

Benczes István: Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban. A pénzügyi és gazdasági integráció forгатatókönyvei c. MTA doktori értekezéséről

Az értekezés bonyolult elméleti háttérrel rendelkező, s igen nagy gyakorlati jelentőségű témakör feltárását tűzte ki céljául. A nagy gazdasági és pénzügyi válság, majd a szuverén adósságválság felerősítette az európai monetáris integráció, illetve szélesebben: a gazdasági kormányzás hiányosságairól, zavarairól, egyáltalán: rendszeréről folytatott vitákat. Az értekezés meggyőzően húzza alá, a válságkezelés és a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) rendszerszintű reformjáról, különösen az intézményrendszeréről és kormányzásának jövőjéről szóló viták fő sajátosságai következők: Egyfelől kimutatható a tagállamok közös érdeke (az euróövezet stabilitásának megteremtése), ami a további integráció lehetőségét erősíti. Másfelől az euróövezet stabilitásának és válságállóságának megteremtése közvetlen (például pénzügyi kimentések, pénzügyi alapok felállítása formájában) és közvetett (mint a szigorodó fiskális politikai szabályok átvétele) költségekkel jár. E költségek remélt hasznai esetleg csak közép-, vagy még inkább hosszú távon realizálódnak. Az euróövezet reformvitáinak középpontjában mélyen politikai és normatív kérdés áll: *ki viselje az aszimmetrikus gazdasági sokkokhoz történő alkalmazkodás költségeit?*

A fennálló helyzettől történő elmozdulás, a Pareto-javulást eredményező kollektív cselekvések terheinek finanszírozása a tagállami szembenállást erősítő elosztási konfliktusokat eredményez. Valamely intézkedés gazdasági értelemben hatékony természete még nem jelenti automatikusan, hogy politikai értelemben is kívánatos és kivitelezhető válik. Az Európai Unió nem tradicionális értelemben vett állam, hanem szupranacionális és nemzeti szabályozó intézmények hálózata. Az EU keretei között különös nehézséget jelent annak meghatározása: ki és miként járuljon hozzá a rendezés (alkalmazkodás) terheinek finanszírozásához? Ugyanakkor reális veszély az erkölcsi kockázat. A válságrendezés kapcsán kibontakozó viták éppen a stabilizáció és redisztribúció területén kívánnak meg határozott fellépést, tartós, hiteles elköteleződést a tagállamok részéről. E kihívás, egyben potenciális konfliktus-forrás határozza meg a tagállami relációkat, valamint a tagállamok és a szupranacionális szint viszonyát. Következésképpen az integráció fejlődésének irányát és mélységét, s a Gazdasági és Monetáris Unió sorsát, jövőjét is.

Akuttá vált a kérdés: *ki fizesse az alkalmazkodás költségeit?* Ezzel – Moravcsik kifejezésével élve - a tagállamok közvetlenül is visszakerültek az integráció főáramába. A kormányok alkuikkal, döntéseikkel közvetlenül alakítják nemcsak az integráció irányát, de annak módját is. Ezúttal a válság hatására nemcsak a korábban tapasztalt módon reagáltak a felek. Korábban valamely válság hatására a kormányok jellemző válasza a szupranacionális intézményrendszer erősítése volt (Schmitter 2015). Az értekezés szerint a nagy válság következményeként ez az út csak egyike lett a *lehetséges* tagállami reakcióknak. Sajátos, többszintű fejlődési dinamika a jellemző.

A doktori értekezés a jelölt azonos címmel az Akadémiai Kiadónál 2019-ben megjelent művének 1., 4., 5., 6., 7., és 8. fejezeteit öleli fel. (A következőkben a kötet előzetes levonatának oldalszámaira történnek a hivatkozások.) A mű első fejezete az alapproblémákat foglalja össze Bevezetés: válságból az újratervezés felé címmel¹. Ezt követően a válságrendezés négy fő

¹ A kötet következő, két nagy értékű, az integrációelméleteket bemutató fejezete kényszerű módon közvetlenül az értekezésnek nem része.

forгатókönyvét tárgyalja egy-egy fejezet, majd a zárófejezet (Hogyan tovább? Összegezés és kitekintés) következik.

Az alapkérdés: miként alakult, formálódott az európai gazdasági integráció a válságrendezés folyamán. Pontosabban: *a szabályozói funkció mellé felzárkózó, a monetáris integráció mélyüléséből következő elosztási funkció megerősödése – amely újszerű konfliktusokat generált – átírta-e az integráció logikáját az elmúlt jó egy évtizedben?*

Lényeges, az előbbiekhöz kapcsolódó további kérdés: az EU nemzetek feletti intézményei befolyásának növelése mellett vagy akár helyett a tagállamok milyen egyéb megoldásokkal járultak hozzá a válságrendezéshez. Összhangban voltak/vannak-e az új vagy újszerű politikák, szabályok, eljárások és mechanizmusok a korábbi sémákkal, gyakorlatokkal? Miért választanak a felek a válságrendezésben (látszólag) szuboptimális megoldásokat?

A válság által kiváltott nyomás és az annak hatására formálódó válságrendezés lényegesen átalakította a GMU kormányzásának eredeti architektúráját. Sokszínű intézményi konstrukciókkal gazdagodott az integráció, elősegítve és előre vetítve a további mélyülést, amely rendszerezést és reflektálást igényel. A válságrendezés hatására az integráció dinamikájában a lehetséges kimenetek sokszínűsége uralkodik.

Mindez különféle integrációs kimenetek, forгатókönyvek révén jeleníthető meg. Az egyes forгатókönyvek különböző, egymástól nagyban eltérő ok-okozati kapcsolatokat, fejlődési pályákat és irányokat jelenítenek meg. Az egyes szcenáriók sajátos, csak rájuk jellemző belső logika szerint rendeződnek „egésszé”, kimenetű.

A mű ezeket az integrációs alternatívákat, lehetséges kimeneteket vagy forгатókönyveket írja le és – saját megítélése szerint - korlátozott mértékben magyarázza. E szcenáriókat egyszerűsített séma alapján, két változó (a kooperáció és a centralizáció) felhasználásával különítette el egymástól. (A két bevezetéssel létrejött kimenet-variációkat az 1. táblázat foglalta össze.). A négy eset, mint az európai integráció lehetséges mozgáspályái elkülönítése révén feltárható az egyes alternatívák belső logikája, azonosíthatók az adott kimenetet tartóssá vagy éppenséggel képlékennyé változtató ok-okozati összefüggések. Mindezek révén lehetővé válhat az elmúlt, több mint évtizednyi időszak rendszerszintű elemzése, a változó rendszersajátosságok azonosítása.

A forгатókönyvek kidolgozása révén lehetőség nyílt nem-evidens, ám pozitív valószínűséggel rendelkező helyzetek tanulmányozására. Mindezek során rendszerezetten feltárható: az európai gazdasági integráció rendszerében kik, mikor, milyen döntési helyzetekkel szembesül(het)nek és az egyes döntéseik milyen (további) következményekkel járnak.

Közgazdasági módszerekkel igazolható, hogy a válságrendezés során létrehozott intézmények, eljárások, szabályok stb. Pareto-javulást idéz(het)nek elő. Ám hogy végül is mi valósítható meg, elsősorban a tagállamok kormányai közötti alkuk kérdése. A tényleges kimenet szempontjából nem csak az számít, hogy az Unió mekkora pótlólagos jólétet remélhet valamely új integrációs megoldástól a reformok során. Alapvető kérdés: a növekményből miként osztoznak a felek és ennek hatására miként módosulnak a jövőben a tagállamok közötti, illetve a tagállami és a szupranacionális szintek közötti alkupozíciók.

Az integrációelméletek alapvető viszonyítási pontot képezhetnek. Az értekezés azokhoz képest is próbál választ adni a kitűzött fő kérdésekre. Nem volt közvetlen célja az integrációelméleti irányzatok tesztelése. Ugyanakkor elkerülhetetlen e tekintetben is néhány reflexió megfogalmazása a válságrendezés perspektívájából. Az értekezés nem próbálkozott valamiféle szintézissel. Alapvetően két kérdést állított középpontba:

- egyes elméletek mely események értelmezésében erősek (vagy éppen gyengék); illetve

- adott esemény vagy eseménysor egyszerre akár többféle érvényes értelmezést is nyerhet.

Az értekezés fő eredményeit az alábbi hét tétel tartalmazza:

(1) A válságrendezés meghatározó szereplői az EU-ban a tagállamok, illetve azok kormányai voltak. Az euróövezet sorsa meghatározó mértékben a tagállami alkukban, kormányközi egyeztetéseken formálódott a válságrendezés során.

Az értekezés kiemeli: a válságrendezés során a tagállamok közötti elosztási konfliktusok alapvető jelentőségűek voltak. E konfliktusok és az azokat követő alkuk jellemző módon kormányközi megoldásokat eredményeztek, háttérbe szorítva a közösségi módszert. Szemben a korábbi válságok tapasztalataival, a szupranacionális szervek, így különösen az Európai Bizottság, nem ragadták magukhoz a kezdeményezőszerpet a válságrendezésben. Annak fő oka: a szabályozói politikák helyett ebben az újraelosztási kérdések kerültek előtérbe, újraformálva az integráció karakterét. Immáron nem technikai, szakpolitikai, hanem politikai alkuk, viták alakították a válságrendezést és magát az integrációt.

(2) A maastrichti alapokhoz képest a GMU (és szélesebben az EU) gazdasági kormányzási rendszere az elmúlt évtizedben összetettebbé és hatékonyabbá vált. A válságkezelés egyértelmű kifejezi: az integráció többféle innovatív, egymás mellett is lehetséges kimenetet tartalmazhat.

A kormányok közötti alkuk – az eltérő tagállami preferenciák okán – konfliktusokkal terheltek, ám nem zárják ki az együttműködés lehetőségét. Az együttműködés formái alapvetően újszerű megoldásokkal gazdagították az európai gazdasági integrációt. Az intézményi innovációk között megjelenő nagyszámú új vagy újszerű politika, szabály, eljárás és mechanizmus végeredményben hatékonyabbá, ellenállóbbá tette az euróövezet működését és mélyítette az európai integrációt. A válságrendezés dinamikája olyan új innovációk felé terelte a tagállamokat, amelyekben a tagállami kompetencia-transzfer csak az egyik lehetséges kimenetnek bizonyult.

A gazdasági integráció, mint kimenet (a kötet elemzési rendszerében: függő változó) a válságrendezés következményeképpen a korábbiaknál jóval diverzifikáltabb és összetettebb képet mutat. A nagy integrációelméletek jellemzően mélyülésként, kompetencia-transzferként ragadták meg vizsgálatuk tárgyát, a gazdasági integrációt. Érdemi szóródást nem is feltételeztek a magyarázni kívánt változóban. A válság, illetve a válságrendezés azonban egyértelműen megmutatta: a valóságban egyszerre többféle kimenet létezhet.

(3) A válságrendezés domináns módszerévé a kis lépések stratégiája (inkrementális reform) vált. Ám e stratégia nem eredményez stabil kimenetet, maga is folyamatosan kríziseket generál, további válaszlépéseket igényelve.

Az EU hagyományosan elsősorban szabályozói közösség. Az adósságválság kirobbanása után is elsősorban a szabályozás mechanizmusait igyekeztek szigorítani. Ugyanakkor a valóságos és tartós megoldásokhoz válsággal sújtott valutaunióban redisztribúciós döntések is szükségesek. Ám a tagállamok nem mutatnak hajlandóságot azok egyértelmű nemzetek feletti szintre történő delegálására.

Az értekezés szerint az erőforrások és kompetenciák tényleges centralizációja hiányában, s különösen a szupranacionális intézmények megerősítése nélkül megvalósuló tagállami kooperáció jellegéből adódóan nem kedvez a rendszerszintű reformoknak, viszont alkalmas eszköze lehet az éppen aktuális, akut kihívások kezelésének. A kis lépések stratégiája mindazonáltal nem a reformok hiányát jelenti. Ellenkezőleg: e stratégia a disszertáció által vizsgált időszakban érdemben vitte előre az integrációt és újszerű, innovatív módon gazdagította az uniós intézmény- és szabályrendszert (lásd különösen az Európai Stabilitási

Mechanizmust, ESM). A jelzett előrehaladás egyúttal behatárolja a tagok későbbi választási lehetőségeit. Az értekezés ez utóbbit a pályafüggés jelenségéhez köti.

(4) A bankunió kiépítésének folyamata klasszikus, az integráció procedurális értelmezésével egybevágó módon történt, amelynek során a tagállami döntéshozók meghatározott nemzeti kompetenciák átadásáról állapodnak meg valamely szupranacionális szerv, alap stb. irányában.

Az értekezés szerint az elmúlt tíz esztendőben a válságrendezés során a mélyülés (azaz a kooperáció és a centralizáció együttese) a megoldásoknak csak egyik lehetősége volt. A mélyülés egyértelmű példája a több pilléren nyugvó bankunió, mint a Gazdasági és Monetáris Unió kormányzási reformjának legjelentősebb eredménye. Az euróövezeti tagság ténye a még mélyebb pénzügyi integráció felé terelte a résztvevőket, felülírva a tagállami ágazatspecifikus érdekeket és kormányzati akaratot. A tagállamok kormányai a válság nyomására gyakorlatilag kényszerhelyzetben cselekedve igyekeztek felszámolni azokat a kockázati tényezőket, amelyek a szuverén adósságválságot megalapozó bankválsághoz vezettek.

A bankunió intézményrendszerének és mechanizmusainak kiépülése olyan alkufolyamat eredményeként is értelmezhető, amelyben a tagállami preferenciák meghatározó mértékben alakították a szupranacionális szint megerősödését. A kormányok ez esetben – mérlegelés után – arra jutottak, hogy a bankrendszer (és általánosságban az euróövezet) stabilitása, illetve a bankok és a szuverén között kialakult „ördögi kör” megtörése központosított megoldás(oka)t igényel. Az államok ez esetben nemcsak felismerték a kollektív cselekvés előnyeit, hanem áldoztak is rá. Ugyanakkor ez esetben sem feltétlenül a lehető legjobb megoldás született. A bankunió kompromisszumok sorozataként jött létre, s jelenleg sem tekinthető teljesnek.

A bankunió rendkívüli vállalkozás. Az EKB feladatainak kiterjesztése (növekvő felhatalmazása), kiegészülve új uniós szintű szervezetek, testületek és alapok létrejöttével alapvetően változtatja meg az uniós pénzügyi rendszer és vele a gazdasági kormányzás struktúráját. A megváltozott szerkezet nem egyszerűen csak az uniós szintű szereplőket érinti, hanem a tagállami aktorokat is korábbi stratégiáik átgondolására készteti. Az integráció tehát nem csak okozata, hanem oka is lehet a tagállami preferenciák alakulásának, változásának.

(5) Az európai integráció immáron nem egy-, hanem kétirányú folyamat. Az integráció és a dezintegráció együttesen, szimultán módon jelenítik meg az európai gazdasági (és politikai) folyamatokat.

Az euró első tíz esztendejében nem érvényesült komolyabb konfliktus vagy dezintegrációs nyomás. Ám 2010-től e folyamatok együttesen, egymás mellett jelentkeztek. Következésképpen: a kimenetek nem előreláthatóvá váltak. Az értekezés szerint a tényleges mélyülés csupán egyike, és nem is feltétlenül a legmeghatározóbb eleme lett a válságreakcióknak. Még a korábban elképzelhetetlennek tartott dezintegráció is valós és fenyegető opcióként jelent meg az európai integráció horizontján. Az értekezés szerint az euróövezet válsága, a grexit lehetősége, a brexit ténye, vagy éppen az Európa-szkeptikus pártok erősödése szerte az unióban arra mutatnak, hogy a klasszikus integráció-elméletek által vélelmezett egyirányú integráció megkérdőjeleződött.

A dezintegrációt ma leginkább a tagállami (belső vagy hazai) politika Európa-ellenessége motiválhatja. A tagállamok kormányainak mind többször kellett szembesülniük azzal a ténnyel: Európa-politikáikat nem vákuumban fogalmazzák meg. Európai szintén zajló alkuk során nem függetleníthetik magukat a hazai elvárásoktól. Az elosztási konfliktusok következményeit az adófizető szavazópolgárok érzékelik odahaza. Adós vagy hitelező ország esetében egyaránt. A megszorítások politikája szembe fordította egymással e két tábor, ami azután a hazai politikákban is törésvonalakat okozott. Mindkét csoportban erősödtek a szélsőséges hangok, nem ritkán élesen EU-ellenes retorikát használva. Általánossá vált a hazai konfliktusokért, problémákért a brüsszeli elit hibáztatása. Egyetértőleg idézi a következő álláspontot: az

integrációt korábban támogató és széles körben osztott konszenzust mára e konszenzus hiánya váltotta fel (Hooghe és Marks, 2008). Az idézett kategórikus megállapítás tekintetében azonban lényeges kétségek merülhetnek fel. A korábban a tagállami szintén marginalizált szereplőnek tekinthető EU- és euró-ellenes csoportok és pártok közül egyesek mostanra valóban befolyásoló tényezővé erősödtek. Ám – tagállamonként eltérő mértékben – az európai társadalom döntő többsége jelenleg is az integrációt támogatja.

(6) Németország mint az EU domináns gazdasága nemzetközi politikai gazdaságtan értelemben nem tekinthető hegemonnak abban: nem végső hitelező, s nem végső piac.

Németország egyértelműen az EU erőközpontja. Meghatározó módon képes formálni az unió jövőjét, így a GMU kormányzását is. Az EU jövője és sikere mostanra – a jelölt szerint – túlzottan is azon múlik, hogy Németország, mint középhatalom miként reagál a különféle globális, regionális, illetve hazai kihívásokra.

Az értekezés a hegemon stabilitás elmélete alapján meggyőzően bizonyítja: a hegemonnak tulajdonított feladatok jelentős részét (ráadásul a legfontosabb részeit) nem hajlandó felvállalni. Anyagi erőforrásai elvben lehetővé tennék, hogy a hegemon pozícióval járó végső hitelező és végső piac szerepét betöltse. Az EU legnagyobb és legerősebb gazdasága azonban nem mutatkozik késznek e szerepkör teljes körű ellátására. Magatartása gyakorlatilag helyzetről helyzetre változik. Jellemzően az adott szituáció költség-haszon kalkulációi alapján vállalja fel vagy utasítja el az unió vezetőjének szerepét.

Németország szerepvállalásának fő színtere a makrogazdasági koordináció erősítése szigorú költségvetési szabályrendszer révén. Utóbbi a stabilitás megeremtését tagállami szintre delegálja, meghatározva annak mikéntjét is. Az Európai Stabilitási Mechanizmushoz történő hozzáférés feltételeessége, valamint a Fiskális Paktum szigorú előírásai egyaránt azt a célt szolgálják, hogy a tagállamok önerőből teremtsék meg a stabilitás feltételeit. Szupranacionális előírások hiányában semmi nem kötelezi arra, hogy jelentős mértékű pénzügyi szolidaritást vállaljon a bajba jutott tagországokkal.

(7) A válságrendezés tapasztalatainak összegzése és értékelése nem kívánja a „nagy” integráció-elméletek szintézisét, ám a magyarázatokban azok jól kiegészítik egymást.

Az értekezés szerint a lehetséges kimenetek sokszínűségére figyelemmel a magyarázatokban sem célravezető az egyetlen elmélet mellett elköteleződés. Az eltérő kimenetek lehetősége aláhúzza: eltérő kontextusokban eltérő oksági magyarázatok vagy akár azok kombinációja lehetnek relevánsak.

Az értekezésben a felhasznált elméletek viszonyítási pontként (is) szolgáltak. Elkerülhetetlen (volt) azok bizonyos mértékű tesztelése. A különféle események (illetőleg forgatókönyvek) más és más elméletekkel, vagy elmélet-kombinációkkal magyarázhatók meggyőzően. Az értekezés kiterjesztette azok alkalmazását olyan nem triviális helyzetekre, mint az utóbbi évtizedet meghatározó válságrendezés. A jelölt meggyőzően húzza alá: a válságrendezésben szinte újjászülető Európai Unió politikai gazdaságtani vizsgálata jelentős mértékű érzékenységet és innovációs készséget feltételez a téma kutatóitól.

A II. világháború utáni európai integráció magyarázatának igénye gyakorlatilag egyidős magával az európai egységesülés folyamatával. Az egymással is versengő magyarázó-elméletek (mint a klasszikusnak számító neofunkcionalizmus, valamint a kormányköziség elmélete) jelentősége a különféle analitikus és konstruktív elméletek megjelenése és térnyerése után némileg mérséklődött. Az európai integráció kutatása ekkor elfordult a „nagy kérdések”, vagyis a rendszer és annak változása vizsgálatától (mint például mi az integráció tartalma, milyen irányban fejlődik az EU stb.). Előbbiek helyett a napi szintű intézményi működés és közpolitika-formálás problémakörei kerültek előtérbe (Wallace 2010).

A 2008. óta szinte folyamatosan érzékelhető válságok (az euróövezet válsága mellett például a brexit vagy Schengen válsága) e „nagy elméleteket” visszahozták az integrációs diskurzusba. Azok jelentőségét – azon túl, hogy az integráció dinamikájára koncentrálnak – az is aláhúzza,

hogy a hatékonysági problémákon túl az elosztási konfliktusokat is képesek értelmezni. Az értekezés jelentős értéke és eredménye a kooperáció, illetve a centralizáció dimenzióiban értelmezett négy fő szcenárió (mélyülés, inkrementális reform, hegemonia, dezintegráció) kimunkálása és kontextusba helyezése. Annak keretében meggyőzően mutatta be: mely szituációk értelmezésében tekinthetők relevánsnak a felhasznált elméletek leginkább (bár nem feltétlenül kizárólagosak az adott forráskönyv megértésében).

A tézisek kiterjedt kutatásokon alapulnak. Önálló eredményeket tartalmaznak. *Valamennyi tézis önálló eredményként történő elfogadását javaslom.* Az 5. tézis is tudományos érveken nyugszik, s eredményeket tartalmaz. Úgy vélem azonban, tartalmi értelemben félreérthető lehet a kvázi ekvivalenciára utaló megfogalmazás: „Az integráció és a dezintegráció együttesen, szimultán módon jelenítik meg az európai gazdasági (és politikai) folyamatokat.”

A tézisek alapján az alábbiakban foglalom össze az értekezés fő eredményeit:

1. Rendkívül eredeti megközelítése, az alkalmazott elemzési keretrendszer az EU válságmenedzsment, reformfolyamat, illetve végeredményét tekintve az integráció magas színvonalú, átfogó politikai gazdaságtani vizsgálatát és magyarázatát tették lehetővé.
2. Az integrációs folyamatokat átfogó rendszerben értelmezte. Elemzésében függő változóként az integráció kimenetei (a kidolgozott négy fő forráskönyv) szerepeltek.
3. Az integrációelméleteket és a nemzetközi kapcsolatok egyes elméleteit magas színvonalon, alkotó módon alkalmazta az európai gazdasági integráció legújabb szakaszára, amelynek révén egyúttal azok alkalmazhatóságát is tesztelte.
4. Átfogó elméleti keretben értelmezte a tagállamok szerepét az európai gazdasági integrációban.
5. Alapvető jelentőségű, újszerű eredményeket ért el különösen az inkrementális reformok, a hegemonia elmélet EU integrációra történő alkalmazása, a dezintegráció, illetőleg a bank- és költségvetési unió elemzése területén.

A jelölt kivételesen magas szinten ismeri és alkalmazza az integrációelméleteket. Elméleti, azon belül a közgazdaságtani és politikai gazdaságtani felkészültsége mellett kiemelést igényel az európai gazdasági integráció folyamatainak alapos ismerete. E tényezők biztos alapot nyújtottak az elvégzett munkához.

Az elismerés mellett természetesen felmerülhetnek további átgondolandó összefüggések, kritikai megjegyzések is. Az alábbiakban ezek kerülnek összefoglalásra.

Mélyülés. Az értekezés gondolatmenetében központi jelentőségű e kategóriája. A mélyülés – az értekezésben is szereplő – alapdefiníciója szerint kompetencia transzfer intézmények által. E központi jelentőségű fogalom értelmezésében azonban a mű elemzési keretrendszerét magasra értékelve is fellelhető ellentmondás.

A vizsgált időszakból konkrét példát említ a 132. oldalon: „Paradox módon a Fiskális Paktum úgy mélyítette az integrációt, hogy közben nem erősítette a szupranacionalizációt.” A 201. oldalon differenciáltabban fogalmaz az Európai Stabilitási Mechanizmus tekintetében: Az integrációelméletek kiemelték az Európai Stabilitási Mechanizmus felállításának szokatlan módját, és egyszersmind hangsúlyozták „e kormányközi szerződéssel létrehozott intézménynek a szupranacionalizmust innovatív módon előmozdító voltát.”

A 200. o. szerint: „A tényleges mélyülés csupán az egyik és még csak nem is feltétlenül a legmeghatározóbb eleme lett a válságreakciónak”. Az inkrementális reformokat másik forráskönyvnek tekinti. Ugyanakkor a 204. oldalon a következők olvashatók: „Az inkrementális reform az EU-tanulmányokban rendszerint a mélyülés szinonimájaként jelenik meg, amit különösen az integrációt időbeliséggel bíró folyamatként leíró neofunkcionalista

értelmezés kezelt evidenciaként.” Ugyanitt - Wallace transzgovernmentalizmusára is utalva – írja: „Természetesen a kis lépések stratégiája akár a mélyülés felé is viheti a feleket ...”

Majd a 207. oldalon: „az integrációt korábban magával a mélyüléssel, a nemzetek feletti szint erősödésével, intézményesítettségének fokozódásával azonosították. Az elmúlt tíz esztendőben megtapasztalt válságrendezés folyamán azonban a mélyülés a megoldások széles tárházában csak mint az egyik lehetőség szerepelt. Bár a kötet az eurózóna (illetve az EU) gazdasági kormányzásának alakulásában a tagállami preferenciák kormányközi alkukban történő érvényesítésének dominanciáját valószínűsítette, ez nem mond ellent annak a tételnek, hogy a sokszínű intézményi invenciók között a mélyülés is könnyen azonosítható.” A 213. oldal szerint pedig: „a mélyülésnek is egyértelmű és kézzelfogható jelei vannak. Meglepő módon azonban a föderalizálódás nem Brüsszel szerepének, befolyásának erősödését eredményezte...” Mindezekre is figyelemmel a négy fő lehetséges kimenet között *a mélyülés lényeges sajátosságai az inkrementális reformnál is megjelenhetnek*. A 8.1. táblázatban egyedül a bankunió szerepel a mélyülés példjaként. A 8.2. ábrában pedig, ahol a Bizottsági 2017. évi vitaanyaga szerinti alternatív lehetőségeket osztályozza saját kategóriarendszerével, az öt felvázolt pálya közül kettő esetében az inkrementális reform egyidejűleg szerepel a *differenciált mélyüléssel*, s egyedül a „sokkal többet együtt” forgatókönyvének szerepel egyedül a mélyülés.

A szupranacionalitás értelmezése. Előbbiekkel is összekapcsolódóan a disszertációban végighúzódik a szupranacionális és a kormányközi konstrukciók szembeállítása, illetve éles megkülönböztetése. Ez – már csak az integráció elmélet két főirányzatára tekintettel sem – nem nevezhető meglepőnek. A nagy pénzügyi és gazdasági krízist követő rendszerszintű változásokat eredményező lépések jellemzően kormányközi szinten születtek. Azok szerződéses konszolidációja mindaddig nem történt meg, ami valódi problémát jelent. Ám a szupranacionalitás nem csak sui generis nemzetek feletti szervezeteket jelent, hanem széles értelemben vett intézményeket, beleértve a szupranacionális elemeket is tartalmazó szabályokat. Ebben az értelemben a kormányközi konstrukciók is tartalmazhatnak szupranacionális elemeket. A kötelező többségi döntés akár kompetenciatranszfert is lehetővé tesz. Számos változata lehetséges a kompetenciák megosztott gyakorlásának. Az egyhangúság elvén alapuló kormányközi döntés, ha létrejön, már kötelezi a döntést hozó tagállamokat is. A kormányközi konstrukciók előtérbe kerülése önmagában nem jelenti a szupranacionális elemek hiányát. Egyébként – az Alkotmányszerződés megghiúsulása ellenére – a Lisszaboni Szerződés az európai integráció jelentős intézményi mélyülésével járt. Ugyanakkor a krízist követő időszakban – ahogyan azt az értekezés is részletesen bemutatja – akár az EKB növekvő szerepe, akár a bankunió előrehaladása kifejezett szupranacionális intézményi fejlődésnek tekinthető.

Reálgazdasági és pénzügyi integráció. Az értekezés hangsúlyozottan az európai integráció politikai gazdaságtani alapösszefüggéseit tárgyalja. Abban szükségképpen meghatározó szerepet kap a fő integrációelméletek próbája, lehetséges hasznosítása. Elismerve e megközelítés fontosságát és indokoltságát, felmerülhet: a kemény közgazdasági tények milyen mértékben kerülhetnek bele az elemzésbe. A szükségszerű korlátok ellenére e determinációk olykor az indokoltnál talán kevésbé jelennek meg a műben. Pl. a kereskedelmi, tényezőpiaci, növekedési, egyensúlyi stb. összefüggések az európai integráció mélyülését illusztrálhatják. A politikai döntések természetesen nem pusztán a gazdasági determinációk, racionalitás alapján születnek, de következmények nélkül azokat nem hagyhatják figyelmen kívül.

Differenciált tagállami pozíciók. Az értekezés szükségképpen gyakran *általában* jellemzi a tagállamok pozícióját a rendszerben. (Németország sajátos helyzetét, a hegemonia lehetőség oldaláról is behatóan elemzi.) A tagállamok helyzete, érdekei számos tekintetben eltérőek. E különbségeket az értekezés szükségképpen csak korlátozottan jelezhetette. Az egész témakör tekintetében azonban lényeges lehet a tagállamok csoportosítása pl. a magállamok és a periféria

megkülönböztetése. A magállamok tekintetében az integráció mélyülése különösen előrehaladott. Ezért a kölcsönös függőség is különösen erős közöttük.

A scenáriók kvázi ekvivalenciája. Fentiekre is figyelemmel a felvázolt, jól argumentált scenáriók valójában rendkívül eltérő valószínűségű helyzeteket írnak le. Az egyre szorosabb integráció irányában – különösen a magországokban – igen erős közgazdasági mechanizmusok gyakorolnak hatást. Az egyre szorosabb integráció az EU Szerződés szerinti fő irány, amelyet természetesen sokféleképpen lehet interpretálni. Az lehetséges – bár, ahogyan az értekezés meggyőzően bemutatja, nem egyszerű – inkrementális reformok révén is. A dezintegráció természetesen nem lehetetlen. Ám a fentebb jelzett „kemény” reálgazdasági és pénzügyi összefüggések egyértelműen igazolhatják a kölcsönös (noha gyakran aszimmetrikus) függőségek növekedését az integrációban. A belső piac nem olyan klub, ahonnan következmények nélkül kisétálhatunk. Az európai integráció által képviselt mélység a kapcsolatok alapvetően irreverzibilis jellegét eredményezi. A dezintegráció lehetséges, de csak mint ultima ratio. Aránytalan terhek árán. A brexit – egyébként tipikusnak aligha nevezhető – esete mindezekre jó példa lehet. (Ráadásul a referendum után közel négy és fél évvel – e sorok írásakor – az Egyesült Királyság még mindig a belső piac teljes körű résztvevője. A bizonytalan kereskedelmi kilátások miatt azonban már megrendült pl. Európa egyik legjelentősebb autópára...)

A differenciált integráció mellőzése. A mű egyáltalán nem tárgyalta a differenciált integráció témakörét. Noha e divatosnak tűnő irányzat olykor nem mentes a félreértelmezésektől, érdemes lenne megfontolni a differenciált integráció (illetve dezintegráció) elemzési keretbe történő belefoglalását. (Ha már az idézett 8.2. táblázatban úgyis szerepel a differenciált mélyülés.)

Természetesen számos kisebb megjegyzés is kínálkozik. Ezek közül most csak kettőt emelek ki:

- Az értekezés a jelenleg hatályos alapszerződések tartalmát folyamatosan *Lisszaboni Szerződés*nek nevezi. Valójában a Lisszaboni Szerződés módosította a már létező EU Szerződést, illetve technikai értelemben létrehozta az Európai Unió Működéséről szóló Szerződést (EUMSZ.) Az értekezésben idézett rendelkezéseket ez utóbbi szerződések tartalmazzák, s nem a Lisszaboni Szerződés. S éppen így, a szükséges változtatásokhoz, pl. a tárgyalat kormányközi szerződések konszolidációjához is e Szerződéseket kell(ene) módosítani.
- A 82. oldal szerint: „A brexit az együttműködés végleges beszüntetését jelenti, szűkítve a horizontális integrációt.” E megállapítás a jelenlegi helyzetet alapvetően jól jellemzi. Ám nem érvényes definitív módon. A brexit referendum a brit EU tagság megszüntetéséről szólt. Egyáltalán nem zárta ki a differenciált dezintegráció különböző útjait. A brit belpolitikai közeg, a permanens populista kampányok vezettek oda, hogy úgyszólván bármely rendezett kapcsolat az EU-val utóbb már úgyszólván blaszfémianak minősült.

Az értekezés magas színvonalú, több tekintetben revelatív mű. Olvasása intellektuális élmény. A felmerült kérdések továbbgondolása a kutatás további gazdagítását segítheti.

Az értekezés minden tekintetben megfelel az MTA doktora cím megszerzése feltételeinek. Az értekezés nyilvános vitára bocsátását és a cím odaítélését messzemenően támogatom.

Budapest, 2020. november 30.

Halmi Péter
az MTA levelező tagja