

## Húsz év múlva

### Előszó

„Mint a Montblanc csucsán a jég,  
Minek nem árt se nap, se szél”

(Vajda János)

2004 májusában teljesedett be sok tucat politikus, sok száz szakember csaknem másfél évtizedes munkája – és az európai kontinens sok száz millió polgárának vágya és reménye: Kelet-Közép-Európa nyolc országa (a parányi Ciprussal és Máltával együtt) az Európai Unió tagja lett.

Hogy az európai uniós csatlakozást a különböző politikai táborokon átívelő, igazán nemzeti ügynek tekintette az akkori magyar kormány, jelzi az a tény, hogy a csatlakozási szerződés 2003. április 16-i aláírását követően augusztus 20. alkalmából ugyanazt a kitüntetést (a Magyar Köztársasági Érdemrend középkeresztje a csillaggal, polgári tagozat) kapta meg Kádár Béla, az Antall-kormány, Kovács László, a Horn-kormány, valamint Martonyi János, az Orbán-kormány minisztere, illetve a társulási, majd a csatlakozási tárgyalásokat ténylegesen vezető Juhász Endre. Abban az időben bizonyos csodavárás jellemezte szakmánk művelőinek többségét, de különösen a közvéleményt. Persze nyilvánvaló volt, hogy – valamennyi tagállamhoz hasonlóan – a mindenkori magyar kormánynak is sok vitája lesz majd az EU egészét képviselő uniós intézményekkel, de az integráció előnyeit és alternatív költségeit egyaránt ismerők bizhattak és bíztak is abban, hogy az országunk „Európába való visszatérését” megtettesítő uniós tagságunk itthoni támogatottsága éppen úgy örökös lesz, mint a mottóban idézett jég Európa legmagasabb hegycsúcán. Sajnos azonban az olvadás jelei látszanak feltűnni ezen a jégpáncélon...

E tematikus folyóiratszámunk cikkei, amelyek szerkesztőségünk felkérésére készültek, többféle szempontból elemzik az európai integráció sajátosságait, eddigi fejlődési vonalát és várható további kiteljesedését. Bízunk benne, hogy a kitűnő szerzők különböző műfajú írásai hiteles és meggyőző képet festenek az integráció értékeiről, erőnyeiről, rezilienciájáról – nem hallgatva el a gondokat és a veszélyeket sem.

A szerzők neve szerinti ábécérendben egymást követő tanulmányok sorát hazánk első uniós biztosának írása nyitja. *Balázs Péter* az Európai Unió legfontosabb és legnehezebben feloldható konfliktusát, az uniós intézmények és a tagállami kormányok közötti együttműködés zökkenőit tekinti át, bemutatva, hogy az EÜ sikeres bővüléseinek következtében a szervezet olyan nagyságrendet ért el, hogy az – párosulva az integráció újabb és újabb szakterületekre való kiterjedésével – mind nehezebbé teszi a problémák egységes kezelését. Ennek a helyzetnek a meghaladását valószínűleg a tagállamok koncentrikus körökbe rendeződése teszi majd lehetővé, amikor is a tagállamok egyes csoportjai különböző intenzitással vesznek részt az integrációban.

Csaba László akadémikus szerint nemcsak az „új” tagállamok és az uniós intézmények, hanem az előbbieket és a régi tagállamok között is számos ellentét feszült az elmúlt húsz évben. Az EU fejlődését korántsem csupán a nagyarányú bővülés akasztotta meg, hiszen a „régik” tagállamokban érezhetően csökkent az integráció iránti lelkesedés. Ez persze nem fedheti el azt a szomorú ténytet, hogy az EU-tagságtól várt civilizatorikus hatás nem következett be a kelet-közép-európai új tagállamokban. Ezen országok némelyike pedig – többé-kevésbé önként – lemondott az integráció kínálta előnyökről, aminek leginkább szembetűnő példája az euróövezetből való kimaradás.

Folyóiratszámunk harmadik cikke *Halmi Péter* professzornak a rendes taggá választását követően megtartott akadémiai székfoglaló előadása, pontosabban annak jelentősen kiegészített változata. Ez az írás fajsúlyos hozzájárulás az integrációelmülethez, hiszen a szerző bevezeti a „mélyintegráció” fogalmát, részletesen bemutatva annak megjelenését, illetve előrehaladását az Európai Közösség, majd az Európai Unió fejlődésében. Gazdag adatsorokkal bizonyítja, hogy a mélyintegráció a belső kereskedelem és a verseny erősödésén túl dinamikus hatások révén is hozzájárult a tagállamok gazdasági fejlődéséhez, elsősorban a termelékenység és a tőkeallokáció javulásának formájában. Végül a tanulmány a 2008–2009. évi pénzügyi válságnak, a Covid-pandémia nyomán kibontakozó gazdasági visszaesésnek, valamint az Egyesült Királyság „önsorsrontó” kilépésének következményeit elemelve tárja föl az integrációelmélet és a válságok (illetve kezelésük) kapcsolatát.

A negyedik cikk egy gyakorló eurokrata, *Iván Gábor* írása. Az Európai Unió Tanácsának igazgatója Magyarország uniós tagsága első bő hét évéből emelt ki öt olyan meghatározó, illetve jellemző történetet, amelyeket nem csupán elemzőként szemlélhetett, hanem aktív szereplőként alakíthatott is. Az EU két hét éves keret költségvetése, a 2007-ben elfogadott magyar Európa-politika, a lisszaboni szerződés kidolgozásának fáradalmi és buktatói, az első magyar EU-elnökségre való felkészülés, valamint a horvát EU-csatlakozás folyamatának mérőföldkövei – ezekről a témákról olvashatunk a cikkben, amelyben a szerző sok olyan elemet is bemutat, amelyek az európai integrációt tüzetesebben ismerő olvasót is meglephetik.

\*

A húszéves évfordulóra sokféle műhelyben születtek értékelések, és számtalan rendezvényen vitatták meg eddig és vitatják meg a közeli hetekben-hónapokban, milyen előnyöket kínált hazánknak az uniós tagság, és milyen mértékben és módokon, illetve milyen áron sikerült (vagy nem sikerült) ezeket kihasználnunk. Tudományos Tájékoztató rovatunkban szeretnénk majd ezek némelyikéről is beszámolni. Már most felhívjuk azonban a figyelmet a Magyar Közgazdasági Társaság azon páratlanul gazdag vitasorozatára, amely az MKT Fejlesztéspolitikai Szakosztálya elnökének, Baráth Etele korábbi Európa-ügyi miniszternek a kezdeményezésére és fáradhatatlan szervezőmunkája eredményeként született, és amelynek eseményeiről a <https://eu20.blog.hu/> oldalon olvashatók naprakész tájékoztatók.

*Halm Tamás*  
főszerkesztő

BALÁZS PÉTER

# Az európai regionális integráció jövője

## Kormányzási és elosztási dilemmák

A globális rendszerhez hasonlóan az Európai Unió is az államokat emeli a legmagasabb akciós szintre. Ez magában hordozza, sőt kontinentális méretekben újratermeli a „vesztfáliai paradoxont”, vagyis mindazokat a politikai és szervezeti ellentmondásokat, amelyek az államok szuverenitásának és egyenlőségének korlátlan érvényesítéséből származnak. Az EU bővülése nyomán a tagállamok hangsúlyos szerepéből származó feszültségek egyre élesebbé váltak, és veszélybe sodorhatják a mintaszerűnek indult, sokrétű szövetség pozitív hatásainak érvényesülését. Az uniós együttműködési struktúra mindenekelőtt két fontos kormányzati tevékenység hatékonyságát bővíti: az egyik a döntéshozatal szintek szerinti tagolása a szubszidiaritás elvi alapjain, a másik az elosztási konfliktusok tompítása a tágabb politikai cselekvési térben. Bár a részt vevő államok mindkettőnek haszonélvezői, kiteljesedésüknek éppen-séggel az állami keretekbe zárt politikai érdekképzés a legfőbb akadálya.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F15, N44.

## A tovább élő vesztfáliai rendszer

A globális közmegegyezés a vesztfáliai béke óta – mintegy négy évszázada – folyamatosan az államoknak juttat kivételes szerepet és jogokat, amelyeket más, nem kevésbé fontos aktoroktól megtagad. Bár manapság a nemzetközi vállalatok, pénzintézetek, politikai és civil mozgalmak stb. nagyobb erővel és befolyással rendelkeznek, mint az államok többsége, mégsem léphetnek be azokba a tárgyalótermekbe, ahol a világ sorsáról fontos döntések születnek, és ahol az államok képviselőit, tényleges súlyuktól és teljesítményüktől függetlenül, párnázott helyek várják. Miközben a vesztfáliai szellem minden más aktort kizár a fontos nemzetközi játszmákból, de legalábbis a közvetlen részvétel lehetőségeiből, a legkülönfélébb méretű és erejű állami alakulatok közé elvi egyenlőségjelet tesz. Ezt az erősen vitatható esélyelosztást nevezzük „vesztfáliai paradoxonnak”.

---

Balázs Péter az MTA doktora, a CEU emeritus professzora, az Európai Bizottság első magyar tagja, volt külügyminiszter (e-mail: balazsp@ceu.edu).

A kézirat első változata 2024. március 7-én érkezett szerkesztőségünkbe.

DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2024.5.483>

A vesztfáliai szemlélet és rendszer mára nyilvánvalóan elavult, mert a valóság több tekintetben meghaladta, de az államok privilégiumait néhány egyszerű szempont a 21. század globális világában is fenntartja, sőt erősíti. Mindenekelőtt az állam mint terület-hez kötött politikai struktúra könnyen azonosítható, és a térkép tarka színeire festve az állami aktorok egyszerű földrajzi kritériumok szerint egyértelműen elhatárolhatók egymástól. Ezekon a territoriális szegmenseken kell a szuverénként tisztelt államhatalomnak rendet, békét és megélhetést biztosítania az ott lakó (az állampolgárság intézményével oda kötött) emberek számára, sőt bizonyos feltételek mellett gondoskodnia kell az oda érkezőkről is. A bipoláris rendszer összeomlása után az államok hasadása, megszűnése vagy keletkezése Európában újból napirendre került. Ha egy területileg meghatározott állam elnyeri a többiek elismerését, vagyis befogadják a mintegy kétszáz fős társaságba,<sup>1</sup> az ott keletkező politikai hatalmat a külvilág általában szuverénként elfogadja, függetlenül annak eredetétől és minőségétől. A világ államainak jelentős része azonban nem működőképes,<sup>2</sup> de ez sem a létüket, sem a cselekvésüket nem akadályozza. A szuverén állami struktúra oly erősen zárt, hogy a külső beavatkozás még nyilvánvalóan súlyos esetekben is rendkívül körülményes (lásd például *Bajoria–McMahon* [2013]).

A jelenleg érvényes világrendet, amely a második világháború végén kialakult erőviszonyokra épült, az ENSZ szabályai szentesítik. A világszervezet alapokmányának is sarokpontja a vesztfáliai elv, az államok „szuverén egyenlősége”, ami igazságosnak és demokratikusnak tűnhet, mivel a lehető legkülönbözőbb erejű és minőségű aktorok között teremt azonos jogokat, ám ezzel fékezi a világszervezet működését. Ugyanakkor ez a rendszer a kisebb államok számára óriási esélyeket kínál: a nemzetközi tárgyalóasztaloknál a legnagyobbakkal egyenlő módon foglalnak helyet és kaphatnak szót. A képviselő azonban nem pótolja a hiányzó erőt, amit a kisebb aktorok szövetségek létesítésével igyekeznek növelni, elsősorban a nagyokhoz kapcsolódva. A szövetségek hagyományos terepe a katonai erők egyesítése: ehhez zárkózott fel a 20. században a gazdasági együttműködés mint a védelmi-katonai kapacitás materiális alapja.

## Kimerülő integrációs indítékok

Az Európai Unió elődszervezete a közvélekedés szerint gazdasági integrációként született, valójában azonban több fontos hadigazdasági funkció egyesítésére épült.<sup>3</sup> Ennek ellenére eredendően hiányzik belőle a katonai dimenzió, mivel a védelmi

<sup>1</sup> Az ENSZ-nek jelenleg 193 állam a tagja, de a világszervezet statisztikái ennél több államot tartanak nyilván.

<sup>2</sup> Az ENSZ a Millenniumi Fejlesztési Célok meghirdetése idején, az ezredfordulón 35–50 államot sorolt a „sérülékeny” (*fragile*) kategóriába. A Világbank az ezredforduló utáni években a LICUS (*Low Income Countries Under Stress*) programja keretében foglalkozott az ilyen országok politikai és intézményi helyzetével; ma ez az intézmény is a „sérülékeny” kategóriát használja.

<sup>3</sup> A nyugat-európai integráció alapját a világháború másnapján a hadigazdaságra emlékeztető szövetség képezte: az Európai Szén- és Acélközösség az előző konfliktusok hadiiparát vonta közös ellenőrzés alá, az Európai Atomenergia Közösség (Euratom) a következő háború legfőbb fegyverét kezelte regionális szinten, az Európai Gazdasági Közösség pedig az önállatásra épülő közös mezőgazdasági politika és a közös szállítási politika révén a honvédelem szempontjából kulcsfontosságú két ágazatát integrálta.

teendőket ugyanezek az államok a szélesebb és erősebb NATO körében és biztonsági garanciái alatt intézték. Márpedig katonai erő nélkül külpolitikát is nehéz érvényesíteni, hiszen annak első és legfontosabb célja az adott közösség élet- és vagyonbiztonságának őrzése, eszköze pedig a bevethető katonai erő. Enélkül az Európai Unió külkapcsolatainak gerincét a mai napig viszonylag „puha” eszközök, főleg gazdasági tartalmú jutalmak és szankciók képezik. Ami a belső konfliktuskezelést illeti, az európai együttműködés szellemét és politikai tartalmát meghatározta az a körülmény, hogy tegnapi ellenfelek ültek le a megbékélés asztalához. Szövetségüket az az őszinte szándék vezette, hogy az egymás közötti viták megoldásának eszköze ezentúl a konstruktív kompromisszumkeresés lesz. A közös szabályoktól való eltérést fel sem tételezték, ezért korrekciós vagy büntető intézkedéseket csak igen lágy formában irányoztak elő. Az együttműködés szabályait hosszú távra fektették le, egyes kitételek szinte a végtelenbe vezetnek (például az „egyre mélyebb uniót” tűzték ki célul, a tagságot „minden európai állam” számára kínálták). Az alapítók tartós kötelezettségeket vállaltak, és nem számoltak azzal, hogy a tagállamok demokratikus választásai és a bekövetkező kormánycserék később megingathatják ezek betartását. Minthogy kevesen voltak, az intézmények általában a tagállamok közvetlen képviselőire épültek, és minden újabb belépő ehhez a rendszerhez csatlakozott. Az európai integrációs szervezet egy jóléti övezet magjában létesült, amely a periféria, majd a tágabb szomszédság számára rendkívül vonzóvá bizonyult, ezért a taglétszáma folyamatosan nőtt, és még most is, az alapok lerakása után több mint hét évtizeddel, sorban állnak a csatlakozni szándékozók.

A regionális integrációk, élükön a modellként is szolgáló Európai Unióval, ismeretesen két fő indíték eredményeként születtek. Egyrészt az államok felismerték, hogy az önkéntes összefogás segítségével képessé válhatnak olyan feladatok megoldására, amelyekkel külön-külön nem tudnak megbirkózni. A közös cselekvés igénye funkcionális szervezetek sokaságát hozta létre. A nemzetközi kormányzati externáliák mozgósításának elsődleges terepét azok a funkciók képezik, amelyek területhez kötött kihívások formájában manifesztálódnak (közlekedési és távközlési hálózatok, energiahálózatok, környezetszennyezés, vízgazdálkodás stb.). A másik indíték a két világháború súlyos tanulságaiból adódott. A nemzetközi konfliktusok fő okozóinak az államokat tekintették, amelyek kisebb-nagyobb területekhez kötött érdekcsoportokat jelenítenek meg, ezeket mesterségesen felfűtött („nemzeti”) identitásokba öltöztetik, majd az erőforrások elosztásáért vívott küzdelemben egyenruhákba bújtatva egymás értékeit pusztítják, katonáit és polgárait halomra ölik. Az integráció hívei úgy vélték, hogy ha az állami struktúrákat sikerül tágabb politikai keretekben feloldani, akkor a konfliktusok forrásai is megszűnnek, de legalábbis kezelhetővé válnak.

Ám napjainkban azt tapasztaljuk, hogy a két eredeti indíték már alig működik, határokhoz érkezett, sőt regresszív folyamatok forrásává válhat, ugyanis minden erőfeszítés ellenére a nemzetközi viszonyok elsődleges szereplői a 21. században is az egymással versengő és ütköző államok. A területhez kötődő kormányzati funkciók integrálása megköveteli, hogy az illető államok nagyságuktól és erejüktől függetlenül működjenek együtt, különben a közlekedési, környezetvédelmi stb. rendszerekben és hálózatokban hiányok, szakadások keletkeznének. Egyre több azonban az olyan

globális kihívás (nagyobb népmozgások, járványok, természeti ártalmak és katasztrófák stb.), amelyek kezeléséhez elsősorban a legnagyobb államok összefogására van szükség. Ezt jelzi az amúgy informális, de egyre céltudatosabban szerveződő G20 szerepének növekedése. Ami a tompított konfliktuskezelést illeti, az elmúlt háborúk emléke három-négy emberöltővel később megfakul, az újabb érdekütközések pedig kemény válaszokat igényelnének, minthogy ezek túllépnek a megbékélés és együttműködés szervezeteinek normáin. Az EU által sugárzott híres „szelíd erő” (*soft power*) nem általános csodaszer – hatása térben és időben korlátozott módon érvényesül (lásd Balázs [2023]). Az ENSZ alapokmányát éppenséggel az egyik alapító ország utóda, a világ békéjére felügyelő Biztonsági Tanács állandó tagja, Oroszország szegte meg a szuverén Ukrajna megtámadásával.

## Sokasodó államok

Az EU (a NATO-val párhuzamosan) az egyik leggyorsabban növekvő nemzetközi szervezetnek bizonyult, taglétszáma az eredeti hat országról több mint ötszörösére növekedett, miközben a szervezeti felépítés lényegében változatlan maradt. Az eredeti konstrukció kevés számú, hasonló fejlettségi szintű állam részvételével még megfelelően működött, azonban a bővíthetőség egy ponton túl korlátokba ütközik olyan felépítés esetén, ahol lényegében minden fontos kérdés plenáris fórumokon (a Tanácsban) dől el. A közvetlen részvételre épülő testületek általában 12–18 tagig működnek, a fölött a tevékenységük lelassul, akadozni kezd, az érdekek szegmentálódnak. Az EU-ban a végrehajtó intézménybe, az Európai Bizottságba is tagállami képviselőket ültetnek: a biztosokat a kormányok jelölik, és a megbízatásukat csak ordító alkalmatlanság esetén lehet visszautasítani. Midőn az EU tagállamainak száma átlépte a húszat (a 2004-es „nagy” bővüléskor), meg kellett volna erősíteni a Bizottság végrehajtó szerepét, és csökkenteni kellett volna a Tanács hatalmát; ennek azonban éppen az ellenkezője történt. Az Európai Tanács csöndben a szőnyeg alá söpörte az Európai Unióról szóló Szerződésnek (EUSZ) azt a rendelkezését, amely már 2014-től kezdve a tagállamok számának kétharmadára csökkentette volna a Bizottság létszámát [EUSZ 17. cikk (5) bekezdés].

A taglétszámmal kapcsolatos problémák egyik forrása az volt, hogy az 1990-es évtizedben az államok osztódással hirtelen szaporodni kezdtek Európában. Tudomásul kellett venni, hogy három volt szövetségi állam (a Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia) eltűnt a térképről, és a helyükön 24 új állam keletkezett (közülük 19 európai). Ennek következtében egy sor nemzetközi szervezet (ENSZ, EBESZ, EBRD stb.) taglétszáma ugrásszerűen megnőtt, miközben az adott területekre vonatkozó népességszám összességében semmit nem változott. A geopolitikai földrendést a transzatlanti közösség is megérezte, először úgy, hogy megsokasodott a csatlakozni szándékozók száma. Ezt még mind a NATO, mind az EU elégedetten nyugtázta, a saját alkalmasságuk és népszerűségük bizonyítékát látván benne. Nem foglalkoztak azonban kellő alapossgal azokkal a minőségi kihívásokkal, amelyeket a merőben más gazdasági-politikai rendszerekből érkező társadalmak támasztottak velük szemben. Abban az illúzióban

ringatták magukat, hogy ha az új jövevények aláírják a csatlakozási okmányokat, és formailag megfelelnek a nyugati alapokra épülő jogi és intézményi követelményeknek, akkor hamar hasonulnak az illető szervezetek normáihoz. Azért is táplálhattak ilyen naiv hitet, mert a belépő országok – a biztonság és a jólét centruma felé igyekezve – maguk is bizonygatták a megfelelés szándékát és képességét.

Az Európai Unió államok szövetségéként született, és kizárólag konszolidált államokat képes felvenni. Ezt az elvet erősen próbára tették a posztjugoszláv háborúk és a posztszovjet régióban Oroszország agresszív expanziója. Az EU belső fejlődése és külső terjeszkedése az államok expanzióját utánozza: szövetségi államok mintájára szerveződik (bár a föderális szinttől még igen messze van), és következetesen a kontinentális szomszédokat fogadja be tagként.<sup>4</sup> Ezzel szemben szubnacionális szereplőkkel nem képes érdemi viszonyt létesíteni, eltekintve a határ menti lokális együttműködéstől.<sup>5</sup> A szubnacionális szint a szervezeten belül is igen hátrányos helyzetben van. A Régiók Bizottságát eredetileg az egyébként erős legitimitással rendelkező tartományok, városok kollektív intézményének szánták, amely segít mérsékelni a központi kormányok domináns szerepét. Ehelyett csupán vitafórum és tanácsadó testület vált belőle, az uniós döntéseket érdemben befolyásoló hatalmat nem sikerült magához ragadnia. Az EU további bővítését az ukrajnai háború ismét napirendre tűzte, további állami szereplők felvétele azonban az adott szervezeti rendben immár a végletekig kielezné az aktorok mennyiségével és minőségével kapcsolatos problémákat.

## Szuverenitás, identitás, egyenlőség

Az EU működési torzulásainak kialakulásában a hatáskörök felhígulása is szerepet játszott. Nem igaz az a szuverenista gyanú, hogy az Unió legyengíti a „nemzetállamok” cselekvési lehetőségét azáltal, hogy mind több hatáskört ragad magához. A tisztán uniós hatáskörök bővítése ugyanis egy korai stádiumban megrekedt, és az úgynevezett vegyes hatáskörök terjedtek el,<sup>6</sup> ahol a tagállami és az uniós kompetencia közötti határok homályban maradnak, ezért csak együttesen gyakorolhatók. További lazulást hozott a tagállami akciók uniós koordinálása<sup>7</sup> és az úgynevezett nyílt koordinációs módszer bevezetése.<sup>8</sup> Ez utóbbi már megelégszik közös célok kitűzésével és teljesítésük nyilvános értékelésével, s mintegy a jó és rossz példák erejével minősíti a tagállamok

<sup>4</sup> Görögország az egyetlen EU-tagállam, amelyet hagyományosan a tengeri kapcsolat köt szorosabban Európa szárazföldi tömbjéhez.

<sup>5</sup> Felmerült például korábban elméletben Kárpátalja számára egyfajta különleges társult státusz létesítése addig is, amíg Ukrajna egészével továbbfejleszthető a jelenlegi viszony, vagy az Oroszország részét képező Kalinyingrád különleges beruházási övezetté alakítása a kínai Szenhszenhez hasonlóan.

<sup>6</sup> Az alapszerződés öt kizárólagos uniós és 11 vegyes hatáskört sorol fel (EUMSZ 3. és 4. cikke).

<sup>7</sup> A tagállamok az EU keretében koordinálják a gazdaságpolitikát, a foglalkoztatási és a szociális politikát (EUMSZ 5. cikke), továbbá az Unió „támogat, koordinál és kiegészít” hét tagállami hatáskörben lévő politikát (EUMSZ 6. cikke).

<sup>8</sup> A nyitott koordinációs módszer a kormányközi együttműködés szervezett formája, amelyet az EU versenyképességi programjával (az úgynevezett lisszaboni stratégiával) kapcsolatban 2000-ben vezettek be.

„házi feladatainak” megoldását. A külpolitikában csupán kormányközi együttműködésre van mód. Ilyen vegyes képletekben fennáll a veszély, hogy a sokféle hatáskör közül a leggyengébb megoldás válik vonzóvá. Ez történik az EU fórumain is, ahol a kormányközi alkukban az egyhangúság igénye terjedt el, aminek természetes tartozéka a közös cselekvést akadályozó egyéni vagy kics csoportos vétó.

Közkeletű tévhit az is, hogy az integrációs szervezet a tagállamoktól elvont szuverenitászelejtekből nemzetek fölötti hatalmat épít. Ezt a nézetet a korai integrációelméletek is alátámasztották, abból kiindulva, hogy az államok összefogásán alapuló szervezet máshonnan nem nyerhet legitim hatásköröket, csupán az őt létrehozó tagországaitól. Ez eredendően így van, de az is bebizonyosodott, hogy az egyesített hatáskör új minőségként kezd funkcionálni, „felpörög”, és ez a tovaterjedő (*spill-over*) hatás újabb és újabb hatásköröket vonz magához. A közösen gyakorolt kormányzati tevékenység azonban nem üresíti ki a tagállamokat, minthogy a nemzeti hatóságok szakértelmére és állásfoglalásaira az integrált, felsőbb szintű politikai döntésekhez is szükség van. Az egyik legelső közös európai szakpolitika például a mezőgazdaságban valósult meg, de ettől a tagállamok agrárminisztériumait még nem zárták be, csupán megváltozott a tevékenységük: egyes ügyekben odahaza döntenek, másokban viszont a közös tanácskozásokra és döntéshozatalra készülnek fel, azután gondoskodnak a döntések végrehajtásáról a saját területükön. Az EU-ban megvalósuló kétszintű kormányzás a valóságban nem csökkenti, hanem ellenkezőképpen: kitágítja a tagállami szuverenitást. Az ügyek előkészítése, intézése, végrehajtása a szűk tagállami keretektől kontinentális szintre emelkedik. Az uniós intézmények látószögéből minden tagállam több információhoz jut, a döntésekben összegződik az egyes országok tapasztalata és bölcsessége, a politikai cselekvés következményei európai dimenziókban bontakoznak ki, így az EU képes hatni más globális aktorokra, például akár az Egyesült Államokra vagy Kínára is.

Az integrációellenes érvek lényeges eleme, hogy az európai egység építésének útján haladva az egyes nemzetek elveszítik az identitásukat, feloldódnak valamilyen szinten, összeurópai, sőt globális elegyben. Ezzel szemben mindennapos uniós tapasztalat, hogy éppenséggel az EU a nemzeti önazonosságok egyik legfőbb megtartója. A Tanács munkája és ülésrendje naponta hangsúlyozza a tagállami identitásokat, amelyek éppen a többi uniós országgal együtt vagy szemben kapnak kemény foglalatot. A kisebb európai nyelvek jószerével csak az EU-ban használatosak hivatalos nyelvként szóban és írásban. Ráadásul az EU nyelvi rezsimje éppen abban a történelmi pillanatban sietett a segítségükre, amikor szűkebb, szuverén nemzeti keretek sokasága született meg a korábbi föderális államok felbomlása nyomán. Az észt, a szlovák vagy a szlovén identitás az EU erős nyelvi támogatása nélkül hamar elkopna a globális angol világban vagy a nagyobb szomszédok nyomása alatt, így azonban az uniós jog közvetítőjeként is erősödött.

Elsősorban a kisebb tagállamok érdekeit szolgálja, hogy az EU átvette és tovább erősítette az ENSZ-nek az államok szuverén egyenlőségére vonatkozó alapelvét. Egyenlők a tagállamok a nemzeti nyelvek, zászlók és jelképek használatában; egyenlően sorakoznak fel a fontos eseményeket követő „családi fotókon”, és legfőképpen egyenlő eséllyel foglalnak helyet és kapnak szót a tanácskozásokon a legkisebb szakértői



munkacsoporttól egészen a kormányfői testületig. A tanácsi szavazásoknál alkalmazott úgynevezett kettős többség egyedül a lakosság számát veszi figyelembe differenciáló tényezőként, de ezt is lényegesen tompítja a kisebb országok javára. A formai egyenlőség azonban olykor feledteti a valódi különbségeket, például a teherviselésben, amikor az átlagnál szegényebb országok természetes járandóságként elvárják, hogy a tehetősebb tagok támogassák őket az uniós költségvetés újraelosztási csatornáin keresztül.

## Az egység felbomlása

A nagymértékű területi terjeszkedés fokozta az Unió belső széttagoltságát, ezáltal lépésről lépésre csökkentette az EU eredeti egységét, mivel a táguló geopolitikai térben többféle adottság és érdek találkozik egymással. A szoros integrációt építő alapítókhoz először a lazább, szabadkereskedelmi típusú EFTA-ból átlépő tagok csatlakoztak, élükön az Egyesült Királysággal; ettől kezdve rendszeressé váltak a belső viták az integráció természetéről és végcéljáról. Egy következő hullámban a központi maghoz kevésbé fejlett dél-európai agrárországok zárkóztak fel, amelyek nem vitatták az integrációs elveket, viszont új elosztási igényekkel jelentkeztek: rendszeres támogatásra tartottak igényt, ami a tehetősebb tagok befizetéseiből származik. A szovjet-orosz birodalom összeomlása után már nemcsak NATO-tagok, hanem semleges nyugat-európai államok is csatlakozhattak az EU-hoz, emiatt viszont hasadások mutatkoztak a közös külpolitikai akciók egységét illetően. Végül a közép- és kelet-európai félperiféria országai egy másfajta fejlődési pályáról fordultak rá a Nyugat-Európába vezető útra, és a homogén szervezet már említett illúzióival szemben egyrészt hatalmas korrupciós kockázatot hoztak magukkal, másrészt egyesek a belépésük után nem sokkal regresszív irányba kanyarodtak, szembeszálltak az Unió értékeivel és normáival. A rendszerváltást követő belső hatalmi harcaik még nem értek véget, és ennek a helyzetnek az Unió egysége is áldozatul esik.

A hosszú szovjet rabságból kiszabadult nemzeteknek az európai integráció a többszörösen megakasztott modernizáció folytatását és – a történelemben először – valódi beteljesítését ígérte. Ehhez az EU a megfelelő jogállami keret modelljét kínálta, és közvetlen anyagi segítséget is ajánlott. Egyes belépők (például a baltiak vagy időnként Szlovákia) éltek a lehetőséggel, aminek megvan a látható eredménye. Mások azonban populisták csapdájába estek, akik regresszív nacionalista-vallási ideológiákkal, identitáspolitikai trükkökkel és retorikával próbálják letéríteni országukat a felemelkedés amúgy meredek és fáradságos útjáról. A sokszoros bővüléssel az Unió a lezáratlan európai konfliktusokat is internalizálta. Ma az EU-n belüli diplomácia próbálja megoldani azokat a vitákat és ütközéseket, amelyek hajdan a különféle szervezetek (például az EK–EFTA kapcsolatok), sőt a rendszerek közötti párbeszéd fórumainak napi-rendjén szerepeltek az akkori időknek megfelelő tálalásban (például az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának vagy az EBESZ-nek az ülésein). A keleti irányú bővülés és annak nyomán a „nem együttműködő tagállamok” kategóriájának megjelenése importálta a korábbi rendszerszintű konfliktusokat, nevezetesen a piacgazdaság és a jogállam működésére vonatkozó éles felfogásbeli ütközéseket. Egyes EP-képviselők,

illetve tagállami kormányok közvetítésével az integrációt bomlasztó orosz érdekek is átbújtak a küszöb alatt, és megjelentek az EU belső vitáiban.

A politikai vagy ideológiai ellentétek leple alatt rendszerint kitapinthatók az erőforrásokkal kapcsolatos érdekütközések. A legélesebb belső konfliktusok az Unió hét-éves költségvetési keretvéneke tárgyalásakor jelentkeznek, amikor a nettó befizető és a nettó kedvezményezett tagállamok két póluson csoportosulnak, és az érdekeik diametrálisan ütköznek egymással. Az EU sokrétű tevékenységéből az is következik, hogy a legkülönbélebb elosztási problémák léteznek egymás mellett.<sup>9</sup> Kényes helyzet, ha viszonylag kevesen viselik a költségeket, miközben sokan profitálnak az eredményből – ilyenkor a teherviselők megbéníthatják a döntéshozatalt. Hasonlóan érzékeny téma, ha a terhek széles körben eloszlanak, viszont a haszon keveseknél jelentkezik, akik megpróbálják az előnyeiket a többség rovására megőrizni. A terhek és az előnyök eloszlása tekintetében mindkettő széles terítésének ideális esete sem ritka, például a transzeurópai hálózatok kiépítéséből az EU-költségvetés támogatása mellett mindenki kiveszi a részét, és mindenki élvezheti az előnyeiket. Az ilyen típusú elosztási döntések demokratikus többségi szavazással meghozhatók.

Az érdekek és a politikai szándékek divergenciájának viszonylag újabb keletű komplex példája a déli irányból érkező, Európán kívüli migráció kezelése. Ebben az ügyben az EU tagállamai négy érdekcsoportra válnak szét. Az elsőt a migránsok belépésének országai alkotják (Görögország, Olaszország, Spanyolország), amelyek közvetlen felelősséget viselnek a területükre a tengeren át érkező emberek ellátásával, azonosításával, további sorsának intézésével kapcsolatban. A második csoportba a tranzitországok tartoznak (köztük Magyarország). Ezek is nyomásnak vannak kitéve, jóllehet a belépési országokhoz képest jóval kisebb mértékben, és a vándorló tömegek túlnyomórészt nem is akarnak náluk megtelepedni, hanem jobb körülmények felé sietnek tovább. A harmadik kategóriába a célországok sorolódnak, amelyek a belépési helyekhez hasonló kihívásokkal szembesülnek – azzal a különbséggel, hogy a befogadásról is dönteniük kell, viselve annak minden tartós következményét. Végül az EU-tagok negyedik csoportját a migráció semmilyen tekintetben nem érinti. Mindezek a különbségek megjelennek a tagállami tárgyalási mandátumokban: az uniós országok megpróbálnak egymással szolidáris, közös megoldásokat találni a saját lakosságuk érdekeit érintő és a migránsok helyzetét is méltánylandó problémákra – vagy ellenkezőképpen: nem vállalnak szolidaritást a többiekkel, hanem a saját belpolitikai hasznukra próbálják fordítani az együttműködés elutasítását.

## A megoldás esélyei

Az Európai Unió a vesztfáliai elvekre épülő és az ENSZ által keretezett jelenlegi világrend szerves része, amely kivételesen magas szintű és széles terjedelmű együttműködést valósít meg. Az európai integráció ügyét a tagállamokban kezdettől fogva és hosszú időn át széles körű támogatás övezte, az úgynevezett megengedő konszenzus,

<sup>9</sup> Az elosztási konfliktusok kategorizálását lásd *Wilson* [1980], idézi *Young–Roederer–Rynning* [2010].

amely általában felhatalmazta a kormányokat (és rajtuk keresztül az EU intézményeit), hogy gyakori visszakérdezés nélkül haladjanak előre a mind szorosabb együttműködés felé. Az EU azonban a saját sikerének áldozata lett: a növekvő taglétszám változó politikai dinamikát eredményezett, és a hatékony működés gátjává vált.<sup>10</sup> Nemcsak a részt vevő államok száma nőtt, hanem a közösen kormányzott ágazatoké is, amelyek ráadásul ötféle hatásköri szintet képviselnek. 27 ország 20 ágazatban, öt kompetenciakörben való együttműködése olyan óriási Rubik-kockát ad ki, amely mindinkább szétfeszítette az eredeti szervezeti kereteket. Bár az alapszerződést folyamatosan módosították, az elsősorban újabb jogi szabályokkal és intézményekkel bővült,<sup>11</sup> de a szervezeti felépítés lényege, kivált a tagállamok túltengő közvetlen képviselése az uniós intézményekben nem változott.

Az Európai Unió helyzetéről szóló beszédében Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke 2023. szeptember 13-án az Európai Parlamentben jelezte, hogy a következő bővítéshez, amely 30 feletti taglétszámot tervez, szükség lesz intézményi és működésbeli reformokra.<sup>12</sup> Utalt a legutóbbi nagy reformhullámra, amikor összeült egy Európai Konvent, és javaslatai nyomán módosult az alapszerződés,<sup>13</sup> de hozzátette, hogy nem kell feltétlenül szerződésmódosításra várni, hanem anélkül is lehet és kell cselekedni. Néhány nappal később az Általános Ügyek Tanácsának ülésén rendhagyó javaslat került az asztalra: egy neves szakértők által jegyzett munkaanyag (Szabó [2023]), amelyet nem egy tagállam kormánya vagy egy uniós intézmény terjesztett elő, hanem bevallottan Németország és Franciaország állt mögötte. A tanulmány az uniós szervezetek működésének javításáról szólt, azon belül felelevenítette két fontos intézmény, az Európai Parlament és az Európai Bizottság karcsúsítását, vagyis létszámuk csökkentését, szorgalmazta a többségi döntések kiterjesztését, a jogállami normák számonkérését, kezdeményezte az uniós költségvetés revízióját és az EU biztonságpolitikai szerepének erősítését.

A koncepció fontos eleme, amit a kommentárok is kiemeltek, hogy egész Európát négy koncentrikus körbe rendezné, amelyek az integráció különféle fokozatait képviselik (*Vela-Sorgi* [2023]). A struktúra nem új, ezt már Jacques Delors, az Európai Bizottság 1985–1995 közötti elnöke is felvetette a szovjet összeomlás utáni Európa számára, mintegy az EU-bővítés alternatívájaként. A négy fokozat közül három már létező viszonyokat építene be a rendszerbe. A két külső kapcsolódás jogi-intézményi keretei eleve adottak. A társulás kezdettől fogva létező intézmény, amelynek több

<sup>10</sup> Szervezetszociológiai szempontból másként működik egy 6, 12 vagy 27 tagú testület. A létszám növekedésével csökken a résztvevők közötti interakció gyakorisága, és redukálódik a tartalma. Például 6 tagállam még 15-féle kétoldalú kapcsolatot létesíthetett egymással, 27 ország esetében ez a szám már 351. Egy ponton túl elkülönül a plenáris tanácskozás, és szükség mutatkozik végrehajtott intézmény létrehozására.

<sup>11</sup> A közös biztonság- és védelempolitika keretében megjelent például az „állandó strukturált együttműködés”, amely az eredeti szándékkal ellentétben nem egy tette kész „kemény mag” szorosabb akciója, hanem Dánia és Málta kivételével minden tagállam részt vesz benne. Az uniós hatáskör felvételét képviseli a korábban említett „nyílt koordinációs módszer” is.

<sup>12</sup> State of the Union, 2023 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech\\_23\\_4426](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/speech_23_4426)).

<sup>13</sup> Az Európai Konvent 2002–2003-ban ülésezett, az Európai Unióról szóló új (lisszaboni) szerződés 2009. december 1-jén lépett életbe.

változata alakult ki. Az európai szomszédok számára a társulás egyben az EU-tagság előszobájaként is értelmezhető, minthogy az EUSZ 49. cikke értelmében a csatlakozás lehetősége elvben „minden európai állam” számára nyitva áll.<sup>14</sup> A második külső kört az Európai Politikai Közösség (*European Political Community, EPC*) alkotja. A kontinens egészét felölelő fórumot Emmanuel Macron francia elnök kezdeményezte az ukrajnai orosz támadás után, 2022. május 9-én. Eddig három ülést tartottak,<sup>15</sup> amelyekre 45 európai állam volt hivatalos, beleértve a nyugat-európai miniállamokat, a Balkán egészét, Törökországot és az európai posztszovjet államokat (Oroszország és Belarusz nem kapott meghívót). A kormányközi tanácskozás meghirdetett célja az Európa jövőjével kapcsolatos politikai és stratégiai kérdések megbeszélése. A nem hivatalos német–francia javaslat elsősorban az EU-n belül teremtené új viszonyokat azáltal, hogy a jelenlegi EU-tagsági státus megtartása mellett a szorosabb és gyorsabb integrációra hajlandó államok egy „kiegészítő reformszerződéssel” szűkebb belső kört hoznának létre, amelyben kiterjesztenék a minősített többségi szavazást, ezáltal csökkentenék a vétók lehetőségét.

## Uniós prioritások 2024-ben

Az előremutató német–francia kezdeményezés, amelynek a két kulcsállam szakértői háttere ad politikai súlyt, nem kapott a tartalmához és időszerűségéhez méltó figyelmet, aminek két fő oka van. Egyrészt megjelenése után az orosz agresszió ellen védekező Ukrajna támogatása került az EU közös cselekvésének középpontjába, másrészt küszöbön áll az ötévenként ismétlődő uniós tisztújítás. Az Európai Parlament 2024. júniusi újraválasztása a következő öt évre meghatározza a testület politikai összetételét. A mandátumbecslések a szélsőjobb pártok erősödését jelzik, ugyanakkor Németországban az év elején nagy tömegek tüntettek a szélsőséges jobboldali nézetek és pártok ellen. Júniusig még sok minden történhet, ami akár erre, akár arra billentheti az arányokat, nem valószínű azonban, hogy az első két helyen álló pártcsalád, az Európai Néppárt, illetve a Szocialisták és Demokraták vezető pozíciója változna. Az sem tételezhető fel, hogy az újjáalakuló szélsőjobb pártcsaládok együttesen több szavazattal rendelkeznenek, mint a polgári centrumot alkotó néppárti, szocialista, liberális és zöldtábor informális koalíciója. Élesedhet viszont a vita az integráció további fejlődésének irányáról. A szuverenista szélsőjobb visszabontaná az Európai Uniót, csökkentené a közös intézmények súlyát és befolyását, az Európai Parlamentet is lefokozná a kormányközi szervezetek parlamenti közgyűléseinek szintjére, ahová a tagállami törvényhozás képviselői járnak hazai parlamenti munkájuk mellett, mintegy kiegészítésként.

<sup>14</sup> Közkeletű tévedés ezt a viszonyt „társult tagságnak” nevezni, mivel az EU jogrendjében ilyen belső társulás (korlátozott tagság) nem létezik, csupán szoros külső kapcsolódás számos előnnyel, de az EU belső intézményeiben és döntéseiben való részvétel nélkül. Társult tagság az Európai Szabadkereskedelmi Társulásban (EFTA) létezett, például Finnország esetében.

<sup>15</sup> Az EPK első ülését 2022. október 6-án Prágában tartották, a másodikat 2023. június 1-jén Chisinauban, a harmadikat 2023. október 5-én a spanyolországi Granadában.

Az új Európai Bizottság összetétele a 2024 nyarának elején hivatalban lévő tagállami kormányok kezében van: ők jelölhetnek biztosokat, akik azután öt évig a helyükön maradnak, miközben a küldő kormányok bizonyosan változnak, de legalábbis szembenéznek egy választással. Az EU csúcspozícióiról<sup>16</sup> is a tagállamok döntenek, de ebben a kevésbé átlátható folyamatban igazából csak a legnagyobbak jutnak szóhoz. Ily módon az EU két fontos intézményi pillére, a Parlament és a Bizottság pártpolitikai színezete és szerkezete a 2024. nyári tagállami politikai hangulat lenyomata lesz, miközben a harmadik – és egyben a legfontosabb – intézmény, a Tanács összetétele a kormányváltások karusszelének megfelelően állandóan változik. Az új Bizottság egyik legelső feladata a következő hétéves költségvetési keret (2028–2034) tervezetének kidolgozása lesz, amelyet 2026 végéig jóvá kellene hagyni mind a Parlamentben, mind a Tanácsban, ehhez pedig a vitáját 2025-ben meg kell kezdeni.

Az EU jövőbeli teljesítménye azon múlik, hogy a fő intézményeinek együttműködése mennyire hatékony. A kétszintű kormányzás komplex mechanizmusai akkor adnak jó eredményt, ha a tagállami és az uniós cselekvés fogaskerekeként kapcsolódnak egymáshoz, és olajozottan működnek, senki nem szór homokot a gépezetbe. A két szintnek együttesen kell kiadnia a kontinentális méretű politikai ciklust: érzékelnie a külvilág történéseit, döntéseket hozni és azokat végre is hajtani, mindehhez megnyerni az uniós polgárok többségének támogatását. Az EU hosszú időn át viszonylag zavartalan külső körülmények között és erős belső támogatás mellett fejlesztette önmagát. Napjainkban nemcsak új háborús góccok követelnek figyelmet, hanem az integrációt ellenző belső szélsőségek hangja is fölerősödött. Mindkét kihívás gyors reagálást és kemény, határozott válaszokat igényel. A bizonytalanság akár a belső, akár a külső fronton a másik dimenzió konfliktuskezelő kapacitását is gyengíti. A tagállamok sikere azon is múlik, hogy mennyiben képesek az uniós externáliákat beépíteni és hasznosítani a kétszintű kormányzás döntő fontosságú, hazai kereteiben. Az Európai Uniónak a vezető intézmények idejű megújulása friss lendületet adhat, de kérdés: a tagállamai milyen feladatokat tűznek a szervezet elé, és milyen feltételeket biztosítanak a végrehajtásukhoz.

### *Hivatkozások*

- BAJORIA, J.–MCMAHON, R. [2013]: The Dilemma of Humanitarian Intervention. Council on Foreign Relations, Washington, D.C., június 12. <https://www.cfr.org/backgrounders/dilemma-humanitarian-intervention> Utoljára elérve: 2024. március 7.
- BAJÓZS PÉTER [2023]: Az euro-atlanti szövetségi rendszer kihívásai és Magyarország. Megjelent: *Ágh Attila* (szerk.): Polikrízis a multipoláris világrendszerben. Gondolat Kiadó, Budapest, 17–22. o.
- SZABÓ DÁNIEL [2023]: Leválaszthatják Magyarországot az EU fősodráról – kész a német-francia reformterv. Portfolio.hu, szeptember 19. <https://www.portfolio.hu/unios-forrasok/>

<sup>16</sup> Általában egy csomagban születik döntés, különféle egyensúlyi szempontokat figyelembe véve, az Európai Tanács, az Európai Parlament, valamint az Európai Bizottság elnökéről, továbbá a kül- és biztonságpolitikai főmegbízottról.

20230919/levalaszthatjak-magyarorszagot-az-eu-fosodrarol-kesz-a-nemet-francia-reformterv-640467.

VELA, J. H.–SORGI, G. [2023]: France and Germany back four-speed Europe. Politico.eu, szeptember 19. <https://www.politico.eu/article/france-germany-europe-enlargement-accession-ukraine/>.

WILSON, CH. [1980]: The Nature of Equilibrium in Markets with Adverse Selection. *Bell Journal of Economics*, Vol. 11. No. 1. 108–130. o.

YOUNG, A.–ROEDERER-RYNNING, C. [2010]: The European Policy Process in Comparative Perspective. Megjelent: *Wallace, H.–Pollack, M. A.–Roederer-Rynning, C.–Young, A. R.* (szerk.): *Policy Making in the European Union*. Oxford University Press, 45–68. o.

CSABA LÁSZLÓ

## Európai Unió – a beteljesületlen remény?

Két évtizedes uniós tagság után az országban továbbra is közmegegyezés van arról, hogy az Európai Unió belül tágasabb, mint kívül. Ugyanakkor a kormányzati politika és kommunikáció hatására teret nyert mind a közvéleményben, mind a szakmában a korábban kivételnek számító euroszkepticizmus. Az uniós tervekkel szemben megfogalmazott külön út – legalább a törekvés szintjén – mára a jó modor részévé vált. Magyarország EU-csatlakozásának kerek évfordulója alkalmat ad annak végiggondolására, hogy miként jutottunk ide az egykori „eurofóriából”, továbbá, hogy hova vezet az az út, amelyen sok év óta haladunk.\*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F15, N44.

Két évtized már gazdaságtörténeti értelemben is távlatnak számít, amikor lehetséges és egyben szükséges is egyfajta mérleg megvonása. Az uniós tagság másfél évtizednyi intenzív küzdelem eredményeképpen valósult meg, és semmiképp sem volt adottságnak tekinthető. Az Európai Tanács 1997. decemberi luxemburgi ülését követően általános volt az a vélekedés, hogy a tucatnyinál is több jelentkező közül csak néhányat, a két szigetországot, Ciprust és Máltát, valamint talán egy-két kelet-közép-európai fogadnak be. Nem utolsósorban azért, mert az Unió belül – a törekvések ellenére – végeredményben nem valósították meg azokat a mélyreható reformokat, amelyek hatására visszaszorult volna az újraelosztás elsődlegessége, átláthatóbbá váltak volna a döntések, és – a funkcionalitás szempontjait követve – erősödött volna a nemzetek feletti döntéshozatal (visszametszve a korábban egyértelmű kormányköziséget). Ezeket a feladatokat mind szakmai, mind politikai szinten idejekorán megfogalmazták, különösen a régi tagállamokban, de a politika rövid távú – ma már többnyire feledés homályába merült – szempontjai végül is más megoldásra vezettek. A meglévő

\* Köszönettel tartozom – a szokásos megszorításokkal – *Berend T. Ivánnak, Benczes Istvánnak* és a névtelen lektornak a kritikai észrevételeikért.

*Csaba László* az MTA rendes tagja, egyetemi tanár, Közép-európai Egyetem, Bécs és Budapesti Corvinus Egyetem (honlap: [www.csabal.com](http://www.csabal.com)).

A kézirat első változata 2024. február 29-én érkezett szerkesztőségünkbe.

DOI: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2024.5.495>

keretekbe szuszakolták bele a kibővülő – és korántsem csak emiatt új feladatokkal gazdagodó – integrációs döntéshozatalt.

A keleti bővítésre másfél évtized komplex alkurendszerét követően került sor, eredendően geopolitikai megfontolásokból és a stratégiai szempontok elsődlegessége – vagyis a közgazdasági szempontok egyoldalú alárendelődése – mellett (Balázs [2016]). Ez nem volt kétséges sem a bővítést megelőzően, sem azt követően, bár a hét-éves pénzügyi kerettervek és az éves költségvetések körüli huzavonában szokás úgy tenni, mintha ez nem így lett volna. Következésképp nemcsak arról van szó, hogy az EU-tagság költségét és hasznát bizonyára nem mérhetjük pusztán az uniós kasszába történt befizetések és az onnan kapott támogatások egyenlegével, hanem arról is, hogy ha az EU-tagság előnyeit a tagságunk miatt bekövetkezett GDP-növekménnyel próbálnánk közelíteni, akkor se járnánk kevésbé tévúton. Az említett két megközelítés különösen – bár korántsem kizárólagosan – a hivatali előterjesztéseket és elemzéseket jellemzi.

A nem távoli múltban átfogó mennyiségi elemzések és minőségi értékelések születtek a keleti bővítés gazdasági eredményeiről és dilemmáiról (például *Landesmann-Székely* [2021], *Mátyás* [2022], *Kutasi* [2024]). A sokszerzős műveket jellemző polifónia közepette is egyértelmű, hogy az uniós tagság pótlólagos növekedést, foglalkoztatást és jólétet teremtett – a korábbiakból adódó trendértékeken fölül. Vagyis ma már tényekkel nem támasztható alá az a – közbeszédből ki nem kopott – nézet, amely szerint a keleti tagok ráfizettek volna a tagságra, a nyugatiak célja (és eredménye is) csak piacaik megszerzése lett volna. Hasonlóképpen, a több intézmény által évente készített versenyképességi vizsgálatok is rendre azt mutatják, hogy az EU-taggá vált országok teljesítménye felülmúlja a kívül maradottakét. Az utóbbiak közül olyanok szolgálhatnak ellenpéldaként (mármint a „van élet az Unión kívül is” értelmében), mint a kereskedelmi központ Szingapúr vagy a pénzügyi szolgáltatások és alacsony közterhek hazájaként ismert nagyhercegség, Liechtenstein, azaz a mi szempontunkból nem releváns esetek.

Az már bonyolultabb kérdés, hogy milyen mértékben váltak valóra azok a várakozások, amelyek szerint az EU egyfajta civilizációs küldetést tölthet be a posztkommunista országokban. Bizonyos mértékig ez elkerülhetetlenül bekövetkezett, hiszen az uniós csatlakozás nem kétoldalú alku keretében ment végbe, hanem a tagság előfeltétele volt számos uniós rendelet, irányelv és elvárás átültetése. Vagyis a belépésre való felkészülés nem úgy történt, mint például az ENSZ-hez, az EBESZ-hez vagy akár az IMF-hez történő csatlakozásnál, azaz, hogy magunkénak ismerjük el a befogadó intézmény céljait, értékeit, és törekszünk arra, hogy minél jobban megfeleljünk a szabályaiknak. Az EU esetében a tagságot megelőzően már sor került az *acquis screeningnek* elkeresztelt eljárásra, amelynek során az uniós szakértők azt vizsgálták, hogy a jogalkalmazás, a szabályozási gyakorlat vagy épp a kimutatások megbízhatósága mennyiben felel meg az EU szabta szintnek és teljesítőképességnek.

Két évtized távlatából jól látható, hogy ebben a tekintetben az Unió – aprólékos, bürokratikus gyakorlata ellenére, vagy talán épp ennek következtében – kudarcot vallott. Miközben a formális teljesítésben kétségtelen és kimutatható volt az előrehaladás, a gyakorlatban az EU-tagság (és a szervezet rendelkezésére álló eszköztár)



képtelennek bizonyult arra, hogy megakadályozza a piacgazdasági és a demokratikus intézmények kiüresítését. Mi több, a szűkebben vett uniós hatásköröket érintő területeken – így a támogatáspolitikában, sőt a jogállami normák érvényesülésében és általában az egyes lépések szellemisége tekintetében – olyan élessé vált a nézeteltérés, hogy az a támogatások és az EU finanszírozta programok jó részének felfüggesztéséhez vezetett (*Gulácsi–Kerényi* [2023]). Ez utóbbi helyzeten csak töredékesen változtatott az EU-támogatások 10,2 milliárd eurós első szakaszának felszabadítása 2024 januárjában – már csak azért is, mert a döntés körülményei, motívumai és következményei jól értesült megfigyelők szerint legalábbis kétségesek, és vannak, akik a Bizottság hitelvesztésének jeleként értékelik (*Teczar* [2024]).

## Hogyan jutottunk ide?

Ez a kérdés természetesen nemcsak Brüsszelben vethető fel, hanem legalább annyira Budapesten is. A mindenkori magyar kormány rendre elégedetlennek bizonyult az uniós partnerrel; különösen a Bizottsággal alakultak ki éles viták. Ma már a messzi távolba tűnik, hogy a szocialista többségű kormány is folytonos vitában állt az Unió intézményeivel, és messze nem csupán a magyar költségvetés kozmetikázása miatt. A későbbi időket pedig a kormányfő azon eszmefuttatása jellemzi, ami szerint „el kell foglalnunk Brüsszelt” ahhoz, hogy a magyar prioritások érvényre juthassanak (*Kacsóh–Pócsa* [2023]). Konkrétan a közvéleményt leginkább foglalkoztató pénzkérdésről szólva Bóka János, a magyar Európa-ügyi miniszter kifejtette: nem támogatjuk az EU költségvetésének felülvizsgálatát, a közös kötvénykibocsátást, Ukrajna szigorú feltételeesség nélküli hitelezését és az Európai Bizottság föderalisták jelöltjének számító elnökszónyának újrajrását sem (*Exterde* [2024]).

A szakításhoz közeli helyzetet nem egy vagy két meggondolatlan mondat hozta létre. Voltaképpen 2010 óta folyamatos a konfliktus, ami mind sajtóelemzéssel, mind a tudományos igényű elemzések áttekintésével tetszés szerinti terjedelemben igazolható. Ennek egyik oka az, hogy az akkori kormány megalakulásakor mind Brüsszelben, mind Berlinben elutasítottak egy merész reformterv fejében megkívánt finanszírozási enyhítést. „Nem kell nekünk több Görögország” – hangzott a korabeli érv. Ezzel a fellépéssel előállt az az – előzmények nélkülinek nem nevezhető – hangulati fordulat, amelynek nyomán a kormányzat önértéknek tekinti a „saját út” követését, és voltaképp nem is keresi az uniós konszenzusnak tekinthető álláspontokhoz való közeledést. Számos kérdésben – az Afrika-politikától Kirill pátriárka bojkottjának és az orosz gázimportnak az ügyéig – a különutasság messze túlmutat a pusztán stílusos vagy modorbéli sajátosságokon.

Jogos észrevételnek tűnhet, hogy az európai egység gondolata napjainkban feleannyira sem népszerű és elfogadott, mint két vagy három évtizeddel ezelőtt – különösen pedig a szovjet birodalom összeomlását követően – volt. Az euroszkeptizmus főként a régi tagállamokban vált erőteljessé. Első komolyabb megjelenésének a 2005-ös és 2007-es népszavazásokat tekinthetjük, amikor két alapító tagállam, Franciaország és Hollandia polgárai leszavazták az európai alkotmány tervezetét. Ez annál is inkább

jelzésértékű volt, mert a végleges szövegben<sup>1</sup> nincs szó azokról a nemzetek fölötti megoldásokról, amelyek később a válságkezelés, a bankunió, majd a közös kötvénykibocsátás/hitelfelvétel<sup>2</sup> révén bekövetkeztek. Miközben ebben az időszakban javában folyt a nemzeti hatásköröket őrző szervek és a Bizottság, valamint az Európai Bíróság küzdelme a közösségi hatáskörök lassú, de fokozatos kibővülése ügyében (Vörös [2012]), utóbb a válságkezelés technikai szükségletei mégis kikényszerítették azokat a megoldásokat, amelyekben nem meghatározó az egyhangú szavazás elve.

Vagyis szó sincs arról, hogy az integráció mélyítését eredendően az új tagállamok éretlensége vagy éppen nacionalizmusa gátolta volna, mint sokszor elhangzik. Ekkoriban a mélyítés ügye eredendően a régi tagállamok közötti vita tárgya volt, ahol a britek vezették az ellenzőket, míg a hollandok és a németek a szorosabb együttmenetelés híveit. A nacionalista-szuverenista fordulat a visegrádi országokban csak a 2010-es években ment végbe, és ekkor egy újfajta szereposztás alakult ki az európai játszmában is. A tagság első évtizedében inkább az volt a jellemző, hogy az integrációs ügyekben elvileg nagyon is lelkes új tagok a gyakorlatban egyfajta minimalista hozzáállással éltek. Ha nagy ritkán voltak is előremutató kezdeményezéseik (például a szolgáltatási piac liberalizálását célzó), azok a régi tagállamok ellenállásán megbuktak.<sup>3</sup> A tagság második évtizedében hasonló kezdeményezések (egyáltalán: az integráció észszerűsítésére és elmélyítésére irányuló kezdeményezések) a 2004-ben belépett – „újnak” tehát korántsem mondható – tagállamok részéről nem történtek. Vagyis a politikai gyakorlatukba sohasem ment át az elsősorban a kis és közepes államokat jellemző felfogás, amely a nemzeti érdekek érvényesítését főleg vagy többnyire csakis koalícióképzéssel véli hatékonynak.

Érdemes emlékeztetni arra is, hogy a stratégiai szövetségek (kezdve mindjárt a V4 csoporttal) nem jellemezték a posztkommunista országok uniós gyakorlatát. Például a balti államok mind saját ütemükben vezették be a közös valutát, vagy a közös mezőgazdasági politika kérdéseiben a magyarok és a lengyelek a franciákkal, a csehek és a baltiak a rendszert alapjaiban megváltoztatni kívánó skandinávokkal léptek fel közösen. A saját útjukat járni kívánók számára („nekünk Magyarország az első”) tehát széles ösvény volt kitaposva a tárgyalt időszak egészében.

A saját út kimunkálása mint önérték nem feltétlenül kapcsolódott a két világháború között a „nemzeti öncélúság eszméjének” nevezett törekvés újjáéledéséhez, bár a politikai irodalomban és a hivatalos megnyilvánulások némelyikében határozottan kísért a múlt. A nemzeti különállás jelképe természetesen a külön nemzeti valuta fenntartása. Sokan értetlenül fogadtuk, amikor a 2011-ben kimunkált Alaptörvény K cikkelye tételesen kimondta, hogy az ország valutája a forint, hiszen ez a rendelkezés csak

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:C:2004:310:TOC>.

<sup>2</sup> Figyelemre méltó, hogy nemcsak az EKB, hanem az Európai Stabilitási Mechanizmus is vesz fel hiteleket, mi több, közösen garantált kötvényeket is bocsát ki, az utóbbit legutóbb idén február 5-én 4 milliárd euró értékben ([www.esm.europa.eu/transactions](http://www.esm.europa.eu/transactions)).

<sup>3</sup> A már-már népmesei alakká váló lengyel vízvezeték-szerelő alakja szemlélteti a lényegét. (Köztudomású, hogy Franciaországban az új tagok felvételét ellenzők kampány indítottak, amelynek egyik markáns érve az volt, hogy a Lengyelországból érkező vízvezeték-szerelők elveszik majd a francia szakemberek munkáját.)

az Országgyűlés kétharmadának támogatásával módosítható.<sup>4</sup> Ez annál meglepőbb, hiszen az EU-hoz történő csatlakozást tartalmazó szerződésben a kormányzat vállalta az akkori közös vívmányok, köztük a közös valuta „belátható időn belüli” átvételét. Nos, a történelem mércéjén egy évtized valóban csak egy múló pillanat, de a nemzetközi gyakorlatban a belátható idő fogalma inkább 5–10 esztendő jelent, semmint annál hosszabb időtávot.

A közös valuta átvételének ellenzői (a jegybankelnök és a pénzügyminiszter, valamint más vezetők) által rendszeresen megfogalmazott álláspont különösen az elemzett időszak második felében vált hangsúlyossá. Az álláspont szakmai alátámasztását szolgáló kötetben (*Virág* [2020]) a jegybank apparátusa a következőképpen érvel. A maastrichti kritériumokat eredendően fejlett országokra szabták, így azok nem kezelik kiemelten a felzárkózás szempontjait. Mivel hazánk érdeke a fenntartható felzárkózás, a gazdaságpolitikában erre kell helyezni a hangsúlyt, és majd ennek sikere után lehet szó a közös valuta átvételéről. Két évvel később a jegybankelnök jegyezte (és az egész vezetőség támogatásával megjelent) vitairat a gazdaságpolitika egészének strukturális reformját sürgeti, és utóbbi következményeként láttatja a GMU-csatlakozás esélyét (*Matolcsy* [2022]). Ezt az álláspontot árnyalva (és az új növekedésösztönző terveket vitatva) a jegybankelnök egy újabb esztendő múltán úgy fogalmazott, hogy az ország az évtized vége előtt akár be is vezetheti a közös valutát – bár nem bizonyítható, hogy jól járnánk vele (*Hecker* [2023]).

Ami közös a politikai érveléssel, az az, hogy a diskurzusból teljesen kikerül a közös pénz mint ama európai vívmány, amely az integrációt a közemberek számára is kézzelfoghatóan előnyössé teszi. Pedig annak idején Helmut Kohl szűkebb körben épp azzal érvelt, hogy – ha a németeket meg akarjuk nyerni Európának, azt a zsebükön keresztül tehetjük. A nyilvánosság előtt is elismerte, hogy kezdeményezésével kisebbségben maradt, ugyanakkor a közös valutát az európai béke és stabilitás egyedülálló rendszereként, egyszeri történelmi esélyként értékelte – utólagos bölcsességgel is (*Rohleder* [2013]).

Vajon nem járt-e el az idő az effajta felvetések felett? A kérdés részletes szakmai elemzése azt mutatja, hogy az integráció mélyülésének, stabilitásának és a növekedési pálya fenntarthatóságának egyaránt meghatározó eszköze a közös piacot elmélyítő közös valuta (*Palánkai és szerzőtársai* [2022]). Nem az első – s vélhetően nem is az utolsó – eset, amikor a gazdasági és a politikai racionalitás nem esik egybe nálunk, míg másutt sokkal inkább...

Az európai integráció korai szakaszában jellemző volt az a – Kennedy elnöktől származó – klasszikussá vált mondat, amely szerint nem az a kérdés, hogy a közösség mit tud neked adni, hanem az, hogy te mit tudsz a közösségért cselekedni.<sup>5</sup> Aligha kérdéses, hogy ez a megközelítés a magyar hozzáállásból már a belépést követő első évtizedben is hiányzott, a második évtizedben pedig már fel sem merült. Egyfelől: gyakorta érdemnek minősül az, ha nálunk „bezzeg” nem úgy van, mint Brüsszelben (ahogy

<sup>4</sup> Ekkor még nem tűnt adottságnak az a választási rendszer és gyakorlat, amely ezt az akadályt a kormányerők számára könnyen megugorhatóvá teszi.

<sup>5</sup> “Ask not what your country can do for you – ask what you can do for your country.” <https://www.jfklibrary.org/learn/education/teachers/curricular-resources/ask-not-what-your-country-can-do-for-you>.

nemrégiben az óriásplakátokon is olvashattuk). Másfelől: miközben a közösségi kezdeményezések a távoli és elidegenült bürokrácia belügyének minősülnek, a nekünk „járó” pénzek összecszerűsége és érkezésének feltételei szinte a tagság kizárólagos értelmének minősülnek. Jól szemlélteti ezt Navracsics Tibornak, a területfejlesztésért és EU-tárgyalásokért felelős kormánytagnak az év végi elemzése, amelyben sérelmez minden olyan felvetést, amellyel az uniós partner azon túlmutató megfélemlést is elvárna, mint ami a jogi szöveg legszűkebb értelmezése szerint feltétlenül szükséges (*Exterde* [2023]). Jellemzőnek mondhatók azok a nyilatkozatok, amelyek lezártnak minősítenek olyan kérdéseket, amelyekben a 26 partnert képviselő tárgyaló fél még nem mondta ki az áment. Pedig az a mondás, hogy „semmit sem állapodtunk meg, amíg mindenben meg nem egyeztünk”,<sup>6</sup> a nemzetközi tárgyalások alapelve – nemcsak az Európai Unióban, hanem például a Kereskedelmi Világszervezetben is.

Egészében véve a hivatkozott és az itt nem idézett, de közismert forrásokból egyértelműen az elhidegülés jelei olvashatók ki. Konkrétan az, hogy az EU törekvései egyáltalán nem esnek egybe a magyar szándékokkal. Az idézett megszólalásokból az látható, hogy a magyar stratégia részleteiben és egészében is távolodik az EU – mégoly körvonalazatlan – irányától, de ahol konkrétumok kerülnek elő (például a szankciók vagy a jogállamiság, esetleg a – Bizottság által 2019 decemberében újtárra indított – zöldátállítás<sup>7</sup> ügyében), ez az eltérés azonnal kézzelfoghatóvá válik. Pillanatnyilag a zöldátállítás legfontosabb eleme az állami támogatások engedélyezése mellett a nyílt piacvédelem (*Financial Times* [2024]), amelyről sokan azt gondolták, hogy már régen az elmélettörténet külön maradványai közé sorolható. Mindez arra is utal, hogy a – sok tekintetben a tervgazdaságot idéző – zöldátállási program a közös piac rendszerében és a ma ismert/bevett piacelvű eszközei mellett nehezen értelmezhető szándékgyűjtemény marad, ami a valóságban több zökkenő után előre nem jelezhető irányba futhat majd ki.

## Az Unió útkeresése

Számtalanszor elhangzott, hogy az Unió mozgó célpont, vagyis nem egyszer s mindkorra adott szabályokhoz és mértékekhez kell alkalmazkodnunk. Ez a forrongó, átalakulásban lévő, a szakirodalmi vitákban mindent megkérdőjelező állapot nem teszi könnyűvé sem az elemzők, sem a döntéshozók dolgát. Ugyanakkor egyértelmű, hogy ma már értelmetlen azt felvetni, hogy két évtizeddel ezelőtt, a csatlakozás idején mást vártunk az uniós tagságtól. Két évtizede nem volt költségvetési és bankunió, nem volt zöldátállítás, és nem merült fel az, hogy a tagállamoknak mi mindent kell tenniük a – polgáraik számára második fő vívmánynak számító – schengeni egyezmény fenntarthatóságáért, vagy hogy meddig folytatódhat a bővülés alapvető belső reformok és az újraelosztás visszaszorítása nélkül. Adottnak vették a gazdasági növekedés fenntarthatóságát és a foglalkoztatás bővíthetőségét is. (Ezekről szolt a maga idejében némileg túlértékelt, mára viszont feledésbe merült lisszaboni stratégia.)

<sup>6</sup> “Nothing is agreed until everything is agreed.”

<sup>7</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/green-deal/>.

Az Unió alapvetően kormányközi szervezet, ahol valójában majdhogynem kivételes jelleggel és szűk körben történik többségi szavazás akkor is, ha egyébként az alapszerződések ezt a döntési módot írják elő: a különféle testületek addig csiszolják-finomítják a tervezetek szövegét, amíg azok minden tagállam számára elfogadhatók lesznek. Ebből adódóan félreértés az a gyakori beállítás, amely szerint egy távoli, elidegenült (netán háttér-) hatalom és a nemzeti érdekeket képviselő kormányok szembenállása jellemzi a vitákat. (Egyébként az is vita tárgya lehet, hogy miben áll a nemzet érdeke, és azt miképp célszerű képviselni.)

Az elmondottak alapján is belátható, hogy az EU-ban nem nemzetek birkóznak. Miközben vannak ügyek, amelyekben a kormányzat közmegegyezést képvisel, más, főleg nem gazdasági kérdésekben (gyerekvédelem, bevándorlás, környezetvédelem, oktatás) szellemi, ideológiai szempontok játszanak szerepet. Az európai tanulmányok érdekességét és nehézségét is az adja, hogy sokféle tudományszak és sokféle értékrend ütközéséből jön létre a később európainak minősülő álláspont vagy megoldás.

Fontos mozzanat, hogy történelmi és közgazdasági okokból a közösségnek csak a tagállami GDP egy százalékának megfelelő közös forrásai vannak, amelyek nem különadókból származnak, hanem a befizetések bonyolult rendszeréből. Ebből is adódóan az Unió és annak bármely intézménye képtelen rátelepedni valamely tagállamra, sőt még a közösen elfogadott célok finanszírozása is nehézségekbe ütközik. E sorok írásakor az esetleges ukrán tagság költségeit becslő, megegyezések híján még teljesen spekulatív számítások arra utalnak, hogy a kiadási szerkezet átalakítása, különösen a mezőgazdasági kiadások átcsoportosítása és a nettó befizetői pozíciók gyökeres módosítása nélkül ez csupán holt ötlet lehet.<sup>8</sup>

Az uniós költségvetési politikának témánk szempontjából két elkülönült szintje van. Az egyik az, hogy a befizetett pénzből mire költenek és mennyit. Ez az érdeklődés homlokterében álló kohéziós (felzárkóztatási) és mezőgazdasági politikát fedi le, amelyhez az Ursula von der Leyen vezette Bizottság idején, vagyis 2019 óta az úgynevezett zöldmegállapodás is társult (jórészt az előzőkkel átfedésben). A másik, nem kevésbé fontos elem a nemzeti államháztartások működési elveit és mértékeit befolyásoló szabályrend. Ez utóbbit a 2020 és 2024 közötti időszakra felfüggesztették a koronavírus-járványra való hivatkozással, majd 2023 decemberében kompromisszumos megállapodásra jutottak.<sup>9</sup> Eszerint a stabilitási és növekedési paktumnak főleg az úgynevezett preventív ágát erősítik meg, és az engedélyezett hiányplafont túllépni tervezőknek minden évben a GDP-jük egy százalékának megfelelő – vagy akár annál ambiciózusabb – kiigazítási programot kell elfogadniuk. Ez – az európai szemeszter gyakorlati fellazulását és éppen megelőző voltának gyengeségét ismerve – nem tűnik nagyon félelmetes fenyegetésnek a belső okok, köztük saját instabilitásuk, keynesi alapállásuk vagy laza költségvetési hagyományaik miatt túlköltekező kormányzatok megfékezésére.

<sup>8</sup> A *Magyar Nemzet* [2024] német forrásból három becslést ismertet, amelyek évi 17–26 milliárd euró közti összegeket mutatnak ki, eltérő feltételezések mellett. Ugyanakkor közös bennük annak kidomborítása, hogy a közös agrárpolitika belső arányai alapjaiban megváltoznának egy népes és nagy agrártermelő beléptével.

<sup>9</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/ecofin/2023/12/08/>.

Mivel minden területen igen nagy a – többnyire szakminiszterek által jóváhagyott – kivételek száma, amikor is bizonyos kiadási tételeket nem számítanak bele az államháztartási hiányba, nagy kérdés az, hogy a korábbiakban (2007 és 2018 között) is kis hatékonysággal működő fegyelmező rendszernek mekkora kötőereje lesz, amikor a tagállamok jó része kizárólag a fiskális könnyítések útját látja járhatónak. Ez természetesen az egyik legfontosabb ütközési pontot veszi ki a magyar–EU kapcsolatokról.

Ezzel együtt is maradnak feszültségek. Kézenfekvő, hogy ha a zöldátállás ütemét tartani kívánjuk,<sup>10</sup> továbbá elsősorban Ukrajnának, másodsorban az évtizede várakozó nyugat-balkáni országoknak, végül a közelmúltban tagjelölti státust kapott Moldovának (2022. június) és Grúziának (2023. december) is érdemi tárgyalásokat ajánlhassunk, bizony meg kellene növelni a közös költségvetést. Tegyük hozzá, hogy ha az újjáépítési alap ügyében – az Ecofin 9. látjegyzetben idézett dokumentuma szerint – 13 országgal megegyeztek, akkor valószínű, hogy ez mégsem marad egyszeri kezdeményezés, hiszen – legalább ideológiájában, de részben gyakorlatában is – teljesen új felfogású közös finanszírozást jelenít meg (*Buti–Fabbrini* [2023]).

Úgy véljük, a fenti – töredékes s ekképp gazdagítandó és kiegészítendő – gondolatok indokolják azt, hogy a magyar kormány és a hagyományosan „fukar országok”, mint Hollandia, Svédország és Szlovákia vezetői, valamint a baltiak a nyilvánosság előtt is aggódnak amiatt, hogy hova vezethet ez. Mekkora közös költségvetés az, amekkora a gazdasági és politikai teherbíró képességgel összhangba hozható, figyelembe véve azt is, hogy a választók nem igazán lelkesek az EU ügyében?

E kérdésre – mint korábban jeleztük – egyelőre csak spekulatív válasz adható. Az egyik kérdés természetesen az, hogy milyen ütemű zöldátállást terveznek, és minek a terhére. A 2019–2024-es időszakban a von der Leyen vezette Bizottság füstbe ment tervei közé számítható az, hogy a meglévő mezőgazdasági és területfejlesztési alapokat használják fel e célra. Az „európai iparpolitika”, amennyiben túlmegy az állami támogatások tilalmának feloldásán, és közös beruházásokat indukálna, ugyancsak pénzt igényelne. És természetesen külön nagy kérdés a további bővülés mértéke, üteme és költsége. Az EU történetét áttekintő korszakos kötetében Berend T. Iván úgy érvel, hogy az európai egység ügyének rendkívüli károkat okozna a felkészületlen, a közös értékrendet nem osztó, a gazdasági és politikai hagyományaik és gyakorlatuk alapján nagyon is idegen államok felvétele (*Berend* [2021] 182–194. o.). Törökország elhúzódó jegyessége, de a Nyugat-Balkán vég nélküli sorban állása is arra utal, hogy a döntéshozók jó része osztja ezt a szkepszt.<sup>11</sup>

Ehhez hozzátehetjük: a mai Európai Unió keleti és nyugati fele között sok tekintetben történelmi eredetű és szerkezeti jellegű különbségek alakultak ki, amelyeket az elkerülhetetlenül egységes szabályozás nem volt és nem is lesz képes feloldani (*Csaba* [2019a]). Vagyis a többsébségű és nem is koncentrikus körökből álló, a korábbinál nagyobb sokszínűséget elfogadó integráció nem gyengeség, hanem erény lenne. Ebből a szempontból közelítve a közös alapok – ellenőrizhetetlen, nem

<sup>10</sup> *Georgiu* [2023] fejti ki e szempontot részletesen.

<sup>11</sup> A további bővülés természetesen külön elemzést érdemlő, összetett és vitatott kérdés (lásd erről *Losonc* [2023]).

jól ütemezhető – felduzzasztása felesleges kitérőnek tűnhet, ami inkább hátráltatja, semmint előmozdítja az integráció elmélyítését.

Ezért egyetérthetünk a sok éven át a NATO egyik vezető tisztségviselőjeként működő francia diplomata, Camille Grand értékelésével, aki szerint az EBRD-ben egykor „Távol-Kelet-Európaként” becézett államok (vagyis az EU és a NATO szempontjából egyaránt problematikus posztszovjet és balkáni térség) felkarolására az Emmanuel Macron elnök kezdeményezésére 2022-ben létrejött Európai Politikai Közösség alkalmas (Grand [2023]). Hiszen ennek előnye éppen az, amit a bírálók hátránynak vélnek: nem azonos értékrendet valló, ugyanarra törekvő, adott tagsági körrel rendelkező és mélységében intézményesült együttműködés, hanem olyan keret, amely teret ad a biztonság- és külpolitikai sokféleségnek, miközben költségmentesen biztosítja a rendszeres magas szintű együttműködést.

## Nyitott kérdések – bizonytalan válaszok

E kézirat lezárásakor nyilvánvaló, hogy semmilyen gyakorlati jelentőségük nincs ama gyakran hallható felvetéseknek, amelyek szerint a visszaesés – egy kormánytag fordulata szerint – „ahogy jött, úgy megy”, vagyis a felpattanásnak mind az üteme, mind pedig a mértéke tekintetében valamiféle automatizmus érvényesülne. Ez nyilván csak a legegyszerűbb, bevezető makroökonomiai modellekben érvényes, és ott is csak erős feltételezések mellett. Aligha véletlen, hogy a nemzetközi szervezetek – az IMF-től az Európai Bizottságig – rendre lefelé korrigálták korábbi előrejelzéseiket, méghozzá nem csak rövid távra. Jól látható, hogy a koronavírus-járvány miatt kritikusá nőtt állami és magánadósság klasszikus kiszorítási hatást gyakorol. Ha napjainkban már az Egyesült Államok is többet költ adósságának szolgálatára, mint fegyverekre (a világban dúló háborúk közepette is), akkor nem helyes azt a tankönyvi tételt ismételtetni, miszerint az állam adósságát nem kell visszafizetni. Ez igaz, de szolgálni és finanszírozni minden percben szükséges.

Kézenfekvő, hogy a jó megoldást a lendületes növekedés hozná meg. Ugyanakkor nem kétséges, hogy a koronavírus-járvány alatti költségek nem társult szerkezeti reformokkal, ezért nem is alapozott meg egy fenntartható növekedési pályát sem (Halmai [2022]). Ha ez igaz a magyar gazdaság fő piacára, az EU-ra, akkor – a kereskedelem és a befektetések átterelhetőségi korlátai miatt – ez Magyarországra is visszafogó hatással jár. Jelenleg a magyar külkereskedelem négyötöde zajlik EU-partnerekkel, ami uniós szinten is kiemelkedően magas arány (és a közös valuta mielőbbi bevezetése melletti fontos érv). Például a közép-ázsiai országokhoz nincs kiépített vezetékrendszer, az Ukrajnán átvezető vasúti kapcsolat is megrendült, és nem is volt sohasem stabil. Az Adriai-tenger irányában a teherszállítás kapacitása korlátozott, a pireuszi kikötőbe vezető Budapest–Belgrád-vonal és kapcsolt részeinek korszerűsítése évek óta egy helyben jár. Ezek súlyos fizikai korlátok.

Ehhez jönnek még a logisztikai, szervezési, nyelvismereti, kapcsolati és finanszírozási képesség határai. Nehéz elképzelni például, hogy a magyar–kínai forgalom – amelynek az elmúlt években kilenc-tizede az ázsiaiak és csak egytizede a magyarok

kvivitele – belátható időn belül kiegyenlítőddhetne. Sőt, ha megvalósul is a jelenleg nagy sajtónyilvánossággal kísért kínai beruházások többsége vagy legalább egy része (ami egyáltalán nem tekinthető lefutott ügynek e cikk lezárásakor),<sup>12</sup> akkor az további kínai exportot hozna magával. A jövőt nem a múlt kimutatott teljesítménye határozza meg.

Idéztük azokat a kiterjedt empirikus kutatásokat, amelyek bizonyították: az Európai Unió nem vesztette el növekedésimotor-szerepét a vizsgált két évtized egészében. Nem szóltunk azonban eddig arról, ami talán a legfontosabb: a verseny, a nemzetközi vérkeringésbe való bekapcsolódás, a választék bővülésének és az állandó hozzáférhetőségnek mint versenyképességi előnynek a fontosságáról. A külföldi befektetők számára egyértelműen biztonságot nyújt az, hogy országunk az európai jogrend részese, és adott esetben nemzetközi bíróság kényszerítheti ki a befektetők érdekeit. Ennek tudatában a magyar hatóságok vagy kerülnek a nyílt és egyoldalú lépéseket, vagy ha mégis meglépnek ilyeneket, tudják, hogy az érintetteket kárpótolniuk kell majd.<sup>13</sup>

Egészében véve az EU-tagság beváltotta azokat a várakozásokat, amelyeket szakmailag megalapozottként hirdettünk annak idején is. Nem jött el a Kánaán, amit sokan és naivan vártak (nem utolsósorban az egyoldalú propaganda hatására). De nem jött el az a „nemzethalál” sem, amelyet a tagság ellenfelei festettek fel. A tagság második évtizedében az uniós támogatások a GDP évi 3,5 és 5 százaléka közötti értékben érkeztek. Kritikus években az állami beruházások háromnegyedét fedezték uniós források. Az Erasmus-program révén hallgatók ezrei, a Horizont 2020 és meghosszabbítása révén kutatók legjobbjai juthattak közvetlen együttműködéshez, finanszírozáshoz, és publikálhattak jeles nemzetközi kiadóknál. (Ez elvárás volt az uniós finanszírozású kutatásoknál, nem a Bizottság járta ki a kutatók számára, ahogyan sokan vélnék.)

Felmerül a kérdés, hogy mit lehetett volna jobban csinálni, mit kell majd a jövőben ügyesebben, okosabban, eredményesebben megcélozni. Egyfelől egyértelmű, hogy e viszonyban nem Magyarország, még csak nem is a húsz esztendeje csatlakozott tagállamok összessége játszik meghatározó szerepet az Európai Unió intézkedéseiben. Ebből adódóan mindig jogos lehet az a felfogás, amely – a már említett meg nem felelésen túl – a nyugati félre, az uniós politikára hárítja a felelősség nagyobb részét (*Deugd-Hoen* [2022]). Mivel azonban a tíz akkori belépőnek ma sincs számosságukkal azonos befolyása, sem a döntéshozatalban, sem az elemzésben, e cikkben a másik oldalra helyezzük a hangsúlyt.

Ami a nyugati felet illeti, ott eredendően belső okokból épp akkor indult hanyatlásnak az Európa-projekt iránti lelkesedés, amikor a keleti bővülésre nagy sokára sort kerítettek. A 2002 februárja és 2003 júliusa közt ülésező Európai Konvent tartózkodott ugyan a forradalmi újításoktól, és lényegében a meglévő eljárások becikkelyezésére szorított, de – mint láttuk – még ez is soknak bizonyult két régi tagállam lakosságának.

<sup>12</sup> A nemzetközi statisztikákban a szándéknyilatkozatot (*commitment*) elkülönítve kezelik a ténylegesen megvalósult folyamatoktól. Kínára különösen jellemző a két adatsor nagyfokú és rendszeres eltérése.

<sup>13</sup> Ennek túlzó formája a cégek fel- és visszavásárlásakor szokásos *sweetheart deal*, amikor a vevő olyan árat kap, amelyet szabadpiaci viszonyok között aligha érhetne el. Sajtóhírek szerint a távközlésben és az energetikában, sőt a közlekedésben sem példátlan esetről van szó.



Az időpont azért lényeges, mert ekkor még nem lehetett az ekkor belépők kedvezőtlen magatartására vagy éppen gyenge teljesítményére hivatkozni.

Ugyanakkor az sem kétséges, hogy a posztkommunista országok meg sem kísérelték azt, hogy az Uniót a viszonzatlan pénzügyi átutalásokon túlmutató módon használják saját céljaik elérésére. Még kevésbé ismertek olyan kezdeményezések, amelyek az EU mint közösség hatékonyságát és eredményességét a „nemzeti öncélúságon” túlmutatóan is javították volna, ami a közös eredmény – és nem pusztán a nekünk „járó” rész<sup>14</sup> – növekedésében csapódott volna le. Ezt tekinthetjük egyfajta éretlenségnek, de minősítésétől függetlenül mindez tény marad.

Ez a meglehetősen szűkkeblű megközelítés jórészt abból fakadt, hogy az egymást követő kormányok egyre inkább kizárólag a pénzügyi transzferek egyenlegén keresztül értékelték az uniós tagságot. Márpedig, ha igaz az e cikk elején idézett műveknek az a központi megállapítása, hogy az EU-tagság hatására a fejlettségi szint felzárkózása (az úgynevezett reálkonvergencia) végbement, akkor kézenfekvő, hogy a korábbi nettó haszonélvezői pozíció már csak ebből adódóan is csökkent. Ehhez járult a „fukar tagállamok” nyomására erősödő ellenőrzés, a kiadások célhoz rendelése és – esetenként – a juttatások visszatéríttetése is. Mindez azt jelentette, hogy a nemzeti kormányok mozgástere beszűkült, és a korábbinál kisebb összeget a korábbinál csak szorosabb elszámolás mellett tudták igénybe venni. Ez közgazdaságilag dicséretes, politikailag viszont annál kellemetlenebb, minél nagyobb szerepet kapnak nem gazdasági szempontok (mint akár a nemzeti középosztály erősítése) e pénzek felhasználásában.

E gondolatmenethez szorosan kötődik az euró bevezetésének elmaradása. Ismeretes, hogy taggá válásukkor a posztkommunista országok (is) vállalták, hogy belépnek a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszába, vagyis amint teljesítik az ehhez szükséges feltételeket, csatlakoznak a közös valuta övezetéhez. Ugyanakkor nem kérdéses az, hogy huszonkét esztendővel a tagsági döntést követően bizonyára elégséges idő telt el ahhoz, hogy az érintettek megtegyék az ehhez szükséges intézkedéseket, mind intézményi, mind gazdaságpolitikai téren. Felettből tanulságos az, hogy miközben a kicsi és sérülékeny balti államok sok év óta a közös valutát használják, a nagyobb kelet-közép-európai országoknak ez annak ellenére sem sikerült, hogy őket szokás az átalakulás élcsapatának tekinteni.

Mindez arra utal, hogy a kimaradás nem véletlen, hanem szándékos – ezt a lengyel, a cseh és a magyar viták bemutatásával könnyen igazolhatnánk. Gondolatmenetünk szempontjából azonban elegendő annak leszögezése, hogy az említett három ország lemondott a közös valuta nyújtotta előnyökről, aminek kézenfekvő oka az, hogy a gazdaságpolitika részleteire kiterjedő mozgásszabadságukat nem kívánták feladni (*Kovács [2020], Györffy [2023]*). Ez pedig nem magától értetődő egy olyan világgazdaságban, ahol a nemzetközi pénzügyi irodalomban kimondottan luxusjósággként

<sup>14</sup> Sem jogi, sem közgazdasági értelemben nem határozható meg az, hogy egy tagállam befizetési és kapott támogatásai – áttekinthetetlen alkuk révén – milyen transzferegyenleget eredményeznek majd. A befizetés a GNI legfeljebb 1 százaléka, a támogatás pedig egyfelől az érvényes politikák, másfelől a konkrét szakminiszteri és pénzügyi alkuk eredménye, de semmiképp sem járandóság, mint – mondjuk – a nyugdíj vagy a munkanélküli-segély.

tekintenek az önálló nemzeti valutára, amelynek fenntartását csak a legkevésbé sérülékeny és nyitott államok engedhetik meg maguknak. Vagyis a kimaradásnak gazdasági értelme biztosan nincsen!

A korábbiak alapján nehéz lenne azzal érvelni, hogy a közös valutához történő csatlakozásnak egyáltalán nincs szimbolikus, érzelmi és politikai töltete. Egyik oldalról az olasz és a görög, a másik oldalról a svéd és a dán példa mutatja e szempontok súlyát a stratégiai döntésekben. Ugyanakkor bizonyára tévúton járnak azon elemzők, akik az egységes valuta használatának előnyeit pusztán a bevezetésének egyértelműen betudható GDP-növekménnyel mérnék. Ezt a rendkívül tudományosnak tetsző kérdést egyszerűen rosszul teszik fel. Hisz bizonyára van oka annak, hogy a német egységtől az ottomán birodalmon át a Brit Nemzetközösségig az egységes valuta a politikai és a gazdasági egységesülés jele és eszköze volt és maradt. A tranzakciós költségek közös valuta révén bekövetkezett csökkenése mellett a makrogazdasági adatokban meg nem jelenő verseny, a választék bővülése, az elérhetőség és a sokszínűség hozta jóléti többletet az állampolgárok tömegei érzékelik és értékelik. Nyilván ezért nem merült fel a válságkezelés érdekében legnagyobb áldozatokat hozó dél-európai államok egyikében sem az – amit jeles amerikai szerzők többször is ajánlottak (Stiglitz [2016]) –, hogy a feszültségeket az euróövezetből történő kilépéssel vezessék le.

Az euróövezetből való kimaradásnak tehát politikai okai és gazdasági költségei vannak, még békeidőben is. Ráadásul a világgazdaságban sincs mindig jó idő. Anélkül, hogy itt részletekbe bocsátkoznánk – megtettük ezt korábban másutt (Csaba [2019b]) –, meg kell említenünk, hogy a többszöri megrázkódtatás elleni védekezés-ként a GMU-ban (de nem az egész Unióban) olyan védőhálórendszert hoztak létre, amely a legnagyobb bankokat és – nagy baj esetén – az ezeket finanszírozó költségvetéseket lényegében korlátlan likviditással és előre kidolgozott válságkezelő mechanizmusokkal, az egységes bankmentési mechanizmussal (*Single Resolution Mechanism, SRM*) és az EKB-hoz telepített, de annak monetáris ágától elkülönült közös bankfelügyelettel (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) óvja egy újabb globális pénzügyi pánik következményeitől. Ebből a kelet-közép-európai országok – nem csekély merészségről téve tanúbizonyságot – kimaradtak.<sup>15</sup>

Ma már jól látható, hogy a koronavírus-válság nem járt együtt a globális pénzügyi rendszer olyan mértékű és jellegű megrázkódtatásával, mint amekkora a 2007–2009-es nagy visszaesés idején volt megfigyelhető. Ebből következően egyelőre nem jelentkeztek, illetve nem váltak közvetlen fenyegetéssé ama kockázatok, amelyek az EU közös válságkezelő mechanizmusaiból történő kimaradással, különösen a korlátlan likviditás és az előre elrendezett módon történő és eredendően megelőző jellegű bankmentés (*orderly restructuring*) rendkívüli költségeivel kapcsolatosak. Ebből azonban nem következik az, hogy mostantól fogva csakis jó idők járhatnak, és hasonló kockázatok többé már soha nem adódhatnak a kelet-közép-európai bankrendszerek számára.

Nem kevésbé fogós kérdés az, hogy milyen következményekkel jár a zöldmegállapodás nem is titkolt szabotálása, ideológiainak minősítése és a termelői érdekek

<sup>15</sup> E bonyolult kérdéskör újabb fejleményeit taglalja részletesen Méző [2023].

(köztük a piacvédelem) melletti egyoldalú kiállítás. Az e felfogást nemrégiben a nyilvánosság előtt is kifejtő magyar agrárminiszter azt tartja a leglényegesebbnek, hogy az EU-ban a nemzeti társfinanszírozás akár 80 százalékot is elérhet, vagyis a termelési szempontoknak a környezeti és fenntarthatóságiakkal szembeni elsősége mit sem változott (Nagy [2024]). Mivel a mezőgazdaság a környezetet egyik leginkább terhelő ágazat, ez bizony nem képzelt dilemma. Nemcsak arról van szó, hogy nyilvánvaló célkonfliktus áll fenn (ugyanazt az összeget nem lehet két, egymást kizáró célra elkölteni), hanem arról is, hogy mennyire vesszük komolyan, mennyire tekintjük sajátunknak például a klímasemlegesség céljait, és a szabályozó hatóságok milyen irányú lépéseket tesznek az üzleti körök érdekeltségének befolyásolására.

## Mérleg és előrejelzés

Az eddigiekben amellet érveltünk, hogy az EU-tagság Magyarország számára beváltotta mindama reményeket, amelyeket a szakirodalom – bár nem a széles közvélemény – reálisnak tartott a két évtizede történt csatlakozáskor. Az euroszkeptizmus, amely két évtizede egy szűk kisebbség álláspontja volt, ma sincs többségben, de a főáramú diskurzus tengelyébe került. A magyar kormányzat időről időre óriásplakátokon is kifejezi elégedetlenségét „Brüsszellel” szemben. És hasonlóképpen: minimális erőfeszítéssel tetszés szerinti számban idézhetnénk olyan, az EU intézményei által elfogadott állásfoglalásokat, amelyek a magyar álláspontot kifogásolják, a hazai gyakorlatot elmarasztalják, sőt többnyire a mögöttes szándékok tisztaságát is kétségbe vonják.

A fentiekben bemutattuk, hogy a viszony megromlásáért nem lehet egyik felet sem egyoldalúan hibáztatni. Az Európa-projekt iránti lelkesedés a keleti bővítést megelőzően már lelanyhult. Az a tény, hogy a kibővítésre a rég esedékes belső reformok (Cassel [1998]) nélkül került sor, csak súlyosbította a helyzetet.

Ugyanakkor hiba lenne hallgatni arról, hogy a 2002-es koppenhágai döntéssel bekerült új tagállamok egyáltalán nem éltek azzal a lehetőséggel, hogy kezdeményezéseik révén új lendületet, új hangsúlyokat vigyenek az európai integráció folyamatába. Ellenkezőképpen: ha egyáltalán lehetséges számos ország számos kérdésben megfogalmazott álláspontját közös nevezőre hozni, akkor az az lehet, hogy minden nagyobb lélegzetű megújítási tervet elleneztek. Különösen igaz ez az újraelosztás visszametszését célzó lépésekre, amit pusztán a taglétszám megnövekedése is indokolt volna. De nem támogatták a posztkommunista tagok a többségi szavazás kiterjesztését, a tőkepiaci uniót, a munkavállalók azonos bérezésének elvét, a sokszínűséget kezelni képes többsebességes integrációs megoldásokat, valamint a fenntarthatósági szempontok erősebb érvényesítését sem.

Ez sok szempontból elkerülhetetlennek volt mondható. Egyfelől: a többsebességes integráció a tagságot két csoportra szakítja. Az egyiket a magállamok alkotják, amelyeknek a vezetői döntéseket hoznak, a másik csoport pedig a kimaradókból áll. Ez utóbbi országoknak nemigen van más választásuk, mint hogy követik az élenjárókat, vagy viselik a kimaradás kockázatát. Ez utóbbira lehet példa, mint korábban

bemutattuk, egy újabb világméretű pénzügyi válság kirobbanásakor előálló helyzet, amelynek a bekövetkeztét – ismerve a rendszer sérülékenységet és az önerősítő folyamatok felgyorsulását a digitalizált világban – egyáltalán nem zárhatjuk ki. A kelet-közép-európaiak nem akartak a cserepadra ülni, ahonnan igazából még be se kiabálhatnak a játék befolyásolására.<sup>16</sup>

A másik, hasonlóan súlyos magyarázó tényező a térségben teret nyerő populista irányzat, amely lassan, de biztosan eléri a döntéshozatal minden szeletét. E kérdésről – főleg a politikatudomány művelői – rengeteget publikáltak anélkül, hogy egyetértésre jutottak volna. Szempontunkból itt legyen elegendő annak felidézése, hogy az európai egység gondolata mindig az elit projektje volt, és az is maradt. Egyetlen időszakban sem volt meg a teljes körű demokratikus legitimitációja ama lépéseknek, amelyek az integráció elmélyítését szolgálták. Igaz ez az Európai Védelmi Közösséget létrehozni kívánó 1950. októberi kezdeményezésre (Pleven-terv), de igaz ez a zöld-megállapodásra is.<sup>17</sup> Mint láttuk, a maga idejében a közös valutára való áttérés vagy éppen a költségvetési és bankunió sem élvezte a polgárok többségének támogatását – nem is szavaztatták meg őket e kérdésekben, hiszen ezek az ügyek az állampolgárok számára nem egykönnyen átláthatók.

Nos, minél inkább teret nyer a populizmus, amit általában a „mi és ők” szembeállítására épülő, „a nép vezére szemben a tojásfejű elitekkel” dichotómiaként írnak le, annál kisebb a valószínűsége annak, hogy a kormányzatok távlatos, rövid távú hasznot nem hajtó kezdeményezéseket vállalnának fel. Ebből adódóan a második évtizedben már nem volt olyan lépés, amelyet a kelet-közép-európaiak támogatásra érdemesnek találtak volna. (Ez különösen akkor igaz, ha a végrehajtást is a támogatás követelményének tekintjük)...

Mivel a populista fordulat láthatóan nem pusztán „egy múltó pillanat” a kelet-közép-európai országok életében, hanem több választási cikluson is átível, reális lehet annak előrejelzése, hogy a tagállamok a jövőben sem fognak az élére állni az uniós intézmények és politikák megújítását célzó kezdeményezéseknek. Az elégedetlenség bizonyára összefügg azzal, hogy rég feladták azt a várakozást, hogy saját törekvéseik számára az EU biztosítja a megfelelő keretet. Az utóbbit inkább a „nemzeti öncélúságot” feleslegesen és jó ok nélkül korlátozni kívánó külső keretrendszernek tekintik. Ettől nem független az a – nyilvános forrásból ma még nem dokumentálható, de több csatornán is érkező – híresztelés, amely szerint a nettó haszonélvezői pozíció megszűntével a döntéshozók egy fontos része magát a uniós tagságot is okafogyottnak véli. E közélet legfontosabb ellensúlya ez idő szerint a vezérdemokrácia jelensége (*Körösényi és szerzőtársai* [2022]), amely témánk szempontjából azt jelenti, hogy a kormányfó ama törekvése, hogy az európai szintén jelen levő s ekképpen reflektorfényben álló

<sup>16</sup> Ez jelent meg abban, hogy 2012-ben még beléptünk a költségvetési unióba (nem euróövezeti tagként is), de a bankunióból, ahol erős felügyeleti ellenőrzés érvényesül, jó évtizede kimaradtunk.

<sup>17</sup> Ez az egyik fő megállapítás az EBRD legújabb éves jelentésében, ahol egyértelművé válik a ki-kérdézéses felmérésből: az európai polgárok elvileg támogatják a zöldítést, de az EU programjában szereplő, erőltetett és mesterkéltné tevékenység-rendszerre épülő átállás érdekében egyáltalán nem hajlandók áldozatokra, főleg, ha az a mindennapi életüket érinti, mint például a gépkocsiforgalom korlátozása (*Sconosciuto* [2023]).

szereplőként válhasson globális tényezővé, felülírhatja a pusztán üzleti számítást, ahogyan a tagság második évtizedében ezt már megfigyelhettük.

De meg is fordíthatjuk a felvetést! Miközben az EU intézményei – mindenekelőtt a jogállamisági eljárás elindításával – szintet léptek politikai téren is a nemzetek feletti irányba (*Priebus–Anders* [2024]), e fordulat jól érzékelhető korlátokba ütközhet. Kizárásra az EU történetében nem került sor, hisz ennek mind a jogi, mind a politikai keretei egyértelműen hiányoznak; többségi döntés pedig erről a kérdéstről el sem képzelhető. A már említett szűkös források a világ pénzpiacain rendre pótolhatók – az extrém válsághelyzetet leszámítva. Ha egy ország nem része a bankunióknak, nemcsak védőháló nincs, hanem a közös intézmények és szervek beavatkozási lehetősége sem áll fenn, legalábbis megelőző jelleggel nem. Ekképp naivítás lehet egyes megfigyelők ama várakozása, amely szerint az Unió mint értékközösség és mint nemzetek feletti fórum mintegy kívülről tud és hivatott a kelet-közép-európai populista rendszerekben változásokat végbevinni. Mateusz Morawiecki és Andrej Babis bukása arra utal, hogy van mód a belső fordulatra, de Robert Fico visszatérte vagy a magyar, szerb és bolgár kormányerők sorozatos győzelme az ellenkező lehetőséget is mutatja. Vagyis – éppúgy, mint a régi tagoknál – a belső erőviszonyok maradnak a meghatározók, és az integráció mélyülése a politikai szférában biztosan nem ér el új minőséget. Részben ennek is köszönhető az, hogy a belpolitikai küzdelmekben az uniós tagság sem jelenleg, sem a jövőben nem válik meghatározóvá.

Érezhetünk-e mindezek miatt csalódottságot? Ha a remény és a reménytelenség kettősében gondolkozunk, akkor vissza kell térnünk ahhoz, hogy a közgazdasági elemzés csak a reális, racionális várakozásokat tekinti olyanoknak, amelyek képesek befolyásolni a valóság folyamatait. Ez a jól informált döntéshozó és a kevésbé bizonytalan környezet együttállását igényelné, ami lehetséges ugyan, de semmiképpen sem szükségszerű.

### *Hivatkozások*

- BALÁZS PÉTER [2016]: Az Európai Unió külpolitikája és Magyarország. Wolters Kluwer, Budapest.
- BEREND T. IVÁN [2021]: Az Európai Unió története. Integráció, populizmus, nacionalizmus. Kossuth Kiadó, Budapest.
- BUTI, M.–FABBRINI, S. [2023]: Next Generation EU and the future of economic convergence: towards a paradigm change or just a big one-off? *Journal of European Public Policy*, Vol. 30. No. 4. 676–695. o. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2141303>.
- CASSEL, D. (szerk.) [1998]: *Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe*. Duncker und Humblot, Berlin.
- CSABA LÁSZLÓ [2019a]: Törésvonalak Európában. Érdekek, értékek, pályafüggés és választások az Európai Unióban. Megjelent: *Kovács Lajos Péter* (szerk.): *Közel-távol Európa*. Éghajlat Kiadó, Budapest, 23–49. o.
- CSABA LÁSZLÓ [2019b]: A költségvetési és bankunió: vízválasztó a többsebességes EU-ban. Megjelent: *Halmai Péter* (szerk.): *Tagállami integrációs modellek az Európai Unióban*. Dialóg Campus, Budapest, 167–181. o.

- DEUGD, N. DE-HOEN, H. W. [2022]: *The EU and its Relations with Eastern Europe: Mutual Animosity, Unattainable Friendship and Faraway Neighbours*. Edward Elgar, Cheltenham.
- EXTERDE TIBOR [2023]: Navracsics Tibor: az a bizottság új elve, hogy semmi sincs megoldva, míg minden nincs megoldva. Infostart, november 28. <https://infostart.hu/belfold/2023/11/28/navracsics-tibor-az-a-bizottsag-uj-elve-hogy-semmi-sincs-megoldva-amig-minden-nincs-megoldva>.
- EXTERDE TIBOR [2024]: Bóka János: a magyarok pénzéért hajlandók vagyunk a galambbal is sakkozni. Infostart, február 7. <https://infostart.hu/interju/2024/02/07/boka-janos-a-magyarok-penzeert-hajlandok-vagyunk-galambbal-is-sakkozni>.
- FINANCIAL TIMES [2024]: Europe's solar crisis will cast a long shadow. Február 27. <https://www.ft.com/content/7127f8c5-2cc2-4cd6-9125-0e75e647d154>.
- GEORGIU, CH. [2023]: Federal fiscal capacity and the challenge of green transitions in the EU. *Journal of European Integration*, Vol. 45. No. 6. 871–887. o. doi: <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2201699>.
- GRAND, C. [2023]: No procedures, no problem: The European Political Community as a platform for security dialogue. European Council of Foreign Relations, Policy Alert, október 4. <https://ecfr.eu/article/no-procedures-no-problem-the-european-political-community-as-a-platform-for-security-dialogue/>.
- GULÁCSI GÁBOR–KERÉNYI ÁDÁM [2023]: Magyarország elfordulása az Európai Unió derékhadától és az Unió válaszai. *Közgazdasági Szemle*, 70. évf. 10. sz. 1131–1172. o. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.10.1131>.
- GYÖRFFY DÓRA [2023]: Az euró be (nem) vezetése Magyarországon. Az önálló monetáris politika mérlege. Megjelent: *Ádám Zoltán–Németh András Olivér (szerk.): Rendszerek és változások. Tanulmányok Bod Péter Ákos tiszteletére*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 177–188. o.
- HALMAI PÉTER [2022]: Posztcovid infláció, gazdaságpolitikai mix az euróövezetben. *Külgazdaság*, 67. évf. 1–2. sz. 53–67. o. <https://doi.org/10.47630/KULG.2023.67.1-2.53>.
- HECKER FLÓRIÁN [2023]: Matolcsy György: Magyarország be fogja vezetni az eurót – ez már 2030 előtt bekövetkezhet. *Világ gazdaság*, november 28. <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2023/11/matolcsy-gyorgy-magyarorszag-be-fogja-vezetni-az-eurot-ez-mar-2030-elott-bekovetkezhet>.
- KACSÓH DÁNIEL–PÓCZA ISTVÁN [2023]: Orbán Viktor interjúja a Mandiner című hetilapnak. <https://kormany.hu/beszedek-interjuk/miniszterelnok/orban-viktor-interjuja-a-mandiner-cimu-hetilapnak>.
- KOVÁCS OLIVÉR [2020]: The Hungarian eurology – the road to perdition? *Post-Communist Economies*, Vol. 33. No. 1. 1–39. o. <https://doi.org/10.1080/14631377.2020.1745558>.
- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS–GYULAI ATTILA–ILLÉS GÁBOR [2022]: Vezér- és vezér nélküli demokráciák, radikális és mérsékelt plebiszciter rezsimek. Megjelent: *Körösényi András–Gyulai Attila–Illés Gábor (szerk.): Vezérdemokráciák a világban*. Macrontól Erdoganig és Trumpig. Ad Librum–Társadalomtudományi Kutatóközpont, Politikatudományi Intézet, Budapest, 13–53. o.
- KUTASI GÁBOR (szerk.) [2024]: Integráció, növekedés, reform. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest.
- LANDESMANN, M.–SZÉKELY P. ISTVÁN (szerk.) [2021]: Does EU Membership Facilitate Convergence? The Experience of the EU's Eastern Enlargement. I–II. kötet. Palgrave, Basingstoke.
- LOSONCZ MIKLÓS [2023]: A bővítés dilemmái az Európai Unióban. Megjelent: *Ágh Attila (szerk.): Polikrizis a multipoláris világrendszerben*. Gondolat Kiadó, Budapest, 58–94. o.

- MAGYAR NEMZET [2024]: Ennyibe kerülne Ukrajna EU-csatlakozása. február 21. [https://magyarnemzet.hu/kulfold/2024/02/ennyibe-kerulne-ukrajna-eu-csatlakozasa#google\\_vignette](https://magyarnemzet.hu/kulfold/2024/02/ennyibe-kerulne-ukrajna-eu-csatlakozasa#google_vignette).
- MATOLCSY GYÖRGY (szerk.) [2022]: Fenntartható egyensúly és felzárkózás – út egy újabb sikeres évtizedhez. Vitairat. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- MÁTYÁS LÁSZLÓ (szerk.) [2022]: Emerging European Economies after the Pandemic: Stuck in the Middle Income Trap? Springer Verlag, Cham.
- MÉRŐ KATALIN [2023]: Szükség van-e a bankszabályozás újragondolására? A Sylicon Valley Bank és a Credit Suisse esetének néhány tanulsága. *Gazdaság és Pénzügy*, 10. évf. 2. sz. 104–123. o. <https://doi.org/10.33926/GP.2023.2.2>.
- NAGY ISTVÁN [2024]: Európa élelmiszer-önellátása forog veszélyben. *Magyar Nemzet*, február 4. <https://magyarnemzet.hu/gazdasag/2024/02/nagy-istvan-europa-elelmiszer-onellatasa-forog-veszelyben>.
- PALÁNKAI TIBOR–BENCZES ISTVÁN–KOLLAI ISTVÁN [2022]: Egységes valuta az európai integráció perspektívájában. *Közgazdasági Szemle*, 69. évf. 3. sz. 299–313. o. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2022.3.299>.
- PRIEBUS, S.–ANDERS, L. [2024]: Fundamental change beneath the surface: the supranationalisation of the rule of law protection in the EU. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 62. No. 1. 224–241. o. <https://doi.org/10.1111/jcms.13489>.
- ROHLER, F. [2013]: Bei der Euro-Einführung war ich ein Diktator. *Merkur.de*, április 11. <https://www.merkur.de/politik/helmut-kohl-bei-euro-einfuehrung-diktator-zr-2846068.html>.
- SCONOSCIUTO, L. [2023]: The shift to green economy leads to small and big transitions. EBRD, London, <https://www.ebrd.com/news/2023/the-shift-to-the-green-economy-leads-to-big-and-small-transitions-.html>.
- STIGLITZ, J. E. [2016]: *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*. W. W. Norton, New York.
- TECZAR SZILÁRD [2024]: Why the EU silence on why Orbán's € 10bn was unblocked? *EU Observer*, február 26. <https://euobserver.com/opinion/158136>.
- VIRÁG BARNABÁS (szerk.) [2020]: Fenntartható felzárkózás euróval. Hogyan újítsuk meg a maastrichti kritériumokat? Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- VÖRÖS IMRE [2012]: *Csoportkép Laokoóonnal. HVG-Orac*, Budapest.



## MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya Gazdálkodástudományi Bizottság

### Felhívás Publikációs Nívódíjra

Az MTA IX. Osztály Gazdálkodástudományi Bizottság Ipar- és Vállalatgazdaságtan Albizottsága, Marketingtudományi Albizottsága és Vezetés- és Szervezéstudományi Albizottsága ismét Publikációs Nívódíjat hirdet. A díjakra 2023-ban megjelent nyomtatott és/vagy online publikációkkal lehet pályázni, illetve javaslatot tenni a következő három kategóriában, megjelölve, hogy mely albizottság nívódíjához javasolják az adott publikációt:

- szakkönyv / tanulmány szakkönyvben,
- magyar nyelvű folyóiratcikk,
- idegen nyelvű folyóiratcikk.

Kérjük a Gazdálkodástudományi Bizottsághoz kapcsolódó köztestületi tagokat, hogy legkésőbb *2024. május 31-ig* tegyenek javaslatot azon 2023-ban megjelent publikációkra, amelyek megítélésük szerint sikerrel pályázhatnak a nívódíjakra! Saját publikációk és más szerzők publikációi is javasolhatók.

A javaslatoknál kérjük, vegyék figyelembe, hogy kizárólag olyan, az MTMT-ben rögzített szakcikk, illetve szakkönyv díjazható, amelynek legalább egy szerzője az MTA IX. Osztály Gazdálkodástudományi Bizottság köztestületi tagja. Ajánlásukat a javasolt – saját vagy más szerzők által jegyzett – publikációk pontos hivatkozási adatainak megadásával és rövid szakmai indoklással a következő formanyomtatvány kitöltésével tehetik meg: <https://forms.office.com/e/TYVuB4ZBze>.

A beérkezett pályaműveket az adott albizottság munkáját támogató nívódíj-munkabizottság tagjai értékelik. A munkabizottság döntése során figyelembe veszi a javasolt pályaművek szakmai, tudományos színvonalát, a tárgyalt témakör relevanciáját, a tudományág fejlődésére gyakorolt hatását. A folyóiratok értékelésénél az MTA IX. Osztályának folyóiratlistája és a Scimago nemzetközi folyóiratlistája irányadó. Amennyiben valamely publikációt a Gazdálkodástudományi Bizottság több albizottságának nívódíjára is javasolnak, a munkabizottságok a szerzők javaslatát veszik figyelembe, ennek hiányában egyeztetnek a besorolásáról, hogy a javasolt mű mely albizottság nívódíjáért indulhat.

A nívódíjak átadására várhatóan a Gazdálkodástudományi Bizottságnak a Tudomány Ünnepe alkalmából szervezett konferenciáján vagy az ahhoz kapcsolódó bizottsági ülésen kerül sor. Az eredményeket az albizottságok a Vezetéstudomány folyóiratban is közzéteszik.

Budapest, 2024. április 23.



Az egyes albizottságok publikációs nívódíj munkabizottságának tagjai:  
Veres Zoltán egyetemi tanár, Pannon Egyetem – az MTA IX. Osztály Gazdálkodástudományi Bizottság Publikációs Nívódíj Munkabizottság elnöke.

Az MTA IX. Osztály Gazdálkodástudományi Bizottság Ipar- és Vállalatgazdaságtan Albizottság Publikációs Nívódíj Munkabizottság tagjai:

Gelei Andrea egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem – az MTA IX. Osztály Gazdálkodástudományi Bizottság Ipar- és Vállalatgazdaságtan Albizottság elnöke,  
Wimmer Ágnes egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem – az MTA IX. Osztály Gazdálkodástudományi Bizottság Ipar- és Vállalatgazdaságtan Albizottság Publikációs Nívódíj Munkabizottságának elnöke.

Felkért tagok:

Bélyácz Iván professor emeritus, Pécsi Tudományegyetem,  
Dobos Imre egyetemi tanár, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem,  
Görög Mihály egyetemi tanár, Pannon Egyetem,  
Szerb László egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem,  
Jámbor Zsófia egyetemi adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem, a bizottság titkára.  
Társalbizottságok területének képviselői:  
Kenesei Zsófia egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem (a Marketingtudományi Albizottság képviselőjében),  
Kovács Zoltán egyetemi tanár, Pannon Egyetem (a Vezetés- és Szervezéstudományi Albizottság képviselőjében).

Az MTA IX. Osztály Gazdálkodástudományi Bizottság Marketingtudományi Albizottság Publikációs Nívódíj Munkabizottság tagjai:

Mitev Ariel egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem – az MTA IX. Osztály Gazdálkodástudományi Bizottság Marketingtudományi Albizottság elnöke,  
Keszey Tamara egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem – az MTA IX. Osztály Gazdálkodástudományi Bizottság Marketingtudományi Albizottsága Publikációs Nívódíj Munkabizottságának elnöke.

Felkért tagok:

Balaton Károly professor emeritus, Miskolci Egyetem,  
Berács József professor emeritus, Budapesti Corvinus Egyetem,  
Dinya László professor emeritus, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetem,  
Hetesi Erzsébet egyetemi tanár, Szegedi Tudományegyetem,  
Hlédik Erika egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem,  
Piskóti István egyetemi tanár, Miskolci Egyetem,  
Rekettye Gábor professor emeritus, Pécsi Tudományegyetem,  
Szalkai Zsuzsanna egyetemi docens, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem,  
Szűcs Krisztián egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem,  
Tőrőcsik Mária egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem,  
Veres Zoltán egyetemi tanár, Pannon Egyetem,  
Kisfűrjesi Nóra tanársegéd, Budapesti Gazdasági Egyetem, a bizottság titkára.

Az MTA IX. Osztály Gazdálkodástudományi Bizottság Vezetés- és Szervezéstudományi Albizottság Publikációs Nívódíj Munkabizottság tagjai:

Heidrich Balázs, egyetemi tanár – az MTA IX. Osztály Gazdálkodástudományi Bizottság Vezetés- és Szervezéstudományi Albizottsága Publikációs Nívódíj Munkabizottságának elnöke.

Felkért tagok:

Bakacsi Gyula egyetemi tanár, Budapesti Gazdasági Egyetem,  
Balaton Károly professor emeritus, Miskolci Egyetem,  
Bencsik Andrea egyetemi tanár, Pannon Egyetem,  
Dobák Miklós egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem,  
Sasvári Péter egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem,  
Kisfűrjesi Nóra tanársegéd, Budapesti Gazdasági Egyetem, a bizottság titkára.

Társalbizottságok területének képviselői:

Wimmer Ágnes egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem,  
Agárdi Irma egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem.

HALMAI PÉTER

## Mélyintegráció-paradigma

Az európai integráció, a gazdasági és monetáris unió (GMU) a világszerte egyre terjedő regionális rendszerek mindmáig egyedi, kivételesen mély és a gazdaság mind nagyobb részét átfogó formája. Elemzésünk a mélység dimenzióját állítja középpontba. A mélység fogalma egyrészt tükrözi az integráció elért szintjét (állapotát), másrészt jelzi a folyamat irányát: az integráció egyre szorosabbá válását mint fejlődési irányzatot. A mély (regionális) integráció (új fogalomként egybeírva: a *mély-integráció*) rendszerként, fogalmi keretként történő értelmezése módot nyújthat az egész integrációelmélet újragondolására.\*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F02, F15, F36, F43, F45, H77, O43, O47.

„Európa válságokon át épül, és a megoldások összessége lesz.”

Jean Monnet

### Integráció és mélység

Az új értelmezési keretrendszer kiindulópontja a kereskedelmi integráció. A kereskedelemelmélet a hagyományos (a konvencionális határintézkedésekre irányuló) regionális konstrukciók meghaladásaként „mély” (kereskedelmi) integrációnak tekinti a szabályozási konvergenciát – és esetleg további „mély” elemeket – is tartalmazó új generációs regionális megállapodásokat (lásd eredetileg *Lawrence* [1996]).

A mélység az európai integráció tekintetében is döntő jelentőségű dimenzió. Egyrészt kifejezi annak elért szintjét (állapotát). Másrészt jelzi a folyamat irányát: a mélyülő, egyre szorosabb integrációt mint fejlődési irányzatot.

A kiindulópont e keretben is a kereskedelmi integráció. Ám – előbbi elmélyülésével párhuzamosan – az európai integráció folyamata egyre további területekre is kiterjed, egyre újabb lépcsőfokokkal jellemezhető. Egyes területek teljes

\* A cikk a szerző 2022. október 13-án tartott, akadémiai rendes tagi székfoglaló előadásának kibővített változata.

vagy részleges európai szabályozása, közös intézmények és politikák, kormányzás kiépítése e mélyülés útja. Annak iránya egyértelmű: az egyre szorosabb integráció. E mély regionális integráció a szupranacionális elemeket (intézmények, eljárások, politikák) tartalmazó rendszer kiépülését feltételezi, annak attribútuma. E sajátosságokat az integráció különböző lépcsőfokai is tartalmazzák. Ám a magasabb integrációs lépcsőfokok szükségképpen az integrációelmélet kereteibe illesztett mély (regionális) integráció egyre több jellemzőjét foglalják magukban. Az „egyre mélyebb” európai integráció ráadásul olyan bővülő elemeket is tartalmaz, amelyek már lényegesen meghaladják a mély kereskedelmi integrációt (például közös politikák, uniós szinten gyakorolt kompetenciák, egységes valuta, gazdaságpolitikai koordináció, bankunió, tőkepiaci unió).

A fentiekből egyértelműen kirajzolódnak a mély regionális integráció körvonalai: a mélyülés az integráció által átfogott területek, a kapcsolatok szorossága és az integráció struktúrája tekintetében egyaránt kimutatható.

## Mély integráció *versus* mélyintegráció

Az európai gazdasági integráció – minden korlátja ellenére – már évtizedek óta a „mély regionális integráció” fejlett rendszerének minősíthető. E kulcsfogalom tehát az „egyre szorosabb integráció” folyamatainak leírására is alkalmas lehet. A *mélyintegráció* kategória európai integrációelméleti alkalmazása új elem a nemzetközi szakirodalomban. E fogalmi keret is a nemzetközi gazdaságtani értelmezésre támaszkodik. Ám a kereskedelempolitikai értelmezéstől eltérően abban a „mély (regionális) integráció” már az európai magintegrációt átfogó centrális kategóriaként szerepel. A „mély regionális integráció” lényege: a gazdasági integráció vívmányainak teljes, az intézményesített belső piac, a közös politikák és a GMU teljességét magában foglaló, egyre mélyülő rendszere. Az új, integrációelméleti értelmezésben e kategória a következőkben a nemzetközi kereskedelempolitikai kategóriától történő megkülönböztetés érdekében *mélyintegrációként* szerepel. Nem jelzős szerkezetként, hanem egybeírandó kifejezésként, összetett szóként.

A magintegráció közgazdaságtani, illetve integrációelméleti fogalma a legmélyebb integrációt képviselő mindenkori vívmányok teljességét tartalmazza – akkor is, ha e vívmányok még nem részei az uniós jognak. A mélyintegráció funkcionális tartalmának meghatározója a mindenkori magintegráció. A magintegráció az európai integráció kulcsa. Ahhoz képest állhat fenn bizonyos eltérés a differenciált integráció rendszerében.

A *mélyintegráció* fenti definíciója az európai integráció egyediségét is kifejezheti. A mélyintegráció „az egyre szorosabb” magintegráción nyugvó rendszer sajátosságait összefoglaló kategória. A *mélyintegráció* tehát nem egyszerűen „mér” és leír, hanem normatív tartalommal is rendelkezik. Utóbbi „az egyre szorosabb” magintegráció további mélyítésének és kiterjedésének igénye.

A *mélyintegráció* mindenkori rendszere a magintegrációt, továbbá egyes tagállamok esetleges differenciált integrációját tartalmazza. Ez utóbbi a rendszer

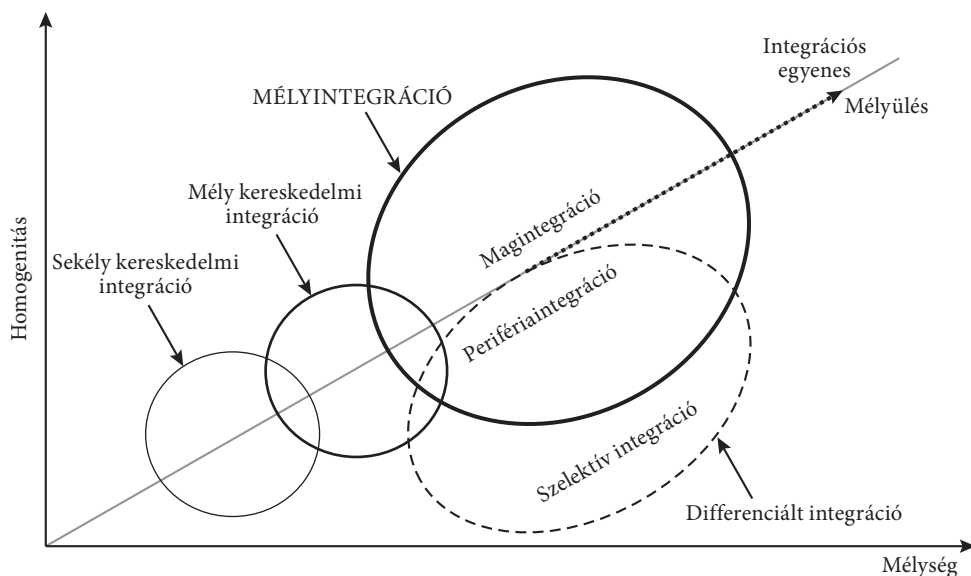
perifériájának jellemzője; például az eurőövezeten kívüli EU-tagállamok tartoznak e körbe (lásd 1. ábra). Az ábrán a *mélyintegráción* kívül elhelyezkedő differenciált integráció (szelektív integráció) pedig az EU-tagsággal nem rendelkező államok esetleges differenciált európai kapcsolatrendszerét foglalja magában. Ez utóbbi kapcsolódik a *mélyintegráció* rendszeréhez, ám – eltérően a perifériaintegrációtól – nem része annak.

A *mélyintegrációnak* lehet földrajzi dimenziója is: ha a magintegráció vívmányai a tagállamok szűkebb csoportjához kapcsolódnak. A *mélyintegráció* nem jövőbeli célállapot, hanem a fejlett integráció működő (ám egyidejűleg és a jövőben is folyamatosan bővülő) rendszere.<sup>1</sup> Ha azonban a *mélyintegráció* adott szintje nem fenntartható, a rendszer átalakulása szükségszerű. Az egyensúlytalanságok, az ellentmondások meghaladása további mélyüléshez vezethet. Az európai integráció eddigi útja az egyre mélyebb integráció kiépülése irányában haladt és halad; azaz a *mélyintegráció* tovább mélyül.<sup>2</sup>

A tagállamok esetleges lényeges strukturális különbségei a *mélyintegráció* perifériáján differenciált konstrukciókhoz vezethetnek (differenciált integráció), de ezek nem zárják el a periféria országai elől a magintegrációhoz való közeledés útját.

1. ábra

A mélyintegráció keretei



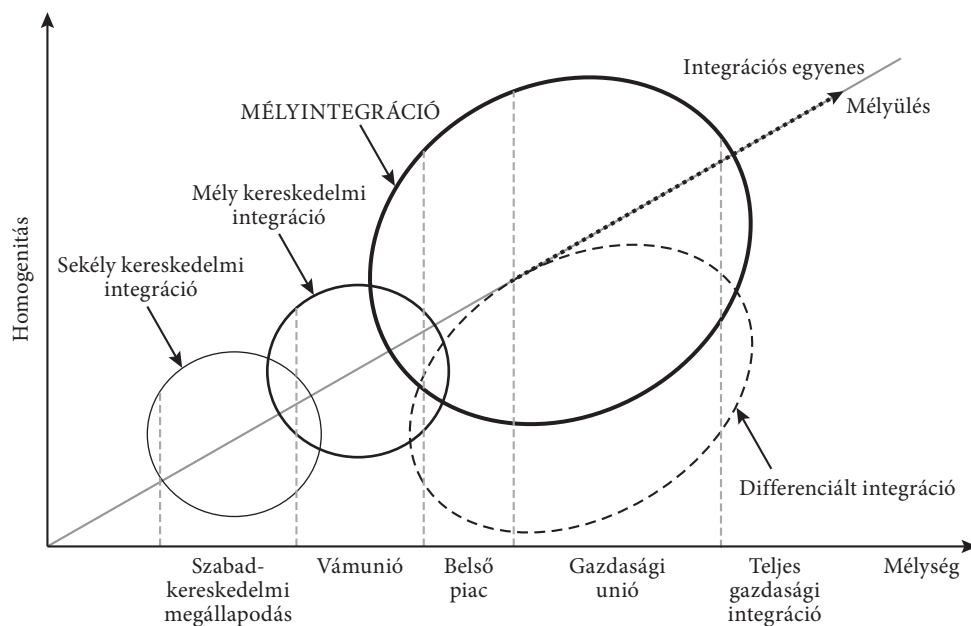
Forrás: saját szerkesztés.

<sup>1</sup> Felmerülhet a kérdés: mióta tekinthető az európai magintegráció mélyintegrációnak? A szupranacionális elemek (intézmények, eljárások, vámunió) kiépülésének időpontjától kezdődően e rendszer már egyértelműen mélyintegráció.

<sup>2</sup> Másrészt a fentiekől eltérően *ad absurdum* akár a folyamat visszafordulása, a dezintegráció is lehetséges. E problémakorról lásd részletesen Halmai [2020a], [2020c] és [2020d]).

## 2. ábra

A mélyintegráció keretei és az európai integráció



Forrás: saját szerkesztés.

A fentiek átfogó, az európai integráció rendszerezésére és elemzésére módot kínáló fogalmi keretbe illeszkednek. Annak alapjait az 1. ábra foglalja össze. Az ábra vízszintes tengelye szabályozási-intézményi dimenziót fejez ki: a mélység fokát mutatja. Az ábrán jobbra elmozdulva az integráció egyre mélyebb. A függőleges tengely a vizsgált rendszer – döntően reálgazdasági és pénzügyi – homogenitását tükrözi. Ez utóbbi meghatározó elemei a nominális és reálkonvergencia, továbbá a válaszadás, a reakció képessége, a reziliencia. E jellemzők erősödése az ábrán felfelé történő elmozdulás-ként jelenik meg. A szabályozási konvergencia előrehaladása tovább erősíti a rendszer homogenitását. E két fő változó, azaz a mélység és a homogenitás együtt jelzi az integráció fokát. Az integrációs egyenesen jobbra felfelé történő elmozdulás az integráció előrehaladását, mélyülését mutatja.

A fenti összefüggések kvantitatív elemzéssel is vizsgálhatók, amelynek fontos eszköze lehet a mélységet mérő kompozit indexek alkalmazása.<sup>3</sup> Az 1. ábra stílizált összefüggéseket mutat be. Az elmozdulás az egyes irányokban nem feltétlenül

<sup>3</sup> König-Ohr [2012] az európai integráció mélységét mérő indexet dolgozott ki. Az európai integráció négy dimenziójába 25 indikátort csoportosított: 1. egységes piac (árak, szolgáltatások, munkaerő, tőke), 2. homogenitás (konvergencia), 3. szimmetria (európai üzleti ciklus), 4. megfelelés (*conformity*, az uniós jog átvétele és az intézmények munkájában való részvétel mértéke). Az index alapján a rangsort 2010-ben Belgium és Ausztria vezette, majd Hollandia, Franciaország és Németország következett a rangsorban. A legkevésbé integrált tagállam Görögország volt a vizsgált 14 ország között.

lineáris. Az ábrázolt területek nemcsak a már elért szinteket, hanem jövőbeli lehetőségeket is jelölnek.

A fenti általános áttekintésen túllépő 2. ábra vízszintes tengelyén megjelennek az integráció lépcsőfokai:

- a különféle regionális kereskedelmi megállapodások a „sekély” és a mély kereskedelmi integráció különböző szintjeit tartalmazzák;
- a vámunió a mély kereskedelmi integráció és a *mélyintegráció* körébe is tartozhat;
- a belső piac és a gazdasági unió már – részben vagy egészben – működő integrációs lépcsőfokok, amelyek egyaránt a *mélyintegráció* rendszerébe tartoznak, ám mélységük tovább nőhet;
- e két utóbbi lépcső esetében különösen nagy jelentőségű az ábra függőleges tengelyén ábrázolt homogenitás (konvergencia, reziliencia) alakulása;
- eddig a „teljes gazdasági integráció”<sup>4</sup> kiépítésének még a célját sem tűzték ki.

A következőkben először a fentiekben körvonalazott mélyintegráció legfőbb gazdasági hatásmechanizmusait, majd modelljének fő sajátosságait tekintjük át.

## A mélyintegráció gazdasági hatásmechanizmusai

### *Növekvő nyitottság*

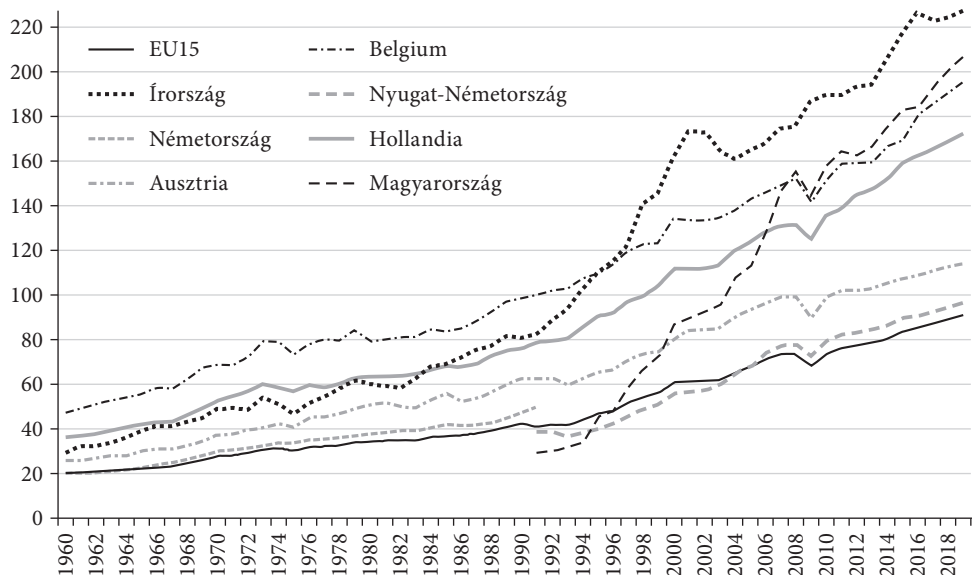
A vámunió 1960-as évekbeli kiépítése jelentős hatást gyakorolt a kereskedelem bővülésére. Annak dinamikája további impulzusokat kapott a következő évtizedekben a belső piac kiépülésétől, az euró bevezetésétől, majd a keleti kibővüléstől. Erőteljesen növekedett a tagállamok és az integráció nyitottsága, amelyet az export és az import együttes összegének és a GDP-nek a hányadosával mérünk.

A tagállamok nyitottságának mértéke – a gazdaság mérete, szerkezete, a külföldi működőtőke és számos további tényező együttes hatásaként – természetesen eltérő, de az integráció mélyülésével egyértelműen és határozottan növekvő (3. ábra). Kiemelkedő Írország nyitottságának növekedése és elért igen magas aránya (224 százalék). Az új tagállamok közül ugyancsak 200 százalék fölötti a nyitottság Magyarország és Szlovákia esetében. Németország egyesülése statisztikai töréshez vezetett: Nyugat-Németország esetében a nyitottság 1990-ben jóval nagyobb mértékben függött a külkereskedelemtől, mint az ismét egységes Németország esetében. Olaszország és Spanyolország nyitottsága csak 62, Görögországé pedig 67 százalék volt a vizsgált időszak végén.

<sup>4</sup> E fogalom már – némileg eltérő kontextusban – Balassa [1961] alapművében is szerepel.

## 3. ábra

A nyitottság foka egyes EU-tagállamokban, 1960–2018  
(az áru- és szolgáltatásimport és -export reálértékben a reál-GDP százalékában)



Forrás: Breuss [2018].

### A piaci integráció hatásai

A preferenciális liberalizációval, a versenytársak megszorodásával fokozódik a verseny intenzitása. A kereskedelmi költségeknek a vámok és a nem vámjellegű korlátok megszüntetése miatti csökkenése, valamint az intenzívebb gazdasági verseny növelik a hatékonyságot.

Paradox módon a dezintegráció napirendre kerülése, az Európai Unióból való kimaradás költségeinek kimutatása iránti igény követelte meg az európai integráció hatásainak ismételt kvantifikálását. E logika szerint az integráció előnyei – ellenkező előjellel – szükségképpen azonosak a dezintegráció költségeivel.

A legutóbbi évek szimulációi elsősorban az egységes piac hatásaira, azon belül is a termékek és szolgáltatások szabad mozgására összpontosultak. *Felbermayr és szerzőtársai* [2018], illetve *Mayer és szerzőtársai* [2019] gravitációs kereskedelmi modelleket, *In 't Veld* [2019] strukturált makroökonómiai modellt alkalmazott a hatásvizsgálathoz. Az alternatív forgatókönyvekben<sup>5</sup> különféle módszerek alkalmazásával a kereskedelem növekvő (a vámok és a nem vámjellegű intézkedések érvényesítéséből adódó) költségeit s azoknak a kereskedelemre és a GDP-re gyakorolt hatásait

<sup>5</sup> Az alternatív forgatókönyvek új, az egységes piacnál kedvezőtlenebb kereskedelmi feltételeket vezetnek be hirtelen sokkok formájában. E módszerrel a kereskedelmi akadályok hosszú távú hatásai mutathatók ki.

számították ki. Az egységes piacból származó kereskedelemmel kapcsolatos nyereség vagy – alternatív megközelítésben – az EU hipotetikus szétesése hosszú távú költségeinek meghatározása magában foglalja annak értékelését, hogy az aktuális kereskedelem mekkora része köszönhető a jelenlegi rendszernek.

A jellemző irányzat mindkét esetben egyértelmű: az EU hatása nagy és idővel növekvő. *Mayer és szerzőtársai* [2019] eredményei szerint az EU egységes piacának kereskedelmi hatása több mint háromszor nagyobb, mint a vámunióé. Az EU becsült kereskedelmi hatásának a nagyságát a következők magyarázhatják. Egyrészt a termékek kereskedelmi akadályaira vonatkozó előírások jóval mélyebbek az EU-ban, mint a szokásos regionális kereskedelmi megállapodások vámleépítései. A kölcsönös elismerés elve<sup>6</sup> pedig messze túlmegegy a regionális standard harmonizáción. Ugyanakkor az Európai Bíróság joghatósága lényegében kiküszöböli a kereskedelempolitikai bizonytalanságot.

A gravitációs becslések az EU *parciális kereskedelmi hatását* mutatják be. Semlegesítve az általános egyensúlyi hatásokat, amelyek a multilaterális ellenállás vagy a GDP változása révén következnek be. A kereskedelmi áramlások és a GDP állnak az elemzés középpontjában. A modell keretei között az EU nélküli helyzetre vonatkozó predikciók is lehetségesek (*Costinot–Rodriguez* [2014], *Head–Mayer* [2014]). Az *alternatív (tényellentétes) forgatókönyvek* a jelenlegi helyzetet a következőkkel hasonlítják össze: egységes piac nélküli helyzet (azaz visszatérés a standard regionális kereskedelmi megállapodáshoz); illetve az EU teljes megszűnése, a teljes kétoldalú európai kereskedelmet a WTO-szabályok vezérlik.

*Mayer és szerzőtársai* [2019] szimulációi szerint az egységes piac a tagállamok közötti kereskedelmet 109 százalékkal növelte a termékek, míg 58 százalékkal a szolgáltatások esetében. A tagállamoknak átlagosan a GDP-jük 4,4 százalékának megfelelő jóléti nyereségük származott a kereskedelmi integrációból. A 4. ábra két térképe a kereskedelem növekedését, illetve az abból származó jóléti változásokat mutatja be 2018-ra vonatkozóan az EU-tagállamok tekintetében.

A tagállamok egyértelműen kimutatható jóléti nyereséghez jutnak kereskedelemről az EU-tagság révén, amelynek átlagos mértéke – az alkalmazott különböző tényellentétes forgatókönyvek keretében – az 1. táblázat oszlopai között 2,3-tól 8,2 százalékig terjed.<sup>7</sup> A kereskedelmi integráció valóságos előnyeit a közbülső (intermedier) inputtermékeket is tartalmazó adatok jelezhetik.

Az EU, azaz a mélyintegráció (egységes piac stb.) az idézett kutatás szerint a regionális szabadkereskedelmi megállapodáshoz képest 6,6 (súlyozva 4,4)<sup>8</sup> százalékos permanens reál-GDP-többletet generál a tagállamok számára [1. táblázat (1) oszlop].

<sup>6</sup> A kölcsönös elismerés az áruk szabad mozgására vonatkozó elv. Amennyiben nincsenek európai szintű harmonizált szabályok, valamely tagállamban jogszerűen forgalmazott termék más tagállamokban is értékesíthető, még akkor is, ha a tagállamok nemzeti technikai szabályainak nem felel meg. A tagállamok kölcsönösen elismerik, hogy a nemzeti technikai szabályok a megvalósítani kívánt közérdek egyenlő védelmét biztosítják.

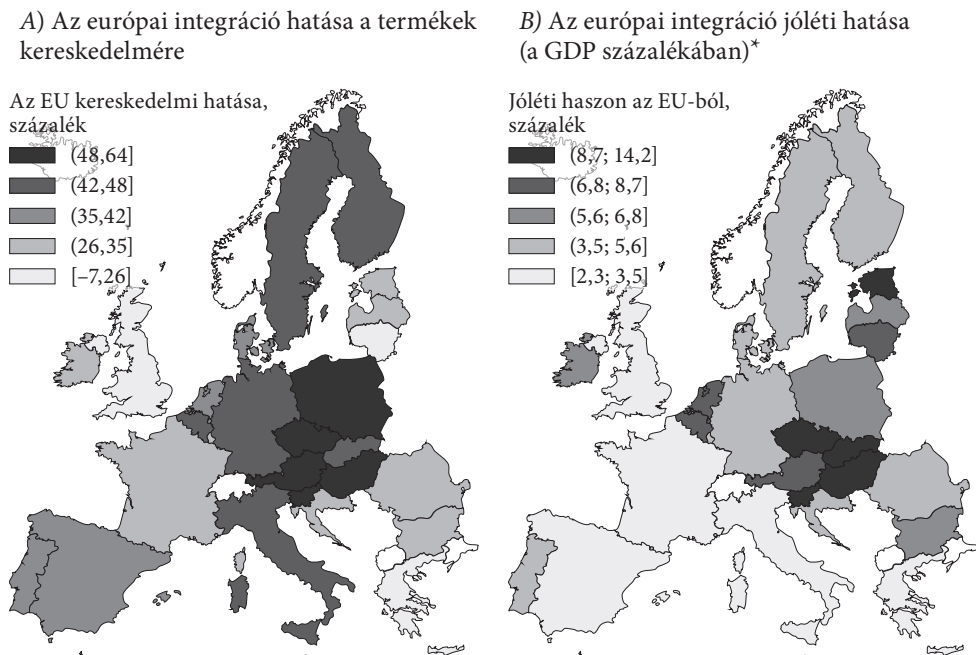
<sup>7</sup> Az átlagos súlyozott nyereség némileg alacsonyabb (1,5–5,4 százalék). Ez utóbbi a nagyobb tagállamok alacsonyabb mértékű kereskedelmi függőségét jelzi.

<sup>8</sup> Más alternatív gravitációs paramétereket alkalmazva 4,6–10,7 százalék, súlyozva pedig 3,1–7,1 százalék lenne az eredmény [*Mayer és szerzőtársai* [2019] 34. o.).



## 4. ábra

Az európai integráció hatása a kereskedelem és a jólét változására (százalék)



\* A kereskedeleméből származó jóléti nyereség.

Forrás: Mayer és szerzőtársai [2019].

A másik alternatív forgatókönyv (MFN) esetében még nagyobb (8,2 százalékos) jóléti veszteség következne be. Ugyanakkor a mélyintegráció hatását jelzi, hogy a szimuláció szerinti veszteség négyötöde (6,6/8,2) már az elsőként említett forgatókönyv esetében bekövetkezne.

A jóléti előnyök tagállamok közötti megoszlását illetően a számítások alapján egyértelmű, hogy az EU-integrációból eredő jóléti nyereségek szignifikánsan nagyobbak a kis, nyitott gazdaságok számára.<sup>9</sup>

A közép-kelet-európai országok különösen nagy előnyökre tettek szert az európai integrációból. Az idézett számítások szerint a legnagyobb jóléti előny (s az alternatív forgatókönyvek esetében a legnagyobb dezintegrációs veszteség) Magyarország, Szlovákia, Szlovénia és Csehország esetében áll fenn. Magyarország például az integráció szétesése esetén a legoptimistább forgatókönyv szerint GDP-je 4,7, a legpesszimistább szerint pedig 17,7 százalékát veszítené el.<sup>10</sup> A legnagyobb veszteségek a közbülső inputok figyelembevételével mutathatók ki. Az új tagállamok által

<sup>9</sup> Ugyanakkor a periférián fekvő tagállamok (Ciprus, Görögország, Málta) csekélyebb haszonra tettek szert.

<sup>10</sup> A 9. lábjegyzetben jelzett paraméterek alkalmazásával 9,7–23,0 százalék lenne a jelzett arány.

## 1. táblázat

Jóléti nyereség az EU-ból különböző forgatókönyvek szerint

Tényellentétes feltételezések	RTA	MFN	RTA	MFN
	közbülső termékekkel		közbülső termékek nélkül	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Ausztria	7,7	9,6	2,6	3,2
Belgium	8,5	10,7	3,0	3,8
Bulgária	6,7	8,1	2,2	2,7
Ciprus	3,5	4,3	1,3	1,6
Cseh Köztársaság	10,8	13,3	3,6	4,4
Dánia	5,6	6,9	2,0	2,4
Egyesült Királyság	2,3	2,8	0,8	1,0
Észtország	10,4	13,1	3,5	4,3
Finnország	4,1	5,0	1,4	1,7
Franciaország	3,4	4,2	1,2	1,4
Görögország	2,4	2,9	0,8	1,0
Hollandia	7,6	9,3	2,7	3,3
Horvátország	6,1	7,5	2,0	2,5
Írország	6,8	8,5	2,7	3,4
Lengyelország	6,0	7,4	2,0	2,4
Lettország	6,4	7,8	2,2	2,6
Litvánia	8,7	10,7	2,9	3,6
Luxemburg	8,2	10,4	3,5	4,5
Magyarország	14,2	17,7	4,7	5,8
Málta	8,2	10,4	3,7	4,6
Németország	4,5	5,7	1,5	1,9
Olaszország	2,8	3,3	0,9	1,1
Portugália	5,2	6,4	1,7	2,1
Románia	4,6	5,6	1,5	1,9
Spanyolország	3,2	3,8	1,1	1,3
Svédország	4,8	5,9	1,7	2,1
Szlovák Köztársaság	12,0	14,9	3,9	4,9
Szlovénia	10,5	13,1	3,5	4,3
EU (súlyozott átlag)	4,4	5,5	1,5	1,9
EU (átlag)	6,6	8,2	2,3	2,8

RTA: regionális kereskedelmi megállapodás, MFN: WTO legnagyobb kedvezmény elve szerinti elbánás.

Megjegyzés: a jóléti nyereségek a tényellentétes forgatókönyvekre vonatkoznak, amelyekben az EU-szabályokat vagy standard RTA-, vagy a WTO-szabályok helyettesítik. Az elemzés időpontjában az Egyesült Királyság az EU tagja volt.

Forrás: Mayer és szerzőtársai [2019].

a „régí” Európával kiépített mély input–output kapcsolatok csak nagy költséggel volnának megszüntethetők.

A nagyobb országok – főszabályként – a teljes hazai kibocsátásuk nagyobb hányadát használják fel maguk. Ezért az európai kereskedelmi integrációból kevesebb a hasznuk, mint a kisebb tagállamoknak. Ugyanakkor ennek éppen ellenkezője érvényes a nagyobb kezdeti nyitottsággal rendelkező tagállamokra. A nagy országok előnyei a kisebbekéinél mérsékeltebbek ugyan, ám valójában ugyancsak jelentősek.

*In 't Veld* [2019] első lépésben a kereskedelmi akadályok makrogazdasági hatásait vizsgálta. Második lépésként pedig az egységes piac teljes hatása becsléséhez a *mérsékeltebb verseny* hosszú távú makrogazdasági hatásának – a magasabb kereskedelmi akadályok és a magasabb ár–költség rések (*mark ups*) kombinált hatásainak – szimulációját végezte el. Az egyes tagállamokra gyakorolt makrogazdasági hatásokat a 2. táblázat foglalja össze. Általánosságban a hatás nagyjából lineáris, a két jelzett dimenzió összege.

## 2. táblázat

A tényellentétes forgatókönyv („nincs belső piac”) szimulált hosszú távú makrogazdasági hatásai

	GDP	Fogyasztás	Beruházás	Export	Import	Tőke
Németország	-7,9	-14,3	-16,3	-13,6	-21,2	-12,4
Írország	-12,6	-22,9	-23,7	-17,2	-22,5	-19,0
Szlovákia	-19,3	-33,0	-33,4	-24,9	-30,9	-27,0
Euróövezet 19	-9,0	-15,6	-17,9	-15,8	-23,0	-13,6
Cseh Köztársaság	-18,5	-32,7	-30,7	-24,7	-32,3	-24,4
Magyarország	-16,5	-29,2	-29,7	-22,0	-28,2	-23,9
Lengyelország	-10,6	-18,9	-20,4	-16,9	-25,1	-15,7
EU28	-8,7	-15,1	-17,2	-15,3	-22,3	-13,0

*Megjegyzés:* az elemzés időpontjában az EU-nak 28 tagállama volt.

*Forrás:* *In 't Veld* [2019] alapján saját szerkesztés.

A kereskedelmi akadályok csökkenése és az intenzívebb verseny az EU28 átlagában a szimuláció szerint a GDP 8–9 százalékkal magasabb szintjét eredményezte.

Az egyes tagállamokat dezintegráció esetén eltérő intenzitású hatások érnék. A GDP mintegy 8 százalékkal lenne kisebb Németország és Spanyolország, valamint 7 százalékkal Franciaország és Olaszország esetében. Nagyobb mértékűek a hatások a kisebb és nyitottabb tagállamokban: rendre 15,7, 18 és 20 százalékos a csökkenés Hollandia, Belgium és Luxemburg esetében. Görögországot kevésbé (a GDP-je 6 százalékanak erejéig) érintené a dezintegráció vizsgált dimenziója. Ugyanakkor kiemelkedő a közép-kelet-európai tagállamokat érintő hatások nagyságrendje. Magyarország esetében a szimuláció szerint dezintegráció következtében a belső piac hiányában a GDP 16,5 százalékkal lenne kisebb. (Ennél több veszteség a régióban egyedül Csehországban alakulna ki.)

A részletesebben áttekintett három makrogazdasági elemzés jóléti előnyökre vonatkozó, összehasonlítható eredményei<sup>11</sup> meglehetősen egybevágnak. Az egyes tagállamok közötti eltérések is hasonlóan jelennek meg a különböző módszertani alapokon nyugvó tanulmányokban. Eltérések lényegében a kereskedelmi hatások tekintetében mutatkoznak, döntően az eltérő rugalmassági paraméterek alkalmazásából adódóan.

Ugyanakkor a kereskedelmi akadályok mérséklése és az intenzívebb verseny mellett a kereskedelmi integráció további hatást gyakorol a termelékenységi csatorna révén, amely az innovációhoz kapcsolódik. A nagyobb kereskedelmi nyitottság több innovációt indukálhat, és ösztönzi az innováció határokon átívelő tovagyűrűzését.

Az egységes piac makrogazdasági előnyei tehát meghaladják a fentebb bemutatott kereskedelmi és versenyhatásokat (*Badinger–Breuss* [2011]). A dinamikus termelékenységi hatások és a tőke, illetve a személyek szabad mozgásának hatásmechanizmusai további lényeges jóléti előnyök hordozói.

### *Dinamikus hatások*

A mélyintegrációt jellemző intenzívebb verseny kisebb ár–költség rést eredményez, ami a felhasználók számára kedvező, a hatékonyságot növelő hatás (*Feenstra* [2014], *Feenstra–Weinstein* [2010], *Chen és szerzőtársai* [2009]). A tökéletes verseny feltételezése figyelmen kívül hagyja e hatásokat.

Különösen lényegesek az integráció potenciálisan tartósan gyorsabb gazdasági növekedést indukáló dinamikus hatásai (5. ábra), amelyek elsősorban a következők.

- A statikus hatások által generált több jövedelem javítja a tőke megtérülését. Több beruházást indukál, ami növeli a tőkeállományt, és gyorsabb gazdasági növekedést eredményez. Az alacsonyabb kereskedelmi akadályok által indukált tőkeakkumuláció nem csak átmeneti: önmagát erősítő, tartós dinamikus hatás is lehetséges (*Baldwin–Seghezza* [2008]). A tőkeakkumuláció a kereskedelem növekedési hatásának alapvető csatornája.

- Az export és a profitabilitás növekedése a K + F-beruházásokat is erőteljesen ösztönözte (*Bustos* [2011], *Aw és szerzőtársai* [2011]). A műszaki fejlődés és az innovációk erősödése javítja a növekedési dinamikát.

- A kereskedelmi liberalizáció eredményeképpen éleledő verseny a K + F-beruházások, a termelékenység és a hatékonyság növelésére ösztönzi a vállalatokat (*Bloom és szerzőtársai* [2011], *Feenstra–Weinstein* [2017], *Impullitti–Licandro* [2018]). Az intenzívebb nemzetközi verseny és a termelékenység erősebb növekedése gyakran együtt járnak (*Auer–Fischer* [2008], *Chen és szerzőtársai* [2009]).

- Az intenzívebb versenyből származó termelékenységnövekedést a kiválasztó-dási (szelekciós) hatás is erősítheti. Az éledebb verseny hatására szűkülő profit kiszorítja a piacról a kevésbé jövedelmező és termelékeny vállalatokat. A piaci részesedés és az erőforrások legproduktívabb vállalatokhoz történő reallokációja valósul meg

<sup>11</sup> Az intenzívebb verseny hatásai az említettek közül csak *In 't Veld* [2019] elemzésében szerepelnek.

(Bernard és szerzőtársai [2006], [2012], Bloom és szerzőtársai [2011], Sampson [2013], Impullitti–Licandro [2018]). A nagyobb innovációs és termelékenységi kapacitású vállalatok több erőforráshoz juthatnak hozzá.

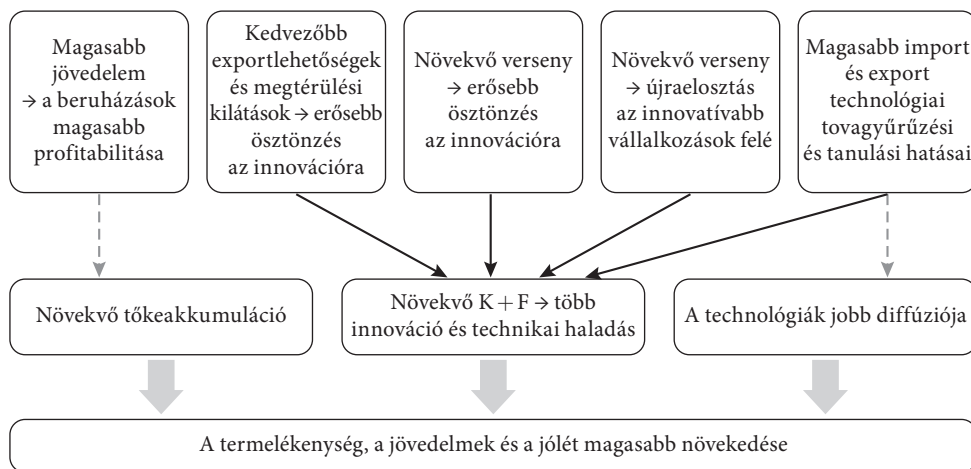
– A külföldi verseny nyomása és a külföldi piacokhoz történő hozzáférés során a vállalatokat a kiválasztódás innovációs beruházásra, a termelékenység növelésére és a versenytársak megelőzésére ösztönzi (Bloom és szerzőtársai [2016], Aghion és szerzőtársai [2018]). Ez az innovációs hatás a kereskedelemben dinamikus nyereségekben csapódik le. Az erősebb termelékenységi dinamika nemcsak egyszeri árcsökkenést eredményez, hanem az idők folyamán a csökkenések sorozatát indítja el.

– A versenyhatások, a magasabb innovációs ösztönzés és a szelekciós hatás párhuzamosan működnek. Bloom és szerzőtársai [2011] félmillió vállalatból álló, tizenkét európai országra kiterjedő panelelemzése alapján a következő eredményre jutottak: 2000 és 2007 között önmagában a Kína támasztotta versenynek köszönhető a teljes európai technológiai javulás 15 százaléka.

– A dinamikus növekedési hatásokban meghatározók a kereskedelem által indukált technológiai tovagyrűző hatások (Grossman–Helpman [1991]). Az importált termékek technológiai *know how*-t tartalmaznak, amelyet a hazai vállalatok főleg a külföldről beszerzett közbülső termékek esetében dekódolhatnak (Keller [1999], [2002], Gonand [2016]). De az exportőrök is tanulnak a világpiacon található technológiákból: az exportpiacokra lépve tapasztalatokat szereznek, s növelik termelékenységüket (Albornoz és szerzőtársai [2012], Loecker [2013]). A technológiai transzmisszió mintegy 20 százalékkal járulhat hozzá a kereskedelmi liberalizáció gazdasági növekedésre gyakorolt pozitív hatásához (Wacziarg [2001]).

### 5. ábra

A kereskedelem egyes dinamikus növekedési hatásai



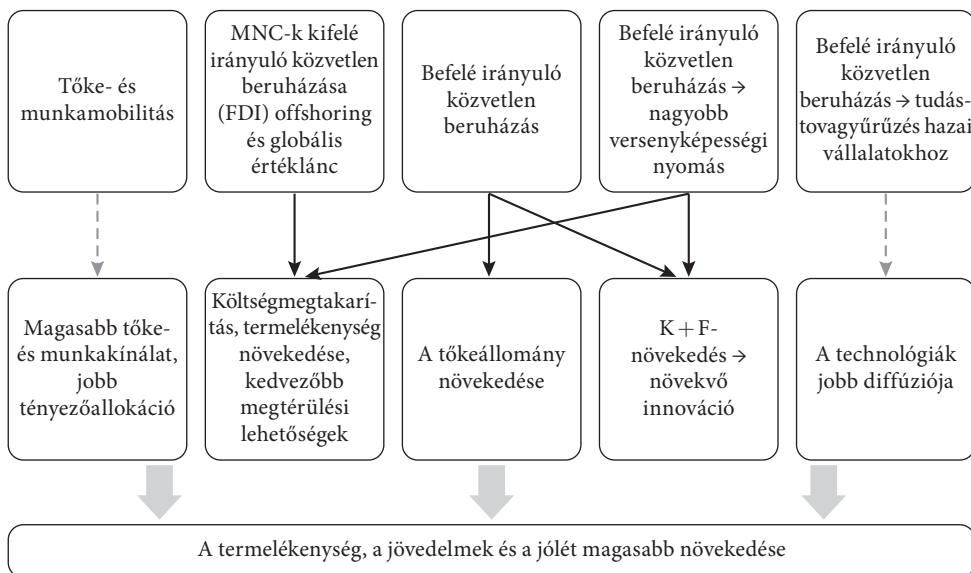
Forrás: Busch–Mathes [2016].

Az innováció a kereskedelemből származó dinamikus nyereség fontos forrása (Sampson [2016], Perla–Tonetti [2016]). Lényegesek az integrációnak a kereskedelmen

túlmenő hatásai is, amelyek forrása a tőke és a munkaerő szabad mozgása. Az e tekintetben lényeges csatornákat a 6. ábra tekinti át (a befelé irányuló külföldi működőtőke-beruházásokra összpontosítva).

### 6. ábra

A nem kereskedelmi integráció egyes hatásai



Forrás: Busch–Mathes [2016].

A termelési tényezők mobilitása az erőforrások hatékonyabb nemzetközi allokációját teszi lehetővé (Caliendo és szerzőtársai [2017]), a jobb allokáció pedig növeli a jólétet. Ez érvényes a tőkére és – a migrációs válság politikai érzékenysége ellenére – a munkaerő mobilitására is (Giovanni és szerzőtársai [2012], Aichele–Felbermayr [2015], Wadsworth [2015]). A tőkét tekintve a beruházók e feltételek között portfóliójuk erőteljesebb diverzifikációjára, a megtérülés–kockázat közötti kapcsolat optimalizálására lehetnek képesek.

Az integráció rendszerében a nagyobb méretű piacon új, a korábbinál kiterjedtebb lehetőségek nyílnak a munkamegosztás elmélyítésére és a méretgazdaságosság kihasználására. A piaci szereplők számára előnyök lehetnek az integráción belüli, ám az országhatárokat átlépő beruházások. Badinger [2005], [2008] szerint a regionális integráció kedvező vállalati környezetet eredményez, csökkenti a kockázati felárat, és mérsékeli a szélesebb piacról bevont tőke költségét.

A tudásba történő (K + F-) befektetés emelkedése elvileg az egyébként lehetségesnél gyorsabb hosszabb távú növekedést eredményezhet (Crespo-Cuaresma és szerzőtársai [2007]). A modellben a nyitottság kontrollváltozóként szerepel. Ezért a regionális integráció növekedési hatása elkülöníthető az intenzívebb kereskedelem hatásaitól, s a technológiai tudás tagországok közötti jobb átadásához kapcsolódik. Az eredmények az endogén növekedési elmélet újabb alátámasztását nyújtják. A kutatás szerint

a viszonylag kevésbé fejlett országok tesznek szert a legnagyobb haszonra a regionális integráció által nyújtott szélesebb technológiai rendszerhez történő csatlakozásból. Vagyis az EU-tagság hosszú távon pozitív és aszimmetrikus hatást gyakorol a tagállamok gazdasági növekedésére.

Az EU-tagsághoz kapcsolódó növekedési többlet az említetteken kívül további tényezők is hozzájárulnak: a választékgazdaságosság (*economies of scope*) néven is tárgyalt változatossági előnyök, az intézményrendszer hatékonyságának növekedése (*institutional drift*), a liberalizáció nyomán a kormányzatok méretének csökkenése, a monetáris integráció. Az európai integráció növekedési hatásai – mindenekelőtt a tudás tovagyűrűzése – hosszabb távon is működnek. Egyidejűleg az európai integráció a konvergencia lényeges hajtóereje.

Az integráció tehát nemcsak a kibocsátás szintjére van hatással, hanem a *növekedési rátát* is pozitívan befolyásolhatja. Középtávon az integráció gyorsabb növekedést tesz lehetővé, mivel a magasabb jövedelem több megtakarítást és beruházást, valamint nagyobb tőkeállományt eredményez. Az újabb növekedési elméletek szerint az integráció tartósan magasabb növekedési ütemet biztosíthat a tagállamok számára az integráció nélküli helyzethez képest (*Rivera-Batiz–Romer* [1991], *Grossman–Helpman* [1994a], [1994b], *Coe–Helpman* [1995]).

A fentiekből az is következik, hogy a mélyebb integráció több előnnyel jár, mint a szabadkereskedelem. A bemutatott eredmények egyértelműen jelzik: a mélyintegráció, „az egyre szorosabb” unió projektje rendkívül erőteljes gazdasági érvrendszeren nyugszik, amely érvek következmények nélkül nem hagyhatók figyelmen kívül.

## A mélyintegráció modelljének fő jellemzői

A mélyintegráció alapja a globális és regionális integráció hatásmechanizmusai által egyre mélyebben összekapcsolt nemzetgazdaságok, illetve piaci szereplők egyre erősebb kölcsönös függése. Az exogén kölcsönös függőségek a mélyintegráció folyamatában tovább erősödnek, s endogén kölcsönös függőségekkel bővülnek.

### *Piaci mélyintegráció – a nem vámjellegű akadályok lebontása*

A liberalizáció (a partnerországok közötti kereskedelmi és egyéb korlátok felszámolása) megszünteti a piacok elaprózottságát, nemcsak a termékek, hanem egyre inkább a szolgáltatások kereskedelmében is. A mélyintegráció megköveteli a szabályozási eltérések csökkentését, ami egyoldalúan nem, csakis nemzetközi megállapodások vagy szupranacionális intézmények révén érhető el.

A nem vámjellegű akadályok (a határellenőrzések, a származási szabályok ellenőrzése, a termékek minőségére és a biztonságra vonatkozó előírások stb.) az intézkedések széles, a kereskedelmi költségeket növelő körét tartalmazzák. A negatív integráció e nem vámjellegű akadályok lebontásának folyamata. A pozitív integráció pedig a belső piac teljes kiépítése.

A piaci mélyintegráció révén a szereplők számára új piacok nyílnak meg. Egyre nagyobb a lehetőség a méretgazdaságosságból származó előnyök kihasználására. Erőteljesen bővül az ágazaton belüli kereskedelem, megnövelve egyebek mellett a közbülső termékek kereskedelmét, következésképpen az inputpiacok hatékonyságát.

Mindezek elvileg új generációs kereskedelmi megállapodások révén is megvalósulhatnak. Ám a megvalósítás konzisztens, potenciálisan teljes rendszere a mélyintegráció keretei között az egységes piac.

### *A tényezőmozgások liberalizálása*

A mélyintegráció teljes kiépítése, az abból elérhető előnyök kihasználásának feltétele a tényezőmozgás liberalizálása. A mélyintegráció fejlett, komplex rendszerében a tőke és a munkaerő az alacsonyabb határtermelékenységgel jellemezhető területekről a magasabb határtermék eredményező területekre áramlik. A rendszer teljes kiépülése egyúttal kikényszeríti a termelési tényezők optimális nemzetközi allokációját. A mélyintegráció előmozdítja a gazdasági tevékenység határokat átlépő klasztereinek (termelési hálózatoknak, értékláncoknak) a kiépülését és fejlődését.

A mélyintegráció lényeges szerepet tölthet be a vállalkozások kedvezőbb környezetének kialakításában. A bizonytalanság mérséklése révén a beruházások kockázati felára csökkenhet. A hatékonyabb pénzpiacok révén pedig a tőkeköltések mérséklődhetnek.

A tényezőmozgások szabadsága hozzájárulhat a termelékenységi színvonalak közeledését előmozdító erőforrás-allokációhoz és fejlesztésekhez. Például az alacsonyabb bérszínvonalal, ám minőségi munkaerővel rendelkező ország nagyobb mértékben lehet képes a nemzetközi tőke, a legkorszerűbb technológiák bevonására. Emiatt nőhet a termelékenysége, hosszabb távon pedig emelkedhet a bérszínvonala.

A mélyintegráció fejlett, komplex rendszerében a szabad tőkeáramlás megteremtése hozzájárul a regionális és szerkezeti egyenlőtlenségek mérsékléséhez, és elősegíti a fizetési mérlegek egyensúlyhiányának közösségi szintű kezelését. A munkaerőmozgás szabdaddá tétele pedig a regionális munkanélküliséget is mérsékelheti.

A szabad tényezőáramlás következtében hatékonyabb lehet a szerkezeti alkalmazkodás, és javulhat a tényezőkihasználás. Mindez hosszabb távon hozzájárulhat a fejlettségi színvonalak közeledéséhez. E jellemzők, amelyek a belső piac lényeges előnyei, jelentős hatást gyakorolnak a gazdasági növekedésre is. A nemzetközi kereskedelem mellett a működőtőke-áramlás növekedése is a mélyintegráció lényeges előnye.

### *Dinamikus hatások – javuló termelékenység, növekedési bónusz*

A mélyintegráció statikus és dinamikus értelemben egyaránt növekedési hatásokat eredményez. Növekszik a hatékonyság, annak révén pedig a kibocsátás. A növekvő jövedelmek alapján nőhet a fogyasztás és a felhalmozás. A dinamikus hatások az integráció nélkül elérhetőnél magasabb kibocsátási szintben összegződnek. A növekedés



előmozdítása egyúttal a foglalkoztatás bővülésével is együtt járhat. A hatékonyság növekedésével az érintett gazdaságok külső versenyképessége is javulhat.

Az intenzívebb verseny hatására nő a profitra nehezedő nyomás, ami a vállalatokat a hatékonyság javítására, szerkezetváltásra kényszeríti. A hatékonyabb vállalatok maradnak a piacon.

A mélyintegráció a növekedési ütemre döntően a fizikai, az emberi és a tudástőke akkumulációja révén gyakorol hatást (akkumulációs hatás). Két alapvető középtávú mechanizmus működik. 1. Az integráció révén a gazdasági hatékonyság javulása pozitív allokációs hatást eredményez, növeli a kibocsátást, s – állandó beruházási arányt feltételezve is – több lesz a beruházás. Ez utóbbi eredményeképpen nagyobb hosszú távú egyensúlyi tőkeállomány, következésképpen több egy főre jutó egyensúlyi jövedelem alakul ki. 2. A mélyintegráció révén csökkenő bizonytalanság, mérséklődő beruházási kockázat ugyancsak a beruházások növekedésének irányában fejt ki hatást. A mélyintegráció révén elérhető szinergia tehát állandósuló növekedési többletet eredményez.

A regionális integráció növekedési hatásában alapvető a technológiai tudás tagállamok közötti jobb átadása. Éppen a viszonylag kevésbé fejlett országok tehetnek szert a legnagyobb haszonra a regionális integrációban működő technológiai rendszerekhez történő csatlakozásból. Az élvonalat megtestesítő innovációk diffúziója meghatározó jelentőségű a termelékenység növekedésének tekintetében. A technológiai tovagyűrűzés csökkentheti az országok közötti jövedelmi különbségeket.

### *Konvergenciamechanismusok*

A mélyintegráció fejlett, komplex rendszerében szükségképpen, de nem automatikusan előrehaladnak a reálkonvergencia folyamatai, amelyeket a – már jelzett mechanizmusokon túl – szupranacionális kohéziós rendszerek is segíthetnek. A reálkonvergencia egyúttal a személyek szabad mozgásának is feltétele. Az integráció mélyülése a heterogenitás mérséklését feltételezi. Egyre inkább szükség van konvergenciára a pénzügyi egyensúlyban és a nominális kritériumokban is. Lényeges mechanizmusok (például az ágazaton belüli kereskedelem növekvő aránya, a tényezőmobilitás) a ciklikus konvergenciát mozdítják elő. A mélyintegráció fejlett, komplex rendszerében egyre inkább a strukturális konvergencia, egyúttal a reziliencia, a sokkokkal szembeni ellenálló képesség, illetve a szélesebb értelemben vett reakcióképesség igénye kerül előtérbe.

### *Monetáris integráció, egységes valuta*

A monetáris integráció, a tagállamok valutaárfolyamainak szabályozása (majd rögzítése) eredetileg a tranzakciós költségek csökkentését célozta. A piaci integráció elmélyülése után egyértelművé vált: a mélyintegráció fejlett, komplex rendszerében az egységes valutát eredményező monetáris integráció nagy mikro- és különösen nagy makrogazdasági előnyökkel jár, a piaci transzparencia növelésétől az átváltási

költségek megtakarításáig, a dezinfláció költségeinek mérsékléséig, az alacsonyabb forrásköltségek eléréséig, a hatékonyabb makrogazdasági koordinációig terjedően egyaránt. Az egységes valuta szupranacionális monetáris politikát és gazdaságpolitikai koordinációt igényel.

### *Tovagyűrűző hatások, funkcionális endogenitás*

A mélyintegráció rendszerében az egyes gazdaságok között sok dimenzióban erőteljes keresleti, kínálati, költség-, versenyképességi, innovációs stb. tovaggyűrűző hatások működnek. E tovaggyűrűző hatások érvényesülése gazdaságpolitikai koordinációt igényel.<sup>12</sup> A mélyintegráció rendszerében a szimultán gazdaságpolitikai akciók szinergikus hatásokat válthatnak ki. A párhuzamos strukturális reformok pozitív tovaggyűrűző hatásokat fejtenek ki a kibocsátás és a foglalkoztatás tekintetében. Mindezek rávilágítanak a politikai koordináció potenciális előnyeire s a reformok integrált és szimultán megvalósításának lehetséges többlethatásaira (reformszinergia).

### *Szupranacionális szabályozás és intézmények*

A mélyintegráció fontos feltétele a közös szabályalkotás a gazdasági integráció által leginkább igényelt területeken, amelyek közül kiemelkedik a verseny szabályozása. A piaci integráció és a szabad tényezőmozgás megteremtése sem képzelhető el szupranacionális normák megalkotása nélkül. Az integráció mélyülésével pedig szükségképpen kiszélesedik a közös szabályalkotás hatóköre. A mélyintegráció fejlett, komplex rendszere akár önálló jogrendszerrel is rendelkezhet.

E szabályok gyakran integrációs (szupranacionális) közjavak megteremtését szolgálják. Az integrációs közjavak finanszírozásában, továbbá a mélyintegráció intézményeinek működtetésében integrációs pénzalapok – esetleg közös költségvetés – kaphatnak szerepet. A közös költségvetés a tagállamok közötti redisztribúciót hajthat végre. Hasonló fejlettségi szint és tagállami preferenciák esetén a költségvetési föderalizmus sem elképzelhetetlen.

A mélyintegráció mindig intézményesített keretek közötti együttműködés: meghatározó feltétel az integrációs (szupranacionális vagy kormányközi) intézmények létrehozása,<sup>13</sup> amelyek csökkentik a tranzakciós költségeket, és alkalmasak a piaci

<sup>12</sup> A funkcionális tovaggyűrűző (*spillover*) hatás a neofunkcionalista elmélet alapja. E hatásnak köszönhetően az egyes szakpolitikák egymásra utaltak és országhatárokon átvívelők, közösségi szinten koordinálhatók. A mélyülő integráció során a szakpolitikák közösségi koordinációja egyre több kérdésre terjed ki az adott ágazaton belül. A gazdasági ágazatok nem izolálhatók. Az egyes területeken meginduló integrációs folyamat további gazdasági ágazatokra is áttérjed. Mindez végső soron az egész gazdaság integrációját vonja maga után. A neo-neofunkcionalista elmélet (*Schmitter* [2004]) teljesen szakított az automatizmus feltevésével. Az integráció előrelendülése politikai akarat és jellemzően a meghatározó aktorokat döntéskényszerbe szorító válsághelyzet eredményeképpen lehetséges.

<sup>13</sup> Az intézmény nemcsak szervezet, hanem annak fogalmába a nemzetközi együttműködés szabályait meghatározó megállapodások, formális és informális szabályok is beletartoznak.

kudarckok kivédésére. A tagállamokat együttműködésre ösztönözve segítik a kollektív cselekvés közben felmerült problémák áthidalását. Mindez részben vagy egészben szupranacionális döntési struktúrák kiépítését feltételezi.

A mélyintegráció fejlett, komplex rendszerében többszintű kormányzás rendszere működhet, amelyben interakciók mennek végbe a szupranacionális, a nemzeti, a regionális és a helyi szereplők között. E mélyintegráció többszintű politikai hálózatok rendszere. A szupranacionális intézmények jelentősen befolyásolják az integráció fejlődését, a szakpolitikák alakulását. Transznacionális társadalom jöhet létre, amelynek szereplői a tranzakciók hatékony szabályozására alkalmas közös normák és szupranacionális intézmények létrehozását igénylik. Valamely terület szupranacionális szabályozása az adott szektor integrációját (az EU keretében: európaizációját) eredményezi.

### *A szuverenitás új geometriája*

Az európai gazdasági integráció mélyülésével egyidejűleg jelentős intézményi fejlődés is megvalósult. Ezzel is összefüggésben az egymást követő integrációs formák – a vámuniótól egészen a gazdasági és politikai unióig – hatással voltak a tagállamok szuverenitására.

A multinacionális vállalatok térnyerése, a globalizáció folyamatai fokozzák a kölcsönös nemzetközi függőségek jelentőségét, illetve egyre inkább átlépi a hagyományos nemzetállami kereteket. Mindezek miatt a nemzetállam önmagában vett legitimitációja és autoritása csökken: az ügyek mind nagyobb része kikerül a nemzetállamok korlátlan szuverenitásának köréből. Az egyes államoknak csak egymással összefogva nyílnak lehetőségek e folyamatok érdemi befolyásolására.

A mélyintegráció sajátos, szupranacionális és kormányközi elemeket egyaránt tartalmazó rendszer. Annak fejlett, komplex rendszere az integrációba bevont területek vonatkozásában „közösségi módszer”, illetve „közösségi modell” kialakítását igényelte. Ennek keretében a nemzeti szuverenitás szigorúan meghatározott részét az érintett tagállamok saját elhatározásukból, érdekeik jobb érvényesítése céljából átadják a mélyintegráció intézményeinek – akár állami alapvető hatásköreik (*core state powers*) átruházására is kiterjedően. A szuverenitás átruházásának e sajátos (*sui generis*) modellje, ahol tehát a szuverenitást nem önállóan, hanem az unió valamennyi tagállamával együttesen gyakorolják, intézményi értelemben a mélyintegráció fejlett, komplex rendszerének legfontosabb megkülönböztető sajátossága.

A szuverenitás új geometriája alakulhat ki. Az integráció mélyülése, a szuverenitás egyes – pontosan definiált – elemeinek átruházása a nemzetállamot fenyegető veszély helyett új lehetőségek megnyílasaként, bizonyos értelemben a globalizációra történő reakcióként értelmezhető.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> A nemzeti politikai autonómia nemzetközi korlátozásai a jelenlegi globalizációellenes populizmus egyik fő témakörét képezik. A mélyintegráció jelenlegi szintje pedig messze a „hiperglobalizációé” (Rodrik [2011]) alatt helyezkedik el.

*Irreverzibilis konstrukció*

A mélyintegráció, amely kölcsönös függőségek rendszere, létfontosságú érdekeken alapul. A mélyintegráció fejlett, komplex rendszere ezért szükségképpen egyre mélyülő integráció. A kapcsolatok esetleges lazítása jelentős költségekkel jár. A teljes dezintegráció költségei pedig lényegében vállalhatatlan mértékűek, mind az érintett nemzetgazdaságok, mind azok mikrogazdasági szereplői számára. A dezintegrációból származó veszteségek a kis, nyitott gazdaságok számára szignifikánsan magasabbak a nagyobb nemzetgazdaságokhoz képest.

Noha a teljes dezintegráció rendkívüli terhei, sok tekintetben kiszámíthatatlan következményei miatt valószínűtlen kimenet, a mélyintegráció fejlett, komplex rendszerében a részvétel differenciált konfigurációi képzelhetők el.

A különféle külső és belső sokkok, valamint a nyomukban kibontakozó válságok az európai integráció története során egyfelől kihívást jelentettek, másfelől – ahogyan arra a mottóban szereplő Jean Monnet-idézet is utal – a válságok egyúttal az európai integráció hajtóerőiként is szolgáltak. Az egymást követő válságok az integrációs dinamika integráns részét alkotják (*Schmitter* [1970]). A bemutatott elemzési keretrendszer szembevetése az eddigi válságokkal alapvető tanulságokat ígér.

## Válság- és integrációelmélet

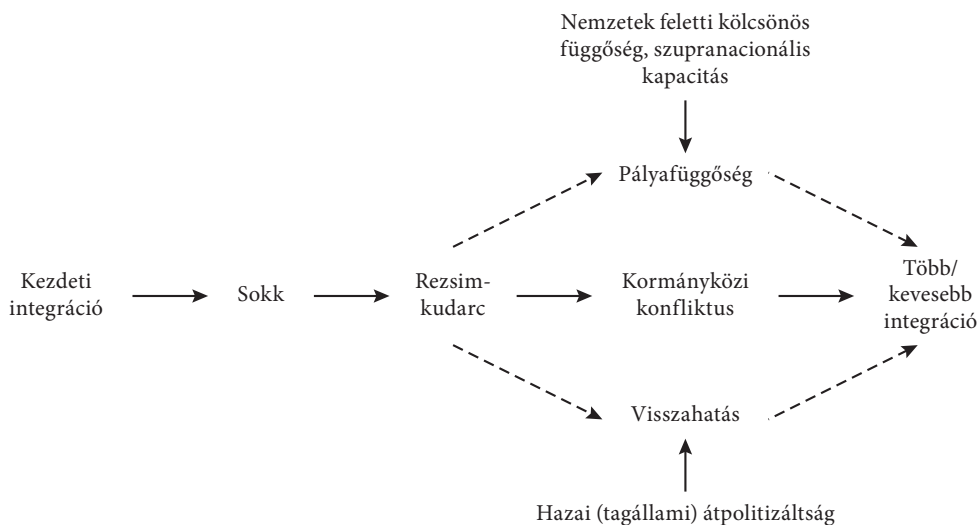
Az európai integrációt vizsgáló elméletek implicit vagy explicit alternatív magyarázatokat fejlesztettek ki az Európai Közösséget sújtó válságok okairól, lefolyásáról és azok eredményéről (*Schimmelfennig* [2017], [2018]). A *Leuffen és szerzőtársai* [2013] (259–267. o.) által kidolgozott szintetikus modellt alkalmazva a fentiek egyetlen elméleti keretbe integrálhatók.

A liberális kormányközi iskola magyarázata szerint az integráció a nemzetközi kölcsönös függéstől, valamint a preferenciák kormányközi konstellációitól és az alkuerőtől függően indul meg, illetve fejlődik (lásd *Moravcsik* [1993], [1998]). Külső sokkok vagy a fennálló integrációs rezsím hiányosságai válságot válthatnak ki, s a tagállamok kormányai között konfliktusok alakulhatnak ki. E konfliktusok a kormányközi preferenciák és hatalmi konstelláció erőterében, kemény alkuk során oldódnak fel.

Ezzel szemben a neofunkcionalizmus és a posztfunkcionalizmus a következőket feltételezi: a kezdeti integrációs eredmények visszacsatolási folyamat részét képezik, amely a rezsím sikertelensége esetén lép működésbe. A neofunkcionalizmus a pozitív tovagyrúzó visszacsatolási folyamatokra összpontosít (például *Schmitter* [1970], *Pierson* [1996], *Stone–Sandholtz* [1997], *Schimmelfennig és szerzőtársai* [2014], *Lefkorida–Schmitter* [2015]). A pályafüggőség a kormányközi megközelítés során feltételezettnél több integrációt eredményez. Ugyanakkor a posztfunkcionalizmus szerint az átpolitizáltság kisebb integrációt eredményezhet (lásd például *Hooghe–Marks* [2009], *De Wilde* [2011]). Az elmondottakat a 7. ábra és a 3. táblázat foglalja össze.

## 7. ábra

## Integráció és válság – elméleti keret



*Forrás: Schimmelfennig [2018] alapján saját szerkesztés.*

## 3. táblázat

## Integrációelméletek és a válság magyarázata

	Kormányköziség	Neofunkcionalizmus	Posztfunkcionalizmus
Válság eredete	exogén: nemzetközi kihívások, hazai változások	endogén és nemzetközi tovagyűrűzés	endogén és hazai: euroszepticismus
Válságmechanizmus	alku	útfüggőség	átpolitizáltság
A válság kimenetelének feltételei	kormányközi preferencia és hatalmi konstelláció	kölcsönös függőség; szupranacionális autonómia és kapacitás	elszigetelődés
Tipikus válságkimenetel	–	pozitív visszacsatolás: rugalmasság, integráció	negatív visszacsatolás: stagnálás, dezintegráció

*Forrás: Schimmelfennig [2017].*

A külső sokk, illetve az integrációs rezsim belső hiányosságai válsághoz (rezsimkudarchoz) vezetnek. A kialakult helyzet lényeges peremfeltételei egyrészt a szupranacionális kölcsönös függés, illetve a szupranacionális intézményi kapacitás szintje és dinamikája. Másrészt – ellenkező irányú – hatóerő a tagállami szintű átpolitizáltság mértéke és változása. Mindezek kölcsönhatása a különböző hatóerők nagyságától függően több vagy kevesebb integrációt eredményez. A felvázolt elméleti mechanizmus tényleges működését az elmúlt másfél évtizedből származó három konkrét eset világíthatja meg.

*Euróövezeti válság – hatékony szupranacionális válasz, de megtorpanó reform*

A 2008–2009. évi pénzügyi és gazdasági válság súlyosan érintette az euróövezetet is. A válság felszínre hozta az eredeti maastrichti modellt (GMU1.0) egyes alapvető konstrukciós problémáit is.

A monetáris unió szükségképpen a nemzeti monetáris politika megszűnését és a nemzetek feletti monetáris politika intézményesítését feltételezi. A tagállamok az egységes, hiteles és stabil valuta használatából származó előnyöket élvezhetik az egységes piacon. Ugyanakkor megszűnik a nemzeti valutaárfolyam mint sokkelenyelésre alkalmas eszköz. Alternatív mechanizmusok töltik be a makrogazdasági stabilizáló funkciót: az egyes nemzetgazdaságok és régiók rugalmas alkalmazkodása, a termelési tényezők mobilitása, azon belül a rugalmas bérmechanizmus (mindezeknek feltétele a strukturális konvergencia előrehaladása), illetve a tagállamok költségvetési politikája.

A rendszer stabilitásának előfeltétele a költségvetési fegyelem, az euróövezetbe tartozó országok közpénzügyeinek stabilitása. Minthogy a költségvetési 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 nem került napirendre a szövetségi államokat jellemző fiskális föderalizmus kiépítésének igénye. Éppen így nem építették ki a közös költségvetés – sokkelenyelést célzó – stabilizációs funkcióját.<sup>15</sup> Szupranacionális (európai) költségvetési politika helyett a nemzeti költségvetési szuverenitást, illetve a tagállami pénzügyi fegyelem szabályait intézményesítették. Az utóbbiak alapvető eleme a többi tagállam általi kimentés (*bail out*) lehetőségének deklarált tilalma. E lehetőség hiányában érvényesülhet a pénzpiacok fegyelmező funkciója. Egyidejűleg meghatározták a költségvetési fegyelem közös szabályait, azaz szabálya alapú, szupranacionális szinten szabályozott, de egyébként nemzeti (szuverén) költségvetési politikák jellemzik a GMU eredeti konstrukcióját.

A továbbra is nemzeti szinten maradt bankfelügyelet csak korlátozott lehetőségeket nyújtott a banki kockázatok mérséklésére. A nagy államadósságot maguk előtt görgető, a költségvetési szabályokat figyelmen kívül hagyó tagállamok esetében egymást erősítő mechanizmus („halálos hurok”) veszélye alakult ki a növekvő szuverén (állam-) és a magánadósságok között.

Noha a tagállami gazdaságpolitikák koordinációja a gazdasági unió alapfeltétele, e területen csak korlátozott előrehaladás valósult meg a 2008-ig terjedő időszakban.

<sup>15</sup> Ilyen funkciót tölthetnek be – a stabilitási és növekedési paktum korlátai között – a nemzeti költségvetések a makrogazdasági sokkok esetében (például a kereslet hirtelen visszaesésekor). A költségvetés stabilizációs funkciójának érvényesítése a gazdasági visszaesés időszakában a kiadások megnövelése miatt ideiglenesen deficithöz vezethet. Súlyos válság túlterhelheti a nemzeti költségvetéseket. Ebben az esetben a nemzeti költségvetési stabilizátorok nem elégségesek a sokkhatás elnyelésére és az optimális szintű gazdasági stabilizáció biztosítására. Mindez az euróövezet egészét negatívan érintheti. Az EU közös költségvetése a GNI-nek csak csekély hányadát (alig több mint egy százalékát) osztja el újra a tagállamok között, továbbá nem lehet deficites. Ezért stabilizációs funkcióval nem rendelkezhet.

A rendszer kimondatlanul is a következő feltételezést tartalmazta: az előzetesen nem teljesülő kritériumok utólag teljesíthetővé válnak, mert a GMU-tagság növekvő kereskedelmi integrációhoz és a gazdasági ciklusok erősebb szinkronitásához vezet (*Frankel–Rose* [1998]). Azt remélték, hogy az egységes valuta léte – ellensúlyozva a monetáris politika mint stabilizáló eszköz elvesztését – erős ösztönzést ad majd a tagállami strukturális reformok és strukturális konvergencia megvalósításához. Ám e szabályok ellenőrzésére, még inkább a szabályok megsértésének szankcionálására a 2008–2009. évi pénzügyi és gazdasági válság előtt csak csekély lehetőség nyílt. Mindez megnövelte a rendszerben rejlő erkölcsi kockázatot, a potyautas-magatartás lehetőségét.

E körülmények között a szabályok érvényesülése meggyengült. Egyes euróövezeti tagállamok esetében 2008 előtt jellemzővé vált a túlzott költségvetési deficit, ám a szabályok folyamatos megsértése többnyire következmények nélkül maradt.

Az egyes tagállamok kimentési lehetőségének feltételezésére utalhat a hosszú lejáratú állampapírok hozamainak kiegyenlítődése az euró bevezetését követő időszakban. Az egyes országok teljesítménye és az előírt költségvetési szabályok teljesítése nagyon eltérő szinten alakult, de a hosszú lejáratú állampapírok hozamai ebben az időszakban nem tükrözték e különbségeket. Így sem az előírt szabályok, sem a pénzügyi piacok fegyelmező ereje nem érvényesült.<sup>16</sup>

Az európai pénzügyi piacok liberalizálását és az euró bevezetését tehát az országhoz tartozó felárak – következésképpen a tőkeköltségek – radikális csökkenése kísérte. Azaz – már az 1990-es évek közepétől – nagymértékben mérséklődtek a magán- és az állami hitelfelvétel terhei. E lehetőségeket az euróövezet periferiáján elhelyezkedő egyes tagállamokban (például Görögországban) a költségvetési deficit növelésére használták fel. Másutt (például Spanyolországban, illetve Írországban) a jobb finanszírozási feltételek a magánhitelállományának drasztikus növekedését idézték elő. Mindez e gazdaságok túlfűtöttségéhez, az eszközárak mesterséges növekedéséhez, „buborékok” kialakulásához vezetett, például az ingatlanszektorban. Ugyanakkor az euróövezet periferiájának növekedési teljesítménye kielégítőnek tűnt. Emiatt pedig „reformérzékletlenség” alakult ki ezekben az országokban (*Buti–Turrini* [2015]). A monetáris unió egészében pedig késleltették a hatékony kiigazodást előmozdító lényeges reformokat, mivel azok nem tűntek sürgősnek.

Egyidejűleg strukturális divergencia vált jellemzővé a magországok és a periféria között: míg a centrum gazdasági dinamikája az exportszektorokra támaszkodott, a periférián a belső keresletre alapozva valósult meg a gazdasági növekedés. Az eltérő gazdasági, intézményi, politikai és társadalmi jellemzők megfelelő kezelése sem történt meg. A tagállamok egy része nem valósította meg a versenyképesség helyreállításához, illetve javításához szükséges strukturális reformokat (lásd *Blanchard–Giavazzi* [2003], *Duval–Elmeskov* [2006], *Alesina és szerzőtársai* [2008], *Chen és szerzőtársai* [2012], *Eggertson és szerzőtársai* [2014], *Sondermann* [2016], *Coutinho–Turrini* [2020]). Az egyes tagállamok között fennálló strukturális eltérések magyarázhatják, miért alakultak ki tartós egyensúlytalanságok az euróövezeti tagállamok folyó fizetési és pénzügyi mérlegében, illetve mely tényezők (export vagy belső kereslet) és ágazatok (külkereskedelmi

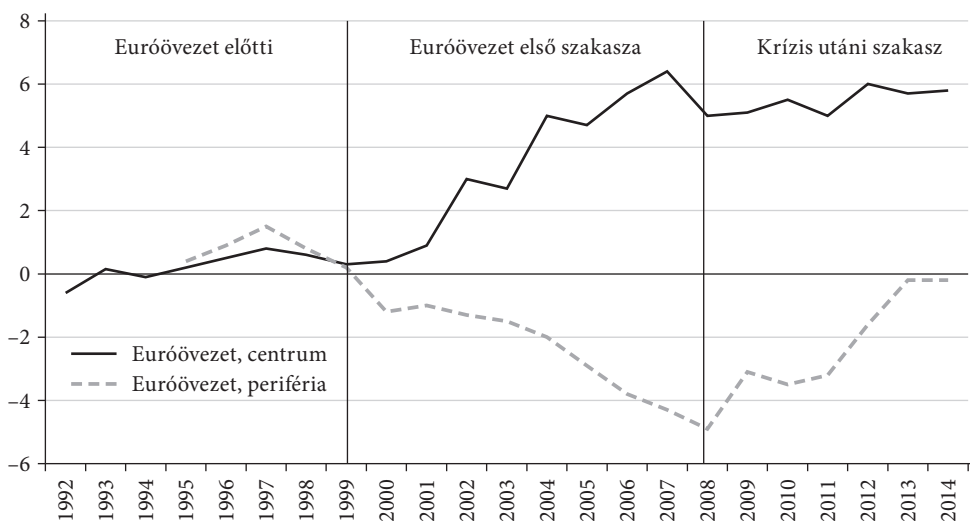
<sup>16</sup> A jelzett időszakban az EKB refinanszírozási műveletei során az euróövezet szuverén kötvényeit nulla kockázati súllyal kezelték.

forgalomba kerülő, magas hozzáadott értékű termékeket előállító vagy külkereskedelmi forgalomba nem kerülő, alacsony és közepes hozzáadott értékű termékeket kibocsátó ágazatok) meghatározók a gazdasági növekedésben.

Az általános eladósodottság – akármilyen okból állt is elő – hasonló hatásokhoz, makrogazdasági sebezhetőség kialakulásához vezetett. A hitelexpanzióval finanszírozott fellendülés a nagy bérnövekedés és a viszonylag gyors infláció miatt az árversenyképesség romlásához vezetett. Az exporttermékeket előállító vállalkozások versenyhátrányba kerültek, és a teljesítményük visszaesett. A versenyképesség elvesztése, a hitelexpanzió alapján növekvő belső kereslet és az egyidejűleg megnövekvő import a folyó fizetési mérleg nagymértékű és növekvő hiányához vezetett az érintett országokban: például Görögország és Portugália folyó fizetési mérlegének hiánya 2000 és 2007 között meghaladta a GDP 10 százalékát (*Kutasi [2017]*). (A folyó fizetési mérleg alakulását a tárgyalt időszakban a mag-, illetve a perifériaországok átlagában a 8. ábra mutatja.)

### 8. ábra

A folyó fizetési mérleg alakulása – a mag- és a perifériaországok pozíciói, 1992–2014 (a GDP százalékában)



*Megjegyzés:* magországok: BE, DE, LU, NL, AT, FI. Perifériába tartozó euróövezeti tagállamok: EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, MT, PT, SI, SK. Az euróövezet mag-, illetve a perifériába tartozó országai, az 1999–2009 közötti időszak külső egyensúlyi helyzete alapján csoportosítva. (A GDP-vel súlyozva.) Az országrövidítéseket lásd a 9. ábra alatt az 541. oldalon. *Forrás:* Coutinho–Turrini [2020].

A 2008 őszi pénzügyi válság során e helyzet nem maradhatott fenn.<sup>17</sup> A növekvő bizonytalanságok nyomán a sebezhető helyzetbe került tagállamok által kibocsátott

<sup>17</sup> A 2008–2009. évi pénzügyi és gazdasági válság részletes elemzéséről lásd Palánkai és szerzőtársai [2011], Csaba [2014], Halmai [2014] 167–213. o., Halmai [2020c] 259–275. o., Györffy [2019], valamint Benczes [2019].



értékpapírok kockázati felárai meredeken növekedtek. A versenyképesség romlása, a bankrendszer érő veszteségek, továbbá egyes államok esetében – az utóbbtól sem függetlenül<sup>18</sup> – kialakuló állam- (szuverén) adósságválság az átfogó pénzügyi és gazdasági válság alapvető tényezői voltak 2008-tól. Mindazok egyúttal a GMU1.0 konstrukciós hiányosságainak, egyúttal a tagállamok közötti strukturális különbségeknek, a konvergencia és a reziliencia eltérő szintjeinek kifejezői.

Hogyan reagált az EU a kialakult súlyos válságra?

*Egyfelől*, jelentős rövid távú uniós szintű válságkezelő intézkedések születtek. 2010-ben a tagállamok támogatását célzó ideiglenes mechanizmust hoztak létre, amelyet 2013-tól az állandó európai stabilitási mechanizmus (*European Stability Mechanism, ESM*) váltott fel. Az ESM – mint *ultima ratio* – az érintett tagállamok tekintetében végső hitelezői funkciót teljesít. A Nemzetközi Valutaalappal szoros együttműködésben kidolgozott intézkedések feltétele a szigorú költségvetési konszolidáció és reformok megvalósítása volt. A kiigazítás bér- és árváltozásokat, költségvetési konszolidációt és strukturális reformokat igényelt a versenyképesség növeléséhez. E lépések fájdalmas, az érintett országok lakosságát terhelő megszorításokkal járhattak együtt.<sup>19</sup>

A válság kezelésében kiemelkedő szerepet játszott az Európai Központi Bank (EKB) mint szupranacionális, a politikai folyamatoktól viszonylag elszigetelt intézmény. Mario Draghi a szuverén adósságválság mélypontján, 2012. július 26-án kijelentette: az EKB bármit megtesz (*whatever it takes*) annak érdekében, hogy megőrizze az euróvezet működőképességét (Draghi [2012]). Az EKB a megelőző gyakorlatot jóval meghaladó aktivitást tanúsított: mandátumát szélesen értelmezve kiterjedt intézkedéseket (állam-, majd vállalati kötvényvásárlások, célzott banki hiteltámogatás, az alapkamat negatív tartományba csökkentése stb.) hozott.<sup>20</sup>

A válság kitörése után elfogadott szabályozás – egyebek mellett – a tagállami költségvetések szorosabb felügyeletét, könnyebben alkalmazható szankciókat, illetve a bajba jutott tagállamok megsegítését célzó új mechanizmusokat tartalmazott. A GMU-ban a hatos csomag, a kettes csomag és a fiskális paktum elfogadása révén a gazdaságkormányzási koordináció megerősödött. A szigorúbb költségvetési szabályok, valamint a makrogazdasági egyensúly hiányának a kezelésére szolgáló eljárás jelentősen megnövelte az uniós fellépések alkalmazási körét és lehetséges hatékonyságát.

*Másfelől*, a fentiekkel párhuzamosan átfogó EU-szintű reformok igénye és lehetősége teremtődött meg.

Az átfogó reformfolyamat keretét a „valódi” (másként: „teljes” vagy „mély”) gazdasági és monetáris unió megteremtésének igénye képezi. Olly Rehn, az Európai Bizottság akkori tagja 2012 nyarán hirdette meg – az eredeti maastrichti modell (GMU1.0) bírálatának bázisán – a GMU2.0 kiépítésének az igényét. Az Európai Bizottság 2012. november 28-án tette közzé vitaindító dokumentumát „a valódi, szoros gazdasági és

<sup>18</sup> Írország esetében például a 2009–2011. évi bankmentési műveletek önmagukban az államadósság GDP-hez viszonyított arányának 42 százalékpontos növekedéséhez vezettek.

<sup>19</sup> Hatásaik azonban tetten érhetők az érintett tagállamok makrogazdasági mutatóiban, nemzetközi versenyképességében, valamint pénzügyi megítélésében.

<sup>20</sup> Ugyanakkor az EKB cselekvési terének politikai korlátai is világosan kirajolódtak, például a mennyiségi lazítás késedelme esetében.

monetáris unió” tervezetéről (EC [2012]). Az elérendő célként megjelölt teljes gazdasági unióban fokozottabban összehangolnák a tagállamok valamennyi nagyobb gazdaságpolitikai (köztük költségvetés-politikai) döntését, amelyeket európai szinten hagynak jóvá, és amelyek végrehajtását közösen felügyelnék. Az Európai Tanács 2012. decemberi ülésére nyújtották be a „négy elnök”<sup>21</sup> – előző dokumentumokra támaszkodó – jelentését (*Van Rompuy és szerzőtársai* [2012]). 2013. március 20-án hozták nyilvánosságra az Európai Bizottság közleményét A valódi, szoros gazdasági és monetáris unió felé címmel (EB [2013]). E folyamatban – némi megtorpanás után – a következő mérföldkő az „öt elnöknek”<sup>22</sup> a GMU megerősítési programjáról és ütemtervéről 2015. június 22-én nyilvánosságra hozott jelentése volt.

A fentiekben jelzett, részben már elfogadott és bevezetett, részben pedig tervezett reformintézkedések alapvető változások irányát jelzik. A gazdasági kormányzás mechanizmusai, intézkedései jelentős részben az euróövezetre, annak tagállamaira irányulnak. A tartós konstrukciók az EU jogrendszerében igényelnének szabályozást, beleértve az alapító szerződések megfelelő irányú módosításait is.

A GMU gazdasági és intézményi architektúrájának kiteljesítéséhez, az európai gazdasági kormányzás teljes kiépítéséhez hosszabb távú intézkedésekről szükséges megállapodni. Azok részeként a szuverenitás és a szolidaritás nagyobb fokú megosztására, megerősített demokratikus felügyeletre lenne szükség (*Halmai* [2020b], [2020c]).

A valódi gazdasági és monetáris unió a szuverenitás megosztásán és közös intézményeken alapuló rendszer kiépítését igényli. A tagállamoknak saját költségvetésük és gazdaságpolitikájuk egyes elemeinek tekintetében egyre nagyobb mértékben kellene elfogadniuk a közös döntéshozatalt. Lehetővé válna bizonyos fokú kockázatmegosztás a közszektorban, amelyet egyidejűleg erőteljesebb demokratikus részvételnek és elszámoltathatóságnak szükséges kísérnie mind nemzeti, mind európai szinten. Mindezek a szuverenitásátruházás eddigieknél magasabb fokát, egyúttal az adott ügyekben az európai szintű közös felelősség erősítését feltételezik.

Az előrehaladás ellenére – vezető francia és német közgazdászok szerint – továbbra is *politikai törekenység* jellemzi a rendszert:

„...a válság okozta létfontosságú sérelmek válasz nélkül maradtak. A válságba került tagállamok úgy érzik, hogy túlzott takarékoságot erőltettek rájuk, s az euróövezet nem nyújt egyenlő esélyeket bankjaiknak és vállalataiknak, amelyek csak viszonylag drágán jutnak hitelekhez. A hitelező tagállamok pedig úgy érzik, olyan rendszerben élnek, amely nem juttatja érvényre az európai szerződések kimentést tiltó klauzuláját, ami nagy fiskális terheket ró rájuk.” (*Bénassy-Quéré* [2019])

A római szerződés aláírásának hatvanadik évfordulója alkalmat nyújtott az európai integráció során lévő feladatainak áttekintésére és a jövőbeli működési módjának felvázolására. 2017 márciusában az Európai Bizottság fehér könyvet adott ki Európa jövőjéről. Abban öt forgatókönyvet vázolt fel arról, milyen lehet az Európai Unió

<sup>21</sup> Az Európai Tanács, az Európai Bizottság, az Eurócsoport és az Európai Központi Bank elnöke.

<sup>22</sup> Az Európai Bizottság, az Európai Tanács, az Eurócsoport, az Európai Központi Bank, valamint az Európai Parlament elnöke.

2025-ben annak függvényében, hogy milyen döntések születnek az integráció jövőjét illető alapvető kérdésekben (EB [2017a]).

A gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről szóló, ugyancsak 2017 tavaszán közzétett dokumentum már csak egyetlen fő változatot, a „valódi GMU (GMU2.0)” kiépítésének a programját tartalmazza (EC [2017]). Az EU finanszírozásáról szóló vitaanyag (EB [2017b]) a lehetséges változatoknak a közös költségvetés működését érintő potenciális következményeit tekintette át.

Az Európai Bizottság 2017 decemberében konkrét javaslatokat terjesztett elő a gazdasági és monetáris unió elmélyítésének kulcstényezőiről (EB [2017c]). Ám e reformfolyamat 2018-ban megtorpant, s – talán az utóbb bekövetkezett újabb (pandémiás, geopolitikai stb.) sokkuktól sem függetlenül – azóta sem került igazán napirendre.

Az euróövezeti válság fő tanulságai a következők:

- exogén válság hozta felszínre a rendszer endogén problémáit;
- a bemutatott strukturális problémák ellenére egészében hatékony szupranacionális válságkezelésre került sor;
- egyidejűleg mélyebb változásokat célzó, rendszerszintű reformok kezdődtek;
- a választott megoldások kormányközi keretekben valósultak meg, és mindeddig nem épültek be a szerződésekbe;
- a reformszándék a válság mélypontján érte el a csúcspontját, a feszültségek csökkenésével a reformfolyamat lelassult;
- a kilábalás során a GMU reformja befagyott, a bankunió kiépítése a jelentős előrehaladás ellenére nem vált teljessé, a tőkepiaci unió területén pedig csak csekély előrelépés történt; az egyébként lényeges, ám nem átütő erejű reformok után kialakuló rendszer már nem azonos a GMU1.0-val, hanem azon túllépve GMU1.1.-nek nevezhető;
- változatlanul a jövő kérdése, hogy lesz-e áttörés a GMU2.0 irányában.

### *A koronavírus-járvány – szupranacionális válasz, új precedens*

A nagy pénzügyi válság és az azt követő euróövezeti szuverén adósságválság után tíz évvel a koronavírus-járvány okozott globális válságot. Ez a válság exogén gazdasági sokkot váltott ki, amely az EU valamennyi gazdaságára hatást gyakorolt. Noha maga a sokk szimmetrikus és globális volt, hatása a tagállamok és régiók között aszimmetrikusnak bizonyult. Eltérő volt a vírus terjedésének üteme, az egészségügyi ágazat rezilienciája, a meghozott intézkedések típusa és szigorúsága, a gazdaságok ágazati szerkezete, a kibocsátási veszteségre adott gazdaságpolitikai válasz erőssége. 2020-ban a GDP 10 százalékot meghaladó mértékben csökkent Spanyolországban, csaknem 9 százalékkal Olaszországban, az EU átlagában pedig 6 százalékkal. 2021-ben a GDP az EU 27 tagállama közül 16-ban jóval a válság előtti szint alatt maradt.

Az egészségügyi és gazdasági válság sikeres kezelése közjószágnak tekinthető. Mindez az EU – mint integrált gazdaság – számára különösen lényeges az integrált értékláncok, az egységes piac és a monetáris unió következtében.

A válság kezdeti szakaszát mély bizonytalanság, súlyos problémák széles köre jellemezte. A gazdasági tevékenység hirtelen leállása a gazdaságok nagy részében bankcsődök,

nagyarányú munkanélküliség és a pénzügyi szektor stresszhullámának kockázatával járt együtt. A politikusok és a pénzpiacok érzékelték a veszélyt: az addig is fennálló törekenységek kiterjeszthetik a válságot, és elmélyíthetik a divergenciát az euróövezetben.

Az e kockázatok s a nyomukban járó társadalmi és gazdasági válság hatásainak fékezése céljából adott monetáris és költségvetési válaszok példa nélküliek voltak mind nemzeti, mind uniós szinten (*Afman és szerzőtársai* [2021]). Az EKB korábban sosem látott mennyiségű likviditást teremtett. A Bizottság felfüggesztette az állami támogatásokra vonatkozó szigorú korlátozásokat, továbbá aktiválta a gazdasági kormányzás rendszerében az úgynevezett menekülési klauzulát, hogy képessé tegye a tagállamokat azonnali költségvetési támogatások nyújtására. Az átfogó és döntő politikai akarat gyors és jelentős impulzust adott az uniós gazdaságok számára. Európai szinten a „Covid-19: a negatív gazdasági következményekre adott uniós válasz”<sup>23</sup> hozzáférhető EU-alapok alkalmazásához vezetett. Az újonnan létesített SURE eszköz<sup>24</sup> pedig vonzó feltételű hiteleket nyújtott a tagállamoknak a foglalkoztatás fenntartását célzó intézkedések finanszírozására.

A lényeges uniós intézkedések ellenére egyes tagállamok számára csak korlátozott gazdaságpolitikai mozgástér állt rendelkezésre a válság hatásainak mérséklésére. Az EU egészét érintő fundamentális kockázat is jelentkezett: az egységes piac által teremtett egyenlő versenyfeltételek (*level playing field*) állandó jelleggel egyenlőtlennek válnak, s a tagállamok között az életszínvonalban fennálló rés szélesedik. A növekvő divergencia pedig a monetáris unióban szükségképpen zavarokat okoz, s veszélyezteti az integráció működését.

EU-szintű átfogó válaszként a kilábalás folyamatát addig nem alkalmazott uniós finanszírozási konstrukciókkal is támogatni kívánták. E célból 2020 májusában elkészült az európai helyreállítási eszköz (másként európai helyreállítási terv, leggyakrabban használt formában: Új Generáció EU (*NextGenerationEU*, *NGEU*) létrehozására irányuló bizottsági javaslat. Az NGEU meghatározó eleme a helyreállítási és rezilienciaépítési eszköz (*Recovery and Resilience Facility*, *RRF*), amelynek célja a fenntartható kilábalás kezdeményezése, a termelékenységet növelő beruházások és reformok támogatása, a zöld- és digitális átmenet, a kohézió és a konvergencia támogatása. Az NGEU 2018. évi áron 750 milliárd eurót (abban az RRF 312,5 milliárd euró támogatást és 360 milliárd euró hitelt) tartalmaz a 2021–2026-os időszakra. E keret forrása a tagállamok közös garanciájával megvalósított uniós szintű kötvénykibocsátás volt.

Az NGEU és az RRF létrehozása a tagállamok európai szolidaritását, ez irányú elkötelezettségét demonstrálja. További uniós és nemzeti akciókkal együtt a megállapodás megerősítette a bizalmat a monetáris unióban, és segítette a pénzpiacok megnyugtatózásában.

Az eszköz a támogatás aszimmetrikus allokációja révén ösztönzi a gazdasági konvergenciát, mert a szegényebb, illetve a válság által jobban sújtott tagállamok viszonylag több támogatáshoz jutottak (9. ábra).<sup>25</sup>

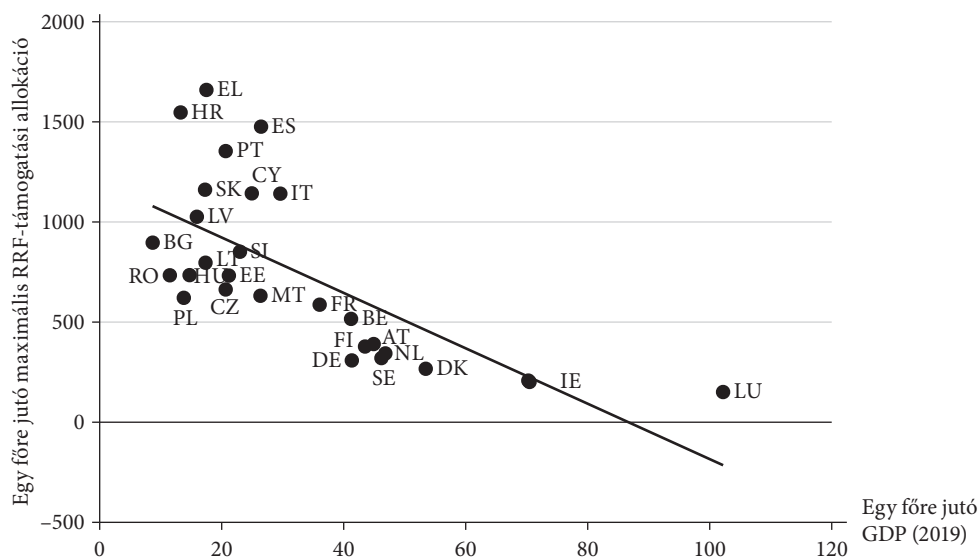
<sup>23</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/coronavirus-pandemic/covid-19-economy/>.

<sup>24</sup> A szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő támogatás (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, *SURE – McDonnell és szerzőtársai* [2021]).

<sup>25</sup> A tagállamok támogatási jogosultságát a 2015–2019. évi munkanélküliség szintjéből, az egy főre jutó GDP inverzéből és a népesség arányából számították ki.

## 9. ábra

Az egy főre jutó maximális RRF-támogatás a GDP függvényében, 2019 (euró)



Ország rövidítések: AT: Ausztria, BE: Belgium, BG: Bulgária, CY: Ciprus, CZ: Cseh Köztársaság, DE: Németország, DK: Dánia, EE: Észtország, EL: Görögország, ES: Spanyolország, FI: Finnország, FR: Franciaország, HR: Horvátország, HU: Magyarország, IE: Írország, IT: Olaszország, LT: Litvánia, LU: Luxemburg, LV: Lettország, MT: Málta, NL: Hollandia, PL: Lengyelország, PT: Portugália, RO: Románia, SE: Svédország, SI: Szlovénia, SK: Szlovákia. Forrás: Afman és szerzőtársai [2021].

Az RRF-támogatás igényléséhez az EU-tagállamoknak nemzeti újjáépítési és rezilienciaépítési tervet kellett kidolgozniuk, amelyekben kezelniük kellett a Tanács úgynevezett országspecifikus ajánlásait, és be kellett mutatniuk, hogyan járulnak majd hozzá az uniós források a növekedési potenciál erősítéséhez, a munkahelyteremtéshez, a tagállam gazdasági, társadalmi és intézményi rezilienciájának erősítéséhez.

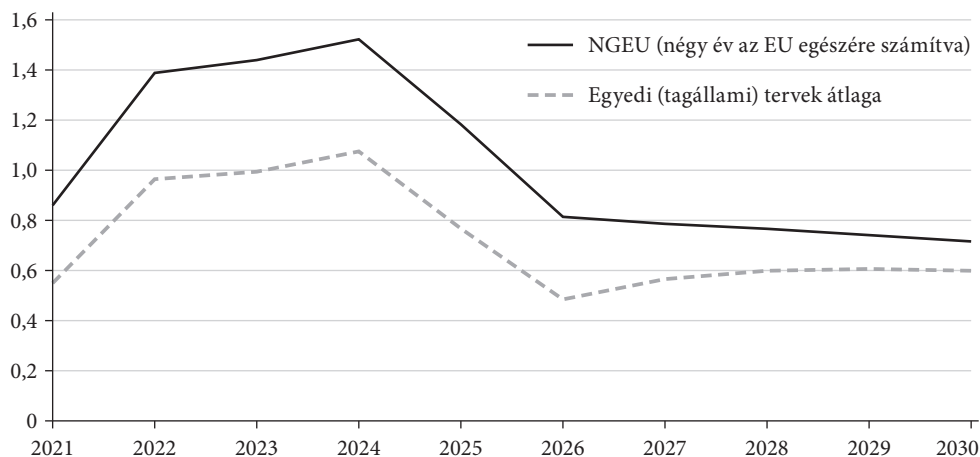
Az NGEU-ból finanszírozott beruházásokat elemző szimulációk jelentős növekedési hatást azonosítanak: a források gyors felhasználása esetén 2024-ben a reál-GDP az EU-ban körülbelül 1,5 százalékkal magasabb szintet érhet el, mint NGEU nélkül. Húszéves távlatban pedig az EU GDP-je 0,5 százalékkal több lehet, mint e beruházások nélkül (10. ábra).<sup>26</sup>

Tervezéséből eredően az NGEU eleve koordinált növekedésre irányul. A várt hatások jelentős része tovagyrűző hatásoknak köszönhető, a közös akció előnyének a jellemzője. A szimultán beruházás növeli e politika hatékonyságát. Mivel minden tagállam növekedik, ez növekedést generál az importban és az exportban

<sup>26</sup> Az eltérő modellezési megközelítések ellenére az eredmények széles párhuzamban vannak az Európai Bizottság korábbi becsléseivel, amelyekben ugyancsak a Quest modellt alkalmazták. Hasonlóképpen az EKB EAGLE modellen alapuló becslése szerint az NGEU az euróövezetben középtávon a reál-GDP 1,5 százalékkal történő növelésére lehet képes. Mindkét modell a produktív közberuházások fontosságát húzta alá a tartós növekedési hatások generálásában (Bańkowski és szerzőtársai [2021]).

## 10. ábra

Az NGEU reál-GDP-re gyakorolt hatása, 2021–2030 (4 éves kiadási profil, százalék)



Forrás: Afman és szerzőtársai [2021].

egyaránt. A modellezés szerint a tovaggyűrűző hatások magyarázhatják az összes növekedési impulzus mintegy egyharmadát. A tagállami tervek egyedi hatásainak egyszerű aggregálása így jelentősen alábecsüli az NGEU teljes makrohatásait (lásd a szaggatott vonalat a 10. ábrán).<sup>27</sup>

Az NGEU támogatja a konvergenciát az EU gazdaságában, ahol a koronavírus-járvány különösen megnövelte a divergencia kockázatát. Adottnak tekintve az allokációs kulcsot, a legerősebb növekedési hatások azokban a gazdaságokban jelentek meg, ahol az egy főre jutó GDP átlag alatti, s amelyeket a válság a legkeményebben érintett. Például négyéves megvalósítást és a termelékenység gyors növekedését feltételezve a várt éves kibocsátási nyereség 2024-ben éri el a csúcst: több mint 4 százalékot Görögországban, 3,8 százalékot Bulgáriában, Horvátországban és Romániában, s körülbelül 3 százalékot Olaszországban és Portugáliában (Afman és szerzőtársai [2021]).

Az országok jelentős hasznot húznak a más tagállamokban megvalósuló, NGEU finanszírozta beruházásokból, főleg kereskedelmi áramlások és árfolyammozgások révén. A tovaggyűrűző hatások központi jelentőségűek azon kis, nyitott gazdaságok (például Írország és Luxemburg) számára, amelyek kisebb támogatásban részesülnek.

A szimulációk (Bańkowski és szerzőtársai [2021], Afman és szerzőtársai [2021], Pfeiffer és szerzőtársai [2021]) aláhúzzák az NGEU szignifikáns hatását és potenciálját Európa gazdaságának felemelésére. A modellezés egyértelműen jelzi: a magas minőségű közberuházások szignifikáns módon növelhetik a potenciális kibocsátást

<sup>27</sup> A szimulációk nem veszik figyelembe a kockázati felár csökkenését, a pozitív bizalmi hatásokat. Előbbiek tovább növelhetik az NGEU növekedési hatását. A modellben megragadott transzmisszió kiegészítő részleteiről lásd Pfeiffer és szerzőtársai [2021].

az implementációs időszakon túl is, hozzájárulva a középtávú kihívások (klímaváltozás, digitalizáció stb.) kezeléséhez.

A potenciális növekedést előmozdító reformok pozitív hatásainak felmérésére azonban más módszerhez kell folyamodnunk: a modellalapú *benchmarking* elemzés szerint a legjobb strukturális indikátorokkal rendelkező tagállamok tekintetében fennálló rés megfelezése a tagállamokban 20 év alatt a GDP 11 százalékos növekedését eredményezné. A nyereség nagyobb lehet a legnagyobb javulási potenciállal rendelkező tagállamok esetében (Varga-in 't Veld [2014]). E lehetőség az úgynevezett reformparadoxon (Halmai [2014] 315–338. o.). Vagyis az NGEU-ból származó általános nyereség a reformok hatékony implementációjától függően – amely iránt a tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési terveikben elkötelezték magukat – még nagyobb lehet, mint az előzőkben jelzett nyereségek.

Az NGEU a kialakult exogén eredetű válsághelyzetre adott hatékony, egyben a közös finanszírozás tekintetében is precedensértékű innovatív szupranacionális válasznak tekinthető. A világválság utáni helyreállítás időszakában kialakult – a háborús sokkal is összefüggő – energiapiaci válságra adott uniós reakciókat (RePowerEU) is jelentős részben az NGEU kereteibe illesztették. Egyidejűleg több javaslat is megfogalmazódott arra, hogy az EU-t érintő új kihívásokat további közös kötvénykibocsátással finanszírozzon, hasonlóan átfogó programokkal kezeljék.

### *Dezintegrációs öngól – a brexit tanulságai*

Az EU-tagság hozzájárult az Egyesült Királyság gazdasági prosperitásához. A brit belépés (1973) után az egy főre jutó GDP megkétszereződött. A növekedés gyorsabb volt, mint az EU-n kívüli angolszász államokban, beleértve az Egyesült Államokat.<sup>28</sup> E jelentős teljesítményt részben a hazai szakpolitikák magyarázhatják.<sup>29</sup> Ám a földrajzi közelség és a világ legnagyobb piacába történő integrálódás ugyancsak kiemelt érdemlő tényezők.

Az európai csatlakozás révén jelentős mértékben növekedett az Egyesült Királyság egy főre jutó GDP-je. Különösképpen a termelékenység javulása volt szembevetendő, amelynek fő oka a megnövekedett termékpiacon volt. A mérséklődő kereskedelmi akadályok csökkentették a hazai vállalatok piaci erejét, amelyek válaszként nagyobb beruházások révén és más módokon növelték termelékenységüket.

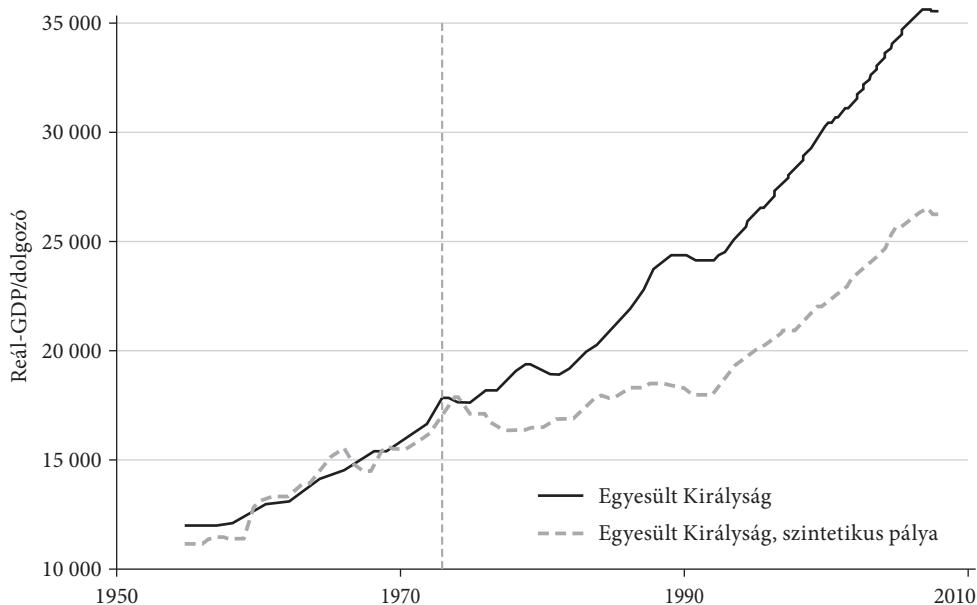
A sokpólusú világban az Egyesült Királyság gazdaságilag erősebb lett EU-tagként. Az Egyesült Királyság globális befolyása és alkuereje más európai gazdaságokkal együttesen erősebbnek bizonyult.

<sup>28</sup> A versenyzői piacokkal rendelkező kisebb országok számára az előnyök még nagyobbak lehetnek. Például az ugyancsak 1973-ban csatlakozott Írország csaknem megnégyszerezte egy főre jutó GDP-jét. (E teljesítmény azonban jelentős részben EU-n kívüli tényezőkkel magyarázható.)

<sup>29</sup> Az euroskeptikusok e növekedési teljesítményt kizárólag a Thatcher-kormányzat 1980-as években folytatott gazdaságpolitikájának tulajdonítják. E gazdaságpolitikái irányt többé-kevésbé az azt követő kormányzatok is fenntartották. Ugyanakkor kiemelt igényel: a Thatcher-kormányzat egyidejűleg a belső piac kiépítésének is egyik fő előmozdítója volt.

## 11. ábra

Az Egyesült Királyság haszna az EU-tagságból – a termelékenység dinamikája, 1950–2010



Megjegyzés: szintetikus, azaz EU-tagság nélküli számított pálya.

Forrás: Campos–Coricelli [2015] 1. ábra.

Az Egyesült Királyság az EU-tagság révén jelentős előnyökre tett szert. Annak fontos összefüggései:

- a kereskedelem előnyös a brit növekedés tekintetében, különösképpen aláhúzandó az ágazaton belüli kereskedelem hatása a teljes tényezőtermelékenység (TFP) növekedésére;
- lényeges a tagság és a külföldi működőtőke közötti kölcsönhatás;
- a pénzügyi szolgáltatások specializációjának előnyei az Egyesült Királyságban nagymértékben a külföldi működőtőkével és a kereskedelemmel fennálló kölcsönhatástól függenek.

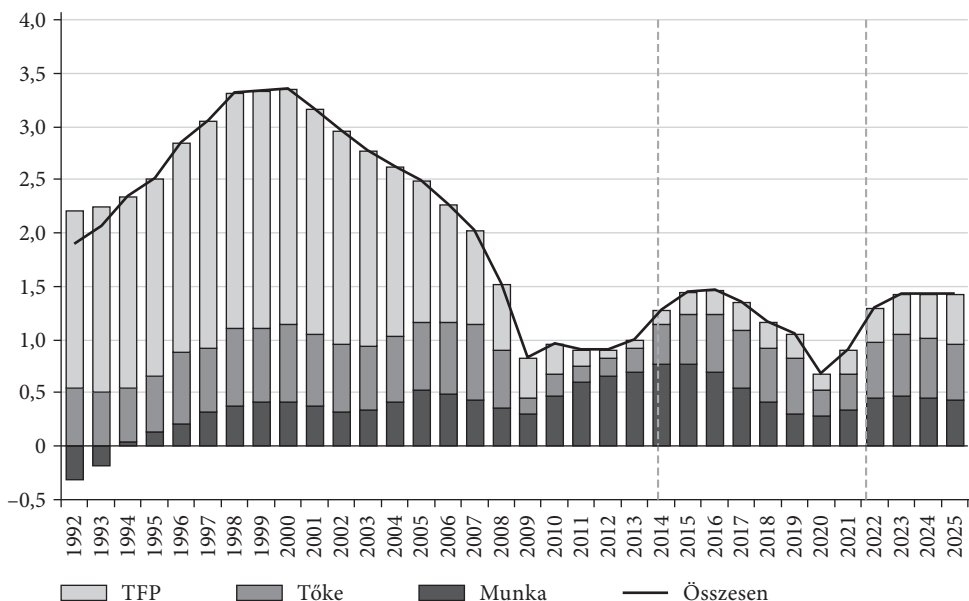
Campos–Coricelli [2015], [2017] szerint az Egyesült Királyságban az egy főre jutó GDP fejlődésében 1973 után pozitív irányú strukturális törés történt, amiben az EU-tagság lényeges szerepet játszott. A brit csatlakozás fő célja egyébként tudvalevőleg a szigetország relatív gazdasági hanyatlásának a megállítása volt (Crafts [2012]). 1950-ben az Egyesült Királyság egy főre jutó GDP-je 45 százalékkal volt magasabb, mint az alapító tagállamok (EU6) átlaga, 1973-ban pedig már alacsonyabb volt azokénál. A strukturális törés óta ez az arány viszonylag stabil.

Campos és szerzőtársai [2014], [2015], [2019] tényellentétes elemzései az EU-tagság hatásait mindvégig pozitív előjelűnek mutatták ki (11. ábra). Az egységes piaci program kezdetéig (1987-ig) e pozitív hatás viszonylag mérsékelt volt. Az Egyesült Királyság versenyképes például a szolgáltatások, a gépkocsi- és a gyógyszergyártás



## 12. ábra

Brit növekedési modell – termelékenységi paradoxon, 1992–2024 (százalék)



Forrás: saját számítás és szerkesztés.

területén, de nem feltétlenül volt az az 1980-as évek közepén. E fejlődésben jelentős szerepe lehetett a brit részről is erőteljesen szorgalmazott belső piac kiépítésének, az abból származó intézményi hajtóerőknek.

A nettó előnyök az egy főre számított kibocsátásban 1992-ben érték el a csúcst, majd egészen 2010-ig nagyjából állandó szinten maradtak. A munka termelékenysége (az egy dolgozóra jutó GDP) 1981 és 2010 között évről évre emelkedett.<sup>30</sup>

Az eredményes kínálatoldali reformok és a gazdasági integráció együttes hatásait a növekedési számvetési elemzés<sup>31</sup> is jelezheti (12. ábra). Egyes recessziós évek kivételével az Egyesült Királyságban 1983 és 2006 között 2,5–3,3 százalék volt az évi potenciális növekedési ütem – magasabb, mint a növekedési aranykor kivételével bármikor. E dinamika döntő tényezője a termelékenység évi 2,2–2,9 százalékos javulása volt.

Ugyanakkor a bemutatott irányzatok a nagy recesszió után megváltoztak. A növekedési számvetési elemzés alapján megállapítható: 2002-től a potenciális kibocsátás dinamikája először fokozatosan, majd 2007-től erőteljesebben mérséklődött. (A válság időszakában négy éven át nem érte el a potenciális GDP 1 százalékát, s utána is csak évi 1,5–1,6 százalékig emelkedett.) A lassulás döntő tényezője a termelékenység kedvezőtlen alakulása volt: annak dinamikája 2009-től egyetlen

<sup>30</sup> Az Egyesült Államok esetében az 1990-es évek közepén a termelékenységi trend felfelé irányuló, az euróövezet esetében pedig lefelé irányuló törése mutatható ki.

<sup>31</sup> A felhasznált adatok forrása az Európai Unió EPC OGWG adatbázisa.

évben sem érte el az egy százalékot, azaz a korábbi ütem egyharmadát. Az előbbiekben a teljes tényezőtermelékenység alacsony dinamikája a döntő tényező. A TFP korábbi években 2 százalékot is meghaladó javulása 0,2–0,5 százalékos mértékre csökkent. Az elmúlt több mint másfél évtizednyi időszakban a potenciális növekedés döntő tényezője a munkamennyiség – jelentős részben a bevándorlásnak köszönhető – növekedése volt.

A munkatermelékenység 2018. évi szintje a válság előtti trend alapján 19,7 százalékkal lenne magasabb (*Crafts–Mills* [2020]).<sup>32</sup> A *termelékenység eme lassulása korábbi időszakokkal összehasonlítva példa nélküli – új „rejtélynek”* nevezhető.

A brit gazdasági növekedés legutóbbi időszakbeli lassú voltának okát nem az aggregált kereslet, hanem a termelékenység növekedésének gyengeségében kell keresnünk.<sup>33</sup> *Oulton* [2018] szerint valójában két brit termelékenységi rejtély (puzzle) létezik: egyrészt a termelékenység növekedésének *de facto* hiánya 2007-től, másrészt a brit termelékenység más fejlett országokhoz képest alacsony szintje.

A kedvező strukturális sajátosságok ellenére stagnáló termelékenység paradoxonának forrása az infrastruktúra minőségében, a képzettségi hiányosságokban, az alacsony innovációs kiadásokban, valamint a regionális egyenlőtlenségekben, a nagyrészt a fővárosra összpontosuló klaszterekben rejlik (*Porter* [2018]).

Az előbbieket súlyos teherként nehezítették a brit gazdaságra és társadalomra. A kedvezőtlen termelékenységi dinamika a reáljövedelmek stagnálásához, illetve az egyenlőtlenségek növekedéséhez vezetett. A termelékenységet javító strukturális reformok rövid távú terhei helyett a brit politikai elit egyes szereplői az EU-tagságot kérdőjelezték meg. A brexithez vezető népszavazás kiírásának célja pártpolitikai haszonszerzés volt; a politikai arénában, a hatalmi dimenzióban zajló kampányban a kilépés gazdasági költségei a főszereplők számára lényegében közömbösek voltak. Az átpolitizálódás eredményeképpen a választók – kis többséggel – a dezintegráció mellett döntöttek.

A teljes dezintegráció költségei – mint a brexit példája meggyőzően bizonyítja – nagy gazdaság esetében is hatalmas terhet jelenthetnek: az érintett nemzetgazdaság – azon belül a mikrogazdasági szereplők – számára is, rövid és hosszú távon egyaránt. Kézenfekvő a következtetés: ha az integráció növekedési bónuszt eredményez, a dezintegráció szükségképpen teher, „damnum” az érintett gazdaság számára.<sup>34</sup> Ugyanakkor a mélyintegrációban, a mélyintegráció fejlett, komplex rendszerében történő részvétel differenciált konfigurációi is lehetségesek. A brexit következtében előálló tartós növekedési veszteség az OECD szerint „brexit-adóval” terheli a brit háztartásokat,<sup>35</sup> amelyet bátran nevezhetünk a populizmus árának.

<sup>32</sup> *Dhingra–Sampson* [2019] szerint az egy munkaóra jutó kibocsátás 24 százalékkal maradt el a pénzügyi válságot megelőző időszak trendjétől. Ennek fontos tényezője volt a beruházások alacsony aránya.

<sup>33</sup> Ebben az értelemben az LSE kutatói „elveszett évtizedről” beszélnek (*Dhingra–Sampson* [2019]).

<sup>34</sup> A dezintegráció terhei kis, nyitott gazdaságok esetében a nagyobb nemzetgazdaságokhoz képest szignifikáns módon magasabbak lennének (*Mayer és szerzőtársai* [2019], in *’t Veld* [2018]).

<sup>35</sup> <https://web-archiv.oecd.org/2016-04-28/399703-oecd-study-finds-britons-will-be-paying-a-heavy-brexit-tax-for-many-years-if-uk-leaves-eu.htm>.

## Új integrációs paradigma felé

A tanulmány végére érvén, a szűkebb elemzési területen túlmenően a szélesebb integrációelméleti konklúziók összefoglalása is indokoltnak tűnik.

A legújabb fejlődési irányok alapján zárt elméleti rendszer körvonalazható, egyben új értelmezési tartomány kínálkozik: megfogalmazható a *mélyintegráció paradigmája*, amelynek keretében az integrációelmélet bizonyos fokú újragondolása is megkísérélhető. Mindez új megvilágításba helyezhet az előző tudásrendben szerkezeti okokból kellő figyelmet nem kapó jelenségeket, összefüggéseket.

Az integráció fejlődése egyre inkább nemzetek feletti döntéseket és tagállami szuverenitástranszfert feltételez. A gazdasági integráció megcélzott szintje a gazdaság oldaláról determinált, ám döntően politikai megfontolások alapján alakul ki. Az európai integráció egyre bővülő és mélyülő szabályai, intézményei (vívmányai) az egyre szorosabb integráció logikáját tükrözik. Az adott időpontban legmélyebb integrációt képviselő vívmányok teljessége a magintegráció. Az attól történő esetleges eltérések nem az integrációs vívmányok, a magintegráció, hanem a differenciált (periféria-) integráció körébe tartoznak. Ha a legmélyebb integrációt kifejező vívmányok még nem részei is az uniós jognak, akkor is részét képezik a közgazdaságtani, illetve szélesebb integrációelméleti értelemben vett magintegrációnak.

Az európai integráció a regionális integráció leginkább előrehaladott, egyedi példája. Annak legfőbb, általánosítható rendszersajátosságait szupranacionális elemi s – velük is összefüggésben – a tagállami szuverenitástranszfer képezi.

Az európai gazdasági integráció már évtizedek óta a mélyintegráció rendszernek minősíthető. E kulcsfogalom az európai magintegráció (az „egyre szorosabb integráció”) folyamatait is magában foglalja. A mélyintegráció a gazdasági integráció vívmányainak teljes, egyre mélyülő rendszere: a magintegrációt – mint centrumot –, illetve az ahhoz belső differenciálás révén kapcsolódó integrációs perifériát foglalja magában. A mélyintegráció kategóriájának az európai integrációelméletben való alkalmazása új megközelítés a nemzetközi szakirodalomban. Ez a fogalmi keret is a nemzetközi gazdaságtani értelmezésre támaszkodik, ám a kereskedelem-politikai értelmezéstől eltérően a mélyintegrációt már az európai magintegrációt átfogó centrális kategóriájaként kezeli.

Mindez az európai integráció egyediségének értelmezéséhez is hozzájárulhat. Ha valamely regionális integráció ambíciója a mély kereskedelmi integráció fokozatát meghaladja, akkor a mélyintegrációnak ma még kizárólag az európai rendszerben érvényesülő egyes sajátosságai más regionális integrációk rendszerében is kiépülhetnek. Az egyediség tehát nem az európai elhelyezkedésből, hanem a mély kereskedelmi integrációnál is mélyebb rendszerből, a mélyintegrációból következik. A mélyintegráció gazdasági alapokon nyugszik, ám politikai akarat nélkül nem lehet reális cél.

A mélyintegráció héjfogalom: mindenkori rendszere a magintegrációt, továbbá egyes EU-tagállamok esetleges differenciált integrációját (belső differenciálás, perifériaintegráció) tartalmazza (lásd lejjebb a 13. ábrát). Funkcionális tartalmának meghatározója a mindenkori magintegráció. A magintegráció az európai integráció kulcsa.

Ahhoz képest állhat fenn – strukturális különbségek és/vagy politikai szempontok alapján – bizonyos eltérés a differenciált integráció rendszerében.

A mélyintegráción belül a differenciálás nem szolgál tartós kívülmaradást. A mélyintegráción belül elhelyezkedő differenciált integráció a rendszer perifériájának jellemzője. Az azon kívüli differenciált (szelektív) integráció a kívülálló államok nem mélyintegráció-jellegű sokrétű kapcsolatait tartalmazza. A „periféria” a magintegráció kontextusára vonatkozik. E mélyintegráció (héjfogalom) rendszerében a magintegráció a centrum, s a magintegrációnál kevésbé integrált terület a periféria.

A differenciált integráció eltérő mechanizmusokat foglal magában, amelyek azonban nem gyengíthetik az egyre szorosabb unió (a mélyülő magintegráció) kiépítését. A differenciált integráció természetesen együtt él a magintegrációval, és éppen e kontextus mutatja meg annak helyét. A differenciált integrációt folyamatosan a magintegrációhoz szükséges viszonyítani, ahhoz képest lehet interpretálni.

A mélyintegráció nem jövőbeli célállapot, hanem a fejlett integráció működő és a jövőben is folyamatosan bővülő rendszere. Ha viszont a mélyintegráció adott szintje nem fenntartható, a rendszer átalakulása szükségszerű. Az egyensúlytalanságok, az ellentmondások meghaladása további mélyüléshez vezethet. Az európai integráció eddigi útja az egyre mélyebb integráció kiépülésének irányában haladt és halad. Azaz a mélyintegráció tovább mélyül.

A fentiek átfogó, az európai integráció rendszerezésére és elemzésére módot kínáló fogalmi keretbe illeszkednek. A mélyintegráció paradigmáját – egyben az egész tanulmányon végigvonuló elemzéseket – a 13. ábra foglalja össze.

Az ábra vízszintes tengelye szabályozási-intézményi dimenziót fejez ki: a *mélység* fokát mutatja. A tengelyen jobbra elmozdulva az integráció egyre mélyebb. A függőleges tengely elsősorban reálgazdasági és pénzügyi tartalmat fejez ki, és a vizsgált rendszer (viszonylagos) homogenitását tükrözi. (Ugyanakkor a szabályozási konvergencia, a részben vagy egészben szupranacionális szabályozási-intézményi konstrukciók is az érintett rendszer homogenitását növelik.) A nominális, a reál-, a strukturális, a ciklikus és a szociális *konvergencia*, továbbá a válaszadás, a reakció, a sokkokkal szembeni ellenállás képessége, a *reziliencia* képezik a homogenitás<sup>36</sup> meghatározó elemeit. E jellemzők erősödése az ábrán a függőleges tengelyen felfelé történő elmozdulásként jelenik meg. E két fő változó, azaz a mélység és a homogenitás a 13. ábrán együtt jelzi az integráció fokát. Az integrációs egyenesen jobbra felfelé történő mozgás az integráció előrehaladását, mélyülését jelzi.<sup>37</sup>

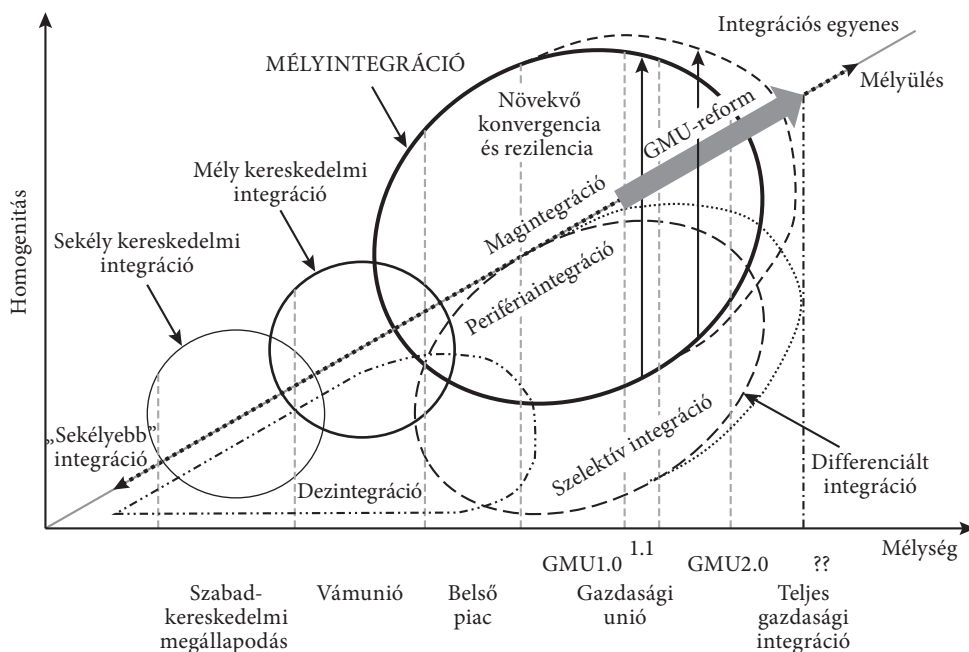
Az ábra világosan mutatja: a mélyintegráció rendszerének meghatározó eleme (centruma) az „egyre szorosabb” magintegráció. Annak további mélyülése a rendszer természetes dinamikája. A mélyintegrációban a magintegráció mint centrális rendszer mellett a periférián – egyes tagállamok esetében – differenciált integráció (belső differenciálás, perifériaintegráció) is lehetséges. A differenciált integráció mélyintegráción kívüli területe a szelektív integráció (külső differenciálás). A mélyintegráció és

<sup>36</sup> E viszonylagos homogenitás kézenfekvő példája az optimális valutaövezet kritériumainak teljesítése.

<sup>37</sup> A 13. ábra stilizált összefüggéseket mutat be. Az elmozdulás az egyes irányokban nem feltétlenül lineáris. Az ábrázolt területek nemcsak a már elért szinteket, hanem jövőbeli lehetőségeket is jelölnek. A bemutatott összefüggések kvalitatív elemzés alapján is vizsgálhatók.

13. ábra

Mélyintegráció-paradigma – elemzési keretrendszer



Forrás: saját szerkesztés.

a differenciált integráció együttesen az európai integráció szélesebb rendszerét képezik. A mély kereskedelmi integráció a „sekély” integrációt tartalmazó megállapodások és a mélyintegráció között helyezkedik el.<sup>38</sup>

Az ábra vízszintes tengelyén az integráció lépcsőfokai szerepelnek. A különféle regionális kereskedelmi megállapodások a „sekély” és a mély kereskedelmi integráció különböző szintjeit tartalmazzák. A vámunió a mély kereskedelmi integráció és a mélyintegráció körébe is tarthat. A belső piac és a gazdasági unió már – részben vagy egészben – működő integrációs lépcsőfokok, amelyek egyaránt a mélyintegráció rendszerébe tartoznak, ám mélységük – további reformok esetén – a vízszintes tengelyen tovább nőhet. E két legutóbbi lépcsőfok esetében különösen nagy jelentőségű az ábra függőleges tengelyén ábrázolt homogenitás (konvergencia, reziliencia) alakulása. Ugyanakkor a „teljes gazdasági integráció” kiépítésének eddig még a célját sem tűzték ki.

Az ábra a GMU2.0 megteremtését célzó reformot is ábrázolja.<sup>39</sup> A válságkezelés és a megkezdődött rendszerszintű reformok révén lényeges változásokon keresztülmenő

<sup>38</sup> A mélyintegráció, a szelektív integráció és a mély kereskedelmi integráció együttesen a szélesebb értelemben vett mély integráció – az ábrán külön nem jelölt – átfogó kategória részei lehetnek.

<sup>39</sup> Természetesen jelenleg a reform körvonalai is csak bizonytalan módon határozhatók meg. Ám a mélyintegráció rendszerének felhalmozódott problémái, továbbá a rendszer fejlődésének logikája szükségszerű módon reformot, mégpedig további mélyülést eredményező reformot igényelnek. A GMU-reform iránya az elemzés alapján egyértelműen meghatározható.

GMU1.0 újabb szakasza a GMU1.1. A GMU1.0 nem azonos a gazdasági unió teljes rendszerével. A vízszintes tengelyen a gazdasági unió újabb konfigurációja is elhelyezhető. A kiépítendő GMU2.0 (magintegráció) a gazdasági unió – GMU1.0-nál – teljesebb formája, amely akár a „teljes gazdasági integráció” bizonyos sajátosságait is tartalmazhatja. (Lásd a GMU2.0 vízszintes kiterjedését.) A reform feltétele és tényezője a növekvő konvergencia és reziliencia mind a GMU1.1, mind a GMU2.0 keretében (lásd a felfelé mutató nyilakat). A GMU2.0 irányában történő szabályozási-intézményi és reálgazdasági előrehaladás egyrészt a mélyintegráció rendszerének jelenlegi, potenciális kereteit töltheti ki, másrészt további mélyülést tehet lehetővé (lásd az ábrán a vastag nyilat). Ez utóbbit a rendszer kereteinek szaggatott vonallal jelzett bővülése mutatja. (Lásd egyrészt jobbra a mélység, másrészt felfelé a homogenitás egyidejű növekedését.) A GMU2.0 ábrázolt elhelyezkedése az eddig megfogalmazódott leginkább mély reform lehetőségét jelzi, amely túlmegy a gazdasági unió keretein. Ugyanakkor, minthogy az integráció végpontja nem ismert, az ábra – a GMU2.0-n túl – további mélyülés lehetőségét is tartalmazza. A magintegráció jobbra és felfelé történő elmozdulása hasonló mozgást eredményezhet a differenciált integráció rendszerében, különösen a mélyintegráció rendszerén belül (a perifériaintegrációban), ahol a differenciálás lehetőségeinek esetleges módosulásán túl az erősödő konvergencia és reziliencia is megkerülhetetlen.

Az ábrán a dezintegráció esetleges változatai is ábrázolhatók. A differenciált dezintegráció a mélység csökkenését jelentheti: a magintegrációból akár a periféria- vagy a szelektív, akár a mély kereskedelmi integrációból alacsonyabb fokok irányában. A szó szoros értelmében vett teljes dezintegráció a dezintegrációként jelölt terület bal szélén következik be. Valójában azonban már a mélyintegráció rendszerének elhagyása is dezintegráció: akkor is, ha a folyamat révén az érintett ország például a szelektív integráció vagy a mély kereskedelmi integráció szakaszába kerül.

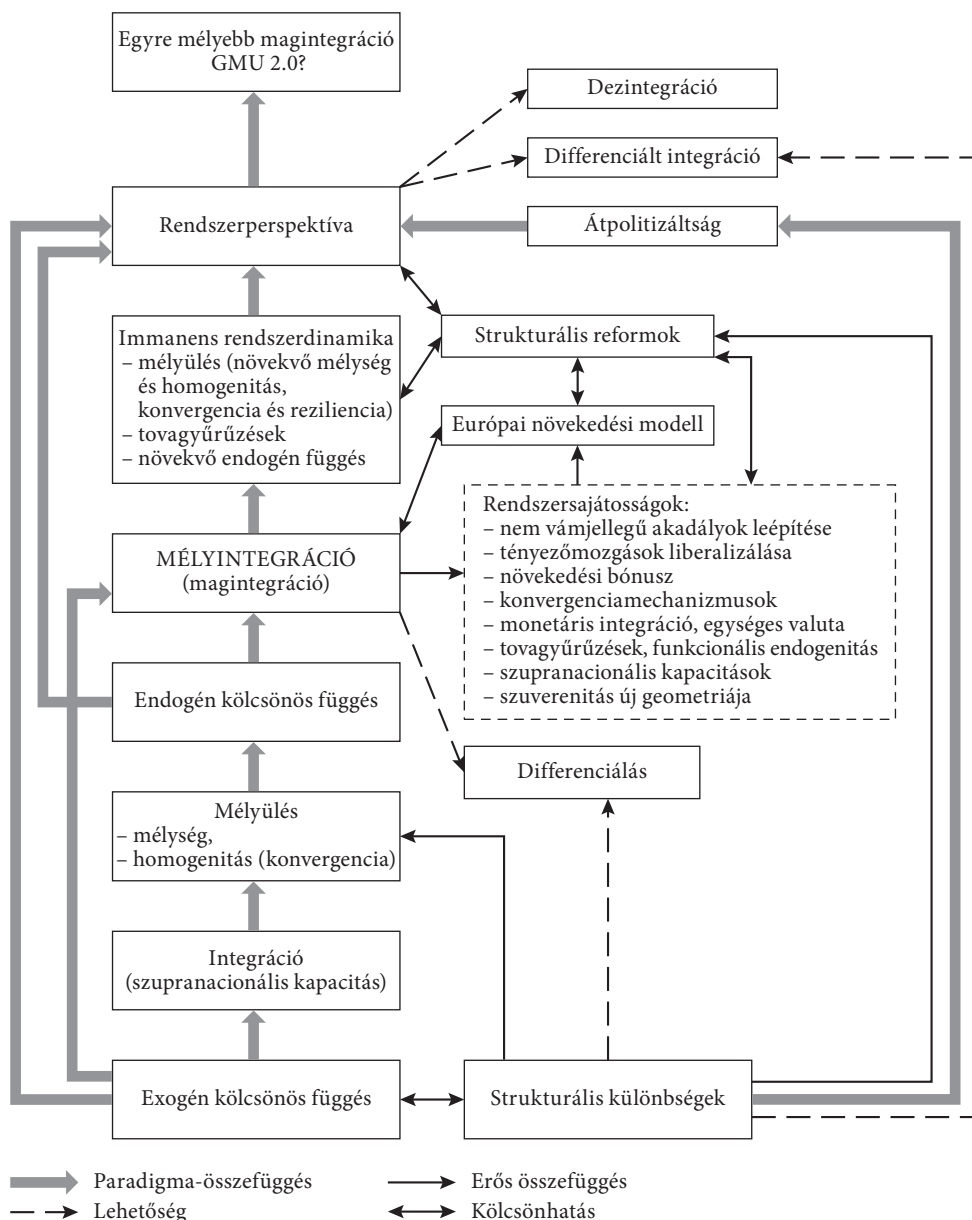
Alapvető integrációelméleti követelmény a mélyintegráció fő jellemzőinek azonosítása és rendszerezése. A mély gazdasági integráció alapja a globális és regionális integráció hatásmechanizmusai által egyre mélyebben összekapcsolt nemzetgazdaságok, illetve piaci szereplők egyre erősebb kölcsönös függése. Az exogén kölcsönös függőségek a mélyintegráció folyamatában lényeges, egyre erősödő endogén kölcsönös függőségekkel bővülnek.

A mélyintegráció fő hatásmechanizmusát a 14. ábra foglalja össze. A mély integráció egyes sajátosságai a hagyományos tartalmat meghaladó regionális kereskedelmi megállapodásokban is megtalálhatók (részleges mély integráció). Ugyanakkor annak fejlett, komplex rendszere, a mélyintegráció a 14. ábra valamennyi elemét többé-kevésbé tartalmazza. A mélyintegráció definitív elemei az európai integráció fejlődését tükrözik.

A folyamat kiindulópontja az exogén kölcsönös függés, amely integrációt, szupranacionális kapacitások kiépítését eredményezi. Az integráció rendszerében előrehalad a mélyülés. Egyidejűleg nő a rendszer mélysége és – a konvergencia eredményeképpen – homogenitása. Az integrált rendszer egyes elemei között endogén kölcsönös függés alakul ki és erősödik fel. Mindezek a folyamatok és mechanizmusok – az egyre erősödő exogén, majd endogén kölcsönös függés, mélyülés – vezetnek el a mélyintegráció

## 14. ábra

## Mélyintegráció-paradigma – fő hatásmechanizmus



Forrás: saját szerkesztés.

rendszerének kiépüléséhez. Abban a magintegráció a meghatározó, de lehetséges differenciálás is. A mélyintegráció alapjellezőin nyugszik – egyebek mellett – az európai növekedési modell. Mindezek változásai és esetleges belső ellentmondásai – jelentős részben tagállami keretek között megvalósítandó – strukturális reformok szükségességét

teremtik meg. A mélyintegráció fejlődő rendszerének, az európai és tagállami reformokkal is összekapcsolódó immanens rendszerdinamikának alapvető tényezői a további mélyülés (növekvő mélység és homogenitás, konvergencia és reziliencia), a tovagyűrűzések és a növekvő kölcsönös endogén függés. A mélyintegráció rendszerperspektívái az előbbiek alapján alakulnak, ütközve az esetleges – szakpolitikai területek vagy tagállamok szerint eltérő – átpolitizáltsággal. E hatások eredményeképpen a fő fejlődési irány az egyre mélyülő („egyre szorosabb”) magintegráció. Az átpolitizáltság hatására azonban az integráció differenciált konfigurációi (periféria- vagy szelektív integráció) alakulhatnak ki, sőt – végletes esetben – a dezintegráció sem elképzelhetetlen. (A differenciált dezintegráció a két utóbb jelzett változat között helyezkedik el.)

A mélyintegráció rendszere szükségképpen egyre mélyülő, egyre szorosabb integráció. A kapcsolatok esetleges lazítása jelentős költségekkel jár. A teljes dezintegráció költségei pedig lényegében vállalhatatlan mértékűek. A dezintegrációból származó veszteségek a kis, nyitott gazdaságok esetében szignifikáns módon magasabbak a nagyobb nemzetgazdaságokhoz képest. (Miképpen megfordítva: az integrációból származó előnyök is éppen a kis, nyitott gazdaságokban a legnagyobbak.)

A mélyintegráció az eddigi történelmi tapasztalat szerint utat tör, megtalálja a meghatározó szereplők számára egyaránt elfogadható megoldásokat. E folyamatok közép-pontjában (a magintegrációban), illetve hozzá szorosan kapcsolódva nagy fejlődési lehetőségek nyílnak meg. A perifériára sodródás pedig a leszakadást valószínűsíti.

Mindezek végiggondolása egyúttal lehetőséget és fontos adalékokat nyújthat a gazdasági integráció elméletének újrafogalmazásához.

A napi kutatási gyakorlatot meghatározó tudásrend a fejlődés bizonyos pontján továbbgondolást igényel. A hagyományos integrációelméletben a dezintegráció, de a differenciált integráció is rendszerszintű magyarázatot igénylő anomália, amelyek jól magyarázhatók a mélyintegráció paradigmájának keretében.

*Az új paradigma kulcsa az egyre mélyebb magintegráció.* A mélyintegráció rendszerében a magintegráció a meghatározó tényező, a rendszer dinamikájának hordozója. A mélyintegrációban a magintegráció számít.

### *Hivatkozások*

- AFMAN, E.–ENGELS, S.–LANGEDIJK, S.–PFEIFFER, P.–IN ’T VELD, J. [2021]: An overview of the economics of the Recovery and Resilience Facility. Quarterly Report on the Euro Area, (QREA), Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission, Vol. 20. No. 3. 7–16. o.
- AGHION, PH.–BERGEAUD, A.–LEQUIEN, M.–MELITZ, M. [2018]: The Impact of Exports on Innovation: Theory and Evidence. Banque de France Working Papers, No. 678. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3171084>.
- AICHELE, R.–FELBERMAYR, G. [2015]: Costs and Benefits of a United Kingdom Exit from the European Union. Bertelsmann Stiftung, [http://aei.pitt.edu/74082/1/Costs\\_and\\_benefits.pdf](http://aei.pitt.edu/74082/1/Costs_and_benefits.pdf).
- AKCIGIT, U.–ATES, S.–IMPULLITTI, G. [2018]: Innovation and Trade Policy in a Globalizing World”. NBER Working Paper, No. 24543. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w24543/w24543.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24543/w24543.pdf).



- ALBORNOZ, F.–CALVO PARDO, H. F.–CORCOS, G.–ORNELAS, E. [2012]: Sequential exporting. *Journal of International Economics*, Vol. 88. No. 1. 17–31. o. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2012.02.007>.
- ALESINA, A.–ARDAGNA, S.–GALASSO, V. [2008]: The Euro and Structural Reforms. NBER Working Paper, No. 14479. <https://doi.org/10.3386/w14479>.
- AUER, R.–FISCHER, A. M. [2008]: The Effect of Trade with Low-Income Countries on U.S. Industry. CEPR Discussion Paper Series, No. 6819. <https://www.dallasfed.org/-/media/documents/institute/wpapers/2008/0014.pdf>.
- AW, B. Y.–ROBERTS, M. J.–YI XU, D. [2011]: R&D Investment, Exporting, and Productivity Dynamics. *American Economic Review*, Vol. 101. No. 4. 1312–1344. o. <https://doi.org/10.1257/aer.101.4.1312>.
- BADINGER, H. [2005]: Growth Effects of Economic Integration: Evidence from the EU Member States. *Review of World Economics*, Vol. 141. No. 1. 50–78. o. <https://doi.org/10.1007/s10290-005-0015-y>.
- BADINGER, H. [2008]: Technology- and investment-led growth effects of economic integration: a panel cointegration analysis for the EU-15 (1960–2000). *Applied Economics Letters*, Vol. 15. No. 7. 557–561. o. <https://doi.org/10.1080/13504850600711669>.
- BADINGER, H.–BREUSS, F. [2011]: The Quantitative Effects of European Post-war Economic integration. Megjelent: *Jovanovic, M. N.* (szerk.): *International Handbuch of Economics of Integration*. Palgrave, Vol. III. 285–315. o. <https://doi.org/10.4337/9781849806152.00028>.
- BALASSA BÉLA [1961]: *The Theory of Economic Integration*. Allen and Unwin, London, <https://www.researchgate.net/publication/299506022>.
- BALDWIN, R. E.–SEGHEZZA, E. [2008]: Testing for Trade-Induced Investment-Led Growth. *International Economics*, Vol. 61. No. 2–3. 507–537. o. [https://www.iei1946.it/RePEc/ccg/SEGHEZZA\\_BALDWIN%20507\\_537.pdf](https://www.iei1946.it/RePEc/ccg/SEGHEZZA_BALDWIN%20507_537.pdf).
- BAŃKOWSKI, K.–FERDINANDUSSE, M.–HAUPTMEIER, S.–JACQUINOT, P.–VALENTA, V. [2021]: The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area. ECB Occasional Paper, No. 255. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3797126>.
- BÉNASSY-QUÉRÉ, A.–BRUNNERMEIER, K. M.–ENDERLEIN, H.–FARHI, E.–FRATZSCHER, M.–FUEST, C.–GOURINCHAS, P.-O.–MARTIN, P.–PISANI-FERRY, J.–REY, H.–SCHNABEL, I.–VÉRON, N.–WEDER DI MAURO, B.–ZETTELMEYER, J. [2019]: Euro area architecture: What reforms are still needed, and why. *Vox EU–CERP*, május 9. <https://cepr.org/voxeu/columns/euro-area-architecture-what-reforms-are-still-needed-and-why>.
- BENCZES ISTVÁN [2019]: Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban. A pénzügyi és gazdasági integráció forгатókönyvei. Akadémiai Kiadó, Budapest, <https://doi.org/10.1556/9789634543480>.
- BERNARD, A. B.–JENSEN, B.–BRADFORD, J.–SCHOTT, P. K. [2006]: Trade Costs, Firms and Productivity. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 53. 917–937. o. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2006.05.001>.
- BERNARD, A. B.–JENSEN, J. B.–REDDING, S. J.–SCHOTT, P. K. [2012]: The Empirics of Firm Heterogeneity and International Trade. *Annual Review of Economics*, Vol. 4. 283–313. o. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080511-110928>.
- 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. 147–209. o. <https://doi.org/10.1353/eca.2003.0001>.
- BLOOM, N.–DRACA, M.–VAN REENEN, J. [2011]: Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and Productivity. NBER Working Papers, No. 16717. <https://doi.org/10.3386/w16717>.

- BLOOM, N.–DRACA, M.–VAN REENEN, J. [2016]: Trade Induced Technical Change: The Impact of Chinese Imports on Innovation, Diffusion and Productivity. *Review of Economic Studies*, Vol. 83. No. 1. 87–117. o. <https://www.jstor.org/stable/43868458>.
- BREUSS, F. [2018]: Years single market: Wich trade and growth effects? WIFO Working Papers, No. 572. <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61506>.
- BUSCH, B.–MATTHES, J. [2016]: Brexit – The Economic Impact. A Meta-Analyses. IW-Report, No. 10/2016. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/157171/1/IW-Report-2016-10.pdf>.
- BUSTOS, P. [2011]: Trade Liberalization, Exports, and Technology Upgrading. Evidence on the Impact of MERCOSUR on Argentinian Firms. *American Economic Review*, Vol. 101. No. 1. 304–340. o. <https://doi.org/10.1257/aer.101.1.304>.
- BUTI, M.–TURRINI, A. [2015]: Three waves of convergence. Can Eurozone countries start growing together again? *Vox EU–CERP*, április 17. <http://voxeu.org/article/types-ez-convergence-nominal-real-and-structural>.
- CALIENDO, L.–OPROMOLLA, L.–PARRO, F.–SFORZA, A. [2017]: Goods and Factor Market Integration: A Quantitative Assessment of the EU Enlargement. NBER Working Paper, No. 23695. <https://doi.org/10.3386/w23695>.
- CAMPOS, N.–CORICELLI, F. [2015]: Some unpleasant Brexit econometrics. *Vox EU–CERP*, december 11. <http://voxeu.org/article/some-unpleasant-brexit-econometrics>.
- CAMPOS, N.–CORICELLI, F. [2017]: EU Membership, Mrs Thatcher’s Reforms and Britain’s Relative Economic Decline. *Comparative Economic Studies*, Vol. 59. No. 2. 169–193. o. <https://doi.org/10.1057/s41294-017-0023-7>.
- CAMPOS, N.–CORICELLI, F.–MORETTI, L. [2014]: Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method, IZA Discussion Paper, No. 8162. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2432446>.
- CAMPOS, N. F.–CORICELLI, F.–MORETTI, L. [2019]: Institutional integration and economic growth in Europe. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 103. 88–104. o. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2018.08.001>.
- CHEN, N.–IMBS, J.–SCOTT, A. [2009]: The dynamics of trade and competition. *Journal of International Economics*, Vol. 77. No. 1. 50–62. o. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2008.10.003>.
- CHEN, R.–MILESI-FERRETTI, G. M.–TRESSEL, T. [2012]: External Imbalances in the Euro Area. IMF Working Paper, No. 12/236. <https://doi.org/10.5089/9781475524673.001>.
- COE, D. T.–HELPMAN, E. [1995]: International R & D Spillovers. *European Economic Review*, Vol. 39. 859–887. o. [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(94\)00100-e](https://doi.org/10.1016/0014-2921(94)00100-e).
- COSTINOT, A.–RODRIGUEZ-C., A. [2013]: Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization. CEPR Discussion Paper, 9398. <https://doi.org/10.3386/w18896>.
- COSTINOT, A.–RODRIGUEZ-CLARE, A. [2014]: Trade Theory with Numbers: Quantifying the Consequences of Globalization. Megjelent: *Gopinath, G.–Helpman, E.–Rogoff, K.* (szerk.): *Handbook of International Economics*. Elsevier, Vol. 4. [https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/CRC\\_Handbook.pdf](https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/CRC_Handbook.pdf).
- CRAFTS, N. [2012]: British Relative Economic Decline Revisited: the Role of Competition. *Explorations in Economic History*, Vol. 49. 17–29. o. <https://doi.org/10.1016/j.eeh.2011.06.004>.
- CRAFTS, N.–MILLS, C. T. [2020]: Is the UK Productivity Slowdown Unprecedented? *National Institute Economic Review*, Vol. 251. R47–R53. o. <https://doi.org/10.1017/nie.2020.6>.
- CRESPO-CUAERESMA, J.–DIMITZ, M. A.–RITZBERGER-GRÜNWARD, D. [2007]: Growth effects of European integration: implications for EU enlargement. Megjelent: *Paganetto, L.* (szerk.):

- The Political Economy of the European Constitution. Ashgate Publishing, Farnham, UK, 75–89. o. <https://doi.org/10.4324/9781351145763-5>.
- COUTINHO, L.–TURRINI, A. [2020]: Real Convergence Across the Euro Area. *Intereconomics*, Vol. 55. 301–311. o. <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0920-2>.
- CSABA LÁSZLÓ [2014]: *Európai közgazdaságtan*. Akadémiai, Budapest, <https://doi.org/10.1556/9789630597890>.
- 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. o. <https://doi.org/10.1080/07036337.2010.546849>.
- DHINGRA, S.–SAMPSON, T. [2019]: *Brexit Economics*. LSE CEP Paper, EA048. <https://cep.lse.ac.uk/pubs/download/ea048.pdf>.
- DRAGHI, M. [2012]: Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London. European Central Bank, július 26. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.
- DUVAL, R.–ELMESKOV, J. [2006]: The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets. European Central Bank Working Paper Series, No. 596. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp596.pdf>.
- EB [2013]: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A valódi, szoros gazdasági és monetáris unió felé. A Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz bevezetése. COM/2013/0165 final. Európai Bizottság, Brüsszel, március 20. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0165>.
- EB [2017a]: Fehér Könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek. Európai Bizottság, Brüsszel, március 1. [https://eur-lex.europa.eu/content/news/white\\_paper.html?locale=hu](https://eur-lex.europa.eu/content/news/white_paper.html?locale=hu).
- EB [2017b]: Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről. Európai Bizottság, Brüsszel, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52017DC0358>.
- EB [2017c]: A Bizottság közleménye. Az Európai Gazdasági és Monetáris Unió kiteljesítése felé vezető további lépések ütemterve. COM(2017) 821 final. Európai Bizottság, Brüsszel, december 6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52017DC0821>.
- EC [2012]: A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debat, Communication from the Commission, COM(2012) 777 final/2 Corrigendum. Annule et remplace le document COM(2012) 777 final du 28.11.2012. European Commission, Brüsszel, november 30. [https://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf).
- EC [2017]: Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union. COM(2017) 291. European Commission, Brüsszel, [https://commission.europa.eu/document/download/e5e89384-c62f-4894-b4b8-83b5fd54cf40\\_en?filename=reflection-paper-emu\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e5e89384-c62f-4894-b4b8-83b5fd54cf40_en?filename=reflection-paper-emu_en.pdf).
- EGGERTSON, G.–FERRERO, A.–RAFFO, A. [2014]: Can structural reforms help Europe? *Journal of Monetary Economics*, Vol. 61. No. 1. 2–22. o. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2013.11.006>.
- FEENSTRA, R. C. [2014]: Restoring the Product Variety and Pro-Competitiveness Gains from Trade with Heterogeneous Firms and Bounded Productivity. NBER Working Paper, No. 19833. Cambridge, MA, [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w19833/w19833.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w19833/w19833.pdf).
- FEENSTRA, R. C.–WEINSTEIN, D. E. [2010]: Globalization, Markups, and the U.S. Price Level. NBER Working Paper, No. 15749. Cambridge, MA, [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w15749/revisions/w15749.rev1.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15749/revisions/w15749.rev1.pdf).

- FEENSTRA, R. C.–WEINSTEIN, D. E. [2017]: Globalization, Competition, and U.S. Welfare. *Journal of Political Economy*, Vol. 125. No. 4. 1041–1074. o. <https://doi.org/10.1086/692695>.
- FELBERMAYR, G.–IMPULLITTI, G.–PRAT, J. [2018]: Firm Dynamics and Residual Inequality in Open Economies. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16. No. 5. 1476–1539. o. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvx049>.
- FELBERMAYR, G.–GRÖSCHL, J.–HEILAND, I. [2018]: Undoing Europe in a new quantitative trade model. Ifo Working Papers, No. 250. <https://www.ifo.de/DocDL/wp-2018-250-felbermayr-et-al-tarde-model.pdf>.
- FRANKEL, J.–ROSE, A. [1998]: The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. *The Economic Journal*, Vol. 108. 1009–1025. o. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00327>.
- GIOVANNI, J.–LEVCHENKO, A.–ORTEGA, F. [2012]: A Global View of Cross-Border Migration. CReAM Discussion Paper Series, No. 18/12. [https://www.cream-migration.org/publ\\_uploads/CDP\\_18\\_12.pdf](https://www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_18_12.pdf).
- GONAND, F. [2016]: Assessing the impact of a Brexit on UK industry and GDP using the academic literature. *Union des Industries et Métiers de la Métallurgie*, [https://ceemet.org/wp-content/uploads/2023/12/ceemet\\_assessing\\_the\\_impact\\_of\\_brexit\\_on\\_uk\\_industry\\_and\\_gdp.pdf](https://ceemet.org/wp-content/uploads/2023/12/ceemet_assessing_the_impact_of_brexit_on_uk_industry_and_gdp.pdf).
- GROSSMAN, G.–HELPMAN, E. [1991]: *Innovation and Growth in the World Economy*. MIT Press, Cambridge, MA–London.
- GROSSMAN, G.–HELPMAN, E. [1994a]: Endogenous Innovation in the Theory of Growth. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8. No. 1. 23–44. o. <https://doi.org/10.1257/jep.8.1.23>.
- GROSSMAN, G.–HELPMAN, E. [1994b]: Technology and Trade. NBER Working Papers, No. 4926. [https://www.researchgate.net/publication/228267676\\_Technology\\_and\\_Trade](https://www.researchgate.net/publication/228267676_Technology_and_Trade).
- GYÖRFFY DÓRA [2019]: Az európai pénzügyi válság tapasztalatai, tanulságai és öröksége. Megjelent: *Kovács Lajos Péter* (szerk.): *Közel Európa távol. Éghajlat*, Budapest, 263–285. o.
- HALMAI PÉTER [2014]: Krízis és növekedés az Európai Unióban. Európai modell, strukturális reformok. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- HALMAI PÉTER [2020a]: A dezintegráció gazdaságtana. A brexit esete. *Közgazdasági Szemle*, 67. évf. 9 sz. 837–877. o. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2020.9.837>.
- HALMAI PÉTER [2020b]: GMU 2.0: felelősség versus szolidaritás? *Külgazdaság*, 64. évf. 9–10. sz. 3–34. o. <https://doi.org/10.47630/KULG.2020.64.9-10.3>.
- HALMAI PÉTER [2020c]: Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája. Akadémiai, Budapest, <https://doi.org/10.1556/9789634545569>.
- HALMAI PÉTER [2020d]: A populizmus ára: a Brexit-adó. *Magyar Tudomány*, 181. évf. 12. sz. 1621–1635. o. <https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.12.6>.
- 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. o. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>.
- IMPULLITTI, G.–LICANDRO, O. [2018]: Trade, Firm Selection, and Innovation: the Competition Channel. *Economic Journal*, Vol. 128. No. 608. 189–229. o. <https://doi.org/10.1111/eoj.12466>.
- IN 'T VELD, J. [2019]: Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel. *European Economy Discussion Paper*, No. 094. European Commission, DG. Economic and Financial Affairs, Brüsszel. [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-economic-effects-single-market-structural-macromodel\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-economic-effects-single-market-structural-macromodel_en).

- KELLER, W. [1999]: How Trade Patterns and Technology Flows Affect Productivity Growth. NBER Working Papers, No. 6990. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w6990/w6990.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w6990/w6990.pdf).
- KELLER, W. [2002]: Trade and the Transmission of Technology. *Journal of Economic Growth*, Vol. 7. No. 1. 5–24. o. <https://doi.org/10.1023/A:1013461025733>.
- KÖNIG, J.–OH, R. [2012]: Homogeneous groups within a heterogeneous community: Evidence from an index measuring European economic integration. Center for European Governance and Economic Development (cege), Discussion Papers, Research, No. 138. Department of Economics, Georg-August Universität, Göttingen, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/70216/1/720855616.pdf>.
- KUTASI GÁBOR [2017]: Külső egyensúlytalanság az euróövezetben. Megoldás-e a többszintű kormányzás? *Magyar Tudomány*, 1. sz. 18–23. o.
- LAWRENCE, R. Z. [1996]: Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration. Brookings Institution Press, <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:2432/ebrary9280810839.pdf>.
- LEFKOFRIDI, Z.–SCHMITTER, P. C. [2015]: Transcending or Descending? European Integration in Time of Crisis'. *European Political Science Review*, Vol. 7. No. 1. 3–22. o. <https://doi.org/10.1017/S1755773914000046>.
- LEUFFEN, D.–RITTBERGER, B.–SCHIMMELFENNIG, F. [2013]: Differentiated Integration. Explaining variation in the European Union. Palgrave, Basingstoke, [https://www.researchgate.net/publication/261703241\\_Differentiated\\_Integration\\_Explaining\\_Variation\\_in\\_the\\_European\\_Union](https://www.researchgate.net/publication/261703241_Differentiated_Integration_Explaining_Variation_in_the_European_Union).
- LOECKER, J. [2013]: Detecting Learning by Exporting. *American Economic Journal: Microeconomics*, Vol. 5. No. 3. 1–21. o. <https://doi.org/10.1257/mic.5.3.1>.
- MAYER, T.–VICARD, V.–ZIGNAGO, S. [2019]: The Cost of Non-Europe, Revisited. *Economic Policy*, Vol. 34. No. 98. 145–199. o. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiz002>.
- MCDONNELL, C.–BOUSSARD, J.–JUSTO, I.–MOHL, P.–MOURRE, G.–STOVICEK, K. [2021]: The SURE instrument – key features and first assessment. Quarterly Report on the Euro Area, Vol. 20. No. 2. 41–49. o. [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-07/ip155\\_en\\_chapter\\_iv.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-07/ip155_en_chapter_iv.pdf).
- MONNET, J. [1978]: *Memoirs*. William Collins, London.
- MORAVCSIK, A. [1993]: Preferences and Power in the European Community. A Liberal Inter-governmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31. No. 4. 473–524. o. <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. Cornell University Press, Ithaca, NY, <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/review.pdf>.
- OULTON, N. [2018]: The UK (and Western) productivity puzzle: is a macro not a micro phenomenon. NIESR blog. [https://scholar.harvard.edu/files/jorgenson/files/pl05b\\_oulton.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/jorgenson/files/pl05b_oulton.pdf).
- PALÁNKAI TIBOR–BENCZES ISTVÁN–KENGYEL ÁKOS–KUTASI GÁBOR–NAGY SÁNDOR GYULA [2011]: A globális és regionális integráció gazdaságtana. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- PERLA, J.–TONETTI, C.–WAUGH, M. [2015]: Equilibrium Technology Diffusion, Trade, and Growth. *American Economic Review*, Vol. 111. No. 1. 73–128. o. <https://doi.org/10.1257/aer.20151645>.
- PFEIFFER P.–VARGA, J.–IN 'T VELD, J. [2023]: Quantifying Spillovers of NGEU investment. *Macroeconomic Dynamics*, Vol. 27. No. 7. 843–1865. o. <https://doi.org/10.1017/S1365100522000487>.

- PIERSON, P. [1996]: The Path to European Integration. A Historical Institutionalist Analysis. *Comparative Political Studies*, Vol. 29. No. 2. 123–163. o. <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>.
- PORTER, M. E. [2018]: UK Competitiveness after Brexit. Harvard Business School Working Papers, No. 19-029. <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=55028>.
- RIVERA-BATIZ, L. A.–ROMER, P. [1991]: Economic Integration and Endogenous Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106. 531–555. o. <https://doi.org/10.2307/2937946>.
- RODRÍK, D. [2011]: *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of World Economy*. W. W. Norton, New York.
- SAMPSON, T. [2013]: Dynamic Selection and the New Gains from Trade with Heterogeneous Firms. FIW Working Paper Series, No. 122. [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121128/1/N\\_122.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121128/1/N_122.pdf).
- SAMPSON, T. [2016]: Dynamic Selection: An Idea Flows Theory of Entry, Trade and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 131. No. 1. 315–380. o. <https://doi.org/10.1093/qje/qjv032>.
- SCHIMMELFENNING, F. [2017]: Theorising Crises in European Integration. Megjelent: *Dinan, D.–Nugent, N.–Paterson, W. E.* (szerk.): *The European Union in Crisis*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 316–336. o. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-60427-9\\_16](https://doi.org/10.1057/978-1-137-60427-9_16).
- SCHIMMELFENNING, F. [2018]: Brexit: differentiated disintegration in the European Union. *Journal of European Public Policy*, Vol. 25. No. 8. 1154–1173. o. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1467954>.
- 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. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-417241>.
- SCHMITTER, P. C. [1970]: A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, Vol. 24. No. 4. 836–868. o. <https://doi.org/10.1017/S0020818300017549>.
- SCHMITTER, P. C. [2004]: Neo-neofunctionalism. Megjelent: *Wiener, A.–Diez, T.* (szerk.): *European integration theory*. Oxford University Press, Oxford.
- SONDERMANN, D. [2016]: Towards more resilient economies: the role of well-functioning economic structures. ECB Working Paper, No. 1984. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1984.en.pdf>.
- STONE, A. S.–SANDHOLTZ, W. [1997]: European Integration and Supranational Governance. *Journal of European Public Policy*, Vol. 4. No. 3. 297–317. o. <https://doi.org/10.1080/13501769780000011>.
- VAN ROMPUY, H.–BARROSO, J. M.–JUNCKER, J.-C.–DRAGHI, M. [2012]: *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. European Council, Brüsszel, <https://www.consilium.europa.eu/media/23818/134069.pdf>.
- VARGA JÁNOS–IN`T VELD, J. [2014]: The Potential Growth Impact of Structural Reforms in the EU: A Benchmarking Exercise. *European Economy Economic Papers*, No. 541. <https://doi.org/10.2765/72085>.
- WACZIARG, R. [2001]: Measuring the Dynamic Gains from Trade. *World Bank Economic Review*, Vol. 15. No. 3. 393–429. o. <https://doi.org/10.1093/wber/15.3.393>.
- WADSWORTH, J. [2015]: Immigration and the UK Labour Market. *Centre for Economic Performance Election Analysis*, No. 1. <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/EA019.pdf>.

IVÁN GÁBOR

## Emlékképek Magyarország uniós tagságának első éveiből

2004. májusi csatlakozása és a 2011. évi magyar uniós elnöksége között eltelt időszakban Magyarország egyrészt az unió történetének kivételes időszakát élte meg új tagállamként, másrészt az elnökségi feladatok teljesítésével az uniós tagságból eredő előnyök érvényesítéséhez szükséges minden tapasztalattal rendelkező tagállammá vált. Ez alatt a hét év alatt részese lett az unió szerződéses rendszere megújításának, Európa-politikai stratégiát alkotott, átesett a pénzügyi keretek vitájának tűzkeresztségén, részévé vált a schengeni övezetnek, eredményesen teljesítette elnökségi felkészülési és mindennapi elnökségi feladatait, döntő szerepet játszott Horvátország csatlakozási tárgyalásának lezárásában; miközben lejártak olyan átmeneti időszakok, mint a kohéziós támogatások felfuttatása, a munkaerő szabad mozgása vagy a tőke-mozgások átmeneti periódusa. Kitartott az a lendület, az az elkötelezettség, az a hit az unió és Magyarország közös érdekeiben, amely a magyar csatlakozási tárgyalásokat is jellemezte. Az alábbiakban a szerző azokat az emlékeket idézi fel húsz év távlatából, amelyek az uniós tagság első hét évében meghatározó jelentőségűek voltak. Teszi ezt a teljesség igénye nélkül, alapvetően személyes közreműködésének élményei alapján.\*  
Journal of Economic Literature (JEL) kód: F15, N44.

A visszaemlékezést öt téma köré csoportosítjuk. Először az EU többéves pénzügyi kereteinek tárgyalásában való részvételt idézzük fel. Ezt követően a 2007-ben elfogadott magyar Európa-politika kidolgozásának motivációjába és célkitűzéseibe avatjuk be az olvasót. Harmadik témánk az EU ma is hatályban lévő lisszaboni alapszerződéséhez vezető viták bemutatása. Negyedikként az uniós elnökség küldetését vázoljuk a 2011. évi magyar elnökségi felkészülés tükrében. Végezetül pedig az unió legutóbbi bővülésének, Horvátország csatlakozásának kulcselemeit vizsgáljuk.

\* A szerző 2004 és 2006 között az Európai Ügyek Hivatalának elnökhelyettese, 2006–2009 között uniós ügyekért felelős szakállamtitkár, 2010-ben a Magyar Köztársaság brüsszeli Állandó Képviselőtének vezetője, 2011–2014 között zágrábi nagykövet volt.

Az írás nem tükrözi a Tanács, illetve a Főtitkárság álláspontját.

## Többéves pénzügyi keretek (2007–2013, 2014–2020)

A többéves pénzügyi keretek tárgyalása,<sup>1</sup> a keret költségvetés elfogadása 1988 óta mindig is a tagállamok kielezett, elhúzódó és kompromisszumokkal záródó vitáját hozta. Az első, Magyarország szempontjából kiemelt jelentőségű keret a 2000–2006-os volt, amely biztosította a 2004. évi történelmi bővítés költségvetési alapjait. A 2000–2006-os keretet felvázoló, Agenda 2000 címet viselő dokumentum (*Európai Bizottság [1997a]*) vitájában 1996 és 1999 között Magyarország értelemszerűen még nem vehetett részt, mégis különös figyelemmel követte azt a bővítés érzékeny költségvetési vonatkozásai miatt. Az EU mellé rendelt akkori magyar misszió minden informális lehetőséget megragadott az Agenda 2000 kimenetelének Magyarország számára kedvező befolyásolására.

### A 2007–2013-as időszak

Az első olyan többéves keret költségvetés, amelynek vitájában már Magyarország is részt vett, a 2007–2013-as időszakra vonatkozott.<sup>2</sup> A 2004-ben megkezdődő tárgyalásokon (*Európai Bizottság [2004]*) esett át Magyarország a tűzkeresztségen. A sikeres tagállami érdekérvényesítéshez hozzájárult a felkészült szakmai stáb, a hatékony tárcaközi koordináció, az eredményes koalícióépítés a többi kohéziós országgal, a folyamatos egyeztetés a három legnagyobb tagállammal, a kormányzati álláspont mögötti összpárti támogatás és annak határozott képviselője az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsában, illetve az Európai Tanácsban. A magyar érdekérvényesítést segítette, hogy a Tanácsban a nemzeti érdek messzemenő képviselője mellett is konstruktív magatartást mutató tagállamként tartották számon Magyarországot. A 2007–2013-as többéves keret vitájában szerzett tapasztalat és szakmai-politikai tőkénk hozzájárult ahhoz, hogy a következő, a 2014–2020-as időszakra vonatkozó keret tárgyalásai is hasonlóan sikeresek legyenek.

A többéves pénzügyi keretről folytatott vita homlokterében – azelőtt és azóta is – gyakran a tagállamok nettó költségvetési pozíciója állt.<sup>3</sup> Alapvetően az uniós költségvetés nettó befizetőinek és a költségvetés nettó kedvezményezettjeinek érdekei<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Az első többéves pénzügyi keret – akkor még pénzügyi perspektíva néven – öt éves időszakra (1988–1992) vonatkozott, a többi viszont már hét évet ölelt fel.

<sup>2</sup> Ebben a pontban a 2007–2013-as időszakra vonatkozó összegek 2004-es árakon értendők. A tárgyalások 2004-es árakon folytak, mert a javaslatot abban az évben dolgozták ki.

<sup>3</sup> A költségvetés politikai vitáiban a leginkább hivatkozott nettó pozíció a számviteli nettó egyenleg (*accounting net balance*). A számviteli nettó egyenleg a tagállamhoz rendelhető összes allokált kiadás és a tagállam összes befizetésének különbsége. Itt a tagállami befizetések között figyelembe veszik az uniós politikákból eredő befizetéseket (döntően a vámbevételeket), ez kedvezőtlenebb nettó pozíciót mutat. Így a számviteli nettó egyenleg mutatójának használata inkább a nettó befizetők érdekeit szolgálja (*Iván [2007a]* 108–112. o.).

<sup>4</sup> Az uniós költségvetéssel szembeni nettó pozíció kapcsán osztjuk azt a véleményt (*Európai Bizottság [1997b]*), miszerint az nem tükrözi mindazokat az előnyöket, amelyek az uniós tagságból erednek. Az integráció előnyei, különösen az egységes belső piac vagy a monetáris unió létrejöttéből fakadó előnyök nem jelennek meg a nettó pozíció egyszerű számértékében.



feszültek egymásnak (lásd még *(Szemlér [2004])*). Az álláspontjukat szorosan egyeztető nettó befizető tagállamok Ausztria, Dánia, az Egyesült Királyság, Hollandia, Németország és Svédország voltak (*Iván [2006a]*). A nettó kedvezményezett (vagy – ahogyan akkor nevezték őket – „a kohéziós politika barátainak”) csoportját a 2004-ben csatlakozó tagállamok, valamint Görögország, Spanyolország és Portugália alkották.<sup>5</sup> A vitát árnyalták a mezőgazdasági politika közvetlen kifizetéseit fenntartani kívánó tagállamok érdekei, amely érdekek leghatározottabb szószólója Franciaország volt, Görögország, Lengyelország, Magyarország, Olaszország és Spanyolország erős támogatásával (*Iván [2006b]*).

A 2007–2013-as pénzügyi keret vitája az Európai Tanács 2005. júniusi ülésén érte el tetőpontját (*Európai Tanács [2005b]*). A luxemburgi elnökség javaslata – hosszú viták után – mégsem nyerte el a tagállamok egyhangú támogatását (*Luxemburg Kormány [2005]*). A döntés a következő, a brit elnökség időszakára, annak is a legvégére, 2005 decemberére maradt (*Európai Tanács [2005c]*). A várakozásokkal ellentétben a 2005. decemberi csúcsra benyújtott elnökségi javaslat alig változtatott a luxemburgi kudarcba torkolló korábbi tárgyalási anyagon, kivéve a kohéziós politika támogatásának csökkentésére irányuló szándékot (*Egyesült Királyság Kormány [2005a]*). Ez azonban még a jelentősebb közép-európai működőtőke-beruházásokkal rendelkező nettó befizetők támogatását sem nyerte el.

A kohéziós politika kereteinek megvédése és a brit elnökségi javaslatnál nagyobb összegű támogatás elérése elsősorban az összehangolt magyar és lengyel fellépésnek, valamint a balti országok kitartásának volt köszönhető. (Annak ellenére, hogy több kohéziós ország esetében is működött a brit elnökség szalámitaktikája: a megajánlott egyedi kedvezmények, valamint a felhasználási szabályok szigorodásának elmaradása elfogadhatóvá tette a kevesebb kohéziós támogatást egyes tagállamok számára.)

A magyar kormány értelemszerűen különös figyelemmel követte a kohéziós támogatásokat csökkenteni, a felhasználási szabályokat pedig szigorítani szándékozó javaslatokat. A tárgyalások eredményeképpen Magyarország kohéziós támogatása az ország GDP-jének 3,524 százaléka, 22,6 milliárd euró lett.<sup>6</sup> A közép-magyarországi régió a fenti összesen felül 140 millió euró többlettámogatásban részesült, és a megállapodás a tervezettnél nagyobb mozgásteret teremtett a régió infrastruktúrájának fejlesztéséhez. Magyarország a 2005. decemberi csúcstalálkozó vitájában a brit elnökségi javaslathoz képest egymilliárd euróval több kohéziós támogatást ért el. Ezzel a 25 tagállam közül a második legnagyobb egy főre jutó kohéziós támogatást kaptuk 2007–2013 között.

A felhasználási szabályok is kedvezők maradtak, illetve Magyarország számára jó irányban változtak: továbbra is lehetett uniós támogatásból finanszírozni a vissza nem térítendő áfát, az uniós társfinanszírozás lehetséges felső határát 75-ről 85 százalékra

<sup>5</sup> „A kohéziós politika barátainak” csoportjában Magyarország aktív szerepet játszott, amit az is tanúsít, hogy e csoport magas szintű képviselői Budapesten egyeztették tárgyalási taktikájukat 2005. október 7-én.

<sup>6</sup> Az itt következő adatok alapja: *Egyesült Királyság Kormány [2005b]*. Az adatok a szerző saját számításai, illetve korabeli hivatali számítások.

emelték, elszámolhatók maradtak a köz- és magánforrásból együttesen finanszírozott projektek költségei, támogatást lehetett nyújtani a lakhatási feltételek javítására. A Kohéziós Alap esetében az  $n + 2$  éves szabály bevezetése ellen egységesen felléptek az új tagállamok; ennek eredményeképpen sikerült ezt  $n + 3$  évre módosítani.<sup>7</sup>

A Magyarország számára legjelentősebb másik kiadási tételt, a mezőgazdasági politika esetében – ahol a jelentős mezőgazdasággal rendelkező régi és új tagállamok érdekei részben egybeestek, legalábbis ami a politika közös finanszírozásnak megtartását illette – a közvetlen termelői és a piaci alapú támogatásokat a magyar csatlakozási szerződésben foglaltak szerint, változatlan módon folyósították. A vidékfejlesztés támogatása hét év alatt 3,5 milliárd eurót ért el.

### *A 2014–2020-as időszak<sup>8</sup>*

A 2014–2020-as pénzügyi keret vitája 2011 júniusától (*Európai Bizottság* [2011]) 2013 februárjáig tartott. A megállapodás elérése már túlmutat ennek az írásnak az időhorizontján, mégsem lehet ellenállni a kísértésnek, hogy itt is megemlékezzünk róla. Egyrészt a 2014–2020-as keretről folytatott tárgyalások tulajdonképpen az előző keret vitájának továbbvitelét jelentették, másrészt a két pénzügyi keret tárgyalásai során elért magyar eredmények nagyon hasonlóak.

A 2014–2020-as keretekről folytatott vitában szintén a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek érdekei ütköztek. A nettó befizetők egyre nagyobb hangsúlyt kívántak adni az „új politikáknak”, avagy a „jövő politikáinak”: a kutatás-fejlesztésnek, a felsőoktatásnak, a belső piaci politikáknak, a szabadság és jog térségének – a „rég”, „hagyományos” politikákkal, vagyis a mezőgazdasági és a kohéziós politikával szemben. A nettó befizetőket nemcsak a jövő kihívásainak való megfelelés vezette, hanem a pályázati elven működő kutatás-fejlesztési programokban meglévő versenyelőnyük is motiválta őket. (A „hagyományos” politikák esetében a tagállamok számára hét évre előre allokált támogatást biztosított a költségvetés, amelyért a továbbiakban már nem kellett pályázniuk.)

Magyarország szempontjából az Európai Tanács 2013. februári ülésének eredményei<sup>9</sup> megismételték a 2005. decemberi sikert. A kohéziós politika az európai régiók szélesebb körére terjedt ugyan ki (némileg csökkentve ezzel a 2004–2007-ben csatlakozott országok lehetőségeit: az egy főre jutó uniós GDP-átlag 75 százaléka alatti régiók részesedése 57-ről 50,5 százalékra mérséklődött). Bár Magyarország kohéziós támogatásának felső határa az ország nemzeti jövedelmének 2,59 százalékára csökkent (a korábbi 3,524 százalékról), ez mégis magasabb lett, mint a Bizottság

<sup>7</sup> Ezek szerint a kötelezettségvállalást követő második vagy harmadik év végéig kell a végrehajtást számlákkal igazolni.

<sup>8</sup> Ebben a pontban mind a 2014–2020-as, mind a 2007–2013-as időszakra vonatkozó összegek 2011-es áron értendők. A 2014–2020-as keret tárgyalásai 2011-es áron folytak, a javaslat közzétételi évének megfelelően.

<sup>9</sup> Az itt következő adatok és számítások alapja: *Európai Tanács* [2013], továbbá *Európai Unió–Euratom* [2013]. Az adatok a szerző saját számításai, illetve korabeli hivatali számítások.

eredeti javaslata, részben a nemzeti jövedelem növekedésének, részben olyan további tárgyalási eredményeknek köszönhetően, mint például az uniós fejlettségi átlag 75 százaléka alatti magyar régiók számára elért 1,56 milliárd euró külön támogatás. A magyar kohéziós allokáció így 20,56 milliárd eurót tett ki, szemben a Bizottság eredeti javaslata szerinti 18,3 milliárddal.

A kohéziós támogatások felhasználási szabályainál sikerült megőrizni a 85 százalékos uniós társfinanszírozási arányt az elmaradott régiók esetében. (Ugyanakkor a közép-magyarországi régió esetében a társfinanszírozási arány 50 százalékra csökkent.) A Bizottság javaslatával és a korábbi tervezetekkel ellentétben továbbra is teljeskörűen elszámolható maradt a vissza nem térítendő áfa.

A mezőgazdasági politika esetében a magyar közvetlen kifizetések 2007–2013-hoz képest 6,3-ról 7,9 milliárd euróra növekedtek, ami annak volt köszönhető, hogy a csatlakozási szerződésben foglaltak szerint a közvetlen kifizetések 2013-ig csak fokozatosan, átmeneti időszak után érték el azok teljes szintjét. Vidékfejlesztésre (összehasonlítható áron) 3,1 milliárd eurót irányoztak elő Magyarország számára a 2007–2013-as időszak 3,9 milliárd eurójával szemben (lásd még bővebben *Fazakas* [2014]).

Mindezek alapján elmondható, hogy mind a 2005. decemberi, mind a 2013. februári eredmény Magyarország szempontjából sikertörténet. Magyarország mindkét esetben hasonló mozgástérrel és célokkal rendelkezett, kitartott álláspontjának képviselésében, és az euróban kifejezhető eredmények igencsak közel állnak egymáshoz. Nettó értelemben Magyarország egy főre jutóan ismét a második legtöbb támogatást kapta a tagállamok között.<sup>10</sup>

## A 2007. évi Európa-politikai stratégia

Magyarország uniós tagságának első két évét követően mind a kormány, mind a parlament berkeiben megfogalmazódott az az igény, hogy tekintsük át az addigi tapasztalatokat, és fogalmazzunk meg egy hosszabb távú kitekintésre módot adó Európa-politikai stratégiát, vegyük számba a Magyarország számára kívánatos Európa-politikai irányokat és az ezekből adódó feladatokat. A munkavázlatok megszületését követően 2006 novemberében készítettük el az első kormány-előterjesztést, amelyet 2007 tavaszán kutatóintézeti, majd politikai konzultációk követtek, köztük az Országgyűlés Európai ügyek bizottságának vitái (*Kormány* [2007a], *Országgyűlés* [2007a] és *Külügyminisztérium* [2007a]). Az elfogadott dokumentum (*Külügyminisztérium* [2007b]) dátuma 2007. augusztus 1.

A 2007. évi uniós stratégia szerint a magyar Európa-politika sarokpontjai a következők:

- a tagállamok értékközössége,
- az uniós polgárok jóléte, valamint
- széles értelemben vett biztonsága.

<sup>10</sup> A 2007–2013-as időszakban 2333 euró/fő, a 2014–2020-as időszakban 2513 euró/fő, 2011-es áron. (A növekményhez a nemzeti jövedelem növekedése és a lakosság csökkenése is hozzájárult.)

A sarokpontok alapján négy célkitűzést fogalmazott meg a dokumentum, különös tekintettel Magyarország tagállami érdekeire.

1. Az első célkitűzés az *unió egységének megőrzését*, a tagállamok együttműködését tartotta szem előtt. Az utóbbiba beletartozott ún. megerősített együttműködések<sup>11</sup> létrejöttének támogatása is, amennyiben azok a közösség egészének hosszú távú érdekeit szolgálják, és nyitottak valamennyi tagállam számára. Amint az megfogalmazódott:

„Magyarország érdeke, hogy az unió közös értékeken és célokon nyugvó közösség maradjon. Magyarország célja, hogy tevékenyen hozzájáruljon az unió működőképességéhez; a közösség hatékony, demokratikus és átlátható működéséhez. Magyarország részévé kíván válni az unió politikai integrációjának perspektíváját szolgáló együttműködéseknek. Magyarország csatlakozik az eurózonához és a schengeni övezethez.” (*Külgymisztérium* [2007b] 4. o.)

Az értékközösség hangsúlyozása mellett megjelent „a politikai integráció perspektívája” – amint azonban azt a következő mondat egyértelművé teszi, nem egyfajta „Európai Egyesült Államokról” volt szó. A hivatkozott perspektíva a politikai integráció már jelen lévő, de még Magyarország nélkül működő két fontos dimenziójára vonatkozott: az euróövezetre és a schengeni övezetre, és a kormány kinyilvánította az ország csatlakozási szándékát.

2. A második célkitűzést a *modernizáció és a versenyképesség növelése* jelentette. A stratégiai dokumentum szerint Magyarország uniós tagságának kézzelfoghatóan kedvező hatással kell lennie egyrészt a polgárok mindennapi életkörülményeire, az életszínvonal javulására, másrészt a vállalkozások sikerességére. Ehhez gazdaságilag sikeres, a világgazdaság globális versenyében helytálló unióra van szükség, amely biztosítja az európai társadalmi modell alapjait, továbbá elősegíti Magyarország gazdasági felzárkózását.

„Magyarország érdeke, hogy az uniós tagság, az egységes belső piac és a közösségi politikák közvetlenül hozzájáruljanak az ország modernizációjához, gazdasági felzárkozásához, állampolgárai életminőségének javulásához, az esélyegyenlőség biztosításához, a természeti környezet megőrzéséhez. Magyarország kezdeményező szerepet kíván játszani az unió versenyképességét szolgáló eszközök és közös politikák erősítésében. [...] Magyarország hosszú távon meg kívánja őrizni a régiók és a tagállamok gazdasági felemelkedését szolgáló és a közösség egészének versenyképességét elősegítő kohéziós politikát. Kiemelt jelentőségű, hogy a vidéki Magyarország életszínvonala és életminősége javuljon, ehhez közvetlenül járuljon hozzá [...]

<sup>11</sup> A megerősített együttműködést az Európai Unióról szóló szerződés 20. cikke határozza meg. Olyan együttműködési formát tesz lehetővé, amelynek keretében legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést hozhat létre az unió belül egy konkrét területen, amennyiben az együttműködés célkitűzései az unió egésze által észszerű határidőn belül nem érhetők el. Az eljárás végső megoldásként alkalmazható. A részt vevő tagállamok számára lehetőség nyílik arra, hogy a kimaradóknál gyorsabban haladjanak előre egy adott területen. Az együttműködés azonban nem áthatja alá a belső piacot vagy a gazdasági, szociális vagy területi kohéziót, nem hozhat létre kereskedelmi akadályokat, és nem torzíthatja a versenyt a tagállamok között.

az unió mezőgazdasági politikája. Magyarország érdekelt abban, hogy az unió előtt álló kihívásoknak megfelelően bővüljön a közösség eszköztára. Jöjjön létre az ellátásbiztonságot erősítő, az infrastruktúra fejlesztését támogató, fenntartható és szolidáris közös energiapolitika. Az innováció kiemelt fontosságú eleme a versenyképesség növelése, ehhez a közös kutatási-fejlesztési politika bővítésére van szükség.” (Külgügyminisztérium [2007b] 4–5. o.)

Ez a célrendszer helyenként konzervatívnak, helyenként erősen újszerűnek volt tekinthető. Éppúgy magában foglalta a közös mezőgazdasági politikát (az azt már akkor elavultnak ítélő nézetek<sup>12</sup> ellenére) és a kohéziós politikát,<sup>13</sup> mint egy jövőbeli közös energiapolitikát, amely az ellátásbiztonságot szem előtt tartva valósítana meg infrastruktúra-fejlesztési és fenntarthatósági célokat. 2007-ben már nyilvánvaló volt, hogy az unió energiapolitikája kulcsfontosságú lesz számos kiemelt stratégiai cél, mint például a biztonságos és diverzifikált források elérése vagy a fosszilis energia-hordozók szerepének újragondolása szempontjából, bár számos ma már velünk élő kihívás még nem volt előre látható. Érdeemes felhívni a figyelmet továbbá az innováció fontosságának nevesítésére.

3. A harmadik célkitűzést a *konzolidáció megvalósítása és a nyitottság fenntartása* képezte. Három évvel voltunk az unió történelmi bővítése után, éppen a román és bolgár csatlakozás évében, amikor bőven akadtak még kritikus hangok a 27 tagú közösség működőképességét illetően. Így célként fogalmaztuk meg az unió belső egységének megerősítéséhez való hozzájárulást. Ugyanakkor Magyarország egyértelmű érdeke volt az unió nyitott jellegének fenntartása, elsősorban a nyugat-balkáni országok, különösen Horvátország esetében, amely már megkezdte az unióval a csatlakozási tárgyalásokat. A további bővítés alapjaként az értékközösség vállalását és a csatlakozás feltételeinek maradéktalan teljesítését határoztuk meg.

„Magyarország érdeke, hogy hozzájáruljon a kibővült unió belső kohéziójának, politikai cselekvőképességének megerősítéséhez. Alapvető érdeke továbbá, hogy az unió megőrizze nyitottságát, és hiteles európai perspektívát biztosítson az azonos értékközösséget valló európai országok számára. Magyarország különleges misszióját a Balkán térsége európai integrációs folyamatának támogatásában látja.” (Külgügyminisztérium [2007b] 5. o.)

4. A negyedik kiemelt terület a *biztonság* kérdése volt. A hangsúly az unió polgárainak biztonságán volt, a tagállamok polgárainak tágabb értelemben vett biztonságát garantáló feltételeken, beleértve a kül- és biztonságpolitikai együttműködés erősítését.

<sup>12</sup> Igen határozott álláspontot képviselt ebben a kérdésben Hollandia, Dánia, Svédország és az Egyesült Királyság.

<sup>13</sup> A kohéziós politikával kapcsolatban már erősen jelen voltak az azt a fejlettebb régiók javára kiterjesztő szándékok. A kohéziós politika területfejlesztési aspektusának kiterjesztését a korábbi szerényebb jövedelmű kedvezményezett régiókon túl a közepesen fejlett régiókra alapvetően a nettó befizető tagállamok javasolták (különösen Franciaország és Németország, de támogatta Ausztria, Belgium, Finnország, Hollandia, Olaszország és Svédország is).

„Magyarország érdeke, hogy az uniós tagság erősítse polgárai hétköznapijainak biztonságérzetét. Magyarország célja, hogy létrejöjjön a belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség. Magyarország kezdeményező szerepet kíván játszani annak érdekében, hogy a közösség belső és külső fenyegetettségektől mentesen, biztonságos külső határok között működjön. Magyarország érdekelt a közös kül- és biztonságpolitika területén a tagállamok közötti együttműködés mélyítésében.” (Uo.)

A dokumentum megfogalmazásakor kiemelt célkitűzésünk volt a schengeni övezet-höz való csatlakozás. A szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kiteljesedése fontos szempont volt a jövő bizonytalanságai közepette.

Ezek voltak azok az alapelvek, amelyek meghatározták Magyarország részvételét a lisszaboni szerződés véglegesítését szolgáló 2007. évi kormányközi konferencia munkájában.

## A lisszaboni szerződés

A ma is hatályos lisszaboni szerződés (amely valójában nem is egy, hanem két szerződést takar, az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Unió működéséről szóló szerződést, az azokhoz csatolt jegyzőkönyveket és nyilatkozatokat, továbbá az Alapjogi Chartának az elsődleges uniós jogba emelését) hosszú és viszontagságos utat járt be, mielőtt 2009. december 1-jén hatályba lépett volna (*Európai Unió* [2007]). E szerződés megszületésének folyamatában Magyarország is részt vett: a csatlakozást megelőzően a konvent munkájában (még korlátozott jogokkal), majd – az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés kudarca után – a lisszaboni szerződés kidolgozásában és véglegesítésében már teljes jogú tagként.

### *Az alkotmányszerződéstől Lisszabonig*

A lisszaboni szerződéshez vezető folyamat még jóval Magyarország uniós csatlakozása előtt kezdődött, a 2001. decemberi laekeni nyilatkozattal Európa jövőjéről (*Európai Tanács* [2001]). A konvent formájában összehívott kormányközi konferencia alakuló ülését 2002. február 28-án tartották, az elkészült alkotmánytervezetet (*European Convention* [2003]) pedig a konvent elnöke, Valéry Giscard d’Estaing 2003. június 19-én mutatta be az Európai Tanács thesszaloni ülésén (*Európai Tanács* [2003]). Ezután a konvent 2003. július 10-én véglegesítette azt, majd a tagállamok – számos kompromisszumos módosítást követően – 2004. október 29-én Rómában írták alá (*Európai Unió* [2004]). A terv az volt, hogy az alapokmány 2006. november 1-jén lép hatályba. A ratifikációs folyamat kezdetét is vette, elsőként a litván parlament, majd másodikként a magyar Országgyűlés erősítette meg, 2004. december 20-án (*Országgyűlés* [2004]). Míg 2005. február 20-án Spanyolországban a szavazók nagy többségének támogatásával tartottak sikeres népszavazást, később pedig Luxemburgban zárult hasonlóan kedvező kimenettel

a referendum, addig a 2005. május 29-i francia, majd a június 1-ji holland népszavazáson a polgárok többsége elutasította az alkotmányszerződést. Számos vélemény szerint ez az adott kormányok elleni tiltakozás kifejeződése volt, mások szerint azonban az uniós döntéshozatal elszakadt a polgárok hétköznapi gondjaitól. Egy alkotmányos absztrakció közösségi tudati leképezésének korlátai sem szolgálták a referendumok sikerét. Valószínűleg számos ok vezetett az alkotmányszerződés elutasításához, hiba lenne egyetlen tényezőt kiemelni.

Az állam- és kormányfők 2005. június 18-án nyilatkozatot fogadtak el (*Európai Tanács [2005a]*), amelyben – tiszteletben tartva a két népszavazás eredményét – hitet tettek az egységes és szolidáris unió mellett, továbbá széles körű társadalmi vitára hívtak fel. Ezzel kezdetét vette egy reflexiós időszaknak nevezett periódus, amelyet a római szerződés 50 éves évfordulója alkalmából a német elnökség által összehívott csúcstalálkozón elfogadott nyilatkozat zárt le 2007. március 25-én.

„Európa egyesülésével az előző generációk álma vált valóra. Történelmünk arra int bennünket, hogy Európa egységét a jövőbeli generációk számára is őrizzük meg. Ennek érdekében, lépést tartva az idővel, folyamatosan meg kell újítanunk Európa politikai kereteit. Ezért ma – 50 évvel a római szerződések aláírása után – közös célunk, hogy a 2009. évi európai parlamenti választásokig egy megújított közös alapra helyezzük az Európai Uniót. Hiszen tisztában vagyunk vele, hogy Európa jelenti a közös jövőnket.” (*Európai Tanács [2007] 2. o.*)

A berlini nyilatkozatot követően a 2007. évi portugál elnökség alatt újabb kormányközi konferenciára került sor, ahol konszenzus született a tagállamok között az alkotmányjellegű, de az alkotmányszerződés tartalmi irányvonalát sok esetben megtartó, új szerződéses rendszerről. A kormányközi konferencia munkáját a 2007. október 18–19-i informális állam- és kormányfői találkozó zárta le. Az Európai Unióról szóló szerződést (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződést (EUMSZ) 2007. december 13-án írták alá Lisszabonban.

A lisszaboni szerződés megerősítési folyamatát Magyarország indította el: parlamentünk 2007. december 17-én elsőként ratifikálta a szerződést (*Országgyűlés [2007b]*). Annak hatálybalépése azonban további akadályokba ütközött. Előbb az ír népszavazás utasította el 2008. június 12-én, majd Csehország ragaszkodott a brit és lengyel mentességhez hasonló elbánáshoz az Alapjogi Charta rendelkezéseit illetően (amit aztán a 2014-ben hivatalba lépett cseh kormány visszavont). A lisszaboni szerződés kálváriája a megismételt és sikeres 2009. október 3-i ír népszavazást követően lezárult, miután Írország garanciákat kapott szuverenitását érintő kérdésekben. A lisszaboni szerződés 2009. december 1-jén lépett hatályba.

Mindezek a történések jól ismertek. Az talán már kevésbé, hogy Magyarország milyen szerepet játszott ebben a folyamatban azon a látványos és az Európai Unió közös ügye mellett mélyen elkötelezett magatartáson túlmenően, hogy az alkotmányszerződést másodikként, a lisszaboni szerződést pedig elsőként erősítette meg az Országgyűlés.

*Magyarország és a lisszaboni szerződés vitája*

Magyarország képviselői már az alkotmány szerződést előkészítő konvent munkájában is aktívan részt vettek. Az unió közös és Magyarország tagállami érdekei összehangolásának lehetősége az ország uniós taggá válását követően teljesebben ki.

Magyarország a tagállami egyeztetések minden formális és informális módjával élt. Volt véleménye arról, hogy milyen Európai Uniót akar, és azt határozottan képviselte is. E szerep fontos eleme volt, hogy Magyarország egy sikeres unión belül kívánta növelni a súlyát és befolyását, minthogy az unió sikere végső soron egybeesett az ország érdekével. A szerződésekről folyó tanácsi vitában a magyar kormány képviselője minden ülésen hozzászólt, és így történt ez az Európai Tanács hivatalos és informális ülésein is. Magyarország a hivatalos szakértői egyeztetéseknek is figyelemre méltóan aktív tagja volt, különösen a kormányközi konferencia jogi szakértői munkacsoportjában.

A döntés-előkészítés szintjén az európai igazgatók egy csoportjának részvételével 2006-tól kezdődően működött egy informális egyeztetési fórum, amelyben esetenként hat, majd rendszeresen kilenc tagállam vett részt (Dánia, az Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia, Magyarország, Németország, Portugália, Spanyolország és Szlovénia). Ezek a rendszeres találkozók módot adtak arra, hogy a részt vevő tagállamok politikai felelősségvállalás nélkül megismerjék egymás álláspontjainak érzékeny részleteit, és lehetőséget nyújtottak számos gondolat egymás közötti tesztelésére is. Ez az együttműködés különösen a 2007. évi német elnökség, majd a 2007. évi kormányközi konferencia alatt különösen hatékonyan működött, és 2009-ig fennmaradt. A német elnökség nemegyszer használta ezt az informális kört konkrét elgondolásainak előzetes kontrolljára is. A megvitattott kérdések közé tartozott például az új szerződés szerkezete, a korábbi pillérrendszeren való túllépés, az Európai Unió és az Európai Közösségek közötti különbségtétel felszámolása, az Alapjogi Charta elsődleges jogba integrálása, az alkotmányos szimbólumok elhagyása, az alapértékek – köztük a kisebbségekhez tartozók jogainak – garantálása, a tagállami parlamentek szerepének erősítése, az uniós intézményrendszer egyensúlya, az Európai Bizottság összetételére vonatkozó elvek, a közös hatáskörök meghatározása, az energiapolitikára vonatkozó rendelkezések, a szolidaritási cikk erősítése, az éghajlatváltozás elleni küzdelem megfogalmazása, a szociális dimenzió hangsúlyosabbá tétele, a megerősített együttműködés lehetőségének kritériumai, az együttműködés egyes területeiről való távol maradás lehetőségei, a kettős többségre vonatkozó szavazati szabályok, valamint a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó eljárás.

A 2007. évi német elnökség a berlini nyilatkozat megfogalmazása során is alkalmazott kapcsolattartók bevonásával igyekezett feltérképezni az egyes tagállamok álláspontját, valamint keresni a megegyezés lehetőségét. Ez magában foglalta a kapcsolattartók eseti megkeresését (adott esetben a tagállam fővárosában tartott informális konzultáció révén, mint Budapest esetében), illetve valamennyi kapcsolattartó részvételével tartott plenáris üléseket is. A napirendre vett kérdések köre nagyban hasonlított az európai igazgatók szűkebb körében megvitattakhoz.



Az alkotmányszerződést előkészítő konvent összehívásától a lisszaboni szerződés hatálybalépéséig eltelt hosszú évek alatt megtartott számtalan ülésen, egyeztetésen, politikai és szakértői viták során, az új szerződéses rendszer egyhangú elfogadásáig vezető úton az eszmecserék dinamikája, a felbukkanó, majd elsüllyedő ötletek sora, a realitásokhoz közelebb vagy azoktól távolabb álló gondolatok özöne valamennyi tagállam döntéshozó és kompromisszumképességét próbára tette. Az alkotmányszerződés kudarcát követően Magyarország formális tárgyalási pozíciójának elvi alapját a 2006–2007-ben kidolgozott uniós stratégia képezte.

A teljesség igénye nélkül a magyar tárgyalási törekvések és azok eredményei nagy vonalakban a következők szerint összegezhetők.

a) Az alkotmányszerződésben megfogalmazott alkotmányos szimbólumoknak a szerződésben történő rögzítése – különösen a francia és a holland népszavazás után – nem élvezte a tagállamok egyhangú támogatását. Az „Alkotmányszerződés” cím által megjelenített politikai absztrakció nem segítette az integráció mélyítésébe vetett hit megerősítését. Az a döntés született, hogy az új szerződés nevéből az „alkotmányos” jelző kerüljön ki, és a szerződés ne határozzon meg himnuszot, zászlót vagy közös mottót. Ugyanakkor Németország kezdeményezésére tizenhat tagállam közös nyilatkozatban rögzítette, hogy polgáraiknak az EU-hoz való közös kötődését jelképek erősítik meg. Ezt tartalmazza a lisszaboni szerződéshez csatolt 52. számú nyilatkozat, amelynek Magyarország is részese.<sup>14</sup>

b) A korábbi szerződéses rendszer módosításának az a módja, amely létrehozta az EU elvi-politikai kereteit meghatározó, Európai Unióról szóló szerződést, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződést, továbbá az Alapjogi Chartát úgy emelte az elsődleges jogba, hogy az nem lett formálisan a szerződések része, találkozó Magyarországnak szándékaival.

c) Az Európai Unióról szóló szerződés alapértékeket meghatározó 2. cikke az alkotmányszerződés 2. cikkén alapszik. Fontos magyar törekvés volt, hogy az emberi jogok tisztelete nevesítse a kisebbségekhez tartozók jogait.<sup>15</sup> Ez a törekvés sikerrel járt, hiszen a szerződés elfogadott szövegében ezt olvashatjuk:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.” (EUSZ 2. cikk)

<sup>14</sup> „Belgium, Bulgária, Németország, Görögország, Spanyolország, Olaszország, Ciprus, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Ausztria, Portugália, Románia, Szlovénia és Szlovákia kijelenti, hogy a kék alapon tizenkét arany csillag alkotta körből álló zászlót, Ludwig van Beethoven IX. szimfóniája Örömdójának részletét mint himnuszot, az »Egyesülve a sokféleségben« jelmondatot, az eurót mint az Európai Unió pénznemét, valamint a május 9-i Európa-napot továbbra is a polgárok Európai Unióhoz való közös kötődése és az Európai Unióval való kapcsolata jelképeinek tekinti.” (*Európai Unió* [2012])

<sup>15</sup> A kisebbségekhez tartozók jogainak nevesítése az alkotmányszerződés 2003. júliusi tervezetéből (amit a Konvent elfogadott) még hiányzott, ugyanakkor a tagállamok által 2004 októberében aláírt változatban már szerepelt. Ez feltétele volt a magyar aláírásnak (*European Convention* [2003], [2004]).

d) A maastrichti szerződés által 1993-ban bevezetett három pillér (az európai közösségek, a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés) rendszerének megszüntetése, különösen a harmadik pillért érintő változtatás (a kormányközi jelleg feladása, az uniós együtt döntési szabályok alkalmazása) elfogadható volt Magyarország számára.

e) Az intézmények közötti egyensúly biztosítására jelentősen megerősítették az Európai Parlament szerepét, különösen azon területek kiterjesztésével, ahol a Tanács és a Parlament együtt dönt. Ugyanakkor az Európai Bizottság hatáskörében maradt a jogalkotás kizárólagos kezdeményezésének lehetősége, ami megfelelt az egyensúly fenntartására irányuló céloknak.

f) Magyarország támogatta a tagállami parlamentek szerepének erősítését, különösen a szubszidiaritás és az arányosság elvének ellenőrzésében. Ezek az elvek, illetve a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepe került a szerződésekhez csatolt 1. és 2. jegyzőkönyvbe.

g) A magyar kormány nem támogatta egyértelműen az Európai Tanács állandó elnöki tisztségének létrehozását. Kétségek merültek fel, hogy milyen szerepe marad a soros elnökséget adó kormány fejének: miközben a kormányának tagjai tanácsi formációkat elnökölnek, számára nem marad uniós elnökségi feladat. Határozott törekvés volt, hogy olyan rendszer jöjjön létre, amely biztosítja, hogy az Európai Tanács és a soros elnökség tevékenysége ne szakadjon el egymástól. Ennek lett aztán eszköze a soros elnökséget adó ország kormányfőjének kitüntetett szerepe az Európai Tanács ülésein: az első hozzászólás joga, valamint az elnökség munkájáról való beszámoló. További magyar törekvés volt (ami aztán gyakorlattá is vált), hogy a soros elnökség miniszterelnöke az Európai Parlamentben az elnökségi félév elején mutassa be az elnökség programját.

h) A kül- és biztonságpolitikai főképviselő esetében Magyarország azt az álláspontot képviselte, hogy a megválasztandó politikus valamennyi tagállam számára elfogadható, az integráció iránt elkötelezett személy legyen. Mivel a főképviselő tölti be a Külügyek Tanácsának elnöki posztját is, fontos volt a főképviselő és a soros elnökség (annak külügyminisztere) közötti folyamatos együttműködés biztosítása is.

i) Az uniós hatáskörök meghatározása során a kizárólagos uniós hatáskörök és a megosztott, illetve a tagállami hatáskörök egyensúlyának kialakítása volt a fő cél. Az öt területre szorítkozó kizárólagos uniós hatáskörök elfogadhatók voltak számunkra (úgy mint a vámunió, a versenypolitika, az euróövezet monetáris politikája, a tengeri biodiverzitás megőrzése a halászati politika keretei között, valamint a közös kereskedelempolitika). Ezek a területek jórészt már korábban is közös hatáskörben voltak (mint a vámunió és a kereskedelmi politika), biztosították a belső piac egységességét (versenypolitika), következtek az euró bevezetéséből (közös monetáris politika), illetve közös fellépés nélkül eredménytelenek lettek volna (tengeri biodiverzitás megőrzése).

j) A kettős többséget igénylő szavazási rendre több javaslat is felmerült. Magyarország részéről konstruktív kompromisszumkészséget igényelt a jelenleg is hatályos eljárás elfogadása (miszerint a döntéshez 65 százalékos népességarányos többség és a tagállamok 55 százalékos többsége szükséges bizottsági vagy főképviselői javaslat

előterjesztése esetén; miközben a blokkoló kisebbséghez legalább négy tagállam szavazata kell). Fontos célként fogalmazódott meg a korábbi, úgynevezett nizzai szavazási rend minél tovább tartó átmeneti időre való megtartása. Végül a 2014. november 1-jei határidőt sikerült elérni. Továbbá 2017. március 31-ig bármely tagállam kérhette, hogy a döntéshozatalra a nizzai szavazati rend alapján kerüljön sor.

k) A megerősített együttműködés lehetőségét támogatta Magyarország, azokkal a megkötésekkel, hogy abban lehetőség szerint minél több tagállam vegyen részt, legyen nyitott a később csatlakozni kívánók számára, és ne érinthesse az uniós együttműködés olyan alapvető elemeit, mint például a belső piac vagy a kohéziós politika.

l) Az uniós szakpolitikai kérdésekben természetes magyar érdek volt a mezőgazdasági és a kohéziós politika megőrzése. Ezeken felül különös figyelmet kapott az energiapolitika, annak ellátásbiztonsági aspektusai, valamint a tagállami szabadság megőrzése az energiamixük meghatározásában.

m) A bővítési politika vonatkozásában megjelentek olyan javaslatok, amelyek megnehezítették volna további tagok felvételét. Magyarország azonban a bővítés, különösen a nyugat-balkáni bővítés perspektívájának fenntartásában volt érdekelt. Ebben a tekintetben az Európai Unióról szóló szerződés végül az Európai Tanács szerepét erősítette meg – ami elfogadható volt számunkra, hiszen ebben az intézményben általában konszenzussal születnek a döntések.

n) A többéves költségvetésről hozott döntést, a korábbi intézményközi (Parlament, Tanács, Bizottság) megállapodásokat (*Európai Unió* [1993] és [1999]) tanácsi rendelettel kívánták felváltani. A kiadások visszafogására irányuló tendenciák tükrében a magyar érdek az egyhangúság fenntartása volt. További szempontként jelent meg a Parlament szerepének szabályozása, hatáskörének korlátok között tartása. Ezeket a célokat sikerült is elérni – a többéves pénzügyi keretek rendelete különleges jogalkotási eljárás alá került: a tagállamok egyhangú szavazata és az Európai Parlament (módosító javaslatokra lehetőséget nem nyújtó) egyetértése szükséges a pénzügyi keretek elfogadásához.

## Az első magyar uniós elnökségre való felkészülés<sup>16</sup>

2011 első félévében Magyarország először töltötte be az Európai Unió Tanácsának soros elnökségi feladatait. Egy újonnan csatlakozott ország akkor válik igazán tagállammá, akkor látja át az európai intézmények működését, a tagállami érdekérvényesítés lehetőségeit, az eljárásrendek útvesztőit, a jogszabályi környezet kereteit, akkor lesz képes használni az intézmények memóriáját és megismerni a tagállamok érdekeinek mélyebb rétegeit, ha túlesik az első elnökségi feladaton. A 2011. évi magyar elnökség lehetőséget teremtett arra, hogy Magyarország pontosan megértse az unió intézményi és döntéshozatali rendjét, valamint a közös érdek érvényesítésének szükségességét.

<sup>16</sup> Az itt következő pont a felkészülés intézményi, szervezeti kereteire, a trió tagjainak együttműködésére, a hat hónapra szóló elnökségi programra és az erőforrások közül alapvetően az emberi erőforrások biztosítására tér ki. Nem célja a logisztikai-technikai-közbeszerzési felkészülés áttekintése.

### *A Tanács elnökségének missziója*

A Tanács elnöksége komplex politikai, operatív, képviseleti és kommunikációs feladatok összességét jelenti. A tanácsi elnökség küldetésének lényege, hogy tisztességes közvetítőként (*honest broker*) vezesse a Tanács munkáját a tagállamok közösségének javát szolgáló döntések elfogadása érdekében.

A Tanács elnökségének felelőssége sokrétű. Először is van egy nemes politikai felelősség, amely egyben a missziójának is a magva: a tagállamok értékközösségének alapján, a tagállamok közösségének érdekeit szem előtt tartva kell megőriznie a tagállamok politikai kohézióját a lehető legszélesebb támogatással elérhető kompromisszumok kimunkálásával és elfogadtatásával.

Az elnökség operatív feladata a Tanács működésének, döntéshozatali képességének biztosítása, a tanácsi előkészítő és döntéshozatali fórumok elnöklése, minden azzal járó feladattal: az ülések időpontjának, napirendjeinek meghatározásától az ülések levezettségig. Mindezek jelentős erőforrásokat és felkészültséget igényelnek.

A Tanács elnökségének fontos intézményközi képviseleti felelőssége is van. Az elnökségnek egyrészt képviselnie kell a tagállamoktól kapott mandátumát a többi intézménnyel való tárgyalás során, különösen az Európai Parlamenttel az együttdöntési eljárás során, másrészt általában is biztosítani kell az uniós intézmények közötti egyensúlyt. Az uniós szerződés szerinti intézményi szerepekkel pontosan tisztában kell lennie. Képesnek kell lennie ellenállni mind a Parlament, mind a Bizottság esetleg túlterjeszkedő törekvéseinek.

Az elnökség egyben a Tanács, a tagállamok közösségének arca és szócsöve. Az elnökségi kommunikáció kényes feladat: minden kimondott szónak, üzenetnek tükröznie kell a tanácsi álláspontot, a tagállamok közösségének véleményét. Az elnökségnek nincs módja önnön tagállami véleményét képviselni nyilvánosan, mert azzal az elnökség sikerét veszélyeztető hitelvesztést kockáztatná.

### *A spanyol–belga–magyar trió*

Magyarország a lisszaboni szerződés hatálybalépését követő első trió tagjaként töltötte be az elnöki feladatkört 2011 első félévében. A három tagállam (sorrendben Spanyolország, Belgium és Magyarország) óriási lelkesedéssel és a 18 hónapos együttműködés sikerébe vetett hittel készült az elnökségre. A közös célokat azóta sem látott részletességű trióprogramban foglaltuk össze. A közös szellemiséget jól tükrözte, hogy – magyar kezdeményezésre – a három tagállam közös elnökségi logót használt, annak csak színezete tért el, követve az adott tagállam zászlajának színeit.

A spanyol–belga–magyar csoport egy összetartó, egymást kiegészítő hármast alkotott már a felkészülés idején. Noha a három tagállam különböző fázisú integrációs tapasztalatot képviselt (Belgiumnak – mint alapító tagállamnak – tizenegy elnökség volt a háta mögött, Spanyolországnak négy), mindhárom tagállamot hasonlóan erős integrációs elkötelezettség és európai jövőkép jellemezte. A trió földrajzi kiegyensúlyozottsága is figyelemre méltó: Dél-, Nyugat- és

Közép-Európa, az Európai Unió három különböző földrajzi és kulturális dimenziója egyaránt képviselve volt.

Az elnökségi trió 18 hónapos programja tizenkét, különös figyelmet igénylő feladatkört tartalmazott (*ES–BE–HU Elnökség* [2009]). Többek között válaszokat keresett a gazdasági és pénzügyi világválságból eredő kihívásokra, szorgalmazta új szociális menetrend megtervezését (magyar kezdeményezésre beleértve a romák integrációjára irányuló politikák támogatását), hatékony európai pénzügyi felügyeleti rendszer megteremtését, egy közös európai energiapolitika vonalainak feltárását, a természeti erőforrások fenntartható használatát, a biodiverzitás védelmét, a víz stratégiai értéként való kezelését (szintén magyar kezdeményezésre, lásd alább a Duna-stratégiát), a fenntartható mezőgazdasági és halászati politika jövőjének megalapozását, az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumból adódó feladatok végrehajtását, a horvát csatlakozási folyamat végigvitelét, a szomszédságpolitika déli és a keleti dimenziója egyensúlyának biztosítását, valamint az uniós költségvetés félidei felülvizsgálatát.

### *A magyar elnökség hat hónapos programja*

A magyar elnökség programjának felütése így szólt:

„Erős Európa – ez a mottónk. Mégpedig azért, mert úgy gondoljuk, hogy a válság és annak leküzdése érdekében hozott tagállami döntések megmutatják, hogy az előttünk álló hatalmas kihívásokra a válasz a több és nem a kevesebb Európa kell legyen. Ez a célunk elnökségként is: egy gazdasági, szociális, politikai és intézményi szempontból egyaránt erős Európa építéséhez történő hozzájárulás.” (*Külgyminisztérium* [2010] 1. o.)

A hat hónapra szóló program sarokpontjai a következők voltak (*Külgyminisztérium* [2010] 2–9. o.):

1. *Növekedés, munkahelyteremtés és társadalmi befogadás.* Ennek keretében az európai gazdaság konszolidációja, a gazdaságpolitikai koordináció és jogszabályi kereteinek megerősítése, a pénzpiacok kiszámíthatóbbá tétele, a munkahelyteremtés ösztönzése, a romák integrációja, a gyermekszegénység elleni küzdelem, valamint a kis- és középvállalkozások támogatása jelent meg célkitűzésként.

2. *Erős és hatékony közös politikák fenntartása* („Erősebb Európa – építsünk az alapokra, és védjük meg a jövőt”). A program különös hangsúlyt helyezett a kohéziós politika, valamint a mezőgazdasági politika jövőjére a 2014-től induló többéves pénzügyi keretekre történő felkészülés tükrében. Nagy figyelmet kapott továbbá az energiapolitika, az éghajlatváltozás és a biodiverzitás ügye. Itt jelent meg kiemelt célként az uniós Duna-stratégia elfogadása.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Az európai Duna-stratégiát az Európai Tanács 2011. június 23–24-i ülése fogadta el (*Európai Tanács* [2011]). Az elnökségi felkészülés időszakában a Duna-stratégia kidolgozásában és elfogadásának folyamatában mérföldkő volt a 2010. február 25-én Budapesten megtartott „Duna-csúcstalálkozó”, amelyen a hat Duna menti tagállam (Ausztria, Bulgária, Magyarország, Németország, Románia és Szlovákia) mellett a régió további hét országa (Bosznia–Hercegovina, Csehország, Horvátország, Moldova, Szerbia, Szlovénia és Ukrajna) vett részt miniszterelnöki, illetve miniszteri szinten.

3. *Polgárbarát Európai Unió.* Ide tartozott a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztése, Románia és Bulgária schengeni csatlakozásának támogatása, az Alapjogi Chartába foglalt jogok érvényesülésének biztosítása, az önkéntesség európai évének<sup>18</sup> támogatása, a „migrációs áramlatok jobb kezelése”.

4. *Felelősség, bővítés, globális elkötelezettség.* A negyedik célkitűzés magában foglalta a horvát csatlakozási tárgyalások lezárását, a szomszédságpolitika megújítását, a külügyi szolgálat működése megkezdésének támogatását, a lisszaboni szerződés közös biztonság- és védelempolitikával kapcsolatos újításainak kibontását.

Mind az elnökségi trió programját, mind a magyar elnökség féléves programját jórészt meghatározott keretek között lehetett megfogalmazni: a folyamatban lévő ügyek, a Tanács asztalán lévő javaslatok már megkezdett vitája, az Európai Bizottság munkaprogramja, továbbá külső kényszerítő tényezők (mint például az euróövezet néhány államának szuverén adósságválsága) nagyban behatárolták az elnökség mozgásterét. Ez a jelentős mértékű determináltság mindig is sajátossága volt az elnökségi programok összeállításának. Ebből a szempontból is figyelemre méltó, hogy az elnökségi felkészülés időszakában olyan sajátos és magyar szempontból különös jelentőségű célkitűzéseket is sikerült mind a trió, mind a magyar elnökség programjának részévé tennünk, mint a víz stratégiai jelentősége, az európai Duna-stratégia elfogadása, a romaintegráció programja, a horvát csatlakozási tárgyalások sikeres befejezésének célja vagy a gazdaságpolitikai koordináció szempontjából kiemelt jelentőségű „hatos csomag”<sup>19</sup> tárgyalásának végigvitele. Mindehhez politikai tőkét biztosított az Országgyűlés ötpárti munkacsoportjának támogatása (lásd alább).

### *A szervezeti keretek*

Az elnökségi felkészülés kereteiről meglehetősen korán, már 2007 tavaszán döntés született (*Kormány [2007b]*).

A szervezeti keretek létrehozásának alapelve volt, hogy azoknak a tagállami működésből kellett kinőniük, de meg kellett haladniuk a tagállami szerepkör nemzeti érdekek érvényesítését szolgáló jellegét. A tagállami és az elnökségi szerepkör közötti eltérés nem csupán a feladatok növekedéséből adódó mennyiségi, hanem minőségi különbség is volt. Ez utóbbi jelentősége, hogy a tagállami közös érdekek alapján történő kompromisszumok kidolgozására kellett átállítani a nemzeti adminisztráció hétköznapi működésének váltóit.

<sup>18</sup> <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/hu/be-heard/eurobarometer/2011-european-year-of-volunteering>.

<sup>19</sup> 2010 szeptemberében az Európai Bizottság a Stabilitási és Növekedési Paktum megreformálását célzó hat jogszabálytervezetet tett közzé az európai szuverén adósságválságra adandó válaszul. A javaslatok a költségvetési, a makrogazdasági és a strukturális politikák szigorúbb felügyeletét célozták. A jogszabálytervezetekről a magyar elnökség alatt jött létre megállapodás a Tanács és az Európai Parlament között ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_11\\_898](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_898)).

Más tagállamok gyakorlatához hasonlóan Magyarországon is létrejött 2007 májusában a kormányon belül egy szűkebb politikai testület, az „EU-elnökség Bizottság”. A testület a miniszterelnök vezetésével a külügyminiszter, a kancelláriaminiszter, a pénzügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, a szociális és munkaügyi miniszter, valamint a kormányzati személyügyért felelős államtitkár részvételével működött. Az EU-elnökség Bizottság szolgált stratégiai iránymutatással a kormány és a központi közigazgatás számára olyan kérdésekben, mint a sikeres elnökséghez szükséges társadalmi és politikai konszenzus, az elnökség programjának és arculatának meghatározása, valamint az elnökségi feladatok ellátásához szükséges emberi és költségvetési erőforrások biztosítása.

Az elnökségi felkészülésből adódó feladatok szakértői tárcaközi koordinációját a – már az uniós tagságot megelőzően létrehozott – Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) látta el. Az EKTB az elnökségi felkészüléssel összefüggő kérdések egyeztetését, kidolgozását végezte el, amelyeket az EU-elnökség Bizottság vagy a kormány elé terjesztett jóváhagyásra. Az EKTB szerepe tehát kibővült, de továbbra is ez a fórum állt a tagállami működés szempontjából kulcsfontosságú tárcaközi koordináció középpontjában (*Iván [2007b]*).

Fontos feladat volt az elnökségi felkészülés lehető legszélesebb politikai támogatásának biztosítása. Amellett, hogy az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága rendszeresen napirendjére vette a felkészülés menetét, a parlamenti pártok vezetőiből álló konzultációs bizottság<sup>20</sup> is figyelemmel kísérte a felkészülés előrehaladását, amelyről a kormányt rendszeresen beszámoltatta. Ezen túlmenően 2007 decemberében öspárti EU-elnökségi munkacsoport jött létre. Az öt parlamenti párt frakcióvezető-helyettesi szinten képviseltette magát, és aktívan részt vett az elnökség politikai irányvonalának meghatározásában. A munkacsoport olyan kérdéseket vitatott meg többek között, mint a magyar EU-elnökség hat hónapos programja, az elnökség személyzeti-intézményi struktúrájának elvei, valamint az elnökség arculata. A munkacsoport az elnökség végéig működött.

Az elnökségi felkészüléshez jelentős segítséget nyújtott az Európai Unió Tanácsának Főtitkársága mind szervezeti-intézményi, mind tartalmi-politikai szempontból.

### *Az elnökségi erőforrások biztosítása*

A tanácsi döntés-előkészítő és döntéshozó testületek elnöklésének biztosítása jelentős emberi erőforrásokat igényelt. Idetartozott a munkacsoportok elnökeinek és helyetteseinek kiválasztása és szakmai háttérének biztosítása, a tanácsüléseket vezető miniszterek és kabinetjeik felkészítése, a brüsszeli Állandó Képviselőt állományának bővítése, a kormányzati koordináció és a tárcákon belüli elnökségi koordináció létrehozása.

<sup>20</sup> Lásd az Országgyűlés és a kormány európai ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény 2007. évi módosítását.

A felkészülés során hangsúlyt kapott, hogy a köztisztviselői kar megfelelően kiválasztott, képzett, motivált és stabil legyen. 2007 őszére elkészült az elnökség emberierőforrás-igényének felmérését és biztosítását szolgáló tervet, az év végéig pedig az elnökség előkészítésében és lebonyolításában részt vevő személyi állomány felkészítési és képzési terve.

A személyi kiválasztás szempontjai a szükséges szakmai tudás, az adott szakpolitika kiváló ismerete, az uniós döntéshozatalban szerzett tapasztalat, uniós intézményi és eljárási ismeretek, nyelvismeret, valamint a tanácsi formációkban vagy munkacsoportokban szerzett tárgyalási ismeretek voltak. Az elnökség szakmai állományának gerincét azok a köztisztviselők adták, akik már a felkészülés időszakában is uniós kérdésekkel foglalkoztak, már tagjai voltak az adott tanácsi munkacsoportnak. Az elnökségi stáb munkacsoport-vezetői szinten másfél évvel az elnökség kezdete előtt csaknem teljesen összeállt.

A felkészülés további alapvető eleme volt az elnökség költségvetésének előkészítése, kidolgozása és a felhasználás nyomon követése. Az elnökségi költségvetés tervezését – hazai tapasztalat híján – más, Magyarországhoz mérhető tagállamok információi, az emberierőforrás-igény, a protokolláris rendezvények igényei, valamint az Állandó Képviselőtestület bővítésének elvárásai határozták meg. Az első költségvetési tervek elég nagy határok, 50 és 100 millió euró között mozogtak. Az elnökség költségei végül 75 millió eurót (akkori árfolyamon 22 milliárd forintot) tettek ki (*Marján* [2014] 181. o.), ami – más tagállamokéival összehasonlítva – mértéktartónak minősíthető.

Az elnökséggel összefüggő technikai, logisztikai feladatokról, azok ütemezéséről 2009 őszére született döntés. Ezt követte az elnökségi feladatoknak megfelelő koordinációs és döntéshozatali rend véglegesítése, amelynek keretében kijelölték a felkészülés szakpolitikai, tartalmi, szervezési és logisztikai teendőinek felelőseit. A 2010. évi kormányzati átadás-átvételt követően 2010 végére minden készen állt az elnökségi feladatok sikeres ellátására.

## Horvátország uniós csatlakozása

Horvátország uniós csatlakozása – a tagjelölti státusának elnyerésétől kezdve – összparti támogatást élvezett Magyarországon. Azon túl, hogy hazánk érdekelt a szomszédjaink uniós taggá válásában, a több mint 800 éves közös múlt kulturális öröksége, Közép-Európa közösen megélt örömei és hányattatásai, a két nyelven beszélő, író és hazájukat külső ellenségtől védő magyar és horvát hősök sora, az elmúlt évtizedek jelentős magyar befektetései, továbbá manapság az évente Horvátországban nyaraló sok százezer honfitársunk kötődése, mind-mind sajátossá tették és teszik a magyar–horvát viszonyt.

A horvát kormány 2003-ban nyújtotta be csatlakozási kérelmét. A csatlakozási tárgyalások 2005 októberében kezdődtek meg, és a magyar uniós elnökség utolsó napján, 2011. június 30-án zárultak le.

A tárgyalások menete nehezebb lett, mint azt Zágrábban remélték. Ennek oka jórészt abban keresendő, hogy egy nem sokkal korábban még háborúban álló



országról volt szó. A háború nyomait magán viselte még a társadalom, a gazdaság, a jog- és intézményrendszer, és a horvát polgárok esetenként másokat láttak hősöknek és háborús bűnösöknek, mint a nemzetközi jog és közvélemény.

A csatlakozási tárgyalások megindítása precedensértékű volt a jugoszláv utódállamok esetében (hiszen a 2004-ben csatlakozó Szlovénia nem keveredett háborúba torkolló fegyveres konfliktusba), mégis nemcsak a háborús múlt, hanem a jugoszláv államutódlás egyes nyitott kérdései is komoly akadályokat gördítettek a tárgyalások sikere elé.

A csatlakozási tárgyalások első szakasza, a jogszabályok összehasonlító áttekintése (*screening*) dinamikusan indult, bár a 35 tárgyalási fejezet több volt, mint a korábbi bővítések esetében. A háborús örökség miatt két fejezet: a (23.) igazságszolgáltatás és alapvető jogok, valamint a (24.) igazság, szabadság, biztonság fejezete rendkívül érzékeny volt. Ezeken felül nehéz kérdésnek bizonyult a személyek szabad mozgása, a szolgáltatások szabadsága, a közbeszerzés, a versenyszabályozás (különösen az állami támogatásból élő horvát hajógyárak miatt), a pénzügyi szolgáltatások, a mezőgazdaság, az élelmiszer-biztonság, az adózás, a szociálpolitika, a kohéziós politika intézményrendszere, a környezetvédelem és az uniós költségvetés ügye.

A horvát jogszabályoknak az uniós joggal való összevetése 2005–2006-ban megtörtént, ezt követően nyíltak meg az egyes tárgyalási fejezetek. Ezek a tárgyalások, mint minden hasonló esetben, az uniós jogszabályok, normák átvételére, illetve – az azonnali átvétel képességének hiányában – átmeneti időszakok meghatározására irányultak. 2008 decemberére 22 tárgyalási fejezetet nyitottak meg a felek, amelyek közül hetet ideiglenesen le is zártak. A 2008. évi francia elnökség és a horvát fél szándékaival ellentétben nem sikerült több fejezetben előrelépni. Ennek oka az volt, hogy 2008 őszén elmérgesedett Szlovénia és Horvátország határvitája, ami mind a tengeri határt (Szlovénia kijutását a nemzetközi vizekre a Pirani-öbölben), mind a két ország szárazföldi határát érintette. Ezért Ljubljana nem járult hozzá 13 csatlakozási fejezet esetében az előrehaladáshoz; ezeket a fejezeteket befagyasztották. A fordulatot a két kormány megegyezése hozta el, miszerint készek alávetni magukat nemzetközi választott bíróság döntésének. Erről kétoldalú megállapodás született 2009 novemberében, amelynek végrehajtását Ljubljana népszavazásra bocsátotta 2010. június 6-án, ahol megkapta a polgárok többségének támogatását. A 2009. novemberi megállapodást követően a tárgyalások szlovén blokkolása megszűnt, és azok a 2011. évi magyar uniós elnökség idejére jutottak végső és kritikus szakaszukba.

A magyar kormány már 2010 őszén kinyilvánította, hogy kiemelt politikai célkitűzésként kezeli Horvátország csatlakozási tárgyalásainak lezárását. Ekkor még a Tanács berkeiben elég általános volt az a nézet, hogy ez egy talán túlságosan is ambiciózus cél. 2011 elején még hét csatlakozási fejezet volt nyitva, köztük a legérzékenyebbek, mint a versenypolitika, az igazságszolgáltatás és alapvető jogok, a szabadság és biztonság, valamint a költségvetési kérdések.

A horvát csatlakozási folyamat magyar támogatása, a kiemelkedő elnökségi erőfeszítések, a magyar diplomácia közvetítő és tanácsadó tevékenysége (mind Brüsszelben, mind Zágrábban) elengedhetetlennek bizonyult a sikerhez. Komoly versenyfutás volt az idővel: a legnehezebb fejezeteket illetően kellett Zágrábnak bizonyítania

megfelelését, köztük olyan kérdésekben, mint az igazságügy reformja, együttműködés a hágai törvényszékekkel, a háborús bűnösök elítélése, a kisebbségek (különösen a szerbek) jogainak tiszteletben tartása, a hajógyárak állami támogatásának kivezetése (ami közvetlen csóddal és nagyszámú munkahely elvesztésével fenyegetett).

A magyar elnökségnek sikerült egyrészt rávennie a horvát hatóságokat a szükséges intézkedések meghozatalára, másrészt olyan kompromisszumokat találnia, amelyeket a tagállamok egyhangúan elfogadtak. A magyar elnökség utolsó napján, 2011. június 30-án Brüsszelben és Zágórában egy időben jelenthettük be, hogy Horvátország uniós csatlakozási tárgyalásai sikeresen lezárultak, és az ország történelmében új fejezet kezdődhet.

A horvát csatlakozási tárgyalások eredményes lezárása megkoronázta a 2011. évi magyar elnökség sikerét. Ezt követően 2011. december 9-én Horvátország és a tagállamok aláírták a csatlakozási szerződést, amelynek megerősítését követően, 2013. július 1-jén Horvátország az Európai Unió tagja lett. Tíz évvel később pedig bevezette az eurót, és a schengeni övezet tagjává vált, mélyebben integrálódva immár az Unióba, mint az őt a csatlakozási tárgyalások során támogató Magyarország.

## Zárszó

A felidézett emlékképek döntő része olyan ügy volt, amelyek egyrészt nyomot hagytak az unió történetében, illetve kereteket adtak annak közép- és hosszabb távú működéséhez (mint a lisszaboni szerződés vagy Horvátország csatlakozása); másrészt a tagállamok egyhangú döntését igényelték (tekintsük akár az alapszerződések, a pénzügyi keretek vagy a bővítés ügyét); továbbá hozzájárultak a Magyarország uniós tagságából származó előnyök kihasználásához (mint a nemzeti Európa-politika kidolgozása vagy az első elnökség sikeres végrehajtása). Az utóbbihoz szükség volt a magyar nemzeti érdekek azonosítására, az unió közös érdekeinek felismerésére, valamint a nemzeti érdekek határozott és szakszerű képviselőre, szem előtt tartva a közösség érdekeit és értékeit is.

A nemzeti érdekek érvényesítéséért vállalt konfliktusok mindennaposak az unió életében, a nemzeti érdekek akár végsőkig történő képviselője nem ördög-től való. Számos példa mutatja azonban, hogy úgy is el lehet érni a nemzeti érdekek messzemenő védelmét, hogy egy adott tagállam az egyhangúságból adódó egyszerű lehetőség kiaknázása helyett a kompromisszumok fáradtságosabb elérését részesíti előnyben, amíg csak lehetséges. A nemzeti érdekek és a tagállamok közösségének érdeke igen tekintélyes közös halmazt alkot, különösen egy olyan ország esetében, amelynek gazdasága rendkívül mélyen integrálódott az egység belső piacba, történelme és kulturális öröksége Európához köti, és értékelvei közősek a többi tagállaméival.

A szerző 2009-ben, csatlakozásunk ötödik évfordulóján azt írta:

„Magyarország nemzeti érdekeit szolgálja az, hogy az ország tagja az Európai Uniónak. Magyarország alapvető politikai értékei, gazdasági kapcsolatai, történelmi és kulturális

hagyományai az európai országok egy olyan közösségében teszik érdekeltté Magyarországot, amelyben annak tagjai közösen vallott értékek és célok alapján működnek együtt, szolidárisak egymással, és szem előtt tartják polgáraik jólétét és biztonságát.” (Iván [2009] 5. o.)

Ezek a mondatok ma is vállalható gondolatoknak tűnnek...

Azóta eltelt újabb tizenöt év, a csatlakozásunk óta immár húsz esztendő, a csatlakozási tárgyalások megkezdése óta pedig már egy emberöltő. Magyarország taggá válása óta megváltozott az unió intézményrendszere, jelentősen bővült, majd eggyel csökkent a tagállamok száma, válságok sora tette próbára a tagállamok közösségét korábban nem látott módon és formákban. Mindez nem változtat azon, hogy Magyarország uniós tagsága, a többi tagállammal közösen vallott érdek- és értékközössége továbbra is az ország nemzeti érdekeit szolgálja.

Mint minden nagy politikai rendszerben, az unió működésében is lépnek fel zavarok. Az unió jórészt külső tényezők által kiváltott válságok során esett át az elmúlt másfél évtizedben. Ellenálló képességét mégis bizonyította olyan helyzetekben is, mint a szuverén adósságválság, a brexit vagy a koronavírus-járvány okozta precedens nélküli válságok.

Történt mindez úgy, hogy az unió *sui generis* jellegéből adódóan nehéz pontosan definiálni, milyen integrációs fokozatban is tart a tagállamok közössége. A föderalista *versus* kormányközi iskolák vitáján túllépett az idő. Az Európai Unió nem politika unió (bár a monetáris unió és a schengeni övezet már a politikai unió jegyeit viseli magán), de már messze nem is csupán egy regionális gazdasági együttműködés (még ha időnként a tagállamok kormányközi megállapodásra is kényszerülhetnek az uniós jog keretein kívül). Az Unió jelenlegi állapota vizsgálható ugyan a funkcionalizmus, illetve neofunkcionalizmus, az institucionalizmus vagy akár az optimális valutaövezet elmélete alapján, számos kétséget hagyva bennünk; de ugyanígy járunk a liberális, illetve neoliberais vagy a regulációs elméletekkel is: az európai integráció egy-egy dimenziójának, egyes fejlődési sajátosságainak értelmezésében segítségünkre lehetnek, de pontos képet nem adnak.<sup>21</sup> Talán még ma is a *William Wallace*-féle kollektív politikai rendszer leírása felel meg leginkább az unió integrációs sajátosságai bemutatásának.<sup>22</sup>

Legyen bármilyen elméleti vagy gyakorlati magyarázata is annak, hogy hol tart vagy hová vezet az európai integrációs építkezés, egy dolog bizonyos: Magyarország alapvető nemzeti érdekei és értékei alapján ehhez az európai családhoz tartozik.

<sup>21</sup> Részletesebben lásd Iván [2007a] 22–33. o.

<sup>22</sup> „A politikacsínálás az EU-ban posztszuverénként írható le. Keresztülgyűrűzik az államhatáron, mélyen behatol a nemzeti politikák és adminisztráció korábban helyi aspektusaiba. [...] Az európai jog és szabályok nemzeti adminisztrációk általi végrehajtása a kölcsönös bizalmon és a kollektív egyetértésen nyugszik. Az államok, amelyeket a nemzeti kormányok képviselnek, az EU politikai folyamatának középpontjában maradnak ugyan, de már nem az egyedüli fontos szereplők, s nem is mindig meghatározó szereplők. Cselekvéseiket intézményi keretek korlátozzák, és olyan, intézményileg autonóm szereplők beavatkozása módosítja, mint a Bizottság, az Európai Bíróság vagy éppen a legszélén az Európai Parlament.” (Wallace–Wallace [2000] 532. o.)

*Hivatkozások*

- EGYESÜLT KIRÁLYSÁG KORMÁNYA [2005a]: A 2007–2013-as pénzügyi keret. Elnökségi előterjesztés az Európai Tanács számára. December 5. (CADREFIN 256, 15393/05.)
- EGYESÜLT KIRÁLYSÁG KORMÁNYA [2005b]: A 2007–2013-as pénzügyi keret. Elnökségi előterjesztés az Európai Tanács számára. December 19. (CADREFIN 268, 15915/05, 2005. december 19. – Az Európai Tanács 2005. december 15–16-i tárgyalásainak eredménye.)
- ES–BE–HU ELNÖKSÉG [2009]: A jövőbeli spanyol, belga és magyar elnökség előterjesztése a Tanács 18 hónapra szóló programjára. Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, november 27. (POLGEN 219, 16771/09.) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16771-2009-INIT/en/pdf>.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG [1997a]: Agenda 2000. COM (97) 2000 final. Brüsszel, július 15. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A51997DC2000>.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG [1997b]: Budget contributions, EU expenditure, budgetary balances and relative prosperity of the Member States. Communication of President Santer to the Eco-fin Council. Brüsszel, október 13.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG [2004]: Financial Perspectives 2007–2013. COM (2004) 487 final. Július 14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM%3A2004%3A487%3AFIN>.
- EURÓPAI BIZOTTSÁG [2011]: Communication from the Commission: A Budget for Europe 2020, Part I and Part II. COM (2011) 500/I-II. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d0e5c248-4e35-450f-8e30-3472afbc7a7e.0011.02/DOC\\_4&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d0e5c248-4e35-450f-8e30-3472afbc7a7e.0011.02/DOC_4&format=PDF).
- EURÓPAI TANÁCS [2001]: Presidency Conclusions. European Council in Laeken. Annex I. Laeken Declaration on the future of the European Union (SN 300/1/01). European Council, december 14–15. <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>.
- EURÓPAI TANÁCS [2002]: Presidency Conclusions. European Council, Koppenhága, december 12–13. <https://www.consilium.europa.eu/media/20906/73842.pdf>.
- EURÓPAI TANÁCS [2003]: Presidency Conclusions. European Council, Thessaloniki, június 19–20. (POLGEN 55, 11638/03.) <https://www.consilium.europa.eu/media/20847/76279.pdf>.
- EURÓPAI TANÁCS [2005a]: Az Európai Unió tagállamai állam- és kormányfőinek nyilatkozata az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés ratifikálásáról. Európai Tanács, Brüsszel, június 16–17. (ST 117/05.) [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/85325.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/85325.pdf).
- EURÓPAI TANÁCS [2005b]: Az Európai Tanács következtetései. Európai Tanács, Brüsszel, június 16–17. (10255/1/05.) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10255-2005-REV-1/hu/pdf>.
- EURÓPAI TANÁCS [2005c]: Az Európai Tanács következtetései. December 17. (15914/05.) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15914-2005-INIT/hu/pdf>.
- EURÓPAI TANÁCS [2007]: Nyilatkozat a római szerződések aláírásának 50. évfordulója alkalmából. Berlin, március 25. [https://europa.eu/50/docs/berlin\\_declaration\\_hu.pdf](https://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_hu.pdf).
- EURÓPAI TANÁCS [2011]: Az Európai Tanács következtetései. Európai Tanács, Brüsszel, június 24. (EUCO 23/11.) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-23-2011-INIT/hu/pdf>.
- EURÓPAI TANÁCS [2013]: Az Európai Tanács következtetései (a többéves pénzügyi keretről). Európai Tanács, Brüsszel, február 7–8. (EUCO 37/13.) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-37-2013-INIT/hu/pdf>.
- EURÓPAI UNIÓ [1993]: Interinstitutional Agreement. HL, C 315, november 22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41993A1207%2801%29>.

- EURÓPAI UNIÓ [1999]: Interinstitutional Agreement. HL, C 172, június 18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31999Y0618%2802%29>.
- EURÓPAI UNIÓ [2004]: Szerződés európai alkotmány létrehozásáról. Jegyzőkönyvek és mellékletek. Záróokmány. HL, C 310, december 16. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:C:2004:310:TOC>.
- EURÓPAI UNIÓ [2006]: Intézményközi megállapodás. Európai Unió, HL, C 139, május 14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2006:139:FULL>.
- EURÓPAI UNIÓ [2007]: Lisszaboni szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. HL, C 306, december 17. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/5/a-lisszaboni-szerzodes>.
- EURÓPAI UNIÓ [2012]: A 2007. december 13-án aláírt lisszaboni szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok. HL, C 326, október 26. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC\\_5&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_5&format=PDF).
- EURÓPAI UNIÓ–EURATOM [2013]: A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL, L 347, december 20. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A32013R1311>.
- EUROPEAN CONVENTION [2003]: Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. HL, C 169/01, július 18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52003XX0718%2801%29>.
- EUROPEAN CONVENTION [2004]: Treaty Establishing a Constitution for Europe. HL, C 310, október 29.
- FAZAKAS SZABOLCS [2014]: Magyarország tízéves EU-tagságának pénzügyi mérlege. Közgazdasági Szemle, 61. évf. 4. sz. 391–403. o.
- IVÁN GÁBOR [2006a]: Az Európai Unió pénzügyi keretterve 2007–2013-ra. Az infúzió bekötve. Közgazdasági Szemle, 53. évf. 5. sz. 428–451. o.
- IVÁN GÁBOR [2006b]: Tagállami motivációk a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva vitájában. Európai Tükör, 11. évf. 5. sz. 9–25. o.
- IVÁN GÁBOR [2007a]: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe. Osiris Kiadó, Budapest.
- IVÁN GÁBOR [2007b]: Az elnökségi felkészülés legfontosabb feladatai, az előttünk álló kihívások. Európai Tükör, 12. évf. 7–8. sz. 82–90. o.
- IVÁN GÁBOR [2009]: Ötéves uniós tagságunkra. Európai Tükör, 14. évf. Különszám, 5–12. o.
- KORMÁNY [2007a]: Jelentés a Magyar Köztársaság európai uniós tagságával összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről. Április. (J228.)
- KORMÁNY [2007b]: A 2011. első félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról szóló 2079/2007. (V. 11.) kormányhatározat. <https://njt.hu/jogszabaly/2007-2079-30-22>.
- KÜLÜGYMINISZTERIUM [2007a]: Összefoglaló az Európa-politikai stratégia társadalmi vitája során beérkezett, elhangzott véleményekről. Kézirat, március 14.
- KÜLÜGYMINISZTERIUM [2007b]: A Kormány Európa-politikai stratégiájának irányai és feladatai. Kézirat, augusztus 1.
- KÜLÜGYMINISZTERIUM [2010]: Az Európai Unió Tanácsa 2011. első félévi magyar elnökségének programja. Kézirat.
- LUXEMBURG KORMÁNYA [2005]: A 2007–2013-as pénzügyi keret. Elnökségi előterjesztés az Európai Tanács számára. Június 15. (CADREFIN 130, 10090/05.)
- MARJÁN ATTILA (szerk.) [2014]: Magyarország első évtizede az Európai Unióban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest.

ORSZÁGGYŰLÉS [2004]: 133/2004. (XII. 23.) OGY határozat az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés megerősítéséről. <https://jogkodex.hu/doc/7492246>.

ORSZÁGGYŰLÉS [2007a]: Jegyzőkönyv az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottságának 2007. március 12-én, hétfőn megtartott üléséről. (EIB-8/2007.) <https://www.parlament.hu/documents/static/biz38/bizjkw38/EIB/0703121.htm>.

ORSZÁGGYŰLÉS [2007b]: 2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700168.tv>.

SZEMLÉR TAMÁS (szerk.) [2004]: EU-költségvetés 2007–2013: érdekek és álláspontok. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.

WALLACE, H.–WALLACE, W. (szerk.) [2000]: Policy Making in the European Union. Oxford University Press, Oxford.

THE FUTURE OF EUROPEAN REGIONAL INTEGRATION. DILEMMAS  
OF GOVERNANCE AND REDISTRIBUTION

Péter Balázs

The cornerstone of the global system, as well as the EU, is the principle of the sovereign equality of states. However, states are far from being equal. This paradox is one of the main obstacles to the smooth functioning of international organisations, including the EU. Sovereigntist critics of the EU pretend that national competencies are sacrificed in exchange for co-operation and joint governance at a larger scale. In reality, EU membership has widened the scope of member states' sovereignty: they are better informed and can take part in decision-making at the European level. However, the EU's decision-making power has weakened for two main reasons. First, EU competencies have been watered down: exclusive union competencies exist only in five sectors, in parallel with a large and growing number of mixed and shared competencies. As a result, EU decision-making tends towards intergovernmental methods, and consensus seeking opens the way for veto players. Second, after the end of the Cold War, in the 1990s, many new states were formed because of the dissolution of former federal structures. In place of the Soviet Union, Yugoslavia, and Czechoslovakia 24 new states have taken form so far, 19 out of them Europeans, and the majority is attracted by the EU. The EU member states from the former eastern bloc which have Soviet-type political, economic, and social heritage, have 'imported' their unsolved – internal and external – conflicts into the EU. After the European elections in 2024 and the renewal of the European Parliament and the European Commission, those institution should undergo a 'slimming diet' and speed up decision-making by extending qualified majority voting. This is an absolute precondition of further enlargements.

HAS THE EUROPEAN UNION REMAINED AN UNFULFILLED PROMISE?

László Csaba

After two decades of EU membership, a majority of the Hungarian public still supports membership. However, reflecting intense governmental influencing in terms of communication and policies alike, the previously negligible euroskepticism has been gaining substantial ground. Following a different path from what 'Brussels' aims at, has become part and parcel of good manners nowadays. The round anniversary of Hungary's EU accession allows for a strategic rethinking of pluses and minuses of

the road taken. Finally, I contemplate where the line of regular confrontation with the Union may lead us.

#### DEEP-INTEGRATION PARADIGM

Péter Halmai

Trade theory considers new generation regional agreements that go beyond traditional regional constructions (focused on conventional border measures) as “deep” (trade) integration, which includes regulatory convergence (and possibly additional “deep” elements). Depth is a crucial dimension also in the context of European integration. On the one hand, it expresses the level (state) reached by the most advanced regional integration. On the other hand, it indicates the direction of the process: deepening, increasingly tighter integration as a developmental trend. Conceptualising deep (regional) integration (deep-integration) as a system, as a conceptual framework, may offer a way to rethink integration theory. The interpretative framework of deep-integration consists of two main dimensions: depth (regulatory, institutional) and homogeneity (real economic, financial). Based on combinations of these, different integration levels, stages of development, and configurations can be analysed within structured frameworks. Core integration, the scope of the most advanced integration achievements at any given time, is defining. By incorporating differentiated integration and disintegration, a new analytical framework, the paradigm of deep-integration, can be outlined.

#### MEMORIES FROM THE FIRST YEARS OF HUNGARY’S MEMBERSHIP IN THE EUROPEAN UNION

Gábor Iván

In the period between Hungary’s accession to the European Union in May 2004 and the first Hungarian presidency of the EU in 2011, Hungary became a member state with all the experiences necessary to enjoy the benefits of EU membership. During these seven years, Hungary became part of the renewal of the EU Treaties, adopted a strategy about its EU policy, went through the baptism of fire of the debate on multiannual financial frameworks, became part of the Schengen area, successfully fulfilled its tasks during the presidency, and played a pivotal role in concluding Croatia’s EU accession negotiations. The commitment, the belief in the common interests of the Union and Hungary, which was the driving force of the Hungarian accession negotiations, persisted. The author recalls the events which were of decisive importance in the first seven years of Hungary’s EU membership. The recollection is based on the memories of his personal contribution.