívül létrejövő és csak később uniós *acquis*-vá váló együttműködési formák képezik. A differenciált integráció több típusa is azonosítható. Azok az együttműködésnek különböző térbeli, időbeli és funkcionális jelleget nyújtanak. Az Európai Unió jövője szempontjából kulcskérdés azonban, hogy mely típusok valósulnak meg, s az integráció inkább többsebességes, de mindenki számára nyitott közösséggé vagy a különböző együttműködések *à la carte* módon, egyénileg választható halmazává alakul. Többféle kimenet lehetséges: a pozitív hatások mellett a differenciált integráció térnyerése új törésvonalak keletkezésének a veszélyét is magában hordozza. Az azonban egyre nyilvánvalóbb, hogy a nagy integrációelméleti iskolák tézisei már csak kiegészítésekkel és módosításokkal alkalmasak az integrációs folyamatok magyarázatára. A differenciált integráció azonban *új elméleti keretet* adhat a különböző integrációs együttműködési formák, valamint az integráció továbbfejlődési irányainak megértéséhez is.

Halmai Péter *Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek* című tanulmányában aláhúzza: a *differenciált integráció* (másként: többsebességű Európa, változó geometriák, *à la carte* Európa) olyan folyamat, amelyben a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekkel azonos uniós szabályoknak. Nem alternatívája az egyre szorosabb integrációnak. A magintegráció mélyülése mint fő irányzat mellett a differenciált integrációt kiegészítő módszer. Legfeljebb „második legjobb” konstrukció. A megkülönböztetés (differenciálás) hosszú, közép-, illetve rövid távú lehet. Hatással van az Európai Unió joganyagának elsődleges vagy másodlagos szintjére. Ugyanakkor a differenciálás bizonyos formái túlnyúlnak az Európai Unió határain, beleértve esetleg egyes kívülálló (nem tag-) államokat. A differenciálás eszöközt jelenthet az EU-tagállamok között fennálló heterogenitások menedzselésére. Mindezek révén egyfelől legyőzhető lehet a patthelyzet az integrációs folyamatban. Ám mindez egyúttal dezintegrációs, illetve felbomlási trendek kiváltásához is vezethet.

Az euróövezet, még inkább a *gexit* vagy a *bexit* viszonylag új kifejezések. Ám a differenciált integráció különböző formáiról már az európai integráció kezdetétől fogva vitatkoztak, illetve annak egyes formáit korán alkalmazni kezdték. A differenciált integráció lehetőséget nyújt az EU-tagállamok heterogenitásának a kezelésére, egyes szuverén jogok európai szinten történő összpontosítása révén. A differenciált integrációban a tagállamok specifikus csoportja nincs alávetve a többi tagállamra vonatkozó egyes szabályoknak. A differenciált integráció a konszolidációt szolgálhatja az Európai Unió mélyülése és bővülése körülményei között.

A differenciált integráció hatékony eszköznek bizonyulhat az európai diverzitás menedzsméntjében. Ha valamely tagállam esetében az euróövezet elhagyása vagy éppen

a brexit kerül napirendre, akkor azok már az elért integrációs vívmányok visszafordításaként (dezintegrációként) értékelhetők. Alapvető kérdés: a differenciált integráció az európai integráció szükségszerű strukturális attribútumaként jött-e létre, illetőleg e folyamat a mag-Európa megerősödéséhez vagy az Európai Unió atomizálásához vezet.

Az integráció különböző formái az EU-ban a fejlődés során kiterjedtek. A differenciált integrációk növekvő alkalmazása ellenére nem nyilvánvaló sem a domináns mag-Európa kifejlesztése, sem az EU atomizálódása. A differenciált integráció *az integráció pragmatikus stratégiája alkalmazását segítő módszerként* szolgál. Ennek értéke különösen krízis idején válik jelentőssé. E tekintetben a differenciált integráció az integrációs menedzsment hatékony eszközét képviselte. A grexit vagy brexit esetében mindez újraértékelendő. A differenciálás e legutóbbi formái egyértelműen dezintegrációs irányzatot képeznének.

Az Európai Unió a differenciált integráció rendszere. *Ez a centralizációs szintek változatai (vertikális differenciálódás) és a területiális kiterjedés (horizontális differenciálódás) változatai tekintetében egyaránt érvényes a különféle szakpolitikai területeken.* A differenciálódás a mélyülés és a szélesedés velejárója. Az EU erejének, politikáinak és tagságának bővülésével növekedett és szilárdult meg. *A differenciált integráció modellje a kölcsönös függőség és a politizáció (átpolitizáltság) kölcsönhatásában értelmezhető.* A tagállamok közötti differenciálódás (*belső differenciálódás*) a magas fokú kölcsönös függés és politizáció feltételeiből következő *szupranacionális integráció* következménye. Ugyanakkor a *külső differenciálódás (kivülálló államok szelektív politikai integrációja)* magasan egymástól függő, ám csak csekély mértékben átpolitizált politikai területek esetében fordul elő. E konstellációk a belső piac, a monetáris unió és az európai védelem áttekintése alapján rendkívül meggyőző módon illusztrálhatóak.

Összegezve: *a vertikális differenciálás az európai integrációban mindig meghaladta a horizontális differenciálást.* Ugyanakkor a vertikális differenciálás viszonylag stabil maradt, a horizontális differenciálás pedig növekedett az elmúlt 30 év során. Az elemzett adatok szerint az 1950-es évektől az 1980-as évek végéig az Európai Közösségek erősen decentralizáltak, ám nagyon *uniformizáltak integrációs politikát* folytatott. Ugyanakkor *az 1990-es évektől az Európai Unió differenciált integrációs rendszerré fejlődött.* E rendszer a vertikális és a horizontális differenciálást kombinálja. A vertikális és a horizontális integráció területén megvalósult gyors növekedés nem csökkentette a vertikális és horizontális differenciálást. Az integrációs adatok alapján felállított modellek jelzik: *a differenciálás tartós s növekvő jelentőségű jellemzője az európai integrációs modellnek.* E modellek és jellemző irányzataik jobb megismeréséhez azok fő hajtóerőinek elméleti keretbe foglalása szükséges.

A krízisek alapvetően nyitott döntéshozatali helyzetek. Az integráció kontextusában nyilvánvaló fenyegetést és a dezintegráció szignifikáns valószínűségét jelentik. Azaz az integráció szintjének, hatályának vagy tagságának a csökkenését. További reformokat válthatnak ki, ami még több integrációhoz vezet. A krízisek sújtotta Európában nagyon fontos a krízisek egyik vagy másik eredményét kiváltó feltételek feltárása és megértése.

A különböző kimenetek magyarázata a neofunkcionalista integrációelmélet szerinti *intézményi útfüggőség (path dependency)* két fő tényezője (a transznacionális kölcsönös függés és a nemzetek feletti kapacitás) lehet. *A transznacionális aktorok és kapcsolatok erősnek bizonyultak az euróövezeti válság időszakában.* Az euró bevezetését követően nagymértékben nőtt a pénzpiaci kölcsönös függőség. A szuverén adósságkrízisben érintett

tagállamok nehéz helyzetbe kerültek. Önmaguk nem tudták pénzügyi problémáikat kezelni. Ugyanakkor nehézségeik más tagállamok pénzügyeire és bankrendszerére is hatást gyakoroltak. Reális lehetőségként merült fel egyes, a legsúlyosabb krízissel szembesülő tagállamok esetében az euróövezet elhagyása. Annak költségei azonban igen nagyok lettek volna, ráadásul az euróövezeti magországokra is jelentős terhek hárultak volna. *Ugyanakkor a transznacionális függés gyengének bizonyult a migrációs válságban.*

Az európai integráció fejlődését a mélyülés, a bővülés és a differenciálás jellemzi. A vertikális differenciálás a politikák között a föderalista modellben mindig az európai integráció alapvető jellemzője volt. A horizontális differenciálás az 1990-es évek elejétől alakult ki, és tett szert növekvő jelentőségre. Az Európai Unió jelenleg egyben a differenciált integráció konszolidált rendszerének nevezhető. Annak politikái a centralizációs szint és a területiális kiterjedés tekintetében is változók.

A kölcsönös függőség és az átpolitizáltság a differenciált integráció fő hajtóerői. Növekvő kölcsönös függőség teremti meg a nagyobb integráció igényét. Ameddig az integráció nem a „mag” állami hatalomra, illetve az integrációt erősen igénylő országokra korlátozódik, az integráció valószínűleg elkerülheti az átpolitizáltságot, és egységes (unitárius) maradhat. Ez volt az európai integráció általános iránya az 1980-as évek végéig. A kölcsönös függőség nyomásának növekedésével párhuzamosan jelenik meg az átpolitizáltság. Az különösen az állami „mag”-hatalom kulcsterületei és a kevésbé integrációbarát országok esetében fejthet ki erőteljes hatást. Ez a helyzet jellemző 1990 után. A részben bizonyos mértékig euroszeptikus közvéleménnyel jellemezhető tagállamok megkérdőjelezzik az európai integráció magállamai által szorgalmazott nemzetek feletti integrációt. Ez *belső differenciálást* eredményez. Ahol az euroszepticismus erős beágyazottsága meghiúsítja a csatlakozást, a nem átpolitizált területek magas fokú kölcsönös függősége alapján a belső piacchoz történő szelektív integrációval reagálnak. E folyamat *külső differenciálást* eredményez.

A differenciálás alapja az exogén és endogén kölcsönös függés további növekedése. A legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízis, illetve azon belül a szuverén adósságválság során szerzett tapasztalatok szerint mind a kölcsönös függőség nyomása, mind az integráció átpolitizáltsága tartósan érvényesülő sajátosság. E tényezők mélyíthetik a különbséget az euróövezet és az Európai Unió többi része között. Kiterjedhetnek az újabban integrált politikai területekre (például a bankszabályozásra). Továbbá az EU-politikák továbbra is externalitásokat hoznak létre kívülálló államok esetében is. (Amelyek vagy nem akarnak, vagy nem képesek csatlakozni.) Az externalitások a külső differenciálás iránt állandó igényt eredményeznek. A differenciált integráció elmélyült tanulmányozása hozzájárulhat az európai integráció folyamatainak alaposabb feltáráshoz és hatásmechanizmusainak a jobb megértéséhez.

A lényeges, a monetáris unióban a hatékony kiigazítást lehetővé tevő reformokat késleltették, mivel azok nem tűntek sürgősnek. Egyidejűleg a *strukturális divergencia* vált jellemzővé a *magországok és a periféria között*. Míg a centrum gazdasági dinamikája az exportsektorokra támaszkodott, a periférián a belső keresletre alapozott ágazatokban valósult meg a gazdasági növekedés. Az eltérő gazdasági, intézményi, politikai és társadalmi jellemzők kezelése mindeddig nem történt meg. A tagállamok egy része a versenyképesség helyreállításához, illetve emeléséhez szükséges strukturális reformokat nem valósította meg. Az egyes tagállamok között fennálló strukturális eltérések magyarázzák: miért alakultak ki tartós egyensúlytalanságok (folyó fizetési és pénzügyi mérleg) az euróövezetben, mely tényezők (export vagy belső kereslet) és ágazatok (kereskedelmi forgalomba kerülő magas

hozzáadott értékkel bíró ágazatok vagy kereskedelmi forgalomba nem kerülő alacsony és közepes hozzáadott értékű ágazatok) meghatározók a gazdasági növekedésben.

A gazdasági és pénzügyi válság időszakában jelentősen megerősödött a *gazdaságpolitikai koordináció* a GMU-n belül. A válságot megelőző egyensúlyhiányok, strukturális hiányosságok és a válság utóhatásainak leküzdése érdekében, valamint a beruházások élénkítése és a középtávú növekedési potenciál újjáépítése céljából ezek az uniós szintű közös szabályok, eljárások és intézmények központi szerepet játszanak. A válság idején számos kormányközi megállapodás született. Ezt a GMU 1.0 felépítésének hiányosságai magyarázzák. Ám például az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) irányítási és döntéshozatali eljárásai – főként a kormányközi struktúra következtében – bonyolultak és hosszadalmasak. Középtávon (a második szakaszban) ezért annak irányítását teljes mértékben integrálni kellene az EU szerződéseibe.

Ugyanakkor a kormányközi megállapodásokon, s a tagállamok önkéntes részvételén alapuló konstrukciók korlátai szembetűnők.¹ A tartós konstrukciók az EU jogrendszerében igényelnének szabályozást, beleértve az alapító szerződések megfelelő irányú módosításait is.

A GMU gazdasági és intézményi struktúrájának kiteljesítéséhez, az európai gazdasági kormányzás teljes kiépítéséhez hosszabb távú intézkedésekről szükséges megállapodni. Azok részeként *a szuverenitás és szolidaritás nagyobb fokú megosztására, megerősített demokratikus felügyeletre lesz szükség*. A világ második legnagyobb gazdasága nem kezelhető kizárólag szabályokon alapuló együttműködés révén. A valódi gazdasági és monetáris unió a szuverenitás megosztásán és közös intézményeken alapuló rendszer kiépítését igényli. E közös intézmények többsége már létezik, és fokozatosan betöltheti ezt a feladatkört. A gyakorlatban a tagállamoknak saját nemzeti költségvetésük és gazdaságpolitikájuk egyes elemei tekintetében egyre nagyobb mértékben kell elfogadniuk a közös döntéshozatalt. A gazdasági konvergencia és pénzügyi integráció sikeres folyamatának lezárását követően lehetővé válna bizonyos fokú kockázatmegosztás a közszektorban. Azt egyidejűleg erőteljesebb demokratikus részvételnek és elszámoltathatóságnak szükséges kísérnie mind nemzeti, mind európai szinten. E szakaszos megközelítés azért szükséges, mert egyes nagyobb horderejű intézkedések a hatályos uniós jogi keret (a Szerződések) – kisebb vagy nagyobb mértékű – módosítását, valamint az euróövezeti tagállamok gazdasági konvergencia és szabályozási harmonizáció terén történő jelentős előrehaladását teszik szükségessé.

Mindezek a szuverenitás átruházásának eddigieknél magasabb fokát, egyúttal az adott ügyekben az európai szintű közös felelősség erősítését feltételezik. A szükséges politikai integráció alapelemei a megerősített demokratikus legitimáció, a beszámoltathatóság s az utólagos vizsgálódás lehetőségének intézményesítése.

A *teljes gazdasági unió*, az európai gazdasági kormányzás kiépülése valódi esélyt kínál az európai gazdaság problémáinak megoldására, egyúttal a teljes európai integrációs folyamat dinamizálására. Mindennek előfeltétele a hatáskörök újraszabályozása, s ahol szükséges, az érintett tagállamok érdekein és önálló döntésén alapuló további szuverenitás-transzfer, amiről természetesen az egyes tagországok esetenként eltérően is vélekedhetnek.

¹ Például az európai szemeszter nagymértékben megerősítette a gazdaságpolitikai koordinációt; a számos csomag, paktum, eljárás és jelentéstételi követelmény azonban elhomályosította logikáját, és aláásta eredményességét.

Ám a globalizáció körülményei között az európai magövezetből történő kimaradás szükségképpen a perifériára szorulás veszélyét hordozza.

Benczes István *Maastrichti kompromisszum: vele vagy nélküle?* című tanulmánya e reformtervek két elemére, a fiskális szabályok szigorítására, valamint a fiskális unió lehetőségeire koncentrál. Habár a gazdasági kormányzás reformjának többszintű igénye, sőt konkrét ötletei is megfogalmazódtak 2010 után, Európa vezetői érzékelhetően és érdemben a szabályok erősítése mellett kötelezték el magukat. A hatos törvénycsomag, illetve különösen a fiskális paktum az úgynevezett „maastrichti kompromisszum” továbbélését jelenítik meg, azaz a nemzetek feletti (szupranacionális), illetve a nemzetállami szintek közötti kompetenciamegosztást erősítik. Ugyanakkor abban talán egységesnek mondható az Unió, hogy a GMU monetáris pillére kiegészítéseként szükségszerűen ki kellene építeni a most még hiányzó gazdasági pillért is. Ennek legfőbb eleme a fiskális unió lehetne, ami a maastrichti kompromisszum – legalább részleges – felmondását (is) jelentené a jövőben.

A 2008-ban Európát is elérő adósságválság nyomán az Európai Unió most egyszerre kívánja korlátozni újabb szabályok által a fiskális politika mozgásterét és növelni annak rugalmasságát a közösségi szintű költségvetési politika határainak (és nagyságának) kiterjesztésével. Míg azonban a fiskális szabályok szigorításával, majd tagállami szintű kötelező érvényű birtokbavételével konkrét lépéseket is tett az Unió, addig az intézményi reformokat megjeleníteni hivatott fiskális unió jobbára még mindig csak ötlet, jó esetben terv maradt. Ugyan az elmúlt 2-3 esztendőben újra felélénkülni látszik a vita a valós közösségi szintű intézményi reformok keresztülviteléről, és egyben annak lehetősége is látszódní kezd, hogy az intézményi integráció elmélyítése egyszersmind a túl bonyolulttá vált szabályrendszer egyszerűsítéséhez is teret biztosíthat, ám a tényleges tetteket továbbra is középtávra teszi az EU.

Benczes István tanulmánya ugyan nem vitatja a mostani lendület fontosságát, ám kritikusan szemléli a fiskális unió megteremtésének folyamatát. A fiskális unió – ha lesz is – nem valószínű, hogy nagyobb lenne, mint a tagok GDP-jének 1,5–2%-a, és mint ilyen nem lehet majd több alkalmi stabilizációs eszköznél, amelyet csak kivételes esetekben aktiválnak a felek. Ez pedig nyilván nagyon messze van attól, hogy általa egy későbbi politikai unió alapjait fektessék le a tagok. Ami 10 esztendővel a pénzügyi és gazdasági válság kirobbanása és 30 évvel a Delors-jelentés publikálása után továbbra is egyértelmű: a maastrichti kompromisszum meghaladása ugyan távlati cél lehet, de ennek teljesülése rövid távon nem valószínű.

Csaba László *A költségvetési és bankunió: vízválasztó a többsebességes EU-ban* című írásában arra a kérdésre keresi a választ, hogy a Költségvetési és Bankunió (KBU) eddigi működési tapasztalatai és a várható kiegészítő intézkedések mennyiben jelentenek új szakaszt az európai integráció fejlődésében. Megállapítja, hogy a nemzetek fölötti döntéshozatalnak olyan új rendje jött létre, amelyből csak a brexit révén lehet kilépni. Ezzel szemben a „kívül is levők, belül is levők” számára a költségek halmozódnak, míg a haszon elmarad. A KBU a többsebességes Európa korábban is létezett gyakorlatát formális-intézményi szintre emeli. A kimaradókra az örök cserejátékos szerepe vár, pénzügyi sérülékenységgel és az érdemi nagy döntésekből történő intézményes kimaradással.

A közvetlen válságon ugyan már túl van az euróövezet, ám az Európai Unió továbbra is kénytelen napirenden tartani a gazdasági kormányzás reformját. E reform – más és más intenzitással és eredménnyel – jelenleg négy területre koncentrál, ezek: 1. a fiskális politikai fegyelem numerikus szabályok által történő erősítése; 2. a hatékony válságrendezés mechanizmusainak lefektetése; 3. közös felelősségvállalás megteremtése a tagországok államadosságaira (vagy azok egy részére); valamint 4. a fiskális unió létrehozása.

Az Európai Unió alapjaiban alakult át a 2008–2012-es időszak válságkezelő intézkedései hatására. Egyfelől jelentősen megnőtt a nemzetek fölötti, technokratikus döntések súlya a kormányköziek ellenében. Míg a politika terén – különösen a külpolitikában és az igazságügyi együttműködésben – a kormányköziség szilárdan tartja magát, a pénzről egyre inkább független szabályozó hatóságok és közvetlen politikai elszámoltathatósággal nem bíró testületek döntenek. (Az ilyen módon elköltött összegek a hagyományos ágazati együttműködési keretek többszörösét teszik ki.)

Az euróövezetben új minőségű, szupranacionálissá mélyült integráció jött létre. Ugyanakkor a tagállamok egy része – a kilépő britek mellett három visegrádi és két skandináv állam is – e fejleményekből *lényegében saját döntés alapján kimaradt*. Nem vettek részt az új szabályok megalkotásában, és így nem élvezik majd az ezáltal létrejött védőernyőt a bizonyára bekövetkező legközelebbi pénzügyi válság idején.

A bankfelügyelet nemzetek fölötti szintre kerülése, a részvényesek kötelező bevonása *meggyengítette a kontinentális banki modell egyik alapvonását*: a tulajdonos és szabályozó állam és – az elvileg piaci elveket követő – bankjai közti meghitt viszonyt. Ennek kiegészítéseként az egységes bankszanálási mechanizmus (*Single Resolution Mechanism, SRM*) is a megelőző évtizedben folytatottnál sokkal inkább piacelvű megoldásokat ír elő – kötelező erővel. Mindez megerősítette a közös valutaövezet hitelességét, válságtűrő képességét.

Ez a fejlemény egyszerre két fontos konstituáló/rendszeralkotó elemet is jelent. Egyrészt *a bankunió belül sokkal inkább piacelvű és technokratikus gyakorlat alakul ki* mind béke-években, mind a válság időszakában. Másfelől, *aki kimarad, az lemarad* – egyebek mellett az EKB által teremtett korlátlan likviditásból, az ESM/EMA (*Experience Sampling Method/ Ecological Monetary Assessment*) biztosította védőpajzsból és a SRM biztosította puha átmenetből. A közös pénzintézeti/felügyeleti szabályozás (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) hatókörén kívül kerültek bankrendszere és valutája ellen bizonyára sokkal kisebb költséggel lehet támadást intézni. Könnyebb az ellenséges átvétel is, és korántsem csak a pénzügyi szférában. És nem utolsósorban: minden veszteséget az adott állam polgárai viselnek. Lélektani oldalról nézve: a közös védőernyő alá került intézményeket nemigen érdemes megtámadni, mert reménytelen vállalkozásnak bizonyulhat, viszont *megnőhet az étvág, a különösen nem védett, kívülállók elleni spekulációra*.

A KBU kialakulásával *átfogó, koherens, szankciókkal is megerősített részletes eljárási rend jött létre*, amelyben sok tíz- és százmilliárd eurónyi összegekről döntenek közvetlenül és – még inkább a magánpiaci szereplőket bevonva és terelve – közvetve. Válság esetén ez a nemzetek feletti és technokratikus eljárási rend szigorú keretek közé szorítja, hogy ki, mit és hogyan tehet, és ekkor válik még fontosabbá, hogy valaki a kerítésen kívül vagy belül van. De Boissieu joggal jegyzi meg, hogy bár a KBU-t létrehozó kormányközi egyezményekben rituálisan szerepel az, hogy nem EMU-tagok is beléphetnek – vagyis, hogy nyitott a kívül maradók irányában –, *valójában azonban nehéz elképzelni* olyan gyakorlatot,

hogy valamely tagállam a bankunióban vagy a tőkepiaci unióban úgy vehessen részt, hogy közben nem használ eurót.

Az egységes piac és egységes szabályozás megőrzendő akkor is, ha a nyílt együttműködési módszer alkalmat ad arra, hogy változó geometriában társuljanak a tagok. Ugyanakkor – Csaba László szerint – *meghaladottnak tűnik az érvelés ama része, amely kifejezetten óv attól, hogy az EMU és főleg a KBU elkülönült és tartós intézményi struktúrává váljon*. Ha a tárgyalt újításokat – inkább előbb, mint utóbb – nem cikkelyeznék be az EU alapszerződésébe, az részint önkényes döntésekhez, részint az elszámoltathatóság hiányához, részint pedig az átláthatatlan és rejtett újraelosztás állandósulásához vezetne.

A realitások alapján az előretékinés kettébontandó. Egyfelől üdvözlendő, hogy az EU vezető szervei – szemben a 2010–2013. évi időszak hektikus válságkezelésével – a jó időköt és a többéves pénzügyi keret kialakulása körüli vitákat arra is fölhasználják, hogy az EU jövőjét több változatban vázolják fel. Külön is üdvözlendő a Bizottság 2017. júniusi anyaga, amely tartalmazza a korábban mindig kerülgetett kérdéseket, beleértve a több vagy kevesebb „Európa”, azaz a közösségi döntési hatáskör, több vagy kevesebb költség, több egységesítés vagy több különutasság kérdéseit.

Mindezek alapján kívánatosnak tekinthető, hogy a KBU keretében már kimunkált és belátható időn belül még kiegészülő megoldásokat a maguk teljességében átültessek az Unió alapvető jogi és politikai intézményrendszerébe. Ennek hiánya számos belső ellentmondás forrása marad a jövőben is. Ezek közül *a kívül maradók számára különösen kellemetlennek bizonyulhat, hogy egy előbb-utóbb jelentkező pénzügyi válságban nem tudnak mire támaszkodni*. A „békeidőszakban” nem kérdéses – ezt a britek is nehezményezték –, hogy mire a nem EMU-tagokat a tárgyalóasztalhoz engedik, addigra már a nagyok leosztották a lapokat, a kimaradók csak értesülnek a megegyezésről, de nem alakíthatják azok tartalmát.

A KBU keretében kialakuló új rendszer – és sok más, a Lisszaboni Szerződés óta többségi döntéssel meghozott határozat – nem felel meg a plebejus demokráciaértelmezésnek, nem követi – a politikatudományi elméletekbe a közgazdaságtanból beszívargott elvárás szerint – a preferenciák felösszesítésének elvét. Ugyanakkor nem kérdéses, hogy mindezek jórészt befejezett ténynek tekintendők.

Kétségtelen, hogy az európai integráció egész történetében folytonosan a meg nem valósult tervek és az elméletileg felemás megoldások világában működött. A nem teljes megoldás nem feltétlenül működésképtelen, a nem optimális elrendezés a politikailag még épp lehetségest jelentheti.

A legvalószínűbbnek ezért az – az elméletileg legkevésbé izgalmas – változat tekinthető, ahol lényegében minden marad, *de a részletek folytonos változtatása mindig elégséges égerutat jelent a döntéshozóknak ahhoz, hogy senkinek se kelljen az asztalt felborítania*. Ebben a keretben a partvonalra szorultak előtt két út áll. Az első út, hogy megteszik a valutauniós tagsághoz szükséges lépéseket – immár a KBU nyújtotta pénzügyi és politikai előnyök fejében –, és belépnek a belső körbe. Románia és Bulgária elindulhat ezen az úton.

A másik út: a dán és a svéd példát követve a közép-európai államok elfogadják a másodrendű tagságot, mondván: az „első osztályra” olyan drága lenne a jegy, amit ők nem kívánnak és nem is tudnak megengedni maguknak. *Ez a döntés mélyen politikai-stratégiai jellegű*, különösen Csehország esetében, ahol a KBU követelményeinek történő megfelelés

részint adott, részint megteremthető. De a végső döntés az igazán fontos kérdésekben rendre a nemzeti fővárosok kezében volt, és marad a jövőben is.

Kutasi Gábor *Külső egyensúlytalanság az euróövezetben. Megoldás-e a többszintű kormányzás?* című tanulmányának kiindulópontja szerint az euróövezet adósságválsága az egységes piac strukturális problémáját hozta felszínre. Annak alapja az eladósodott tagállamok külső egyensúlyi problémája. Mivel az euróövezetbe tartozó tagállamok közösségét egységes piacnak tekintették, az egyes tagok közösségen belüli folyó fizetési mérlege mellékes kérdésnek tűnt. Az egységes valuta, az euró a tagállamok között rögzített árfolyamrendszer eredményezett. Így a kevésbé versenyképes országok nem tudják javítani a beralapú versenyképességüket árfolyam-leértékelésen keresztül, miközben az egységes központi banki kamatszint és az euróövezet stabilitása által biztosított olcsó finanszírozási lehetőségek arra ösztönözték őket, hogy a folyó (jelenbeli) fogyasztásukat bővítsék. A tanulmány feltevése, hogy az euróövezeten belüli folyó fizetési mérleg egyensúlytalanságai az övezeten belüli versenyképességi különbségeken alapulnak. E különbségek az egységes valutából és a tagországok fejlettségi heterogenitásából következnek.

Györfly Dóra *Erkölcsei kockázat és szolidaritás a GMU-ban: a görög válság tanulságai* című tanulmányában izgalmas témakört tárgyal. A globális pénzügyi válság számos korábbi tabut semmivé tett a GMU tekintetében. Ezek közül az egyik legfontosabb az úgynevezett nincs kimentés szabály. Az EKB beavatkozásai, illetve az egyes országoknak nyújtott nemzetközi mentőcsomagok immár erősen megkérdőjelezték annak relevanciáját. Ám a szabály mögötti megfontolások nem tűntek el. Az erkölcsi kockázattól való félelem, azaz hogy a kimentések a befektetőket felelőtlen hitelezésre ösztönzik, folyamatosan jelen volt a mentőcsomagok tárgyalása során. E félelem ütközött a szolidaritás elvével: ha valamely tagállam bajba kerül, megsegítése az Unió egészének érdeke és felelőssége.

Az erkölcsi kockázat és szolidaritás elvének konfliktusa különösen élesen jelentkezett Görögország esetében, amely az európai pénzügyi válság legnagyobb vesztese. Veszteségei nagyobbak, mint Magyarországon a szocializmus összeomlását követő transzformációs recesszió során megélt visszaesés. A mentőcsomagok által kikényszerített költségvetési megszorítások mértéke példátlan az OECD-országok elmúlt fél évszázadában. Ezek a hatalmas áldozatok azt szolgálták, hogy az ország bennmaradjon az euróövezetben.

A tanulmány bemutatja a görög euróövezeti tagság fenntartásával kapcsolatos legfontosabb megfontolásokat. A görög gazdaság szerkezetének és az adósság összetételének áttekintése alapján rávilágít arra: az ország kilépése az euróövezetből nem oldana meg semmilyen problémát a görög gazdasággal kapcsolatosan, ám hatalmas költségei lennének mind a görög lakosságnak, mind pedig az euróövezet többi tagállama számára. Mindez magyarázhatja azokat a rendkívüli áldozatokat, amelyeket Görögország és európai partnerei vállaltak az euróövezet egyben tartásáért. Ám a sorozatos mentőcsomagok azt a feszültséget is illusztrálják, amely az erkölcsi kockázattól való félelem és a szolidaritás iránti igény között fennáll, és elsősorban bizalom révén hidalható át.

Az intézményi és szerkezeti reformokat elősegíti a szupranacionális szint rendkívüli megerősödése az európai és különösen a görög pénzügyi válság kezelése során. A kimaradók nagyobb gazdaságpolitikai szabadságot élveznek, de ez egyben azt is jelenti, hogy egyre inkább másodlagos szereplőkké válnak az Európai Unió döntéshozatali

rendszerében – várhatóan nem csupán az eurővezetettel összefüggő kérdésekben. Ugyanakkor az erkölcsi kockázat és szolidaritás dilemmája esetükben továbbra is megoldatlan.

Kecskés László *A jogharmonizáció integráló erejének gyengülése* című tanulmányában bemutatja, hogy az Európai Közösségek jogi működésének 1958. évi kezdetétől a jogharmonizációs tevékenységnek integrációt erősítő szerepe volt. Ez a folyamat az 1980-as évek közepétől kétágúvá vált.

A rendeletek jogharmonizációs eszközként való „újrafelfedezésével” egyrészt a jogharmonizáció a korábbinál is hatékonyabb integrációerősítő funkciót kapott. Ugyanakkor az *Egységes Európai Okmány* mintegy „be is cikkelyezte” a tagállamok közösségi központtal szembeni jogharmonizációs mozgásterének jogalapjait.

A Maastrichti Szerződés révén „újra felfedezett” szubszidiaritás elvileg a jogharmonizáció tagállami érdekdimenzióit, továbbá az alaposabb jogászai-szakmai előkészítő munkát erősítette.

Az 1990-es évek elejétől az Európai Bíróság ugyanakkor a jogharmonizáció intenzívebbé tételét előmozdító döntéseket hozott: az irányelvek közvetlen alkalmazhatósága elvének korábbi kimondását követően a tagállamok jogszabályainak a közösségi jog alapján történő értelmezésének kötelezettségét (az 1990. évi *Marleasing v. La Commercial* ítélet), illetve a jogharmonizációban engedetlen vagy hanyag tagállamokkal szemben az állami kárfelelősség intézményeinek az alkalmazhatóságát is felvetette a híres 1991. évi *Frankovich* ítélet. Az 1990-es évek közepére viszont az Európai Bíróság is elbizonytalanodott: az úgynevezett post-Frankovich-jelenség keretében jogi fékezési mechanizmusokat alakított ki a Frankovich-elv progresszivitásával szemben.

Az európai integráció gyors kibővülése után az Európai Bíróság elvi természetű dogmateremtő tevékenysége elszürkült, és „nagyüzemi” működési stílusjegyeket kezdett mutatni. A jogharmonizáció intenzívebbé tételét célzó megközelítések háttérbe szorultak. A korábbi évtizedekben az Európai Bíróság dogmatikai értékű ítéleteit általában az áruk szabad áramlása tematikai körében fogalmazta meg, és e jogi megállapítások terjedtek át idővel a másik három közösségi szabadságjog tényállásainak megítélésére. Újabbán az irányt mutató jogi gondolatok általában a személyek szabad áramlásával összefüggésben jelennek meg, és gyakorolnak hatást a közösségi és a tagállami mindennapokra.

Végül aláhúzást igényel: az Európai Unió bővítése folytán sokszínűvé, intenzívvé, esetenként feszültté vált integrációs politikai közeg a jogi tevékenység jelentőségét beárnyékolja, illetve arra gyakran zavaróan hat.

Király Miklós *A nemzetközi magánjog kodifikálásának útjai az Európai Unióban és tagállamaiban* című tanulmánya az Európai Unióban a legutóbbi időkg nagyon sikeres területről – a jogegységesítésről a nemzetközi magánjog területén – szól. A tagállami integrációs modelleket vizsgáló kutatások között első pillantásra viszonylag szűknek tűnő terület nagyon sokrétű szabályozást foglal magában, számos kérdéssel és problémával. Alapvető, a kötet fő témájához kapcsolódó kérdés: valamely nagy uniós jogi normatömeg milyen hatást gyakorol a tagállami jogalkotásra.

Összességében, mint annyi más területen, itt is szerves együttélés alakul ki az EU-jog és a tagállami jogok között. A jogharmonizáció nem teljes, nem hézag nélküli, az átfogó szabályozást a két normarend együttesen adhatja.

Bár a további jogegységesítés lelassulni látszik, így is érintkező világokról van szó. Az új nemzeti kódexek nem vonhatják ki magukat az EU-jog hatása alól. Például a szokásos tartózkodási hely mint kapcsoló szabály alkalmazásának terjedése alól a személyek esetében, a személyes jog meghatározásánál – azzal együtt, hogy mindig mérlegelni kell a nemzeti érdeket is.

Várkonyi László *Intézményközi harcok az EU kereskedelempolitikai döntéshozatali, jogalkotási folyamataiban* című tanulmányában bemutatja: a közös kereskedelempolitika az Európai Gazdasági Közösség létrejötte és a Lisszaboni Szerződés életbelépése közötti évtizedekben lényegében két szereplő, az Európai Bizottság és a tagállamok képviselőiből álló Tanács közötti küzdelmekben formálódott. Az Európai Bizottság és a tagállamok között folyamatos viták folytak arról, hogy mi is a közös kereskedelempolitika pontos tartalma, hol hozhatnak a tagállamok nemzeti szabályokat, vagy folytathatnak nemzetközi tárgyalásokat, mennyiben lehetnek közvetlenül is aktív résztvevői multilaterális vagy kétoldalú tárgyalásoknak, illetve részes felei a nemzetközi szerződéseknek.

A kompetenciaharcok feloldása az Európai Bíróság által adott vélemények, illetve az alapszerződések módosítása révén történhet (és történt is) meg. Az elmúlt évtizedek fejleményei egyértelműen mutatják, hogy a kizárólagos közösségi hatáskör tartalma fokozatosan kibővült. A szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonzataira vonatkozó közösségi hatáskör tartalmát részlegesen az Amszterdami Szerződés és a Nizzai Szerződés is tágitotta. A Lisszaboni Szerződés viszont e területekre, sőt a külföldi közvetlen befektetésekre is teljeskörűen kiterjesztette a közös kereskedelempolitika hatókörét. Mindezek alapján lehetővé válik olyan szabadkereskedelmi megállapodások létrehozása, ahol az eddig követett gyakorlattal ellentétben már kizárólag az EU jelenik meg részes félként, a tagállamok pedig nem. Ez együtt jár azzal is, hogy a megállapodások megkötéséhez elegendő a Tanács (minősített többség melletti) döntése és az Európai Parlament egyetértése, a nemzeti parlamentek jóváhagyó szerepe pedig megszűnik.

A Lisszaboni Szerződés különösen jelentős változást hozott azzal, hogy megszüntette a Tanács addigi egyedüli jogalkotó szerepét a közös kereskedelempolitikában. Az Európai Parlament (EP) az uniós szabályozásoknál társjogalkotóvá vált, a nemzetközi kereskedelmi szerződések megkötéséhez pedig immár az EP egyetértése is szükségessé vált. Ezzel az EU közös kereskedelempolitikájának alakításában a Bizottság és a Tanács mellett az EP is érdemi szereplő lett ennek minden előnyével és nehézségével.

A Lisszaboni Szerződés jelentősen megváltoztatta az EU közös kereskedelempolitikájának alkalmazása során évtizedekig követett gyakorlatokat. A közösségi kompetencia egyre szélesebb területre való kiterjesztése önmagában is fokozta a Bizottság és a Tanács közötti feszültségeket, az EP érdemi szereplővé válása pedig új dimenziót adott az intézmények közötti küzdelemnek. Az intézmények közötti új egyensúly megtalálását és a zavartalanabb együttműködést az EP szerepének megerősödése önmagában nem oldja meg. Sőt a kereskedelempolitika kizárólagos uniós hatásköreinek kibővülése miatt a nemzeti parlamentek elveszíthetik korábbi jogosítványait a kereskedelmi megállapodások jó részének ratifikálására, ami várhatóan újabb problémákat és feszültségeket teremt.

Hetényi Géza *Többsebességű Európa – magyar érdekek a GMU mélyítése során* című írásában aláhúzza, hogy a többsebességű európai integráció legkézzelfoghatóbb megjelenése

a GMU. Bár a GMU-nak minden uniós tagállam részese, a közös fizetőeszközt, az eurót jelenleg 19 tagország használja. Közülük hétnek (például Magyarországnak) az alapító szerződések rendelkezései alapján törekednie kell az euró bevezetésére, illetve az ehhez szükséges feltételek megteremtésére. Ugyanakkor ez nem kikényszeríthető. Leginkább Svédország példája mutatja, hogy ha nincs rá belső politikai akarat, akkor egy-egy tagállam a feltételek teljesülése esetén sem feltétlenül csatlakozik az euróövezethez. Kizárólag Dánia és az Egyesült Királyság rendelkezik kimaradási joggal, amely az utóbbi esetében a brexittel természetesen okafogyottá válik. A többiek perspektivikusan részei lesznek a közös valutának. Nagy kérdés, hogy e pillanat kinél mikor és milyen feltételek mellett jön el.

Míg az euróövezetben részt nem vevő tagállamok is léteznek, egyértelműen kétfokozatú integrációról beszélhetünk. A közös monetáris politika és a közös fizetőeszköz, kiegészülve azokkal a fiskális szabályokkal, amelyek csak az euróövezet országaira vonatkoznak, egyértelműen magasabb fokú integrációt jelentenek.

A GMU eddigi fejlődése, illetve további mélyítésének várható perspektívája egyértelműen távolítja egymástól az euróövezeten belüli és kívüli tagállamokat, valódi kétsebességű integrációt alakítva ki. A periférián elhelyezkedő tagállamok egyre több együttműködési formából maradnak ki, érdekeiket egyre nehezebben tudják érvényesíteni, különösen, ha számuk tovább csökken. A GMU mélyítési folyamata során ma deklarált elv, hogy az euróövezeten kívülieket is be kell vonni a döntésekbe, és érdekeiket figyelembe kell venni. Kérdés, így marad-e ez, ha a jelenlegi kilencnél jóval kevesebben maradnak. Az euró belátható időn belüli bevezetésének alternatívája valószínűleg egyfajta másodosztályú tagság, amelyet a GMU mélyítésének előrehaladásával párhuzamosan egyre nagyobb kihívás lesz első osztályúra váltani.

Várkonyi László a kötetben szereplő másik tanulmánya (*Lisszaboni Szerződés: EU-s és tagállami beruházási hatáskörök*) ugyancsak a közös kereskedelempolitika témakörét tárgyalja. A Lisszaboni Szerződés több, látszatra apróbb, de jelentős hatással bíró módosítást hozott az EU közös kereskedelempolitikájában. Kibővült annak tárgyi hatálya, és külföldi közvetlen beruházások is a részévé váltak. Mindez hosszú belső vitákat váltott ki az Európai Bizottság és a tagállamok között, súlyos (teljesen máig sem egyértelműen megoldott) kérdéseket vetve fel.

Az Európai Bizottság alapvetően a szolgáltatások kereskedelmét és a beruházásokat (gazdasági célú letelepedést) érintő WTO-tárgyalásokkal összefüggésben, az egységes EU-fellépés érdekében igényelte a nemzetközi beruházási kapcsolatok szabályozására vonatkozó kizárólagos közösségi kompetencia rögzítését. A több évtizedes folyamatos bizottsági törekvés végül eredményre vezetett. Ugyanakkor a hatáskör kiterjedésének mértéke és gyakorlásának módja számos problémát vetett és vet fel. A hosszú évekig tartó – a tanulmányban bemutatott – uniós jogalkotási viták során ezek közül a legtöbbre sikerült megfelelő megoldásokat találni.