

Elméleti háttér „Az Európai Unió néhány meghatározó közös politikájában való magyar részvétel hatásai. Tapasztalatok – érdekek – kihívások” témakörben elindult kutatáshoz.

A 2011/12-es tanévben a nemzetközi folyamatok és versenyképesség kérdéskörének átfogó vizsgálatához kapcsolódóan a TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005 projekt keretében, a Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola hallgatóinak bevonásával elkezdődött az Európai Unió egyes szakpolitikáinak magyarországi bevezetését vizsgáló kutatómunka. Célunk az, hogy hasonló szempontok figyelembevételével megvizsgáljuk az egyes politikákba történő magyar bekapcsolódás eddigi tapasztalatait, hatásait és rávilágítsunk az egyes politikák szabályozási kereteinek alakulásához kapcsolódó érdekekre. A kutatás szerves folytatása annak a tudományos munkának, amelynek során az integráció közgazdasági összefüggéseinek és az uniós politikák működési kereteinek elemzésével foglalkozó két kötet is megjelent az elmúlt két évben a Világgazdasági Tanszék oktatói és külső munkatársak bevonásával az Akadémiai Kiadó gondozásában.¹

1. INTÉZMÉNYESÜLÉS ÉS SZABÁLYOZOTTSÁG

A regionális integrációval foglalkozó szakirodalom és a különböző nemzetközi szervezetek (pl. WTO, OECD) keretében a regionális tömörüléseket vizsgáló elemzések alapvetően a regionális kereskedelmi blokkok létrehozásának előfeltételeivel, az együttműködésből származó előnyök vizsgálatával foglalkoznak. A regionális integráció elmélete és gyakorlati megvalósulási példái is jellemzően a szabadkereskedelmi kapcsolati modellre épülnek, vagy a vámunió létrehozását tekintik célnak. A regionális integrációnak ezek a formái nem igényelnek feltétlenül intézményesülést és szupranacionális hatásköröket, *vagyis jellemzően nem vezetnek el az integráció szintjén kialakított intézményrendszer és közös politikák bevezetéséhez.* Ez alól az egyik fő kivétel a kereskedelempolitika területe, amely a vámunió esetében értelemszerűen közös politikává válik, az integráción kívül álló országokkal szembeni közös vámrendszer és más kereskedelempolitikai eszközök közös alkalmazása miatt. De más politikák is kialakulhatnak az integráció alacsonyabb szintjén is, hiszen a tisztességes verseny érvényesülését számos terület befolyásolhatja, amelyeket érdemes valamilyen módon szabályozni. *Az integrációs politikákat a mélyebb integrációs formák esetében lehet igazán értelmezni.* Az európai integrációs folya-

¹ Lásd: Kengyel (2010); Palánkai és szerzőtársai (2011).

mat során létrejött közös piac, majd az egységes piac és a gazdasági és monetáris unió már egyértelműen igényelte a közös politikák kialakítását.

A regionális integráció szintjén létrejövő közös politikák feltételezik, hogy közös intézményrendszer alakuljon ki, amely meghatározott hatáskörök alapján, a közös szabályozásból adódóan megvalósítja, valamint részletesen kidolgozza az egyes területekre vonatkozó szabályokat. A közös intézmények létrehozása kapcsán érdemes utalni a nemzetközi rendszerek politikai gazdaságtani megközelítésére, amely a *rendszer* („*rezsim*”) gyakran az „*intézmény*” *szinonímájaként* használja. Ugyanis rendszer alatt olyan implicit vagy explicit módon kialakított elveket, normákat, szabályokat és döntéshozatali folyamatokat ért, amelyek mentén a nemzetközi kapcsolatok adott területén az egyes szereplők várakozásai hasonlóan alakulnak. [Krasner 1983: 1] A nemzetközi intézmények meghatározása ugyanezeket a tartalmi ismérveket sorolja fel: *szabályok, normák és döntéshozatali folyamatok kialakítása, amelyek a szereplők várakozásait, érdekeit és magatartását formálják* [Goldstein–Kahler–Keohane–Slaughter 2000: 387]. Egy, a nemzetközi intézmények racionális kialakításának kérdését vizsgáló kutatás keretében ennél szűkebb értelmezést adtak, amely szerint a nemzetközi intézmények olyan nemzetközi szereplők közötti tárgyalás következtében létrejött megállapodások, amelyek leírják, előírják és/vagy ellenőrzik a résztvevők magatartását. Az így kialakított intézményi kereteknek öt fő vonatkozását lehet meghatározni: a tagsággal járó szabályok kialakítása, az érintett területek meghatározása, a feladatok centralizációja, az intézmény ellenőrzésének szabályozása, és a megállapodások rugalmasságának biztosítása [Koremenos–Lipson–Snidal 2001: 762].

Az intézményesülés szorosan összefügg a „legalizációval”, vagyis az integrációs szintű szabályozottság, a jogi szabályozási keretek kialakításának kérdésével. Erős szabályozás esetében pontosan meghatározzák a tagsággal járó, betartandó kötelezettségeket és megfelelő végrehajtási, ellenőrzési, vitarendezési kereteket alakítanak ki, valamint a további szabályok kidolgozásának módszereit is lefektetik. Az Európai Uniót a viszonylag erős legalizáció jellemzi. *Az integráció szintjén kidolgozott erősebb szabályozási keretek kiépítése az intézményesülés gyengébb formáihoz képest számos előnnyel jár: mérsékli a kereskedelemmel és beruházásokkal összefüggő kormányközi tranzakciós költségeket és a magánszereplők kockázati prémiumát; előmozdítja az átláthatóságot és erősíti a magánszereplők tevékenységének eredményeként kialakuló integrációs hatásokat* [Kahler, 2000]. A piaci és az intézményi integráció között kölcsönös kapcsolat alakul ki: az intézményesülés egyszerre jelent következményt és hatást, a résztvevő államok a megcélzott következmények miatt alakítanak ki intézményeket, miután azok létrejönnek, alakítják és befolyásolják a magatartást, miközben folyamatos kihívásoknak vannak kitéve és ennek következtében a létrehozó tagországok fokozatosan reformálják azok működését [Henning, 2005].

Az egyes integrációs iskolák közül *az intézményes integráció jelentőségét a neofunkcionalista iskola* képviselői hangsúlyozták először. Az európai integrációs folyamat korai időszakában Haas [1964] fogalmazta meg a regionális integráció mélyülését elősegítő *három mechanizmust: a funkcionális spillovert, a politikai spillovert és az autonóm intézmények keretében kezelt ügyek között kialakuló alkukat*. A funkcionális spillover lényege, hogy a néhány területen elinduló együtt-

működés áterjed más területekre is, mivel az egyes szektorok között kölcsönös függőség jellemző. A funkcionális spillovert egészíti ki a politikai spillover, amelyen keresztül a felállított intézmények keretében az egyes társadalmi csoportok érdekeinek képviselője jelenik meg az együttműködés különböző területein szupranacionális szinten is. A közös intézmények elősegítik az eredményes alkuk és kompromisszumos megegyezések létrejöttét, amelyek a kulcsfontosságú ügyekben átlendítik a holtpontra az együttműködést.

Ugyanakkor a neofunkcionalista elmélet *kevés figyelmet szentelt a nemzeti kormányok szerepének*, ugyanis a közös intézmények működése nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok akarata ellenére képesek keresztülvinni szigorú szabályokat. A nemzetközi és regionális intézmények éppen a kölcsönösen előnyös együttműködés elősegítésének tagállami eszközeiként foghatók fel. *Az intézményeknek, mint a nemzeti kormányok számára komoly kényszerítőerőt és korlátokat jelentő szereplőknek értelmezése helyett sokkal inkább a kormányzatok, s a köztük történő koordináció eszközeiként való felfogásuk a helytálló megközelítés.* Ráadásul az erős intézményesülésnek komoly hátrányai is lehetnek: intézményközi konfliktusok alakulnak ki, az egyes politikák között inkohérensia jöhet létre, továbbá a jövőbeli intézményi reformokat is hátráltathatják a kialakult intézmények. Ehhez adódik még az elszámoltathatóság problematikája, az európai integráció esetében ilyen a jól ismert demokratikus deficit kérdése.

A világgazdaságban létrehozott regionális integrációs tömörülések közül kétségtelenül *az Európai Unió rendelkezik a legjobban kiépített intézményrendszerrel*, amely az alapszerződés értelmében egyrészt szupranacionális (Bizottság, Parlament, Bíróság), másrészt kormányközi (Tanács). Természetesen az európai vállalatok vitathatatlanul fontos szerepet játszottak az integrációs folyamatok kialakulásában és fejlődésében, de az integráció a kezdetektől intézményesült és a regionális intézmények az integráció további mélyítésének hajtóerőivé váltak. A tagországok a többi regionális együttműködéshez képest sokkal jelentősebb és szélesebb körű funkciókat ruháztak át a közös intézményekre, ugyanakkor láthatóan nem kívánnak sohasem tovább menni a jól felfogott nemzeti érdekeiknél. Vagyis az integráció lényegében addig megy el a nemzetek feletti hatáskörök kialakításában, az egyes politikák „közösségivé” tételében, amíg az így átadott hatáskörök az egyes tagországok nemzeti érdekeinek elérését szolgálják. Mindezek eredményeként az EU széles körű joganyaggal és szabályokkal rendelkezik, közös politikákat és eszközöket állított fel, és alkalmas másodlagos jogszabályok meghozatalára. *Az európai integráció ezen jellemzők tükrében paradigmászerű esete a gazdasági és intézményi integráció kölcsönösen egymásra ható, együttes megvalósulásának.*

2. AZ INTEGRÁCIÓ MÉLYÜLÉSE, KÖZÖS POLITIKÁK ÉS HATÁSKÖRÖK

Már az EGK-t létrehozó római szerződés a „négy szabadság” megvalósulásán alapuló közös piac megteremtését tűzte ki célul. Vagyis, a négy szabadság (az áruk, szolgáltatások, tőke és munkaerő – majd később személyek – szabad áramlása, illetve mozgása) megvalósításával egy olyan térség kialakítása volt a cél, amelyen belül lényegében olyan *akadálymentes mozgás* valósul meg, mintha egy országon belül

történnének ezek a folyamatok. A kitűzött célok megvalósításához kapcsolódóan már az integrációs folyamat kezdetétől szükség volt egyes területeken közös politikák kialakítására.

A közös piac megvalósításának eredeti célját *több lépcsőfokon keresztül* sikerült megvalósítani. Először a vámunió (a tagországok közötti szabadkereskedelem és a közös külső kereskedelempolitika kialakítása) valósult meg 1968 júliusára, majd a termelési tényezők (a tőke és a munkaerő) mozgása előtt álló akadályok lebontására kellett helyezni a hangsúlyt. Ez a valódi közös piac azonban sokáig nem tudott igazán kiteljesedni, aminek magyarázata elsősorban a kedvezőtlen világgazdasági változásokban volt kereshető: az olajárrobbanások és a súlyos szerkezeti válság nyomán kialakult stagfláció az 1970-es években nem kedvezett az integrációs folyamatnak. Új lendületet az 1985 júniusában elfogadott *fehér könyv* adott, amelyben az egységes piac kiteljesítésének programja fogalmazódott meg. Ezzel az integrációs folyamat újra felgyorsult és az Egységes Európai Okmány elfogadásával 3 évtized után az alapszerződés szövegének jelentős módosítására került sor: a döntéshozatali folyamat reformja mellett a legfőbb újdonságot az újabb együttműködési területek, új politikák megjelenése jelentette.

Az egységes belső piac lényegében *a közös piac eredeti céljának*, vagyis a négy szabadság megvalósításának *maradékta*lan kiteljesítését célozta meg. Olyan fizikai, technikai és fiskális akadályok lebontására került sor, amelyek még továbbra is akadályozták a négy szabadság elvének megvalósítását. A fehér könyvben meghatározott végső határidő 1992. december vége volt. Ekkorra tehát keresztül kellett vinni a szükséges liberalizálási és szabályozási intézkedéseket, el kellett fogadni az uniós és nemzeti szinten szükséges jogi, szabályozási lépéseket. Tudjuk, hogy a belső piac azóta sem tökéletes még, de a fehér könyv mégis óriási jelentőségű áttörést hozott az akadályok felszámolásában, a valóban integrált európai piac kialakításában. Természetesen továbbra is számos területen szükség van a még mindig fennálló korlátok felszámolására, az egységes szabályozási keretek kialakítására, illetve a nemzeti jogszabályok harmonizálására.

Mindeközben a pénzügyi integrációs folyamat is több hullámban haladt előre és eljutott odáig, hogy a gazdasági és monetáris unió megvalósításának programját a *maastrichti szerződés* aláírásával elfogadták és ennek eredményeként első körben 1999. januártól 11 tagországban már bankszámlapénzként bevezetésre került az egységes valuta, az euró. Végül 2002. március 1-től 12 tagország kizárólagos törvényes fizetőeszközévé vált. Napjainkban pedig az immár 27 tagú Európai Unió 17 tagországa használja az eurót. Tehát *az integráció az egységes piaccal és a monetáris unióval eljutott a gazdasági integráció legmagasabb fokáig*. Ez a folyamat nemcsak Európában, de a világgazdaságban is példa nélkül álló. Sem történelmileg, sem a jelenlegi világgazdaságban nem találunk még egy olyan integrációs együttműködést, amely ilyen messzire jutott volna.

Az integráció mélyülése természetesen nem mindig haladt előre töretlenül, számos problémát kellett megoldani és különböző érdekeket kellett összeegyeztetni ahhoz, hogy sikerüljön továbblépni. Ezek az ellentétek pedig több esetben a mai napig megakadályozták azt, hogy sikerüljön elérni a kívánatos célokat (elég csak a szolgáltatások egységes piacának problémájára, vagy a monetáris unió megvalósítása kapcsán az egységes monetáris politika és a nemzeti kézben maradt költségveté-

si politikák közötti feszültségre, az „európai gazdasági kormányzás” aktuális kérdéseire utalni).

Az integráció eredményes működése és a *belső és külső kihívásokra adandó európai válaszok* kidolgozása tehát értelemszerűen már a kezdetektől szükségessé tette, hogy a közösség (illetve az unió) szintjén megfelelő hatáskörök alapján *közös politikák alakuljanak ki*, amelyek köre az integráció mélyülésével fokozatosan bővült. A közös politikák fogalma alatt nagyon eltérő erősségű és jellegű politikákat és közösségi/uniós szintű hatásköröket kell érteni. Az integráció jelenleg hatályos alapszerződése, a 2009. december 1-jén hatályba lépett lisszaboni szerződés (az Európai Unió működéséről szóló szerződés, EUMSz) definiálja az unió hatásköreinek típusait és területeit.² Ennek értelmében egyértelművé vált az, hogy mely területeken kizárólagos az unió hatásköre és mely területeken megosztott a tagállamok és az unió között, valamint mely területeken rendelkezik hatáskörrel az unió a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések megtételére.

Az unió *kizárólagos hatáskörrel rendelkezik* a következő területek szabályozásában:

- vámunió;
- a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása;
- monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek hivatalos pénzneve az euró;
- a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében;
- közös kereskedelempolitika.

Az unió és a tagállamok között *megosztott hatáskör* alkalmazásának területei a következők:

- belső piac;
- a szociálpolitikának a szerződésben meghatározott vonatkozásai;
- gazdasági, társadalmi és területi kohézió;
- mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését;
- környezetvédelem;
- fogyasztóvédelem;
- közlekedés;
- transzeurópai hálózatok;
- energiaügy;
- a szabadságon, a biztonságon és a jog érvénysülésén alapuló térség;
- a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak a szerződésben meghatározott vonatkozásai.

A szerződés külön említi két politikát: a kutatás, technológiafejlesztés és az űrkutatás területét, valamint a fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás területét, ahol az unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére, de a szerződés szövege hangsúlyozza, hogy ez a hatáskör-gyakorlás nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában. Emellett megfogalmazó-

² A lisszaboni szerződés által bevezetett változtatások nyomán egységes szerkezetbe foglalt alapszerződések (az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés) szövege elolvasható Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2008. május 9-i C 115-ös számában az 1–388. oldalakon.

dik, hogy a tagállamok *összehangolják gazdaságpolitikájukat*, amihez kapcsolódóan a Tanács fogad el intézkedéseket és átfogó iránymutatásokat. Az unió a foglalkoztatáspolitikai összehangolása céljából is intézkedéseket hoz, és iránymutatásokat dolgoz ki, valamint a tagállamok szociálpolitikájának összehangolása céljából is kezdeményezéseket tehet.

Az unió *a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések* végrehajtására vonatkozóan rendelkezik hatáskörrel a következő területeken:

- az emberi egészség védelme és javítása;
- ipar;
- kultúra;
- idegenforgalom;
- oktatás, szakképzés, ifjúság és sport;
- polgári védelem;
- igazgatási együttműködés.

A lisszaboni szerződés életbelépése után is az Európai Unióról szóló szerződésben szerepel a közös kül- és biztonságpolitika, amely alapvetően továbbra is kormányközi jellegű együttműködés marad.

3. AZ UNIÓ SZAKPOLITIKÁI ÉS MAGYARORSZÁG

Magyarország már a rendszerváltozás kezdetétől *az EK(EU)-tagság mielőbbi elérését* tűzte ki célul. Ebben a folyamatban jelentős állomás volt a *társulási megállapodás* 1991. decemberi aláírása, amelynek értelmében bizonyos területeken már elkezdődött a jogharmonizáció is, ugyanakkor a tagság ígérete még nem fogalmazódott meg a közösség részéről. A „közösségi vívmányok” átvétele, elfogadása taggá válási feltétellé vált az Európai Tanács 1993. júniusi koppenhágai ülésén elfogadott felvételi kritériumok értelmében. A jogharmonizációt számos kormányprogram segítette, ehhez később fogódzót is kaptunk az 1995. júniusi fehér könyv megjelenésével, amelyben az egységes belső piac szempontjából meghatározó fontosságú szabályozás fő részeit gyűjtötte össze a Bizottság az akkori tagjelöltek számára. *A közös politikákba történő bekapcsolódás szempontjából* értelemszerűen a csatlakozási tárgyalásokra való felkészülés és maga az 1998. március végén elkezdődött és 2002 végén lezárult *csatlakozási tárgyalási folyamat adott nagy lökést*: itt már fejezetről fejezetre világosan kellett látni a közösségi szabályozás támasztotta igényeket, a hazai helyzetet és a jogi szabályozás gyakorlatban való alkalmazásának összefüggéseit.

A 2004. májusi EU-csatlakozás óta eltelt időszak már kellő időtávot jelent ahhoz, hogy részletesebben meg lehessen vizsgálni az egyes politikák magyarországi bevezetéséhez kapcsolódó hatásokat, tapasztalatokat és érdekeink képviselésének lehetőségeit. Az eltelt időszak során természetesen maguk a közös politikák is változtak, fejlődtek és alakításukba immár aktív tagországként is beleszólhatunk. Már csak ezért sem lényegtelen kérdés az, hogy jól ismerjük *az egyes szakterületek támasztotta követelményeket* és a magyar gazdaság és társadalom fejlődési irányainak ismeretében *meg tudjuk fogalmazni érdekeinket*.

A TÁMOP keretében elindult kutatás során eddig *öt olyan területet* vizsgáltunk meg, amelyek Magyarország számára komoly *kihívásokat és lehetőségeket* rejtnek magukban, ugyanakkor a hazai szakirodalomban viszonylag kevésbé, vagy korlátozott módon kerülnek reflektorfénybe. Ebben a körben a jelentőségük és költségvetési súlyuk miatt is meghatározó két politikát – a közös agrárpolitikát és a kohéziós politikát – egyelőre nem vizsgáltuk, mert ezeknek a hazai szakirodalmi feldolgozottsága viszonylag bőségesnek mondható; bár természetesen a magyar bekapcsolódást és érdekeket összefoglaló munka elkészítése, ami a jövőre vonatkozó kitekintést is tartalmaz, mindenképpen hasznos lehet. A kutatás során eddig vizsgált politikák: *a monetáris együttműködés* (Rezessy Gergely), *az ipar- és vállalkozáspolitiká* (Szijártó Norbert), *a foglalkoztatás- és szociálpolitika* (Vertetics Ádám), *a közlekedéspolitiká* (Vető Anna Mira) valamint az *energiapolitika* (Hegedűs Krisztina).

A vizsgálati keretek kialakítása és a tanulmányok elkészítése során alapvetően a következő megfontolásokat vettük figyelembe:

1. A politika jelentősége, szerepe az európai integrációban. Szabályozási keretek (elvek, rendeletek, irányelvek stb.) – a tagországokkal szemben támasztott elvárások.

2. Magyarországi helyzet az adott területen a belépéskor. A felkészülés és alkalmazás, a politika bevezetésének folyamata (nehézségek, problémák).

3. A politikába való bekapcsolódás következtében történt változások – fejlődési irányok, gazdaságpolitikai keretek alakulása.

4. Magyarország érdekei a politika alakulása, jövőbeli fejlődése kapcsán az eddigi tanulságok, tapasztalatok tükrében. Érdekek képviselésének lehetősége. Gazdaságpolitikai ajánlások.

A Köz-Gazdaságban most az eddig elkészült műhelytanulmányok rövidített változatait adjuk közre. Szándékaink szerint a Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola hallgatóival további politikák elemzésével folytatjuk az elkezdett kutatómunkát.

IRODALOM

- Goldstein, Judith–Kahler, Miles–Keohane, Robert O.–Slaughter, Anne-Marie (2000): Introduction: Legalization and World Politics. *International Organization* 54(3): 603–632.
- Haas, Ernst (1964): *Beyond the Nation State*. Stanford University Press. Stanford, CA
- Henning, C. Randall (2005): Regional economic integration and institution building. In: McKay, Julie–Armengol, Maria Oliva–Pineau, Georges (eds.): *Regional Economic Integration in a Global Framework*. European Central Bank. Frankfurt am Main: 79–100.
- Kahler, Miles (2000): Legalization as Strategy: The Asia-Pacific Case. *International Organization* 54(3): 661–683.
- Kengyel Ákos (szerk.) (2010): *Az Európai Unió közös politikái*. Akadémiai Kiadó. Budapest
- Koremenos, Barbara–Lipson, Charles–Snidal, Duncan (2001): The Rational Design of International Institutions. *International Organization* 55(4): 761–799.

Krasner, Stephen D. (1983): *International Regimes*. Cornell University Press. Ithaca, NY

Palánkai Tibor–Kengyel Ákos–Kutasi Gábor–Benczes István–Nagy Sándor Gyula (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana*. Akadémiai Kiadó. Budapest