

Teleki Bálint

A többsebességes Európa az ajtónkon kopogtat

Könyvismertetés Halmai Péter: *Tagállami integrációs modellek – A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban* című tanulmánykötetéről

A Halmai Péter szerkesztésében megjelent *Tagállami integrációs modellek – A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban* című tanulmánykötet a differenciált integráció kérdéskörét multidiszciplináris megközelítésben tárgyalja.¹ Az érintett tudományterületek, így különösen a jog, a közgazdaságtan és az Európa-tanulmányok számos kiváló szerzője járult hozzá írásával ehhez a műhöz, amely a többsebességes Európa kérdéskörének aktuális tendenciáit, súlyponti kérdéseit taglalja. A kötet *A modern állam gazdasági szerepének legújabb dimenziói* elnevezésű Ludovika Kiemelt Kutatóműhely kiterjedt kutatásai keretében készült.

A kötet a szerkesztő bevezető fejezetével együtt összesen 13 tanulmányt tartalmaz. Ezek a tanulmányok, ahogyan az a szerkesztői előszóban, illetve a bevezető fejezetben² is olvasható, olyan kérdések köré csoportosulnak, mint az európai gazdasági kormányzástól várható intézményszerkezeti változások, az euróvezeten kívüli és belüli tagállamok sorsa, a tagállami jogalkalmazás eltérései, a megerősített együttműködésben rejlő lehetőségek, a legnagyobb és legbefolyásosabb tagállamok helyzete, a mediterrán és kelet-közép-európai perifériaállamok helyzete, valamint az „euroszeptikus reneszánsz” lehetséges következményei.

Palánczai Tibor írása³ az integráció és a kohézió fogalmainak történelmi igényű összevetésével mutat rá arra, hogy bizonyos tendenciák, így a 2008-as válság és annak következményei, valamint a globalizáció és a technológiai fejlődés kedvezőtlenebb

Teleki Bálint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar doktori hallgatója. E-mail: teleki.balint@uni-nke.hu

¹ Európa és hazánk meghatározottsága a globális térben a kötet szerkesztője munkásságának központi eleme, amelyet a 65. születésnapja tiszteletére, 2018-ban a pályatársak által elkészített tanulmánykötet témaválasztásai is jól illusztrálnak. Lásd: Halm Tamás – Hurta Hilda – Koller Boglárka (szerk.): *Gazdasági, politikai és társadalmi kihívások a 21. században – Ünnepi kötet a 65. éves Halmai Péter tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

² Halmai Péter (szerk.): *Tagállami integrációs modellek – A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 15–26.

³ Halmai (2020) i. m. 27–50.

hatásai az integráció elmélyülése ellen hatnak. Az Európai Unió kohéziós válságának különösen a mediterrán és a kelet-közép-európai régióban található tagállamok az elszenvedői. A szerző a jövőre nézve egy olyan szociális piacgazdaság modellje mellett foglal állást, amely „a társadalom valamennyi tagja számára a tisztas jólét elérését, »emberléptékű életviszonyok« kialakítását tűzné ki célul”.

Koller Boglárka tanulmánya⁴ a differenciált integráció elméleti és gyakorlati kérdéseivel foglalkozik, történeti és jogtudományi igénnyel tárva fel a fogalom evolúcióját, különös hangsúlyt fektetve ezen belül a megerősített együttműködés jogintézményére, mint a differenciált integrációnak az elsődleges jogban megjelenő formájára. A sikeres megerősített együttműködések „révén az uniós keretrendszeren belül úgynevezett mini-acquis jön létre, amely a »változó geometria« és a »többsebesség« koncepciók között helyezkedik el”. A szerző összeveti a differenciált integrációnak a többsebesség, á la carte és változó geometriájú altípusait, majd kitér a jelenség mögötti egyes elméleti megközelítésekre is, amelyeket aszerint csoportosít, hogy azok az integráció folyamatára vagy végkimenetelére fókuszálnak-e. Ezt követően ír a jelenségnek az Európai Unióra gyakorolt hatásairól, amelynek keretében megállapítja: „A teljes jogú tagság mellett ugyanis különböző »klubtagságok« jönnek létre, amelyek exkluzivitása és értéke nagymértékben különbözhet.”

Halmi Péter hosszabb átfogó tanulmányában⁵ a differenciált integrációt a gazdasági integráció aspektusából vizsgálta. Ugyanakkor a differenciált integráció problémakörének átfogó elemzése lényeges általánosabb érvényű megállapításokra is alapot kínált.⁶ Az átfogó interpretációt és elemzést követően krízisközpontú megközelítésben tárgyalja a témát, a középpontba a Gazdasági és Monetáris Unió keretében az eurózóna krízisét, a schengeni rendszer keretében pedig a migránsválság miatti krízist állítva. Alapvető jelentőségű: 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 megkérdőjelezik 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.

⁴ Halmi (2020) i. m. 51–66.

⁵ Halmi (2020) i. m. 67–142.

⁶ Az átfogó koncepcionális keretekről lásd: Halmi Péter: Európai integráció és szuverenitás: A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174. (2013), 4. 411–421.; Halmi Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020.; Halmi Péter: *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiaja*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020.



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. Az externalitások pedig a külső differenciálás iránt állandó igényt eredményeznek.

Kiemelést igényelnek a következő összefoglaló megállapítások: „A tagállamok meg egyezésén alapuló, differenciált integráció *pragmatikus, második legjobb megoldás*. 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 mélyintegráció 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.”⁷

A tanulmány záró fejezetében a szerző a Gazdasági és Monetáris Unió 2.0 kontextusában teszi fel konklúzió helyett az Európai Unió jövője szempontjából megkerülhetetlen jelentőségű és időszerűségű kérdéseket.⁸ Azok között talán az egyik legfontosabb: „*Lehetséges-e fiskális unió?*” A szerző e tekintetben a következőket húzza alá: az eddig alkalmazott fiskális fegyelem szabályalapú rendszere nem működőképes, a fiskális föderalizmus igénye reálisan nem – vagy csak igen korlátozott mértékben – merülhet fel, ugyanakkor a fiskális szolidaritás erősítésére nagy szükség lenne.

Benczes István tanulmánya⁹ teljes egészében a fiskális unió körüli kérdésekkel foglalkozik. A 2008-as válságot követő uniós válságkezelő intézkedések közé tartozó, az Európai Tanács keretében az úgynevezett európai szemeszterről történt 2011. szeptember 7-i megállapodásról jegyzi meg, hogy: „A fiskális politika területén mindmáig gyakorlatilag ez tekinthető az egyetlen olyan konkrét lépésnek, amelyben a »szabályok vagy intézmények« vitában az Unió egyértelműen a költségvetési intézmények és mechanizmusok összehangolása és erősítése mellett foglalt állást.” Elemzésének fő kérdése szintén a fiskális unió megvalósíthatóságának kérdése, amelyet a szerző legkorábban középtávon lát megvalósíthatónak, akkor is csak feltételesen, és valószínű, hogy az ebben az esetben sem haladná meg tagok GDP-jének 1,5-2%-át, azaz csak alkalmi stabilizációs eszköz lenne.

Csaba László írásában¹⁰, arra kérdésre keresi a választ, hogy a Költségvetési és Bankunió eddigi működési tapasztalatai, és a várható kiegészítő intézkedések mennyiben jelentenek új szakaszt az európai integráció fejlődésében”. Mint írja, a többsebességes

⁷ Halmi (2020) i. m. 105.

⁸ E témaköröket behatóan vizsgálta – egyebek mellett – a következő műveiben: Halmi Péter: Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. (2017), 1. 6–17.; Halmi Péter: Európai reformok: Többsebességű Európa? Differenciált gazdasági integráció versus átfogó reform. *Európai Tükör*, 21. (2018), 3. 21–44.; Halmi Péter: GMU 2.0: felelősség versus szolidaritás? *Külgazdaság*, 64. (2020), 9–10. 3–34.

⁹ Halmi (2020) i. m. 143–166.

¹⁰ Halmi (2020) i. m. 167–182.



Európa nem veszély, hanem tény. Az euróövezetben létrejött egy új mélységű szupranacionális integráció, amelyből a tagállamok része önként kimaradt. A bankunió szupranacionális szintre kerülése meggyengítette a kontinentális bankrendszernek egyik alapvonását, a tulajdonos és a szabályozó állam közötti meghitt viszonyt. Másfelől viszont ugyanezen folyamat piacelvűbb és technokratább felügyeletet hozott létre, amelyből aki kimarad, lemarad.

Kutasi Gábor ökonometriai módszereket is felhasználó vizsgálatának¹¹ tárgya az euróövezetben jelentkező külső egyensúlytalanság. A fiskális uniót mint aszimmetrikus fiskális kockázatközösséget tételezi, amelynek aszimmetriáira keresi a megoldást, a többszintű kormányzás lehetőségét felvetve. Az egyes tagállamok deficitfinanszírozását más tagállamokra terhelő eurókötvények kibocsátásával kapcsolatban megállapítja, „jelentős erkölcsi kockázatot hordoz magában, ha egyes tagállamok bátorítást éreznek arra, hogy a fiskális kockázatközösséget egyfajta végső hitelezőnek tekintsék”.

Györffy Dóra írása¹² a „grexit” fogalma köré rendeződik. Mint írja, a 2008-as válság következtében számos korábbi tabu megdőlt a Gazdasági és Monetáris Unió keretében, ilyen volt a „nincs kimentés” szabálya is. Ezen tabudöntések nagymértékben Görögországgal és annak helyzetével vannak összefüggésben, és a szolidaritás elvének az erkölcsi kockázat feletti győzelmét mutatják. Óhatatlanul felmerül ugyanakkor – igaz egyelőre csak szigorúan elméletben – Görögország kilépésének a lehetősége, mint távlati megoldás, a brexit mintájára ez lett a grexit, amelyet a szerző elemez, és elemzése végén hiábavalónak és valószínűtlennek talál. Görögország bennmaradása viszont saját és az EU részéről is áldozatokkal jár, egyben változásokat is indukál a szupranacionális szint javára.

Kecskés László *A jogharmonizáció integráló erejének gyengülése* című tanulmánya¹³ jogi gondolatmenetben történeti igénnyel tárja fel a kérdéskört az integráció kezdetétől napjainkig. Meggyőzően húzza alá: az 1990-es évek elejével bezárólag a jogharmonizációnak egyértelműen az integrációt erősítő szerepe volt. Az Európai Bíróság az 1991-es Frankovich-ítéletben még a tagállami kárfelelősség alkalmazhatóságát is felvetette, azonban ezt követően, az úgynevezett „poszt-Frankovich érában” már sokkal bizonytalanabban nyilatkozott. Végül az eröltetett túl gyors és túl nagy kiterjedésű keleti bővítések a Bíróság munkáját nagyüzemivé tették, a vonatkozó gondolatok kevésbé kidolgozottan jelentek meg. Ugyanakkor a jogharmonizáció célkitűzése a Lisszaboni szerződéssel is egyértelműen megmaradt.

Király Miklós tanulmánya¹⁴ az uniós tagállamok *nemzetközi magánjogi kodifikációs tendenciáiról* szól. Az Európai Unióban a nemzetközi magánjog egységesítésének igénye az 1968-as Brüsszeli egyezményben öltött először testet, amelyet az 1980-as Római egyezmény követett. Az Amszterdami szerződés és a Lisszaboni szerződés nyomán jelentek meg a Róma I–III. rendeletek. A szerző a 2012-es bayreuthi német szimpózium nyomán felveti a kérdést, *szükség volna-e úgynevezett Róma 0. rendeletre*, amely a további

¹¹ Halmai (2020) i. m. 183–197.

¹² Halmai (2020) i. m. 197–208.

¹³ Halmai (2020) i. m. 209–228.

¹⁴ Halmai (2020) i. m. 229–236.



uniós jogegysésséssítést jelentené a területen, hégzagpótló jelleggel, és olyan tárgyköröket érintene, mint a közrend védelme, az imperatív rendelkezések, a *renvoi* kizárása és egyéb hasonló súlyú kérdések. A tagállami eljárásjogok egysésséssítése ugyanakkor problémás lehet, és nagy is vele szemben az ellenállás.

Várkonyi László két tanulmányt is jegyez a kötetben. Ezek közül az első az uniós kereskedelempolitikán belüli intézményközi harcokat tárgyalja.¹⁵ A Lisszaboni szerződés a terület erőviszonyait átrendezte, a közösségi kompetencia szélesebb területre való kiterjesztése fokozta a Bizottság és a Tanács közötti feszültséget, az Európai Parlament érdemi szereplőként is ebbe az irányba hatott. A 2008-as válság pedig a protekcionizmus erősödéséhez és a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) globális gazdasági liberalizációs törekvésséssének háttérbe szorulásához vezetett. Megnőtt az igény a tárgyalási folyamatok átláthatóságának biztosítása iránt, amelyet az Európai Parlament nyomására a Bizottság és a Tanács is igyekszik biztosítani a társadalmi támogatottság érdekében. A folyamat egyértelmű nyertese az Európai Parlament lett. A szerző második tanulmánya¹⁶ az uniós és tagállami beruházási hatásköröket tárgyalja a Lisszaboni szerződésszel összefüggésben. Az Európai Bizottság a WTO-tárgyalásokkal összefüggésben és az uniós fellépés érdekében régóta a kizárólagos közösségi kompetencia rögzítését szorgalmazta, ez végül eredményre vezetett. A szerző hangsúlyozza, hogy ennek ellenére azonban a beruházásvédelem és a tagállami *bilateral investment treatyk* (BIT) kapcsán még vannak nyitott kérdések, különösen az átláthatóság és a választottbírósságok pártatlan jogszolgáltatása kapcsán. A CETA körüli feszültségeket a belga szövetségi kormány és Vallónia között csak az Európai Bizottság részvételének garantálásával sikerült lecsillapítani.

Végül, de nem utolsósorban Hetényi Géza a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítése során megjelenő magyar érdekekről ír *Többséssésses Európa* című tanulmányában.¹⁷ Mint írja, e körben „ma már deklarált elv, hogy az euróövezeten kívülieket is be kell vonni a döntésekbe, és érdekeiket figyelembe kell venni”. A szerző átfogóan elemzi a monetáris és fiskális pillér kihatásait hazánkra, valamint azon kérdéseket, amelyeket a jövőben az eurózónához való csatlakozás érdekében megnyugtatóan meg kell válaszolni.

A kötet tanulmányai sok irányból exponálják az európai integráció alapvető architektúráját, a tagállami integráció mechanizmusait, azon belül kiemelt figyelemmel a differenciált integráció rendszerét. A mű az alapvető kérdések logikus rendszerezése és mélyebb elemzése mellett különös figyelmet fordít az integráció nyitott kérdéseinek azonosítására, a jövőbeli lehetséges irányzatok bemutatására. A kötet biztonsággal ajánlható az európai integráció témakörei iránt érdeklődő szakemberek és a szélesebb olvasóközönség számára is.

¹⁵ Halmai (2020) i. m. 237–248.

¹⁶ Halmai (2020) i. m. 263–277.

¹⁷ Halmai (2020) i. m. 249–272.

