

Kőrösi István

A brit távozás hatásai és az Európai Unió jövője

Losoncz Miklós: *Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció* című könyvének bemutatása

Dr. Losoncz Miklós professzor kutatói, egyetemi tanári és publikációs tevékenysége egyaránt kiemelkedő. Az európai uniós témákban átfogó elemzései értékesek és relevánsak. Új kötetében az EU-ban jelenleg végbemenő folyamatok közül az egyik legfontosabbal; a brit kilépés hatásaival foglalkozik. E folyamat még nem zárult le, de fő okai és tényezői igen jól megragadhatók, amelyeket alapos és mély elemzéssel mutat be a szerző.

A 2016. júniusi brit népszavazáson a szavazásra jogosultak 72%-a jelent meg, közülük 52%-uk szavazott az EU-ból történő kilépés mellett – erről a szerző, Losoncz Miklós bevezetésében világosan összefoglalja fő hipotéziseit. A népszavazás kiírása belügyként indult, de következményei európai uniós és globális jelentőségűvé váltak. A kilépés súlyos gazdasági károkkal jár mindkét oldalon, de hatása az Egyesült Királyságra nagyobb. Ennél is nagyobbak a nem kvantifikálható politikai, jogi és intézményi következmények. A brit népszavazás mögött nemcsak az Egyesült Királyság, hanem az EU működését érintő feszültségek és problémák húzódnak meg. A brit kiválás megváltoztatja a jelenlegi status quót, mind a szigetországban, mind az integrációban. Az EU-nak új válaszokat kell találnia, immár kisebb potenciállal, a globális kihívásokra. A fenntartható gazdasági fejlődés kérdéseire is új, átfogó, konzisztens választ kell adni mindkét oldalon. Losoncz Miklós mély, adatgazdag, tényszerű, kvalitatív elemzése a fő összefüggéseket feltáró monográfia és interdiszciplináris hatáselemzés, amely a közgazdaságon túl az európai uniós jogi, politikai, szociológiai tényezőket is figyelembe veszi.

A mű hét fejezetből áll, az 1. fejezet az Európai Unió előtt álló kihívásokat és a közvélemény reagálását tárgyalja. Az ezredforduló után új globális kihívások jelentek meg, illetve erősödtek fel. A világgazdasági konjunktúra lelassult, majd a 2008–2009-es válság mélyreható következményekkel járt. A közepes jövedelmű országok felzárkózása megnehezült, a jövedelmi egyenlőtlenségek megnöttek az EU tagországaiban. A részvény- és kötvényárfolyamok, az ingatlanárak felfúvódása negatívan hatott

a jövedelemkülönbségekre. Korábban érzékelhetők és mérhetőek voltak az egységes belső piac létrehozásának integrációs előnyei, ezzel szemben a legutóbbi 10–12 évben Görögország, Portugália, Spanyolország és 2008–2009-ben Írország is tartós válságba kerültek, így gazdasági divergencia alakult ki. A pénzügyi válságproblémák (a költségvetési és fizetésimérleg-deficitek és nyomukban az adósságállományok) nagyon megnöttek és a munkanélküliségi probléma kiéleződött, különösen az EU déli periferiáján. A globalizáció csökkentette az EU-tagországok gazdaságpolitikájának mozgásterét és kiéleződött az EU versenyképességi válsága a világgazdaságban. A válságjelenségek nem kielégítő kezelése erodálta az EU-s intézmények hitelességét, és egyre súlyosabb bizalmi válsághoz vezetett. A politikai szereplők körében és a közvélemény egy részében megerősödött az euroszeptizmus. Igaz azonban, hogy az Eurobarométer felmérései szerint az uniós lakosság körében 2017-ben az EU általános megítélésében közel kétszer annyi pozitív szavazat volt, mint negatív (40% és 21%). Az EU-t bírálók nagyobbik része sem kíván kilépni a közösségből, de érdemi reformokat, hatékonyabb működést és az anomáliák csökkentését tartja szükségesnek.

A 2. fejezet *Az Európai Uniót érintő népszavazások és a kilépés* kérdését tárgyalja. A népszavazások célja az állampolgárok bevonása a döntésekbe és a lényeges döntések legitimálása. A szerző bemutatja az eddigi EU-beli népszavazások főbb témáit és eredményeit. Fontos tanulság, hogy a népszavazási kezdeményezések terjedésében jelentős szerepet játszik a képviselői demokráciák működésével szembeni elégedetlenség. Sok EU-tagországban, köztük Németországban és Belgiumban nem megengedett a népszavazás európai uniós ügyekben. A népszavazás nem alkalmas eszköz bonyolult, szerteágazó, sokrétű következményekkel járó döntések meghozatalára, ha a résztvevők nem kellően informáltak, nem tudnak fontos szakpolitikai kérdéseket megítélni, nem rendelkeznek megfelelő döntéshozatali képességgel és nem tudják átlátni döntéseik sokrétű következményeit. Így gyakran nem is a feltett kérdésre válaszolnak, hanem elégedetlenségüket fejezik ki. Losoncz Miklós bemutatja az európai uniós döntéshozatali rendszer korszerűsítésének szükségességét. Vitális kérdésekben a döntéshozatal az Európai Tanácsban történik, a tagországok állam- és kormányfőinek részvételével, akik saját országuk választóinak felelősek. Az integrációval kapcsolatos alapvető kérdésekben egyhangú döntéshozatalra van szükség, hogy minden tagország biztosíthassa elsődlegesnek tartott érdekét.

Az EU-ból való brit kilépés nagy horderejű döntés. A kilépés jogi alapja az Európai Unióról szóló szerződés 50. cikke, amely lehetővé teszi, hogy egy tagállam saját elhatározásából, meghatározott feltételek mellett kiváljon az EU-ból. Az 50. cikk rögzíti a kilépéssel kapcsolatos fő elveket és szabályokat, amelyek alapján a kiválás rendezett kilépésnek tekinthető. Az EU-ból való kilépést az érintett ország kormánya kezdeményezi, majd megindulnak a kilépési tárgyalások, amelyeket a Bizottság folytat le a kilépő ország képviselőivel, a tagországok felügyelete mellett. Ha eredményre jutnak, akkor a megállapodást az Európai Tanács fogadja el minősített többségi szavazással, amelyet az Európai Parlament egyszerű többséggel megerősít.

Losoncz Miklós könyvének kulcsfontosságú fejezete a harmadik, *Az EU-ból való kilépés Egyesült Királyságot érintő hatásai és következményei*. A szerző jól foglalja össze a brit népszavazáson pregnánsan megmutató területi megosztottságot. Skóciában és Észak-Írországban a szavazók az EU-ban való maradáást támogatták (62%, illetve



56%-kal), Walesben relatíve kis többséget kapott a kilépés (52,5%). Érdekes paradoxon, hogy az EU-ból való kilépés támogatói ellenzik az Egyesült Királyságon belüli regionális függetlenedési törekvéseket.

A kilépést bejelentő hivatalos brit notifikációra 2017. március 27-én került sor, amelynek nyomán az Európai Tanács egy hónappal később közzétette tárgyalási iránymutatásait. Ezzel kétéves átmeneti időszak kezdődött, amely alatt jogilag az Egyesült Királyság az EU tagja, politikailag azonban a kiválás folyamatában van. A létrejövő új jogi helyzethez való alkalmazkodás elengedhetetlen. Az EU irányelvei a nemzeti joganyag részét képezik, a rendeleteket viszont a kilépéskor be kell emelni a brit jogrendszerbe. (Ezt egyetlen jogi aktussal meg lehet tenni.) A belső piacra vonatkozó legtöbb jogszabályt is feltételezhetően átveszi az Egyesült Királyság. Jogilag új helyzet jön létre azzal, hogy az ország visszanyeri önállóságát azokban a szakpolitikákban, amelyek hatálya az EU-tagországra terjed ki. A csatlakozási szerződés közösségi jogforrás volt, a kilépés feltételeit tartalmazó szerződés viszont nemzetközi szerződés lesz.

A szerző részletesen elemzi a kilépés módozatait. A kilépési szerződés a brit kiválás technikai részleteit rögzíti. Ezután lehet elkezdni a két entitás közötti hosszú távú viszonyt rendező, a kereskedelemre és a szabályozásra vonatkozó szerződés létrehozását. A kilépési szerződésben meg kell határozni az Egyesült Királyságban élő uniós állampolgárok és az EU-tagországokban lakó brit állampolgárok jogállását, az Ír Köztársaság és Észak-Írország közötti határ jellegét, a határátlépés szabályait és a kiválásból az Egyesült Királyságra háruló költségeket, befizetési kötelezettségeket. A kilépés feltételeit elsősorban az EU-s intézmények és a tagállamok vezetői fogják megszabni, a brit kormány jórészt menet közben alakítja ki a megállapodás tartalmára vonatkozó álláspontját, mert eredetileg nem is rendelkeztek világos koncepcióval. Losonczi igen részletes, alapos elemzést nyújt az Egyesült Királyság helyzetéről az EU-ban. Az EU-tagság történelmi tapasztalatait, az Egyesült Királyság viszonyulását az integrációhoz az elvek, stratégiák és érvényesülésük hatásai tükrében elemzi. Brit részről a fő motiváció a gazdaság dinamizálása és az Egyesült Királyság nemzetközi pozíciói romlásának megállítása, visszafordítása volt. Ezért a negatív integrációnak, azaz az akadályok lebontásának tulajdonított elsődleges szerepet a pozitív integrációval, vagyis a közös intézmények létrehozásával és az integrációs mechanizmusok kiépítésével szemben.

Thatcher már 1988-ban a szuverenitás hangsúlyozásával a kormányközi együttműködés mellett szállt síkra, elutasítva a szupranacionalitás erőteljes kiépítését. A szerző helyesen hangsúlyozza azt a tényt, hogy az Egyesült Királyság szerepe és hozzájárulása az integráció fejlődéséhez jelentős volt. Előmozdította az egységes belső piac létrehozását, a szolgáltatások, különösen a pénzügyi közvetítő rendszer, az energiakereskedelem, a távközlési és légi közlekedési piac liberalizálását. Az ország már az 1990-es évek elejétől támogatta az EU keleti irányú kibővítését. A brit kormányok politikai és gazdaságpolitikai preferenciái lényegesen eltértek a centralizáció híveitől.

Véleményem szerint helyesen mutat rá Losonczi Miklós arra, hogy „az Egyesült Királyság egy ponton túl nem kívánta megfizetni a pótlólagos gazdasági előnyöknek a szuverenitás megosztásában kifejezésre jutó politikai árát” (58. oldal). Tény az is, hogy az EU-tagság nyomán a nagyobb entitás részeként megnőtt az Egyesült Királyság befolyása a nemzetközi gazdasági és politikai kapcsolatokra. Ez azonban nem tudatosult a brit választók többségében és nem is kommunikálták megfelelően. A brit kiválással



kapcsolatos népszavazás mellett és ellen fellépők érvrendszerét, motivációit és az egyéb mélyebb okokat, elsősorban a brit identitásválság elemeit árnyaltan mutatja be a szerző. Az Egyesült Királyság külkereskedelmi kapcsolataira és kereskedelempolitikájára mélyreható változásokat gyakorol a kilépés. Az EU27-ek összesített GDP-jük 3%-át szállítják a brit piacra, a britek pedig GDP-jük 13%-át az EU27-ekbe. Az Egyesült Királyság exportjának mintegy 45%-a irányul az EU27-ekbe, ahonnan importjuk kb. 54%-a származik. A második legnagyobb kereskedelmi partner az USA, a brit exportban 13%-kal, az importban közel 9%-kal szerepel, a nagyságrendi különbség szembeötlő.

A szerző részletesen elemzi a kilépés hatásait a brit gazdaságra. Egyetértünk azzal, hogy „a rövid távú hatások tekintetében az EU-ból való brit kilépés bizonytalansági sokknak fogható fel, annak ellenére, hogy a szakirodalom szerint a bizonytalanság és a gazdasági tevékenység közötti oksági összefüggés nem teljesen egyértelmű”. A kilépés tovább ronthatja a font pozícióját a nemzetközi devizapiacokon. Az Egyesült Királyságnak az integrációs árfolyamrendszerből való kilépése 1992-ben 29%-os fontleértékeléssel járt, a 2008–2009-es válság pedig újabb 25%-os leértékelődést okozott az euróval szemben. 2017 februárjában a font 16%-kal ért kevesebbet euróban számítva, mint a népszavazás előtt. Ezután a font gyengülése pozitívan hatott a brit áruexportra és a gyengébb font ösztönözte a működőtőke-beáramlást is az országba. A font gyengülése azonban megnövelheti az inflációt és a kilépés miatti bizonytalanságok elriaszthatják a külföldi beruházókat az angliai beruházásoktól. Az EU-ból való kilépés összességében az Egyesült Királyságot érintő gazdasági sokként értékelhető. Losonczzal ezzel kiválóan összegzi az alapvető hatást, bemutatva az OECD és más releváns hatástanulmányok előrejelzéseit (122–125. oldal). Az EU-tagsághoz képest bármelyik kereskedelempolitikai modell valósul meg, a kilépés után romlanak a kereskedelempolitikai feltételek.

A bevándorlás és a külföldi munkaerő pozíciója a brit munkaerőpiacon az érzékeny kérdések egyike, a referendumot megelőző belpolitikai vitában is nagy hangsúlyt kapott. A brit munkaerőpiac a fejlett országok között a legrugalmasabbak közé tartozik. Sokáig a nemzetközösségi országokból több munkaerő érkezett, mint az EU-ból. Az EU keleti irányú kibővítése után megváltozott a helyzet. Nagy-Britannia a kezdetektől fogva megnyitotta munkaerőpiacát a csatlakozott országok munkavállalói számára. A brit vendég-látóiparban 4,5 millió fő dolgozik, közülük kb. 700 ezer érkezett az EU-ból, főleg Közép- és Kelet-Európából. A szakképzett munkaerő bevándorlása hozzájárult a brit gazdaság fejlődéséhez.

A kilépés fontos kezelendő kérdése a kiválás pénzügyi vonzata. Az EU Bizottság nem hivatalos első kalkulációja szerint a briteknek a kilépés 60 milliárd euróba kerülhet. Később többvariációs, árnyaltabb pénzügyi előrejelzés-variációk születtek, amelyeket szintén jól összefoglal a szerző. A kilépés költségei nyomán az Egyesült Királyság minden bizonnyal jelenlegi tagsági hozzájárulásánál kevesebbet fog befizetni, azt is valószínűleg több évre elnyújtva.

A 4. fejezet a brit kilépésnek az EU-t érintő hatásait és következményeit elemzi részletesen. A rendezett kilépéshez 2019. március 29-ig kell megállapodni. Az eddig precedens nélküli kilépési tárgyalásokat olyan időszakban kell lebonyolítani, amikor az EU-nak számos más kihívással is szembe kell néznie. Ilyenek a migránsválság, a gazdasági kormányzás reformja, a GMU elmélyítésére való törekvések, a geopolitikai kihívások,



az USA új gazdaságpolitikájának hatásai stb. Az Egyesült Királyság a tagsághoz képest kedvezőtlenebb helyzetbe kerül, mivel szigorúbb kereskedelempolitikai elbánás lép életbe. Az EU-n belüli erőviszonyok a nagy országok javára tolódnak el (Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország és Lengyelország). Az Egyesült Királyság a GMU-ba nem tartozó 8 ország fő szövetségese volt, kiválásával az erőpozíciók az euróövezet javára módosulnak. Korábban jelentős szerepet játszott a szakpolitikai vitákban és a centralizációval szembeni tendenciákat támogatta.

A brit kilépés távlati hatásai az EU27-ek összesített GDP-jét alig érintik, az 2030-ban várhatóan csak 0,1–0,5%-kal lesz kisebb az előrejelzések szerint, mint egy évtizeddel korábban. A brit GDP-t a kilépés nagyobb mértékben, mintegy 1,3–4,2% közötti arányban csökkenti. A külföldi közvetlen befektetések és a pénzügyi közvetítő szektor átrendeződése várható az EU27-ek javára. A brit kilépés számos hatása még nem számszerűsíthető, a kvalitatív veszteségek, hátrányok nagyobbak lehetnek.

Az Egyesült Királyság távozása hangsúlyosan érinti az EU költségvetését. Az ország a negyedik legnagyobb nettó befizető az EU-ban, Németország, Franciaország és Olaszország után. Kilépése évi átlagban kb. 9–10 milliárd euró körüli nettó kiesést okoz. Ezt számos kereskedelempolitikai hatás módosíthatja, csökkentheti. Az EU költségvetését mindenestre lényegesen át kell tervezni. A kieső bevételeket a bennmaradók befizetésének növelésével kell fedezni, vagy a kiadások csökkentésére lesz szükség. Az előbbi a nettó befizetők, az utóbbi a nettó haszonélvezők ellenállásába ütközik. Losonczi bemutatja az uniós tagállamoknak a brit kiválással kapcsolatos kitettségét, kilenc fontos kritérium alapján. Az legerősebben kitett országok: Írország, Hollandia és Ciprus. Magyarországot részlegesen kitettnek tekintik, Lengyelországgal, Bulgáriával, Észtországgal, Ausztriával és Franciaországgal együtt, vagyis a kilépés hatásai ezeket az országokat kevésbé érintik. Az EU szempontjából a brit kiválást Losonczi aszimmetrikus külső sokként értékeli (157. oldal).

Az EU átfogó nemzetközi szerződésrendszerét is érinti a kilépés. Az EU-nak 1137 bilaterális és multilaterális nemzetközi egyezménye van harmadik országokkal. Azok az egyezmények jogfolytonosak maradnak, amelyek az EU kizárólagos hatáskörébe tartoznak. A vegyes megállapodásokat, amelyek egyaránt tartalmazzák az EU és a tagállamok kompetenciájába tartozó elemeket, újra kell tárgyalni.

Losonczi Miklós relevánsan elemzi a differenciált integrációt, a koncepciók és a realitás mérlegén. A differenciált integráció a közösségi joganyagban az Egységes Európai Okmányban jelent meg először, az amszterdami szerződésben pedig a megerősített együttműködés szerepel. Ehhez az Európai Tanács egyhangú határozata szükséges. A realitások alapján a differenciált integrációnak a két- vagy többsebességű, illetve a változó geometriájú változata tekinthető életképesnek a jövő szempontjából. Losonczi mindkettőt – véleményem szerint helyesen – a második legjobb megoldásként értékeli.

A szerző részletesen elemzi az EU jövőjéről szóló elképzeléseket, a Bizottság öt forgatókönyvét és Juncker „hatodik forgatókönyvnek” tekinthető koncepcióját, amely az EU egysége erősítésének fő eszközét az euróban látja. Az euróövezetbe újonnan csatlakozóknak technikai és pénzügyi támogatást helyez kilátásba. Javasolja a bankunió befejezését és közös szociális sztenderdek alkalmazását. Felmerült az Európai Stabilitási Mechanizmus Európai Valutaalappá történő továbbfejlesztése.



A GMU továbbfejlesztésére vonatkozó két fő koncepció a stabilitási és a fiskális unió. Magyarország, sok tagországhoz hasonlóan, a stabilitási unió koncepcióját támogatja és elutasítja a gazdasági kormányzás kiterjesztését és a túlzott fiskális integrációt egyaránt. A szerző érdemben elemzi mindkét koncepció híveinek érveit és ellenérveit.

Az 5. fejezet az EU-ból való brit kilépés globális hatásait mutatja be, majd a következő fejezetben a kilépés következményeit az integrációelméletek tükrében elemzi. A klasszikus integrációelméletek folyamatos lineáris progressziót vetítettek előre. A brit népszavazás viszont azt dokumentálja, hogy az integráció nem visszafordíthatatlan és fel kell mérni a negatív földrajzi spillover hatásait is, az integráció optimalitása, stabilitása, az integráltság mértéke és előrehaladottsága tükrében. Teljesen egyetértünk a szerzővel abban is, hogy „a fenntarthatóságtól elválaszthatatlan az a hozzáadott érték, illetve közjószág, amit az EU keretében folyó együttműködés képvisel a tagállamok egyéni fellépéséhez képest” (212. oldal). Mértékadóan tárja fel Losonczi Miklós vitatott kérdések tartalmi összefüggéseit is, különös tekintettel a rugalmasságra, az integráció output oldalának erősítésére és a kormányközi együttműködés szerepére vonatkozóan. A szerző a könyvét egy releváns összefoglalóval zárja.

Losonczi Miklós műve az EU-ból történő brit kilépés átfogó elemzése, újdonság a magyar és a nemzetközi szakirodalomban. Szintetizáló alkotás, amely a témában fellelhető információkat rendkívül alaposan összegyűjtötte és mély elemzés után interdiszciplináris szempontokat érvényesítve értékelte. A kilépés okainak és következményeinek bemutatása párosul az integrációs fejlődés perspektíváinak értékelésével. Az elérhető nemzetközi szakirodalom rendkívül gazdag feldolgozását és elemzését nyújtja. E témában, a változások sodrában, külön érték, hogy maradandó alkotást hozott létre, mert a feltárt és elemzett problémakörök fennmaradnak és az integráció működése új feltételek, körülmények között folytatódik. A könyvben bemutatott összefüggések kiváló hozzájárulást nyújtanak az integráció jelenének és kilátásainak értékeléséhez. Losonczi Miklós professzor könyve a téma tudományos szakirodalmát kiemelkedően gazdagítja. A tudományos kutatásban, a gazdaságpolitika megalapozásában, a döntéshozatalban és az egyetemi-főiskolai oktatásban, valamint a doktori képzésben egyaránt kiválóan használható, alapvető szintetizáló műként értékelhető.

(Losonczi Miklós: *Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció*. Budapest, Budapesti Gazdasági Egyetem, 2018, 276 oldal)

