

Gottfried Péter

# Az európai integráció lehetséges irányai<sup>1</sup>

1. Az európai integrációról, a múlttól, a jelenről és a jövőről sok metszetben lehet, sőt, kell is beszélni. Van egy nagy történelmi perspektíva; vannak földrajzi, geopolitikai meghatározottságok; vannak kulturális alapok; vannak meghatározó gazdasági, jogi és kereskedelmi szempontok. Jelen írásomban a fentiek egyikére sem térek ki, hanem inkább mint egy technológus, a hajó gépházának nézőpontjából teszek néhány megjegyzést.
  - Ebben az összefoglalóban a *potenciális vagy már meglévő helyzetre, problémákra, kihívásokra, esetleges konfliktusokra és veszélyekre* térek ki. Nem ejtek szót az eredményekről, pedig a háttérben vitathatatlanul nagyon sok eredmény áll, kezdve ott, hogy az Európai Unióban példátlanul hosszú, mintegy 80 éves béke van, jelentős eredményeket lehet felmutatni az uniós tagállamok konvergenciájában, vagy hogy létrejött egy minden szempontból egyedi, egységes belső piac és a közösségi politikáknak egy összetett rendszere, amely ereje és lényege az együttműködésnek. Az eredmények ellenére azonban az is látszik, hogy a közös projekt nehéz időszakon megy keresztül és még jelentősebb és nehezebb döntések előtt áll, mint eddig. Ebben a helyzetben *Magyarországnak mint a közös vállalkozás részvényesének élnie kell az ezzel járó felelősséggel*. Elemezni kell a helyzetet és *adott esetben javaslatokat tenni a legjobb tudásunk szerint*. A nehézségek láttán elvileg három út járható. Az egyik: kritikátlanul csatlakozni a fősodorhoz. Ennek az útnak a kockázata, hogy nemzeti érdekeink nem jelennek meg a közös döntésekben. A *második* opció megijedni vagy megsértődni és a kilépésen gondolkodni. Erről lehet felelőtlenül fecsegni, politikai akciókat ráépíteni, de aki ezt az utat végiggondolja, számolnia kell azzal, hogy a földrajzi, történelmi, kulturális és gazdasági gravitáció olyan erős, hogy e szálaknak az elvágása után ezek mással nem lennének pótolhatók. Exportunk, amely meghatározó szerepet játszik gazdaságunkban és így a jólétünkben, mintegy 80%-ban az Európai Unióba irányul. Bár a közvélemény érzékenyen reagál a legutóbbi idők konfliktusaira, és az Eurobarometer szerint az Európai Unióval kapcsolatos rokonszenv immáron az EU 45%-os átlagánál alacsonyabbra süllyedt Magyarországon (37%), de a jelen helyzetben érzett igazságtalanság el nem fogadása nem jelenti azt, hogy a közvéleményben komolyan felmerülne az EU-ból való kilépés. Felmérések

<sup>1</sup> Az MNB Monetáris Tanácsának tagja, korábban a miniszterelnök Európa-politikai főtanácsadója, a kormány európai uniós ügyekért felelős államtitkára.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2023. szeptember 1-jén elhangzott előadás alapján.

szerint a kilépést a magyar lakosság legfeljebb 10%-a pártolná. Végül, de nem utolsósorban nincs olyan komoly felelős politikai párt Magyarországon, amely egyáltalán mérlegelné a kilépés opcióját. Így marad a *harmadik* lehetséges opció, az Európai Unió sorsdöntő kérdéseivel kapcsolatban minden körülményt figyelembe véve álláspontunkat kialakítani és megpróbálni javaslatainknak érvényt szerezni.

2. Nem árt időnként *visszanyúlni az alapokhoz* és tisztázni, hogy mi végre szövetkeztek az Európai Unió tagjai? Mi a cél? Hasonló történelmi, kulturális, társadalmi és gazdasági berendezkedésű országok úgy gondolták és úgy gondolják, hogy nemzeti céljaikat jobban, hatékonyabban, gyorsabban vagy gazdaságosabban tudják közösen elérni, mint amire külön-külön képesek lennének. Ezért fogalmaznak meg közös politikákat, és ezeket a közös politikákat fordítja le a jogalkotás közös szabályokkal. A cél tehát nem az, hogy nemzeti céljainkat egymásért feláldozzuk, az sem, hogy a közösség jó szóval vagy erőszakkal visszatérítse az egyesek, vagy egyes esetekben többség által helyesnek vélt útra az eltévelyedő bárányokat, hanem az, hogy az élet minél nagyobb területén az országok érdekeit közös akciókba integrálják. Ezt szolgálják a közös uniós szabályok, az *acquis communautaire* és a közös költségvetés.
3. Az európai integráció kezdete óta jelentősen átalakult a világ és jelentősen átalakultak a belső viszonyok, de a közös célok nem változtak: az európai polgárnak békét, biztonságot és jólétet biztosítani.
  - A külső környezet átalakulásában több évtizedes tartós tendencia, hogy az európai uniós részesedés a világgazdaságban lényegesen csökken, és eltűnően van az a versenyképességi előny is, amely csökkenő piaci részesedés mellett is önbizalmat adhatott. A közelmúlt új tendenciája nem független az előzőtől. Miközben az Unió évtizedeken keresztül a világkereskedelelem liberalizálása, a szabadkereskedelelem és a szabad verseny élharcosa volt, jelenleg jól látható a világgazdaság egészében a globalizáció utáni regionalizáció, a világkereskedelelem széttöredezése, a protekcionizmus eluralkodása. Az Európai Unió is egyre több úgynevezett *derisking* típusú korlátozást alkalmaz mind a kereskedelem, mind a beruházások, tehát a szabad tőkeáramlás tekintetében az Európán kívüli versenytársaival szemben.
  - A külvilág változása mellett újabb vagy *eddiginél nagyobb törésvonalak jelentek meg az Európai Unión belül* a tagállamok közötti együttműködés lényegét jelentő, legalább négy területen: *közös politikák, közös költségvetés, döntéshozatal, jogállamiság.*

*A közös politikákban egy veszélyes tendencia figyelhető meg. Függetlenül attól, hogy egyes új, az együttműködés éllovasaivá váló politikák önmagukban hasznosak lehetnek, úgymint a szociális Európa, a közös energiapolitika, a klímapolitika és mások, egyenként és összességében is ezek általában jelentős többletköltséget okoznak a piaci szereplőknek, ami megkérdőjelezi az uniós gazdaság tendenciaszerű világgazdasági részaránycsökkenése megállításának a lehetőségét. Emellett ugyanakkor nincs igazán közös politika a versenyképesség javítására. Íme, néhány példa: önmagában akár pozitívan is értékelhető az energia- és a klímaátmenet, de a földgáz- és az olajárak ugrásszerű csúcsainak normalizálása*



után is az energiapiac átrendeződése azt mutatja, hogy az európai gázbeszerzési árak ma 5-szöresen múlják felül az amerikaiakat. Ha minden más tényezőt változatlanak tekintünk, ez önmagában behozhatatlan versenyhátrányt jelent. Ennek érdemi kezelésére nincs ötlet, csupán a további közösségiesítést, illetve uniformizálást jelölik meg, ami központosít, de érdemi megoldással nem szolgál. A közös költségvetés nettó befizetői és nettó kedvezményezettjei között mindig is volt természetes érdekkülönbség. Új törésvonalat jelent ugyanakkor, hogy miközben a közös költségvetés nagysága a GDP-hez viszonyítva az elmúlt 20 évben nem nőtt, hanem inkább csökkent – tehát a nettó befizetők terhei nem nőttek –, addig a 2014–2020-as költségvetéstől kezdődően újabb konfliktus jött létre azért, hogy a forrásokat jelentős részben keletről délre terelték át. Ehhez persze módosítani kellett az eredeti elosztási szabályokat, és olyan új kiegészítő szabályokat kitalálni, amelyek a déliek súlyát növelik, a keletiekét csökkentik. Ellentmondásos módon, az egyébként konvergenciát célzó és ennek érdekében a tagállamok teljesítményét ösztönző közös költségvetés meghatározásakor több olyan mutatót vezettek be, amely nem az eredményeket, hanem az eredménytelenséget díjazza. Például minél magasabb az iskolaelhagyók aránya, annál több támogatásra jogosult az ország, minél nagyobb az írástudatlanok aránya, annál nagyobb súlyt kap, minél rosszabbul teljesíti a CO<sub>2</sub>-kibocsátási mutatókat, annál több segítséget kap stb. Ezeket a rövid távú manipulációkat igyekszik tartóssá tenni a Covid-járvány hatásait mérsékelni célzó újjáépítési eszköz (alap). Ez egyértelműen a déli országokat preferálja, miután annak idején ott voltak számszerűsíthetők a legnagyobb Covid-veszteségek a munkahelyekben, a gazdasági visszaesésben stb. A következő nagy konfliktus az lesz, hogy az újjáépítési alap mintájára létrejőjön-e egy olyan állandó eszköz, amely közös hitelfelvételre alapul, de a délieket preferáló elosztással tartóssá teszi ezeket a tendenciákat.

*Döntéshozatal* kapcsán mérvadó törésvonal, hogy a lisszaboni szerződéssel jelentősen megnőtt az EP szerepe, és ezzel a döntéshozatal addigi viszonylag objektív jellegét erősen befolyásolják, sőt lassan uralják a politikai szempontok. Ennek tudható be, hogy az Európai Bizottság, amely a Szerződés szerint a Szerződések őreként egyébként el van tiltva minden nemzeti vagy pártérdek érvényesítésétől, mégis a Juncker-bizottság óta önmagát politikai, illetve geopolitikai testületként definiálja. Mindezek együtt jártak azzal, hogy ugyancsak a lisszaboni szerződés a minősített többséget tette főszabállyá a döntések jelentős többségében, kivéve a kül- és biztonságpolitikát, az adózást és néhány más kérdést. Ez a lépés a motorházból, a gépezet működése szempontjából logikus és érthető, ugyanakkor az Unió egysége és a tagállamok közötti bizalom szempontjából korábban nem látott veszélyt jelent, ha egy-egy tagállam túl sokszor érzi, hogy a közös döntések nemzeti érdekei ellenében születnek. A migráció talán a legjobb példa erre.

A *jogállamiság* (fogalma, politikai eszközként való használata, anomáliái) körüli mítosz és valóság mindezeket csak tovább bonyolította.

A katasztrófákat szokták két csoportba osztani: a természeti és az ember okozta katasztrófákra. Azt gondolom, hogy az a mód, ahogy a jogállamiság kérdését kezeli ma az Európai Unió, az az ember okozta katasztrófák kategóriájába



tartozik. A részletekbe való elmerülés nélkül – mert ez önmagában is többórás téma lenne – itt csak két megállapítást teszek. A jogállamisági szankciókat úgy kezdte alkalmazni az Unió, hogy a mai napig nincs olyan objektív mérce, amely az egyes eseteket pártatlanul mérhetővé tenné, és ezzel elkerülhetővé válna a kettős mérce. A másik, hogy ennek a helyzetnek a kezelése érdekében magyar részről többször felvetődött egy olyan javaslat, hogy ha egy jogszabály vagy gyakorlat egy tagországban jogállamisági aggályokat vet fel, akkor mielőtt ezzel kapcsolatosan eljárás indulna, legyen az adott kérdés vonatkozásában a másik 26 tagországra is kiterjedő átvilágítás, azt elkerülendő, hogy valami az egyik országban – akár súlyos – jogállamisági következményeket hoz magával, míg a másikban nem. Ne legyen olyan, hogy egy adott szabály vagy gyakorlat egy tagállamban elfogadhatatlan, míg egy másikban ugyanaz még a radarra sem kerül. Pedig ilyen példa sajnos sok van. Például a legfőbb ügyész Magyarországon a Parlament, míg nem egy európai országban még nem is a kormány, hanem egy miniszter nevezi ki és akár még utasíthatja is. Példa lehet az is, hogy az Országos Bírói Hivatal Magyarországon független szerv, míg más – jogállamisági ügyekben gyakran kioktató – tagállamokban a kormány vagy az igazságügyi minisztérium alá rendelt. Mégis hazánk kerül górcső alá. A kettős mérce elkerülését, az átláthatóságot és az objektivitást sem javítja, ha a tagállamok eltérő megítéléséről a hivatalos válasz az illetékes Jourová biztostól az, hogy „it is not the text but the context what is important”. Ettől kezdve nincs védelem a kettős mérce ellen, és nem kérdés, hogy a jogállamisági eszköznek sokkal fontosabb a politikai fegyverként való használata, mint hogy összehasonlítható és egységes keretét adja az európai uniós értékeknek, figyelembe véve a tagállamok nemzeti hagyományait, alkotmányos rendjét és így tovább.

Még egy megjegyzés a jogállamiságról. Miután a Szerződés módosítása az emlékezetes kudarcok után nem tartozik a kedvelt megoldások közé, ezért elharapózott a *Szerződés lopakodó módosításának* gyakorlata, és olyan területekre is terjeszkedik az uniós hatáskör, amelyek a hatályos Szerződés szerint klasszikusan a tagállamoknál vannak. Ennek talán legszembetűnőbb formája és immár eszköze az úgynevezett európai szemeszter, amelynek keretében olyan gazdaság- és társadalompolitikai intézkedésekre tesz „javaslatokat” az Európai Bizottság, amelyek egyébként nemzeti hatáskörben vannak, így például adózás, a szociálpolitika vagy az energiamix összetétele. A másik, lehet, még durvább módszer az uniós források és azon belül is kiemelten az újjáépítési alap forrása-inak olyan feltételekhez, úgynevezett mérföldkövekhez kötése, amelyek szintén részben vagy kizárólagosan nemzeti hatáskört érintenek.

4. Az Európai Unió jövőjéről nem lehet a *bővítés és a mélyítés* kérdése nélkül szólni. Az elmúlt évtizedekben kialakult az a mintázat, hogy a nagyobb léptékű bővítést megelőzte az integráció lényeges mélyítése. Ennek oka a gépházból nézve teljesen érthető. Az integráció érdekében ellensúlyozni kellett a megnövekedett különbözőségekből adódó centrifugális erőket azzal, hogy újabb hordódongákat készítettünk, amelyek a korábbiaknál szorosabban tartják össze a közösséget és jobban ellenállnak a sokféleség kihívásainak. Ilyen művelet történt a nyolcvanas évek közepén a spanyol és a portugál csatlakozáskor, amikor létrejött



a négy szabadság áramlását korlátozó akadályok lebontását célzó program, aminek a vége az egységes belső piac létrehozása volt. Az úgynevezett nagy keleti bővítést megelőzően létrejött a közös pénz. Az elmúlt évtizedben elakadni látszott a további bővítés lendülete, eluralkodott a „bővítési fáradtság”, aminek egyértelmű vesztese a Nyugat-Balkán. Azzal, hogy Oroszország megtámadta Ukrajnát, majd Ukrajna minden korábbinál határozottabban lépett fel euroatlanti integrációjának szándékával és követelésével, teljesen új helyzet jött létre. Ukrajna beadta EU-csatlakozási kérelmét, amiről várhatóan októberben megszületik a Bizottság állásfoglalása. Nem megelőlegezve annak eredményét, a bővítés a decemberi Európai Tanács napirendjén minden bizonnyal téma lesz, és kiemelt figyelmet kap majd az ukrán csatlakozási tárgyalások megkezdésének kérdése.

Az Ukrajna csatlakozási tárgyalásainak megkezdésével kapcsolatos uniós álláspont szükségszerűen összefügg majd a többi tagjelölt ügyével is, kiemelten a Nyugat-Balkánnal, de figyelemre méltó törekvések vannak Törökország részéről is az immár több mint 60 éve beadott csatlakozási kérelmük „aktivizálása” érdekében. Ukrajna tagjelölti ambíciói az eddigiekhez képest teljesen más dimenziókat nyitnak és a bővítési politikában eddig meg nem válaszolt kérdéseket vetnek fel. Európa második legnagyobb területű és hetedik legnagyobb népességű országáról van szó, amelynek egy főre jutó GDP-je vásárlóerő-paritáson a jelenlegi EU-átlag 14%-a, és a legszegényebb Bulgária egy főre jutó GDP-jének a fele. Nem megkerülhető kérdés, hogy miként tudnak tárgyalások folyni egy olyan országgal, amelynek végleges határai (és azok stabilitása) a háború miatt nem ismertek. Miként kell reagálni és helytállni a tagállamoknak arra a Szerződésben foglalt kötelezettségére, hogy a tagok területi egységét és szuverenitását minden eszközzel „by all means” segítenek biztosítani. Különös körülmekintést igényel ennek megválaszolása akkor, amikor egy olyan tagországról van szó, amelyik a NATO-nak nem tagja. Ezekre a kérdésekre megnyugtató és egyhangú válaszokat kell adniuk a jelenlegi tagoknak.

Az Ukrajnát is magában foglaló bővítéssel kapcsolatos további kérdés lesz, hogy az EU mennyire ragaszkodik – ahogy az eddig történt – a koppenhágai kritériumok betű szerinti teljesítéséhez, az érdemek szerinti bővítési folyamathoz, vagy teret enged geopolitikai szempontoknak, és a feltételek valós teljesítésének követelménye háttérbe szorul. Az tűnik helyesnek, ha az EU ragaszkodik ahhoz, hogy a csatlakozási folyamat sebességét nemcsak szavakban, hanem a gyakorlatban is az egyéni teljesítmény határozza meg, ahogy az a korábbi tagjelöltek esetében is történt.

A nyugat-balkáni országokon túlmutató bővítésnek súlyos hatása lesz az EU belső politikáira és az európai integráció teljes architektúrájára is. Még bonyolultabb a helyzet, ha azt is figyelembe vesszük, hogy ezeket a kérdéseket a Szerződések szabályozzák, módosításuk pedig a jelenlegi tagállamok között egyhangúságot, hatálybalépésük bizonyos esetekben bonyolult nemzeti ratifikációs folyamatokat követel. Éppen ezért a tagállamok, amikor előre tekintenek, inkább a jelenlegi szabályok adaptációjáról szeretnek beszélni, bár kérdéses, hogy ez a cél szempontjából vezet-e bárhova.



A következő időszakban a nyugat-balkániakon túli bővítési folyamat részleteinek kidolgozásáig is ésszerűnek tűnik egyfajta mélyítési csend, „standstill” elhatározása a közös politikák tekintetében. Egy Ukrainát is magában foglaló bővítés olyan mértékben növeli a diverzitást az Unión belül, hogy az elmúlt évek iránya, amely mind nagyobb fokú uniformizálást célt, egyszerűen nem fog működni sem méretgazdaságossági, sem gazdasági okokból. Ezért érdemes lenne már csak a bővítés okán is megfontolni, hogy ne a merevséget, hanem a rugalmasságot növelő eszközöket alkalmazzunk a közösségi politikák alakításakor. Egyben azonban el kell kerülni, hogy a szabályokkal első-, másod- és harmadosztályú tagság alakuljon ki. Helyette a megerősített együttműködés jelenleg is rendelkezésre álló eszközére érdemes támaszkodni, de a jelenlegi szabályok mellett, amiből a legfontosabb, hogy ez nem terjedhet ki az egységes belső piacot érintő kérdésekre, illetve nyitott kell hogy maradjon minden EU-tag számára a későbbi csatlakozásra.

Az Unió belső reformjai tekintetében fontos lenne, hogy ne az intézményi reformokkal kezdjünk, mert ez a jelenlegi tagországok között csak bizalmatlanságot és feszültségeket kelt, még mielőtt a tartalmi együttműködést és együttélést meghatározó, a közös politikákra vonatkozó kérdések napirendre kerülnének. Emellett könnyen járhatunk úgy, hogy az egyhangúság visszaszorítását megkapjuk a bővítésre hivatkozással, de a bővítés maga elmarad. Nem fair, hogy a bővítésért „cserébe” egyesek az egyhangúságról való lemondást követelik olyan területeken, mint a közös kül- és biztonságpolitika, adózás, szociális és egyéb, nemzeti szuverenitást meghatározó kérdések, mert ez nem az Unió mélyítését és egységét szolgálja, hanem az „uniós” álláspontok mögötti elköteleződést, „ownershipet”, és így az EU egészét gyengíti.

A kohéziós politika tekintetében az alapokat is érdemes majd átgondolni, az elosztási logika alapvetően megváltozik egy nagy dimenziójú bővítéssel. Azt kell biztosítani, hogy ne ugyanazt a tortát osszuk újra, a bővítést ne azok az eddigi kedvezményezettek finanszírozzák, akiknek a konvergencia érdekében változatlanul forrásokra lesz szükségük akkor is, ha a relatív fejlettségi szintek számtani átlaga megváltozik.

A mezőgazdasági politika integrálása hasonlóan súlyos kérdéseket vet fel, aminek csak az előjátéka a jelenlegi gabonapiaci helyzet.

Érdemes egyenként értékelni a további gazdasági szektorok integrálásának következményeit, mint például az acélágazat, hogy próbáljuk elkerülni a mostani búzahelyzetet. Azt is érdemes megfontolni, hogy az ukrán gazdaság integrálásakor a kiindulópontot a liberalizációhoz ne a mostani interim liberalizációs lépések, hanem a háború előtt megkötött EU–ukrán szabadkereskedelmi megállapodás jelentse.

Az európai integráció egésze és magyar szempontból is létérdek, hogy az egységes belső piacon a verseny ilyen jelentős mértékű diverzitás mellett is tisztességes legyen. A műszaki, állategészségügyi, növényegészségügyi szabályoktól kezdve a technikai szabályok és szabványok teljes körén keresztül a közbeszerzési szabályokig ragaszkodni kell a teljes megfeleléshez minden tagállam esetében.





Az egységes belső piac működése az európai integráció alapja, amit semmi nem veszélyeztethet.

A nyugat-balkáni országok esetében nem, de egy Ukrajna vagy Törökország dimenziójú ország esetében elkerülhetetlenül felmerül a bővítés hatása az európai integráció teljes architektúrájára is. Régi vita elevenedhet fel arról, hogy az Európai Unió megmaradjon-e lényegében egységesnek, akkor is, ha például Schengen vagy az euró már ma is fontos különbségeket jelent, vagy induljunk el egy, főleg a franciák által preferált koncentrikus körök Európája felé, amelynek a külső körén jelenhetnek meg az új tagjelöltek közül azok, amelyek teljes integrációja belátható időn belül nem reális. A brexit tapasztalatai is azt mutatják, hogy a tagsággal járó jogok és kötelezettségek teljességének szintje alatt milyen nehéz méltányos egyensúlyt létrehozni a jogok és a kötelezettségek között. Azt is érdemes lehet rögzíteni, hogy egy ilyen konstrukció legfeljebb az új tagokra vonatkozhat, a jelenlegiek státuszát nem érintheti. Azt pedig nem szabad elfelejteni, hogy egy lényeges architektúraváltozás a tagállamok egyetértését kell hogy kapja.

A fentiek a helyzetből adódó kérdéseknek és kihívásoknak csak egy rövid menülistáját jelentik. Van és lesz feladat bőven...

