



Halmai Péter¹

A differenciált integráció rendszere az Európai Unióban

A *differenciált integráció* (másként: többsebességű Európa, változó geometriák, *à la carte* Európa) integrációs folyamat, amelyben a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekkel azonos uniós szabályoknak. A megkülönböztetés (differenciálás) hosszú, közép-, illetve rövid távú lehet. 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. Annak révén egyfelől legyőzhető lehet a patthelyzet az integrációs folyamatban. Ám mindez egyúttal dezintegrációs, illetve felbomlási trendek kiváltására is vezethet.

A differenciált integráció eltérő mechanizmusokat foglal magában. Azok nagyon eltérő hatást gyakorolhatnak az európai integrációra. Nem áthatják alá az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 1. cikkében előírt, *egyre szorosabb unió* (a mély integráció) *kiepítése folyamatát*. Az európai integráció szerződesei hosszú távú célkitűzésként vagy elvként nem tartalmaznak tartós rugalmasságra vagy differenciált integrációra vonatkozó szabályokat.

Az Európai Unió mint a differenciált integráció rendszere

Az Európai Unió az egyre szorosabb integráció dominanciája mellett egyben 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 kölcsönös függés és politizáció feltételeiből következő *szupranacionális integráció* következménye.

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közpénzügyi Tanszék. Kapcsolat: halmai.peter@uni-nke.hu.

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 Községek létrehozásától. 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.

Ugyanakkor az *Európai Unió egyben a differenciált integráció rendszereként is felfogható*.² 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* során 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 koncepcióális 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 horizontális különbözőségeket a differenciált

² Dirk Leuffen – Berthold Rittberger – Frank Schimmelfennig: *Differentiated integration: Explaining variation in the European Union*. Basingstoke, Palgrave, 2013; Frank Schimmelfennig – Dirk Leuffen – Berthold Rittberger: The European Union as a system of differentiated integration: Interdependence, politicization and differentiation. *IHS Political Science Series Working Paper*, 137. (2014).

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 politikai kölcsönös függés és aszimmetrikus átpolitizáltság feltételei között. Külső differenciálódásról van szó, ha kívülálló államok a magas átpolitizáltság miatt az EU-tagságot nem vállalhatják, ugyanakkor valamely magas 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.

A differenciált integráció mérése és feltérképezése

Elsőként Leon Lindberg és Stuart Scheingold³ elemezték az európai integrációt rendszerként két indikátor segítségével: a *kiterjedtség* (másként: funkcionális hatály) és az *intenzitás* (a centralizáció szintje) szerint. Tanja Börzel⁴ 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.

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.⁵ Másrészt lehetőség nyílhat 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.

³ Leon N. Lindberg – Stuart A. Scheingold: *Europe's would be polity: Patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs (US-NJ), Prentice Hall, 1970.

⁴ Tanja A. Börzel: Mind the gap! European integration between level and scope. *Journal of European Public Policy*, 12. (2005), 2. 217–236.

⁵ Empirikusan igazolható, hogy a szélességi szintek magas korrelációt mutatnak a mélységi szintekkel. Ld. Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m.

1. táblázat. A vertikális integráció mértékei

<i>Vertikális integráció</i>	
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): i. m.

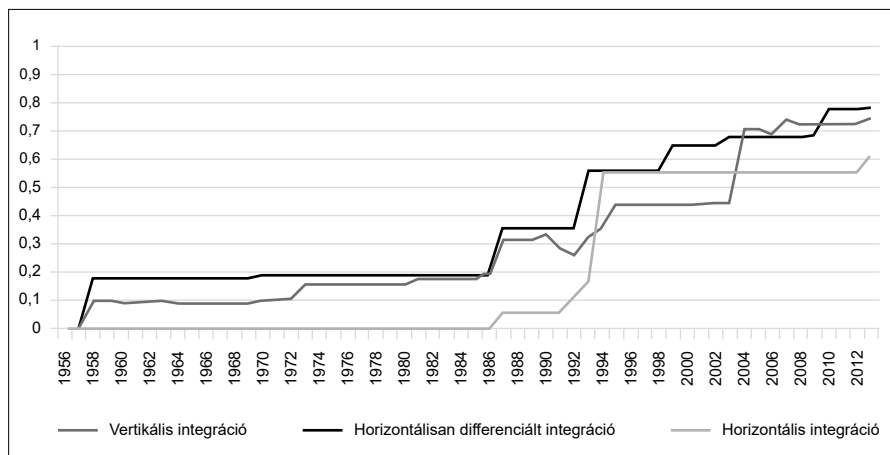
Az adatok a szerződésekre alapozott differenciálást tartalmaznak. (Az EU-jog második szintjén alapuló differenciálást nem foglalják magukban.) Továbbá a mérés kiterjed a horizontális integrációra: egyfelől összesíti valamely politikai terület legmagasabb szintű integrációjában részt vevő államok számát, amelyet az európai államok adott időpontban érvényes számával osztottak el.⁶ 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.

Az 1. ábra mutatja a 18 politikai terület átlagpontoszámával kifejezett vertikális és horizontális integráció fejlődését.⁷ 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. (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.⁸

⁶ Leuffen–Rittberger–Schimmelfennig (2013): i. m.; Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m.

⁷ Vö. Börzel (2005): i. m.; Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2015): i. m.

⁸ Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m.



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

Forrás: saját szerkesztés Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m. alapján

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.*

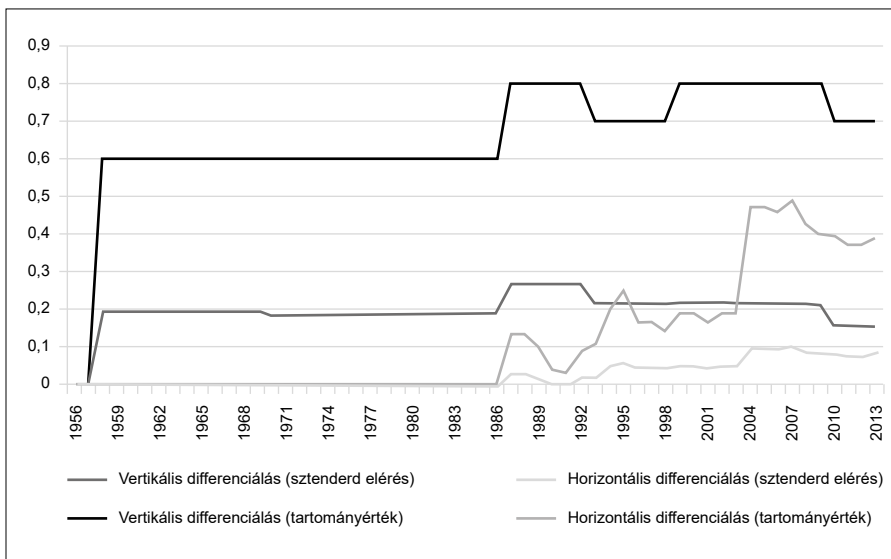
Az 1. ábra szerint az integráció dinamikus növekedéséhez hasonló dinamikus növekedés társult a horizontális differenciálásban az 1990-es évektől. A horizontális differenciálást belső vagy külső differenciálással rendelkező politikai területek arányaként mérik.⁹

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 az európai integrációban mind a belső, mind a külső differenciálás előrehaladt. Az 1990-es évek óta a politikai területek több mint a fele az idézett mintában valamilyen módon horizontálisan differenciált volt. Az 1. ábra

⁹ Az arány kiszámításának alapját ugyanaz a 18 politikai terület képezte. A számításban az új tagállamoknak nyújtott ideiglenes mentességek nem szerepelnek. Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m.

szerint a *horizontális differenciálás* volt a *vertikális és a horizontális integráció területén megvalósult dinamikus növekedés előmozdítója – vagy az ára.*

A 2. 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.



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

Forrás: saját szerkesztés Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m. alapján

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 és 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 differenciálás*ra később került sor. Az erősebben ingadozott, és idővel szignifikáns mértékben növekedett. Horizontális

differenciálás a tagállamok kimaradása¹⁰ 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 Kutatási Térség (*European Research Area*) 31 tagra bővült, míg az euróövezet változatlanul 13 tagállamra korlátozódott.

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.¹¹ 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 vertikális és egységes (vagy externálisan differenciált) horizontális integráció; b) magas vertikális és internálisan differenciált horizontális integráció; c) alacsony vertikális és egységes horizontális

¹⁰ Hasonlóképpen a tagállam esetleges kizárása vagy utólagos kilépése valamely integrált politikai területből.

¹¹ Andrew Moravcsik: *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca (US-NY), Cornell University Press, 1998.

integráció; d) alacsony vertikális és internálisan differenciált horizontális integráció.¹² A 2. táblázat a három faktor dichotóm (magas és alacsony) értékeinek konfigurációját és a feltételezett eredményeket tartalmazza. (Ha az átpolitizáltság alacsony, a szimmetria és az aszimmetria nem igényelnek megkülönböztetést. Ebben az esetben csak hat konfiguráció lehetséges.)

2. táblázat. Politikai jellemzők és integrációs következmények

	<i>Függetlenség</i>	<i>Átpolitizáltság</i>	<i>Aszimmetria az átpolitizáltságban</i>	<i>Integrációs következmény</i>
1	Magas	Magas	Magas	Magas és (belsőleg) differenciált
2	Magas	Magas	Alacsony	Alacsony és egységes
3	Magas	Alacsony	–	Magas és belsőleg egységes (vagy külsőleg differenciált)
4	Alacsony	Magas	Magas	Alacsony és belsőleg differenciált
5	Alacsony	Magas	Alacsony	Alacsony és egységes
6	Alacsony	Alacsony	–	Alacsony és egységes

Forrás: Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m.

A 2. táblázat alapján a következő feltételezések fogalmazhatók meg.

- H1a: Alacsony kölcsönös függőség az alacsony vertikális integráció elégséges feltétele.
- H1b: Magas kölcsönös függőség a magas vertikális integráció szükséges feltétele.

E két hipotézis alapja: az integrációt elsősorban a *kölcsönös függőség* hajtja előre; ám a magas kölcsönös függőség nem válik szükségképpen magas vertikális integrációvá, ha az átpolitizáltság szintén magas és szimmetrikus.

- H2: Aszimmetrikus átpolitizáltság az internális horizontális differenciálás szükséges és elégséges feltétele magasan 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 átpolitizáltság szimmetrikus, egységesen

¹² Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m.; Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2015): i. m.

alacsony vertikális integráció látható: az átpolitizáltság az összes országot kényszeríti, s gátolja, hogy a centralizáció magas szintje irányában mozduljanak el.

- H3a: Magas vertikális és internálisan egységes horizontális integráció a magas kölcsönös függőség és az alacsony átpolitizáltság kombinációjának az eredménye.
- H3b: Magas és horizontálisan differenciált integráció: a magas kölcsönös függőség, valamint a magas és aszimmetrikus átpolitizáltság kombinációjának az eredménye.
- H3c: Externális horizontális differenciálás az európai integráció magas átpolitizáltságának kombinációjából ered a kívülálló (nem tag-) államokban, azonban magas kölcsönös függőségből és alacsony átpolitizáltságból származik az érintett politika szintjén.

E hipotézisek azokat a feltételeket összegzik, amelyek alapján *magas fokú vertikális integrációk horizontálisan egységesek vagy differenciáltak lehetnek*. A magas vertikális integrációhoz magas kölcsönös függőség szükséges. A horizontális integráció formáját az átpolitizáltság foka és eloszlása határozza meg. Ha a politikaszpecifikus átpolitizáltság minden országban magas, a vertikális integráció valószínűleg alacsony. Ha a politikaszpecifikus átpolitizáltság mindegyik országban alacsony, vagy egységes, vagy externálisan differenciált horizontális integráció várható. Externális differenciálást az EU és harmadik ország között eredményez, amelyben az európai integráció magasan átpolitizált, a tagság hazai szinten nem elérhető, ám a politikai kölcsönös függés olyan magas (és a politikaszpecifikus átpolitizáltság olyan alacsony), 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.

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 decentralizált, ám nagyon *uniformizált integrációs politikát* tartalmazott. Ugyanakkor *az 1990-es évektől az Európai Unió differenciált integrációs rendszerre 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.

Komparatív elemzés

Az előzőekben tárgyalt feltételezések empirikus teszteléséhez az alábbiakban három, a kölcsönös függőség és az átpolitizáltság tekintetében erősen eltérő politika vizsgálatára kerül sor.¹³ A belső piacot magas kölcsönös függőség és alacsony átpolitizáltság jellemzi; a Gazdasági és Monetáris Unió magas kölcsönös függőséget és magas fokú átpolitizáltságot foglal magában; a védelmi politika – az EU kontextusában – alacsony kölcsönös függőséget és magas átpolitizáltságot mutat. A feltételezésben aszimmetrikus átpolitizáltság szerepel. Az konstans, minthogy néhány ország közvéleménye inkább euroszeptikus, mint a többiek. Ezért nem ellenőrizhetők e feltétel változatai. Figyelman kívül maradnak továbbá az alacsony kölcsönös függőség és az alacsony 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 (vagy kormányközi) integráció” az első három fokozatot foglalja magában a „nincs EU-szintű politikai koordinációtól” a „kormányközi együttműködésig”; a „magas (vagy szupranacionális) integráció” pedig az „együttes döntést” és a „nemzetek feletti centralizáció” 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 valószínűségeen alapul. A „magas kölcsönös függés” eseteit a magas, nemzetek közötti csere, a jelentős méretgazdaságosság és/vagy fontos nemzetközi externalitások jellemzik. Az átpolitizáltság tekintetében a „mag” állami hatalmat, „a szuverén kormányzás magfunkcióit”,¹⁴ amelyek hagyományosan az állami hatóságok monopóliumát képezik, megkülönböztetjük 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 magas átpolitizáltságot eredményez.

¹³ Az alábbiakban Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m., illetve Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2015): i. m. munkájára támaszkodtunk.

¹⁴ Ld. Philipp Genschel – Markus Jachtenfuchs: Introduction: beyond market regulation. Analysing the European integration of core state powers. In Philipp Genschel – Markus Jachtenfuchs (szerk.): *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 1–23.

Belső piac: magas kölcsönös függőség, alacsony 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. E politikák, az azok alapját képező alapszabadságok képezik az alapját a kompetencia-transzferen alapuló közösségi módszernek. S a belső piac fejlesztése volt a fő oka a minősített többségen alapuló döntési eljárások megteremtésének.

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 hálója Svájc és az Európai Unió között intézményi szempontból eltérő konstrukciót képez. Ám lényegében hasonló horizontális integrációt teremt a belső piaccal.¹⁵

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.¹⁶

A gazdasági integráció ráadásul tipikusan az alacsony autonómia és identitási költségek területe. A liberális demokráciák hangsúlyozzák: a piac, az európai integráció meghatározó tényezője nagymértékben autonóm szféra. Az állam szabályozza

¹⁵ Sieglinde Gstöhl: *Reluctant Europeans: Norway, Sweden, and Switzerland in the process of integration*. Boulder (US-CO), Rienner, 2002; Sieglinde Gstöhl: Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community? *Journal of European Public Policy*, 22. (2015), 6. 854–870.

¹⁶ Genschel–Jachtenfuchs (2014): i. m.; Walter Mattli: *The logic of regional integration. Europe and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Andrew Moravcsik: Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization*, 45. (1991), 1. 19–56.

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 politikai függést kombinálta az alacsony átpolitizáltsággal.

A belső piaci politikák e jellegzetességei a 2. táblázat 3. konstellációjának felelnek meg. Azok magyarázzák a magas 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 piacon, erősen függenek az EU-val folytatott kereskedelemről. Norvégia külkereskedelmének mintegy 75%-a, illetve Svájc külkereskedelmének kétharmada az EU-val folyik. Ugyanakkor az identitáson alapuló populáris euroszepticismus mindkét országban erős. 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 közös függőséggel rendelkező s viszonylag gyengén átpolitizált területeken lehetséges.

Monetáris unió: magas kölcsönös függőség, magas átpolitizáltság, magas 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 az alapító 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, valamely alapító 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 valósul 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.¹⁷ 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”.¹⁸

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 euróövezetbe 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 euroszeptikus 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.¹⁹ 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.²⁰

¹⁷ Kenneth Dyson – Kevin Featherstone: *The road to Maastricht: Negotiating economic and monetary union*. Oxford, Oxford University Press, 1999.

¹⁸ European Commission: One market, one money: an evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union. *European Economy*, 44. (1990).

¹⁹ Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2015): i. m.

²⁰ European Commission: Eurobarometer. Public Opinion in the European Union. *Report on Standard Eurobarometer*, 38. (1992); European Commission: Eurobarometer. Public Opinion in the European Union. *Report on Standard Eurobarometer*, 43. (1995).

A monetáris politika jó példa lehet a H3b esetére, amely internális módon megkülönbözteti az integrációs eredményeket a magas kölcsönös függőségtől és az aszimmetrikus átpolitizáltságtól. A belső piac alapján kialakuló magas 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 kívülláló államok sem közeledtek csatlakozással a valutaunióhoz.

Védelmi politika: alacsony kölcsönös függőség, magas átpolitizáltság, alacsony 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. Egyhangú döntéseken nyugszik a tagállamok kormányai, illetve CSDP-műveletekben önként részt vevő tagállamok kormányai között.

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 kívülláló (nem tag-) államok formálisan nem vesznek részt a CSDP-ben, ezért nincs külső differenciálás. (Noha egyes kívülláló 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 maradt. A hidegháború idején az európaiak kevésbé függtek 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 lezárulásával 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. Am 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 euroskeptikus 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 kölcsönös függőség a magas vertikális integráció szükséges feltétele, továbbá a H2 hipotézist: az aszimmetrikus átpolitizáltság a belső differenciálás szükséges feltétele.

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 teremt 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. Utóbbi 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 euroszkeptikus közvéleménnyel jellemezhető tagállamok megkérdőjelezik az európai integráció magállamai által szorgalmazott nemzetek feletti integrációt, ami *belső differenciálást* eredményez. Ahol az euroszkepticizmus erős beágyazottsága megghiúsítja a csatlakozást, ott a nem átpolitizált területek magas 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.²¹ 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.²² A tagállamok meggyezésén alapuló, differenciált integráció *pragmatikus, második legjobb megoldás*.²³ 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. Végso 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 a jobb megértéséhez.

²¹ Pl. a bankszabályozásra ld. Frank Schimmelfennig: Differentiated integration before and after the Crisis. In Olaf Cramme – Sara B. Hobolt (szerk.): *Democratic politics in a European Union under stress*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 120–134.

²² Sieglinde Gstöhl: Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community? *Journal of European Public Policy*, 22. (2015), 6. 854–870.

²³ Az Európai Parlament 2019. január 17-i állásfoglalása szerint: „a differenciált integráció minden elfogadott formája csak második legjobb megoldás lehet, nem pedig stratégiai prioritás.” Forrás: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/2093\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/2093(INI)).

Felhasznált irodalom

- Börzel, Tanja A.: Mind the gap! European integration between level and scope. *Journal of European Public Policy*, 12. (2005), 2. 217–236. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760500043860>
- Dyson, Kenneth – Kevin Featherstone: *The road to Maastricht: Negotiating economic and monetary union*. Oxford, Oxford University Press, 1999. Online: <https://doi.org/10.1093/019829638X.001.0001>
- European Commission: One Market, one money: an evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union. *European Economy*, 44. (1990). Online: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7454_en.pdf
- European Commission: Eurobarometer. Public Opinion in the European Union. *Report on Standard Eurobarometer*, 38. (1992). Online: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb38/eb38_en.pdf
- European Commission: Eurobarometer. Public Opinion in the European Union. *Report on Standard Eurobarometer*, 43. (1995). Online: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb43/eb43_en.pdf
- Genschel, Philipp – Markus Jachtenfuchs: Introduction: beyond market regulation. Analysing the European integration of core state powers. In Philipp Genschel – Markus Jachtenfuchs (szerk.): *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 1–23. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0001>
- Gstöhl, Sieglinde: *Reluctant Europeans: Norway, Sweden, and Switzerland in the process of integration*. Boulder (US-CO), Rienner, 2002.
- Gstöhl, Sieglinde: Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community? *Journal of European Public Policy*, 22. (2015), 6. 854–870. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020834>
- Halmai Péter (szerk.): *Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/14744>
- Leuffen, Dirk – Berthold Rittberger – Frank Schimmelfennig: *Differentiated integration: Explaining variation in the European Union*. Basingstoke, Palgrave, 2013. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-28501-0>
- Lindberg, Leon N. – Stuart A. Scheingold: *Europe's would be polity: Patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs (US-NJ), Prentice Hall, 1970.
- Mattli, Walter: *The logic of regional integration. Europe and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756238>
- Moravcsik, Andrew: Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization*, 45. (1991), 1. 19–56. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001387>
- Moravcsik, Andrew: *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca (US-NY), Cornell University Press, 1998.
- Schimmelfennig, Frank: Differentiated integration before and after the Crisis. In Olaf Cramme – Sara B. Hobolt (szerk.): *Democratic politics in a European Union under stress*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 120–134. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198724483.003.0007>
- Schimmelfennig, Frank – Dirk Leuffen – Berthold Rittberger: The European Union as a system of differentiated integration: Interdependence, politicization and differentiation. *IHS Political Science Series Working Paper*, 137. (2014). Online: www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_137.pdf