

Halmai Péter

Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek⁶⁸

A *differenciált integráció* (másként: többsebességű Európa, változó geometriák, *à la carte* Európa) integrációs folyamat, amelyben a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekre vonatkozókkal azonos uniós szabályoknak. Nem alternatívája az egyre szorosabb integrációnak. A magintegráció mélyülése mint fő irányzat mellett a differenciált integráció 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 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 kiváltásához is vezethet.

Az euróövezet, még inkább a *grexit* vagy a *brexite* viszonylag új kifejezések. Ám a differenciált integráció különböző formáiról már az európai integráció kezdeteitől fogva vitatkoztak, illetve annak egyes formáit korán alkalmazni kezdték. A differenciált integráció lehetőséget nyújthat 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 mélyülésének és bővülésének körülményei között. A differenciált integráció hatékony eszköznek bizonyulhat az európai diverzitás menedzsmentjében. 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.

A differenciált integráció eltérő mechanizmusokat foglal magában. Azok nagyon eltérő hatást gyakorolhatnak az európai integrációra. Az időbeli differenciálódás (a többsebességű Európa) esetében a célok azonosak, de az azok eléréséhez szükséges sebességek különbözőek. Eltérő módok: térbeli különbségek (változó geometria), illetve *à la carte* Európa. Azok nem áshatják alá az EUSz 1. cikkében előírt, *egyre szorosabb Unió* (a mély integráció) *kiépi-*

⁶⁸ A tanulmány közvetlenül nem tárgyalja a brexit problémakörét. Arról lásd részletesen: HALMAI P. szerk.: *A brexit forgatókönyvei és hatásai*. Budapest, Dialóg Campus (megjelenés folyamatban). A tanulmány megjelenésének időpontjában az Egyesült Királyság az EU tagállama volt.

tése folyamatát. Az európai integráció szerződési hosszú távú célkitűzésként vagy elvként nem tartalmaznak tartós rugalmasságra vagy differenciált integrációra vonatkozó szabályokat.

1. A differenciált integráció koncepciói és kategorizálása

A differenciált integráció koncepciója az Európai Unióban tudományos és politikai vita tárgya. A szerződéses reformok, a bővülési fordulók és krízisek „fejlesztési fluktuációknak” tekinthetők. A leginkább elterjedt koncepciók a „többsebességes Európa”, a „mag-Európa”, a „változó geometriák” és az „à la carte Európa”. Amíg az effajta integrációs célokat valamennyi tagállamban nem definiálták, s az adott dimenzióban csak a tagállamok egyetlen csoportja mozdul előre, amelyet a többiek legfeljebb követhetnek, a *többsebességes Európa* koncepciója érvényes.

E transzformációt a soksebességes Európából a *mag-Európába* a GMU területén éppen a jelenlegi időszakban vitatják meg. A krízismenedzsment területén növekvő szükség volt a kizárólag az euróövezet 19 tagállamára vonatkozó rezsimek kidolgozására. Az akár mag-Európává változhat, ha a kevésbé fejlett tagállamok nem akarnak vagy nem képesek hosszú távon, tartósan csatlakozni, illetőleg ha a magcsoport részleteiben is meghatározza és alkalmazza saját integrációs céljait és lépéseit.

A *változó geometria* koncepciója esetében az integrációs célokat nem határozzák meg teljeskörűen az összes tagállamra vonatkozóan. Következésképpen egyes tagállamok az integrációban előrébb mehetnek mások jóváhagyása nélkül is. E folyamat változó tagságú integrációs csoportok létrejöttéhez vezethet, amelyek mindenkor nyitottak valamennyi tagállam számára.

Az előbb említettektől eltérően az *à la carte Európa* bizonyos mértékig megtörné az európai integráció általános kereteit. A többi koncepciót az előrehaladó, mélyülő integráció célja motiválja. Az *à la carte Európa* koncepció a politikai területek széles körét, egyedülálló konstrukciók lehetőségét kínálná, amelyekből mindegyik tagállam külön-külön a számára leginkább megfelelő menüt állíthatná össze.

Kérdés: lehetséges-e részleges tagság az Európai Unióban. E lehetőség felmerülhetne Törökország, de akár a brexitre készülő Egyesült Királyság esetében is.

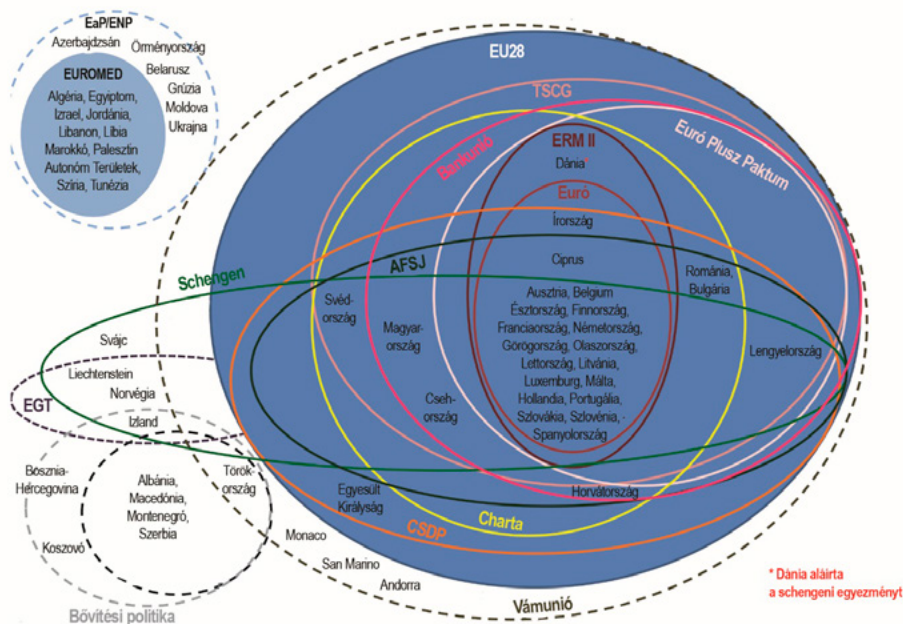
1.1. A differenciált integráció típusainak és területeinek a realitása

A differenciálás realitásának megítéléséhez elsősorban két fontos sajátosságot kell figyelembe venni. Egyrészt az *időtényezőt*, amely döntő jelentőségű módon befolyásolhatja a differenciálás formáját. A differenciálás rövid távú, átmeneti elrendezés, középtávra szóló vagy hosszú távú lehet. Másrészt a differenciált integráció különböző formái az *Európai Unió joganyagában történő elhelyezkedésük* tekintetében eltérők. A differenciálás realitása az EU-ban világosan körvonalazható az EU-szerződések alapján. A Szerződések például az eurótagság egyértelmű feltételeit tartalmazzák. Ugyanakkor az euróövezeti tagállamokat derogáció révén megkülönböztetik a többi tagállamtól.⁶⁹ Az egyes tagállamokra vonatkozó kivételek (*opt-out* szabályok) specifikus politikai területeken szintén világosan

⁶⁹ Lásd EUMSz 136–144. cikkek.

meghatározottak az elsődleges jogi szabályozásban. A differenciálás realitása az EU-jogban az idő és a lokáció kombinációja alapján világosan leírható.

A differenciálás különböző formáinak térképe az EU-jog elsődleges szintje alapján erőteljesen komplex képet mutat (1. ábra). E kontextusban kiemelés igényel, hogy bizonyos politikai területek esetében a differenciálás az EU határain túlra is kiterjed. Esetenként abban kívülálló (nem tag-) államok is részt vesznek.



1. ábra

Európa – egység a sokféleségben

Forrás: TEKIN 2017 felhasználásával saját szerkesztés

Az EU-szerződések számolnak a *megerősített együttműködés* folyamatával. A tagállamok csoportja elhatározhatja, hogy szorosabban együttműködik az integrált intézményi struktúrák és az EU *acquis* területén. További tagállamok bármikor csatlakozhatnak e csoporthoz. E folyamatot az Amszterdami Szerződéssel vezették be. A Szerződések módosításai alkalmával azóta minden alkalommal megújították e folyamat szabályait. A megerősített együttműködés szabályait jó ideig nem alkalmazták. Ez főként a komplex kritériumok és feltételek következménye, amelyek azok alkalmazásához kapcsolódnak.⁷⁰

A megerősített együttműködés alkalmazásának a hatálya nem terjed ki az Európai Unió kizárólagos kompetenciái területére.⁷¹ Az egységes piac védelme érdekében e lehetőséget in-

⁷⁰ EUSz 20. (2) cikk.

⁷¹ EUSz 20. (1) cikk.

tézményesen korlátozták. A Lisszaboni Szerződés előtt a közös kül- és biztonságpolitika ki volt zárva e folyamatból. A jelenlegi elsődleges joganyag speciális szabályokat határoz meg e területre.⁷² Ugyanakkor a Közös biztonsági és védelmi politika (*Common Security and Defence Policy*, CSDP) területén az EUSz *állandó strukturált együttműködést* vezetett be hasonló eljárásként.⁷³

Az EU elsődleges joganyaga *számos speciális eljárást* tartalmaz az egyes tagállamok számára kimaradási (*opt-out*) formaként. A megnövelt együttműködés eddigi formái közül kiemelési igényel az EU-szabadalmak (2011), illetve a pénzügyi tranzakciók adóztatása. (Utóbbit 2013-ban tervezték, ám eddig még nem alkalmazták.) Valószínűtlennek tűnik azonban, hogy a megnövelt együttműködés a differenciált integráció elfogadott és hatékony eljárásává válhat középtávon a másodlagos európai jog szintjén. Az elsődleges joganyag számos speciális rendelkezést tartalmaz az egyes tagállamok kimaradása (*opt-out*) eseteire. E szabályok az érintett tagállamok számára kivételeket tesznek lehetővé az integrációs folyamatban bizonyos politikai területeken. E tekintetben az Egyesült Királyság és Dánia nem kötelesek az euró alkalmazására. Svédország formálisan nem kapott ugyanerre *opt-outot*, ám kimaradási megfontolásokból nem teljesíti a konvergenciakritériumokat, és ezzel ténylegesen kimaradási lehetőséghez jut. Az úgynevezett Edinburgh-megállapodás (1992) révén Dánia kivételt ért el a CSDP területén az európai hadsereggel kapcsolatos fenntartásai miatt.

A szabadság, biztonság és igazságosság (*Area of Freedom, Security and Justice*, AFSJ) schengeni területén az Egyesült Királyság, Dánia és Írország számára speciális rendezés érvényes. Más *opt-out* szabályokkal összehasonlítva azok komplexebb jellegűek: e három tagállam nem teljesen utasítja el e politikai terület szabályozását. Az Egyesült Királyság és Írország nem készült fel határai megnyitására. Ugyanakkor érdekeltek az AFSJ-politikákban, amelyek belső határok nélkül vonatkoznak e területre: a menedék-, a migrációs és a vízümpolitikában. Dánia formális értelemben tagja a schengeni területnek. Ám kormányközi kooperáció formájában vesz részt abban. A kimaradási (*opt.out*) és belépési jogok bonyolult rendszere lehetővé teszi az Egyesült Királyság és Írország számára, hogy részt vegyenek bizonyos politikai intézkedésekben, másokból pedig kimaradjanak. E tekintetben a döntéshozatal olyan mértékig szabályozott, hogy a vonatkozó *acquis* koherenciája igazolt legyen.

Az Egyesült Királyság és Írország kimaradását Schengenből pozitív módon fogalmazták meg. A Schengeni Egyezmény a többi tagállam számára lehetővé teszi, hogy megerősített együttműködést hozzanak létre. Mindkét tagállam kérhet egyedi rendezést vagy azt, hogy valamennyi *acquis* vonatkozzon rájuk, amihez valamennyi tagállam egyetértő jóváhagyása szükséges. A Dániára vonatkozó kivétel érdekes státuszt eredményez. Noha Dánia aláírta a megállapodást, kivételt élvez a nemzetek feletti schengeni szabályozás hatálya alól. Dánia távolmaradása a vízum-, a menedék-, a migráció- és az emberek szabad mozgására vonatkozó más politikák területét tekintve teljes. E területeken bármilyen részvétel csak párhuzamos megállapodásokat eredményező bonyolult tárgyalások alapján lehetséges.

Az Egyesült Királyságra és Írországra vonatkozó kivételek e területeken komplex jellegűek. Az *à la carte* menü részvételt az aktív együttes determináció (*co-determination*) lehetőségére is kiterjesztik. Szigorú feltételek között képesek lehetnek a folyamatok aktív befolyásolására. Következésképpen nem nyilvánvaló a teljes differenciálás az AFSJ-ben.

⁷² EUMSz 326–334. cikk.

⁷³ EUSz 42. (6) és 46. cikk.

Például az Egyesült Királyság és Írország csaknem teljesen részt vesz a menedék- és a migrációs politikában. Dánia automatikusan a schengeni terület része. Ugyanakkor az EUSz „közösségiesítése” alapján Dánia kimaradt a vízum-, a menedék- és a migrációs politikák, továbbá a szabad mozgáshoz kapcsolódó további politikák területéről. Dániának is volt lehetősége e politikai területen a – britek és az írek által elért – rugalmas részvételi modell bevezetésére. A 2015. december 3-án tartott népszavazáson azonban a dánok 53%-a a rugalmasabb *opt-out* ellen szavazott.

1.2. A differenciálás formái az EU-jog keretén kívül

A differenciált integráció gyakran a *haladás médiuma* az integrációs folyamatban, az EU-szerződések bármiféle felülvizsgálata nélkül. Ebben az esetben a *tagállamok meghatározott csoportjának együttműködése kerül a nemzetközi jog hatálya alá*. E rendezés kinyilvánított célja az Európai Unió jogrendszerébe történő közép- vagy hosszú távú átvétel. E kontextusban laboratóriumi hatásról is lehet beszélni. Néhány tagállam tesztelheti a kooperációt, ha az nem lehetséges az EU rendszerén belül. A sikeres kooperáció képes lehet centripetális hatások előmozdítására. Akár úgy is, hogy az EU-szerződésekbe történő transzfer időpontjában valamennyi tagállam részt vesz az integrációs lépésben. E kontextusban a differenciált integráció a *lehetséges közbülső lépést* képezi.

Az előzőleg említett alkalmazás során azonban a teljes integráció megteremtése minden esetben nem volt lehetséges. Az 1985. évi Schengeni Megállapodásban öt tagállam deklarálta, hogy készen áll az ellenőrzés megszüntetésére a belső határain. A Schengeni Megállapodás és a Schengeni Egyezmény (1990) az európai jog elsődleges szintjének részévé vált az Amszterdami Szerződéssel. Ugyanakkor, mint az előbbieken szerepelt, különleges rendezésre volt szükség Dánia, az Egyesült Királyság és Írország esetében. A Prümi Szerződést (2005), amely szintén kormányközi szerződés 11 tagállam és Norvégia között a határon átnyúló, a terrorizmussal és bűnözéssel szembeni hatékonyabb harcról, szintén átalakították, s az bekerült az EU *acquis* körébe.

A legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság során az euróövezetben bevezetett *krízis-menedzsment* néhány nemzetközi (*kormányközi*) szerződést eredményezett. Azok nem mindegyikében vesz részt valamennyi tagállam. Közéjük tartozik az *Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM)*, amelyik az euróövezeti tagállamok közötti, s 2012. szeptember 27-én hatályba lépett nemzetközi szerződésen alapul. 2012-ben az EU-tagállamok – az Egyesült Királyság és Csehország kivételével – aláírták a fiskális megállapodást. (Azt 2014-ben végül Csehország is aláírta.) A Schengeni Megállapodástól eltérően e szerződés (amely 2013. január 1-jén lépett hatályba) visszatér az EU-intézményekhez. Ez megakadályozza a struktúrák megkettőződésének jelentős költségeit.

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. Grexit vagy brexit esetében mindez újraértékelendő. A differenciálás e legutóbbi formái egyértelműen dezintegrációs irányzatot képeznének.

2. Az Európai Unió mint a differenciált integráció rendszere

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 illusztrálhatók.

Az európai integráció lényegének tisztázása során az integráció elmélete és kutatása túlnyomórészt az EU feladatainak, kompetenciáinak és tagságának bővülésére összpontosított. Az európai integráció elmélete területén lefolytatott nagy viták a *neofunkcionalizmus* és az *intergovernmentalizmus* különböző változataiban empirikus alapokon a nagy „mélyítő” döntésekre koncentráltak, kezdve az Európai Közösségek létrehozásával. E tanulmányokban a központi kérdés a következő volt: *miért és milyen feltételekkel mélyül vagy bővül az Európai Unió, s mit mond saját természetéről.* E kontextusban a differenciálódás esetei, a kimaradás a Gazdasági és Monetáris Unióból, az új tagállamokra vonatkozó átmeneti konstrukciók vagy a kívülálló államok társulása főképpen a „nagyobb integráció” alkutárgyalásai (ideiglenes vagy marginális) mellékhatásainak tekinthetők.

Lehetséges azonban más nézőpontból is a probléma áttekintése. *Az Európai Unió és annak fejlődése a differenciált integráció rendszereként is felfogható.*⁷⁴ Az egyik lehetséges értelmezés szerint a differenciálódás az európai integráció ideiglenes, esetleges, nem rendszerszintű jellemzője. Ám az előbbivel szemben meggyőző érvekkel igazolható, hogy *a differenciálódás az Európai Unió lényeges s valószínűleg tartósan fennmaradó jellemzője.* A differenciálódás a mélyülés és a bővülés velejárója, amikor az EU feladatai, kompetenciái vagy tagsága bővültek. A differenciálódás *két típusa* különböztethető meg: a vertikális és a horizontális differenciálódás. A *vertikális differenciálódás* a következőt jelenti: a különböző politikai területek eltérő sebességgel integrálódtak, s az idő előrehaladásával a centralizáció különböző szintjeit érték el. A *horizontális differenciálódás* a területiális dimenzióra vonatkozik. Lényege, hogy az integrált politikák sem egységesen, sem kizárólagosan nem érvényesek az EU-tagállamokban. Egyfelől számos tagállam nem vesz részt az összes EU-politikában, másrészt pedig néhány kívülálló állam részt vesz egyes EU-politikákban (*külső horizontális differenciálódás*).

A koncepcionális kiindulópont után a *magyarázó elmélet* kifejtése szükséges. Az európai integráció klasszikus elméletéből az integráció két fő tényezője vezethető le: a kölcsönös függés és az átpolitizáltság. A *kölcsönös függés* az integráció hajtóereje, míg az *átpolitizáltság* annak akadályaként működik. Különböző feltételezések lehetségesek: a kölcsönös függőség és az átpolitizáltság különböző konstellációi hogyan generálnak vertikális és ho-

⁷⁴ LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

rizontális különbségeket a differenciált integráció EU-beli rendszerében. A vertikális differenciálódás főképpen a kölcsönös függőség különböző változataiból származik, míg a horizontális differenciálódás az átpolitizáltság következménye. A belső differenciálódást (EU-tagállamok kimaradnak valamely politikai terület integrációjából) a szupranacionális integráció eredményezi a tagállamok közötti magas fokú politikai kölcsönös függés és aszimmetrikus átpolitizáltság feltételei között. Külső differenciálódásról van szó, ha kívülálló államok a magas szintű átpolitizáltság miatt az EU-tagságot nem vállalhatják, ugyanakkor valamely magas fokú kölcsönös függéssel jellemezhető, ám kevésbé átpolitizált területen intézményes együttműködést alakítanak ki. A különböző eseteket plasztikusan jellemezhetik a belső piac, a monetáris unió, illetve az EU védelmi politikái, az azokat áttekintő esettanulmányok.

2.1. Differenciált integráció az EU-ban. A differenciált integráció rendszere

A politikák a hatalom három dimenzióban elrendeződő konfigurációjaként értelmezhetők.⁷⁵ E dimenziók a következők:

- *A centralizáció szintje:* az irányadó döntéseket tartalmazó politikák a centralizáció maximális szintjén helyezkednek el, míg a döntést hozó hatóságok tekintetében az aktorok nagy száma a jellemző a centralizáció alacsony szintjén.
- *A funkcionális hatály* az egyetlen kérdés feletti hatalom és a politikák teljes köre feletti hatalom között változik.
- *Territoriális kiterjedés:* a politikai hatalom földrajzi értelemben egyetlen területre korlátozódik, vagy több territóriumot foglal magában.

A klasszikus konfigurációk az unitárius állam, illetve a nemzetközi szervezet. Az *unitárius államban* az összes politikát ugyanazon a (központi) szinten döntenek el, és földrajzilag ugyanarra a korlátozott territóriumra terjed ki. Ezzel szemben a *nemzetközi szervezetek* tipikusan decentralizáltak és feladatcentrikusak, azonban számos territóriumot fognak át.

A *föderális államok* abban különböznek az unitárius államoktól, hogy a különböző politikai területeket a centralizáció eltérő szintjein, vagy szubnacionális és nemzeti hatóságok együttesen kormányozzák. A territoriális kiterjedés és a szövetségi állam funkcionális hatásköre azonban ugyanazon rendű, mint az unitárius államé. Az összes politikai területet zárt területi keretek között kezeli. Ez a modellje az európai integráció föderalista koncepciójának: tagállamok egyes politikai szektorai feletti hatalmat az Unióhoz vagy megosztott hatáskörbe alakítja.

A föderalista koncepcióval szemben *mind a centralizáció szintje, mind a territoriális bővülés politikaként vagy feladatként változhat*. Az Európai Unióban különbözőek a határai az euróövezetnek, a schengeni övezetnek, illetve a belső piacnak. Az EU intézményi magot (központot) fejlesztett ki, amely az EU politikai szektorait – azok centralizációs eltéréseivel és territoriális hatályával – eléri. Ezt az intézményi magot egyfelől az EU-szerződések, másfelől az EU-intézmények képezik. Utóbbiak: az Európai Tanács, amely általános irányokat határoz meg az EU valamennyi szakpolitikai területe tekintetében,

⁷⁵ LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

továbbá a Tanács, az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Bíróság, amelyek különböző fokon és változó kompetenciákkal az EU-tevékenységek határán és az EU külső kapcsolatai által elért területeken vannak jelen. Végül létezik a tagállamok magcsoportja. Ez utóbbiba az eredeti EK-Hatok, illetve az euróövezet legtöbb tagállama tartozik, amelyek a centralizáció legmagasabb fokán az EU összes tevékenységében részt vesznek. Az EU nem „sok Európa” feladatok szerinti (specifikus) hatáskörökkel, amelynek saját szervezete van, hanem *egyetlen Európa, egyetlen szervezeti és tagállami maggal, területiális kiterjedéssel, amely funkciók szerint változik*. Előbbiek szerint definiálható a differenciált integráció rendszere.⁷⁶

A differenciált integrációs rendszereket *vertikális és horizontális differenciálódás (differenciáltság)* jellemzi. Induljunk el valamely politikából mint a szabályok és eljárások együtteséből, amely valamely szakpolitikai területet kormányoz! Minden politika bizonyos centralizációs szinttel (vertikális integrációval) és területiális kiterjedéssel (vagy horizontális integrációval) rendelkezik. A vertikális integráció politikák közötti változatai képezik a vertikális differenciálódás fokozatait a rendszerben. A horizontális integráció mindegyik politikai területen a részt vevő országok száma alapján határozható meg. A horizontális integráció politikák közötti változatai jelzik a horizontális differenciálódás mértékét a rendszerben. Ha sem vertikális, sem horizontális differenciálódás nem létezik, nem beszélhetünk a differenciált integráció rendszere fennállásáról.

A horizontális differenciálódás különféle fajtái az Európai Unióban a következők. Nincs horizontális megkülönböztetés valamely politikai területen, ahol az EU-tagállamok egységes és kizárólagos tagsága a jellemző. Ez a helyzet például a Közös Agrárpolitika esetében. Valamely politikai terület belső differenciálódását jelenti, ha akár egyetlen tagállam nem vesz részt az integrációban (például a monetáris politikában). A külső differenciálódás esetében pedig legalább egy kívülálló (nem tag-) állam is részt vesz az integrációban (például a belső piac, amely kiterjed az Európai Gazdasági Térségre – EGT/EEA – Izland, Liechtenstein és Norvégia részvételével). Továbbá a belső és a külső differenciálódás együtt is járhat: például a Schengen által átfogott politikák esetében, amelyek a kívülálló országok (Norvégia és Svájc) részvételét és egyes EU-tagok hiányzó közreműködését kombinálják (például Írország és az Egyesült Királyság esetében).

2.2. A differenciált integráció mérése és feltérképezése

Elsőként Leon Lindberg és Stuart Scheingold⁷⁷ elemezték az európai integrációt rendszerként két indikátor segítségével: a *kiterjedtség* (másként: funkcionális hatály) és az *intenzitás* (a centralizáció szintje) szerint. Tanja Börzel⁷⁸ finomabb és robusztus mérést (amelyet *szélességnek* és *mélységnek* nevezett) végzett el. Vizsgálata kifejezetten Lindberg és Scheingold munkájára épült, ám információit kizárólag a Szerződések formális döntési szabályaiból merítette.

⁷⁶ E megfogalmazás némi átfedést mutat az EU „birodalomként” történő jellemzésével. Egyes vélemények a fokozatos (osztályozott) tagságot a „birodalmak” közös jellemzőjének tekintik. Ugyanakkor a differenciált integráció rendszere nem foglal magában feltételezést a „mag” és a „periféria” közötti kapcsolat természetéről.

⁷⁷ LINDBERG–SCHEINGOLD 1970.

⁷⁸ BÖRZEL 2005.

Az integráció feltérképezése során Börzel mérései *egyszerűsíthetők, illetve kiterjeszthetők*. Egyrészt a szélesség és a mélység egyetlen mértékké vonható össze a vertikális integráció méréséhez, s a vizsgálat az átfogott időszak tekintetében kiterjeszthető.⁷⁹ Másrészt lehetőség nyílt az egyszerűsítésre, mivel sem a szélesség, sem a mélység sem konceptuálisan, sem empirikusan nem függetlenek egymástól. Mindkét dimenziónak közös az eredete, mivel EU-szinten politikai koordináció kizárólagos nemzeti kompetenciákkal lehetetlen. Szupranacionális centralizáció nehezen képzelhető el kizárólagos EU-kompetenciák nélkül. Empirikusan is igazolható, hogy a szélességi szintek magas korrelációban állnak a mélység szintjeivel. Az alábbi elemzésekben a Gazdasági és Monetáris Unió is szerepel. (A GMU-t Börzel eredeti elemzései nem tartalmazták.) Börzelt követve, s az összes megjegyzést tekintetbe véve a változó ordinális, s hat kategóriából áll, amelyeket az 1. táblázat részletez.

1. táblázat

A vertikális integráció mértékei

	Vertikális integráció
0	Nincs EU-szintű politikai koordináció.
1	Kormányközi koordináció I. (nincs átruházás; nincs közös szabályozás, politikaalkotás)
2	Kormányközi koordináció II. (minimális átruházás; nincs közös szabályozás, politikaalkotás)
3	Közös döntéshozatal I. („közösségi módszer”; korlátozott közös szabályozás, politikaalkotás)
4	Közös döntéshozatal II. („közösségi módszer”; közös szabályozás, politikaalkotás)
5	Szupranacionális centralizáció (teljes átruházás nemzetek feletti testületekhez)

Forrás: BÖRZEL 2005

Az adatok a Szerződésekre alapozott differenciálást tartalmaznak. (Az EU-jog második szintjén alapuló differenciálást nem foglalják magukban.) Továbbá a mérés kiterjed a horizontális integrációra: egyfelől összesíti valamely politikai terület legmagasabb szintű integrációjában részt vevő államok számát, amelyet az európai államok adott időpontban érvényes számával osztottak el.⁸⁰ Nem csak a tagállamok számát összesítették. A monetáris politika tekintetében csak az euróövezeti tagállamokat vették figyelembe. (Az árfolyam-mechanizmusban – ERM2 – részt vevő tagállamokat nem számították.) Ugyanakkor a négy alapszabadság tekintetében figyelembe vették az Európai Gazdasági Térség három további tagállamát is, amelyek egyben az Európai Szabadkereskedelmi Társulásnak (EFTA) is tagjai.

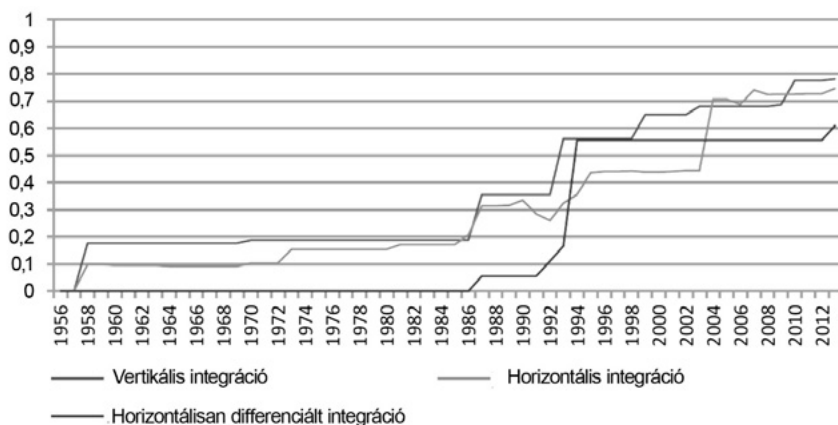
A 2. ábra mutatja a 18 politikai terület átlagpontoszámával kifejezett vertikális és horizontális integráció fejlődését.⁸¹ Azokat 0 és 1 közötti intervallumban fejezték ki. Két fő irányzat emelhető ki. Felgyorsult, illetve lelassult – viszonylagos stagnálást mutató – időszakok állhatnak fenn. (Előbbire az 1950-es és az 1990-es évek, míg utóbbira az 1970-es, illetve a 2000-es évek jelenthetnek példát.) Ám nincs visszafordulás: az integráció előrehaladása eddig *irreverzibilis folyamatnak* bizonyult. (A brexit azonban mindebben törést jelent.) 2013-ra a vertikális integráció átlagos értéke csaknem 80%-os szintre emelkedett.

⁷⁹ Empirikusan igazolható, hogy a szélességi szintek magas korrelációt mutatnak a mélységi szintekkel. Lásd: SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

⁸⁰ LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

⁸¹ Vessd össze: BÖRZEL 2005; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

(Illetőleg 4-re a vertikális integrációs skálán.) A „közösségi módszer” erős, minősített többségi szavazáson alapuló modellje jelenleg a tipikus döntési eljárás. A horizontális integráció fő jellemzője: jelenleg az európai államok 75%-a vesz részt az EU integrált politikáiban.⁸²



2. ábra

*Vertikális integráció, horizontális integráció, horizontális differenciálás az EU-ban
(éves átlagos pontszámok 18 szakpolitikai területen, 1956–2013)*

Forrás: SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014

Fontos tapasztalat: a vertikális és a horizontális integráció vonalai durván azonos pályagörbét mutatnak, és nagyjából ugyanazt az integrációs szintet érik el. Úgy tűnik, hogy a mélyülés és a szélesedés közötti dilemma nem létezik. A vertikális integráció több országot vonzott az EU-hoz, és/vagy a bővülés alapján keletkezett a mélyülés iránti érdeklődés. *A vertikális és a horizontális integráció nem állnak egymás útjában.*

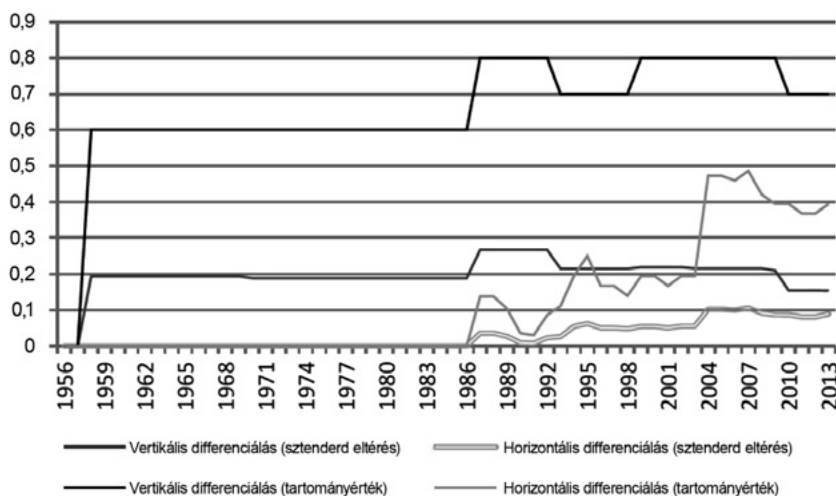
A 2. ábra szerint az integráció dinamikus növekedéséhez hasonló dinamikus növekedés társult a horizontális differenciálásban az 1990-es évektől. A horizontális differenciálást belső vagy külső differenciálással rendelkező politikai területek arányaként mérik.⁸³

Az 1990-es évek elejéig az integráció az Európai Közösség keretei között nagyjából azonos szinten valósult meg. *Unitárius integrációs rendszer* működött. Az 1979-től bevezetett Európai Monetáris Rendszer (EMS) kivételével a tagállamok – az új tagállamok számára biztosított átmeneti kivételek, s néhány egyedi eset kivételével – mindegyik integrációs területben részt vettek. A kívülálló (nem tag-) államok pedig ki voltak zárva mindegyik integrált politikából. Az 1990-es években azonban mind a belső, mind a külső differenciálás előrehaladt az európai integrációban. Az 1990-es évek óta a politikai területek több mint a fele az idézett mintában valamilyen módon horizontálisan differenciált volt. A 2. ábra szerint a horizontális differenciálás volt a dinamikus növekedés előmozdítója – vagy az ára – a vertikális és a horizontális integráció területén.

⁸² LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2015; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

⁸³ Az arány kiszámítása alapját ugyanaz a 18 politikai terület képezte. A számításban az új tagállamoknak nyújtott ideiglenes mentességek nem szerepelnek. SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

A 3. ábra a differenciálás kiegészítő mértékét mutatja be, amely a politikák közötti különbségekre összpontosít. Az ábra a vertikális és a horizontális integráció tekintetében a 18 politikai terület terjedelmét, azaz a maximális és minimális integrációval rendelkező politikák közötti távolságot mutatja be. Az ábra szerint a vertikális differenciálás – a terjedelmi értékek szerint – mindig kifejezettebb volt, mint a horizontális differenciálás. Másként kifejezve: a politikai területek közötti centralizációs különbségek meghaladják a tagság tekintetében fennálló különbségeket.



3. ábra

Vertikális és horizontális differenciálás az Európai Unióban, 1956–2013 (skálaértékek)

Forrás: SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014

Másrészt a *vertikális differenciálás* az európai integráció teljes története során annak stabil kísérője volt. Az erőteljes vertikális integráció ellenére a politikai centralizáció különbségei csaknem állandóak maradtak. A terjedelem szórása a legjobban és legkevésbé centralizált politikák között 60–80% között ingadozott. (Az ötfokozatú integrációs skálán három és négy között helyezkedett el.) Előbbiekre jó példát nyújt a vertikális integrációban a védelmi és a monetáris politika között fennálló különbség.

Harmadszor a *horizontális differenciálásra* később került sor. Az erősebben ingadozott és idővel szignifikáns mértékben növekedett. Horizontális differenciálás a tagállamok kimaradása⁸⁴ az integrált politikákból, továbbá a kívülálló (nem tag-) államok részvétele azokban. Az EMS keretében megvalósuló horizontális differenciálás csak az 1970-es évek végén kezdődött. A horizontális differenciálás második csúcsát az 1990-es évek közepén érte el. Alapvető tényezője volt a belső piac kibővítése az EFTA-tagállamok (az EGT-tagok, illetve az 1995-ben csatlakozott új tagállamok) irányában, illetve az EMS, amely az 1990-es évek elején kialakult turbulenciák miatt zsugorodott. Hasonló diszkrepancia fordult elő az ezredfordulót követő évtized derekán: a keleti kibővülés eredményeképpen az Európai

⁸⁴ Hasonlóképpen a tagállam esetleges kizárása vagy utólagos kilépése valamely integrált politikai területből.

Kutatási Térség (*European Research Area*) 31 tagra bővült, míg az euróövezet változatlanul 13 tagállamra korlátozódott.

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.

3. A differenciált integráció magyarázata: kölcsönös függés és átpolitizáltság

A differenciált integráció rendszere jelentős változatosságot mutat a különböző politikai területek és terek között, ugyanakkor egyidejűleg egyetlen intézményi magot tart fenn. A differenciált integráció európai rendszerének kialakulása, megformálódása és fejlődése elsősorban alkotóelemeinek (a politikák és az államok) tulajdonságai alapján érthető meg. A differenciált integráció magyarázatához két tényező nyújthat biztos kiindulópontot: *a kölcsönös függés és az átpolitizáltság (politisation).* A kölcsönös függés igényt teremt az integráció iránt, illetve elősegíti az integrációt. Ám az átpolitizáltság akadályozhatja az integrációt. A kölcsönös függés magas szintje és az átpolitizáltság egyidejű érvényesülése valószínűleg differenciált integrációt eredményez.

A *kölcsönös függőség* meghatározó integrációs tényező a fő integrációelméletekben: a (liberális) intergovernmentális, illetve a neofunkcionalista iskola megközelítése keretében. Az *intergovernmentalista (kormányközi) megközelítésben* a kormányok felismerik: az egyoldalú politikai opciók nem idézik elő a kívánt eredményeket, ezért gazdasági és biztonsági előnyök megszerzése érdekében multilaterális kooperációkban vállalnak kötelezettségeket, amelyeket másképp nem tudnak elérni. Ha más országok politikái negatív externáliákat eredményeznek, a hazai érdekcsoportok riasztják kormányukat, s közös (együttes) politikai válaszra ösztönzik, például politikai harmonizációra vagy integrációra. A *szupranacionális szemléletben a transznacionális cserék és tranzakciók az integráció meghatározó hajtóerői.* Azok a nemzetközi szabályozás iránti keresletet támasztanak. Amennyiben a transznacionális cserék a nemzetközi kölcsönös függés okai és megnyilvánulásai, a két tényező egymással egyenlővé válhat. Mindez leginkább a transznacionális gazdasági cserék esetében nyilvánvaló: azok az egyes államok által a nemzetközi kereskedelemről és beruházástól várt jóléti előnyöket eredményezhetik.

A kölcsönös függés a különböző politikák és államok között, illetve az idő múlásával változik. Bizonyos politikák erősebb externalitásokat vagy transznacionális változásokat foglalnak magukban, mint mások. Az egyes országokat a kölcsönös függés különbözőképpen érintheti. A neofunkcionalizmus feltételezi, hogy *az európai integráció endogén*

kölcsönös függést vagy tovaggyűrűzést eredményez. Az integráció kezdő lépései további transznacionális cserét és externalításokat hoznak létre további politikai területeken és országokban. E tovaggyűrűzések további integráció iránti igényt alapozhatnak meg. A kölcsönös függés az integráció hajtóereje.

A legtöbb integrációelmélet szerint *az átpolitizáltság az integráció akadály.* Az európai integráció átpolitizáltsága „a vélemények, az érdekek, vagy értékek polarizációjának a növekedése és annak mértéke, ahogyan ehhez nyilvánosan közelednek az EU-n belüli politikai tematizációs folyamatban”.⁸⁵ Az átpolitizáltság fő indikátorai az Európai Unióban: az európai integráció vitatása, az euroszeptikus közvélemény mobilizálása a hasonló platformon álló pártok részéről, euroszeptikus vélemények hangoztatása tagállami népszavazás vagy választás, illetve európai parlamenti választások során. Az európai integráció első évtizedeiben a nagy integrációs lépéseket azzal támasztották alá, hogy azokat „megegyező egyetértés” feltételei alapján tették.⁸⁶ A Maastrichti Szerződés óta azonban az európai integráció átpolitizáltsága jelentősen nőtt.⁸⁷ Az átpolitizáltság tovább emelkedett az alkotmányszerződés ratifikációs folyamata során.⁸⁸ *Mindez új töréshez vezetett az európai politikák tekintetében.*⁸⁹ Hooghe és Marks szerint az átpolitizáltság az EU-ügyeket érintő magasabb tájékozottságot eredményez, azaz több ember törődik az integráció eredményeivel. Minthogy az elitet általában támogatóbbnak tekintik az integrációs folyamat tekintetében az általános közvéleménynél, az erőteljesebben mobilizált állampolgárok az integrációs projekttel szemben növekvő ellenállást fejthetnek ki. Mivel az elitek vannak leginkább meggyőződve az integráció autonómiaköltségéről,⁹⁰ identitási problémák és költségek lépnek fel az állampolgárok szintjén. Az európai integráció konstruktivista elméletei által megragadott dinamikáról van szó.

A kölcsönös függőség kérdéséhez hasonlóan *az átpolitizáltság politikai területenként és országonként eltérő mértékű.* Hoffmann⁹¹ szerint a mélyebb integráció az alacsonyabb fokú integrációhoz képest magasabb szuverenitási költséggel jár.⁹² Genschel és Jachtenfuchs⁹³ „mag” és „nem mag” állami kompetenciákat különböztet meg. Álláspontjuk szerint az egyes államok nagyobb fontosságot tulajdonítanak a „mag” kompetenciáknak. Azok szorosan kapcsolódnak a nemzeti szuverenitáshoz (például hadsereg, valuta vagy közigazgatás). Az országok közötti különbségek tekintetében meghatározó lehet a kizárólagosan nemzeti identitással rendelkező állampolgárok aránya.⁹⁴

A kölcsönös függés és az átpolitizáltság kölcsönhatása magyarázza az integráció és a differenciálás általános modelljét az EU-ban. A kölcsönös függés az integráció elsődleges hajtóereje. A kölcsönös függés teremti meg az integráció iránti szükségletet. Az exogén vagy endogén kölcsönös függőség növekedése az erőteljesebb integráció iránti igényt növeli meg. Az integráció megvalósíthatósága az átpolitizáltságtól is függ. Ha

⁸⁵ DE WILDE 2011.

⁸⁶ LINDBERG–SCHEINGOLD 1970.

⁸⁷ EICHENBERG–DALTON 1993; MARKS–STEENBERGEN 2004.

⁸⁸ STATHAM–TRENZ 2013.

⁸⁹ KRIESI et al. 2008.

⁹⁰ MATTLI 1999.

⁹¹ HOFFMANN 1966.

⁹² Vesd össze: RITTBERGER–LEUFFEN–SCHIMMELFENNIG 2014.

⁹³ GENSCHEL–JACHTENFUCHS 2014.

⁹⁴ HOOGHE–MARKS 2005.

a kölcsönös függőség alacsony szintű, az átpolitizálás nem gyakorol lényeges hatást, mert hiányoznak a mélyebb integráció feltételei. Ha erős kölcsönös függés áll fenn a gyenge átpolitizáltság állapotával, illetve annak hiányával, az integráció iránti igény valószínűleg teljesül. Ha erős kölcsönös függőség, egyidejűleg erős átpolitizáltság áll fenn, az integráció elmarad, alacsony szinten marad, vagy differenciált lesz. Az átpolitizáltság a kormányokat arra készíti, hogy az integrációs igényt integrációs eredménnyé alakítsák. Leuffen, Rittberger és Schimmelfennig⁹⁵ feltételezése szerint a kormányok nagy fokú szabadsággal rendelkeznek a vertikális és a horizontális differenciálás tervezése területén attól függően, hogy mi illeszkedik a legjobban a kölcsönös függés és az átpolitizáltság konstellációjához. A differenciált megoldások nagy változatossága az európai integrációban alátámaszthatja ezt a feltételezést.

Feltételezhető, hogy a politikák annál inkább vertikálisan integráltak, minél inkább kölcsönös függéssel jellemezhetők, és minél kevésbé átpolitizáltak. Következésképpen a vertikális differenciálás az Európai Unióban a kölcsönös függés és az átpolitizáltság különbségével növekszik az egyes politikák között. Minél inkább integráltak a politikák horizontálisan, feltételezhetően annál inkább kölcsönös függőség áll fenn az egyes államok között, s az európai integráció kevésbé átpolitizált ezekben az országokban. Következésképpen a horizontális differenciálás az Európai Unióban a kölcsönös függés és az átpolitizáltság különbségével nő az országok között. Az aszimmetrikus kölcsönös függőség kevésbé releváns a horizontális differenciálásra, mint az aszimmetrikus átpolitizáltság. Moravcsik szerint az aszimmetrikus kölcsönös függőség az európai integrációról szóló kormányközi tárgyalások közös jellemzője.⁹⁶ Differenciális alkuerővé alakul át, és hatással van az alkunyerések elosztására. Ám jellemző módon nem akadályozza meg az integrációt, amíg a megállapodásban érdekelt mindegyik fél nyer. Ugyanakkor az aszimmetrikus átpolitizáltság hatására egyes kormányok hazai ratifikációs nehézségekkel szembesülhetnek, ami megakadályozhatja az integrált politikában történő részvételüket. Ha politikai ügyek identitási kérdésekké válnak, vagy a szuverenitással kapcsolatos elvekkel kerülnek konfliktusba, nem mindig lehetséges alkualapú megoldás. Mindezek alapján három fő feltétel határozhatja meg az integráció eredményét mindegyik politikai területen: a kölcsönös függés mértéke, a politika átpolitizáltságának foka és az átpolitizáltság országok közötti aszimmetriája az európai integrációban. Négyféle tipikus eredmény különböztethető meg politikai szinten: a) magas szintű vertikális és egységes (vagy externálisan differenciált) horizontális integráció; b) magas szintű vertikális és internálisan differenciált horizontális integráció; c) alacsony szintű vertikális és egységes horizontális integráció; d) alacsony szintű vertikális és internálisan differenciált horizontális integráció.⁹⁷ A 2. táblázat tartalmazza a három faktor dichotóm (magas és alacsony) értékeinek konfigurációját és a feltételezett eredményeket. (Ha az átpolitizáltság alacsony szintű, a szimmetria és az aszimmetria nem igényel megkülönböztetést. Ebben az esetben csak hat konfiguráció lehetséges.)

⁹⁵ LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

⁹⁶ MORAVCSIK 1998.

⁹⁷ LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

2. táblázat
Politikai jellemzők és integrációs következmények

	Kölcsönös függőség foka	Átpolitizáltság foka	Aszimmetria foka az átpolitizáltságban	Integrációs következmény
1.	magas	magas	magas	magas szintű és (belsőleg) differenciált
2.	magas	magas	alacsony	alacsony szintű és egységes
3.	magas	alacsony	–	magas szintű és belsőleg egységes (vagy külsőleg differenciált)
4.	alacsony	magas	magas	alacsony szintű és belsőleg differenciált
5.	alacsony	magas	alacsony	alacsony szintű és egységes
6.	alacsony	alacsony	–	alacsony szintű és egységes

Forrás: SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014

A 2. táblázat alapján a következő feltételezések fogalmazhatók meg:

- H1a: az alacsony szintű kölcsönös függőség az alacsony szintű vertikális integráció elégséges feltétele.
- H1b: magas szintű kölcsönös függőség a magas szintű vertikális integráció szükséges feltétele.
E két hipotézis alapja: az integrációt elsősorban a *kölcsönös függőség* hajtja előre; ám a magas szintű kölcsönös függőség nem válik szükségképpen magas szintű vertikális integrációvá, ha az átpolitizáltság szintén magas szintű és szimmetrikus.
- H2: az aszimmetrikus átpolitizáltság az internális horizontális differenciálás szükséges és elégséges feltétele a magas fokon átpolitizált politikai területeken.
Ez az internális horizontális differenciálás maghipotézise. A politika horizontálisan differenciált integrációját az országok közötti európai integráció aszimmetrikus átpolitizáltsága hajtja előre. Ha a magas fokú átpolitizáltság szimmetrikus, egységesen alacsony szintű vertikális integráció látható: az átpolitizáltság az összes országot kényszeríti, s gátolja, hogy a centralizáció magas szintje irányában mozduljanak el.
- H3a: a magas szintű vertikális és internálisan egységes horizontális integráció a magas szintű kölcsönös függőség és az alacsony szintű átpolitizáltság kombinációjának az eredménye.
- H3b: a magas szintű és horizontálisan differenciált integráció a magas szintű kölcsönös függőség, valamint a magas szintű és aszimmetrikus átpolitizáltság kombinációjának az eredménye.
- H3c: az externális horizontális differenciálás az európai integráció magas szintű átpolitizáltságának kombinációjából ered a kívülálló (nem tag-) államokban, azonban magas szintű kölcsönös függőségből és alacsony szintű átpolitizáltságból származik az érintett politika szintjén.

E hipotézisek összegezik azokat a feltételeket, amelyek alapján *magas fokú vertikális integrációk horizontálisan egységesek vagy differenciáltak lehetnek*. A magas fokú vertikális integrációhoz magas fokú kölcsönös függőség szükséges. A horizontális integráció formáját az át-

politizáltság foka és eloszlása határozza meg. Ha a politikaszpecifikus átpolitizáltság minden országban magas fokú, a vertikális integráció valószínűleg alacsony. Ha a politikaszpecifikus átpolitizáltság mindegyik országban alacsony fokú, vagy egységes, vagy externálisan differenciált horizontális integráció várható. Externális differenciálást az EU és harmadik ország között eredményez, amelyben az európai integráció magas fokon átpolitizált, a tagság hazai szinten nem elérhető, ám a politikai kölcsönös függés olyan magas (és a politikaszpecifikus átpolitizáltság olyan alacsony) fokú, hogy a harmadik ország politikai integrációt keres, tagság nélkül. Végezetül: ha a politikaszpecifikus átpolitizáltság aszimmetrikus a tagállamok között, várhatóan internálisan differenciált horizontális integráció alakulhat ki.

Egyes vélemények szerint az Európai Uniónak állandó krízisüzemmódban kell működnie. A Lisszaboni Szerződés 2009 decemberében történt hatálybalépésével az EU az alkotmányos szerződés kudarca után intézményi értelemben konszolidálódott. Ugyanakkor 2008 őszén az elmúlt évtizedek legsúlyosabb pénzügyi és gazdasági válsága tört ki. A görög gazdaság fokozódó egyensúlyi problémái a későbbi euróövezeti szuverén adósságkrízis lehetőségét jelezték. A grexit végül 2015 júliusában drámai tárgyalások után elhárult. Ugyanakkor azzal egy időben az Égei-tengeren érkező, ellenőrizhetetlen migránsáradat okozott fokozódó problémákat. Végül, miután az EU-partokat elérő migránsok száma kezelhetőre csökkent, 2016 júniusában a brexitreferendum okozott újabb bizonytalanságot az EU jövője tekintetében.

Az európai integráció tehát egyúttal a krízisekkel folytatott küzdelmek sora is volt. Mindez kihívás volt a politikusok, de az integráció elméleti kutatói számára is. Az 1990-es években, illetve a következő évtized kezdetén az európai integráció elméletei elsősorban az integráció haladásának magyarázatára irányultak a belső piactól és a monetáris uniótól az EU kiszélesedő feladataiig terjedően, beleértve utóbbiba a belső és a külső biztonságpolitika és a bővülést. Az elméleti viták a „több integráció” feltételeivel és mechanizmusával foglalkoztak.⁹⁸ A legutóbbi időszak fejleménye, hogy a regionális integráció elmélete átlépte korábbi határait. Széles körben merült fel az euroszkepticizmus. A differenciált integráció igénye, a stagnálás, sőt a dezintegráció lehetősége kapott egyre nagyobb figyelmet.⁹⁹ 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.

Mindehhez jó lehetőséget nyújthat az euró, illetve – egészen más területet tekintve – a migrációs krízis témaköre. Mindkettő az európai integráció magpolitikáit érinti, továbbá az 1990-es évek *relance européenne* zászlóshajóprojektjeit: a Gazdasági és Monetáris Unió egységes valutáját, illetve a belső határellenőrzés teljes eltörlését, a schengeni rendszert. Mindkét rezsim külső (exogén) sokkok következtében nyomás alá került. Egyrészt a globális pénzügyi és gazdasági válság, másrészt a közép-keleti és az észak-afrikai polgárháborúk és elnyomás képezték azok alapját. E sokkok az integráció nagy hiányosságait hozták felszínre: a fiskális integráció és a hatékony bankszabályozás hiányát az euróövezetben, másrészt a tehermegosztó rendszer hiányát a schengeni övezetben, az oltalmat kérők te-

⁹⁸ MORAVCSIK 1998; NIEMANN 2006; SCHIMMELFENNIG 2003; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

⁹⁹ Például: HOOGE–MARKS 2009; LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013; WEBBER 2014; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

kintetében. Mindkét jelzett krízis súlyos kormányközi disztribúciós konfliktust és az egyes tagállamokban erőteljes hazai átpolitizáltságot eredményezett.

Am az egyes krízisek eredménye lényegesen eltérő. Az eurókrízis során a tagállamok kríziskezelő lépésekről, továbbá a rendszerszintű reformok megkezdéséről állapodtak meg. A szuverén adósságproblémák által sújtott tagállamok részére az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) megteremtése révén állandó kimentési lehetőséget hoztak létre. Bankunió kiépítését kezdték meg a nemzetek feletti bankfelügyelet és szanálási mechanizmus megteremtésével. Számos új intézkedést hoztak a nemzeti költségvetések és a fiskális fegyelem felügyelete területén. Az Európai Központi Bank *de facto* „végső hitelezővé” vált. Mindezek igen jelentős előrelépést jelentenek a szupranacionális integráció és a kölcsönös pénzügyi elkötelezettség tekintetében. Ugyanakkor a tagállamok nem érték el megegyezést a migrációs krízis integrált kezelése tekintetében. A menedékkérők elhelyezésének a kvótarendszerét, pontosabban a nemzetek feletti határrezsimet és menedéki eljárást visszautasították. Előbbiek helyett a tagállamok a következőképpen menedzselték a krízist: egyrészt részben felfüggesztették a schengeni rendszert, illetve externalizációval, a határok lezárásával (a határellenőrzés ismételt bevezetésével) és a migrációt mérsékelő megállapodások kitárgyalásával egyes szomszédos harmadik országokkal.

A két válság – a hasonló okok és kezdetek ellenére – *alapvetően eltérő eredményre* vezetett. Alapvető jelentőségű kérdés: mindez miért történt így?

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 pénzpiaci 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.* Maguk a migránsok minden hatalom nélküli transznacionális aktorok. A menekültek útvonalán a leginkább érintett, egyben a leggyengébb államok képesek voltak a nyomás elhárítására egyoldalú eszközök alkalmazásával: a határok erősítésével vagy a migránstranzit révén. A schengeni rendszerből történő kilépés költsége nem összehasonlítható az euróövezetből történő kilépés költségével. A monetáris uniót erősítette az Európai Központi Bank (ECB), amely hatalmas és befolyásos nemzetek feletti intézmény. Erős, a tagállamok kompetenciaátruházásán nyugvó intézményi alapjai vannak. Autonóm, forrásokkal rendelkezik a szupranacionális integráció fenntartására és bővítésére. Ugyanakkor a menekültügy európai szervezeteiben, a Frontexben és az Európai Menekültsegítő Hivatalban (*European Asylum Support Office*, EASO) hiányzott a független, a krízisre érdemi hatást gyakorolni képes kapacitás.

Az euróövezeti krízist tárgyaló egyes tanulmányok¹⁰⁰ ugyancsak neofunkcionalista érveket tartalmaznak. E megközelítés meggyőzőbbnek tűnő magyarázatot nyújt, mint a poszt-

¹⁰⁰ JONES–KELEMEN–MEUNIER 2016; LEFKOFRIDI–SCHMITTER 2015; NIEMANN–IOANNOU 2015; SCHIMMELFENNIG 2014; BÖRZEL–RISSE 2017; COPELOVITCH–FRIEDEN–WALTER 2016.

funkcionalista vagy intergovernmentális irányzat. A hazai átpolitizáltság és a kormányok közötti disztribúciós konfliktus mindkét esetben hasonló jellegű volt. Ezért az eltérő kimenetek mindenképpen magyarázatot igényelnek. Sokkal inkább a korábbi integrációs döntésekből eredő intézményi pályafüggőségek magyarázhatják azokat. Mindezek a tényezők a meghatározók a transznacionális kölcsönös függés, a szupranacionális kapacitások tekintetében, az integráció megőrzésében és megszilárdításában való érdekeltségben. E tényezők alapvetően eltérők a Gazdasági és Monetáris Unió, illetve a schengeni rendszer tekintetében.

4. Elmélet: krízis és integráció

Az európai integrációs elméletek implicit vagy explicit alternatív perspektívákat fejlesztettek ki az integrációs krízisek okairól, lefolyásáról és azok eredményéről.¹⁰¹

A Leuffen és munkatársai¹⁰² által kidolgozott szintetikus modellt alkalmazva a fentiek egyetlen elméleti keretbe integrálhatók. Az integráció liberális-kormányközi magyarázata szerint a nemzetközi kölcsönös függés, valamint a preferenciák kormányközi konstellációitól és az alkuerőtől függően kezdődik. Krízis esetén, amelyet külső sokk vagy a fennálló integrációs rezsím hiányosságai váltanak ki, a tagállamok kormányai visszatérnek a kormányok közötti konfliktusokhoz. Azokban a kormányközi preferencia és hatalmi konstelláció kemény alkuerőben mutatkozik meg, s meghatározza az integráció eredményét.

Ezzel szemben a neofunkcionalizmus és a posztfunkcionalizmus a következőket feltételezi: a kezdeti integrációs eredmények egy visszacsatolási folyamat részét képezik, amely a rezsím sikertelensége esetén lép működésbe. A neofunkcionalizmus pozitív tovagördülő visszacsatolási folyamatokra fókuszál. A pályafüggőség a kormányközi megközelítésnél több integrációt eredményez. A posztfunkcionalizmus szerint az átpolitizáltság kisebb integrációt eredményez (lásd: 4. ábra és 3. táblázat).



4. ábra
Elméleti keret

Forrás: SCHIMMELFENNIG 2018

¹⁰¹ Lásd részletesen: SCHIMMELFENNIG 2017; SCHIMMELFENNIG 2018.

¹⁰² LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013, 259–267.

3. táblázat
Integrációelméletek és a válság magyarázata

	Intergovernmentalizmus	Neofunkcionalizmus	Posztfunkcionalizmus
Válság eredete	exogén: nemzetközi kihívások, hazai változások	endogén és nemzetközi tovaryűrűzés	endogén és hazai: euro-szkepticizmus
Válságmechanizmus	alku	útfüggőség	átpolitizáltság
A válság kimenetelének feltételei	kormányközi preferencia és hatalmi konstelláció	kölcsönös függőség; szupranacionális autonómia és kapacitás	elszigetelődés
Tipikus válságkiemenetel	—	pozitív visszacsatolás: rugalmasság, integráció	negatív visszacsatolás: stagnálás, dezintegráció

Forrás: SCHIMMELFENNIG 2017, 316–336.

4.1. Intergovernmentális megközelítés

A liberális kormányköziségnek (*liberal intergovernmentalism*, a továbbiakban: LI) nincs specifikus elmélete az integrációs krízisekről. Mindkét krízisben és „normál” időkben a nemzeti preferenciák a hatalommal rendelkező hazai csoportok (túlnyomórészt gazdasági) érdekeit fejezik ki. A tényleges megállapodások az országok relatív alkuerejét tükrözik az aszimmetrikus kölcsönös függés helyzetében. Az európai intézmények tervezése azt az igényt fejezi ki, hogy hiteles kormányközi megállapodásokat hozzanak létre.¹⁰³ Az LI feltételezései és javaslatai nem nyújtanak magyarázatot az integrációs krízisek eredetére és okaira. Az LI-magyarázatok integrált politikai rezsimeket eredményező szerződésekkel végződnek. Az LI a nem szándékos hatások vagy a nemzeti preferenciákba és alkuerőbe történő transzformáció tekintetében nem rendelkezik elmélettel. A nem szándékos hatások (így a krízisek) azonban nem szükségszerűen mondanak ellent az LI-nak. Adottnak tekintve a minimális állam racionalitásának feltételezését,¹⁰⁴ az LI nem állítja, hogy a kormányok képesek előre látni vagy megakadályozni az integrált politikai rezsimeket befolyásolni képes kríziseket.

Krízis esetén a kormányok racionálisan válaszolnak. Tárgyalnak a nemzeti érdekük maximális érvényesítését szolgáló integrációs eredmény elérése céljából. A nemzeti érdek nemzeti konfliktusból származik. Az adott politikai területtől függ: kinek a preferenciái számítanak, s mekkora a kormányok előrelátása saját érdekük kifejtésében. Általában a hazai érdekek a legvilágosabb módon határozzák meg az országok preferenciáit: minél erősebbek, szilárdak, intézményesen reprezentáltak és szervezettek.¹⁰⁵ Fordítva: minél gyengébb és minél homályosabb a hazai választói kör valamely politika mögött, annál nagyobb a kormány előrelátása, s annál valószínűbb módon az ideológiai preferenciák lesznek befolyást gyakorlók.¹⁰⁶ Az integrációs krízisek a megemelkedett kölcsönös függés szituációi, azaz a kifejezetten negatív nemzetközi politikai externalitásoké, amelyek a koordináció

¹⁰³ MORAVCSIK 1998, 3.

¹⁰⁴ MORAVCSIK 1993, 48.

¹⁰⁵ MORAVCSIK 1998, 36.

¹⁰⁶ MORAVCSIK 1998, 486–489.; MORAVCSIK–NICOLAÏDIS 1999, 61.

íránt különösen erős keresletet teremtenek.¹⁰⁷ Az aszimmetrikus kölcsönös függés következtében a kereslet gyakran nem egyenlő: míg a krízisexternalitások súlyosan hatnak néhány országra, mások sokkal kevésbé sebezhetők. Ezenkívül a kríziseknek általában szignifikáns elosztási következményei vannak. Még akkor is, ha a kormányok közös, mindenkinek kedvező válaszban állapodnak meg, az alkalmazkodás terhei valószínűleg egyenlőtlenül oszlanak el.¹⁰⁸ Az aszimmetrikus kölcsönös függőség, az integráció költségeinek és előnyeinek egyenlőtlen nemzetközi eloszlása a kormányközi alkukat mozdítja elő. Azok az országok, amelyeket valamely krízis a legkeményebben érint, s amelyek a legnagyobb támogatást igénylik a többi tagállamtól, s a legtöbbet nyerik a nagyobb integrációból, illetve nagyot veszítenének a dezintegráció esetén, gyenge alkupozícióba kerülnek. Az érintett országok kívánják leginkább a kompromisszumot. Am azok az országok, amelyekre a krízis a legkisebb hatással van, a legboldogabbak a *status quo*-val, s a legjobb hiteles alternatívájuk van az integrációval szemben, leginkább képesek preferált politikai céljaik érvényesítésére, koncessziók kivívására.¹⁰⁹ Végül a kormányok összehozzák a döntést és a kompromisszumot: nemzetek feletti intézményekbe delegálják azt az integráció előnyeinek maximalizálása céljából. Minél magasabbra értékeli lényeges alkuikat, és minél bizonytalanabbak a hazai aktorok jövőbeni elkötelezettségében saját országukban és más tagállamokban, annál több erőt fektetnek az EU-intézményekbe az alkuk stabilizálására és a potenciális vesztesek megakadályozására e politikák felülvizsgálatában.¹¹⁰ Krízisek esetében a kormányok annál inkább akarják a szuverenitás átruházását (delegálását) és együttes gyakorlását (*pooling*), minél inkább az előzőleg decentralizált intézmények hibáját jelzi a krízis, s minél inkább a több delegálástól és *poolingtól* várják az integráció nyereségének a megőrzését. Összegezve: *a krízisek eredményének integrált különbsége megmagyarázható a kormányok közötti alku struktúrájának változataival.*

4.2. Neofunkcionalizmus: pályafüggőség

Az egyébként jelentős elméleti sokféleség ellenére a neofunkcionalista megközelítést stabil elméleti magok őrizték meg, amiről a történelmi intézményesítés nyújt információkat.¹¹¹ A neofunkcionalizmus elmélete *pozitív integrációs dinamikát* tartalmaz. Azt a kezdeti integráció tovaggyűrűzése (*spillover*) és a pályafüggőség vonja maga után. A kezdeti integrációs lépések gyakran hiányoznak, nem teljes körűek és nem stabilak, mivel a nemzeti preferenciák legalacsonyabb közös nevezőjét tükrözik, nem pedig a funkcionális követelményeket.¹¹² Különböző tovaggyűrűzési csoportok állítják elő¹¹³ a szupranacionális intézményesítés folyamatát,¹¹⁴ valamint a transznacionális kapcsolatokat.

¹⁰⁷ MORAVCSIK 1993, 485.

¹⁰⁸ MORAVCSIK 1993, 486.

¹⁰⁹ MORAVCSIK 1993, 497–507.

¹¹⁰ MORAVCSIK 1993, 510.; MORAVCSIK 1998, 486.

¹¹¹ LEUFFEN–RITTBERGER–SCHIMMELFENNIG 2013, 62–72.; SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

¹¹² MORAVCSIK 1993, 9.

¹¹³ NIEMANN 2006; TRANHOLM–MIKKELSEIN 1991.

¹¹⁴ STONE SWEET – SANDHOLTZ 1997.

*Az egymást követő válságok az integrációs dinamika integráns részét képezik.*¹¹⁵ Azok „túlnyomóan endogének, azaz az integrációs folyamat működése hozza létre...” őket.¹¹⁶ Újratermelik és erősítik az integrációt az intézményesítésnek köszönhetően,¹¹⁷ valamint a pályafüggőséget.¹¹⁸ Az integrációs stabilitás és haladás érdekében a dezintegrációnak egyre kevésbé vonzóvá kell válnia. Még akkor is, ha az integráció nem a szándékozott utakon halad, vagy a változó körülmények miatt elveszíti hatékonyságát, vagy ellentmond a nagy tagok preferenciájának.

A *pályafüggéshez* az integrációs folyamatban számos tényező járul hozzá: magas kilépési költségek, endogén kölcsönös függés, a nemzetek feletti aktorok autonómiája, a döntésekkel szembeni akadályok.¹¹⁹ Az „elsüllyedt költségek” azok a beruházások, amelyeket az egyes tagállamok és más aktorok intézményeik integrált politikához történő alkalmazkodása érdekében eszközöltek. A kilépési költségek relatív veszteségek, amelyeket az érintett országok az Európai Unió (vagy más integrált politikai terület) elhagyása esetén elszenvednek. Mindkét tényező visszatartja az érintett aktorokat a dezintegrációtól. Az *endogén kölcsönös függés*, azaz az előző integrációs lépések által előállított kölcsönös függés további mélyülése növeli a kilépés költségét és az integráció előnyeit élvező aktorok ellenállását. Nemzetek feletti intézményeknek, például az Európai Bíróságnak vagy az Európai Központi Banknak érdeke fűződik az integráció megőrzéséhez és bővítéséhez. Autonómiájuk, intézményi erejük és anyagi forrásaik erősítik a dezintegrációval szembeni ellenállást. Végezetül a döntési folyamatok, például az egyhangúság megnehezítik a dezintegráció támogatását.

A pályafüggőség csak akkor működik biztosan, ha e faktorok meghaladják a kritikus határt. A kormányok ragaszkodnak eredeti alkujukhoz. Ellenőrzésük alatt akarják tartani az integrációs folyamatot. Haboznak az autonómia feladása és új kötelezettségek vállalása tekintetében. „A kormányok nagyobb integrációba csak szükségből lépnek be – ha a stagnálás vagy a dezintegráció költségei elviselhetetlennek látszanak.”¹²⁰

Ugyanakkor az *integrált politikák krízis esetén a dezintegráció magas kockázatát hordozzák, ha a transznacionális kölcsönös függés és a szupranacionális kapacitás alacsony szintjén állnak.*¹²¹ Neofunkcionalista értelmezési keretben a krízisek integrációs eredményeinek a különbségét a transznacionális kölcsönös függés és a nemzetek feletti kapacitás változásai magyarázhatják.

4.3. Posztfunkcionalizmus: átpolitizáltság (politisation)

Posztfunkcionalista megközelítésben az integrációs kríziseket az átpolitizáltság, azaz az európai politika növekvő kiemelkedése és az európai integrációval kapcsolatos

¹¹⁵ SCHMITTER 1970.

¹¹⁶ LEFKOFRIDI–SCHMITTER 2015, 10.

¹¹⁷ STONE SWEET – SANDHOLTZ 1997.

¹¹⁸ PIERSON 1996.

¹¹⁹ PIERSON 1996.

¹²⁰ SCHIMMELFENNIG 2018.

¹²¹ LEFKOFRIDI–SCHMITTER 2015, 7.

vélemények és magatartások polarizációja jellemzi.¹²² Az átpolitizáltság növekedése *önmagában* nem tartalmaz sem integrációs, sem dezintegrációs hatásokat. A neofunkcionalisták is a *progresszív integráció átpolitizáltságot erősítő hatását* feltételezték.¹²³ Várakozásuk szerint az a nemzetállam meghaladásaként működik, s elősegíti a politikai integrációt. Ezzel szemben a posztfunkcionalizmus az átpolitizáltságtól a következőket várta: az euroszkeptikus polgárokat a nemzeti identitás körül mobilizálja, felhatalmazza az euroszkeptikus pártokat, s végeredményben aláássa az európai integráció támogatottságát. Hooghe és Marks „lefelé irányuló nyomásra vár az integráció szintjén és hatályán”,¹²⁴ a kormányok manőverezési lehetőségeinek a korlátozására,¹²⁵ továbbá a funkcionálisan hatékony és politikailag megfogható megoldások összeillesztésére számít.¹²⁶

Hogy mindez megtörténik-e, illetve milyen mértékig történik meg, a tömeges átpolitizáltság kiterjedtségétől függ. Ha az átpolitizáltság gyenge, a nagyobb integráció valószínűsége nagyobb. *Ceteris paribus*, amikor kormányközi tárgyalások, transznacionális nyomások, nemzetek feletti intézmények euroszkeptikus szembenállás és referendumfenyegetések nélkül működhetnek. Megfordítva: az erős átpolitizáltság korlátozza a manőverezési területet a nemzetközi politikai és gazdasági elit számára. A posztfunkcionalista megközelítésben a krízisek integrációs eredményeinek a különbségét elsősorban a hazai (tagállamokon belüli) tömeges átpolitizáltság változatai magyarázzák.

4.4. A válság hasonló feltételei: exogén sokkok...

A bemutatott elméleti keretnek megfelelően két krízis hasonlóságait tekintjük át: a meglévő integrációs rezsimeket érintő sokkokat; rezsimhibákhoz vezető hiányosságait, a kormányok közötti disztribúciós konfliktusokat, az európai integráció erős hazai átpolitizáltságát.

Mindkét krízis az európai integrációs rezsimeket érő *exogén sokkokból* ered. Az euró-krízis visszakövethető az Egyesült Államokban kitört *subprime* jelzálogkrízisig. A nagy európai bankokat is elérte a válság. Egyes bankokat az érintett kormányoknak kellett kimenteniük. A gazdaságilag gyengébb euróövezeti tagállamok az euró bevezetése után olcsó hitelekhez jutottak. Ugyanakkor a krízis időszakában a szuverén adósságok hatalmas terhet jelentettek számukra. A bankmentés és az adósságállomány súlyos terhei az érintett tagállamokat a szuverén adósságválság szélére sodorták.

A migrációs krízist az EU határai mögötti zűrzavar is okozta. A Közel- és Közép-Keleten kialakult politikai elnyomás és fegyveres konfliktus, elsősorban a polgárháború Szíriában, Irakban és Afganisztánban voltak a döntő taszító tényezők az ott élők számára. Az elsődleges befogadó országok (Libanon és Törökország) romló feltételei növelték az EU-ra háruló migrációs nyomást. A migránsok száma a mediterrán térségben évről évre nőtt. 2015-ben e migrációs áramlás a középmediterrán térségből átlépett a kevésbé veszélyes

¹²² DE WILDE 2011.

¹²³ SCHMITTER 1969.

¹²⁴ HOOGHE–MARKS 2009, 21.

¹²⁵ HOOGHE–MARKS 2009, 22.

¹²⁶ HOOGHE–MARKS 2009, 23.

keletmediterrán utakra. Az EU-ban menedéket keresők száma a megelőző évi duplájára, közel 1,3 millió főre nőtt.

4.5. Endogén hiányosságok

A sokkok eredetileg exogének voltak. Ám *lényegesek voltak az érintett rendszerek belső hiányosságai is.*

A *Gazdasági és Monetáris Unió* (GMU) kormányközi kompromisszumokon alapuló korlátozott makroökonómiai integráció. A tőkepiacok liberalizálása; a monetáris politika független, az árstabilitás fenntartásán örökődő szupranacionális jegybankban történő intézményesítése a konstrukció meghatározó mozzanatai. Ugyanakkor a nemzeti kormányok megtartották fiskális politikai önállóságukat. Továbbra is nemzeti szinten intézményesítették a bankfelügyeletet. A Stabilitási és Növekedési Paktum tartalmazza a fiskális fegyelem fő szabályait. Ám e szabályok formálhatónak, majd a 2008-tól kezdődő pénzügyi és gazdasági krízis időszakában kevésbé hatékonyak bizonyultak. A Gazdasági és Monetáris Unió eredeti konstrukciójának a keretében nem jöttek létre valódi, hatékony európai szabályok a bankok rendszerszintű kockázatainak kezelésére, illetve a tagállamok egyensúlyi problémáinak menedzselésére. Kormányok közötti vagy szupranacionális támogatás és deficit-finanszírozás a rendszer szabályai szerint tilos volt.

Következésképpen a pénzügyi válságot követően dinamikussá vált a tagállamok szerepe a bankrendszerben: a kormányok magukra vállalták a hazai bankok megmentését. E bankmentés megnövelte a szuverén hitelkockázatot, ami viszont megemelte a bankok által finanszírozott államkötvények sebezhetőségét és az állampapírok kamatait.¹²⁷ Az euróövezeti tagállamoknak növekvő fizetésimérleg-problémákkal szembesülve sem lehetett módjuk a leértékelésre. Továbbá sem támogatásokra, sem fiskális transzferekre nem számíthattak. Megfelelő eszközök hiányában nagy volt a veszélye, hogy a szuverén adósságválság által leginkább érintett tagállamok fizetéseképtelenné válnak, és elhagyják az euróövezetet. *Egyes euróövezeti tagállamok távozása az euró rendszeréből széles dominóhatáshoz vezetne:* aláásná az egységes valuta megbízhatóságába vetett hitet, s egyre inkább veszélyeztetné annak fennmaradását.

A *schengeni rendszer* sem volt felkészülve a masszív menekültbeáramlás kezelésére. A Schengeni Megállapodás eltörölte a belső határellenőrzést, és közös külső határt létesített a schengeni területre. A külső határok védelme és a menedékkérelmek kezelése az egyes tagállamok hatóságainak jogköre maradt. Az úgynevezett dublini szabályok a felelősséget alapvetően arra a tagállamra helyezik, ahol a menedékkérelmet először benyújtják. Jellemzően arra a tagállamra, ahol a menedékkérő először schengeni területre lép. Azok a már regisztrált menedékkérők, akik másutt is hasonló kérelmet terjesztettek elő, visszafordíthatók. A rezsim a kölcsönös elismerés elvén nyugszik. Menedékkérelmek csak egyetlen országban nyújtható be. E tagállam döntését valamennyi schengeni ország elismeri. Számos bonyolult próbálkozás ellenére az eljárások harmonizálása a menedékkérők fogadásának a feltételeiben, a menedékes eljárások és a menekültstátusz nyújtása még nagyban eltér a schengeni területen. Ezek a nem egyenlő előírások nemcsak emberi jogi tekintetben

¹²⁷ ACHARYA–SCHNABL–DRECHSLER 2011.

képeznek problémát, hanem „oltalomvásárlásra” és az érkezési országból a menekültek „másodlagos mozgására” bátorítanak. Mind a GMU, mind Schengen esetében a tagállami kormányok tudatában voltak annak: közös szabályokban kell megállapodniuk az integrációs rendszer működéséhez. Ám végül úgy gondolták, hogy egyes centrális jelentőségű területeket – az adózást és a redisztribúciót a GMU-ban, a határokat és a migrációs politikákat Schengen esetében – nemzeti ellenőrzés alatt kell tartani.

A dublini szabályozás miatt az Észak-Afrikából és a Közel-Keletről érkező migrációs áramlások csaknem kizárólag a mediterrán tagállamokat érintették. Ráadásul az euróövezeti pénzügyi krízis időszakában, amely súlyosan terhelte ezeket az országokat. A 2015. évi migrációs csúcs különösen érintette ezeket az államokat, továbbá Törökországot. Nem voltak képesek az engedély nélküli migráció megállítására a külső schengeni határon. Nem állt rendelkezésre továbbá a megfelelő infrastruktúra sem ilyen nagyszámú menedékkérő elhelyezésére, illetve az eljárások lefolytatására. Nem állt rendelkezésre a schengeni övezet terhelést elosztó rendszere a tagállamok, illetve a nemzetek feletti szervezetek között, amely hatékonyan segíthette volna a határon fekvő országokat. Mindezek következtében a mediterrán országok megszüntették a példa nélküli tömegben érkező migránsok regisztrálását, nem folytatták tovább a menedékes eljárásokat. A migránsok pedig eltűntek az illegálításban, illetve további schengeni országokba távoztak.¹²⁸ Számos migráns szándékosan használta ki e lehetőségeket a jobb bánásmód és kedvezőbb gazdasági körülmények elérése, esetleg rokonaikhoz vagy hazájuk európai diaszpóráihoz történő csatlakozás tekintetében. Ugyanakkor az Európai Unió menedékes szabályait figyelmen kívül hagyták. A migránsok regisztráció nélkül, ellenőrizetlen módon utaztak keresztül a belső schengeni határokon.

Az exogén sokkok és endogén rezsimhibák az euró- és a migránskrízis közös, de elméletileg következmények nélküli jellemzői. Azok nem magyarázzák az eredmények sokféleségét, s nem diszkriminálnak az integrációs elméletek között.

4.6. Kormányok közötti disztribúciós konfliktus

A GMU és a schengeni rendszer problémáinak kiéleződését követően a tagállamok kormányai között kemény alkufolyamat kezdődött: *hogyan osztják el a válság terheit és a politikai reformok költségeit egymás között*. Az euróövezeti válság során a kormányok álláspontjai a megtakarítás eszközeiről és a GMU konszolidációjáról élesen különböztek. Az eltérő álláspontok alapvetően az egyes tagállamok eltérő fiskális és gazdasági pozícióin alapultak.¹²⁹ Az „északi” koalíció tagjai, Németország Ausztriával, Finnországgal és Hollandiával egyaránt kedvező fizetésimerleg-egyensúllyal és fiskális pozícióval rendelkeztek. Pénzügyi terheik, az általuk nyújtandó segítség minimalizálására törekedtek. Kezdetben ódzkodtak Görögország támogatásától. A szuverén adósságok eurókötvények (vagy más eszközök) révén történő kölcsönössé tétele helyett követelték: a krízisben lévő országok gazdasági megszorításokat tartalmazó, klasszikus konszolidációs politikák révén stabilizálják gazdaságaik helyzetét. A szigorúbb fiskális fegyelemhez és felügyelethez ragaszkodtak. Németország a bankszabályozás területén kezdetben ellenezte a bankok közvetlen feltőké-

¹²⁸ TRAUNERT 2016, 315.

¹²⁹ SCHIMMELFENNIG 2015, 182–183.; SCHIMMELFENNIG 2018.

sítését a mentőalapokból és az egész Európára kiterjedő szanálási és betétbiztosítási rendszerekből. Ezzel szemben a „*déli*” tagállamok rosszabb gazdasági és fiskális pozícióban voltak, kevésbé gazdag, magasabban eladósodott a pénzpiac nyomása alatt álló országok lévén. Előbbieknek megfelelően a szuverén adósságproblémák megoldását és a puha kiigazító politikákat igényelték. Ugyanakkor elleneztek a deficit-es országokra irányuló kemény szankciókat. A déli országok Franciaország vezetésével egyebek között a mentési alapok létrehozását és kiterjesztését, az ECB részéről korlátlan kötvénnyvásárlást, a bankok közvetlen európai újratőkésítését, az európai bankszanálási alap és az eurókötvények megteremtését követelték. Ugyanakkor elleneztek a merev gazdasági megszorításokat és az automatikus szankciókat.¹³⁰

A migránskrizis területén ugyancsak kormányok közötti konfliktusok alakultak ki. Azok alapját ugyancsak az egyes tagállamok eltérő helyzete képezte. Az egyes tagországok érdeke nagyrészt földrajzi, részben politikai helyzetüktől függött. E tekintetben megkülönböztethetők frontvonalban elhelyezkedő tagállamok, célországok, tranzitországok, illetve készenlétben álló országok. Földrajzi okok következtében a frontvonalban elhelyezkedő országokat, mint Görögországot vagy Olaszországot érintette a leginkább közvetlenül a migránsáramlás, ám azok a migránsok számára nem kínáltak vonzó feltételeket. A célországokat, mint Németországot vagy Svédországot a vonzó feltételek (jó életkörülmények, viszonylag liberális menedékrezsím) következtében a másodlagos migránsmozgások érintették. A tranzitországok, mint Magyarország és Szlovénia a migránsútvonalon helyezkedtek el, a frontországok és a célországok között. A készenlétben álló országok a fő útvonaltól távolabb helyezkedtek el, s ezért nem voltak közvetlenül érintettek. Akárcsak az euróövezeti válság esetében, *mindegyik tagállam a terhek minimalizálásában volt érdekelt.* Következésképpen az erősen érintett frontországok és célországok a menekültek újraelosztását kívánták elérni az Európai Unió egészében, míg a tranzit- és a készenlétben álló országok elleneztek azt.

A rezsimhibákból kifejlődő, kormányok közötti *disztribúciós konfliktus* megfelel az LI-várákozásoknak. Mindkét krízis intenzív jellegű volt. A tagállamok között lényegesen eltérő nagyságú, rövid távú költségeket tartalmazott. A kormányok elsősorban a válságok nemzeti anyagi következményeit vették számításba. Az alternatív alkalmazkodási pályák közül a legkevésbé költséges opció irányában orientálódtak. A hasonló strukturális pozíciójú tagállamok koalíciót alkottak. Az ellenkező politikai pozíciójú koalíciók tárgyalásokba kezdtek, amelyeket kemény kormányközi alkuk jellemeztek. *A két válság közös vonásai azonban nem magyarázzák az eredmények eltéréseit.* További vizsgálatot igényel: mely tényezők terelték az euróövezeti krízis rendezését célzó tárgyalásokat az erősebb integráció irányába, s mely tényezők eredményezték a migrációs tárgyalások elégtelen integrációs erejét.

4.7. Átpolitizáltság (policitization)

A legtöbb közös indikátor szerint mind az euróövezeti, mind a migrációs krízist magas fokú átpolitizáltság jellemezte. Egyrészt a monetáris és fiskális politikák a „magas politikák”

¹³⁰ SCHILD 2013.

közé,¹³¹ illetve az állami „maghatalmakhoz”¹³² tartoznak. Előbbiek általában magas szinten átpolitizált integrációs politikákat eredményeznek. Másrészt mindkét krízis szélsőségesen kiéleződött politikai értelemben. Jelentőségüknél fogva az euróövezeti, illetve a migrációs krízis az Európai Unió és tagállamai számára a politikai aréna középpontjába kerültek.

Az Eurobarométer adatai szerint az európai polgárok számára 2015 őszén a migrációs krízis vált a legfontosabb témakörre (átmenetileg még a gazdasági helyzet és a munkanélküliség alakulását, azaz az euróövezet helyzetét is megelőzve). Mindkét felidézett esetben láthatóan *távoli EU-politikák váltak közvetlen, látható és az emberek életére nagyrészt negatív hatást gyakorló tényezővé*. Ez igaznak bizonyult a magasan eladósodott euróövezeti tagállamokra rákényszerített megszorítások, illetve a migráció esetében is.

Harmadrészt a politikai tiltakozás erős volt mindkét jelzett krízis esetében. Az Eurobarométer szerint az EU-ba vetett bizalom, illetve az Unió támogatása az euróövezeti válság időszakában a mélypontra süllyedt. Rövid helyreállítás után 2014-ben és 2015 elején, majd a migrációs krízis csúcán, 2015 második felében ismét e kritikus vélemény került előtérbe. *A válságok alatt az euróövezet pénzügyi kérdései és a migráció domináns kérdésekké váltak a tagállami hazai politikai küzdelmekben és a nemzeti választásokban.* (Különösen a válság által leginkább érintett országokban.) Az álláspontok polarizálódtak a tagállamokban és azok között is. Az euroszeptikus pártok északon a támogatásokkal, délen a megszorításokkal szemben léptek fel. E kritikus álláspontjuk politikai értelemben hasznot hozott számukra. Sikeresen mozgósítottak a migrációval és az iszlámmal szemben.

Mindkét krízis esetében a hazai átpolitizáltság megerősítette a tagállamok kormányai közötti disztribúciós konfliktusokat. A szavazók és az euroszeptikus pártok nyomása alatt a kormányok haboztak európai partnereikhez igazodni s otthon nehezen eladható kompromisszumokat elfogadni. Mindez a posztfunkcionalista várakozások szerint alakult. Ám az euróövezeti krízis kezelése jelentős ugrást eredményezett az európai integrációban. Ugyanez a migrációs krízis esetében nem történt meg.

5. A válságok eltérő következményei

A fentiekben jelzett krízisek különböző sajátosságaik alapján alapvetően eltérő következményekhez, különböző eredményekhez vezettek. A válságok eredményeképpen további integráció, illetve az integráció hiányának esetleges további fennmaradása egyaránt lehetséges.

5.1. Integráció az euróövezeti krízis eredményeként

Az euróövezeti válság alatt kitárgyalt és bevezetett *reformok mind a pénzügyi, mind a fiskális integrációt megerősítették*. Egyidejűleg a monetáris integrációt érintetlenül hagyták. Egyrészt a legnagyobb nehézségekkel megküzdő tagállamok kormányai sem léptek ki az Európai Unióból, illetve az euróövezetből. Másrészt a szigorú, a kimentés tilalmán alapuló politikát intézményekkel és gyakorlatokkal helyettesítették. Utóbbiak révén állami

¹³¹ HOFFMANN 1966.

¹³² GENSCHEL–JACHTENFUCHS 2014.

(public) hitellel látták el az euróövezet egyensúlyi zavarokkal küzdő tagállamait. Az első *ad hoc* segélyhitelt Görögországnak 2010 áprilisában az Európai Pénzügyi Stabilitási Lehetőség (European Financial Stability Facility, EFSF) követte 2010 májusában. Az EFSF helyébe 2012 szeptemberétől az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) lépett. Az ESM állandó nemzetközi finanszírozó intézmény 80 milliárd euró tőkeállománnyal az euróövezeti tagállamokból, s 700 milliárd euró hitelnyújtási kapacitással. Noha az ESM formailag kormányközi intézmény, erőteljes és állandó pénzügyi megállapodásokat hoz létre euróövezeti tagállamokkal. Fenti lépések kiegészítésére az EKB számos eszközt fogadott el a deficitese országok és bankok megsegítésére. A krízis során kötvényeket vásárolt magasan eladósodott euróövezeti tagállamoktól, ellátta a bankokat hosszú távú olcsó hitellel, alacsonyan tartotta a kamatlábakat, és részt vett a mennyiségi lazításban. Noha az EKB mandátumát formálisan nem vizsgálták felül, a jelzett intézkedések hatékonyan helyettesítették a Szerződések „nincs kimentés” előírásait. Mindezek nyomán *az EKB funkciója hasonlatossá vált a tagállami központi bankokéhoz.*

A Gazdasági és Monetáris Unióban *fiskális szabályok és felügyelet*ek számos jogi aktus (például a „hatos” és a „kettes” csomag), továbbá a 2012 márciusában aláírt stabilitási, koordinációs és kormányzati szerződés (Fiskális Paktum) révén erősödtek. A fiskális felügyelet jelenleg a nemzeti költségvetések előzetes ellenőrzésével kezdődik. A tagállamoknak kiegyensúlyozott nemzeti költségvetési szabályozást és eljárást szükséges megalkotniuk az EU-szintű szabályozáshoz és monitorozáshoz képest. Az ESM és az ECB csak azokat az országokat segíti pénzügyileg, amelyek ilyen eljárást vezettek be.

Végül az EU *bankunió kiépítése* mellett kötelezte el magát. Annak három pillére van. Az egységes felügyeleti mechanizmus keretében a rendszerszinten meghatározó bankok felügyeletére az EKB-nél új nemzetek feletti hatóságot jelölnek ki. Az egységes szanálási mechanizmus (*Single Resolution Mechanism*) az EKB által felügyelt, csődbe jutott bankokra vonatkozik. A szanálási alapot az európai bankszektor építi fel, 2016-tól nyolc év alatt. Az Európai Bizottság 2015 novemberében európai betétbiztosító rendszert javasolt, ám az (főleg a német kormány részéről) ellenállásba ütközött.

Összefoglalóan megállapítható: *az euróövezet fennmaradt, és az integráció bemutatott, igen nagy jelentőségű mélyüléssel egyidejűleg konszolidálódott.* Tagállamai a pénzügyi és gazdasági krízisre példa nélküli kollektív pénzügyi terhek intézményesítésével reagáltak az ESM- és ECB-programok révén. Egyidejűleg csökkent a tagállami autonómia a fiskális politikában, továbbá centralizáció valósult meg a pénzpiaci szabályok és a felügyelet területén.

5.2. Nincs integráció a migránskrízisben

Éppen úgy, mint az euróövezeti krízis esetében, az európai határok feltáruló gyenge pontjai és a menedékrezsims gyengeségei politikai és intézményi reformkezdeményezések sorozatát váltották ki. Ám a tagállami pozíciók alapvető eltérései miatt nemcsak átfogó, az integrációt mélyítő, azaz a nagyobb mértékű integráció irányában történő elmozdulást jelentő reformra nem került sor. Valójában a rezsims konszolidációját és a hiányosságok orvoslását is elmulasztották. Ehelyett a *tagállamok részlegesen felfüggesztették a schengeni rendszer alkalmazását.*

Először 2015 szeptemberében Németországgal kezdve számos schengeni tagállam (Ausztria, Dánia, Franciaország, Norvégia és Svédország) ismételten bevezette a belső határokon az ellenőrzést. Ezeket az intézkedéseket az EU engedélyezte, s azokat többször is meghosszabbították – a közrend és a biztonság bemutatható fenyegetettsége nélkül. Mindez a korábbi integráció lényeges és hosszú távú korlátozását jelenti. Az euróövezetből viszont még ideiglenes kilépés sem történt. (Egyedül a tőkeellenőrzést vezették be Görögországban, illetve – rövid időre – Cipruson.)

Másrészt az Európai Unió elmulasztotta a dublini szabályok helyettesítését, illetve kiegészítését a megosztott felelősség vagy a reallokáció szabályaival. Csupán 160 ezer menekült egyszeri újraelosztásába egyeztek bele 2015. május és szeptember között. Ám ezt az *ad hoc* intézkedést is ellenezték, s jogi úton is megtámadta néhány új tagállam. Még az elhatározott intézkedéseket is csak korlátozottan alkalmazták. Az Európai Bizottság javaslatát (állandó kvótarendszer a menedékkérők reallokációjára) nem csak egyes új tagállamok utasították el. A Tanács szlovák elnöke 2016 novemberében eufemisztikusan megnevezett rezsimet („hatékony szolidaritás”) javasolt. E javasolt rendszer a dublini szabályokat – normál helyzetben – változatlanul fenntartaná. Lehetővé vált volna: az egyes tagállamok maguk válasszák ki, hogyan járulnak hozzá a rendszer működőképességének fenntartásához masszív migrációs hullám időszakában. Ezenkívül megállapodtak 11 helyben (*hotspot*) Olaszországban és Görögországban a migránsok regisztrációjára az EU-ügynökségek támogatásával, illetve más tagállamokból érkező adminisztratív személyzettel.

Az EU határ-, illetve a menedékrezsímben kulcsfontosságú két ügynökség (a menedékkérők európai támogató szervezete – EASO – és a Frontex) költségvetése és személyzete bővült. Ám e szervezetek nem kaptak nemzetek feletti kompetenciákat. Az EASO kompetenciája az EU menedékszabályozásának az alkalmazásában továbbra is a tagállamok hatóságainak a támogatására és a koordinációjára vonatkozik. E szervezet képes a menedékkérelmek egyöntetű elbírálásának előmozdítására a különböző tagállamokban, ám azok végrehajtásában már nincsen szerepe. A Frontex esetében a Bizottság javaslata nemzetek feletti kompetenciákat tartalmazott: jogot a visszautasított migránsok visszaszállítására, és határőrizetet az EU-tagállamok határán, akár az érintett kormány egyetértése nélkül is. E javaslatok azonban nem jutottak túl a Tanácson és a Parlamenten.

Összefoglalóan megállapítható: a migrációs krízis a schengeni szabad utazási rezsim részleges felfüggesztésével járt, nem pedig alapvető szabályainak az alkalmazásával. Az EU-ügynökségek mennyiségi expanziót tartalmazó tevékenységéhez vezetett el, ám nem került sor kompetenciáik minőségi eltolódására a nagyobb integráció irányában. Ehelyett az EU a migrációs krízis externalizációjára (kívül tartására) összpontosított. Minthogy a tagállamok nem állapodtak meg a nagyszámú migráns tisztességes fogadásához szükséges EU-kapacitás erősítésében, aktivitásukat a migráció korlátozására összpontosították. A jelzett intézkedések közé tartozik a 2016. márciusi megállapodás Törökországgal, valamint a migrációs partnerség a Khartum-folyamatban részt vevő afrikai országokkal. E megállapodások magukat tekintve EU-s pénzügyi és technikai segítséget ígérnek viszonzásul a partnerországoknak a migráció akadályozására tett erőfeszítéseikért.

5.3. A különböző kríziseredmények magyarázata

Alapvető kérdések: miért eredményezett az euróövezeti krízis mélyebb integrációt, s miért nem járt ugyanilyen eredménnyel a migrációs krízis, noha mindkét – exogén sokkokon alapuló – válság a fennálló integrációs rezsimnek hiányosságait jelezte, s miért alakultak ki jelentős, kormányok közötti, illetve tagállamokon belüli konfliktusok? A magyarázat neofunkcionalista elméleti keretek között *a transznacionális kölcsönös függés és a szupranacionális kapacitás különbségén alapul*. A transznacionális kölcsönös függés magas foka és a szupranacionális kapacitás alapján az euróövezeti krízis tekintetében kialakuló pálya-függés az olykor húzódozó tagállamokat az integráció mélyítése irányában befolyásolja. Ugyanakkor a kölcsönös függőség és szupranacionális kapacitás alacsony foka a migráció területén képessé tette a tagállamokat a krízis egyoldalú intézkedésekkel történő menedzselésére. E tagállamok szükségképpen elmulasztották a pozitív irányú visszacsatolások előmozdítását.

5.3.1. Nemzetek közötti kölcsönös függőség

A Gazdasági és Monetáris Unió, illetve Schengen – alapvetően eltérő módon – egyaránt növelte a nemzetek közötti kölcsönös függőséget. Az euróövezeti krízis során a kormányoknak rendkívül befolyásos nem állami aktorokkal, közöttük a bankokkal kellett foglalkozniuk. A „kétcsatornás szuverén-bank kölcsönös függőség”¹³³ rendszerében a kormányok nemcsak magasan eladósodtak a hazai bankok irányában, hanem egyidejűleg felelősek voltak azok megvédéséért is. Minthogy a bankrendszer krízise megterhelte az állami pénzügyeket, sőt az egész gazdaságot, az euróövezetbe tartozó tagállamok kormányainak segíteniük kellett: a megrendült helyzetű bankok mentésére kellett sietniük. *A kölcsönös függőség nemcsak nemzeti szinten jelentkezett*. Az endogén transznacionális kölcsönös függés példaként a Gazdasági és Monetáris Unió szignifikáns módon megerősítette a pénzpiaci kölcsönös függést az euróövezetben. *A monetáris unió különböző növekedési stratégiát folytató országokat fogott át*. A bérek visszatartásán, a termelékenységén és a versenyképességen alapuló kínálatoldali vagy exportvezérelt növekedési stratégiát megvalósító országokat (Németország és az euróövezet „északi” része), illetve a kereslet által vezérelt, fiskális expanzió és a bérinfláció alapuló növekedési stratégiát követő országokat „délén”.¹³⁴ A monetáris unió megnövelte e stratégiák divergenciáját: egyfelől még erősebb kínálatoldali reformokat kényszerített ki a 2000-es évek elejétől, másrésről a déli országok a korábbinál alacsonyabb költséggel jutottak hitelhez.¹³⁵ Következésképpen a pénzpiac nagy fizetésimérleg-többletet generált északon a déllel szemben. A szuverén csőd fenyegetése

¹³³ A szuverén adósságkrízisben érintett tagállamok jelentős hitelekkel vettek fel hazai bankjaiktól, ugyanakkor egyúttal felelősek is e bankok stabilitásáért. Megfordítva: e bankok helyzetét alapvetően érinti az érintett tagállam pénzügyi stabilitása. A „rossz visszacsatolás” (ördögi kör) lényege: a szuverén adósságkrízis elmélyülése megrendítheti az érintett bankokat, amelyek kimentése elsősorban az érintett tagállam feladata (PISANI-FERRY 2012).

¹³⁴ HALL 2012, 358–359.

¹³⁵ SCHARPF 2011, 13–16.

délen egyidejűleg az északi bankok erős kitettségével járt. Franciaország és Németország visszautasították a deficit-es országok megsegítését: saját bankjaikat kellett kimenteniük.

E válságban a pénzüpi aktorok folyamatosan akciókra kényszerítették a kormányokat. Az euróövezeti válság során a *kormányok közötti disztribúciós konfliktus* a következőképpen volt jellemezhető: Németország és a további hitelező országok az adós országok őket terhelő kisegítését kívánták elkerülni, míg az adós országok a megszorító intézkedések bevezetését kívánták elhúzni, ameddig az lehetséges. A pénzüpiacok növekvő bizalmatlansága, a szuverén adósságkrízis által érintett tagállamok államkötvényeinek emelkedő, fenntarthatatlan kamatterhei, a pénzüpiaci finanszírozás esetleges meghiúsulása mindkét oldalt együttműködésre készítette. Azok mindezek következtében megtették az euróövezet dezintegrációjának megakadályozásához szükséges intézkedéseket.¹³⁶

A pénzüpiacok mélyebb integrációra készítették az euróövezeti tagállamokat. A kilépési költségek aránytalanul magasak lettek volna. A magasan eladósodott tagállamok esetében az euróövezetből történő kilépés egyértelműen kormányzati kudarc lett volna: a monetáris és a pénzügyi rendszer valószínű összeomlásával, hiperinflációval és a külföldi tőkéktől való elzárással járt volna együtt. Egyidejűleg az érintett tagállamokon kívül is széles körben „fertőző” hatások léphettek volna fel a pénzügyi rendszerekben. Görögország kivételével a többi tagállam valószínűleg képes lett volna a fenyegető csőddel, illetve a görög kilépéssel megküzdeni. Ám nem volt megalapozatlan a félelem: a pénzüpiacok általánosan elveszíthetik a bizalmat az euróban, visszahúzódnak további eladósodott euróövezeti tagállamokból, egyidejűleg rákényszerítik az övezet többi tagállamát, hogy támogassák a veszélybe került nagyobb tagállamokat (Spanyolországot és Olaszországot). Németország és az „észak” számára az euró bedőlése valutájuk meredek ütemű felértékelődéséhez, egyidejűleg exportjuk folyamatos eséséhez, mély és hosszan tartó recesszióhoz vezetett volna. 2011-ben az UBS az euróövezetből történő kilépés azonnali költségét a GDP 40–50%-ára becsülte az első évben a gazdaságilag gyengébb tagállamok tekintetében, és 20–25%-ra olyan gazdaságilag erős tagállamban, mint Németország. Noha a költségek a következő években csökkennének, a Bertelsmann/Prognos tanulmánya a GDP kumulált veszteségét 2020-ig a déli tagállamok (Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország) euróövezetből történő kilépése nyomán 69%-ra becsülte Németország s 154%-ra Franciaország esetében. E kalkulációkkal összehasonlítva a támogatási költségek és kockázatok (például ESM-hozzájárulások, ECB-kötelezettségek) viszonylag mérsékeltnek tűntek.

Az euróövezet lebontásának negatív externalitásai az euró megőrzésének s valamennyi tagállam övezetben tartásának közös érdekét mozdították elő. E közös érdek átalakította a kormányok közötti disztribúciós konfliktust: azt vegyesen motivált „gyáva nyúl” játékká változtatta.¹³⁷ Egyrészt a tagállamok kormányai elkötelezettek voltak az euróövezet további fenntartása és védelme iránt. E pozíciót alátámasztotta a negatív kölcsönös függés, a megszűnés költségeinek rendkívüli nagyságrendje valamennyi euróövezeti tagállam tekintetében. E pozíció vonatkozásában nem volt „északi” vagy „déli” kormány. A kormányok folyamatosan törekedtek terheik mérséklésére. Ám amikor valamely tagállamot közvetlen fizetéseképtelenség fenyegetett, az euróövezet fenntartásának érdeke került előtérbe.

¹³⁶ SCHIMMELFENNIG 2015, 185–187.; SCHIMMELFENNIG 2018.

¹³⁷ SCHIMMELFENNIG 2015; SCHIMMELFENNIG 2018.

Németország és az északi országok megállapodtak a szükséges támogatások nyújtásában, a déli tagállamok pedig elfogadták az őket terhelő megszorításokat.

A fentiek összhangban állnak a *preferenciák és a hatalom tagállami kormányok közötti megoszlásával*. Egyes tagállamok a kezdeti katasztrófa politika után vegyesen motivált „gyáva nyúl” játék struktúrájában működnek együtt. Az LI-nek az euróövezeti tagállamok kormányai átfogó, exogén módon adott érdekét a kooperációs hiba elkerülése érdekében magára kell vállalnia. A neofunkcionalizmus figyelembe veszi, hogy e preferencia a korábbi integráció endogén eredményeképpen hogyan jött létre. Utóbbi folyamat előmozdította a kölcsönös függést, óriási költségekkel járt, s kivételesen nagy exitköltségeket eredményezett, csökkentette továbbá a nemzeti krízismenedzsment-kapacitásokat.

Az euróövezeti krízistől eltérően a migrációs krízis során a tagállamok kormányai gyenge transznacionális aktorokkal konfrontáltak. A menekültek lényegében a nemzetközi emberi jogok (*UN Refugee Convention*) kötelezettségeire és informális morális megállapodásokra hivatkozva gyakorolhattak nyomást a tagállamok kormányaira. Kezdetben a menekülőkről szóló hírek és a képek a Földközi-tengeren történt tragédiákról nyomást gyakoroltak a menekültek megmentése érdekében. Amikor azonban a köztámogatás a migránsáramlás növekedésének a hatására megcsappant, a tagállami kormányok képesek voltak határellenőrzés bevezetésével, kerítésépítéssel vagy elkerülő tranzitútjukat megtámogatva a migránsok beáramlását meggátolni vagy eltéríteni. Még azok a kis és gyenge országok is, amelyek közel álltak a nemzetközi fizetéseképtelenséghez, s a pénzügyi és gazdasági krízisből nem tudtak szabadulni, a balkáni migrációs útvonalon is képesek voltak segíteni magukon nemzetközi kooperáció nélkül is.

E nemzeti „önsegély” végeredményben reakcióláncolathoz, a balkáni útvonal lezárásához vezetett Ausztriától Macedóniáig. A legnagyobb teher Görögországon maradt, amelynek hosszú partvonala nem zárható le hatékonyan. A görög fizetéseképtelenség az euróövezeti válság során – a fertőzés kockázata miatt – a tagállamokban félelmet keltett. Ugyanakkor nem állt fenn az előbbivel összehasonlítható ösztönzöttség Görögország migrációs krízisben történő támogatására. Az euróövezet és Schengen eltérő kezelése a lényegesen eltérő költségekkel függ össze. A legpesszimistább tanulmányokban sem emelkedik magasabbra a „Schengen nincsen” szcenárió éves költsége a GDP 0,13%-ánál (Európai Bizottság), 0,18%-ánál (Bertelsmann/Progress) vagy 0,2%-ánál (Stanley Morgan). *Az euró összeomlásának a költségei a legoptimistább szcenárió esetén is legalább százszorosan magasabbak lettek volna!*

A kooperáció erős közös érdekének hiányában a migrációs krízis alkustruktúrája „Rambo”¹³⁸ vagy „meggyőzési játék” helyzetre hasonlít.¹³⁹ Abban egyetlen játékos rendelkezik domináns stratégiával az elpártolás tekintetében („megoldhatatlan helyzet” játék), elégedetlenként otthagya a másik játékost. Ez volt a szemlélő, illetve tranzitországok alkupozíciója. E tagállamok nem voltak ösztönözve a frontállamok, illetve a célállamok terheinek megkönnyítésében, az európai áthelyezési rendszer bevezetésében. E helyzet élesen szemben áll az euróövezeti krízis konstellációjával, amelyben a legkisebb érintett államok is súlyosan szenvednének a rezsím összeomlása esetén.

¹³⁸ ZÜRN 1992.

¹³⁹ MARTIN 1992.

Összességében *a transznacionális kölcsönös függés a Gazdasági és Monetáris Unióban az euróövezeti válság időszakában pályafüggőséget eredményezett*. A hatalmas transznacionális aktorok, az endogén kölcsönös függőség és a lehetséges exitköltségek kombinációja kizárta az egyoldalú akciókat. Mindez arra készítette a kormányokat, hogy továbbhaladjanak az euróövezeti integráció pályáján, és a válság előtt visszautasított fiskális és pénzügyi integrációt – néha kissé kelletlenül – is vállalják. Ám *a migrációs krízisben a transznacionális kölcsönös függés nem volt elegendő pályafüggőség generálására*. A hatalom nélküli transznacionális aktorok és az alacsony kilépési költségek még gyenge tagállamok kormányainak is lehetővé tették, hogy elsősorban a saját migrációs helyzetükkel foglalkozzanak, s elkerüljék a migrációs ügyekben a döntések átadását.

5.3.2. Szupranacionális kapacitás

A transznacionális kölcsönös függőség változása, különösen a kilépési költség változása képezi az integrációs alku különbségének fő feltételeit és a két krízis eredményét. Mindehhez azonban a szupranacionális kapacitás változásai is hozzájárultak. Az euróövezeti krízis integrációt mélyítő eredményének alapjai a következők: a tagállamok már a krízis előtt elkötelezettséget vállaltak a szupranacionális integráció iránt, illetve egyidejűleg hatalmas szupranacionális intézményt hoztak létre, az Európai Központi Bankot (EKB).

A szupranacionális monetáris integráció a GMU-ban nem csak jelentős ráfordításokat igényelt. Rendkívül bonyolult lenne az integráció felfüggesztése, illetve a dezintegráció, az európaizált kompetenciák renacionalizációja. A monetáris uniót állandóra tervezték. Kilépési vagy felfüggesztési eljárás az Európai Unióból történő kilépésen túl nincs szabályozva. A tagállamok új, független, európai központi bankot hoztak létre, a monetáris politikára vonatkozó kizárólagos hatáskörökkel. Az EKB-nak nem csak létfontosságú önérdeke az euró megőrzése és konszolidációja. Autonómiával és forrásokkal is rendelkezik politikája alkalmazásához. Az EKB nagy s valószínűleg elkerülhetetlen szerepet játszott az euró megőrzésében és az euróövezet integrációjának az erősítésében. Az ESM létrehozása fontos lépés a kríziskezelés rendszerszintű feltételeinek megteremtésében. Ám a felbolydult pénzpiacokat 2012 júliusában az ECB elnöke, Mario Draghi csillapította le, amikor deklarálta: konszolidálják a helyzetet, „bármibe is kerül”. A pénzpiaci aktorok az EKB-t általában hitelesebbnek tekintették, mint a tagállami kormányokat, s bejelentését komolyabban vették.¹⁴⁰ Az EKB létezése továbbá valószínűleg megkönnyítette a szupranacionális felügyeleti és szanálási mechanizmus létrejöttét a bankunióban.

Noha a schengeni rezsimit annak kormányközi kezdete óta fokozatosan „közösségiesítették”, az nem hasonlítható a monetáris integrációhoz.¹⁴¹ Nem végrehajtott hatalmat ruháztak át az EU-intézményekre, hanem a negatív integráció belső piaci modelljét (a nemzeti korlátozások eltörlése a szabad utazás előtt az EU-n belül) követték, illetve szabályozó politikát (a nemzeti menedékszabályok közelítése) folytattak. A megvalósítást és az operatív adminisztratív kapacitást a tagállamoknál hagyták. E kontextusban jóval könnyebb volt a tagállamok számára a határellenőrzés visszaállítása, menedékszabályaik és eljárásaik

¹⁴⁰ BÖLSTAD–ELHARDT 2015.

¹⁴¹ THYM 2016.

áttekintése, mint ha a szupranacionális centralizáció a GMU-modellt követi. Továbbá a schengeni határkódex törvényes lehetőséget kínált a schengeni rezsिम ideiglenes felfüggesztésére. (A külső határellenőrzés súlyos hiányosságai és fenyegetettsége esetén.) E kivétel a schengeni rezsिम formális megsértése nélkül alkalmazható volt a migrációs krízis idején.

Végül a Frontex és az EASO, a schengeni/dublini rezsिम ügynökségei számára nincsenek sem kompetenciák, sem források az adminisztratív kapacitás hiányosságainak ellensúlyozására egyes tagállamokban, illetőleg az integrációs rezsimmel szembeni ellenállás leküzdésére más tagállamokban. E szervezetek nem tudják az EKB-t követni a létező szabályok és gyakorlatok informális kidolgozásával az erősebb szupranacionális integráció irányában.

A transznacionális kölcsönös függés és a nemzetek feletti kapacitás szignifikánsan különbözött az euróövezet és a schengeni rezsिम között, illetve szélesebben: az euróövezeti és a migrációs krízis között. A pénzügyi szektor jelentősége és a hatalmas kilépési költségek a tagállamok kormányait az euróövezeti válságban a kooperáció és a nagyobb integráció irányába tolták el. *A magas nemzetek feletti kapacitás még erősítette is a pályafüggést.* Ezzel szemben a gyenge intézmények, az alacsony kilépési költségek és a magas nemzeti kapacitás nem voltak képesek legyőzni a kormányok ellenállását a terhek elosztásával és állami transzferekkel szemben a migrációs krízis során.

5.3.3. Néhány következtetés

Jean Monnet, az európai integráció alapító atyja s a neofunkcionalista elmélet inspirálója *Memoirs*-jában a következőképpen írt: „Mindig hitt abban, hogy Európa kríziseken át épül, és a megoldások összessége lesz.”¹⁴² Monnet a krízis integrációs hatását az önérték, a praktikus korlátozások és az intézményi autonómia keverékének tulajdonította. A Közösség első, 1960-as évekbeli válságáról írja: „a kormányok közötti egyet nem értés, az emberi rossz természet és anyagi zavarok” nem tudják megállítani az európai integráció lendületét. Az egyik „önérdek, a krízis perceiben kárpótolt az európai csoportszellem hiányáért”.¹⁴³ Ezen túlmenően „az emberek akkor fogadják el a változásokat, amikor a szűkséggel szembesülnek, és csak akkor ismerik fel a szükségességet, amikor a krízis felettük magaslik”.¹⁴⁴ Ezenkívül hitt az intézményekben, amelyeknek „megvolt a saját erejük, ami nagyobb az emberek akaratanál”.¹⁴⁵ A legújabb európai krízisek elemzése Monnet folyamatos relevanciáját igazolja.

A neofunkcionalizmus szerint a bővülő és mélyülő európai integráció egyrészt krízisek lehetőségét tartalmazza, másrészt a kríziseken át történő előrehaladás képességét. A neofunkcionalizmus nem feltétel nélkül optimista a válságok tekintetében. Az integráció krízise valóban lendületet adhat az integráció nagy ugrásaihoz. Ám ez nagymértékben a megelőző transznacionális kölcsönös függés és a szupranacionális intézményi kapacitások hatásának a függvénye. A pályafüggőség csak akkor áll fenn, ha a transznacionális kölcsönös függőség és a nemzetek feletti kapacitás átlépi a „kritikus” küszöböt. Az összehasonlító elemzés szerint a kritikus, a nemzetek közötti kölcsönös függés a stagnálás vagy a dezintegráció

¹⁴² MONNET 1978, 417.

¹⁴³ MONNET 1978, 468.

¹⁴⁴ MONNET 1978, 109.

¹⁴⁵ MONNET 1978, 469.

költségeiből és az egyoldalú akció iránti nemzetállami kapacitás hiányából tevődik össze. A „kritikus” szupranacionális kapacitás a szupranacionális intézmények autonóm döntési hatalmát, illetve a kormányok közötti disztribúciós konfliktusok és a nemzetek közötti nyomás enyhítésére szolgáló források fennállását feltételezi.

A neofunkcionalizmus a kríziseredmények meggyőzőbb magyarázatát nyújthatja, mint a kormányközi és a posztfunkcionalista alternatív magyarázatok. Mindkét tárgyalt krízis erőteljes, kormányok közötti konfliktust és tömeges hazai átpolitizáltságot tartalmaz. Előbbi tényezők mindkét krízis esetében hasonlóak voltak. Ezért nem magyarázhatják a két tárgyalt krízis eltérő eredményeit.

6. Komparatív elemzés

Az előzőekben tárgyalt feltételezések empirikus teszteléséhez az alábbiakban három, a kölcsönös függőség és az átpolitizáltság tekintetében erősen eltérő politika vizsgálatára kerül sor.¹⁴⁶ A belső piacot magas fokú kölcsönös függőség és alacsony fokú átpolitizáltság jellemzi; a Gazdasági és Monetáris Unió magas fokú kölcsönös függőséget és magas fokú átpolitizáltságot foglal magában; a védelmi politika – az EU kontextusában – alacsony fokú kölcsönös függőséget és magas fokú átpolitizáltságot mutat. A feltételezésben aszimmetrikus átpolitizáltság szerepel. Az konstans, minthogy néhány ország közvéleménye inkább euroszeptikus, mint a többiek. Ezért nem ellenőrizhetők e feltétel változatai. Figyelmen kívül maradnak továbbá az alacsony fokú kölcsönös függőség és az alacsony fokú átpolitizáltság potenciális esetei.

Az illusztratív komparatív elemzés keretében a változók egyszerű, kategorikus mérése alkalmazható. Az integráció eredménye a vertikális integráció és a horizontális differenciálás. A vertikális integráció elemzése alapjául az 1. táblázatban bemutatott skála szolgál. Az „alacsony fokú (vagy kormányközi) integráció” az első három fokozatot foglalja magában a „nincs EU-szintű politikai koordinációtól” a „kormányközi együttműködésig”; a „magas fokú (vagy szupranacionális) integráció” pedig az „együttes döntést” és a „nemzetek feletti centralizációt” eseteit tartalmazza. „Egységes integráció” jelöli a tagállamok körének területi bővülését, azaz csak tagállamokat tartalmaz; valamely politika „belsőleg differenciált”, ha legalább egy tagállam nem vesz részt e politikai terület vertikális integrációja legmagasabb szintjében; „külsőleg differenciált”, ha legfeljebb egy kívülálló (nem tag-) állam részt vesz abban. A „kölcsönös függőség” és az átpolitizáltsági feltételek komparatív kategorikus mérése kevésbé egyértelmű, és a valószínűségeken alapul. A „magas fokú kölcsönös függés” eseteit a magas szintű, nemzetek közötti csere, a jelentős méretgazdaságosság és/vagy fontos nemzetközi externalitások jellemzik. Az átpolitizáltság tekintetében a „mag” állami hatalom, „a szuverén kormányzás magfunkciói”,¹⁴⁷ amelyek hagyományosan az állami hatóságok monopóliumát képezik, megkülönböztetésre kerülnek a „nem mag” állami hatalomtól. A „mag” állami hatalom egyes elemeinek integrációja szignifikáns autonómia-, illetve szuverenitási gondokat eredményez az érintett kormányok számára, továbbá identitási problémákat a nemzetállamok polgárai számára. Mindez átpolitizáltságot, mégpedig magas fokú átpolitizáltságot eredményez.

¹⁴⁶ Az alábbiakban a következő munkára támaszkodunk: SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

¹⁴⁷ Lásd: GENSCHEL–JACHTENFUCHS 2014.

6.1. Belső piac: magas fokú kölcsönös függőség, alacsony fokú átpolitizáltság, nemzetek feletti integráció és külső differenciálás

A közös piac az európai integráció fő projektje volt annak kezdetétől. 1968 óta vámunió volt hatályban, ám szignifikáns nem vámjellegű kereskedelmi akadályok és korlátozások maradtak fenn a szolgáltatások, a tőke és a személyek mozgása területén. Az Egységes Európai Okmány (*Single European Act*, 1986), majd a kiépítés többéves folyamata teremtette meg a közös piacon alapuló, ám azt meghaladó integrációs lépcsőfokot: a hivatalosan 1993 óta hatályban lévő *egységes* (másként: *belső*) *piacot*. Elsőként a belső piaci politikákat centralizálták a vertikális integráció magas fokán. E politikák, az azok alapját képező szabadságok képezik az alapját a kompetenciáttranszferen alapuló közösségi módszernek. S a belső piac fejlesztése volt a fő oka a minősített többségen alapuló döntési eljárások megerősítésének.

A belső piaci politikák mindig is azonos módon érvényesek voltak a tagállamokban. (Kivéve egyes új tagállamok esetében alkalmazott ideiglenes kivételeket például a személyek szabad mozgása tekintetében.) *A belső piaci politikákat külső differenciálás jellemzi.* 1994-ben Izland, Liechtenstein és Norvégia csatlakoztak az Egységes Európai Térséghez (EGT, illetve angol rövidítéssel: EEA). Az EGT az egységes piac kiterjesztését tartalmazza vámunió nélkül. Az EGT-tagság a „horizontális” és a „támogató” politikákra is kiterjed. Ezért a szociálpolitikát és a fogyasztóvédelmet, a környezeti és a kutatási politikát is tartalmazza. A kétoldalú megállapodások hálójára Svájc és az Európai Unió között intézményi szempontból eltérő konstrukciót képez. Ám lényegében hasonló horizontális integrációt teremt a belső piaccal.¹⁴⁸

A kereskedelem a kiemelkedően magas intenzitású transznacionális csere területe. A piaci integráció még hatékonyabb tényezőallokációt és méretgazdaságosságot ígér. A jelzett előnyök alapján jött létre a negatív integráció, azaz az egységes piac útjában álló gazdasági akadályok eltávolításának igénye. A kölcsönös gazdasági függés politikai externalitásokat okoz, amelyek a szabályozás és a szupranacionális politikai koordináción alapuló integráció szükségességét erősítik.¹⁴⁹

A gazdasági integráció ráadásul tipikusan az alacsony fokú autonómia és identitási költségek területe. A liberális demokráciák hangsúlyozzák: a piac, az európai integráció meghatározó tényezője nagymértékben autonóm szféra. Az állam szabályozza a piacot, a vállalatok állami tulajdona nagyon korlátozott. A piac szupranacionális integrációjával a kormányok elveszítik viszonylag csekély autonómiájukat. Ugyanakkor a piacok nem minősülnek a nemzeti identitás erős szimbólumának. A közösségi módszer kiépítése tekintetében a fokozatos piaci integráció volt a jellemző kezdeti politikai terület, amely a magas fokú politikai függést kombinálta az alacsony fokú átpolitizáltsággal.

A belső piaci politikák e jellegzetességei a 2. táblázat 3. konstellációjának felelnek meg. Azok magyarázzák a magas fokú vertikális integrációt és a belső differenciálás hiányát (H3a), illetve egyúttal külső differenciálást is (H3c). Norvégia és Svájc, a legfontosabb kívülálló államok, amelyek részt vesznek a belső piacban, erősen függenek az EU-val folytatott kereskedelemről. Norvégia külkereskedelmének mintegy 75%-a, illetve Svájc

¹⁴⁸ GSTÖHL 2002; GSTÖHL 2015.

¹⁴⁹ GENSCHEL–JACHTENFUCHS 2014; MATTLI 1999; MORAVCSIK 1991.

külkereskedelmének kétharmada az EU-val folyik. Ugyanakkor az identitáson alapuló populáris euroszepticismus mindkét országban erős.¹⁵⁰ Ráadásul mindkét országban negatív eredményt hozott a népszavazás az EU-tagságról, illetve Svájc esetében az EGT-tagságról. Az Európai Unió magasán átpolitizált természete a fenti jellemzőkkel rendelkező államok számára általában megnehezíti az EU-hoz történő csatlakozást. Ugyanakkor a szelektív részvétel magas fokú közös függőséggel rendelkező s viszonylag gyengén átpolitizált területeken lehetséges.

6.2. Monetáris unió: magas fokú kölcsönös függőség, magas fokú átpolitizáltság, magas fokú integráció és belső differenciálás

Az Európai Gazdasági Közösségben a monetáris politika a kormányközi koordináció szintjén maradt. A rögzített árfolyamok Bretton Woods-i rendszerének megszűnése után a tagállamok valutái árfolyamának alakulását először a nem kellő hatékonyságú „valutakígyó” rendszerében, majd 1979-től az Európai Monetáris Rendszerben (EMS) koordinálták. E kormányközi rendszerek kimaradtak a Szerződések keretéből.

A vertikális integráció magas szintjére történő nagy ugrás az egységes valuta (az euró) 1999. évi bevezetésével valósult meg. Az eurórendszer a független Európai Központi Bankot (EKB) kizárólagos kompetenciákkal ruházta fel a monetáris politika területén. A monetáris politika mindig az EU leginkább belső módon differenciált politikai területe volt. Csupán öt tagállam vett részt folytonosan a valutakígyó, illetve az EMS rendszerében. Az akkori új tagállamoknak is több évre volt szükségük, hogy csatlakozhassanak az EMS-hez. Az Egyesült Királyság és az északi országok csak 1990 és 1992 között vettek részt a rendszerben. A monetáris politika az első, a szerződésre alapozott EU-politika, amelyből tagállamok – Dánia és az Egyesült Királyság – számára teljes és formális kimaradási (opt-out) lehetőséget biztosítottak. E politikai területen található a legtöbb eltéréssel rendelkező, azaz az adott politikában részt nem vevő tagállam. Az egységes valuta alkalmazása 1999-ben a 15 közül 11 tagállamban kezdődött. 2015-től az euróövezeti tagság a 28 tagállam közül 19-ben valósult meg. Néhány mikroállamtól eltekintve kívülálló államok a valutaunióban formálisan nem vesznek részt. (Noha Koszovó és Montenegró egyoldalúan elfogadta az eurót. Ez utóbbi az úgynevezett euróizáció.)

A kölcsönös függőség a belső piaci program megvalósításával a monetáris politika területén jelentősen megnőtt. Megnövekedett a piaci tranzakciók és a transznacionális változások jelentősége Európában. Mindezek révén fokozódott a valutaátváltás tranzakciós költségeinek jelentősége a piaci szereplők számára. A tőke szabad áramlása akadályainak leépítése pedig a valutaspekuláció kockázata növekedésével és az EMS-ben elért stabilitás aláásával fenyegetett.¹⁵¹ Az Európai Bizottság 1990-ben készült tanulmánya szerint az egységes valuta mikroökonómiai hatékonyságot és makroökonómiai stabilitást nyújt a belső piacnak: „A teljes körű tőkeliberalizáció virtuálisan egységes monetáris politikát követel meg, hogy az árfolyamok stabilak legyenek.”¹⁵²

¹⁵⁰ GSTÖHL 2002; LERUTH 2015.

¹⁵¹ DYSON–FEATHERSTONE 1999.

¹⁵² EUROPEAN COMMISSION 1990.

Ugyanakkor a monetáris politika a „mag” állami hatalom része. Hagyományosan állami monopólium és a nemzeti identitás szimbóluma. A nemzeti valuta megszüntetése általában megnövelte az európai integráció iránti közfigyelmet, s számos tagállamban vitatott kérdés volt. Néhány tagállamban a Maastrichti Szerződés és az euró elfogadását népszavazáshoz kötötték. A negatív eredményű referendumok után Dánia, akárcsak az Egyesült Királyság *opt-out*hoz, tartós kivételhez jutott. Svédország is megszüntette az euróövezethez történő csatlakozás előkészítését. Nem a kölcsönös függőség által legkevésbé érintett, vagy a konvergenciakritériumoknak legkevésbé megfelelő országokról van szó. Az érintett államokban különösen erős a nemzeti identitás, és mély gyökerekkel rendelkezik az euro-szkeptikus hagyomány. Valójában az Egyesült Királyság, Dánia és Svédország gazdasági tekintetben jóval közelebb állnak a német modellhez, mint a dél-európai országokhoz. Dánia és Svédország külkereskedelmük 70-70%-át az Európai Unió többi tagjával folytatják. Az euróövezeti részvételre vonatkozó döntés időszakában az európai integráció támogatottsága különösen mérsékelt volt az érintett országokban.¹⁵³ Éppen ezekben az országokban volt a legmagasabb az aránya a kizárólag nemzeti azonosságtudattal rendelkező állampolgároknak, illetve éppen ezekben mutatkoztak leginkább aggodalmak a nemzeti identitás elvesztése tekintetében.¹⁵⁴

A monetáris politika jó példa lehet a H3b esetére, amely internális módon megkülönbözteti az integrációs eredményeket a magas fokú kölcsönös függőségtől és az aszimmetrikus átpolitizáltságtól. A belső piac alapján kialakuló magas fokú nemzetközi kölcsönös függőség feltételei esetén a monetáris politika „mag” állami hatalom körébe tartozása sem volt elégséges a szupranacionális integráció megakadályozásához e területen. Az autonómiaköltségek magas szintje és a jelentős identitásköltségek vezettek egyes EU-szkeptikus tagállamok egységes valutaövezetből történt kimaradásához. Ugyanilyen okok miatt a belső piacon egyébként részt vevő, euroszkeptikus kívülálló államok sem közeledtek csatlakozási szándékkal a valutaunióhoz.

6.3. Védelmi politika: alacsony fokú kölcsönös függőség, magas fokú átpolitizáltság, alacsony fokú infláció

Az Európai Unió védelmi politikája eddig nem érte el az integráció szintjét. Az európai integráció első évtizedében az Európai Védelmi Közösség kudarca után nem volt közösségi szintű koordináció. A közös kül- és biztonságpolitika a Maastrichti Szerződés szerint elvileg az Európai Unió második pillérévé vált. Az Egyesült Királyság és Franciaország 1998. évi saint-maló-i kezdeményezése volt az első lépés az európai védelmi politika gyakorlati megvalósítása irányában. E lépések azonban a vertikális integráció alacsony szintjét nem lépték túl. A politikát a Lisszaboni Szerződésben újracímkezték Közös Biztonsági és Védelmi Politikaként (*Common Security and Defence Policy*, rövidítve: CSDP). Ám az lényegében kormányközi politika maradt, amely egyhangú döntéseken nyugszik a tagállamok kormányai, illetve CSDP-műveletekben önként részt vevő tagállamok kormányai között.

¹⁵³ SCHIMMELFENNIG–LEUFFEN–RITTBERGER 2014.

¹⁵⁴ Eurobarometer 38, 1992; Eurobarometer 43, 1995.

A Közös Biztonsági és Védelmi Politikát *nagyon korlátozott belső differenciálás* jellemzi. Dánia az egyetlen tagállam, amely kívülmaradást kért és kapott a biztonság- és védelempolitika területén. Dánia nem vesz részt az EU kül- és biztonságpolitikájában, amikor az annak körébe tartozó tevékenységek védelmi követelményeket hordoznak. Dánia nem vesz részt az Európai Védelmi Ügynökségben. Több belső differenciálást eredményezhet az „állandó strukturált együttműködés” az egyes tagállamok között. Eddig azonban ezt a lehetőséget nem alkalmazták. Végül kívülálló (nem tag-) államok formálisan nem vesznek részt a CSDP-ben, ezért nincs külső differenciálás. (Noha egyes kívülálló államok szelektív módon részt vehetnek és hozzájárulhatnak az Európai Unió polgári és katonai misszióihoz.)

Az európai kölcsönös függőség a biztonság és védelem területén viszonylag alacsony fokú maradt. A hidegháború idején az európaiak kevésbé függték egymástól a biztonság és a katonai hatékonyság elérésében, mint az Egyesült Államoktól. A kormányközi együttműködés fő dimenziója a NATO, s nem az európai integráció volt. A hidegháború lezárásával az EU-tagok nem szembesültek nagy katonai fenyegetéssel, és az európai védelmi kiadások erőteljesen csökkentek. A továbbra is megmaradt fenyegetések és katonai műveletek esetében a legtöbb tagállam továbbra is a NATO és az Egyesült Államok lehetőségeire támaszkodik. A védelmi politika az államok „mag” hatalmához tartozik: hagyományosan állami monopólium és az állam létezésének az alapja. A védelem integrációja hatással van az állam magiszuverenitására és autonómiájára, amelyek a nemzeti identitás különösen érzékeny tényezői.

Dánia távolmaradása ellenére a belső differenciálás a CSDP-ben korlátozott. Az egységesség e területen az integráció alacsony szintjének tulajdonítható. Míg az egyhangú döntések érvényesülnek, s a tagállamok önkéntesen vesznek részt a CSDP-műveletekben, a tagállamok szuverenitása nincs kritikus mértékben megterhelve. Ám ha a védelmi politikai kompetenciákat akár csak részben EU-szintre telepítenék, a politikai vita s az átpolitizáltság valószínűleg erőteljesen megnőne. Ebben az esetben esetleg több tagállam is távol maradna a mélyülő közös politikától. Valószínűleg nemcsak erős euroszeptikus közvéleménnyel rendelkező tagállamok, hanem hagyományosan semleges országok esetében is. Az „állandó strukturált együttműködés” a CSDP-ben ilyen irányú fejlődés lehetőségére utal. Összefoglalóan megállapítható: a Közös Biztonsági és Védelmi Politika esete a 2. táblázatban a 4. vagy az 5. konstellációba illik. Mindez megerősítheti a H1 hipotézist: a magas fokú kölcsönös függőség a magas fokú vertikális integráció szükséges feltétele, továbbá a H2 hipotézist: az aszimmetrikus átpolitizáltság a belső differenciálás szükséges feltétele.

6.4. Néhány következtetés

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 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, amely 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, ami *belső differenciálást* eredményez. Ahol az euroszepticismus erős beágyazottsága meghiúsítja a csatlakozást, ott a nem átpolitizált területek magas fokú kölcsönös függősége alapján a belső piachoz 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.¹⁵⁵ Továbbá az EU-politikák továbbra is externalításokat hoznak létre kívülálló államok esetében is. (Amelyek vagy nem akarnak, vagy nem képesek csatlakozni.) Az externalítások a külső differenciálás iránt állandó igényt eredményeznek.¹⁵⁶

A tagállamok megegyezésén alapuló, differenciált integráció *pragmatikus, második legjobb megoldás*.¹⁵⁷ Annak minden EU-tag előtt nyitva kell állnia. A differenciálás módszere egyes szakpolitikák terén alkalmazható, átmeneti konstrukció a hatékonyabb és egységes döntéshozatal felé vezető úton. *Nem léphet az egyre szorosabb Unió (a mély integráció rendszere) kiépítése folyamatának helyébe.* Nem vezethet első- és másodrangú EU-tagság kialakulásához. Végső célja a befogadás előmozdítása, nem pedig a tagállamok kizárása. További, elkerülendő veszélyek a politikai és intézményi fragmentáció, illetve a döntéshozatali folyamat még bonyolultabbá válása.

A differenciált integráció elmélyült tanulmányozása hozzájárulhat az európai integráció folyamatainak alaposabb feltárásához és hatásmechanizmusainak jobb megértéséhez.

¹⁵⁵ Például a bankszabályozásra lásd: SCHIMMELFENNIG 2014, 189–210.

¹⁵⁶ GSTÖHL 2015.

¹⁵⁷ Az Európai Parlament 2019. január 17-i állásfoglalása szerint: „a differenciált integráció minden elfogadott formája csak második legjobb megoldás lehet, nem pedig stratégiai prioritás” [2018/2093(INI)].

7. A Gazdasági és Monetáris Unió szerkezeti problémái

7.1. Euróadaptáció és a konvergencia dimenziói

A monetáris integráció alapvető feltételei, szakaszai (ERM II,¹⁵⁸ a nomináliskonvergencia-kritériumok teljesítése, az euró bevezetése) egyértelműen meghatározottak. Az euró átvételéhez az érintett EU-tagállamoknak teljesíteniük kell az inflációra, a kamatlábra, az államadósságra, a költségvetési egyensúlyra és az árfolyam-stabilitásra vonatkozó *maastrichti* (nomináliskonvergencia-) kritériumokat.

A *nominális konvergencia kritériumainak a logikája* a következő. A monetáris unió rendszerében az egyes tagországoknak nagyon hasonló inflációs rátával kell rendelkezniük. Az euróövezeti tagjelölt országnak még az euró átvétele előtt bizonyítania kell, hogy *inflációs rátája* nem fog túlzottan eltérni az euróövezet többi tagjának inflációjától. A hosszú távú kamatláb kritériuma az alacsony inflációs ráta fenntarthatóságát méri. Az *állami pénzügyek stabilitásának* kettős kritériuma (azaz a folyó hiány, illetve a felhalmozott államadósság aránya a GDP-hez viszonyítva) a potyautas és a túlcsoportulási hatások megakadályozását célozza. A jelzett kritériumok teljesítése esetén az adott országnak nem kell adóemeléshöz folyamodnia ahhoz, hogy finanszírozni tudja a magas adósságsszintet, mert az adóemeléshöz torzító hatású lehet, és visszavetheti a növekedést. Az *árfolyam-stabilitás* kritériuma pedig átfogó próbaként szolgál: bizonyítja, hogy az adott ország gazdasága árfolyam-stabilitás mellett is kiegyensúlyozottan működik. Ez természetesen csak akkor lehetséges, ha az adott ország stabilitásorientált költségvetési és pénzügyi politikát folytat. A nomináliskonvergencia-kritériumok nemcsak próbaként szolgálnak, illetve nemcsak az eurózónához történő csatlakozás feltételét s egyben költségét képezik, hanem a *stabilitásorientált gazdaságpolitika* elveinek elfogadását jelentik. Ugyanakkor az egyes tagállamok jelentős mozgástérrel rendelkeznek a fenntartható nominális konvergencia időpontjának megválasztását illetően.

Az integráció egyúttal az új tagállamok gazdaságának előrehaladó *strukturális beilleszkedését* eredményezi. A strukturális beilleszkedést, amely egyebek mellett az ágazati arányok közeledésével is jár, strukturális konvergenciának is nevezik.¹⁵⁹ Az egységes fizetőeszköz a gazdasági struktúrák konvergenciáját feltételezi. A *strukturális konvergencia* előrehaladásától is függ, hogy az euróövezetben keletkező sokkok milyen mértékben és milyen mechanizmus révén terjednek tovább az egyes tagállamokban, illetve az érintett gazdaságok miképpen reagálnak e sokkokra. A strukturális konvergencia alacsonyabb fokán könnyebb az aszimmetrikus, azaz csak egyes tagállamokra kiterjedő sokkok kialakulása. A strukturális konvergencia a GMU modelljében a rövid távú sokkokból történő gyors kilábalás, az egységes piacon belüli komparatív előnyök kihasználása és a tőkevonzás, ezáltal a növekedés és a foglalkoztatás magas szintje fenntartásának képessége. Mindez hatékony munkaerő- és termékpiacon és erősebb közintézményeket, hatékony nemzeti és uniós politikákat feltételez.

¹⁵⁸ Az 1979–1998 között működő Európai Monetáris Rendszer (EMS) alapvető alkotórésze volt az árfolyam-mechanizmus (ERM). 1999-től az euró megjelenésével az EMS megszűnt. Ám az euróövezetbe be nem került tagállamok részére – az árfolyam-ingadozások csökkentése, illetve az árfolyam-stabilitás mint konvergencia-kritérium teljesítésének a mérésére – létrehozták az *Árfolyam-mechanizmus 2* (ERM 2) rendszerét.

¹⁵⁹ HALMAI 2017.

A fenntartható konvergencia fogalma a fizetési mérlegre is kiterjed. Feltételezi – felzárkózó országok esetében – a folyó fizetési mérleg hiányának tartósan fenntartható finanszírozását, amelyben kiemelkedő jelentőségű a külföldi működő tőke beáramlása. A folyó fizetési mérleg hiánya fenntarthatatlannak bizonyulhat, ha a magánadósságok túlzottan nőnek. A pénzügyi és gazdasági válság kezdetétől az országok *sérülékenysége* közötti különbségek nagy jelentőségűvé váltak.

A közgazdaság-tudomány a monetáris integráció elméleti alapjait és feltételeit az *optimális valutaövezet* (*Optimal Currency Area, OCA*) *kritériumaiként* írja le. Robert Mundell Nobel-emlékdíjban részesült ez irányú munkásságáért. Az *optimális valutaövezet kritériumai* a következők: rugalmas és jól működő erőforrás piacok (tőke- és munka-piacok); viszonylagos gazdasági homogenitás, az aszimmetrikus sokkok hiánya; végezetül fiskális transzferek lehetősége a rendszer zavarai esetén. Némileg meglepő módon a GMU meghirdetett konvergenciakritériumai között az optimális valutaövezet feltételei nem szerepelnek. A maastrichti konvergenciafeltételek kizárólag nominális, a gazdaság pénzügyi egyensúlyának egyes dimenzióit kifejező mutatókat tartalmaznak. Az implicit konvergenciakritériumok közül a *strukturális konvergencia* előfeltétele a rugalmas és jól működő tényezőpiacok működése, amely egyúttal az aszimmetrikus sokkokat mérsékeli, a reálkonvergenciát pedig előmozdítja. (Az euróövezetet a fejlett magországok és a – nagyrészt mediterrán – periféria kettőssége jellemzi. Utóbbiak heterogenitása szembetűnő akár az aszimmetrikus sokkok, akár a strukturális merevségek tekintetében.) A *stabilizációt célzó fiskális transzferek* az EU közös költségvetésében nem állnak rendelkezésre. Azt megakadályozza annak az EU GDP-jéhez viszonyított alacsony aránya, a fiskális föderalizmus hiánya, illetve a deficit tilalma (technikai értelemben is kizárt volta). Nem véletlenül nevezte Ben Bernanke, az Egyesült Államok jegybankjának funkcióját betöltő Fed korábbi elnöke az euró bevezetését „merész projektnek”.

7.2. Gazdasági és Monetáris Unió 1.0: konstrukció és következmények

A következőkben a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) eredeti, a Maastrichti Szerződésben kialakított, s alapvetően mindmáig működő konstrukcióját tekintjük át. (Nevezzük azt *GMU 1.0*-nak, másként: Maastricht 1.0-nak.)

Valutaunió. A rendszer alapvető eleme az euróövezet országaiban az egységes (egyetlen) fizetőeszköz, az euró használata. Előbbi szükségképpen a nemzeti monetáris politika megszűnését, a nemzetek feletti monetáris politika intézményesítését feltételezi. A tagországok az egységes, hiteles és stabil valuta használatából származó rendszerelőnyöket (a piaci transzparencia növekedését, az árfolyamkockázat és az átváltási költségek kiiktatását, mindezek miatt a hatékonyság növekedését, a rendszer dezinflációs hatását, a likviditás bővítését stb. s a mindezekből lehetséges tovaggyűrűzéseket) élvezhetik az egységes piacon. Megszűnik a nemzeti valutaárfolyam mint sokkelnyelésre (abszorpcióra) alkalmas

mechanizmus.¹⁶⁰ A nemzeti fizetőeszköz árfolyamának megszűnése után alternatív mechanizmusok töltik be a makrogazdasági stabilizáló funkciót: az egyes nemzetgazdaságok és régiók rugalmas alkalmazkodása, a termelési tényezők mobilitása, azon belül a rugalmas bérmechanizmus; illetve a fiskális (kölségvetési) stabilizációs funkció működése révén. Mindezeknek feltétele a strukturális konvergencia előrehaladása.

Fiskális szuverenitás és fegyelem. A rendszer stabilitásának előfeltétele a fiskális fegyelem, az euróövezetbe tartozó országok közpénzügyeinek stabilitása. Minthogy a költségvetési (fiskális) politika területén különösen nagy lehet a nemzeti preferenciák eltérése, illetve a demokratikus versengésben az egyes tagállamok mérvadó politikai tömörülései gazdaságpolitikai programjaik megvalósításában elsősorban a nemzeti költségvetés lehetőségeire támaszkodhatnak, a rendszerben továbbra sem került napirendre a szövetségi államok konstrukcióját jellemző fiskális föderalizmus kiépítésének igénye. Éppen így nem építették ki – a sokkelenyelést célzó – közös költségvetési stabilizációs funkciót¹⁶¹ sem. Szupranacionális (európai) fiskális politika helyett nemzeti fiskális szuverenitás maradt fenn, s a tagállami pénzügyi fegyelem szabályait intézményesítették. Utóbbi alapvető eleme a többi tagállam általi kimentés (*bailout*) lehetőségének deklarált tilalma. E lehetőség hiányában érvényesülhet a pénzpiacok fegyelmező funkciója. Egyidejűleg meghatározták a nemzeti fiskális fegyelem európai szabályait. Azaz *szabályalapú, mégpedig szupranacionális szinten szabályozott, de egyébként nemzeti (szuverén) fiskális politikák jellemzik a konstrukciót.*

Bankfelügyelet nemzeti szinten. A továbbra is nemzeti szinten maradt bankfelügyelet a banki kockázatok mérsékelésére csak korlátozott lehetőségeket nyújtott. A magas államadóssággal rendelkező, a fiskális szabályokat figyelmen kívül hagyó tagállamok esetében ördögi kör – azaz egymást erősítő mechanizmusok – veszélye alakult ki a növekvő szuverén (állam-) és a magánadósságok, illetve a bankrendszer stabilitása között.

Korlátozott gazdaságpolitikai koordináció. Noha a tagállami gazdaságpolitikák koordinációja a gazdasági unió definitív feltétele, e területen csak korlátozott előrehaladás valósult meg a 2008-ig terjedő időszakban.

Az optimális valutaövezet endogenitásának feltételezése. A rendszer kimondatlanul is a következő feltételezést tartalmazta: az előzetesen nem teljesülő kritériumok utólag kielégítővé válnak, mert a GMU-tagság növekvő kereskedelmi integrációhoz és a gazdasági ciklusok erősebb szinkronjához vezet.¹⁶² Az egységes valutától – kompenzálva a monetáris

¹⁶⁰ Külső sokkok, például a versenyképesség csökkenése esetén nemzeti valuták működése mellett az árfolyam leértékelődése kiegyenlítheti a versenyképesség romlását. Meghatározott feltételek (mindenekelőtt a nominálberek egyidejű növekedésének elkerülése) esetén a leértékelődés rövidebb távon növeli az export (illetve csökkenti az import) versenyképességét, mindezek révén javíthatja a külső egyensúlyt, s esélyt adhat a belső alkalmazkodásra.

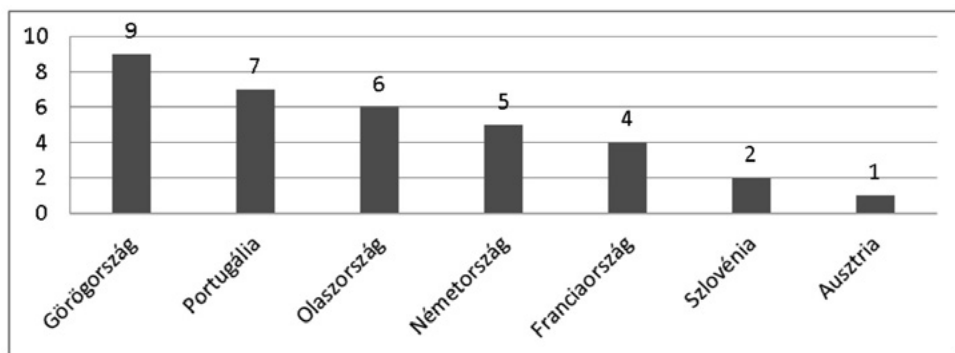
¹⁶¹ Ilyen funkciót tölthetnek be – a Stabilitási és Növekedési Egyezmény korlátai között – a nemzeti költségvetések a makrogazdasági sokkok (például a kereslet hirtelen visszaesése) esetében. A *költségvetés stabilizációs funkciójának* érvényesítése a gazdasági visszaesés (recesszió) időszakában a kiadások megnövelése miatt ideiglenesen deficithez vezethet. Egy súlyos válság túlterhelheti a nemzeti költségvetéseket. Ebben az esetben a nemzeti fiskális stabilizátorok nem elégségesek a sokkhatás elnyelésére és az optimális szintű gazdasági stabilizáció biztosítására. Mindez az euróövezet egészét negatívan érintheti. Az EU közös költségvetése a GDP csak csekély hányadát (alig több mint évi 1%-át) osztja el újra a tagállamok között, továbbá nem lehet deficit. Ezért stabilizációs funkcióval nem rendelkezhet.

¹⁶² FRANKEL–ROSE 1998.

politika mint stabilizáló eszköz elvesztését – erős ösztönzést reméltek a tagállami strukturális reformok és strukturális konvergencia tekintetében.

Hogyan foglalhatóak össze a rendszer tapasztalatai? Mindenekelőtt a szabályok ellenőrzésére, még inkább a szabályok megsértésének szankcionálására a legutóbbi időkhöz csak csekély lehetőség nyílt. Mindez megnövelte a rendszerben rejlő *erkölcsi kockázatot*, a potyautas magatartás lehetőségét.

E körülmények között a szabályok működése is elhalványulhat. A túlzott költségvetési deficit egyes euróövezeti tagállamok esetében 2008 előtt jellemzővé vált. Ám a szabályok folyamatos megsértése többnyire következmények nélkül maradt. 1999–2007 között például Görögországban kilenc, Portugália esetében hat, Olaszország esetében pedig öt évben nem teljesültek e – közös szabályok által előírt – követelmények (lásd 5. ábra). (Görögországban a vizsgált időszak egyetlen esztendejében sem.)



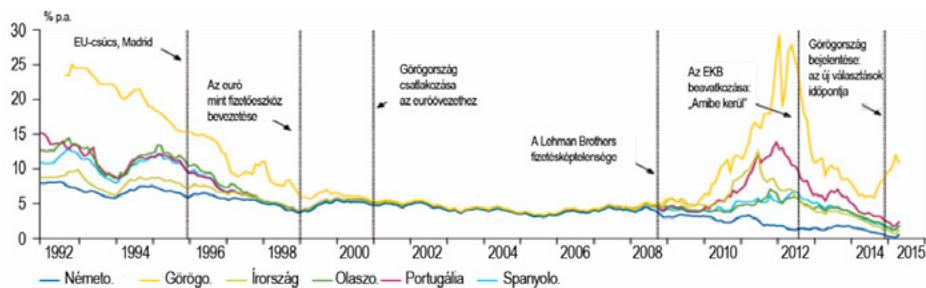
Megjegyzés: A költségvetés évi hiánya a GMU-ban az uniós jogszabályok szerint legfeljebb a GDP 3%-a. Az egyes oszlopok felett szereplő szám a deficitkritérium túllépésének számát jelzi a vizsgált időszakban.

5. ábra

A költségvetési deficit kritériumának túllépése (1999–2007)

Forrás: Eurostat-adatok

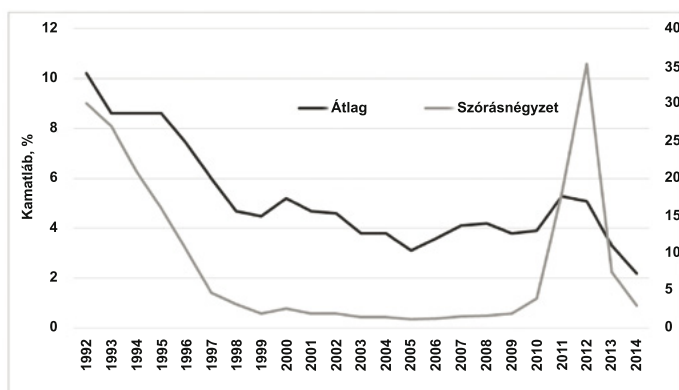
Az egyes tagállamok kimentési lehetőségének feltételezésére utalhat a *hosszú lejáratú állampapírok hozamainak kiegyenlítődése az euró bevezetését követő időszakban*. Míg 1999 (az euró bevezetése) előtt e hozamok jelentősen eltértek, eltérő országhoz tartozó kockázatok árztak be, addig 1999 után (illetve a 2002-től euróövezeti tag Görögországban 2002-től) egészen 2008-ig e hozamok (lényegében az országhoz tartozó kockázatok) kiegyenlítődtek (lásd: 6–7. ábra). Egyidejűleg az egyes érintett országok teljesítménye s az előírt fiskális szabályok teljesítése nagyon eltérő szinten alakult. A hosszú lejáratú állampapírok hozamai ebben az időszakban nem tükrözték e különbségeket. Azaz *sem az előírt szabályok, sem a pénzpiacok fegyelmező ereje nem érvényesült*. (A jelzett időszakban az EKB refinanszírozási műveletei során az euróövezet szuverén kötvényeit nulla kockázati súllyal kezelték.)



6. ábra

Hosszú lejáratú kormányzati kötvényhozamok

Forrás: Eurostat



7. ábra

Kamatlábak: átlag és szórásnégyzet az euróövezet tagállamaiban

Forrás: AMECO-adatok alapján

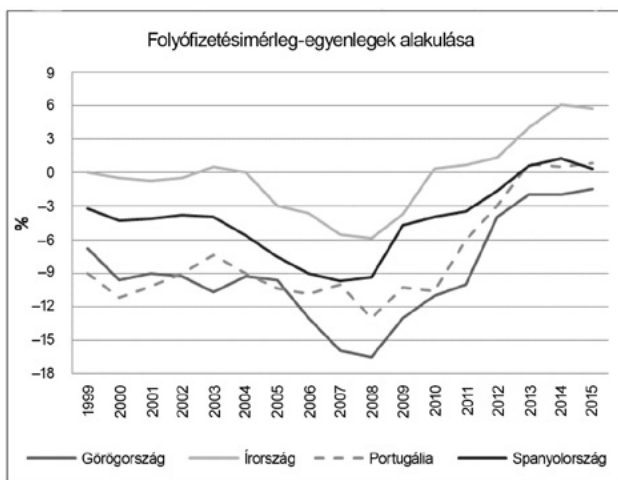
Az európai pénzpiacok liberalizálását és az euró bevezetését az országhozzá tartozó prémiumok, következésképpen a tőkeköltségek drasztikus csökkenése kísérte. Azaz – már az 1990-es évek közepétől – nagymértékben mérséklődtek a magán- és állami hitelfelvétel terhei. E lehetőségeket egyes, az euróövezet periferiáján elhelyezkedő országokban (például Görögországban) a költségvetési deficit növelésére használták fel. Más tagállamokban (például Spanyolországban, illetve Írországban) a jobb finanszírozási feltételek a magánhitelek állományának drasztikus növekedéséhez vezettek. Mindez a gazdaság túlfűtöttségéhez és az eszközárak mesterséges növekedéséhez, „buborékok” kialakulásához vezetett például az ingatlanszektorban. Ugyanakkor az euróövezet periferiájának növekedési teljesítménye látszólag kielégítőnek tűnt. Ez pedig „reformérzékletlenséghez” vezetett.¹⁶³

A lényeges, a monetáris unióban a hatékony kiigazítást lehetővé tevő reformokat késleltették, mivel azok nem tűntek sürgősnek. Egyidejűleg a strukturális divergencia vált

¹⁶³ BUTI–TURRINI 2015.

jellemzővé a *magországek és a periféria között*. Míg a centrum gazdasági dinamikája az exportszektorokra 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.¹⁶⁴ 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.

Az általános eladósodottság – akármelyik okból is alakult ki – hasonló hatásokhoz, makrogazdasági sebezhetőség kialakulásához vezetett. A hitelexpanzió által finanszírozott fellendülés a nagy bérnövekedés és a magas infláció miatt az árversenyképesség¹⁶⁵ romlásához vezetett. Az exporttermékeket előállító vállalkozások versenyhátrányba kerültek, és visszaesett a teljesítményük. A versenyképesség elvesztése, a hitelexpanzió alapján növekvő belső kereslet és az egyidejűleg megnövekvő import a folyó fizetési mérleg magas és növekvő hiányához vezetett az érintett országokban.¹⁶⁶ (Például Görögország és Portugália esetében 2000 és 2007 között a folyó fizetési mérleg hiánya meghaladta az évi GDP 10%-át. A folyó fizetési mérleg és a versenyképesség alakulását a tárgyalt időszakban a 8., a 9. és előbbi a mag-, illetve a perifériaországok átlagában a 10. ábra mutatja.)



Megjegyzés: A nominális GDP százalékában

8. ábra

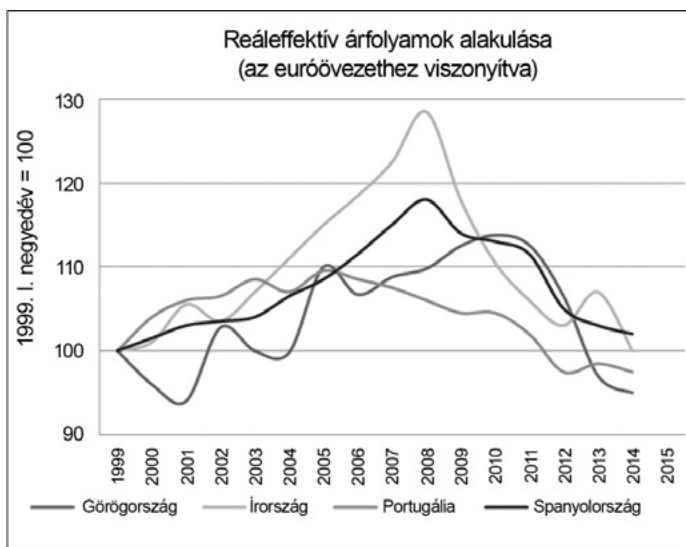
A folyó fizetési mérleg egyenlegének alakulása

Forrás: Európai Bizottság

¹⁶⁴ BLANCHARD–GIAVAZZI 2002; DUVAL–ELMESKOV 2006; ALESINA–ARDAGNA–GALASSO 2008; EGGERTSON–FERRERO–RAFFO 2014; SONDERMANN 2016.

¹⁶⁵ Azt az egységnyi munkaköltség (ULC), illetve a reálfektív árfolyam alakulása tükrözi. Lásd: 9. ábra.

¹⁶⁶ Lásd részletesen: KUTASI 2017.

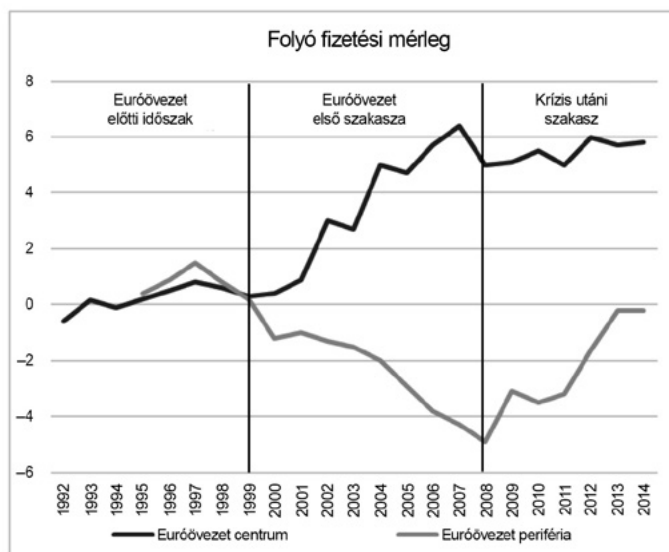


Megjegyzés: Az egységnyi munkaerőköltség (ULC) alapján számítva

9. ábra

Reálszármazékos árfolyamok alakulása (az euróövezethez viszonyítva)

Forrás: Európai Bizottság



10. ábra

Folyó fizetési mérleg

Forrás: Európai Bizottság

A 2008 őszen kitört pénzügyi krízis során e helyzet nem maradhatott fenn.¹⁶⁷ A növekvő bizonytalanságok nyomán a kockázati felárak a sebezhető helyzetbe került tagállamokban jelentősen megnöttek. A versenyképességi veszteségek, a bankrendszerért veszteségek, továbbá egyes államok esetében – utóbbtól sem függetlenül¹⁶⁸ – kialakuló állam- (szuverén) adósságválság az átfogó pénzügyi és gazdasági krízis alapvető tényezői voltak 2008-tól. Mindezek egyúttal a *GMU 1.0 konstrukció hiányosságainak* kifejezői.

7.3. Középpontban a külső egyensúlytalanság¹⁶⁹

Az igazán problematikusnak tekintett tagállamok (Portugália, Olaszország, Görögország és Spanyolország) egyensúlyi helyzetének meggyengülése alapvetően az államháztartás túlköltekezése és az így okozott túlkereslet révén ragadható meg. Valójában ennél összetettebb strukturális okok állnak az eurózána adósságválsága mögött. A japán államadósság 2014 óta nagyságrendileg a GDP 250%-a körül mozog.¹⁷⁰ Messze felülmúlja az európai adósságszinteket, mégsem küzd az állam adósságválsággal. A felhalmozott államadósság hazai megtakarításokból finanszírozható. A problémát alapvetően az euróövezeten belül, a tagállamok között fennálló jövedelemáramlási egyensúlytalanság okozza, amely a fizetési mérleg különböző tételein¹⁷¹ keresztül jelenik meg. A rögzített árfolyamként értelmezhető közös valuta monetáris környezetében a válságot megelőzően a kockázati prémium konvergenciája sajátos kamatkörnyezetet teremtett. (Lásd az előző alpontot.) A feltételek között kontraszselekcio érvényesült: a magasabb kockázattal rendelkező tagállamokat hitelfelvételre ösztönözte a kormányzati és a magánszektor tekintetében egyaránt. E hitelexpanzió viszont olyan összetételű keresletet gerjesztett, amely többlettermelékenység nélküli bérnövelő hatással járt, rontva a versenyképességet.

A válság gyökerét nem egyszerűen az államháztartás eladósodása, hanem az euróövezeti tagállamok egymással szemben fennálló tartós jövedelemáramlási egyensúlytalansága a folyó fizetési mérleg tételein keresztül képezi. A beáramló hitelek egyes országok esetében lehetővé tették a folyó fizetési mérleg tartós egyensúlytalanságát, ami végül a fejletlenebb tagállamok jelentős külső eladósodásához vezetett. Ez a helyzet pedig a tagállami költségvetések fenntarthatóságának eltérései révén a fiskális unió lehetőségére is hatást gyakorol.

¹⁶⁷ A legutóbbi pénzügyi és gazdasági válság részletes elemzéséről lásd: HALMAI 2014.

¹⁶⁸ Írország esetében például a 2009–2011. évi bankmentési műveletek önmagukban az államadósság GDP-hez viszonyított arányának 42%-os növekedéséhez vezettek.

¹⁶⁹ Az alábbiakban KUTASI 2017 tanulmányára támaszkodtunk.

¹⁷⁰ IMF World Economic Outlook 2018.

¹⁷¹ A nemzetközi fizetési mérleg valamely nemzetgazdaság külfölddel kapcsolatos tranzakcióihoz kapcsolódó pénzáramlásait tartalmazza könyvelési nyilvántartás formájában. A hagyományos értelmezés szerint a *folyó fizetési mérleg* a reálgazdasági tranzakciókat (áru- és szolgáltatásexport és -import), a tőkebefektetések tulajdonlásához és a munkavállaláshoz kapcsolódó jövedelmeket, valamint a viszonzatlan folyó átutalásokat (nemzetközi segélyek, támogatások) foglalja magába. Az adott országhoz kapcsolódó nemzetközi tőke-, hitel- és pénzmozgásokat a *tőkemérleg* tartalmazza. A teljes fizetési mérlegben e két fő tényező szükségképpen kiegyenlíti egymást. 1993-tól a Nemzetközi Valutaalap (IMF) kezdeményezésére megváltozott, bonyolultabbá vált a nemzetközi fizetési mérleg szerkezete. E tanulmányban a nemzetközi fizetési mérleg *egyszerűbb* szerkezete szerepel.

Az elsődleges probléma a *külső egyensúlytalanság*. Annak csak egyik lehetséges tünete az állam eladósodottsága. A külső egyensúlytalanság adja meg igazán annak magyarázatát, hogy miből ered a fejletlenebb eurővezeti tagok folyamatos és tartós, az Európai Uniót destabilizáló strukturális problémája. Alessandrini és munkatársai szerint¹⁷² az eurózóna válsága nem csupán adósságválság, hanem külső egyensúlytalansági probléma. Az úgynevezett Feldstein–Horioka-rejtély¹⁷³ szerint a nyitott gazdaságok korlátlanul hozzáférnek a világ tőkepiacaihoz, így a hazai beruházások egyáltalán nem függenek a hazai megtakarításoktól. Ugyanakkor e hozzáférés mértékét a szuverén adós (állam) kockázati prémiuma és a nemzetközi befektetők kockázatvállalása is lényegesen befolyásolja.

További „rejtély”: miért válik évtizedes távlatban tartóssá a külső egyensúlytalanság, továbbá miért gazdasági válságnak kell helyreállítania a versenyképességi aszimmetriákat. Azaz miért nem érvényesül bármely fő közgazdasági elmélet által vallott folyó fizetési mérleg mechanizmus? Rugalmas árfolyamról az eurózónán belül nyilvánvalóan nem beszélhetünk. Az a folyó fizetési mérleg deficitje esetén a hazai valuta keresletének csökkenését eredményezné. Annak következtében leértékelődne a hazai valuta, következésképpen versenyképesebbé válna az export, majd javulna a külső egyensúly. Ám a deficittel küzdő ország devizataralékai csökkenésétől sem várható egyensúlyjavulás. Ez utóbbi is elvileg leértékelődéshez vagy csökkenő importfogyasztáshoz vezethetne. Ugyanakkor az egységes valutaövezetben önálló tagállami valuta hiányában értelmezhetetlen a tagállami devizataralék fogalma. De a túlfogyasztás következtében az érintett tagállamból kiáramló euró sem okoz árcsökkenést és így versenyképesség-javulást a deficitese országok esetében. A túlzott importfogyasztás végül a reálalkalmazkodás mechanizmusa révén az érintett gazdaság visszaeséséhez vezetett. Ám e kiigazodás is csak a globális likviditásbőség eltűnésével, azaz a Feldstein–Horioka-hatás megszűnésével következett be, nem pedig az eurózónán belüli túlkínálat kialakulása miatt.

A tartós egyensúlytalanságot „perverz” bérhatással lehet megmagyarázni, amely a *likviditásbőségből fakadó külső kölcsöntőke-beáramlásra* épül.¹⁷⁴ Ez alapján a külföldről beáramló hitelpénz felhajtja a keresletet a külfölddel nem versengő hazai szolgáltatások és az import iránt, ami a hazai szolgáltatások bérszínvonalát termelékenységjavulás nélkül is megemeli. Utóbbi pedig – szintén függetlenül a termelékenység alakulásától – az exportágazatok bérszínvonalát növelheti. Rögzített (leértékelhetetlen) valutaárfolyam-viszonyok között ez a reálköltségek emelkedéséhez, következésképpen versenyképesség-romláshoz vezet mind az exportpiacokon, mind az importtal szemben a hazai piacon. Az egységes valutaövezet rögzített belső árfolyamrendszerén keresztül jelentkező reálfelértékelődés e körülmények között a külső egyensúlyt romboló hatást fejthet ki. Amíg nem történik meg az úgynevezett *belső leértékelés* (nominális jövedelem- és bércsökkentés), addig tartósan fennmarad a folyó fizetési mérleg – esetleg növekvő – hiánya.

Többé-kevésbé mérhető az összefüggés a folyó fizetési mérleg és a nemzetközi ár-és bérköltségeket összehasonlíthatóvá tevő reálárfolyamok között. A folyó fizetési mérleg egyenlegének alakulását természetesen számos további tényező befolyásolja.

¹⁷² ALESSANDRINI et al. 2012.

¹⁷³ FELDSTEIN–HORIOKA 1980.

¹⁷⁴ Fordított Balassa–Samuelson-hatás. Lásd: JAKAB–KOVÁCS 2000, 144.

A külső egyensúlytalanság szembevetendő az egyes euróövezeti tagok 2009 előtti folyó-fizetésimérleg-egyenlegeinek, másrészt a német folyófizetésimérleg-egyenleg partnerországokkal szembeni bontásának áttekintésekor. A német gazdaság az euró bevezetése utáni időszakban szinte mindvégig a folyó fizetési mérleg többletével rendelkezett. A kevésbé fejlett mediterrán és kelet-európai tagállamoknak pedig egészen a legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízisig folyófizetésimérleg-hiányuk volt Németországgal szemben is. A cserearány-mutató, továbbá a fogyasztói és termelői ár, valamint munkabérialapú reáleffektív árfolyam adatok alapján egyértelműen kirajzolódik: míg a német ár- és bérversenyképesség javult, az eurózona perifériáján drágulás és a külkereskedelmi mérleg egyensúlyának a romlása volt a jelzett időszakban megfigyelhető.¹⁷⁵

Az egységes valuta (egyben a rögzített árfolyam) övezetében a fent vázolt folyamat következtében a kevésbé fejlett tagállamok felértékelődő reálbérei és termékei a folyó fizetési mérleg hiányát növelték. A nemzetközi hitelpiacok a tökemérlegen keresztül éveken keresztül képesek voltak ennek a hiánynak a finanszírozását fenntartani. Az egyensúlyt helyreállító klasszikus (árfolyamalapú) mechanizmusok e körülmények között nem működnek. A hitelcsatorna azonban egyszerre finanszírozta az egyensúlytalanságot, és halmozza a kockázatokat. A növekvő hitelkamat-kiadások egyre inkább megterhelik a folyó fizetési mérleget. A romló egyensúly korlátozza a belső felhasználás azon belül az import lehetőségeit. Egy-egy nemzetközi pénzpiaci válság pedig akár hirtelen és váratlanul megtöbbszörözheti a kockázati prémiumot, azaz a külföldi hitelre fizetendő kamatkiadásokat. Ennek eredményeképpen a kamatkiadások akár a GDP 15–20%-ára is ugorhatnak, közvetlen dekonjunkturális sokkot és esetleg fizetéseképtelenséget is okozva. Mindez a drasztikus átrendeződés a jövedelemfelhasználásban nem fordulhatna elő a vissza nem térítendő fiskális transzferek esetében, megfelelő koordinációs szabályok mellett. Lássuk tehát, hogy az eurózona a jelenlegi állapotában milyen összetételű fiskális kockázatokat integrálna!

7.4. Fiskális unió mint aszimmetrikus kockázatközösség¹⁷⁶

A fiskális egyensúlytalanság kérdése a költségvetési fenntarthatóság elmélete felől közelíthető meg. A válság felerősítette a fiskális unió létrehozásának igényét.¹⁷⁷ A fenntarthatósági mutatók definícióját a szakirodalom a költségvetési korlát modelljéből vezeti le. A további eladósodás lehetősége a gazdasági növekedéstől, az adók és kiadások szintjétől, a piaci kamatoktól és a múltban addig felhalmozott adósságszinttől függ.

Az euróövezet tagjainak többsége esetében a fiskális fegyelem iránti elkötelezettség – mint láthattuk – csak az eurócsatlakozásig tartott. A 2000-es évek kezdetén a legtöbb euróövezeti és EU-tagország prociklikus (azaz a konjunkturális ingadozást erősítő) fiskális politikát folytatott. Az pedig már a válságot megelőzően is jelentősen rontotta a fenntarthatósági mutatókat. Miután a válság lerontotta a növekedési rátákat, és megemelte a hitelkamatokat, természetesen romlottak az alapvető fiskális fenntarthatósági mutatók. Azonban 2012–2014 között mindössze néhány EU-tagállam állította vissza az államadósság hosszú

¹⁷⁵ Lásd: EU AMECO-adatbázis.

¹⁷⁶ Az alábbiakban KUTASI 2017 művére támaszkodtunk.

¹⁷⁷ A fenntarthatóság széles irodalmi háttérét BARRO 2008; BUITER–GRAFE 2002; BARNHILL–KOPITS 2003 és BLANCHARD 1990 művei foglalják össze.

távú fenntarthatóságát. A nemzetközi pénzügyi válság hatására ártértékelődtek az országkockázati prémiumok. Mindezek következtében az államkötvények kamatai az euróövezeti tagállamok közötti korábbi konvergencia után jelentős mértékű divergenciába váltottak át. Amennyiben ebben az államháztartási környezetben hoznák létre a fiskális uniót, az euróövezeten belüli országcsoport esetében is jelentős erkölcsi kockázattal jellemezhető közösség jönne létre.

Az elsődleges költségvetési egyenleg és a fenntarthatósági mutatók alakulása alapján a következők állapíthatók meg:

- Az euróövezeten belül egyrészt kifejezetten fegyelmezett, tartósan elsődleges többlettel¹⁷⁸ bíró tagállamok (Ausztria, Németország, Belgium, Hollandia, Észtország, Finnország, Luxemburg) találhatók, amelyeknek a fenntarthatósági mutatói általában megközelítik/eléri a hosszú távú finanszírozhatóságot jelző tartományt. Ám a többi tagállam alapvetően minimális elsődleges többlettel (Olaszország) vagy inkább elsődleges deficittel működik, következésképpen fiskális fenntarthatósági kockázatot gerjeszt a monetáris unióban.
- A fiskális fenntarthatóságra csak az euró bevezetése ösztönözte az országokat, a folyamatos tagság már sokkal kevésbé.
- A tagországok többségében prociklikus fiskális politika volt jellemző a 2000-es években, amely nem támogatta a későbbi fiskális fenntarthatóságot.
- 2009 és 2011 időszakában a negatív növekedés és a növekvő kockázati kamatprémium átmenetileg jelentősen rontotta a fenntarthatósági mutatókat. 2012 és 2014 között kevesen tettek eredményes korrekciókat.
- A válság felfedte: az euróövezet kezdeti kamatkonvergenciájának oka a globális tőkepiacok időszakos túlzott likviditása volt, illetve a hitelminősítők rossz kockázatbecslése.

Mindezek alapján tehát megállapíthatjuk, hogy *az eltérő fiskális fenntarthatósági képesség a fiskális unió esetén aszimmetrikus kockázati közösséget jelentene*. A fenntarthatósági divergencia a jövőbeni fiskális unió esetében erkölcsi kockázatot jelez előre. Ez pedig szigorúan gazdasági értelemben elriasztó lehet a fenntarthatóbb államháztartással bíró országok számára, érdektelenné téve őket a fiskális unió iránt.

A folyó fizetési mérleg egyensúlytalansága – mint már szerepelt – két csatornán keresztül érvényesült: az állami deficit és a magánszektor nemzetközi eladósodása révén. Hogyan jön létre tagállami túlkéréslet a gazdasági és monetáris unió rendszerében? Annak meghatározó tényezői a tagállami költségvetési politika deficit iránti hajlama, az adóverseny és a jóléti populizmus. E tényezőket kellene a fiskális uniónak valahogyan kezelnie. Ezt egyrészt koordinált szabályrendszer, például az adóunió formájában erősen harmonizált adórendszer révén vagy az állami szociális alapok föderális kezelésével, illetve a jövedelempolitika harmonizációjával lehet előmozdítani. A fogyasztói adók szabályozásában megtörtént a koordináció, ugyanakkor az uniós társaságiadóalap-számítás koordinációjának ügye nehezen halad előre. Továbbá kérdéses, hogy a tagállamok legfőbb jövedelmi eszközének

¹⁷⁸ Elsődleges költségvetési többlet (*primary budget surplus*) a kamatkidadások és kamatbevételek nélkül számított egyenleg, pozitív előjel esetén.

számító társadalombiztosítási és jövedelempolitikai területen mekkora politikai realitása lehet a szabályok harmonizációjának vagy az intézmények egységesítésének.

Másrészt az EU a kockázatközösség-jelleget erősítheti *euróövezeti kötvények* kibocsátásával. E kötvények – legalább részben – egyesítenék az euróövezeti tagállamok adósságállományát. E kötvények révén egyes országok adósságszolgálatainak finanszírozása részben más tagállamokra hárulna. Mindez jelentős erkölcsi kockázatot hordoz. Különösen, ha egyes tagállamok a fiskális kockázatközösséget egyfajta végső hitelezőnek tekintenék. Ugyanakkor a fiskális unió ilyen konstrukciója valóságos lehetőséget jelentene a csődből történő kimentésre. (Hasonló hatású uniós szintű intézményi lépések az EKB kötvényvásárlási programja vagy az Európai Stabilitási Mechanizmus alkalmazása révén már történtek. Ám azok nem jelentik a kimentés tilalma szerződéses elvének megszüntetését.)

A hitelpiaci csatorna teszi lehetővé a magánszektor számára a bérfelhajtó túlzott keresletet és a külső egyensúlytalanságot növelő importigény bővülését. Amennyiben egyes tagállamok tartósan folyófizetésimérleg-többletet, míg mások deficitet halmoznak fel, a többletet felhalmozó országok előbb-utóbb megtakarításaikból finanszírozzák a deficitese országokat a hitelcsatornán keresztül. Míg a „teljes” fiskális unió újraelosztása vissza nem térítendő támogatás volna, addig a hitelcsatornában előre kódolt a növekedési és felzárkózási probléma. A visszafizetés nem halasztható a végtelenségig. Így vagy a belső kereslet korlátozása s a hitelek visszafizetése történik, vagy adósságválság alakulhat ki az euróövezetben.

A többszintű kormányzás kiterjedhet a hitelpiac ellenőrzésére is. Ez a folyamat szintén beindult. Kezdetben a pénzügyi integráció piaci, szabályozási és ágazati folyamatain keresztül, majd a bankunió keretében megvalósuló koordinált, közös bankfelügyeleti rendszer (felügyeleti unió) létrehozásával. Tovább lépési lehetőség a kockázatközösség megvalósítása, az egységes betétbiztosítási alap elindítása.

A koordinált jövedelempolitika és az országgkockázatokat egymáshoz közelítő fiskális szabályozás a hitelpiac konvergenciájához erősen kapcsolódna. Ám azok mérsékelt politikai realitása miatt nem várható rövid távon az integráció ilyen irányú mélyülése. Aláhúzást igényel: az egységes piac és az egységes valuta lehetetlenné teszi a közvetlen beavatkozást a magánszektor külföldi eladósodásának és az importigény alakulásának folyamatába. A pénzügyi konvergencia vegyes képet mutat a tagállami pénzügyi piacok mérete, koncentráltsága, vállalat-összetétele, finanszírozási struktúrája tekintetében.¹⁷⁹

Az eddig lezajlott intézményi folyamatok bizakodásra és kétségekre egyaránt alapot nyújthatnak a fiskális unió realitása tekintetében. A fiskális unióhoz szükséges egyes intézmények és mechanizmusok részben kialakultak. A gazdasági válságok rákényszerítették a megszorult országokat, hogy egyes centralizációs/föderalizációs kérdésekben engedjenek. Ugyanakkor a fegyelmezett költségvetéssel és folyófizetésimérleg-többlettel rendelkező országok nem csak az integráció föderális irányba történő mélyítésének lehetőségét látják a folyamatokban. Annak veszélyét is mérlegelik, hogy a fiskális unió potyautas magatartáshoz vezetne a már túlzottan eladósodott országok részéről. Ahogyan az európai integráció kezdetétől nagyon erősen determinálta az integráció mélyülését és bővülését a politikai szempontú akarat, nagy valószínűséggel a fiskális unió realitását is elsősorban a politikai elkötelezettség fogja meghatározni.

¹⁷⁹ Lásd: HAAN–OOSTERLOO–SCHOENMAKER 2012.

7.5. Európai gazdasági kormányzás felé

Az európai integráció (illetve azon belül a gazdaság integráció) mélyülésével jelentős intézményi átalakulás valósult meg.

Az 1990-es évek elejéig a Gazdasági és Monetáris Unió megteremtéséről hozott döntést megelőzően a gazdasági integrációról folyó viták jellemzően politikákról, nem pedig módszerekről folytak. Ennek az időszaknak a fő jellemzői az alábbiak voltak:

- valamennyi tagország részt vett *valamennyi* (korlátozott) *közös politikában*;
- az *átruházási modell* dominált, viszonylag egyszerű intézményi konstrukció érvényesült;
- elsődleges közösségi funkció a *szabályalkotás*, nem pedig a szakpolitikai (gazdaság-politikai) döntések meghozatala volt.

A közösségi modell (illetve módszer) kiépítése és megszilárdítása lehetővé tette a közösségi kompetenciák kiszélesítését, az integráció mélyítését.

E folyamat kiemelkedő lépése volt az *egységes piac* kiépítésének programja. Az egységes piac koncepciója világos elveken alapult, ám megvalósítása és alkalmazása az eredetileg feltételezettnél nehezebbnek bizonyult. Egyrészt az egyes tagországokban (például a pénzügyi szolgáltatások tekintetében) meglehetősen eltérők a megközelítési módok és a szabályozási kultúrák. Másrészt esetenként lényeges különbségek mutatkoznak az egyes országok meghatározó érdekcsoportjainak preferenciái között. Végetetül Brüsszel több tekintetben bűnbakká, a jól szervezett lobbik támadásainak súlypontjává vált, ami gyengítette a közösségi szint legitimációját. Az átfogó szabályalkotást, a folyamatos szabályozást és a tagországok közösségi felügyeletét tartalmazó rendszer megvalósítása feszültségeket eredményezett.

A gazdasági integráció intézményi feltételeit tekintve is *lényeges változást hozott a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) kiépítésének folyamata*. Annak fő sajátosságai:

- „*Változó geometria*”. Szemben a Maastricht előtti unitárius szerkezettel, amelyben valamennyi tagországra azonos szabályok vonatkoztak, a GMU rendszerében lehetséges a többsebességű integráció; a konvergenciakritériumokat nem teljesítő tagországok tartósan kimaradnak az euróövezetből, ugyanakkor a kimaradási (*opt-out*) klauzula révén egyes tagállamok önállóan dönthetnek az egységes valutához történő csatlakozásról; az EU kibővülése után az eltérések a tagországok szélesebb körét érintik.¹⁸⁰
- *Különbféle kormányzási modellek, bonyolult intézményi feltételek*. A monetáris politika felelősségét a Maastrichti Szerződés az Európai Központi Bankra (EKB) ruházta, a fiskális politika – az uniós szinten meghatározott szabályok követésének – 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

¹⁸⁰ E lehetőségeket tovább szélesíti a megerősített együttműködés (*enhanced cooperation*) intézménye, amely a tagállamok szűkebb körének módot nyújt valamely területen az általánosnál szorosabb együttműködésre.

eltávolodást jelent a közösségi modell alapkonstrukciójától, mivel nagy politikai felelősséggel ruházták fel e Bizottságtól független intézményt.

- *Diszkrecionális döntések.* Míg az egységes piac konstrukciójában az Unió fő funkciója a szabályalkotás, s a diszkrecionális (mérlegelést igénylő egyedi) döntéseket a tagállamok 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 felügyeletét igényli.

A gazdasági integráció fejlődésével jelentősen változott annak intézményi jellege. Az uniós szabályalkotás egyre újabb területekre terjedt ki, s egyre inkább átfogóvá vált. Egyidejűleg a szabályalkotáson túl szükségessé vált a diszkrecionális döntésekre is kiterjedő folyamatos szabályozás, továbbá a tagországi politikák felügyeletének kiépítése. E szélesebb, az eredeti, korlátozott szabályalkotást jóval meghaladó tevékenység a *gazdasági kormányzás (economic governance)* fogalmával jellemezhető.

A gazdasági kormányzás *intézményi konstrukciói* tekintetében az alábbiak igényelnek kiemelés.

Wallace¹⁸¹ szerint az európai politikák kialakításának fő módszerei: a közösségi módszer; a szabályozási módszer; intenzív kormányzatok feletti módszer; a többszintű kormányzás (*multi-level governance*) módszere; illetve a politikák koordinációján és benchmarkingen alapuló módszer. Wallace tipológiája összekapcsolható Scharpf csoportosításával.¹⁸² Az idézett megközelítések szerint fontos gazdaságpolitikai területek, illetve a jóléti politikák kialakítása megmaradt a tagállamok hatáskörében. Az EU oldaláról a politikák formálása koordináció, illetve benchmarking, azaz „lágymódszerek”¹⁸³ révén lehetséges.

A gazdasági kormányzás alapvető intézményi konstrukcióit az Európai Unió keretei között az alábbiakban Sapir és munkatársai¹⁸⁴ tipológiájának felhasználásával jellemezzük. E konstrukciók az alábbiak:

- *Hatáskör-átruházás az EU-ra.* Egyes politikák teljes mértékben az EU-hoz tartoznak, azaz a döntés és a működtetés az Unió szintjén történik. (Kizárólagos, illetve megosztott kompetenciák.)
- *Kötelezettségvállalás.* Egyes politikák esetében a végső felelősség a tagországoké, ám azok kötelező megállapodást írtak alá, az EU ellenőrzi az adott tagországi politika gyakorlását, végül a tagországot szankciók sújtják, ha nem teljesíti a szabályokat.
- *Koordináció.* Egyrészt a makrogazdasági politika, másrészt egyes, a tagországok szintjén működtetett szektorális politikák – sokáig a viszonylag korlátozott – EU-koordinációs eljárás tárgyát képezik. E területeken – eltérően a kötelezettségvállalás esetétől – nincs végrehajtandó megállapodás. Az alkalmazott módszerek – multilaterális felügyelet, párbeszéd, benchmarking stb. – jelentősen befolyásolhatják a politikai döntéseket.

¹⁸¹ WALLACE 2000.

¹⁸² SCHARPF 1996.

¹⁸³ SCHOUT 2001.

¹⁸⁴ SAPIR et al. 2004.

- *Autonómia*. Számos szakpolitikában a tagállamok autonóm módon döntenek, azokat autonóm módon alkalmazzák. Mindez több tekintetben politikai versenynek is tekinthető (például az adópolitika területén).

A fentiek nagy fokú leegyszerűsítést tartalmaznak. Például a *koordináció* nagyon eltérő eseteket jelenthet:

- explicit irányelvek alapján multilaterális felügyelet alatt (pl. átfogó gazdaságpolitikai iránymutatás – *Broad Economic Policy Guideline*);
- kollektív szabályozás alapján, minősített többség révén elért megállapodás által (belső piaci szabályozás);
- permanens, informális párbeszéd magas szinten (például az euróövezet országai között);
- kölcsönös információk és vizsgálatok alapján (a nyílt, másként nyitott koordináció – OMC – révén).

A politikák *alkalmazása* pedig általában az Unió és a tagállamok hatóságai közötti koordináción nyugszik. Az EU-intézmények, azok apparátusa a tagállamok adminisztratív apparátusára támaszkodnak az implementáció során.

Az Európai Unió a gazdasági kormányzás területén igen *változatos funkciókat* teljesít: szabályalkotó, politikaalkotó, szabályozó vagy előmozdító szerepet tölthet be.

E rendszerben azonos uniós intézményi struktúra igen eltérő szerepeket játszhat. 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 unió rendszerében – az integráció alacsonyabb lépcsőfokaihoz képest – megkerülhetetlenné válik a *makrogazdasági politikák koordinációja*. A mikrogazdasági integráció alapján egységesülő rendszer e lépcsőfoka – amely már az *egységes valutát* is magában foglalja – már nem viselheti el az egymástól lényegesen eltérő nemzeti gazdaságpolitikákat. Azok koordinációjának igénye a gazdasági unió definitív feltétele. A gazdasági unió *per definitionem* monetáris unió.

A *monetáris unió* a tagországok szuverenitását elsősorban a következőkben érinti:

- *az önálló nemzeti valuta és monetáris politika feladása* (átadása a tagállamoktól az Európai Központi Bankhoz) a szuverenitás rendkívül fontos elemeinek önkorlátozása, amelynek alapját a monetáris integrációból származó jelentős mikro- és makrogazdasági előnyök képezik (a piaci transzparencia növekedése, az árfolyamkockázat és az átváltási költségek kiiktatása, mindezek miatt a hatékonyság növekedése, a rendszer dezinflációs hatása, a likviditás bővítése, a külső sokkok csökkentése mint további makrogazdasági előnyök, s a mindezekből lehetséges tovaggyűrűzések);
- ugyanakkor *a fiskális politika tagállami hatáskörben maradt, ám uniós szabályozás* (túlzottdeficit-eljárás, Stabilitási és Növekedési Egyezmény stb.) *tárgya is* (szabályalapú nemzeti fiskális politikák), mert a monetáris integráció után egy-egy tagország költségvetési politikájának következményei kihatnak a többi tagállamra is, paradox módon – összefüggésben az eddigi szabályozás hatástalanságával – a fiskális politika területén fennmaradt szuverenitás eredménye a *szuverén adósságválság* kialakulása egyes tagállamokban;

- a *gazdaságpolitika területén* a tagállamok eddig jóval kevésbé voltak hajlandók szuverenitásuk korlátozására, mint – az euróövezeten belül – a monetáris politika területén (a gazdaság-, illetve foglalkoztatáspolitikák összehangolása a Lisszaboni Szerződés szerint külön hatásköri kategóriát képez, amely a tagállamok közötti együttműködésen, közös iránymutatások megalkotásán és nemzeti érvényesítésén alapul);
- „*kétébességes*” *konstrukció*, ahol az euróövezet tagállamai, illetve az „eltéréssel rendelkező” tagállamok hatáskörátadása lényegileg eltérő, az Eurócsoport (Euro-group) országai esetében a monetáris politika a lehető legszorosabb keretben, kizárólagos uniós hatáskörben működik, ugyanakkor az Eurócsoport az euróövezet egészére jogalkotási lehetőséghez is jutott (pontosabban a Tanácsban ez esetben csak az euróövezeti tagállamokat képviselő miniszterek szavazhatnak);
- a *megegyezett együttműködés intézménye* pedig lehetőséget nyújt a tagállamok csoportjának valamely területen a szorosabb integrációra.

A legutóbbi *penzügyi és gazdasági válság* meggyőzően bizonyította a tagállamok nagy fokú egymásrautaltságát. Az egész Európai Unióban, de különösképpen az egységes monetáris politikát folytató euróövezetben alapvető követelmény, hogy az egyes tagállamok felelős gazdaságpolitikát, azon belül költségvetési politikát folytassanak, ne fenyegetessék a rendszer stabilitását.

Az euróövezet országainak szorosabb kölcsönös függősége és az egységes valutát használó tagállamok közötti továbbgyűrűző hatások lehetősége a költségvetési eljárások és gazdaságpolitikák fokozottabb összehangolását és erősebb felügyeletét igényli az euróövezet valamennyi tagállamában. A válság kettős tanulsággal szolgált: a nem megfelelő nemzeti költségvetési és gazdaságpolitika, pénzügyi felügyelet súlyos gazdasági és társadalmi nehézségeket okozhat; másfelől az euróövezet sem védett a nagy horderejű és destabilizáló hatású gazdasági és pénzügyi sokkok veszélyével szemben.

Egyrészt jelentős, *rövid távú válságkezelést* célzó intézkedések történtek. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az *állandó Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM)* váltott fel.¹⁸⁵ A Nemzetközi Valutaalappal szoros együttműködésben kidolgozott támogatási intézkedések feltétele a szigorú költségvetési konszolidáció és reformok megvalósítása.

Ugyanakkor egyidejűleg jelentős *átfogó (rendszerszintű) reformok igénye és lehetősége* teremtdőtt meg. Célként fogalmazódott meg a Gazdasági és Monetáris Unió új, „teljes” modellje (az úgynevezett GMU 2) kiépítésének az igénye.¹⁸⁶

Mindezek rendkívül jelentős változásokat jelentenek. A gazdasági kormányzás mechanizmusai, intézkedései jelentős részben az euróövezetre, annak tagállamaira irányulnak. Ugyanakkor a *konstrukció többsebességes: a legszorosabb integráció (s egyben a legnagyobb mértékű hatáskör-átruházás) a magövezetben* valósulhat meg. Az abban részt nem vevő tagállamok alacsonyabb integrációs fokozatban kapcsolódnak, s egyidejűleg esetükben a kompetenciaátruházás is mérsékeltebb.

¹⁸⁵ A jelzett intézkedések szükségessége a krízis természetére figyelemmel aligha vitatható. Ám azok egyúttal bizonyos mértékig intézményesítették a kimentés, a *bailout* korábban kizárt lehetőségét. Számos kritika fogalmazódott meg továbbá az EKB által folytatott mennyiségi ösztönzést illetően.

¹⁸⁶ Arról lásd részletesen a 9.2. alfejezetet.

Ugyanakkor a kormányközi megállapodásokon s a tagállamok önkéntes részvételén alapuló konstrukciók korlátai szembetűnők.¹⁸⁷ A tartós konstrukciók az *EU jogrend-szerében* 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. A szolidaritás erősítését 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 euróvezeti tagállamok gazdasági konvergencia- és szabályozási harmonizáció terén történő jelentős előrehaladását teszik szükségessé.

Mindezek a szuverenitásátruházás 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.

8. Többsebességű Európa? Differenciált integráció versus átfogó reform

Az egykori Római Szerződés aláírásának 60. évfordulója 2017 márciusában egyúttal alkalmat nyújtott az európai integráció soron lévő feladatai és jövőbeni működési módja áttekintésére. Alapvető kérdések átgondolása volt megkerülhetetlen: A brexit után milyen változások előtt áll Európa a következő évtizedben? Az új technológiák társadalmat és munkahelyeket érintő hatásától kezdve egészen a globalizációval kapcsolatos kétségekig, a biztonsági aggályokig és a populizmus térnyeréséig. Nem meglepő módon az Európai Bizottság *Fehér könyvet* adott ki Európa jövőjéről.¹⁸⁸ Abban *öt forgatókönyvet* vázolt fel. Azok megmutathatják: milyen lehet az Európai Unió 2025-ben. Annak függvényében milyen döntések születnek az integráció jövőjét illető alapvető kérdésekben. (Az egyes forgatókönyveket a 4. táblázat foglalja össze.)

¹⁸⁷ Például az európai szemeszter nagymértékben megerősítette a gazdaságpolitikai koordinációt; a számos csomag, paktum, eljárás és jelentéstételi követelmény azonban elhomályosította annak logikáját és aláásta eredményességét.

¹⁸⁸ EC 2017a.

4. táblázat
Az öt forgatókönyv áttekintése szakpolitikai területenként

	Megy minden tovább	Csak az egységes piac	Aki többet akar, többet tesz	Kevesebbet hatékonyabban	Sokkal többet együtt
<i>Egységes piac és kereskedelem</i>	Az egységes piac – az energetikai és digitális ágazatokat is beleértve – megerősödik; a 27 tagú EU progresszív kereskedelmi megállapodásokra törekszik.	Az egységes áru- és tőkepiacot megerősítik; az előirások továbbra is elérnek egymástól; az emberek és a szolgáltatások szabad mozgása nem garantált teljes mértékben.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, az egységes piac megerősödik és a 27 tagú EU progresszív kereskedelmi megállapodásokra törekszik.	A közös előirások a minimumra korlátozódnak, az uniós szinten szabályozott területeken azonban a jogervényesítés megerősödik; a kereskedelemmel kizárólag uniós szinten foglalkoznak.	Az egységes piac a szabályok összehangolása, az előirások közelítése és a jogervényesítés fokozása révén megerősödik; a kereskedelemmel kizárólag uniós szinten foglalkoznak.
<i>Gazdasági és Monetáris Unió</i>	Fokozatosan javul az euróövezet működése.	Az euróövezeten belüli együttműködés korlátozott.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik az együttműködést például az adózás és a szociális normák terén.	Lépéseket tesznek az euróövezet megszilárdítása és stabilításának biztosítása érdekében; a 27 tagú EU kevesebbet tesz a foglalkoztatási és szociálpolitika egyes részein.	Az öt elnök 2015. júniusi jelentésben foglalt elképzelés szerint megvalósul a gazdasági, pénzügyi és költségvetési unió.
<i>Schengen, migráció és biztonság</i>	Egyre jobban fókuszódik a külső határok igazgatása terén folytatott együttműködés; haladás a közös menekültügyi rendszer felé; jobb együttműködés biztonsági kérdésekben.	Nincs egységes migrációs politika vagy menekültügyi politika; a biztonságra vonatkozó szorosabb koordinációt kétoldaltan folytatják; a belső határellenőrzés szisztematikusabb.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik az együttműködést például biztonsági és igazságügyi kérdésekben.	A határigazgatás, a menekültügyi politika és a terrorizmus elleni küzdelem terén szisztematikus az együttműködés.	Mint a <i>Kevesebbet hatékonyabban</i> forgatókönyvben; a határigazgatás, a menekültügyi politika és a terrorizmus elleni küzdelem terén szisztematikus az együttműködés.
<i>Külpolitika és védelem</i>	A külpolitikai kérdésekben egyre gyakrabban képviselnek egységes álláspontot; szorosabb védelmi együttműködés.	Egyes külpolitikai kérdésekkel egyre inkább kétoldaltú keretek között foglalkoznak; a védelmi együttműködés a jelenlegi helyzethez képest nem változik.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, kivéve azon országok csoportját, amelyek elmélyítik a védelmi együttműködést, és a hangsúlyt a katonai koordinációra és a közös felszerelésre helyezik.	Az EU egységes álláspontot képvisel valamennyi külpolitikai kérdésben; európai védelmi unió jön létre.	Mint a <i>Kevesebbet hatékonyabban</i> forgatókönyvben, az EU egységes álláspontot képvisel valamennyi külpolitikai kérdésben; európai védelmi unió jön létre.
<i>Uniók költségvetés</i>	Részen korszerezített, a 27 tagú állam szintjén elfogadott reformprogram alapján.	Új hangsúlyok az egységes funkciók szükséges alapvető funkciók finanszírozása érdekében.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, néhány tagállam részére kiegészítő költségvetést biztosítanak azokra a területekre, amelyeknek többet kívánnak tenni.	Jelentősen átalakítva, hogy a 27 tagú EU szintjén elfogadott új prioritásokat szolgálja.	Jelentősen korszerezítve és növelve, saját forrásokból történő finanszírozással; az euróövezet költségvetési stabilizációs funkciója működik.
<i>Teljesítési képesség</i>	Az eredményközpontú cselekvési program konkrét eredményeket hoz; a döntéshozatal továbbra is túl összetett a megértéshez; a teljesítési képesség nem mindig áll összhangban az elvárásokkal.	A döntéshozatal valószínűleg könnyebben megérthető, ám a közös fellelési képesség korlátozott; a közös agyalokra gyakran kell kétoldaltú megoldásokat találni.	Mint a <i>Megy minden tovább</i> forgatókönyvben, a 27 tagú EU szintjén az eredményközpontú cselekvési program eredményeket hoz; egyes csoportok bizonyos területeken együtt többet választanak meg; a döntéshozatal összetettebbé válik.	A feladatok kiemelten kezelésére vagy feladására vonatkozó kezdeti megállapodás kívánna sokkal teljesebbé tenni a döntéshozatal megértése könyvebbé válhat; az EU gyorsabban és határozottabban cselekszik ott, ahol nagyobb a szerepe.	A döntéshozatal gyorsabb, és az eredményesítés határozottabban minden területen; elszámoltathatósági kérdések merülnek fel azok számára, akik úgy érzik, hogy az EU túl sok hataskört vett el a tagállamoktól.

Forrás: EC 2017a

A felvázolt forgatókönyvek közül az *első* (*Minden megy tovább*) az eddig elindított reformok folytatását tartalmazza, e folyamat minden korlátjával és ellentmondásával egyidejűleg. A *második* (*Csakis az egységes piac*), illetve a *negyedik* (*Kevesebbet hatékonyabban*) csak meghatározott, kiválasztott szakpolitikai területeken nyújt módot az integráció mélyítésére. Minden további területen az együttműködés mérséklődése, valójában a dezintegráció volna a jellemző. *Igazi előrelépést valójában a harmadik* (*Aki többet akar, többet tesz*), illetve az *ötödik* (*Sokkal többet együtt*) forgatókönyv ígérhet. A Bizottság pozíciójából is adódóan mindeddig leginkább a legutóbbit szorgalmazta. A *Sokkal többet együtt* forgatókönyvben a tagállamok minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg, és kiterjesztik a közös döntéshozatalt. A dokumentum azonban jelzi a veszélyt: e forgatókönyv esetében a tagországokban egyes társadalmi csoportok esetleg megkérdőjeleznék az integráció elmélyítését. Ezért – noha a dokumentum a felvázolt egyes scenáriók között nem foglal állást – nagyobb lehet a megvalósíthatósága az *Aki többet akar, többet tesz* forgatókönyvének. Ez utóbbi esetében a 27 tagú EU a mai módon halad tovább (azaz a *Minden megy tovább* forgatókönyv érvényesül). Ám az arra kész országok számára fennáll a lehetőség: meghatározott területeken (Gazdasági és Monetáris Unió, védelem, belső biztonság vagy szociális kérdések) további eredményeket érjenek el. Célirányos koalíciók jöhetnek létre a tagállamok között. Valójában a Gazdasági és Monetáris Unió fejlődésében az euró bevezetésétől fogva e változat működött. A differenciált integráció – azaz az integráció különböző szintjeit egyidejűleg magában foglaló rendszer – megvalósíthatóbb forgatókönyvnek tűnhet az egész Unió föderális irányú átalakításával szemben.¹⁸⁹

2017. március 6-án a nagy tagállamok (Németország, Franciaország, Olaszország és Spanyolország) versailles-i csúcstalálkozóján ugyanez a gondolat merült fel. François Hollande, akkor hivatalban lévő francia elnök differenciált együttműködéseknek nevezte a különböző kiterjedésű kooperációkat. A francia elnök szerint „néhány ország gyorsabban és messzebb haladhatna előre” olyan területeken, mint a védelmi politika, a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítése az eurózónában, az adóügyi és szociális harmonizáció. Nem a többiek kirekesztéséről lenne szó, vagy arról, hogy a többi állam ne fejezhethet ki ellenvéleményét. Angela Merkel német kancellár szerint is az európaiaknak venniük kell „a bátorságot elfogadni, hogy egyes országok gyorsabban haladnak, mint mások”, anélkül, hogy „a késedelmet szenvedettek előtt bezárnák” a lehetőségeket. Paolo Gentiloni akkori olasz miniszterelnök pedig az EU-n belüli különböző integrációs szintekről beszélt.

Mindezek a lehetőségek eddig sem voltak ismeretlenek. A szakirodalomban – mint az előzőekben azt részletesen tárgyaltuk – leginkább differenciált integrációnak nevezik azokat. (De eddig sem volt ismeretlen a „több sebesség” fogalma sem.)

A *Gazdasági és Monetáris Unió* rendszerében definíciószerűen lehetséges a *többsebességű integráció*. A konvergenciakritériumokat nem teljesítő tagállamok tartósan kimaradnak az euróövezetből, ugyanakkor a kimaradási (*opt-out*) klauzula révén az Egyesült Királyság és Dánia önállóan dönthettek az egységes valutához történő csatlakozásról.

A 2008 őszen kitört *pénzügyi és gazdasági válság* meggyőzően bizonyította a tagállamok nagy fokú egymásrautaltságát. Jelentős intézkedések történtek. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az *állandó Európai*

¹⁸⁹ Jean-Claude Juncker, a Bizottság akkori elnöke 2017 őszen egyértelművé tette: kívánatosnak az euróövezet kiterjesztését s az EU27 teljes szélességében megvalósuló reformprogramot, azaz az ötödikként jelzett forgatókönyvet tekintené.

Stabilitási Mechanizmus (ESM) váltott fel. A válságkezelést szolgáló intézkedéseken túl rendszerszintű reformok is megkezdődtek. Például 2011 tavaszán elfogadták az Euró Plusz Paktumot 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. Az érintett tagállamok eddig tabunak tekintett területeken (például bérek, nyugdíjak, egészségügyi és szociális ellátórendszerek reformja, a társasági adóalap harmonizációja stb.) is együttműködnek.

Mindezek rendkívül jelentős változásokat jelentenek. A *konstrukció többsebességű: a legszorosabb integráció (s egyben a legnagyobb mértékű hatáskör-átruházás) a magövezetben* valósulhat meg. Az abban részt nem vevő tagállamok alacsonyabb integrációs fokozatban kapcsolódnak. Ugyanakkor egyes tagállamokban soha nem látott mértékben erősödtek fel az *euroskeptikus* törekvésekkel jellemezhető politikai erők.

A nagy magországok nem meglepő módon vetik fel a differenciált integráció lehetőségét. A brexit után is 27, igen differenciált helyzettel s eltérő preferenciákkal jellemezhető tagállam alkotja az Uniót. A többsebességű konstrukció nem igényli az alapszerződések módosítását. A 27 tagú EU egységes marad, miközben azok a tagállamok, amelyek többet szeretnének, lehetőséget kapnak együttműködésük elmélyítésére. A polgárok uniós jogai között – attól függően, hogy a szorosabb együttműködést választó, vagy az abból kimaradó tagállamok polgáiról van-e szó – eltérések alakulhatnak ki. A szorosabb integrációból kimaradó tagállamok fenntartásokat fogalmazhatnak meg. Ugyanakkor azokban az országokban, amelyek többet szeretnének elérni, csökkenhet az elvárások és az eredmények közötti távolság.

Egyes elemzők szerint a már létező és elvileg átmenetinek gondolt két sebesség helyett néhány vezető fejében potenciálisan állandóan elkülönülő, „fallal elválasztott” kétszintű struktúra jelenik meg. Jean Asselborn luxemburgi külügyminiszter egyértelműen a szolidaritás és az alapértékek kérdésével hozta összefüggésbe a kétsebességű Európáról folyó diskurzust. „A szolidaritás politikai kérdés, nem patetikus dolog. Ha ez nem működik többé, akkor nem leszünk többé egy közösség” – jelentette ki.

A differenciált (vagy többsebességű) integráció már ma is létező realitás. A jövőben szerepe akár bővíthet is. Nagymértékben összefügg azzal, hogy milyen mértékű integrációra vállalkoznak a tagállamok. Ha meghatározott területen valamennyien vállalják a mélyebb integrációt, akkor nem lesz szükség differenciált konstrukcióra. Ha pedig valamely területen eltér a tagállamok álláspontja e tekintetben, eltérő tagállami integrációs modellek alakulhatnak ki. Ez utóbbi esetben azonban nem jöhet létre zárt klub. A megerősített együttműködésnek nyitva kell állnia a többi tagállam számára is. Ez a döntő feltétele annak, hogy ne alakuljon ki első és másod- vagy esetleg harmadosztály az EU-tagságban.

A *Fehér könyv* nyilvánosságra hozatalát követő hónapokban az Európai Bizottság további vitaanyagokat tett közzé. Az egyes forgatókönyvek lehetséges következményeit az integrációs folyamat különböző területei tekintetében is részletesen bemutatták.

Az EU finanszírozásáról szóló vitaanyag¹⁹⁰ a lehetséges változatoknak a közös költségvetés működését érintő potenciális következményeit tekintette át.¹⁹¹

¹⁹⁰ EC 2017c.

¹⁹¹ Fontos megjegyezni: a forgatókönyvek közül az a kettő, amely a GMU működéséhez kapcsolódóan új elemeket tartalmaz, szoros összhangban van az Európai Bizottság által 2017. május 31-én publikált, a GMU jövőbeli fejlődésének lehetőségeit bemutató vitaanyaggal (EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017b).

Az egyes forгатókönyvek főbb jellemzőit¹⁹² a fenti dokumentumban az 5. táblázat foglalja össze. Az egyes forгатókönyvek eltérők a közös költségvetés mérete és a kiadási oldal szerkezete tekintetében. Ugyanakkor a differenciált integráció erősítése, illetve a *Sokkal többet együtt* forгатókönyv megvalósítása esetében a közös költségvetés lényeges szerepet kaphat a Gazdasági és Monetáris Unió erősítésében és teljes kiépítésében. (Ezek a táblázatban szereplő 3., illetve 5. számú forгатókönyvek.) Ez utóbbi forгатókönyvek szorosan kapcsolódnak a GMU jövőbeli fejlődését tárgyaló bizottsági dokumentumhoz.¹⁹³

5. táblázat

A különböző forгатókönyvek lehetséges hatásai a közös költségvetés kiadásainak területeire

	1. forгатókönyv: Megy minden tovább	2. forгатókönyv: Kevesebbet együtt	3. forгатókönyv: Néhányan többet tesznek	4. forгатókönyv: Gyökeres átalakulás	5. forгатókönyv: Sokkal többet együtt
<i>Szakköpolitikai prioritások</i>	A jelenlegi reform-program folytatása.	Elsősorban az egy-séges piacához szükséges funk-ciók finanszírozása.	Az 1. forгатókönyv szerint; egyes tagállamok kiegészítő költségvetési forrásokat mozgósítanak azokon a területeken, ahol a nagyobb szerepvállalás mellett döntöttek.	A nagyon magas uniós hozzáadott értékű prioritások finanszírozása.	Sokkal nagyobb szerepvállalás a szakköpolitikai területeken.
<i>Volumen</i>	Nagyjából változatlan.	Lényegesen kisebb.	Valamivel nagyobb.	Kisebb.	Lényegesen nagyobb.
<i>Versenyképesség</i>	Enyhén nagyobb részarány.	Az 1. forгатókönyv szerint, ám lényegesen kisebb összeggel.	Az 1. forгатókönyv szerint.	Nagyobb részarány.	Nagyobb részarány.
<i>Gazdasági, társadalmi és területi kohézió</i>	Kisebb részarány.	Alacsonyabb összeg.	Az 1. forгатókönyv szerint.	Kisebb részarány.	Magasabb összeg.
<i>Mezőgazdaság</i>	Kisebb részarány.	Alacsonyabb összeg.	Az 1. forгатókönyv szerint.	Kisebb részarány.	Magasabb összeg.
<i>Biztonság, védelem, migráció</i>	Nagyobb részarány.	Nincs finanszírozás.	Nagyobb részarány, amelyet részben az arra kész tagállamok fedeznek.	Lényegesen nagyobb részarány.	Lényegesen nagyobb részarány.
<i>Külső tevékenység</i>	Nagyobb részarány.	Alacsonyabb összeg.	Nagyobb részarány, amelyet részben az arra kész tagállamok fedeznek.	Lényegesen nagyobb részarány.	Lényegesen nagyobb részarány.
<i>Gazdasági és Monetáris Unió</i>			Az euróövezeti tagállamokra vonatkozó makrogazdasági stabilizációs funkció.		Makrogazdasági stabilizációs funkció és Európai Valutaalap.
<i>Bevételek</i>	A jelenlegi rendszer kedvezmények nélkül; más bevételi források vagy díjak finanszírozzák az EU költségvetését.	A jelenlegi rendszer kedvezmények nélkül.	Az 1. forгатókönyv szerint; emellett az új szakköpolitikákat kizárólag a részt vevő tagállamok finanszírozzák.	Az 1. forгатókönyv egyszerűsített változata; új saját források.	A 4. forгатókönyvön túlmutató, mélyreható reform; az uniós költségvetés jelentős részét új saját forrásokból finanszírozzák.

Forrás: EC 2017

¹⁹² A vitaanyag forгатókönyvei nagyjából megfelelnek a *Fehér könyv* forгатókönyveinek, noha vannak kisebb eltérések a megnevezésükben.

¹⁹³ EC 2017b.

A differenciált integráció az euróövezeti tagállamokra vonatkozó makrogazdasági stabilizációs funkció kiépítését feltételezi, ugyanakkor az új szakpolitikákat ebben az esetben kizárólag a részt vevő tagállamok finanszírozzák. Ezzel szemben az integráció elmélyülése makrogazdasági stabilizációs funkció és az Európai Valutaalap kiépítését követeli meg az egész EU-ban. E mélyreható reform esetén az uniós költségvetés jelentős részét új saját forrásokból kellene finanszírozniuk a tagállamoknak.

9. Válság és a Gazdasági és Monetáris Unió 2.0

9.1. Válságkezelés és reform

A legutóbbi *pénzügyi és gazdasági válság* meggyőzően bizonyította a tagállamok nagy fokú egymásrautaltságát. Az egész Európai Unióban, de különösképpen az egységes monetáris politikát folytató euróövezetben alapvető követelmény, hogy az egyes tagállamok felelős gazdaságpolitikát, azon belül költségvetési politikát folytassanak, ne fenyegetse a rendszer stabilitását.

Az euróövezet országainak szorosabb kölcsönös függősége és a közös valutát használó országok közötti továbbgyűrűző hatások lehetősége a költségvetési eljárások és gazdaságpolitikák fokozottabb összehangolását és erősebb felügyeletét igényli az euróövezet valamennyi tagállamában. A válság kettős tanulsággal szolgált: egyrészt a nem megfelelő nemzeti költségvetési és gazdaságpolitika, pénzügyi felügyelet súlyos gazdasági és társadalmi nehézségeket okozhat; másrészt az euróövezet sem védett a nagy horderejű és destabilizáló hatású gazdasági és pénzügyi sokkok veszélyével szemben. Következésképpen az euróövezet egésze együttes költségvetési, gazdasági és szociális helyzetének szoros nyomon követése és elemzése szükséges. Azt figyelembe kell venni a nemzeti szakpolitikák kidolgozása során.

Egyrészt jelentős, *rövid távú válságkezelést* célzó intézkedések történtek. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az *állandó Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM)* váltott fel. A Nemzetközi Valutaalappal szoros együttműködésben kidolgozott támogatási intézkedések feltétele a szigorú költségvetési konszolidáció és reformok megvalósítása.

A *kiigazítás* bér- és árváltozásokat, fiskális konszolidációt és strukturális reformokat igényelt a versenyképesség növeléséhez. E lépések fájdalmas, az érintett országok lakosságát terhelő megszorításokkal járhatnak együtt.¹⁹⁴

Ugyanakkor egyidejűleg jelentős *átfogó (rendszerszintű) reformok igénye és lehetősége* teremtdőtt 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 szembeni szankciók alkalmazásának a lehetőségét.

¹⁹⁴ Azok hatásai azonban már érzékelhetők az érintett tagállamok makrogazdasági mutatói, nemzetközi versenyképessége, illetve pénzügyi megítélése tekintetében.

A gazdasági és pénzügyi válság nyomán a gazdaságkormányzási keret jelentősen megerősödött a hatos csomag, a kettes csomag és a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés bevezetésének köszönhetően.¹⁹⁵ A megerősített költségvetési szabályok, valamint a közelmúltban létrehozott, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás jelentősen elmélyítették és kiterjesztették az uniós fellépések alkalmazási körét és lehetséges hatékonyságát. (A GMU jelenlegi eszközeinek körét a 11. ábra foglalja össze.)



11. ábra

A GMU jelenlegi eszköztára

Forrás: Európai Bizottság

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 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.

¹⁹⁵ A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés (TSCG) költségvetési részére „Költségvetési (Fiskális) Paktum”-ként is hivatkoznak.

Az *európai szemeszter* – amely a gazdaságpolitikák uniós szintű összehangolására 2011-ben bevezetett éves jelentéstételi és felügyeleti ciklus – nemzeti és uniós szinten egyaránt a reformok végrehajtásának fontos eszközévé vált.¹⁹⁶ A *makrogazdasági egyensúlyhiány* kezelésére szolgáló eljárás az európai szemeszterbe illeszkedik. Célja, hogy megelőzze az egyensúlyhiányt, illetve még kezelhetetlenné válása előtt kiigazítsa azt. Az eljárás kulcsfontosságú eszközzé vált az európai makrogazdasági felügyelet számára, többek között az ingatlanbuborékok megelőzése, valamint a versenyképesség csökkenésének, a magán- és államadósság növekedésének és a beruházások hiányának korai felismerése területén. Mindazonáltal a tagállamoknak még több előrelépést kellene tenniük az országspecifikus ajánlások végrehajtása terén, mivel a végrehajtás eddig egyenlőtlen és gyakran csupán korlátozott mértékű volt.

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. Az érintett tagállamok eddig tabunak tekintett területeken (például bérek, nyugdíjak, egészségügyi és szociális ellátórendszerek reformja, a társasági adóalap harmonizációja stb.) is együttműködnek. Az elfogadott további intézkedések, illetve az európai szemeszter keretében kialakuló koordináció *valódi uniós gazdasági kormányzás kiépülése irányába mutatnak*.

Ugyanakkor a kormányközi megállapodásokon, s a tagállamok önkéntes részvételén alapuló konstrukciók korlátai szembetűnők.¹⁹⁷ A tartós konstrukciók az EU jogrendszerében igényelnének szabályozást, beleértve az alapító szerződések megfelelő irányú módosításait is.

9.2. Rendszerszintű reform: GMU 2.0

A reformfolyamatok kereteit a „valódi” (másként „teljes”, illetve „mély”) *Gazdasági és Monetáris Unió* megteremtésének igénye képezi. Olli Rehn korábbi főbiztos 2012 nyarán hirdette meg – a Maastricht 1.0 bírálatának bázisán – a *Maastricht 2.0* kiépítésének az igényét. Az Európai Bizottság 2012. november 28-án tette közzé vitaindító dokumentumát (*blueprint*) „a valódi, szoros Gazdasági és Monetáris Unió” tervzetéről. Az elérendő célként megjelölt *teljes gazdasági unióban* fokozottabban összehangolnák a tagállamok valamennyi nagyobb gazdaságpolitikai (köztük költségvetési politikai) döntését, amelyeket európai szinten hagynának jóvá és felügyelnének. 2013. március 20-án hozták nyilvánosságra az Európai Bizottság közleményét *Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union* címmel. E folyamatban némi megtorpanás után a következő mérőföldkő

¹⁹⁶ A makrogazdasági feltételrendszer elve szerint biztosítani kell, hogy az európai strukturális és beruházási alapokat a tagállamok szociális és gazdasági teljesítménye szempontjából kulcsfontosságúként azonosított reformok támogatására használják fel, és az európai strukturális és beruházási alapok hatékonyságát nem akadályozzák ingatag alapokon nyugvó makrogazdasági szakpolitikák.

¹⁹⁷ Például az európai szemeszter nagymértékben megerősítette a gazdaságpolitikai koordinációt; a számos csomag, paktum, eljárás és jelentéstételi követelmény azonban elhomályosította logikáját, és aláásta eredményességét.

„Az öt elnök¹⁹⁸ jelentése” volt 2015. június 22-én a GMU megerősítésének programjáról és ütemtervéről.

Az Európai Bizottság 2017 májusában a fentiekre alapozva közzétette vitaanyagát (*Reflection Paper*) a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítéséről. Majd 2017 decemberében konkrét javaslatokat terjesztett elő a GMU elmélyítésének kulcstényezőiről.

A GMU szorosabbra fűzésének nagyratörő, egyidejűleg pragmatikus tervei három szakaszban végrehajtandó, konkrét intézkedésekre irányuló javaslatokat tartalmaznak. Azok megvalósítása révén *2025-re lenne elérhető a „teljes” GMU víziója*. E jövőképben – a GMU szilárd és átlátható szerkezete biztosítása érdekében – a szabályok mellett az intézményeket kívánták a középpontba helyezni.

A három szakasz a következő:

Elmélyítés: a versenyképesség és a strukturális konvergencia fokozása, felelős nemzeti és euróövezeti költségvetési politikák előmozdítása, a pénzügyi unió megvalósítása, valamint a demokratikus elszámoltathatóság javítása a meglévő eszközök és a hatályos szerződések felhasználásával.

„*A GMU megvalósítása*”: alapvető konkrét intézkedések elfogadása a GMU gazdasági és intézményi felépítésének befejezéséhez. Ezután az euróövezeti tagállamok megújított, felfelé irányuló konvergenciájára vonatkozó referenciaértékek alapján, elmozdulva az új növekedési kilátásokkal kapcsolatos közép- és hosszú távú elképzelések irányába, mélyrehatóbb reformokat szükséges végrehajtani. A fő cél a kötelező (strukturális) konvergenciafolyamat előmozdítása. A közösen megállapított konvergenciamutatók irányában tett jelentős előrehaladás – elérésüket követően a betartásuk – minden tagállam esetében feltétele lenne az euróövezet sokkelenyelő mechanizmusában történő részvételnek.

Végző szakasz (legkésőbb 2025-ig): valamennyi tervezett lépés teljes megvalósítása után a „valódi, szoros” GMU elérése.

Az Európai Bizottság által az „*elmélyítés*” szakasza tekintetében ajánlott intézkedéscsomag része a demokratikus párbeszéd elmélyítését és a gazdasági kormányzás továbbfejlesztését célzó „európai szemeszter”¹⁹⁹ felülvizsgálata; a nemzeti versenyképességi testületek életre hívása; a tanácsadó funkciót betöltő Európai Költségvetési Tanács létrehozása. A kitűzött célok közé tartozik az euróövezet egységesebb képviselte a nemzetközi pénzügyi intézményekben. Meghatározták továbbá a bankunió kiteljesítéséhez szükséges lépéseket, közöttük az európai betétbiztosítási rendszer kialakítását és a bankrendszerrel összefüggő kockázatok további csökkentését célzó egyéb intézkedéseket. Az euróövezetbeli bankok és államháztartások még mindig szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Nagy jelentőségű a rendszerszintű banki kockázatok további csökkentése és az egyenlő versenyfeltételek megteremtése, továbbá a bankok és az államadósságok közötti negatív visszacsatolási spirál korlátok közé szorítása. A bankunió kiteljesítése mellett kulcsfontosságú cél a tőkepiaci unió kiépítése is. A tervezett intézkedések az euróövezet tagállamaira alkalmazandók. A GMU szorosabbra fűzésének folyamata azonban valamennyi uniós tagállam előtt nyitva áll.

¹⁹⁸ Az Európai Bizottság, az Európai Tanács, az Eurócsoport, az Európai Központi Bank (ECB), illetve az Európai Parlament elnökei.

¹⁹⁹ Az euróövezeti dimenzió fokozott figyelembevételére érdekében az övezet egészére vonatkozó vitákra és ajánlásokra a folyamat elején, az országspecifikus egyeztetéseket megelőzően kerül sor, hogy minden tagállam egységesen kezelhesse a közös kihívásokat.

A GMU gazdasági és intézményi struktúrájának kiteljesítéséhez a második szakaszban (*megvalósítás*) jóval hosszabb távú intézkedésekről kell megállapodni. Ennek 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. Ahhoz, hogy az euróövezet fokozatosan a valódi Gazdasági és Monetáris Unió irányába fejlődhessen, a nemzeti gazdaságpolitikai döntéshozatalra vonatkozó szabályok és iránymutatások rendszerétől olyan rendszer felé kell elmozdulnia, amely a szuverenitás megosztásán és közös intézményeken alapul. 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.

Az ambiciózus reformprogram *fő céljai* az alábbiak:

Valódi gazdasági unió: az egyes nemzetgazdaságok prosperitást biztosító struktúrájának kialakítása a monetáris unión belül. A valódi gazdasági unió alappillérei a versenyképességi hatóságok európai rendszerének²⁰⁰ létrehozása; a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás szigorúbb végrehajtása; a foglalkoztatás és a szociális teljesítmény középpontba helyezése, továbbá a gazdaságpolitikák szorosabb összehangolása a módosított európai szemeszter keretében. Középtávon – magas szinten meghatározott – közös mutatók alapján erős kötelezettségeken alapuló konvergenciafolyamat előmozdítása a cél az euróövezet egészében.

Pénzügyi unió: a pénzügyi stabilitás kockázatainak korlátozása és a kockázatmegosztás a magánszektorral garantálja az egységes valuta stabilitását. Az egységes felügyeleti mechanizmus kialakítására vonatkozó célt már teljesítették. Az Egységes Szanálási Mechanizmusról és a kapcsolódó Egységes Szanálási Alapról megállapodás született. Az egységes szanálási mechanizmus az életképtelen pénzügyi intézmények hatékony és eredményes szanálására szolgáló rendszer. A mechanizmus a központi szanálási hatóságból (az *Egységes Szanálási Testületből*) és az *Egységes Szanálási Alapból* áll. Az Alapot teljes egészében az európai bankszektor finanszírozza, és bankcsődök esetén vehető igénybe.

Az *elmélyítés* szakaszában kerülhet sor az európai betétbiztosítási rendszer (EDIS) létrehozására a nemzeti betétbiztosítási rendszerek európai szintű viszontbiztosítási rendszereként. Kulcsfontosságú prioritás továbbá a tőkepiaci unió. Annak célja a vállalkozások számára diverzifikálta finanszírozási források megteremtése, illetve a kötvény-

²⁰⁰ A versenyképességet érintő tényezők (például a bér- és szociális rendszer) esetében a nemzeti preferenciák és a jogi hagyományok eltérők. Cél szerű a független szakpolitikai szakértelmet nemzeti szinten koncentrálni, az EU és a tagállamok közötti politikai párbeszédet megerősíteni. A nemzeti versenyképességi hatóságoknak demokratikusan elszámoltathatónak és függetlennek kell lenniük. A nemzeti szereplők (például a szociális partnerek) minden tagállamban továbbra is eredeti szerepüket töltik be, ám a bértárgyalások során iránymutatásként használnák a hatóságok véleményét.

és a részvénytőkepiacok integrálása révén a határokon átnyúló kockázatmegosztás megerősítése.²⁰¹ Merész elképzelés az amerikai kincstári kötvényekhez hasonló közös (európai) biztonságos eszközök létrehozása. (A pénzügyi unió kiteljesítésének fő elemeit a 12. ábra foglalja össze.)

A kockázatok csökkentése és a bankok ellenállóképesebbé tétele	
2016. novemberi csomag Az egységes banki szabálykönyv megerősítése további kockázatsökkentő intézkedésekkel	✓ elkészült ▶ tárgyalás alatt az Európai Parlamentnél/ a Tanácsnál
A nem teljesítő hitelekre vonatkozó stratégia kidolgozása négy kulcsfontosságú szakpolitikai terület mentén: i. felügyelet, ii. másodlagos piacok, iii. strukturális kérdések (ezen belül fizetési képesség), iv. a bankrendszer szerkezetátalakítása	▶ a stratégiáról a kötelezettségvállalások alapján az Ecofin-Tanács 2017. júniusi ülésén várható megállapodás
A bankunió három pillérének kiteljesítése	
Egységes Felügyeleti Mechanizmus	✓ teljes mértékben működik
Egységes Szanálási Mechanizmus Egységes Szanálási Testület + Egységes Szanálási Alap közös felhasználásúvá tétele 2025-ben	✓ az Egységes Szanálási Testület létrejött ▶ az Egységes Szanálási Mechanizmus költségvetési védőhálóját még létre kell hozni
Egységes betétbiztosítási rendszer	▶ jelenleg tárgyalás alatt az Európai Parlamentnél/ a Tanácsnál
A tőkepiaci unió megvalósítása	
A tőkepiaci integráció előmozdítására és 2019-ig teljes körű tőkepiaci unió kialakítására irányuló cselekvési terv végrehajtása és felülvizsgálata	▶ folyamatban
Az európai felügyeleti hatóságok felülvizsgálata – az egységes európai tőkepiaci felügyelet létrehozásának első lépései	▶ folyamatban
A bankunió és a tőkepiaci unió túl	
A banki mérlegek diverzifikációjának előmozdítása, például államkötvény-fedezeti értékpapírokkal	▶ értékelés alatt

12. ábra

A pénzügyi unió kiteljesítésének elemei

Forrás: Európai Bizottság

Költségvetési (fiskális) unió: a költségvetés fenntarthatóságát és a költségvetési stabilizációt egyaránt biztosítja. A fenntarthatatlan költségvetési politikák nemcsak az árstabilitást, hanem a pénzügyi stabilitást is veszélyeztetnék. Az *elmélyítés* időszakában Európai Költségvetési Tanács létrehozását tervezik, tanácsadó, egyúttal a már létező nemzeti költségvetési tanácsokat kiegészítő és koordináló funkcióval. Célja többek között európai szintű, független értékelés készítése: a nemzeti költségvetések milyen mértékben teljesítik az uniós költségvetési irányítási keretben meghatározott gazdasági célkitűzéseket. Hosszú távon

²⁰¹ A tőkepiaci unió lényege a vállalati (főként kis- és középvállalatok) finanszírozási struktúra átalakítása. Jelenleg a finanszírozás szinte teljes egésze a bankrendszeren keresztül történik, a kockázati tőkebefektetések pedig elhanyagolhatók. Ehelyett sokkal rugalmasabb, több pilléren nyugvó finanszírozási rendszerre van szükség.

azonban közös makrogazdasági stabilizációs funkciót²⁰² kívánnak kifejleszteni a nemzeti szinten nem megoldható zavarok kezelése érdekében. Annak révén enyhíthetők volnának a nagy makrogazdasági sokkok hatásai, növelhető lenne a GMU egészének ellenálló képessége. (Az euróövezeti kincstár és az európai valutaalap lehetséges kulcsfontosságú funkcióit a 13. ábra jelzi.)



Félkövérrrel: a jelenlegi struktúrában meglévő tevékenységek

13. ábra

Az euróövezeti kincstár és az európai valutaalap lehetséges kulcsfontosságú funkciói

Forrás: Európai Bizottság

Politikai unió: demokratikus elszámoltathatóság, legitimáció, az intézményi keretek megerősítése. Az EU, illetve az euróövezet szintjén történő növekvő felelősségvállalás, integráció növeli a tagállamok közötti kölcsönös függőséget. Mindez egyúttal a hatáskörök hatékonyabb megosztását és fokozottabb átláthatóságot igényel. Az országspecifikus ajánlások, a nemzeti reformprogramok és az éves növekedési jelentéssel összefüggésben nemzeti és európai szinten egyaránt szélesebb körű parlamenti részvétel és ellenőrzés szükséges. Az Eurócsoport szerepének megerősítése sem nélkülözhető. A tényleges demokratikus legitimitás és elszámoltathatóság alapvető fontosságú az elkötelezettség megerősítéséhez a GMU elmélyítésének során. A tervezett kezdeményezések a szuverenitás nagyobb fokú összevonását foglalják magukban. A jövőben létrehozni kívánt euróövezeti kincstár is közös döntéshozatali fórumként működhet.

Mindezek révén egyfelől az egyre inkább globalizálódó világban innováció- és versenyképes, sikeres gazdaságok, illetve egyidejűleg nagy fokú társadalmi kohézió elérése szükséges. A megújuló konvergenciafolyamat középpontjában a korábbinál hatékonyabb

²⁰² Például az euróövezet közös költségvetése esetében, amelyben rövidebb távon deficit is lehetséges, ugyanakkor középtávon nem tartalmazna a tagállamok közötti újraelosztást.

munkaerőpiac és szociális teljesítmény, a növekvő alkalmazkodó- és versenyképesség állhat. A cél az európai gazdaság visszatérése az erős, fenntartható és társadalmilag kiegyensúlyozott (inkluzív) növekedés, valamint a munkahelyteremtés irányába vezető útjára. (A lehetséges ütemtervet a Gazdasági és Monetáris Unió 2025-ig történő kiteljesítése irányában a 14. ábra foglalja össze.)

IDŐSZAK 2017–2019	
PÉNZÜGYI UNIÓ	GAZDASÁGI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI UNIÓ
BANKUNIÓ ÉS TŐKEPIACI UNIÓ ✓ A pénzügyi szektort érintő, további kockázatsökkentési intézkedések végrehajtása ✓ Stratégia a nem teljesítő hitelek csökkentésére ✓ Közös védőháló létrehozása az Egységes Szanálási Alap számára ✓ Megállapodás az európai betétbiztosítási rendszerről ✓ A tőkepiaci unióról szóló kezdeményezések véglegesítése ✓ Az európai felügyeleti hatóságok felülvizsgálata – első lépések egy egységes európai tőkepiaci felügyeleti hatóság létrehozása felé ✓ Haladás államkötvény fedezetű értékpapírok bevezetése felé az euróövezet számára	GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI KONVERGENCIA ✓ A gazdaságpolitikai koordináció európai szemeszterének megerősítése ✓ Több technikai segítségnyújtás ✓ Konvergenciastandardok kidolgozása AZ ÚJ UNIÓS TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET ELKÉSZÍTÉSE ✓ Erősebb fókuszálás a reformok támogatására és szorosabb kapcsolódás az euróövezet prioritásaihoz KÖLTSÉGVETÉSI STABILIZÁCIÓS FUNKCIÓ ✓ Vita a költségvetési stabilizációs funkció létrehozásáról
DEMOKRATIKUS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS EREDMÉNYES KORMÁNYZÁS	
✓ Megerősített és formalizáltabb párbeszéd az Európai Parlamenttel ✓ Haladás az euróövezet erősebb külső képviselete felé ✓ Javaslat a költségvetési paktum integrálására az uniós jogi keretbe	
IDŐSZAK 2020–2025	
PÉNZÜGYI UNIÓ	GAZDASÁGI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI UNIÓ
A TŐKEPIACI UNIÓRA IRÁNYULÓ KEZDEMÉNYEZÉSEK FOLYAMATOS VÉGREHAJTÁSA	GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI KONVERGENCIA ✓ Új konvergenciastandardok és kapcsolat a központi stabilizációs funkcióval
AZ EURÓPAI BETÉTBIZTOSÍTÁSI RENDSZER KIÉPÍTÉSE	KÖZPONTI STABILIZÁCIÓS FUNKCIÓ ✓ Döntés a műveletek tervezéséről, végrehajtásuk előkészítéséről és megkezdéséről
ÁTMENET AZ EURÓPAI BIZTONSÁGOS ESZKÖZ KIBOCSÁTÁSA FELÉ	AZ ÚJ UNIÓS TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET VÉGREHAJTÁSA ✓ Erősebb fókuszálás a reformszötnökre
AZ ÁLLAMPAPÍR-KITETTSÉG SZABÁLYOZÁSI KEZELÉSÉT ÉRINTŐ MÓDOSÍTÁSOK	A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI PAKTUM SZABÁLYAINAK EGYSZERŰSÍTÉSE
DEMOKRATIKUS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS EREDMÉNYES KORMÁNYZÁS	
✓ Teljes munkaidős, állandó elnök az eurócsoport számára ✓ Az eurócsoport hivatalos tanácsi formáció ✓ Az euróövezet teljes mértékben egységes képviselete ✓ A fennmaradó kormányközi megállapodások integrálása az uniós jogi keretbe ✓ Euróavezeti kincstár létrehozása ✓ Európai valutaalap létrehozása	

14. ábra

Lehetséges ütemterv a Gazdasági és Monetáris Unió 2025-ig történő kiteljesítése irányában

Forrás: Európai Bizottság

9.3. Választ igénylő kérdések

A felvázolt konstrukció fő vonala impresszív és ígéretes. Ugyanakkor a koncepció fontos részletei mindeddig tisztázatlanok. Aláhúзва e még mindeddig hiányzó elemek jelentőségét, végiggondolást igényelnek az alábbi kérdések.

- *Hogyan mozdítható előre a strukturális konvergencia?* A koncepció központi eleme a mindeddig elhanyagolt strukturális konvergencia. Annak tartalma, illetve az arra hatást gyakorló tényezők hatásmechanizmusa mindeddig tisztázatlan. A strukturális konvergencia kritériumainak meghatározása, a kötelező konvergenciafolyamat nyomon követése csak az előbbiekből bázisán lehetséges. Alapvető igény a *gazdasági reziliencia* megerősítése, a reziliens struktúrák irányában történő konvergencia. A gazdasági reziliencia a gazdaság rugalmassága, illetve sokkokkal szembeni ellenálló képessége. Valamely ország, illetve integráció sokk elkerülésére, az azzal szemben történő ellenállás, illetve a recesszió után a potenciális kibocsátás szintjére történő helyreállítás iránti képessége. A reziliens gazdasági struktúrák irányában történő konvergencia *három fő eleme*: a gazdaság sokkokkal szembeni sebezhetőségének a csökkenése, növekvő sokkabszorpciós kapacitás és a sokkokból történő gyorsabb helyreállítás képessége. E jellemzők az európai gazdaság, illetve általánosabban a monetáris unió zavartalan működésének feltételei.
- *Megvalósítható-e a hatékony gazdaságpolitikai koordináció* a jelenlegi körülmények között? A Maastrichti Szerződés óta eltelt közel negyed évszázad során eddig nem történt áttörés a gazdaságpolitikai koordináció rendszerében. Egyes tagállamok, illetve azok egyes csoportjainak eltérő érdekei jelentős nehézségeket támasztanak az új mechanizmusok megvalósításában, az erőteljesebb integráció alapszerződésekben történő intézményesítésében.
- *Lehetséges-e a fiskális unió?* Illetve: *fiskális fegyelem versus fiskális szolidaritás*? A fiskális fegyelem eddigi, szabályalapú rendszere nem bizonyult működőképesnek. A fiskális föderalizmus igénye jelenleg még lehetőségként sem merülhet fel. Lényeges kérdés, hogy megteremthető-e a fiskális fegyelem fiskális szolidaritás nélkül. Éppen így alapvető kérdés, hogyan teremthető meg e feltételek között stabilizációs funkció az euróövezetben. Megteremthető-e az euróövezeti tagállamok között az érdemi mértékű kockázatmegosztás?
- *Erősödő többsebességű konstrukció?* A 28 tagállam eltérő érdekei és megközelítései, a szabályok – a kormányközi megállapodások széles köre miatti – már jelenleg is nagy fokú heterogenitása nyomán kérdéses a GMU 2.0 tervezett konstrukciója valamennyi tagállam által történő elfogadása. Minthogy a tervezett reformok kardinalis eleme a szabályok alapszerződésekben történő rögzítése, az euróövezet kemény magja esetleg külön szerződésben szabályozhatja a GMU 2.0 lényeges elemeit. Erősödhet továbbá az euróövezet szabályozási és intézményes elkülönülése a további tagállamoktól. Egyes olvasatokban egészen radikális intézményi különbségek is kialakulhatnak.²⁰³

²⁰³ Például 2015 júniusában Sigmar Gabriel német és Emmanuel Macron francia gazdasági miniszterek egyebek mellett *önálló* euróövezeti kormány, parlament, illetve pénzügyminiszteri tiszttség lehetőségére utaltak közös cikkükben.

- *Hatékony politikai unió: európai szuperállam?* A jelzett tényezőkre figyelemmel felmerülhet valamiféle európai szuperállam irányába történő fejlődés lehetősége. Noha az azzal szemben ható tényezők is jelentősek, a teljes és valódi GMU kiépítésének igénye erősítheti az euróövezeti tagállamok (különösen azok kemény magja) egyes szuverenításelemeinek további összpontosítását, a szuverenitás együttes, hatékonyabb gyakorlásának igényét. Ha az európai szuperállam lehetősége túl radikális igénynek is tűnik, a GMU jelzett fejlődési irányainak kibontakozása nyomán az *európai integráció meghatározó színterévé az euróövezet, s különösen annak magtérsege válik*. A többi tagállam jelentősége és befolyása pedig jelentősen mérséklődhet. A fejlett tagállamok e több sebességgel jellemezhető rendszerben képesek lehetnek saját érdekeiket szolgáló konstrukciók érvényesítésére.²⁰⁴ Ám az *eurórendszerből tartósan kimaradó perifériaállamok egyúttal az európai konvergenciamechanizmusból is kiszorulhatnak*.

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. Arról természetesen az egyes tagországok eltérően is vélekedhetnek. Ám a *globalizáció körülményei között az európai magövezetből történő kimaradás szükségképpen a perifériára szorulás veszélyét hordozza*.

Irodalomjegyzék

- ACHARYA, V. V. – SCHNABL, Ph. – DRECHSLER, I. (2011): A Pyrrhic Victory? Bank Bailouts and Sovereign Credit Risk. *NBER Working Paper*, No. 17136. DOI: <https://doi.org/10.3386/w17136>
- ALESINA, A. – ARDAGNA, S. – GALASSO, V. (2008): The Euro and Structural Reforms. *NBER Working Paper*, No. 14479.
- ALESSANDRINI, P. – FRATIANNI, M. – HUGHES HALLETT, A. – PRESBITERO, A. F. (2012): External Imbalances and Financial Fragility in the Euro Area. *MoFiR Working Paper*, No. 66. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2055468>
- BARNHILL, T. M. – KOPITS, G. (2003): Assessing Fiscal Sustainability under Uncertainty. *IMF Working Papers*, No. 79. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781451850222.001>
- BARRO, R. J. (2008): *Macroeconomics: A Modern Approach*. Mason (OH), Thomson South-Western.
- BECK, U. – GRANDE, E. (2007): *Cosmopolitan Europe*. Cambridge, Polity Press.
- BENCZES I. (2018): Az euróövezet válságrendezése a liberális kormányköziség elméletének értelmezésében. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 9. sz. 923–948.
- BLANCHARD, O. J. (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Working Papers*, No. 79. Paris, OECD.
- BLANCHARD, O. – GIAVAZZI, F. (2002): Current Account Deficits in the Euro Area – The End of the Feldstein Horioka Puzzle? *Brooking Papers on Economic Activity*, Vol. 33, No. 2. 147–210.

²⁰⁴ Ugyanakkor, ha a brexitre sor kerül, az euróövezeti tagállamok gazdasági teljesítményének jelenleg is meghatározó aránya még tovább nőhet az EU-ban. Az euróövezeten kívül álló tagállamok egyre inkább marginalizálódhatnak az uniós gazdasági integrációban.

- BØLSTAD, J. – ELHARDT, Ch. (2015): To Bail Out or Not To Bail Out? Crisis Politics, Credibility, and Default Risks in the Eurozone, *European Union Politics*, Vol. 16, No. 3. 325–346. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116515575580>
- BÖRZEL, T. A. (2005) Mind the Gap! European Integration Between Level and Scope. *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 2. 217–236. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760500043860>
- BÖRZEL, T. A. – RISSE, Th. (2017): From the Euro to the Schengen Crises: European Integration Theories, Politicization, and Identity Politics. *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 1. 83–108. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310281>
- BUITER, W. H. – GRAFE, C. (2002): Patching up the Pact: Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability on Enlarged European Union. *CEPR Discussion Paper*, 3496.
- BUTI, M. – TURRINI, A. (2015): Three Waves of Convergence. Can Eurozone Countries Start Growing Together Again? *VOX CEPR Policy Portal*, 2015. 04. 17. Elérhető: <http://voxeu.org/article/types-ez-convergence-nominal-real-and-structural> (A letöltés ideje: 2019. 08. 07.)
- COPELOVITCH, M. – FRIEDEN, J. – WALTER, S. (2016): The Political Economy of the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, Vol. 49, No. 7. 811–840. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414016633227>
- CZECZELI V. (2017): Az EKB mennyiségi lazítási programjának tapasztalatai. *Európai Tükör*, 20. évf. 1. sz. 103–126.
- CSABA L. (2018a): Tőkepiaci unió vagy szabadságharc? *Közgazdasági Szemle*, 65. évf. 5. sz. 484–498.
- CSABA L. (2018b): *Válság, gazdaság, világ. Adalék Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez (1988–2018)*. Budapest, Éghajlat.
- DEBOMY, D. (2016): *The EU, Despite Everything? European Public Opinion in the Face of the Crisis (2005–2015)*. Paris, Notre Europe.
- DE WILDE, P. (2011): No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration. *Journal of European Integration*, Vol. 33, No. 5. 559–575. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.546849>
- DUVAL, R. – ELMESKOV, J. (2006): The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets. *ECB Working Paper*, No. 596.
- DYSON, K. – FEATHERSTONE, K. (1999): *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/019829638X.001.0001>
- EGGERTSON, G. – FERRERO, A. – RAFFO, A. (2014): Can Structural Reforms Help Europe? *Journal of Monetary Economics*, Vol. 61, No. 1. 2–22. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2013.11.006>
- EICHENBERG, R. C. – DALTON, R. J. (1993): Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration. *International Organization*, Vol. 47, No. 4. 507–534. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300028083>
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017a): *Fehér könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. Brüsszel, 2017. március 1. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 07.)
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017b): *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*. European Commission COM(2017) 291, Brussels.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017c): *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről*. Brüsszel, 2017. június 28., Európai Bizottság. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_hu.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 07.)
- EUROPEAN COMMISSION (1990): One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union. *European Economy*, No. 44. Elérhető:

- http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7454_en.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 07.)
- FELDSTEIN, M. – HORIOKA, C. (1980): Domestic Saving and International Capital Flows. *Economic Journal*, Vol. 90, No. 358. 314–329. DOI: <https://doi.org/10.2307/2231790>
- FRANKEL, J. A. – ROSE, A. L. (1998): The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. *CEPR Discussion Paper Series*, No. 1473. DOI: <https://doi.org/10.3386/w5700>
- FRANKEL, J. A. – ROSE, A. L. (1997): Is EMU More Justifiable Ex Post than Ex Ante? *European Economic Review*, Vol. 41, Nos. 3–5. 753–760. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(97\)00034-2](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(97)00034-2)
- FREY, B. S. – EICHENBERGER, R. (1996): FOCJ: Competitive Governments for Europe. *International Review of Law and Economics*, Vol. 16. 315–327. DOI: [https://doi.org/10.1016/0144-8188\(96\)00019-1](https://doi.org/10.1016/0144-8188(96)00019-1)
- GENSCHÉL, Ph. – JACHTENFUCHS, M. (2014): Introduction: Beyond Market Regulation. Analysing the European Integration of Core State Powers. In GENSCHÉL, Ph. – JACHTENFUCHS, M. eds.: *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford, Oxford University Press. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0001>
- GENSCHÉL, Ph. – JACHTENFUCHS, M. (2017): From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory. *EUI Working Papers*, 2017/26. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12654>
- GSTÖHL, S. (2002): *Reluctant Europeans. Norway, Sweden, and Switzerland in the Process of Integration*. Boulder (CO), Rienner.
- GSTÖHL, S. (2015): Models of External Differentiation in the EU's Neighbourhood: An Expanding Economic Community. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6. 854–870. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020834>
- GYÖRFFY D. (2017a): Görögország a monetáris unióban – A kilépés hiábavalósága. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 24–33.
- GYÖRFFY D. (2017b): *Bizalom és pénzügyek – Válság és válságkezelés az Európai Unióban*. Budapest, Typotex.
- HAAN, J. DE – OOSTERLOO, S. – SCHOENMAKER, D. (2012): *European Financial Markets and Institutions*. Second Edition. Cambridge, Cambridge University Press.
- HAAS, E. B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–57*. Stanford (CA), Stanford University Press.
- HALL, P. (2012): The Economics and Politics of the Euro Crisis. *German Politics*, Vol. 21, No. 4. 355–371. DOI: <https://doi.org/10.1080/09644008.2012.739614>
- HALMAI P. (2014): *Krízis és növekedés az Európai Unióban – Európai modell, strukturális reformok*. Budapest, Akadémiai.
- HALMAI P. (2017): Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 6–17.
- HOFFMANN, S. (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Future of Western Europe. *Daedalus*, Vol. 95, No. 4. 861–898.
- HOOGHE, L. – MARKS, G. (2005): Calculation, Community, and Cues. Public Opinion on European Integration. *European Union Politics*, Vol. 6, No. 4. 419–443. DOI: <https://doi.org/10.1177/1465116505057816>

- HOOGHE, L. – MARKS, G. (2009): A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- JAKAB M. Z. – KOVÁCS M. A. (2000): A reálárfolyam-ingadozások főbb meghatározói Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 47. évf. 2. sz. 136–156.
- JONES, E. – KELEMEN, R. D. – MEUNIER, S. (2016): Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration. *Comparative Political Studies*, Vol. 49, No. 7. 1010–1034. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414015617966>
- KRIESI, H. – GRANDE, E. – LACHAT, R. – DOLEZAL, M. – BORNSCHIER, S. – FREY, T. (2008): *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790720>
- KUTASI G. (2017): Külső egyensúlytalanság az euróövezetben. Megoldás-e a többszintű kormányzás? *Magyar Tudomány*, 178. évf. 1. sz. 18–23.
- LEFKOFRIDI, Z. – SCHMITTER, Ph. C. (2015): Transcending or Descending? European Integration in Time of Crisis. *European Political Science Review*, Vol. 7, No. 1. 3–22. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1755773914000046>
- LERUTH, B. (2015): Operationalizing National Preferences on Europe and Differentiated Integration. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 6. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020840>
- LEUFFEN, D. – RITTBERGER, B. – SCHIMMELFENNIG, F. (2013): *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*. Basingstoke, Palgrave. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-28501-0>
- LINDBERG, L. N. – SCHEINGOLD, S. A. (1970): *Europe's Would be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs (NJ), Prentice Hall.
- MARKS, G. (2012): Europe and Its Empires: From Rome to the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 1. 1–20. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02218.x>
- MARKS, G. – STEENBERGEN, M. R. eds. (2004): *European Integration and Political Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492013>
- MARTIN, L. L. (1992): Interests, Power and Multilateralism. *International Organization*, Vol. 47, No. 2. 765–792. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300033245>
- MÁRTON Á. (2018): A fiskális konszolidáció és az államadósság kapcsolata. Csökkenti vagy növeli az adósságrátát a fiskális kiigazítás? *Pénzügyi Szemle*, 63. évf. 1. sz. 24–38.
- MATTLI, W. (1999): *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756238>
- MATTLI, W. – STONE SWEET, A. (2012): Regional Integration and the Evolution of the European Polity: On the Fiftieth Anniversary of the Journal of Common Market Studies. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 1. 1–17. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02224.x>
- MONNET, J. (1978): *Memoirs*. London, William Collins.
- MORAVCSIK, A. (1991): Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization*, Vol. 45, No. 1. 19–56. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001387>
- MORAVCSIK, A. (1993): Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4. 473–524. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>

- MORAVCSIK, A. (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca (NY), Cornell University Press.
- MORAVCSIK, A. – NICOLAÏDIS, K. (1999): Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 1. 59–85. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00150>
- NIEMANN, A. (2006): *Explaining Decisions in the European Union*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492044>
- NIEMANN, A. – IOANNOU, D. (2015): European Economic Integration in Times of Crisis: A Case of Neofunctionalism? *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 2. 196–218. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994021>
- PALÁNKAI T. – BENCZES I. – KENGYEL Á. – KUTASI G. – NAGY S. Gy. (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Budapest, Akadémiai.
- PARSONS, C. (2003): *A Certain Idea of Europe*. Ithaca (NY), Cornell University Press.
- PIERSON, P. (1996): The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2. 123–163. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>
- PISANI-FERRY, J. (2012): The Euro Crisis and The New Impossible Trinity. *Bruegel Policy Contribution*, No. 2012/01. Elérhető: https://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pc_2012_01_.pdf (A letöltés ideje: 2019. 08. 07.)
- RITTBERGER, B. – LEUFFEN, D. – SCHIMMELFENNIG, F. (2014): Differentiated Integration of Core State Powers. In GENSCHER, Ph. – JACHTENFUCHS, M. eds.: *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0010>
- SANDHOLTZ, W. (1993): Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht. *International Organization*, Vol. 47, No. 1. 1–39. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300004690>
- SANDHOLTZ, W. – ZSYMAN, J. (1992): Recasting the European Bargain. *World Politics*, Vol. 42, No. 1. 95–128. DOI: <https://doi.org/10.2307/2010572>
- SAPIR, A. – AGHION, Ph. – BERTOLA, G. – HELLEVIG, M. – PISANI-FERRY, J. – ROSATI, D. – VINALS, J. – WALLACE, H. eds. (2004): *An Agenda for a Growing Europe. A Sapir Report*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0199271488.001.0001>
- SCHARPF, F. (1996): Imagining the Future of the Euro-Policy with the Help of New Concepts. In MARKS, G. – SCHARPF, F. – SCHMITTER, P. – STREECK, W. eds.: *Governance in the European Union*. London, SAGE. 121–150.
- SCHARPF, F. (2011): Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy. *LEQS Paper*, No. 36. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1852316>
- SCHILD, J. (2013): Leadership in Hard Times: Germany, France, and the Management of the Eurozone Crisis. *German Politics & Society*, Vol. 3, No. 1. 24–47. DOI: <https://doi.org/10.3167/gps.2013.310103>
- SCHIMMELFENNIG, F. (2003): *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492068>
- SCHIMMELFENNIG, F. (2014): The Euro Crisis and Differentiated Integration. In HOBOLT, S. – CRAMME, O. eds.: *Democratic Politics in a European Union Under Stress*. Oxford, Oxford University Press.
- SCHIMMELFENNIG, F. (2015): Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 2. 177–195. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994020>
- SCHIMMELFENNIG, F. (2017): Theorising Crises in European Integration. In DINAN, D. – NUGENT, N. – PATERSON, W. E. eds.: *The European Union in Crisis*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 316–336. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-60427-9_16

- SCHIMMELFENNIG, F. (2018): European Integration (Theory) in Times of Crisis. A Comparison of the Euro and Schengen Crises. *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 7. 969–989. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>
- SCHIMMELFENNIG, F. – LEUFFEN, D. – RITTBERGER, B. (2014): The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation. *IHS Political Science Series Working Paper*, No. 137.
- SCHMITTER, Ph. C. (1969): Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration. *International Organization*, Vol. 23, No. 1. 161–166. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300025601>
- SCHMITTER, Ph. C. (1970): A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, Vol. 24, No. 4. 836–868. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300017549>
- SCHMITTER, Ph. C. (1996): Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts. In MARKS, G. – SCHARPF, F. W. – SCHMITTER, Ph. C. – STREECK, W. eds.: *Governance in the European Union*. London, SAGE. 121–150. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781446279328.n6>
- SCHOUT, A. (2001): The European Management Challenge: From Creating to Managing the Internal Market. *Eipascope*, No. 2.
- SONDERMANN, D. (2016): Towards More Resilient Economies: The Role of Well-Functioning Economic Structures. *ECB Working Paper*, No. 1984.
- STATHAM, P. – TRENZ, H-J. (2013): How European Union Politicization can Emerge through Contestation: The Constitution Case. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 5. 965–980. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.12032>
- STONE SWEET, A. – SANDHOLTZ, W. (1997): European Integration and Supranational Governance. *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 3. 297–317. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501769780000011>
- SZEGEDI L. (2018): *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest, Dialóg Campus.
- TEKIN, F. (2017): *Differentiated Integration*. Elérhető: <http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2017/03/Funda-Tekin-Differentiated-Integration-Online-Paper2017.pdf> (A letöltés ideje: 2019. 08. 07.)
- TRANHOLM-MIKKELSEN, J. (1991): Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 20, No. 1. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.1177/03058298910200010201>
- THYM, D. (2016): The “Refugee” Crisis as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy. *Common Market Law Review*, Vol. 53. 1545–1574.
- TRAUNERT, F. (2016): Asylum Policy – The EU’s “Crises” and the Looming Policy Regime Failure. *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 3. 311–325. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140756>
- WALLACE, H. (2000): The Institutional Setting, Five Variations on a Theme. In WALLACE, H. – WALLACE, W. eds.: *Policy Making in the European Union*. Fourth Edition. Oxford, Oxford University Press. 3–38.
- WEBBER, D. (2014): How Likely is it that the European Union will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives. *European Journal of International Relations*, Vol. 20, No. 2. 341–365. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066112461286>
- ZIELONKA, J. (2006): *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- ZÜRN, M. (1992): *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-663-10384-4>