

# Kelet–nyugati válaszfalak az EU-ban és meghaladásuk<sup>1</sup>

---

Csaba László

A tanulmány azt a kérdést vizsgálta, hogy a történelmileg adott, hosszú távú eltérések miként képződnek le a mai Európai Unióban. Áttekintette, hogy az Unió fejlődése, majd a válságkezelésben kialakított új intézmények miként hidalták át, vagy épp mélyítették el ezt a megosztást. Végül néhány javaslatot fogalmazott meg arról, hogy mit lehet tenni hosszabb távon e kelet-nyugati feszültségek kezelésére, valamint az uniós kohézió hatékonyságának a javítására.

*The paper examined the question of how the historically rooted, long-term differences occurred in the today's European Union. It reviewed how the development of the Union, and then the new institutions created in crisis management had bridged or deepened that division. Finally, it provided a few propositions on what could be done on long-term to manage these East-West tensions, and to develop the efficiency of the cohesion in the Union.*

\* \* \*

**A**ltalánosnak mondható az a felfogás – ami az elmúlt évtizedben immár a politikai megnyilvánulások középpontjába is került –, miszerint az Európai Unióban nem pusztán az euróövezet válságkezelése kapcsán rendre fölmerült észak-déli konfliktus, hanem a kelet-nyugati szakadék is épp oly meghatározó. Míg az előbbinél a latin és a német-skandináv Európa közti, kulturális alapú, szemléleti és megközelítésbeli megosztottság gazdasági leképeződését figyelhettük meg, alapvetően még a technikai elemzés szintjén is,<sup>2</sup> addig a kelet-nyugati szembenállást két másik mozzanatra szokás visszavezetni. Első helyen kiemelik a szocializmus – pontosabban a szovjet birodalom – örökségét, ami a

szabálykövető magatartás hiányától a magánélet és a magántulajdon tiszteletének töredékességén át a középrétegekre épülő, civil társadalom gyengeségéig terjed. De nem kevésbé lényeges az az elem sem, hogy Közép- és Délkelet-Európa államai<sup>3</sup> nem voltak gyarmattartók (esetenként inkább maguk voltak nagy birodalmak alávetett részei). Emiatt a multietnicitás Nyugat-Európában megszokott modellje, a látható és vallási kisebbségek meghatározó jelenlétével, az új tagállamokra nem jellemző. Mindez nyilván nem pusztán a tömeges és ellenőrizetlen migráció elutasításában jelent sajátosságokat, hanem az unió világpolitikai és szomszédságpolitikai szerepvállalásának egész körében is.

### *Az eltérés magyarázatai: mérték vagy minőség?*

A nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó történeti, közgazdasági, politológiai és tudományközi elemzések *négy fő iskola* szerint magyarázzák a különbözőséget. A magyarázatok egy része szerint Közép- és Kelet-Európa is ugyanazon az egységes, ún. *unilineáris* fejlődési pályán halad, mint a világ többi része. Ezért – mert hogy az emberiség egyetlen pályán halad végső fokon – a különbség csak mennyiségi, időbeli jellegű, bizonyos változatok a helyi viszonyokhoz való illeszkedésből adódnak. Az efféle univerzalista iskolák közé tartozik a marxizmus, a világrendszer-elmélet, a modernizáció vagy a gazdasági fejlődés egy időben népszerű stadium-elmélete (*stages' approach*), és természetesen, a mindenütt és mindig érvényes törvények bűvöletében élő neoklasszikus növekedésemélet számos változata is.

A másik elméleti út szerint az egyes országok, nemzetek és/vagy kultúrák természetük szerint különbözőek, az eltérések a meghatározók, a közös vonások csak véletlenszerűek és átmenetiek, a felszint és nem a lényegét érintik. Ebbe a megközelítésbe sorolható a német történeti iskola, a fejlődés-gazdaságtan legtöbb irányzata és általában az alkalmazott jellegű, gazdaságpolitikai szintű - vagyis kevésbé általánosító - elméletek és megközelítések egyaránt.<sup>4</sup>

Ennek megfelelően – többnyire közvetlen hivatkozás nélkül, ámde könnyen megfeleltethetően – az integrációs

elméletek és politikák is a felsorolt kategóriák szerint értelmezik a mindenkori eseményeket. Az unilineáris felfogások szerint Közép-Európa egyszerűen lemaradásban van Nyugat-Európához és az Egyesült Államokhoz képest. Különösen a rendszerváltozás elméleti és gazdaságpolitikai receptjeiben volt erőteljesen tetten érhető az elmaradottság-elmélet hatása, főképp az implicit, neoklasszikus elmélet által közvetített változatában. Eszerint a szovjet birodalomból érkezők feladata egyszerű: jó tankönyvekből helyes gazdaságpolitikai recepteket kell összeállítaniuk, és a sikerhez vezető út már ki is van kövezve.

Tegyük hozzá, hogy ehhez a némiképp túlságosan is didaktikus – néha már-már együgyű – felfogáshoz jelentősen hozzájárult az Európai Unió is, amikor mind bürokratikus, mind pedig politikai szinten a tagfölvételi követelményeket eképpen szabta meg. Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank 1991 és 2010 közt még jelentős politikai figyelmet kapott, elemzései eleve olyan mutatószám- és pontrendszert hoztak létre, amelyekben a nyugati megoldásokhoz történő hasonulás volt a siker egyetlen - vagy fő – méréseje. A tagfölvételi eljárás, különösen az utolsó szakaszban – az 1999-2002 közt megvalósított helyszíni ellenőrzés (*acquis screening*) –, formálisan is e logika mentén végezte el a tételes ellenőrzést. Igaz, a felvételi döntés – mint az érettségi vizsgán – nem föltétlen a részletek megfigyeléséből és a konkrét teljesítményből állt, hanem egyfajta stratégiai, nagypolitikai megítélést követett (az EU

hátszágának a biztosítását). Ma már nem kétséges – épp a jelen tanulmány apropóját adó, az EU jövőjét aljában érintő viták igazolják –, hogy a “minden piacgazdaság egyforma” gondolata mind az elmélet, mind a gyakorlat számára kiábrándítóan sekélyesnek bizonyult.<sup>5</sup>

Az ezzel versengő nézetek háttérbe és a partvonalra szorítását – nem kis részben a közgazdaság-tudományból kiinduló, de a politológiában, a szociológiában és a nemzetközi tanulmányok terén is megizmosodó - “*analitikai társadalomtudomány*” alapvonásai is táplálták. Ha a tudomány főleg vagy kizárólag az, ami mindig és mindenütt érvényes, és ezért matematikailag is modellezhető, akkor a részletek iránti érdeklődés a szétszórtság vagy a nem kellő módszertani igényesség jele lehet csupán (ahogyan immár az e korszakban szocializálódott nemzetedékek jelentős része véli). E versengő nézetek közül a főáramnak tekinthető neoklasszikus és modernizációs felfogás változata, a “*nagy elkanyarodás*” elmélete emelhető ki, aminek kiemelkedő és nemzetközileg is elismert művelője volt Pach Zsigmond Pál, a budapesti közgazdaságtudományi egyetem egykori rektora.<sup>6</sup> E felfogás szerint Európa a római és a középkorban megvolt egysége végső fokon a földrajzi felfedezések, a transzatlanti kereskedelem túlsúlyossá válása révén és okán változott meg. E kihívásra térségünk a második jobbagység által jelképezett – intézményi és gazdasági megkövülést hozó – védekező reakciót adott ki, ami bebetonozta a korábban is kimutatható, ámde nem perdöntő lemaradását.

Ettől kezdve a térség rendre megkésve és töredékesen tudta csak követni a nyugati mintákat, egészen a második világháború végéig, ami egy új szakaszt nyitott meg. A kérdés az, hogy a szocialista modernizációs kísérlet mennyiben bizonyult sikeresnek – habár visszapillantva, még jó indulatú értelmezések szerint is csak kevéssé.<sup>7</sup>

A fenti felfogásokkal szemben a hazai irodalomban – bár óriási nemzetközi hatással – a maga idejében mellékvágányra állított Szűcs Jenő képviselte azt a felfogást, ami szerint a fejlődést hosszú távon (*à la longue durée*) nem anyagi, hanem szellemi feltételekkel és körülményekkel célszerű magyarázni.<sup>8</sup> Ezek közül kiemelkedik a vallás, ami egészen a 20. századig – de kiemelkedően a közép- és az újkor idején – meghatározta a társadalmak formális és informális intézményrendszerét, értékrendjét, elfogadott sikerstratégiáit, valamint mindezek révén a szűkös anyagi eszközök kombinálásának és elosztásának a módját is.

Ebben a felfogásban kiemelten a legfontosabb az egyházszerkezeti modell, ami azonos hittételekből gyökeresen eltérő intézményi megoldásokat vezetett be a bizánci/görögkelti, a római és utóbb az ezzel szemben magát meghatározó, polgári protestáns egyházak világában és azok révén. Az első esetben a cezaropapizmus, vagyis a világi és az egyházi hatalom egybeolvadása alakul ki. A másodiknál az állandó feszültség és dinamika forrása a nemzetek fölötti, centralizált egyházszerkezet, a pápai állam és a diplomácia által is megtámogatott lelki

hatalom, az egyes birodalmak és tartományok urainak törekvései mögött, még a később szentté avatott uralkodók esetében is.<sup>10</sup> A protestantizmus már a 17. század végére létrehozta a helyi hatalmakkal szövetséges, a horizontláis struktúrákra épülő, a polgári társadalom viszonyait megjelenítő megoldásokat, ahol a vallási kérdések magánügynek minősültek, az állam jellemzően hallgatott a lelkiismereti és hitbéli kérdésekben.<sup>11</sup> Mindezek következtében az újabban ismét gyakran szóba hozott “keresztény Európa” – már az első világháborút követő erőteljes szekularizációt megelőzően is – legalább három különböző modellt testesített meg.

Végül, negyedikként említhetjük meg azt a – tetszés szerinti forrásműből idézhető, mert ma már főáramúnak tekinthető – megközelítést, aminek értelmében Európa keleti és nyugati része voltaképp két fejlemény mentén vált tartósan különbözővé. Egyfelől az iparosodás és ehhez kötődően a városiasodás, a polgári társadalom – a középrétegek – szerepe tér el: míg a holland-angol világban a polgári társadalom a meghatározó, Németországban, valamint attól keletre és délre ez egyre inkább egy gyenge és ekképpen függő része az államnak, sokszor etnikailag is elkülönülve a paraszti többség falusias viszonyaitól. A polgári értékrend alakítja a magatartásformákat, a jogi és politikai viszonyok ehhez idomulnak, így az egyéni sikerstratégiák is teljesítményelvűek. Közép- és Kelet-Európában az állam diktál, az informalizmus a jellemző, a szabályok sokszor – technikailag és érzelmileg egyaránt – idegenek,

a szabálykerülés csupán csibészséget jelent, nem pedig egy üldözendő tettet.<sup>12</sup>

Másfelől e társadalmak – nem lévén gyarmattartók – kimaradtak a globalizáció és a multikulturalizmus tömegessé válásának folyamatából. Megkésve konstruált és egységességre törekvő – bár azt soha el nem érő – nemzetállamok jöttek létre tenyérnyi területeken (mondjuk a brit gyarmatokhoz képest). És ezek az államok – különösen az 1920 és 1990 közötti időszakban, de sokan azóta is – figyelemre méltó zártságot őriztek meg mind a gazdaság, mind a kultúra, mind pedig a hatalom gyakorlásának a tekintetében. Az európai identitás – amit az EU alapítása óta nemzedékeken át nevelgetett, a nemzeti tudat mellett, azt kiegészítve – ugyanúgy elmaradt, mint a közelmúlttal való őszinte szembenézés. Ez utóbbi – a német közbeszédben különösen hangsúlyos *Vergangenheitsbewältigung* – az újfajta nemzettudat, a másság tolerálása, az együttműködésre és erőszakmentességre épülő, az adott szó megtartására építő mindennapi kapcsolattartás – jelentős részben hiányzott, másrészt az utóbbi évtized populista stílusváltásában kikopott a közép-európai térség jó részéből.

Mindebből láthatóan van *három további sajátosság*, amit mind a négy iskola hívei elfogadnak az új EU-tagállamok tekintetében. Egyfelől, a fentiek szerint a mi térségünk egyáltalán nem érkezett el a posztnacionalizmus birodalmába (bár Írország, Katalónia vagy Flandria példája szerint ez a nyugati tagállamoknál is inkább csak terv volt, mint valóság). Másfelől, a szovjet birodalomban

eltöltött évtizedek bizonyára nem múltak el nyomtalanul. Ha csak a szabálykerülő magatartás elterjedtségére, a közhatalommal való azonosulás alacsony szintjére vagy a pénzügyi közvetítés tartósan csökkenésére gondolunk - a teljeség igénye nélkül –,<sup>13</sup> már kézenfekvővé válik, hogy ami a felszínen ugyanaz, az a mélyben nem lehet és nem is ugyanaz. Harmadrészt pedig, a nyugat-európai társadalmak sok tekintetben *a jólétet követő szakaszban vannak (post-welfarism)*.

Ez utóbbi fogalom nem azt jelenti, hogy már nincsenek szegények és kirekesztettek – ezt tételezni is durva hazugság lenne -, hanem azt, hogy a társadalmi többség értékrendjében – különösen a fiatalabb nemzedékekében – erőteljesen megnőtt a posztmaterális értékek szerepe. Utóbbinak sok hívó szava lehet, mint például a környezettudatosság, a szabadidő-társadalom vagy épp a tartalmas munka igénye. Az életmód-kutatások mellett ma már a marketing és a politikai stratégiák figyelmét sem kerüli el, amikor célzott üzeneteket fogalmaznak meg, vagy amikor a közösségi media eszközeivel élnek (jó és rossz célokért egyaránt). Nos, Közép-Európa társadalmi, a legfejlettebb cseh és szlovén is beleértve, aligha jellemezhetőek ekképpen – a többség tekintetében bizonyára nem.

Mindent egybevéve, a jelen alfejezet végén nem tudunk és nem is kívánunk egyértelmű verdiktet mondani. Egyértelmű a nézetek áttekintéséből az, hogy az Európai Unióba Európa különböző történelmi régióiból, különböző történelmi adottságokkal, különböző

időpontokban és várakozásokkal léptek be a tagállamok. Az is egyértelmű, hogy az EU mindig az *“egység a sokféleségben”* elven működött, legkésőbb Nagy-Britannia 1971. évi belépése óta, azaz közel hat évtizeden keresztül. A britekkel együtt belépő dánok és írek jelentős területeken tartós külön-megoldásokat – az amszterdami szerződéssel csak 1997-ben törölt *opt-out*-okat - tárgyaltak ki a maguk számára: az írek a katonai, a dánok a pénzügyi kérdésekben, vagyis az integráció elmélyítésének a kulcsterületein. Emellett megfigyelhető volt – különösen, bár nem kizárólag a keleti bővítést követően – az ún. nyitott együttműködési módszer vagy forma (*open method of coordination*) térnyerése, mindenképp a különösen költséges környezetvédelmi területen, de legkésőbb a második iraki háború, 2003 óta a kül- és biztonságpolitika terén is. Vagyis szó sincs arról, ami – főleg az alulinformált brit sajtó nyomán, nyelvi okokból terjedt el –, hogy az EU valamiféle kényszerzubbonyt jelentene a tagállamok számára, és hogy az eltérő nemzeti megoldásokra – például épp a polgárokat leginkább érintő adó- és szociális ügyekben – ne lenne mód.

Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy voltaképp már a monetáris unió és a politikai integráció 1999 óta megvalósuló folyamata axiomatikusan megkövetel bizonyos együtt menetetelést. Nem föltétlenül azonos megoldásokat, de mindenképp hasonló szellemiségű megoldásokat, amelyek – így vagy úgy – a közösen megcélzott eredményt hozzák. Ezen túl – különösen a válságkezelés, a költségvetési és

bankunió 2012 és 2015 közötti kialakulása - pusztán technikai okokból is egy sor nemzetek feletti, egységes megoldást hívott életre.<sup>14</sup> Például a közös bankszanálás folyamán nem lehet egy térség lakóit megszavaztatni arról, hogy vajon szeretnék-e a csődbe jutott, helyi takarékpénztárak fölszámolását. Ilyesmikre a spanyol *caja* hálózat szanálása során annak ellenére is sort kellett keríteni, hogy e pénzügyi intézetek jó másfél évszázada a politikai osztály önkiszolgáló boltjaként működtek.

Mindebből belátható, hogy míg elméletileg sekély, gyakorlatilag parancsoló ama szempont követése is, ami szerint egy egységes piac és egységes pénz bizonyos szabályozási, intézményi és döntéshozatali egységességet is megkövetel. Ez utóbbit nem lehet az eltérő történelmi gyökerekre hivatkozva kiiktatni. Ugyanakkor minél inkább elismerjük a történelmileg tételezett eltéréseket, annál inkább természetessé válik az, hogy – közgazdasági nyelven szólva – a nemzeti preferenciák tartósan eltérnek egyazon kérdés megítélésében, és ez a jövőben sem fog változni.

Brunnermeier és szerzőtársai 2016-os művükben joggal emelik ki, hogy a szabálykövető magatartás északi-protestáns, és a pénzügyi feltételeket “valahogy megoldandónak” tekintő katolikus-latin mentalitás nem az európai pénzügyi unió és nem a 2008-2009-et követő válságkezelés okán és kapcsán kezdett eltérni, hanem hosszú távon más. Épp akkor és attól sikeres az EU, amikor és amennyiben ezen eltérések számára mozgásteret

biztosított a múltban, és képes lehet erre a jövőben is.<sup>15</sup>

### *A brit kiválást követő időszak új kihívásai*

Nagy-Britannia kiválása mindenképp veszteség. A 60-as évek közepén a brit gondolkodás szembesült azzal, hogy a birodalom a múlté, és a font világgazdasági szerepe ellenére a brit gazdaság és maga az ország középhatalmi szerepre van kárhóztatva. Ezért a korábbi elutasítást előbb Európa-láz, majd egyfajta tartós kétértelműség jellemezte: igen a közös piacra, nem a közös valutára és a politikai integrációra.<sup>16</sup> Ez a gondolkodás némileg megváltozott Tony Blair évtizedében, de a City ellenállása miatt a pénzügyi unió sosem volt a britek szívügye. Ezzel együtt David Cameron számtalan megnyilatkozása és ezek elemzése egyáltalán nem utal arra, hogy a konzervatívok többsége és ő személy szerint a kilépést tényleges politikai lehetőségként, stratégiai megoldásként mérlegelte volna. Mint annyiszor a történelemben, egy eszementnek tűnő ötlet valósággá vált.

Mivel Nagy-Britannia minden gyengesége mellett is atomhatalom, továbbá terrorellenes föllépésben önerőből a világ bármely pontján rendelkező különleges alakulatokkal bír, nem beszélve a Secret Service és a diplomáciai kar legendás szakismeretéről, valamint a Citynek a világ pénzpiacán játszott szerepéről, egy ilyen erős tag elvesztése mindenképp sajnálatos. Egyetértés van abban is az

elemzők között, hogy az EU működéséből hiányozni fog a britek hagyományos pragmatizmusa, továbbá a német-francia tengely túlsúlyát ellentételezni hivatott és képes jelenléte.<sup>17</sup> A globális tárgyalásokon az EU 28-ak jelntőségét egy brit diplomata vagy katona jelenléte sokszor hatásosabban képviselte, mint a túlcizellált közös uniós álláspont, amit mondjuk a politikai önsúly nélküli olasz külügyi főképviselő jelenített meg, legyen szó a Közel-Keletről vagy a Kereskedelmi Világszervezetről, a NATO-ról vagy a klímátárgyalásokról.

Ugyanakkor az is igaz, hogy a britek kilépésével egy örökös társult tag, egy született kívülálló, egy, az uniós ügyeket rendre elegáns kívülállóként szemlélő, tengeri nagyhatalom távozott, amely lelke mélyén sose osztotta az európai megbékélés némileg romantikus és érzelmi alapokon nyugvó vágyálmát.<sup>18</sup> Vagyis stratégiai értelemben könnyebb lehet nélkülük, és így pusztán a kontinens országaira – és jogrendjére – épülő megoldásokat kimunkálni.

Az Európai Unióba 2015-ben egyszeri – és ma még jórészt föltáratlan – okokból hatalmas, mintegy másfél millió embert megmozgató, szabályozatlan és tömeges beáramlás történt.<sup>19</sup> Ennek mértéke előzetes adatok szerint 2018-ra – a líbiai és a török kormánnyal kötött egyezmények hatására, valamint az olasz, görög és spanyol határvédelem megerősítése révén – egytizedére csökkent. Vagyis létezik, de nem meghatározó. Miközben a migráció a mai világ egyik nagy és kevésbé megértett globális kihívása, és az EU-t is új kihívások elé állította,<sup>20</sup>

ezért az Európai Unió brexitet követő napirendjét ma egész más kérdések foglalkoztatják le. Igaz ez akkor is, ha a brit kiválás elhúzódó megoldatlansága, továbbá a bevándorlási politika és ennek kapcsán a bel- és igazságügyi együttműködés égető kérdései 2016-2019 során – a kormányfőkből álló legfőbb döntéshozó testület - az Európai Tanács számos ülésének napirendjét túsul ejtették. Ezek, a következő Európai Parlamentre maradt, de már 2013 és 2019 között is törvényelőkészítő szakaszba került, megoldásra váró stratégiai kérdések tömören a következők:<sup>21</sup>

- Milyen mértékben, milyen formában és milyen következményekkel jár a *szupranacionális megoldások megerősödése*? Utóbbira technikai értelemben is szükség van, hiszen a 2010 és 2015 között hozott, és túlnyomó részben az EU alapszerződéses rendszerén kívül maradt megoldások szinte mindegyike ebbe az irányba mutat.<sup>22</sup> Csak példaként említjük, hogy a 2012-es megállapodások záró akkordjaként a még mindig aláírásra váró, közös betétbiztosítás esetében nehezen képzelhető el, hogy mondjuk A országban 10 ezer, B országban 100 ezer, C országban pedig akár mekkora értékű követelés/bankbetét értékét szavatolja a közkéz. Itt – és sok más esetben is – egyértelműen felelősségi, vertikális viszonyok rendezésére van szükség – és ebben a tagállami érdekek élesen különböznek -.

Megjegyzendő, hogy az integráció – minden elmélet szerint -, amennyiben túllép a szabadkereskedelmi övezet és a vámunió jelntette elemi

fokon, megkövetel bizonyos fokú, fentről lefelé ható döntéshozatalt.<sup>23</sup> A konföderatív képződményekben kevesebb, a föderatívban több a központi döntés, és közös mindkettőben, hogy a lehető legalacsonyabb szinten kell eldönteni a kérdéseket (ez a sokat emlegetett *szubszidiaritás* elve). Vagyis a föderáció sem jelenti a helyi kormányzat, a helyi akarat lenullázását – erre példa leginkább Svájc és az Egyesült Államok -.<sup>24</sup> Mivel azonban az EU-ban a GDP-nek 1, a költségvetési kiadásoknak 2-2,5 százaléka az, ami a közösbe kerül, nem valós az a – sokat emlegetett – veszély, hogy a közös szervek átvennék a parancsnokságot. Ellenkezőleg: a költségvetési és a bankunió, valamint a válságkezelés is egyértelművé tette, hogy a közös, el nem vitatható döntések egy minimuma nélkül a közös pénz és a közös piac kettőse működésképtelenné válhat.

De a gazdaságon kívüli területeken is előfordul, hogy – nyíltan vagy hallgatólagosan – többségi döntések születnek, és az élesen ellenkezők legfőljebb kimaradnak az akcióból vagy az adott terület egészéből. Amikor a bel- és igazságügyi kérdések egy részében vagy a környezet védelmében az alapszerződés lehetővé teszi a többségi döntéseket (ha még oly korlátozott körben is), akkor a nemzeti szuverenitás egy része a közösbe kerül. Amikor az Európai Bíróság konkrét ügyeket megítél, akkor döntése – közvetlenül vagy

a nemzeti átültetés mechanizmusán keresztül – a tagállamon belül joghatályossá válik, s ehhez nem szükséges a mindenkori törvényhozási többség kikérdezése. Az európai ügyészség létrehozása épp arról szól, hogy a határokon átnyúló bűnözés – ezen belül az olyan fehérgalléros bűnözés, mint például az adócsalás és a korrupció – ellen csak a transznacionális szabályozás révén lehet eredményesen föllépni. Ezek – és számos más, itt nem tárgyalt kérdés kapcsán – valóban eléri a kormányköziség határát. Ha az EU nem kíván „*enszersedni*”, akkor elkerülhetetlen a szupranacionalizmus erősödése. Másfelől teljesen elképzelhető – bár regresszív – az Európai Gazdasági Közösség is, vagyis a Maastricht és Lisszabon előtti helyzet visszaállítása azok számára, akik a monetáris uniót kívül rekedtek, s ekképpen a szabályozási és döntési kérdésekben amúgy se vehetnek részt (ezt fájlalták leginkább a britek, és ezt tartalmazza Macron elnök előbb egyedül, majd Merkel kancellárral tárgyalt közös tervezete a kétsebességes Európáról).

- Már többször példálódtunk a *költségvetési és bankunióval*, valamint ennek továbbfejlesztéseként a közeli jövő terveként már operatív tárgyalási szakaszba lépett tőkepiaci unióval.<sup>25</sup> Ez a témakör csupa olyan területet jelent, ahol a gazdaságpolitikai döntéshozatal már 2009 és 2012 között létrehozta – előbb átmeneti,



majd tartós jelleggel – azokat a nemzetek feletti megoldásokat, amelyekre a csődkezelés technikája és annak tartalma miatt volt és lesz is szükség. Egyfelől az európai szemeszterrel, valamint a kettes és a hatos csomaggal megerősített költségvetési egyezményrel 2012-től létrejött a szabálykövető államháztartási politika keretrendszere. Ez a rendszer az euróövezetben kötelező érvényű, Svédország és Magyarország pedig önként csatlakozott hozzá. Ezt a keretet kiegészíti az EU statisztikai hivatalának megerősített ellenőrzési jogosítványa, aminek megjelenéseként már jelenleg is rendszeresnek mondható, nem csekély eltérések vannak az előzetesen jelentett nemzeti adatok és a véglegesként elfogadott uniós kimutatás között. Nemcsak a hagyományosan el-elcsúszó Franciaország, Olaszország és Csehország esetében látjuk ezt. Magyarország esetében például a 2011-re jelentett és a ténylegesen elfogadott érték közt a GDP 10 százalékának (a kiadások ötödének) megfelelő eltérés volt megfigyelhető.

Fontos e szempontból, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) – már európai valutaalappá fejlődése előtti, mostani szakaszában is – egyértelműen az IMF-et és más pénzügyi alapokat jellemző, vagyis technokratikus és nem többségi, részvételi döntéshozatali rendszerben működik. Vezetői az Európai Parlament és nem a nemzeti pártok előtt felelnek tetteikért. Az ESM

705 milliárd euró fölött rendelkezik, és működési rendje folytán ennek többszörösét is meg tudja mozgatni, ahogyan ezt az IMF-nél is évtizedeken át megfigyelhettük. Hasonló a helyzet az egységes bankszanálási mechanizmus esetében is: mind az eljárások, mind az összegek, mind a döntések technokratikus módon, előre lefektetett elvek szerint történnek, a nemzeti kormányok önálló és részletekbe menő egyetértése nélkül.

Még fontosabb újítás az, hogy az Európai Központi Bank (EKB) Mario Draghi elnöksége alatt, 2012 júliusától kezdve lényegében a FED-hez hasonló végHITELEZŐVÉ VÁLT, a korlátlan likviditásteremtés és a célzott kötvényvásárlási program révén. Ma az EKB működésében négyötödös résszel szerepel a nem hagyományos eszköztár. A 2012 és 2018 között havonta 80 milliárd eurós likviditáskibocsátást az egész évre vonatkozó 115-130 milliárdos költségvetéshez érdemes mérni. Az EKB fölött a nemzeti kormányoknak nincs közvetlen ellenőrzése.

Tovább erősítette az EKB szerepét az a – korántsem triviális – döntés, miszerint a bankfelügyeleti hatáskört is az EKB-hoz telepítették. Igaz, végül külön egységbe, önálló vezetéssel, de egyazon intézményben van. És ahogy normális az, hogy egy-egy kormányon belül a szaktárcák rendre szembe kerülnek egymással, ugyanez az EKB-n belül is előáll, hiszen a bankmentés - sőt a megelőző

prudenciális lépések is – végső fokon fiskális és szabályozási, azaz közpolitikai funkciót jelentenek, míg a független monetáris hatóságnak elvileg – és az EKB-nak, annak saját alapszabálya szerint – ilyesmihez nem is lehetne köze. De van.

A tőkepiaci unió - mint a fentebb idézett cikkben bemutattuk – lényegében azonos szabályok szerint teszi hozzáférhetővé az euróövezet összes országának megtakarítását, méghozzá a leghatékonyabb formákban és a legolcsóbb eljárással. Kétezer milliárd eurót meghaladó összegekről van szó a szakirodalomban alsó hangon, vagyis a hivatalos áramlások tizenöt-szöröséről, és ez csak a kezdet. Jól látható, hogy azok az országok, amelyek kimaradnak e lehetőségből, súlyos áldozatot hoznak, mert növekedésük finanszírozásának kézen fekvő forrásától esnek el.

- Bizonyára jelentős újragondolás válik esedékké a közös kül- és biztonságpolitikában, mindenekelőtt a 2004-ben közös tető alá hozott keleti és deli irányú *szomszédságpolitikában*. Ez önmagában is külön monográfiát érdemel,<sup>26</sup> ezért mi csak néhány mozzanatot emelünk ki. Egyfelől, a keleti és a deli kapcsolatrendszer egész más természetű. A Földközi-tenger mentén elterülő államok hagyományosan a *mare nostrum* részei voltak és maradtak. Elterjedt a francia nyelv, az alkotmányos berendezkedés és a polgári jog is francia mintát követ (Libia kivételével).

Izraelhez és Törökországhoz évezredek kapcsolat köti Nyugat-Európát. Mindegyik ország társult tagja az EU-nak, és kereskedelmük főképp e térségre összpontosul.

Minél nagyobb kihívásnak gondolják egyes országok a menekültkérdést és általában a bevándorlást, annál pótolhatatlanabb szerepet kap gondolkodásukban és döntéseikben is a mediterrán dimenzió. Számos ország adott állampolgárságot a Maghreb és a Mashrek államokból származóknak, akiket gyakorta családjuk is követett. Az importhelyettesítő iparosítás kudarca után különösen instabillá vált a térség, és Algéria, Líbia, valamint Szíria példázza, hogy a nyugati orientáció és a piaccgazdaság iránti elkötelezettség sem adott úgy, ahogy másfél évtizede gondolták.<sup>27</sup> Ebből következően e térség – a maga sokszínűsége és bizonytalansága okán – több síkon is stratégiai jelentőségre tett szert, amely a jövőben csak erősödni fog.

Ezzel szemben a keleti bővülés szakasza láthatólag lezárult. Már a 2013-ban felálló Juncker-féle Bizottság jelezte, hogy a további bővüléshez sem anyagi, sem szervezeti, sem politikai-fogadó-készségbeli elemek nincsenek meg. Ezen vonások a jelen tanulmány lezárásának idejére csak erősödtek. A Balkán gazdasági és politikai jelentősége csökkent, Törökország saját útra lépésével a délkeleti irányú bővülés elvesztette a motorját és a motivációját a legtöbb

nagy tagállamban. Ukrajna 2013 és 2019 közötti vergődése rácsáfolta a Janukovics-rezsim bukásakor táplált illúziókra. Az Oroszországgal folytatott háború kézenfekvővé tette azt, amit korábban csak provokációként fogalmaztak meg: “ugyan, ki kívánna meghalni Ukrajnáért?”. Belarusz és Moldova, valamint Albánia politikai és gazdasági fejlődése csak abban hasonlít, hogy az uniós érettség szempontrendszer szerint nem történt esetükben minőségi előre lépés. Vagyis a keleti dimenzió leértékelése adva van. Oroszország mint Európa legerősebb katonai hatalma – és gazdasági törpéje –, természetesen, figyelmet fog mindig kapni, de ennek természete egészen más jellegű, mint ami a déli kapcsolatrendszerben lehetséges és szükséges is.

E pont további kifejtése talán egy konferenciakötetben lenne érdemben lehetséges. Az azonban már a téziszszerű megfogalmazásból is kitűnhet, hogy a közép-európai országok – tanulmányunk szóhasználatában a Kelet – és a magországiak, mint Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Németország – a Nyugat – közt eredendő nézeteltérések vannak és lesznek is e téren. Míg a közép-európaiak – földrajzi és történelmi adottságaik, sorsközösségük okán – semmiképp se hagyhatják magára se Ukrajnát, se Szerbiát, e kötelességükhöz azonban a “deklaratív diplomácián” túlmenően nem tudnak valós súlyt rendelni. A Nyugat

országai ugyanakkor (hagyományosan) az orosz kapcsolat elsődlegességét tekintették alapnak, és a 2004-et követő másfél évtizedben sem engedték az általános szomszédságpolitika szempontjainak alárendelni. Az orosz diplomácia nemcsak megkövetelte, hanem gazdasági, katonai és titkosszolgálati eszközökkel alá is támasztotta, hogy Moszkva sosem maradt egy a számos külkapcsolati reláció között, s ekképpen mindenkinél (és minden versenytársával szemben) kitüntetett figyelemben részesült. Ez akkor is így van, ha a gazdasági vonal nem olyan meghatározó, mint például Németország és Magyarország esetében.

- Külön elemzés tárgya kellene, hogy legyen a *környezetvédelem*. Ma már az uniós szabályozásoknak mintegy a fele a környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos. Ezek költséges szabályok, amelyeknek az érvényesítését nem támogatják közös alapok. Ez jórészt abból fakad, hogy a környezet ügye kezdetektől fogva a posztmaterialista gondolkodást jelenítette meg a (mező)gazdaság- és jövedelemközpontú hagyományos politikák - így a kohézió és a területfejlesztés - ellenében.

Némi – bár nem túlzó – leegyszerűsítéssel a zöld napirend a Nyugatnak szívügye, a Keletnek pedig kínos kötelezettség. Világossá vált ez már a tagfelvételi tárgyalások másfél évtizede alatt is. Ekkor kiviláglott, hogy a Nyugat nem hajlandó

tartósan kitárgyalt engedményekre – *opt-out*-ra – ezen a téren, hisz a légszennyezés vagy a talajerózió nem ismer határokat. A Kelet számára pedig – kétévtizedes fejlődés után – a gazdasági szint és a tudatállapot egyaránt olyan maradt, amelyben a környezeti költés a “gazdagok luxusának” minősül, bár voltaképp egyáltalán nem az. Mégsincs egyetlen zöld mozgalom se kormányon, nem is volt, és mai ismereteink szerint nem is lesz Közép-Európa egyetlen országában sem.

- Kézenfekvő, hogy az egységes piac projektjének befejezése további lépéseket igényel a legkülönbözőbb területeken a *bankuniótól* az *Európai Stabilitási Mechanizmusig* terjedő körben. E témában nemrég átfogó elemzés készült német elemzőktől,<sup>28</sup> ami online is hozzáférhető, ezért az abban foglaltak megisméltése helyett csak néhány konkrét észrevétel következik. A német szerzők épp abból kiindulva írták meg elemzésüket, hogy e témakörben az új tagállamok szempontjai igen kevésbé jutnak érvényre, hiszen a megoldások kimunkálásában rendre nem vettek részt. A tanulmány vitájában a német pénzügyminisztérium illetékesek joggal jegyezte meg, hogy az új tagállamok képviselői – bár többnyire ott ülnek az illetékes bizottságokban – általában passzivitásukkal hívják föl magkra a figyelmet. Pedig a bankunió, és különösen a közös bankszanálás és felügyelet révén

milliárdos nagyságrendű vagyonelemekről döntenek, és a tőkepiac közös szabályozása még nagyobb összegeket mozgat meg. Hasonlóképp, az ESM-ben való részvételt az új tagok egyelőre a tekintélyes - országonként több milliárd eurónyi - alaptőke-hozzájárulás szempontjából vizsgálják csak, mondván, hogy bukott bankjaik inkább a déli tagországoknak vannak (illetve lesznek egy várható erőteljes kamatemelést követően). Hasonlóképp, az államadósságra és a deficitre vonatkozó szabályok lazítása is kimondottan a déliek ügye, hiszen a legtöbb új tagállam e tekintetben jobb helyzetben van, sőt az EU átlagánál is jobb mutatókkal bír.

Az új tagállamok – tanulmányunkban a Kelet – nem érdekeltek az adópolitika közösségiesítésében és a rendszeres transzferekkel járó - eképp vélhetőleg a meglévő alapokat megcsapoló – közös költségvetési alap létesítésében sem. Az uniós pénzek elköltésének szigorúbb ellenőrzése – nem pusztán a jogállamiság és más, ún. “*kereszt-föltételelességi*” szempontok bevezetése, hanem a célszerűségi és jogszerűségi vizsgálatok erősítése is korlátozná a nemzeti kormányok ma még korlátlan mozgásterét, ezért - bár indokolt, kevésbé valószínű, hogy a gyakorlatba át tudna menni.

Fontos kiemelnünk, hogy e lépések technikai értelemben *az egységes piac - egységes pénz programjának befejező lépései, nem pedig újabb*

*mélyítési javaslatok.* Ugyanakkor a keleti partnerek nem voltak részei a program indításakor az EU-nak, vagyis lélektanilag mindenképpen kényszernek tűnhet számukra minden egyes lépés. Racionális mérlegelés esetén ugyanakkor nem kérdéses, hogy a költségvetési és bankunió végső esetben – beleértve az új és nem konvencionális eszközöket is – a nagyobb rosszat, mégpedig a nyílt állampénzügyi válságot, illetve a déli országok bankrendszerének összeomlását *megelőzendő* céllal jöttek létre. Sok év óta fennállnak, és részleges intézményesítettségük ellenére sem kérdőjelezhetők meg súlyos hitelességi és politikai kockázatok nélkül.

Mindebből következően - korántsem egyedülálló módon – a valódi választóvonal továbbra sem a keleti és nyugati – ha tetsszik, régi és új tagok –, hanem az észak-déli tengely, illetve a német versus latin gazdaságfelfogás hívei között húzódik. Ekképp lehetnek teljes joggal a balti államok tagjai a jelenleginél is keményebb szabályokat és főképp szankciókat is követelő Hansa Szövetségnek, és ekképp kerül Horvátország és Magyarország a déliekkel egy csoportba, a szabályalapú megoldások és általában az automatikus eljárások ellenzése témájában.

- Hatodikként az az alapvető kérdés adódik – aminek megválaszolása lehet a közmondásos egymillió dolláros kvízkérdés –, hogy miként lehet a

sokat emlegetett szempontot, az *egység a sokféleségben* vezérelvet a gyakorlatban érvényre juttatni. Hisz nem kétséges, hogy fejlettségük, felfogásuk és tapasztalatuk mellett jövőkéjük és preferenciáik alapján a tagállamok számos, egymást át nem fedő csoportba sorolódnak. Mindezek következtében pedig egyre szűkebb teret szorol a “közösségi módszer”, és teret nyernek a különféle, kevésbé kötött és nem egyszeri döntésen nyugvó lehetőségek. A 2019. májusi európai parlamenti választások egyértelműen megmutatták azt, hogy mind a legtöbb országon belül, mind az országcsoport egészét tekintve *a széttartó irányzatok nyertek megerősítést.* Ha Belgium, Olaszország, Magyarország és Lengyelország egyértelműen jobbra húzott, akkor Spanyolország, Portugália, de Németország is inkább balra mozdult el.

Mindebből az biztosan következik, hogy *a szigorú együttmenetelést* is feltételező vagy megkövetelő megoldások számára *nem lesz meg a politikai támogatottság.* Még ha a szakértők az előkészítés során meg is egyeznének, a Tanács és a Parlament alkalmas fórum lesz arra, hogy a némelyek számára kényszerzubbonynak tűnő kezdeményezéseket leszereljék.

## Megoldási lehetőségek és javaslatok

A nemzetközi integráció általában és az EU-ban konkrétan sosem követte azt a modellt, ami az egységes (*unitus*) nemzetállam kiépítését jellemezte francia, német vagy olasz/oroszmintára.<sup>29</sup> Ebből is következik, hogy kezdetektől fogva – de különösen a 6-ról 28 tagra bővülést követően – mindig tere volt (és az is maradt) a sajátos megoldásoknak. Az uniós szabályok kimunkálói mondhatni kezdettől fogva tekintettel voltak a nemzeti érzékenységekre, a gyakran technikainak tűnő megoldások nemzeti felfogásokba/erőviszonyokba történő illeszthetőségére. Ez a halásztattól egészen az államadósság kiszámításának módszertanáig terjedt, és az esetek jelentős részében épp ez tette lehetővé az elvileg széttartó felfogások közt a közös pontok meglelését. Állításunk tehát az, hogy *a brexittel sem állt elő új helyzet, és hogy nem a nulláról kell indulni* akkor, amikor a sokszólamúságot keretbe foglaló, új megoldásokra teszünk javaslatot. Ezek jelentős részben a gyakorlatban már előfordultak, vagyis alkalmazásukhoz sem szerződésmódosításra, sem nagyobb politikai átrendeződéssel járó alkukra nincsen szükség. Elismerjük, hogy – mint az élet számos területén – a legegyszerűbb megoldások lehetnek a legnehezebbek. Például a Tanács ülésén képviselt álláspontok nyilvánossága – úgy, ahogy az a központi bankok döntéshozó testületeinél, vagy épp a legfelső- és alkotmánybíróságoknál ma már bevett gyakorlat –

hihetetlen ellenállásba ütközik, hiszen számos kormány belpolitikai játszadozását tenné lehetetlenné. Ugyanakkor nincs ésszerű érv ellene. Hasonlóképpen egy, a mainál kisebb, és funkcionalitás alapján szervezett Bizottság, amiben nem kellene föltétlenül minden nemzetnek és irányzatnak képviselnie, sokat segítené a működés hatékonyabbá tételén, míg a testület legitimitációját aligha érintené.

1. Kiterjedtebben lehetne alkalmazni az ún. *nyílt koordinációs módszert*, amiben az érdekeltek akár kötelező erejű egyezségekre is juthatnak, a kimaradók viszont utóbb még beléphetnek, ha a megoldás bevált. Jól látható volt például az euróövezet működésénél, de a környezeti fenntarthatóságot szolgáló lépések körében is, hogy a kezdetben ilyenolyan okokból távol maradók meggyőződhetnek arról, hogy az eredeti költség-haszon számításaik nem váltak be, és hogy sosem késő váltani. Mivel kivétel nélkül minden integrációs lépés két-három élenjáró kedvenc terveként indul el, ez a megoldás talán nem is kerülhető meg újabb integrációs intézkedések során. Igaz, a tartósan kitargyalt kimaradás (*opt-out*) 1997 óta nem ismeretes, de a kívül maradás példája a svédek eurót kerülő gyakorlata, vagy hogy a franciák nem vesznek részt a legtöbb európai békefenntartó intézkedésben, igen – ugyanakkor a német katonák nem teremtenek és tartanak fenn békét

Maliban és a Közép-afrikai Köztársaságban annak ellenére, hogy nem maradtak ki az ESDP-ből. Ennek a fölismerésnek az új tagállamok – a Kelet – számára kettős üzenete van. Egyfelől, hogy semmiben sem kötelező részt venni, külön előre kitargyalt eljárások és kivételek híján is van élet az euróövezeten kívül. Nem kell részt venni a közös hadügyekben, el lehet bliccelni a makroökonómiai fegyelmező előírásokat, és nagy valószínűséggel a transzferek – ha kisebb mértékben is – folytatódnak. Másfelől viszont a kívül kerülők/maradók számára az élet meglehetősen keserű lesz, akkor is, ha a tőkepiaci unió és több más mélyítési lépés csak töredékesen valósul meg.<sup>30</sup> Ha ez igaz egy Nagy-Britannia méretű pénzügyi világhatalomra, akkor értelmyszerűen sokszorososan igaz a kis és sérülékeny gazdaságokra. Mint korábban is megfogalmaztuk, a pénzügyi globalizáció mai léptéke és formái mellett hihetetlen kockázatok forrása az önálló valuta és az önálló árfolyam, mint afféle luxuscikk (a világban ezért is ritka konszolidált, vagyis nem polgárháborús nemzeteknél). Az EMU-ban a válsághárítás olyan eszközrendszere és forrása jött létre, amelyből kimaradni már-már vakmerőség lenne, kivéve, ha eleve kizártuk tartjuk, hogy valaha is újabb, a 2007-2009-eshez mérhető pénzügyi válság tör ki a világban.

2. A kevesebb szabályhoz minden rendszerben – de különösen az ellenérdekű

felek alkotta nemzetközi rendszerekben, így az integráción belül is – szigorúbban számonkért végrehajtás tartozik. Természetesen nem mindegy, hogy egy szabály hány szereplőt érint és miképp. Ugyanakkor egyértelmű, hogy a nemzetközi politikában elterjedt, voltaképp csak szándéknyilatkozatnak tekinthető előírások elkerülhetetlenül vezetnek az üzleti élet szereplői által túlszabályozás-ként megélt gyakorlathoz. Az is régi felismerés, hogy minden hivatal talál magának feladatot, és különösen az öncélú szabályalkotás vezet oda, hogy az egyszer létrejött intézményt egyre kevésbé lehet megkérdőjelezni. Ha a szabályok kellőképp komplexek, akkor az elszámoltatás sem egyszerű formai és tartalmi okokból egyaránt. Elméletileg ezért közhelyszerű, de a gyakorlatot nagyban előre vihetné az uniós szabályok jelentős részének rendszeres és rendszerszemléletű *deregulálása*, és a megmaradó előírásoknak a kvázi kíméletlen *kikényszerítése*.<sup>31</sup> Ehhez képest, mint ahogyan azt Heinemann is részletezi,<sup>32</sup> a jelenleg, a politika szintjén vitatott terveket inkább a fiskális szabályok föllazítása és a déli államok bankjainak – erkölcsi kockázatot eddig sem nélkülözött – kimentése, valamint a tartós és egyoldalú átutalások intézményesítése jellemzi. Ebben a Kelet egyértelműen ellenérdekelt.

3. A fölvezolt szigorítások életképességéhez *számos előfeltételt még ezután kell létrehozni*. Ezek közül

kiemelkedik a részvételi mozzanatoknak a megerősítése. A szervezeti viselkedés kutatóinak mind a szociológiában, mind a vállalatirányításban régi megfigyelése az, hogy sokkal erőteljesebb azon megállapodások kötőereje, amelyeknek a kialakításában az érdekeltek részt vettek, és ezért annak megoldásait magukénak érzik, mint azoknál, ahol külső erők kényszerítették rájuk a szabályokat. Az EU esetében gyakorta volt megfigyelhető – különösen a költségvetési és bankunió terén, de másutt is –, hogy a hosszabb időre is érvényes szabályok rögtönzött válságintézkedések formájában születtek. Ezek kötőereje nyilván meggyengül, talán meg is szűnik, amint a vész elmúlik az érdekeltek feje fölül.

Az elmondottak okán érdemes erősíteni az érdekeltek bevonását úgy, ahogy az már az IMF és a Világbank számos kezdeményezésében is megfigyelhető. Nem arról van szó, hogy a civil szervezetek vegyék át a válságmenedzserek helyét. Hanem arról, hogy a közös szabályokat alkalmazó, és azok által némelykor előnytelenül érintett országok és területek nem pénzügyi kompenzációt, hanem beleszólási jogot kaphatnak. Utóbbi révén mind a tudati, mind az érzelmi elem révén fölerősödhet a célokkal és az eszközökkel történő azonosulás is. Utóbbiak a végrehajtást, a szabályok szerinti vezetést erősítik az élet minden területén a gépkocsiforgalomtól az adómorálig.

4. Fontos újdonság lehet az, ha a tárgyalási gyakorlatban is áttör az a régi felismerés, amely szerint egy ország érdeke *nem a transzferegyenleg révén* közelíthető meg. Például a nettó befizetők piacokat szerezhetnek meg, vagy képzett munkavállalókkal gazdagodhatnak. Minél inkább szélesebb, általánosabb megfontolások vezérlik a tárgyalókat, annál könnyebb lehet közös nyelvet, közös víziót, közös munkamódszert találni, ami eredményesebb lehet a jelenlegi, sokszor szűk szempontok által vezérelt, merev és kicsinyes gyakorlatnál. Egy klubban vagy egy sportkörben a tagságot vagy a kimaradást általában nem a tagdíj mértéke határozza meg. Hasonlóképpen, a Maastricht óta politikai unióvá is váló EU-ban a részvételt szélesebb megítélésnek kell mozgatnia. Ebben az összefüggésben is szükséges a közös alapok – mindenekelőtt a strukturális és a mezőgazdasági célúak, együtt a kiadások négyötödére rügő összegek – felhasználásában *nemcsak a jogszerűség, hanem a célszerűség és a hatékonyság vizsgálata is*. Konkrétan: nem az a szempont, hogy minden egyes euró megtérüljön, hisz az EU nem vállalkozás. Azt azonban jó, ha sikerül kimutatni, hogy mi az a *közösségi hozzáadott érték*, ami e költség révén létrejön, illetve ami e költség nélkül nem jött volna létre. Ez bizonyára korlátozza az ez idő szerint sokszor célzott – egy jelentkezőből “kiválasztott” – elosztási gyakorlat folytatását, különösen, ha a közösségi szempontból



haszontalanul elköltött összegeket vissza is kell fizetni. Mint ismeretes, ezt az uniós szervek szorgalmazzák, míg a nettó haszonélvezők - a nemzeti szuverenitásra és jobb rálátásukra hivatkozva - élesen elllenzik.

5. A vízió-stratégia-terv-költségvetés típusú, lépésenként kialakuló integrációs stratégiának semmilyen új elemre nincsen szüksége az elméletben, de annál komolyabb változásokat igényel a megvalósításban. Az elvi szinten az *“egység a sokféleségben”* régi elvet továbbra is társítani kell - a brit kilépés miatt az uniós alapszerződésből törölt - a hagyományos, *“egyre szorosabb unió”* célkitűzésével is. Az ugyanis már az általunk csak madártávlatból bemutatott egyes részek áttekintéséből is belátható, hogy a dolgokat nem lehet befagyasztani mostani állapotukban. Egyfelől szükség van a nemzetek feletti megoldások intézményesítésére, végső fokon alapszerződésbe illesztésére. Ez egyre erősödő egybehangolást, együtt menetelést igényel, de nem kíván meg feltétlen újabb szerveket, és legkevesbé sem szükséges ehhez külön alapokat/költségvetést felállítani. Mint láttuk, az új alapok nagy valószínűséggel a gyenge államháztartási helyzetű tagok tartós támogatásának csatornájává válhatnak, a meglévő célok hátrányára. Ugyanakkor az olyan új célokat, mint a határvédelem és a környezeti fenntarthatóság további pénzekkel és a meglévő alapok efféle célú felhasználásával kellene kiegészíteni.

Közismert, hogy a mezőgazdasági alapok “zöldítése” a gazdálkodók ellenállásán megbukott. Hasonlóképp nem sikerült a strukturális alapokat valóban közös közhasznú javak fejlesztésére összpontosítani 2013-2020 között sem, holott mindkét célkitűzés szerepelt a célok között.

Összegzésképp leszögezhetjük, hogy a valódi vízvázaló nem Kelet és Nyugat, hanem sokkal inkább Észak és Dél között húzódik. Ugyanakkor – 27 tag mellett talán el sem kerülhető – minden csoportosítás némileg önkényes. A szomszédos országok közül ma és a jövőben is várhatóan Szlovákia egyre inkább a szabálykövető Észak, Magyarország pedig a szabályokat latinos lazasággal értelmező Dél részévé válik. A Brunnermeier, James és Landau által, 2016-ban leírt ideák küzdelme folytatódik, csak új szereplőkkel.

## *Jegyzetek*

- 1 A tanulmány a Carnegie Europe 2019. március 21-i konferenciáján elhangzott előadás alapján készült. A szokásos megszoritásokkal köszönöm a vita résztvevőinek észrevételeit, amelyeket igyekeztem beépíteni a jelen szövegbe.
- 2 Markus K. Brunnermeier, Harold James és Jean-Pierre Landau: *The Euro and the Battle of Ideas*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2016.
- 3 Románia és Bulgária mellett az 1981 óta tag Görögország is ide tartozik, a tagjelöltek közül pedig Szerbia, Macedónia, Montenegró és Albánia is. Törökország vezetése ugyan 2017-ben jelezte, hogy leállítja az ekkor már bő egy évtizede folyó tagsági tárgyalásokat, azokat azonban a diplomáciai formások szerint csak felfüggesztették, de le nem zárták,

- vagyis elvileg bármikor újraindíthatók. A kétpólusú világban elterjedt Kelet-Európa fogalma a tárgyalat országokra az unión belül végképp értelmetlenné válik, hiszen Ukrajna, Moldova vagy Belarusz nem is törekedhet reálisan az EU-tagságra.
- 4 Erre jó áttekintést ad ma is: Szentés Tamás: *Fejlődés-gazdaságtan*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2011.
  - 5 A 90-es évtized szakirodalmából szinte tettség szerint idézhetőek azok a hangok, amelyek óvtak eme leegyszerűsítő – bár kényelmes és politikailag operacionális – szemlélettől. Ezekre azonban sem az elmélet, sem a gyakorlat művelői nemigen hallgattak.
  - 6 Pach Zsigmond Pál (főszerk.): *Magyarország története tíz kötetben-III.kötet, 1526-1686*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1987.
  - 7 Berend T. Iván: *Terelőúton*. Budapest: Vince Kiadó, 1999.
  - 8 Szűcs Jenő: *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. Budapest: Magvető Kiadó, 1983.
  - 9 Macculloch részletes adatgyűjtéssel és -bemutatással igazolja ezt, a tárgyunk szempontjából kiemelten fontos 13-18. századra, ami Szűcsnél érthetően csak jelzésszerűen, tételként szereplhetett. Diarmaid Macculloch: *A reformáció története*. Budapest: Európa Kiadó, 2011.
  - 10 Szent László például minden gátlás nélkül alkalmazta a Bizáncban szokásos – Nagy Theodosius óta megszokott – gyakorlatot, miszerint maga nevezte ki a püspököket, méghozzá utólagos egyházi jóváhagyással.
  - 11 A vallási szabadpiac sajátosságait – más protestáns országokkal szemben – a vallásilag leginkább aktív, sőt erősödő vallásosságot mutató Egyesült Államok példázza. Bővebben ír erről Brian Stanley: *Christianity in the Twentieth century: a World History*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2018.
  - 12 A szellemi tényezők meghatározó voltát emeli ki Deirdre McCloskey: *The Bourgoise Era*, I-III. kötet. Chicago: University of Chicago Press, 2006-2016., míg az anyagiakét, a társadalmi folyamatokét emeli ki Berend T. Iván - Ránki György: *Európa gazdasága a 19.században (1870-1914)*. Budapest: Gondolat Kiadó, 1987., Berend T. Iván: *Európa gazdasága a 20.században*. Budapest: MTA Történettudományi Intézet, História monográfiák, 25. szám. 2008. és Tomka Béla: *Európa társadalomtörténete a 20.században*. Budapest: Osiris Kiadó, 2009.
  - 13 Utóbbiról máig ható érvénnyel ír – bevált, borúlátó előrejelzéssel, a szerkezeti okokat kibontva – Pálosi-Németh Balázs: *A feltörekvő országok tőkepiacai a pénzügyi globalizációban*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2008.
  - 14 Csaba László: „Föderális Európa, vagy nemzetek Európája?”. *Magyar Szemle*, új folyam, 22. évf., 7-8. szám. (2015). 53-77. o.
  - 15 Brunnermeier, James és Landau: 2016, *i.m.*
  - 16 Margaret Thatcher magyarul is megjelent, elgondolkodtató emlékiratai világosan és részletesen taglalják, hogy milyen hullámzások révén alakult ki ez – a végső fokon 2013-ig megmaradt – kettősség az 1980-s évek közepére. Margaret Thatcher: *Életem*. Budapest: az Antall József Tudásközpont kiadása, 2014.
  - 17 E kérdésekről lásd: Benczes István: „Regionális hegemon-e Németország?”. *Külgazdaság*, 61. évf., 7-8. szám. (2017). 3-27. o.
  - 18 Brendan Simms: „The Treaties of Rome 60 years on. Where do the EU and the UK go from here?”. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 15. évf., 1. szám. (2017). 119-140. o.
  - 19 Ez nem egyedi eset. Magyarországról – már az ország NATO- és EU-tagságát követően – előbb Kanadába, majd Dél-Afrikába indult el tömeges és lökészerű kivándorlás, több tízezer személyt megmozgatva, a könnyű állampolgárság hamis hírének büvöletében egy akkoriiban már másfél évtizede világtűlévéllel rendelkező államból.
  - 20 Lásd erről a szerző vendégszerkesztésében Csaba László: „Globalizáció, migráció, európai integráció”. *Magyar Tudomány*, 1-tematikus különszám. (2019).
  - 21 E tanulmány tárgyköre az Unió egésze, ezért itt nem foglalkozunk a lehetséges magyar párhuzamokkal. Utóbbiról lásd: Farkas Zoltán: „Mi van, ha a Brexit után jön a Huxit?”. *HVG*, 2019. május 23., valamint a *Külgazdaság*, 58. évf., 5-6 tematikus számokat. (2019).

- 22 Ewald Nowotny, Doris Ritzberger-Grünwald and Helene Schuberth (szerk.): *Structural Reforms for Growth and Cohesion: Catching-Up Strategies in CESEE Countries and a Modern Europe*. Chentelham: Edward Elgar, 2018.
- 23 Benczes István: „Kiegyensúlyozás, mélyülés, hegemonia: az Európai Unió és a realizmus”. *Külgügyi Szemle*, 17. évf., 1. szám. (2018). 81-105. o.
- 24 Az egyes tagállamokban olyan kérdésekben is lehet eltérő szabályozás, ami az emberi életet magát érinti, mint a halálbüntetés és az abortusz. Svájcban a hayeki szabályozások versenyé valóság, hisz például az adómértékek jelentősen eltérnek kantononként.
- 25 Bővebb szakmai kifejtést lásd: Csaba László: „Tőkepiaci unió, vagy szabadságharc?”. *Közgazdasági Szemle*, 65. évf., 5. szám- (2018). 484-498. o.
- 26 Balázs Péter: *Az Európai Unió külpolitikája*. Budapest: W.Kluwer, 2017.
- 27 Lásd: Melani Cammett, Ishac Diwan, Alan Richards és John Waterbury: *A Political Economy of the Middle East*. Boulder/Col., Westview Press, 2015., valamint Simon Commander: Accounting for failures to reform in the Arab world. *Economics of Transition*, 25. évf., 2. szám. (2017). 351-373. o. alapos áttekintését.
- 28 Sebastian Blesse, Annika Havlik és Friedrich Heinemann: *Searching for a euro reform consensus: the perspective from central and eastern Europe*. Mannheim: ZEW Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, [http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW\\_EMUReform\\_CEE\\_2019.pdf](http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW_EMUReform_CEE_2019.pdf), 2019. A letöltés ideje: 2019. június 16.
- 29 Palánkai Tibor: *Nations and the International Integration Process*. London: Routledge (megjelenés alatt - előzetes változatát megvitatta az MTA IX. Osztály Nemzetközi és Fejlesztési Bizottsága, Budapest, 2019. február 6.)
- 30 Losonczi Miklós: „Az EU-ból való brit kilépés néhány tanulsága” – tanulmány, megvitatta az MTA IX. Osztály Nemzetközi és Fejlesztési Bizottsága, Budapest, 2019. május 30.
- 31 A Nobel-díj átvétele alkalmából tartott előadásában Sargent külön is kiemelte, hogy a Hamilton által egyszer végrehajtott adósságrendezést sose követett egy második, pedig – mint tudjuk – a kaliforniai víz- és villanyhiány megjelenése Dél-Európában már népfelkeléshez vezetett volna. Thomas Sargent: „United States Then, Europe Now”. *Journal of Political Economy*, 120. évf., 1. szám. (2012). 1-40. o.
- 32 Blesse, Havlik és Heinemann: 2019, *i.m.*