

## TRILEMMÁBÓL DILEMMA – POLITIKAI GAZDASÁGTANI GONDOLATOK AZ EURÓPAI UNIÓ JÖVŐJÉRŐL AZ ELMÚLT ÉVEK VÁLSÁGAI ALAPJÁN

VIGVÁRI GÁBOR

*Az Európai Unióban megvalósuló gazdasági integráció szorossága megfelel annak a szintnek, amit Rodrik hiperglobalizációnak nevez. Az elmélet szerint a politika szintjén egyszerűen nem valósítható meg a demokratikus politikai döntéshozatal, a teljes világgazdasági integráció, illetve a nemzetállam. A trilemma a globalizáció útjában álló intézményi különbségeken alapszik. Az esszében ezt a trilemmát dilemmává, és végső soron a neofunkcionalizmus és intergovernmentalizmus dilemmájává egyszerűsítjük az Unió elmúlt években megfigyelhető válságjelenségei kapcsán. A GMU válság, illetve a menekültválság kapcsán végül arra jutunk: amennyiben a válságkezelésben az intergovernmentalista megközelítés kerekedik felül, az még jó esetben is egy többesbességgű Európa kialakulásához vezethet.*

### 1. BEVEZETÉS

Blahó András professzor volt a Világgazdasági Tanszék vezetője, mikor először demonstrátor-ként, majd doktorandusz hallgatóként megkezdtem oktatói és kutatói tevékenységemet a Corvinus Egyetemen. Ennek ellenére ezen évek alatt mindössze egy doktori kurzuson volt lehetőségem tőle, mint kurzusvezetőtől tanulni. Ez a módszertani, logikai kurzus máig meghatározó hatással van gondolkodásomra, az ott elsajátított módszerek egy részét konzulensként igyekszem a mai napig szakszeminaristáim számára is átadni. Mindennek ezen esszé szempontjából egy jelentősége van: ezen a kurzuson Blahó professzor rendszeresen lemmákról tanított. Ebben a cikkben pedig dilemmákról és trilemmákról lesz majd szó, ennyiben is kapcsolódva az előbbi kis történethez

Az Európai Unió talán történetének legnehezebb évein van túl, és valószínűleg legnehezebb évei következnek. A 2009-ben berobbanó, majd többször elfojtott, de valójában úgy tűnik soha végleg el nem oltott, így újra és újra fellobbanó eurózóna-válság volt az első válságjel. Majd ezt követte a 2011 év elején kitört arab tavasz folyamányaként megjelenő menekültprobléma, mely először 2011-12-ben elsősorban Olaszországban, majd a szír polgárháború súlyosbodása és elhúzódása után Görögországban, később az egész Unióban kihívást jelent.

Noha első pillantásra úgy tűnhet, hogy két egymástól távoli problémával állunk szemben, valójában a probléma gyökere mindkét esetben ugyanaz. Az egységes piac megalkotásával, még pontosabban a schengeni egyezmény életbelépésével és a belső határellenőrzés megszüntetésével

vel<sup>1</sup> az EU területén lényegében szabadabbá vált a munkaerő áramlása, ezáltal az egyes országok képessége arra nézve, hogy ellenőrizzék a területükre az övezet más tagjaiból érkezők kilétét, jelentősen csökkent (azért csak jelentősen, mivel egyrészt megmaradt az úgynevezett mélyégi ellenőrzés joga, illetve ideiglenesen lehetséges a határellenőrzés visszaállítása, és erre rendszeresen látunk is példákat). Mindez azt jelenti, hogy az integráció létrehozásával a résztvevő országok szuverenitásuk egy részét feladták.

Az egységes piac kialakítása, illetve ehhez kapcsolódóan a Gazdasági és Monetáris Unió<sup>2</sup> életre hívása szintén azt jelentette, hogy a résztvevő országok szuverenitásuk, gazdaságpolitikájuk egy részének feladásáról döntöttek: a monetáris politika mellett például fiskális önállóságuk egy részének feladásáról is. Mindez azt jelenti, hogy az Európai Unió egyes tagállamai egy olyan szoros gazdasági integrációt hoztak létre, melyben a piaci folyamatok egyre inkább egységesednek, ha tetszik, regionális szinten globalizálódnak. Mindez az első, könnyen belátható hasonlóság a két probléma között. Ennek a dolgozatnak a célja, hogy bemutassa, a helyzet ennél is bonyolultabb. A tanulmány logikailag az alábbi módon épül fel.

Amennyiben elfogadjuk, hogy az EU az egységes piac, illetve Schengen és a GMU elfogadásával egy mélyen integrálódó piac felé tart, azzal azt is el kell fogadnunk, hogy ez valamilyen módon a tagállami szuverenitás feladásával, illetve a közösségi szintű kormányzás erősödésével kell, hogy járjon. Mindez következik abból a modellből, melyet Rodrik [2002] publikált „Feasible Globalizations” című cikkében.

Ennek az írásnak a célja azonban az, hogy bizonyítsa, Rodrik trilemmája ma már dilemmává egyszerűsödik, vagyis csak az a kérdés: sikerül-e megvalósítani a föderális szintű kormányzást az Unióban, vagy sem? Ugyanakkor az sem mindegy, hogy a föderális kormányzás milyen modellben valósul meg az EU kapcsán. Tézisünk szerint erre két lehetséges forgatókönyv létezik: a neofunkcionalista szerint mindennek automatikusan, a föderális szintű intézmények erősítésével kellene végbe mennie, míg az intergovernmentalista alapvetően a kormányközi tárgyalásokra helyezi a hangsúlyt. Végző állításunk az, hogy az integráció minkét probléma kapcsán az intergovernmentalista irány felé halad, mely maga után vonhatja akár az Unió szétesésének, de inkább egy többsebességű Európának a képét.

A dolgozatnak nem célja sem a GMU válságának, sem a migrációs válságnak a részletes bemutatása. Előbbi esetében a közgazdasági irodalom viszonylag sokoldalúan mutatja be a mögöttes okokat, utóbbiban pedig a folyamatban lévő tárgyalások, az újból és újból felmerülő újabb és újabb forgatókönyvek, illetve a probléma frissessége megakadályozza a téma feldolgozását. Ráadásul a migrációs probléma alapvetően nem közgazdaságtani vagy politikai gazdaságtani

---

1 Valójában a schengeni egyezményrel létrejött övezetnek nem minden EU tagállam tagja, vannak viszont nem EU tagállam tagjai is. Ennek ellenére maga az egyezmény az EU joganyag részének tekintendő. A továbbiakban, amikor a schengeni egyezmény kapcsán az EU-ról beszélünk, értelemszerűen csak azon országokat értjük alatta, melyek tagjai a schengeni övezetnek

2 A Gazdasági és Monetáris Uniónak nem minden EU tagállam tagja, ugyanakkor Nagy-Britannia és Dánia kivételével minden tagállamnak elvileg csatlakoznia kell egyszer az övezethez. A továbbiakban az EU kifejezést sokszor a GMU helyett, annak szinonimájaként fogjuk használni, mely természetesen egyfelől túlzott leegyszerűsítés, azonban a fenti ok miatt nem áll távol a valóságtól.

probléma, azonban a mögöttes mechanizmusok esetében fontos párhuzamok figyelhetők meg a GMU válsággal.

Ami a GMU válságát illeti, annak részletes okait más helyeken már kifejtettük [lásd például Vigvári 2014, 2015], itt most elég annyi, hogy alapvetően egy olyan folyó fizetési mérleg válságról beszélhetünk, melynek legfőbb kiváltó oka abban keresendő, hogy az eurózóna egy nem optimális valutaövezetként jött létre, és mellette nem alakultak meg azok a fontos, új intézmények, melyek szavatolhatták volna helyes működését [Bastasin 2012].

A belső határellenőrzés megszüntetése az Unió területére érkező menekültek kapcsán vált problematikus kérdéssé. Ezzel kapcsolatbankét kérdés merül fel [lásd Gros 2015a, 2015b]:

- az Unió területére érkező menekültek ellátásának kötelezettsége kire hárul, a menekültek regisztrációja, státuszuk elbírálása kinek a feladata;
- illetve ezután a schengeni övezetbe belépett menekültek további mozgásának ellenőrzése hogyan valósítható meg, az ezzel összefüggő biztonságpolitikai és gazdaságpolitikai kockázatok hogyan kezelhetők?

A helyzet annyiban hasonlít nagyon a monetáris unió problémáira, hogy az előbbi esetben a gondok felszínre kerüléséhez valamilyen külső sokkra volt szükség, ez a 2008-ban bekövetkező pénzügyi összeomlás volt a GMU esetében, és az arab tavasz, illetve a szír polgárháború eszkalálódása a másik esetben. A két terület mögött meglévő intézményrendszer összeomlása, illetve az új megoldások iránti vágy pontosan akkor merült fel, amikor kiderült, hogy a meglévő szabályok elégtelenek az új válsághelyzetben.

## 2. RODRIK TRILEMMÁJA

Rodrik nemzetközi politikáról alkotott trilemmája szerint [Rodrik 2002, magyarul Rodrik 2005; illetve Rodrik, 2007, 2011] nem valósítható meg egyszerre a szoros gazdasági integráció, a demokrácia, illetve a szuverén nemzetállam. Rodrik érvelésének középpontjában az eltérő nemzeti nem-piaci intézmények állnak.

A modellben a demokrácia fogalma nem a koncepció tradicionális, politikatudományból ismert felfogását jelenti, tehát nem a többpárti verseny, illetve demokratikus választások rendszerét, hanem sokkal inkább az intézmények szabad megválasztásának lehetőségét. Rodrik szerint ugyanis a nem-piaci intézmények nélkül a piacgazdaság működése lehetetlen.

Ezek a nem-piaci intézmények az egyes nemzetgazdaságokban funkciójukban hasonlítanak egymáshoz, de ebből nem következik az, hogy formájuk is azonos lenne. A hazánkban összehasonlító gazdaságtannak nevezett tudományterület foglalkozik az eltérő nem-piaci intézményekkel leírható, így eltérő kapitalista rendszerek vizsgálatával. Írásunk szempontjából a fontos az, hogy ezen intézményi különbségek milyen hatással vannak az egyes nemzetállamok világgazdasági integrációjára. Miközben napjainkra a legtöbb állam között egyre-másra számolódnak fel a nemzetközi gazdasági tranzakciók útjában álló hagyományos gazdaságpolitikai akadályok – mint a vámok vagy a tőkekorlátozások – mégis azt látjuk, hogy a világgazdaság integrációja még most sem teljes. Az államhatárok jelentősége még mindig fontos, noha azok már elvileg szabadon, de mindenképpen szabadabban átjárhatók. Mi ennek az oka?

A választ „a nemzeti és az azok által meghatározott intézményi határok jelentik, melyek széleskörű tranzakciós költségeket eredményeznek. Az intézményi és hatásköri (illetékességi) diszkontinuitások úgy hozzák létre a piacok szegmentálódását, mint ahogy egykor a szállítási költségek vagy az importvámok” [Rodrik 2005: 10]. Ahhoz tehát, hogy a teljes gazdasági integrációt a világgazdaságban elérhessük, meg kell szüntetni az eltérő nem-piaci intézményekből fakadó tranzakciós költségeket, vagyis valamilyen módon el kell érni az eltérő nem-piaci intézmények egymáshoz közeledését.

Amennyiben tehát fent kívánjuk tartani a nemzetállami kereteket a világgazdaságban, ugyanakkor el kívánjuk érni a teljes gazdasági integrációt, akkor az egyes nemzetállamok nem-piaci intézményeit valamilyen módon közelítenünk kell egymáshoz. Rodrik szerint ez a közeledés az úgynevezett arany kényszerzubbony felé löki a világgazdaságot. „Hogy megvilágítsuk az emögött megbújó logikát, feltételezzünk egy olyan hipotetikus, tökéletesen integrált globális világgazdaságot, amelyben a nemzeti határok nem akadályozzák a javak, szolgáltatások és tőkék szabad áramlását. Ekkor a tranzakciós költségekben vagy az adószintekben meglévő különbségek marginálisak; a tényezőárak és hozamaik szinte tökéletesen azonosak világszerte. Egy ilyen világ kompatibilis-e a nemzetállami rendszerrel? Fenn tudjuk-e tartani a jelenlegi nemzetállami rendszer lényegi vonásait akkor, ha egyúttal biztosítanunk kell azt is, hogy a nemzeti hatáskörök, illetve a nemzeti hatáskörök közti különbségek ne akadályozzák a gazdasági érintkezést? Talán igen, ha feltételezzük, hogy a nemzetállamok arra koncentrálnak, hogy vonzóvá váljanak a nemzetközi piacok számára. Ekkor a nemzeti hatáskörök távolról sem jelentenének áthidalhatatlan akadályt, hiszen a nemzetállamok elköteleznék magukat a nemzetközi kereskedelem és tőkeáramlás maximalizálására. A hazai szabályozás és adópolitika vagy a nemzetközi mértékkel összhangban lenne megállapítva, vagy úgy lenne strukturálva, hogy a lehető legkevesebb akadályt állítsa a nemzetközi gazdasági integráció útjába. Emellett a nemzetállam csak olyan közösségi javakat biztosítana lakosainak, amelyek az integrált világpiaccal kompatibilisek.” [Rodrik 2005: 11]. Vagyis megvalósulna egy, az éjjeliőr államhoz hasonló struktúra; a különböző intézményi lehetőségek közötti választás elvész, vagyis le kell mondanunk a demokráciáról.

Amennyiben a demokráciát fent szeretnénk tartani a globális integráció mellett, akkor globális szintre kell hoznunk az intézmények megválasztásának szintjét. Ez a globális kormányzás forgatókönyve, „mely rendezi az illetékesség (hatáskör) kérdését a politika és a piac között, és közben a 'határeffektust' is eliminálja. A politikának nem kell zsugorodnia, és nem is fog: a döntéshozatal súlya áthelyeződik globális szintre.” [Rodrik 2005: 13].

Végül a harmadik lehetőség esetén elvetjük a globális integrációt, ez esetben nincs szükség intézményi konvergenciára, így megtarthatjuk a nemzetállami kereteket és a demokratikus döntéshozatalt is.

Esszékben nem vállalkozunk arra, hogy a trilemma mindhárom megoldását vizsgáljuk. Korábbi tanulmányainkban [lásd Vigvári 2014, 2015] a GMU válsága kapcsán már kifejtettük, hogy ebben az esetben a tisztán piaci konvergenciára, piaci megoldásokra épülő intézményi megoldás valószínűleg nem működik. Ami a migrációs kérdést illeti, ebben az esetben a dolog még egyértelműbb. Noha kétségtelen, hogy a menekültválságnak vannak gazdasági dimenziói, azonban alapvetően itt nem gazdasági problémáról van szó, melyet a piaci konvergencia meg tudna oldani. Miért használható ugyanakkor mégis a trilemma? Azért, mert maga a schengeni övezet egy egységes munkaerőpiac létrehozását jelenti, amelynek egyik „mellékhatása”, hogy egyben

a menekültekkel kapcsolatos politikai problémához vezet. Emiatt a piaci konvergenciára épülő megoldást mindkét krízis esetében elvetjük, ezzel a trilemmát dilemmává szűkítve.

### 3. A FÖDERÁLIS KORMÁNYZÁS IGÉNYE – A NEOFUNKCIONALIZMUS LOGIKÁJA

Amennyiben Rodrik trilemmájának megoldásai közül a másodikat vizsgáljuk, az ideáltipikus megoldás természetesen az Egyesült Államokhoz hasonlóan működő föderális állam lenne, választott döntéshozókkal, akik föderális költségvetést alkotnak, szabályokat hoznak és végzik a gazdaság kormányzását. Azonban reálisan végiggondolva ez az opció Európa esetén biztosan nem valósítható meg. Feltehető tehát a kérdés: milyen módon működhet a globális/föderális szintű kormányzás?

Egy integrációban, így az EU-ban is, amikor kormányzásról beszélünk, akkor alapvetően azt két funkcióval jellemezhetjük. Az egyik az operatív döntések meghozatalának kérdésköre: adott szabályok alapján kompetens döntéseket kell hozni. Ez tulajdonképpen megfelel a politikatudományban ismert végrehajtó funkciónak. A másik funkció pedig értelemszerűen a törvényhozó funkció: ez a szabályok (törvények) meghozatalán túl az EU-ban kiegészül a „szabályok meghozatalának módjáról szóló szabályokkal” (döntéshozatali procedúrákkal). Írásunk szempontjából – ahogyan azt láttuk feljebb – a második kérdéskörre kell koncentrálnunk, hiszen a probléma nem a szabályok végrehajtásával, hanem magukkal a szabályokkal van és volt. A törvényhozó funkció szempontjából pedig valójában olyan újabb szabályok meghozataláról van szó, melyek az integráció további mélyítéséről szólnak. A későbbiekben tehát alkalmazhatjuk az integrációelmélet NPG-s feltevéseit arra, hogy megvizsgáljuk, mi szükséges ahhoz, hogy a megfelelő döntések megszülessenek.

Ami az integrációelméleteket illeti, alapvetően két fontos elméletet tudunk megkülönböztetni: a neofunkcionalista elméletet, illetve az intergovernmentalizmust. Előbbi lényege az, hogy az integráció mélyülése alapvetően két csoportnak tulajdonítható:

1. az integráción belüli intézményeknek, mint például a Bizottság vagy a Parlament,
2. az integráción belüli üzleti és érdekcsoportoknak.

A neofunkcionalizmus – melynek legelső kidolgozója Haas [1958] – elmélete azt állítja, hogy a nemzetközi és transznacionális gazdaságpolitikai döntéshozatal módja megváltozik. Egyre több és több funkció kerül át a nemzetállam szintjéről a föderális szintre, mivel azok megoldása az integráció szintjén célszerűbb. Ahogyan Gilpin [2004: 348] fogalmaz:

*„A neofunkcionalizmus központi gondolata az, hogy a gazdasági és technológiai hajtóerők a világot a politikai integrálódás felé hajtják. A gazdasági és politikai integráció mozgatórugói mélyen gyökereznek a modern gazdasági rendszerben, és éppúgy önmagukat erősítik, mint ahogyan a gazdasági integráció egyes szintjei a további integrálódást. A neofunkcionalizmus feltételezi, hogy a nemzetbiztonsági és államközi versengés hagyományos tényezőivel szemben egyre inkább előtérbe kerülnek a gazdasági és egyéb jóléti szempontok. E feltevés alapja az, hogy az iparosodás, a modernizáció, a demokrácia és hasonló folyamatok megváltoztatták az államok és az egyének magatartását. Az elmélet szerint ugyanis az integrációs folyamat során újrafogalmazódnak a nemzeti érdekek, és*

*ebből következően a lojalitás is áthelyeződik, azaz a nemzetállami szintről a kialakuló regionális és globális entitások felé irányul.”*

A monetáris integrációra alkalmazva ez Dyson [2002a: 9-10. oldal] interpretálásában a következőképpen foglalható össze:

*„A GMU-ban a visszacsatolási mechanizmusokat a gazdaságpolitikai autonómia csökkenésében, a GMU saját szabályalkotó tevékenységében, a makroökonómiai konvergenciában, illetve a GMU elitjének identitásváltozásában érhetjük tetten. A GMU alapját a globalizáció folyamata, illetve az egységes európai piaci létrehozatala közötti szinergiák jelentik. A szabad tőkeáramlás engedélyezésével létrejött integrált pénzügyi piacok miatt a tagállamok monetáris politikája egyre korlátozottabb volt. Az integráción belüli kereskedelem potenciális összeomlása egy esetleges árfolyamválság esetén reális fenyegetés volt, melynek tovagyűrűző következményei lehetnek volna a foglalkoztatottságra és növekedésre is. Az új szabályok, melyek stabilizálják és visszavonhatatlanul stabilizálták a kötött árfolyamokat és koordinálják az egyéb gazdaságpolitikákat, elégségesen ellentételezték a monetáris autonómia elvesztéséből származó költségeket. Ezek az új szabályok és eljárások arra kényszerítik a kormányokat, hogy újraértékeljék belső gazdaságpolitikájukat, különösen, ami a munkaerőköltségek, illetve a szerkezeti reformok kérdését illeti. A második visszacsatolási mechanizmus a GMU szabályok és a gazdasági konvergencia között figyelhető meg. Úgy tűnik, valamifajta korreláció figyelhető meg a növekvő konvergencia és az új GMU szabályok között. Új szabályok, mint például az árfolyamkoordináció, vagy később a közös monetáris politika azt a cél szolgálják, hogy támogassák a konvergenciát. Ugyanekkor a konvergencia növeli a bizalmat, hogy ezek az új szabályok és eljárásmodok működőképesek lehetnek, közös érdekeket szolgálnak. A harmadik visszacsatolási mechanizmus a tagállamok pénzügyi elitjének, jegybankárainak a GMU intézményi mechanizmusaival való azonosulása, identitásuk ezirányú változása, miután látják, hogy a kulcsdöntések ott születnek. Minél több ilyen identitásbeli eltolódást figyelhetünk meg, annál inkább elkötelezettek a hivatalos személyek arra, hogy erősebb és erősebb koordinációs szerepet adjanak a föderális szabályoknak. Az identitásváltozás hatására egy visszacsatolási hatásként jobban betartják a GMU szabályait, amely pedig a makroökonómiai koordináció közösségi szintre helyezésével szembeni ellenérzéseket csökkenti. Mint ilyen tehát a GMU egy öngerjesztő folyamatként működik, melynek kulcsmomentumai 1985 és 1989 között zajlottak le. Ez alatt az idő alatt az egységes piac programja, illetve az Európai Árfolyammechanizmus (ERM) kiterjesztése miatti növekvő gazdasági konvergencia váltotta ki azokat a komplex interakciókat, mely a GMU szabályrendszerének dinamikus kialakulásához, illetve az elitek identitásának átalakulásához vezettek.”*

Amennyiben értelmezni szeretnénk a neofunkcionalizmus központi gondolatát, azt mondhatjuk, hogy az egyes tagállamok rövid távú politikai érdekei nem befolyásolják döntéseiket, ami az integráció törvényhozó funkcióját illeti. Az integráció nem egy alkufolyamat része és következménye, hanem egy automatikusan, vagy félautomatikusan működő folyamat. Vagyis a monetáris integráció létrejötté valójában egy, az integráció mélyüléséből fakadó szükségszerű gondolat, illetve a monetáris integráció mélyülése vélhetően újabb, más közpolitikákat érintő további integrációt kényszerít majd ki.

Mindezek a további szükségszerű lépések megjelennek azokban a közzéadások által felvetett javaslatokban, melyek az eurózóna válságának megoldása kapcsán, sőt, sokszor már a válság előtt

megjelentek. Ezek mindegyike valójában a tagállami felelősség csökkenését és a föderális szintű kormányzási funkciók erősödését jelentenék. Ilyen javaslatok voltak a fiskális felügyelet szigorítására tett javaslatok, akár egy uniós szintű, vagy akár tagállami fiskális hatóságok felállításával, az úgynevezett bail-out intézményesítése egy IMF-hez hasonló európai intézmény létrehozásával (ez lett végül az Európai Stabilitási Mechanizmus), összeurópai kötvénykibocsátási programok kezdeményezése, illetve az egységes pénzügyi piac szabályozása egy bankunió segítségével. Ezeknek egy része végül megvalósulni látszik, azonban sokszor hosszadalmas tagállami alkukon keresztül, sokszor nem a legideálisabb formában, és sokszor igen hosszú idő alatt.

Ugyanez a neofunkcionalista gondolat alkalmazható a migráció, bevándorlás, Schengen kérdéskörre is. Niemann [2006] összesen négy tényezőt azonosít, melyek a migrációs politikák esetében is megfigyelhető módon az integráció mélyítése irányába hatnak:

- Endogén funkcionalista nyomás: ebben az esetben egy szakpolitikai döntés csak akkor lehet eredményes, ha valamilyen más szakpolitikai döntés is megszületik mellette. Ez tulajdonképpen a klasszikus neofunkcionalista „spill-over” elképzelés.
- Külső nyomás: ebben az esetben egy integráción kívüli esemény váltja ki a további integrációs lépéskényszert, tulajdonképpen ez is beleillik a tág neofunkcionalista felfogásba. Illetve nagyon jól illeszkedik a migrációs válság, de a GMU válság történetébe is.
- A bürokrácia és a kormányzat tanulási folyamata: ez nagyon hasonlít a fenti Dyson-féle gondolatmenethez a GMU kapcsán, és a szakirodalom általában az europanizáció néven illeti [Dyson 2009].
- Szupranacionális intézmények szerepe: az összeurópai intézmények – mint az Európai Parlament vagy az Európai Bíróság – kiemelt szerepet játszanak az integráció mélyítésében.

Niemann [2006] cikkében azt is bemutatja, hogy a krízis előtti időszakban az EU-n kívülről érkező migránsok, menekültek szabályozására vonatkozó egyezmények hogyan változtak, és ennek kapcsán bemutatja, hogy a fenti négy hatásból a klasszikus neofunkcionalista volt mindvégig a legerősebb. Napjaink migrációs válsága kapcsán pedig az látszik jól, hogy a fentiekből az első két pont kéz a kézben jár: külső sokk mutat rá arra, hogy belső szabályozások nem működnek jól, és vezet oda, hogy valamilyen reformra van szükség annak érdekében, hogy az adott gazdaságpolitika újra működjön.

Ahogy ezt feljebb már bemutattuk, a migrációs válság elsősorban abból adódik, hogy miközben az EU tagállamai egymás között feladták a határellenőrzést, addig a külső határok ellenőrzése, az itt érkező menedékkérők regisztrálása, ellátása tagállami feladat maradt. Utóbbit szabályozza a Dublin III. rendelet<sup>3</sup>, melynek lényege, hogy a menedékkérők regisztrálása és ellátása azon tagországnak a feladata, mely határán a menedékkérő megérkezett. Mindez az Unió külső határain lévő, elsősorban kis államokra rendkívül nagy terhet ró. Ugyanakkor azt is jelenti, hogy a menedékkérelmek elbírálásának mikéntje, annak szabályozása tagállami hatáskör, vagyis,

---

3 Teljes nevén Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról.

hogy nincsen egységes és pontos szabályozás arra nézve, kit és milyen módon kell menekültként nyilvánítani.

Ezen problémák megoldása láthatóan felkészületlenül érte az Uniót és a tagállamokat. Az elmúlt hónapokban több ponton is igyekezett az integráció választ adni ezekre a problémákra, inkább kevesebb, mint több sikerrel [Carrera et al. 2015]:

- Ideiglenes áttelepítési program (köznapinévén a kvótaprobléma): a lépés lényege az, hogy a külső határ menti államokból, illetve közvetlenül a válságrégióból menekülteket telepítenének át a belső országokba, és a regisztráció, menekültté nyilvánítási eljárás nagy részét is ott végeznék. Ez ellen a tagállamok egy része tiltakozik. Érvük alapvetően az, hogy a schengeni övezeten belül ilyen áttelepítés értelmetlen, hiszen a menekültek úgyis abba az országba mennének, ami végső úti céljuk. Carrera és Gros [2015] szerint ez azért nem jó érvelés, mivel az áttelepített menekültek csak ott jogosultak bármilyen szociális ellátásra, ahova betelepítették őket. Ezt a kérdést valószínűleg csak a gyakorlat döntené el, mint ahogy azonban az is valószínű, hogy az ellenzők alapvetően nem a megvalósíthatatlansága miatt ellenzik a javaslatot.
- Hot-spotok felállítása: ez alapvetően a menekültek regisztrálásában és státuszuk elbírálásában való növekvő közösségi részvételt jelent.
- Biztonságos harmadik országok közös listájának kidolgozása: jelenleg minden állam maga dönti el, mely országokat tart biztonságos harmadik országnak, ahonnan érkezők már nem kaphatnak menekült státuszt. Ennek egységesítése előrelépést jelentene a közös menekültügyi szabályozás megalkotásában.
- Közös fellépés az embercsempészek ellen.
- Közösségi források rendelkezésre bocsátása frontországok számára.
- A bizottság javaslata a közös külső határok ellenőrzésének erősítésére. Mindez egy olyan erő felállítását jelentené, mely problémás esetben be tudna avatkozni a tagállami határőrségek mellett a külső határok védelmében. Mindez azért jelent gondot, mert a tagállami szuverenitás jelentős csökkenését jelenti, melyet sok tagállam nem fogad el.

Jelenleg, a tárgyalások menetében az is látszik, hogy az egyes tagállamok a probléma kezelésekor elsősorban egyéni érdekeiket helyezik előtérbe, hátráltatva az uniós szintű politikák életbe léptetését. Ez a dinamika nem újdonság.

Természetesen vitatható, hogy a Bizottság által javasolt megoldások valóban hatékonyak-e, azonban azt nem lehet elvitatni, hogy a külső határok ellenőrzése, illetve a menedékkérőkre, sőt, bármilyen külső határátlépőre vonatkozó szabályok egységesítése megkerülhetetlen lesz a jövőben, ha fent szeretnénk tartani a schengeni övezet működését.

#### **4. AZ INTERGOVERNMENTALISTA VÁLASZ**

Az Európai Unióra alkalmazva a neofunkcionalizmus gondolatait, azok – különösen a korai időszakban – egészen jól magyarázták az integráció fejlődését. Azonban az 1965-67-es időszak után, amikor is Franciaország rövid távú politikai érdekeitől vezérelve blokkolta az EU (akkor még EK) működését, magyarázó ereje egyre inkább gyengülni kezdett.



Mindez elvezetett a másik fontos irányzat, az intergovernmentalizmus térhódításához. Amiben a Moravcsik [1991] nevéhez fűződő elmélet mindenképpen újítást hozott, az a nemzeti érdekek modellbe emelése volt. Az elmélet, melyet Moravcsik intergovernmentális institucionalizmusnak nevez – azonban röviden csak intergovernmentalizmusnak is szokták említeni [lásd Gilpin 2004] – az 1990-es évekből származik. Fő teoretikusa szerint [Moravcsik 1991: 25–26] szerint az elmélet három fő összetevőre épít:

Intergovernmentalizmus: eszerint a nemzetközi politika fő szereplői még mindig az államok. Kormányfők, miniszterek és tanácsadók kis csoportjától támogatva kezdeményezik és tárgyalják meg a legtöbb javaslatot az Európai Tanácsban és az Európai Unió Tanácsában (Miniszterek Tanácsa). Ezekben a szervezetben minden egyes nemzeti kormány a saját preferenciáin keresztül néz a tárgyalási folyamatra. Másképpen kifejezve: a Tanács a tagállami politika „folytatása”.

Legkisebb közös többszörösön alapuló alkufolyamat: mivel az európai integráción belül nem találunk egyetlen hegemon hatalmat, így a tárgyalások mindig valamilyen alkufolyamatként zajlanak, melyben a pillanatnyi hatalmi viszonyok a meghatározók. A kis államokat legtöbbször „lefizetéssel” próbálják a nagyobbak meggyőzni, míg a nagy államok általában vétóval igyekeznek befolyásolni a döntéseket. Az egyezség általában közel áll a legkisebb közös többszöröshöz.

A szuverenitás védelme: az integráció tagjává válni mindenképpen valamilyen áldozatot kíván a tagállam részéről. Erről azért hajlandó lemondani, mert a kooperációból (integrációból) származó hasznok kárpótolják. Mivel azonban a szuverenitás fenntartása alapérdeke minden államnak, így a döntéshozók mindenképpen őrizni fogják azt, hogy lehetőleg további szuverenitásvesztés ne érje őket. Különösen tartózkodni fognak olyan nyitott végű megállapodások megkötésétől, melyek későbbi szuverenitásvesztést okozhatnak.

Az intergovernmentalista felfogás szerint tehát az európai gazdasági kormányzás egy kormányközi alkufolyamatként működik, ahol a tagállami érdekek játsszák a főszerepet. A tagállamok érdekei, ellentétben a korábbi nemzetközi politikai gazdaságtani elméletekkel, nem egy fekete dobozban, láthatatlanul alakulnak ki, hanem függnek az államon belüli érdekcsoportoktól, illetve a politikusok újrávalasztásához szükséges szavazatmaximalizáló magatartástól is [Moravcsik 1991]. Emellett fontos változó a szuverenitástudat is. Eszerint a politikai elit alapvetően ideológiai, kulturális okokból ellenzi az integráció mélyítését [Niemann 2006]. Álláspontunk szerint mindez a neofunkcionalizmusban megtalálható europeanizáció fogalmának és folyamatának ellentettje. Ez alapján az euró, mint közös valuta léte is a haszonmaximalizáló politikusok kezében van, és ugyanez vonatkoztatható a schengeni övezet kérdésére is.

A GMU reformjának kérdésében az intergovernmentalizmus és a neofunkcionalizmus közötti gyakorlati harc leginkább a fiskális unió, illetve fiskális föderalizmus kérdésében érhető tetten a gyakorlatban: ahogyan Benczes [2014] bemutatja, a szükségszerűség a fiskális unió és föderalizmus irányába hajtja az integrációt (bármit is jelentsenek ez utóbbi kifejezések), azonban a gyakorlatban az ebbe az irányba vezető út rögös. És ezek az akadályok alapvetően a tagállami egyéni érdekérvényesítés termékei.

Ugyanezt látjuk a migrációs kérdés esetében is. A tagállamok már az arab tavasz idején is alapvetően biztonsági problémaként, egyéni érdekeik mentén tekintettek a migrációs kérdésre. Dekalchuk [2015] részletesen bemutatja, hogy először a menekültek megnövekedő száma miatt bajba kerülő Olaszország, majd miután az olasz kormány tartózkodási engedélyt (és ezzel a schengeni övezeten belüli szabad mozgási lehetőséget) adott a főként tunéziai és líbiai menekül-

teknek, már a valós célországaként azonosítható Franciaország tiltakozott, zárta le ideiglenesen határait és akart szabályváltoztatást.

Az elmúlt időszak tárgyalásaiban alapvetően meghatározó volt a nemzetállami érdek, és érezhetően az egyes tagállamok hozzáállásában bekövetkező változások is jórészt a belső politikai reakciókra adott válaszokból következnek. Ahogyan az augusztus végén, szeptember elején megjelent tragikus képekre (például a három éves menekült kisgyermek, Alan Kurdi halála, melynek már külön Wikipédia szócikke is van) adott politikusi reakciók az EU határainak megnyitását sürgették, a kölni szilveszteri események egészen más irányba befolyásolták mind a közvéleményt, mind a politikát.

## 5. KONKLÚZIÓ

A fentiekben láthattuk, hogy Rodrik trilemmáját adaptálva, illetve összeboronálva a két legfontosabb, egymással versengő integrációelmélettel, két forgatókönyvet tudunk kidolgozni: a neofunkcionalistát és az intergovernmentalistát.

A neofunkcionalista esetében ahol az európai eszmék, stabilitás iránt elköteleződött politikai elit felismerve, hogy az integráció mélyítéséről szóló egy-egy döntés szükségszerűen tova gyűrűző hatásokkal, és további mélyítéssel jár, szinte automatikusan valósítja meg a föderális kormányzás irányába az elmozdulást. Újabb és újabb területen indul meg az integráció, újabb és újabb szabályozások, intézmények alakulnak ki föderális szinten – ezek a változások együtt járnak a nemzetállami szuverenitás csökkenésével. Ennek határait ma kijelölni, megmondani lehetetlen. Véleményünk szerint egy jó GMU akkor tud majd létrejönni, ha nemcsak a felügyelet, stabilitás kapcsán alakul ki uniós szintű döntéshozatal, hanem például növekszik a fiskális újraelosztás tagállami és regionális szinten is. Az egységes munkaerőpiac, és erre épülve a schengeni egyezmény akkor fog tudni jól működni, ha a tagállamok megértik és elfogadják, hogy a határok ellenőrzése uniós feladat kell, hogy legyen, egységes standardok, egységes szakpolitikák alapján.

Az intergovernmentalizmus esetében valójában nem is arról van szó feltétlenül, hogy ne lát-nánk az esetleges spill-over hatások miatti beavatkozás szükségességét. Az intergovernmentalista elmélet pusztán annyit állít, hogy ez nem fog automatikusan olyan politikai döntéssé formálódni, melyben minden tagállam részt kíván venni. Az EU elmúlt időszakban végrehajtott döntésho-zatali reformja egyfelől nagyobb szerepet adott a szupranacionális, így vélhetően „europanizál-tabb” Európai Parlamentnek, sőt, a minősített többség elve lehetővé teheti azt is, hogy a kisebbségben lévő ellenzők rovására menjen át egy elképzelés. A megerősített együttműködés esélye pedig azt teszi lehetővé, hogy egyes tagállamok szorosabb szabályokat alkossanak meg, mint az egész integráció.

Mіндеzt azért fontos rögzíteni, mert az intergovernmentalista felfogás szerint elképzelhető, hogy a funkcionalista logikával ellentétes döntés fog születni. Ez potenciálisan végül az integráció korlátozásaként is értékelhető lehet, a jelenlegi példánál maradvá: egyre több állam vezet be hosszabb-rövidebb időszakokra határellenőrzést a határain, egyelőre a schengeni egyezménnyel összhangban. Ugyanakkor, ha ez így folytatódik, akkor a hasonló akciók, még ha jogilag rendben is vannak, az integráció felbontásának tekinthetők.

Az intergovernmentalista forgatókönyv azonban nem kizárólag az Unió felbomlásaként értelmezhető, hanem egy olyan lehetőség, jövőbeli Unió képét is kiolvashatjuk belőle, mely egy

többsebességes Európához vezet majd. Noha kétségtelenül lehet amellett érvelni, hogy az EU már most is többsebességes, hiszen – ennek az eszének témáit tekintve – már most vannak olyan tagállamok, melyek vagy Schengennek, vagy a GMU-nak, vagy egyiknek sem tagjai (egy részük a Közösség engedélyével, más részük, különösen a GMU esetében, sikeresen szabotálja a tagságot). Azonban az intergovernmentalista elmélet szerint könnyen előfordulhat, hogy tagállamok lépnek ki a GMU-ból, vagy a schengeni övezetből, esetleg tagokat zárnak ki ezekből az együttműködésekben.

Mindez persze sokak szerint nem feltétlenül érinti az EU működésének egészét. Az EU ezzel együtt is megmaradna egységes piacnak, még mindig a világgazdaság egyik legmélyebb integrációja lenne. Ennek ellenére, az integráció ilyen módon történő, akár részleges megbomlása szembe menne az EU igazi lényegével, mely több mint egy szimpla kereskedelmi integráció. Tulajdonképpen ennek politikusok általi elfogadását jelenti az europanizáció kifejezése.

Ugyanakkor a többsebességes EU eszköze lehet annak, hogy azok az államok, melyek elkötelezettek a mélyebb integráció irányába, mindennek intézményi háttérét is megteremthessék. Az, hogy mely állam, milyen mélységig vesz részt egy többsebességes Európa kialakításában, valószínűleg a fent már említett, intergovernmentalista változók függvénye.

## HIVATKOZOTT IRODALOM

- Bastasin, C. (2012): *Saving Europe. How National Politics Nearly Destroyed the Euro*. Washington D.C.: Brookings
- Benczes I. (2014): "Intergovernmentalism versus Supranationalism. Challenges and Controversies in European Economic Governance" in: Benczes, I (ed): *Crisis in the West and the East*. Wien: Wiener Verlag für Sozialforschung
- Carrera, S. – Blockmans, S. – Gros, D. – Guild, E. (2015): "The EU's Response to the Refugee Crisis. Taking Stock and Setting Policy Priorities" *CEPS Essay No. 20/16* December
- Carrera, S. – Gros, D. (2015): „The New EU Approach to Relocation of Refugees: Can it work, is it just?” *Council of Councils Global Memos* [http://www.cfr.org/councilofcouncils/global\\_memos/p37092](http://www.cfr.org/councilofcouncils/global_memos/p37092) Lekérdezve: 2016.02.27.
- Dekalchuk, A. A. (2015): „When the Revolutionary Wave comes: Arab Spring and the Role of the European Commission in the Schengen Reform, 2011 – 2013” *Higher School of Economics Research Paper No. WP BRP 23/IR/2015*
- Dyson, K. (2002a): "Introduction: EMU as Integration, Europeanization, and Convergence" in: Dyson, K. (2002b): *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press: 1-27.
- Dyson, Kenneth (ed) (2002b): *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press
- Dyson, K. (2009): "The First Decade: Credibility, Identity, and Institutional 'Fuzziness'" In: Dyson, K. (eds) (2009): *The Euro at 10*. Oxford: Oxford University Press
- Gilpin, R. (2001): *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press
- Gros, D. (2015a): „Europe's Double Refugee-Crisis" *CEPS Commentary*. Brussels: CEPS
- Gros, D. (2015b): *Schengen and European Security*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/schengen-open-borders-help-security-by-daniel-gros-2015-12?barrier=true> (Lekérdezve: 2016.02.26.)

- Haas, E. B. (1958): *The Uniting Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-57*. Stanford University Press
- Moravcsik, A. (1991): "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community" *International Organization* 45(1):19-56.
- Niemann, A. (2006): „Explaining visa, asylum and immigration policy Treaty revision: insights from a revised neofunctionalist framework” *Constitutionalism Web-Papers* ConWEB No. 1/2006
- Rodrik, D. (2002): "Feasible Globalizations" *NBER Working Paper* No. 9129
- Rodrik, D. (2005.): „A globalizáció járható útjai”. *Egyenlítő* 2005(6): 6-16
- Rodrik, D. (2007): *One economics, many recipes, Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton and Oxford: Princeton University Press
- Rodrik, D. (2011): *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W. W. Norton and Company
- Vigvári G. (2014): „A gazdasági kormányzás válsága a Gazdasági és Monetáris Unióban – a globális politika lehetetlen szentháromsága szemszögéből” *Köz-gazdaság* 9(2): 119-144.
- Vigvári G. (2015): „Válság az eurozónában - politikai gazdaságtani megközelítésben” *Prosperitas: a Budapesti Gazdasági Főiskola folyóirata* 2(1): 62-80.