

HALMAI PÉTER¹

Krisis és differenciált integráció

Crisis and differentiated integration

Absztrakt

A krízisek alapvetően nyitott döntéshozatali helyzetek. Az integráció kontextusában nyilvánvaló fenyegetést jelentenek és a dezintegráció szignifikáns valószínűségét. Azaz az integráció szintjének, hatályának vagy tagságának a csökkenését. Vagy akár további reformokat válthatnak ki, amelyek még több integrációhoz vezetnek. A krízisek sújtotta Európában nagyon fontos a krízisek egyik vagy másik eredményét kiváltó feltételek feltárása és megértése. Mind ehhez jó lehetőséget nyújthat az euró-, illetve – egészen más területet tekintve – a migrációs krízis áttekintése. E krízisek eredménye lényegesen eltérő volt. A krízisek és a kríziskezelés mechanizmusainak feltárása fontos adalékokaz nyújthat az integrációelmélet továbbgondolásához.

Kulcsszavak: válság, exogén sokk, endogén rezsimhiba, disztribúciós konfliktus, nemzetek közötti függés, átpolitizáltság, szupranacionális kapacitás, neofunkcionalizmus

Abstract

Crises are mainly open decision making situations. In the context of the integration they obviously mean a threat and a high probability of a significant desintegration: a decrease in the level, the coverage or the membership of the integration. Or, on the other hand, they can result in further reforms deepening the integration. In the crises hit Europe it is very important to highlight and understand the drivers of the two possible outcomes. The euro and – as an entirely different area – the migration crisis provide a good opportunity to it. Outcomes of these two crises are significantly different. Highlighting the crises and their management mechanisms creates a good opportunity to improve integration theories.

Keywords: crisis, exogenous shock, endogenous system error, distribution conflict, inter-state dependency, over-politicization, supranational capacity, neofunctionalism

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, egyetemi tanár, az MTA levelező tagja, E-mail: halmi.peter@uni-nke.hu

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

DOI: 10.32563/hsz.2019.1.ksz.7

2019. XII. évf. Különszám

Az európai integráció egyúttal a krízisekkel folytatott küzdelem sora is volt. Mindez kihívás volt a politikusok, de az integráció elméleti kutatói számára is. Az 1990-es években, illetve a következő évtized kezdetén az európai integráció elméletei elsősorban az integráció haladása magyarázatára irányultak. A belső piactól és a monetáris uniótól az EU kiszélesedő feladataiig terjedően, beleértve utóbbiba a belső és a külső biztonságpolitikát is a bővülést. Az elméleti viták a „több integráció” feltételeivel és mechanizmusával foglalkoztak.²

A legutóbbi időszak fejleménye, hogy a regionális integráció elmélete átlépte korábbi határait. Széles körben merült fel az euroszkepticizmus, a differenciált integráció igénye, a stagnálás, sőt a dezintegráció lehetősége kapott egyre nagyobb figyelmet.³ A *krízisek alapvetően nyitott döntéshozatali helyzetek*. Az integráció kontextusában nyilvánvaló fenyegetést jelentenek és a dezintegráció szignifikáns valószínűségét. Azaz az integráció szintjének, hatályának vagy tagságának a csökkenését. További reformokat válthatnak ki, amely még több integrációhoz vezet. A krízisek sújtotta Európában nagyon fontos a krízisek egyik vagy másik eredményét kiváltó feltételek feltárása és megértése.

Mindehhez jó lehetőséget nyújthat az euró-, illetve – egészen más területet tekintve – a migrációs krízis. Mindkettő az európai integráció magpolitikáit érinti. Továbbá az 1990-es évek „relance Européenne” zászlóshajó projektjeit: a Gazdasági és Monetáris Unió egységes valutáját, illetve a belső határellenőrzés teljes eltörlését, a Schengeni rendszert.

1. ELMÉLET: KRÍZIS ÉS INTEGRÁCIÓ

1.1. A VÁLSÁG HASONLÓ FELTÉTELEI: EXOGÉN SOKKOK...

Az alábbiakban a két krízis hasonlóságai kerülhetnek áttekintésre: a meglévő integrációs rezsimeket érintő sokkok; rezsimhibákhoz vezető hiányosságai, a kormányok közötti disztribúciós konfliktusok, az európai integráció erős hazai átpolitizáltsága.

Mindkét krízis az európai integrációs rezsimeket érő *exogén sokkokból* ered. Az eurókrízis visszakövethető az Egyesült Államokban kitört subprime jelzalog krízisig. A nagy európai bankokat is elérte a válság. Egyes bankokat az érintett kormányoknak kellett kiimenteniük. A gazdaságilag gyengébb euroövezeti tagállamok az euró bevezetése után olcsó hitelekhez jutottak. Ugyanakkor a krízis időszakában a szuverén adósságok hatal-

² Moravcsik, Andrew: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press, Ithaca, New York, 1998., Niemann, Arne: *Explaining Decisions in the European Union*. Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

³ Például: Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*. *British Journal of Political Science*, Vol. 39. (2009) No. 1. 1–23.; Leuffen, Dirk – Rittberger, Berthold – Schimmelfennig, Frank: *Differentiated Integration. Explaining variation in the European Union*. Palgrave, Basingstoke, 2013.; Webber, Douglas: *How Likely is it that the European Union will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives*. *European Journal of International Relations*, Vol. 20. (2014) No. 2. 341–365.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

DOI: 10.32563/hsz.2019.1.ksz.7

2019. XII. évf. Különszám

mas terhet jelentettek számukra. A bankmentés és az adósságállomány súlyos terhei az érintett tagállamokat a szuverén adósságválság szélére sodorták.

A migrációs krízist az EU határai mögötti zűrzavar is okozta. A Közel- és Közép- Keleten kialakult politikai elnyomás és fegyveres konfliktus, elsősorban a polgárháború Szíriában, Irakban és Afganisztánban voltak a döntő taszító tényezők az ott élők számára. Az elsődleges befogadó országok (Libanon és Törökország) romló feltételei növelték az EU-ra háruló migrációs nyomást. A migránsok száma a mediterrán térségben évről évre nőtt. 2015-ben e migrációs áramlás a közép-mediterrán térségből átlépett a kevésbé veszélyes kelet-mediterrán utakra. Az EU-ban menedéket keresők száma a megelőző évi duplájára, közel 1,3 millió főre nőtt.

1.2. ENDOGÉN HIÁNYOSSÁGOK

A sokkok eredetileg exogének voltak. *Ám lényegesek voltak az érintett rendszerek belső hiányosságai is.*

A *Gazdasági és Monetáris Unió (GMU)* kormányközi kompromisszumokon alapuló korlátozott makroökonómiai integráció. A tőkepiacok liberalizálása; a monetáris politika független, az árstabilitás fenntartásán örökdő szupranacionális jegybankban történő intézményesítése a konstrukció meghatározó mozzanatai. Ugyanakkor a nemzeti kormányok megtartották fiskális politikai önállóságukat, és továbbra is nemzeti szinten intézményesítették a bankfelügyeletet. A stabilitási és növekedési paktum tartalmazza a fiskális fegyelem fő szabályait. Ám e szabályok formálhatónak, majd a 2008-tól kezdődő pénzügyi és gazdasági krízis időszakában kevésbé hatékonyak bizonyultak. A Gazdasági és Monetáris Unió eredeti konstrukciójának a keretében nem jöttek létre valódi, hatékony európai szabályok a bankok szisztematikus kockázatainak kezelésére, illetve a tagállamok egyensúlyi problémáinak menedzselésére. Kormányok közötti vagy szupranacionális támogatás és deficitfinanszírozás a rendszer szabályai szerint tilos volt.

Következésképpen a pénzügyi válságot követően dinamikussá vált a tagállamok szerepe a bankrendszerben: a kormányok magukra vállalták a hazai bankok megmentését. E bankmentés megnövelte a szuverén hitelkockázatot, ami viszont megnövelte a bankok által finanszírozott államkötvények sebezhetőségét és az állampapírok kamatait.⁴ Az euróövezeti tagállamoknak növekvő fizetésimérleg-problémákkal szembesülve sem lehetett módjuk a leértékelésre. Továbbá sem támogatásokra, sem fiskális transzferekre sem számíthattak az euróövezetben. Megfelelő eszközök hiányában nagy volt a veszélye: a szuverén adósságválság által leginkább érintett tagállamok fizetéseképtelenné válnak és elhagyják az euróövezetet. *Egyes euróövezeti tagállamok távozása az euró rendszeréből széles dominó-hatáshoz vezetne:* aláásná az egységes valuta megbízhatóságába vetett hitet, s egyre inkább veszélyeztetné annak fennmaradását.

⁴ Acharya, Viral V. – Schnabl, Phillip – Drechsler, Itamar: A Pyrrhic victory? Bank bailouts and sovereign credit risk. NBER Working Paper 17136, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2011.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

DOI: 10.32563/hsz.2019.1.ksz.7

2019. XII. évf. Különszám

A Schengen rendszer sem volt felkészülve a masszív menekültbeáramlás kezelésére. A Schengeni Megállapodás eltörölte a belső határellenőrzést, és közös külső határt létesített a schengeni területre. A külső határok védelme és a menedékkérelmek kezelése az egyes tagállamok hatóságainak jogköre maradt. Az úgynevezett dublini szabályok a felelősséget alapvetően arra a tagállamra helyezik, ahol a menedékkérellem először benyújtásra kerül. Jellemzően arra a tagállamra, ahol a menedékkérő először schengeni területre lép. Azok a már regisztrált menedékkérők, akik másutt is hasonló kérelmet terjesztenek elő, visszafordíthatóak. A rezsim a kölcsönös elismerés elvén nyugszik. Menedékkérellem csak egyetlen országban nyújtható be. E tagállam döntését valamennyi schengeni ország elismeri. Számos bonyolult próbálkozás ellenére az eljárások harmonizálása a menedékkérők fogadásának a feltételeiben, a menedékes eljárások és a menekült státusz nyújtása még nagyban eltér a schengeni területen.

A dublini szabályozás miatt az Észak-Afrikából és a Közel-Keletről érkező migrációs áramlások csaknem kizárólag a mediterrán tagállamokat érintették. Ráadásul az euróövezeti pénzügyi krízis időszakában, amely súlyosan terhelte ezeket az országokat. Nem állt rendelkezésre továbbá a megfelelő infrastruktúra, a terhelést elosztó rendszer a tagállamok, illetve a nemzetek feletti szervezetek között, amely hatékonyan segíthette volna a határon fekvő országokat. Mindezek következtében a mediterrán országok megszüntették a példa nélküli tömegben érkező migránsok regisztrálását, nem folytatták tovább a menedékes eljárásokat. A migránsok pedig eltűntek az illegáltságban, illetve további schengeni országokba távoztak.⁵ Az Európai Unió menedékes szabályait figyelmen kívül hagyták. A migránsok regisztráció nélkül, ellenőrizetlen módon utaztak keresztül a belső schengeni határokon. *Exogén sokkok és endogén rezsimhibák az euró és a migráns krízis közös, de elméletileg következmények nélküli jellemzői.* Nem magyarázzák az eredmények sokféleségét, nem diszkriminálnak az integrációs elméletek között.

1.3. KORMÁNYOK KÖZÖTTI DISZTRIBÚCIÓS KONFLIKTUS

A GMU és a schengeni rendszer problémáinak kiéleződését követően a tagállamok kormányai között kemény alkufolyamat kezdődött: *hogyan osztják el a válság terheit és a politikai reformok költségeit egymás között.* Az euróövezeti válság során a kormányok álláspontjai a megtakarítás eszközeiről és a GMU konszolidációjáról élesen különböztek. Az eltérő álláspontok alapvetően az egyes tagállamok eltérő fiskális és gazdasági pozícióin alapultak.⁶ *A migránskrízis területén ugyancsak kormányok közötti konfliktusok alakultak ki.* Azok alapját ugyancsak az egyes tagállamok eltérő helyzete képezte. Az egyes tagállamok érdeke nagyrészt földrajzi, részben politikai helyzetüktől függött. *Mindegyikük a terhek minimalizálásában volt érdekelt.* Az erősen érintett frontországok és célországok a mene-

⁵ Traunert, Florian: Asylum policy – the EU's "crises" and the looming policy regime failure, *Journal of European Integration*, Vol. 38. (2016) No. 3. 315.

⁶ Schimmelfenning, Frank: Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22. (2015) No. 2. 182–183.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

DOI: 10.32563/hsz.2019.1.ksz.7

2019. XII. évf. Különszám

kültek újraelosztását kívánták elérni az Európai Unió egészében, míg a tranzit és a készenlétben álló országok elleneztek azt.

A rezsimhibákból kifejlődő, kormányok közötti *disztribúciós konfliktus* megfelel a liberális intergovernmentalista iskola várakozásainak. Mindkét krízis intenzív jellegű volt. A tagállamok között lényegesen eltérő nagyságú rövidtávú költségeket tartalmazott. A kormányok elsősorban a válságok nemzeti anyagi következményeit vették számításba. Az alternatív alkalmazkodási pályák közül a legkevésbé költséges opció irányába orientálódtak. Hasonló strukturális pozíciójú tagállamok koalíciót alkottak. Az ellenkező politikai pozíciójú koalíciók tárgyalásokba kezdtek. Azokat kemény kormányközi alkuk jellemezték. *A két válság közös vonásai azonban nem magyarázzák az eredmények eltéréseit.* További vizsgálatot igényel: mely tényezők terelték az euróövezeti krízis rendezését célzó tárgyalásokat az erősebb integráció irányába, s mely tényezők eredményezték a migrációs tárgyalások elégtelen integrációs erejét.

1.4. ÁTPOLITIZÁLTSAĞ (POLICITIZATION)

A legtöbb közös indikátor szerint mind az euróövezeti, mind a migrációs krízist magas átpolitizáltság jellemezte. Egyrészt a monetáris és fiskális politikák a „magas politikák” közé,⁷ illetve az állami „mag hatalmakhoz”⁸ tartoznak. Előbbiek általában magas szinten átpolitizált integrációs politikákat eredményeznek. Másrészt mindkét krízis szélsőségesen kiéleződött politikai értelemben. Jelentőségüknél fogva az euróövezeti, illetve a migrációs krízis az Európai Unió és tagállamai számára a politikai aréna középpontjába kerültek.

Mindkét felidézett esetben láthatóan *távoli EU politikák váltak közvetlen, látható és az emberek életére nagyrészt negatív hatást gyakorló tényezővé.* Ez igaznak bizonyult a magasan eladósodott euróövezeti tagállamokra rákényszerített megszorítások, illetve a migráció esetében is.

Harmadrészt a politikai tiltakozás erős volt mindkét jelzett krízis esetében. Az Eurobarométer szerint az EU-ba vetett bizalom, illetve az unió támogatása az euróövezeti válság időszakában a mélypontra süllyedt. Rövid helyreállítás után 2014-ben és 2015 elején, majd a migrációs krízis csúcán, 2015 második felében ismét e kritikus vélemény került előtérbe. *A válságok alatt az euróövezet pénzügyi kérdései és a migráció domináns kérdésekké váltak a tagállami hazai politikai küzdelmekben és a nemzeti választásokban.* (Különösen a válság által leginkább érintett országokban.) Az álláspontok polarizálódtak: a tagállamokban és azok között is. Az euroszeptikus pártok Északon a támogatásokkal, Délen a megszorításokkal szemben léptek fel. E kritikus álláspontjuk politikai értelemben hasznot hozott számukra. Sikeresen mozgósítottak a migrációval és az iszlámmal szemben.

⁷ Hoffmann, Stanley: *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Future of Western Europe.* *Daedalus*, Vol. 95. (1966) No. 4. 861–898.

⁸ Genschel, Philipp – Jachtenfuchs, Markus: *Introduction: Beyond Market Regulation. Analysing the European Integration of Core State Powers.* In: Genschel, Philipp – Jachtenfuchs, Markus (Eds.): *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers.* Oxford University Press, Oxford, 2014. 1–23.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

DOI: 10.32563/hsz.2019.1.ksz.7

2019. XII. évf. Különszám

Mindkét krízis esetében a hazai átpolitizáltság megerősítette a tagállamok kormányai közötti disztribúciós konfliktusokat. A szavazók és az euroszeptikus pártok nyomása alatt a kormányok haboztak európai partnereikhez igazodni, s otthon nehezen eladható kompromisszumokat elfogadni. Mindez a posztfunkcionalista várakozások szerint alakult. Ám az euróvezeti krízis kezelése jelentős ugrást eredményezett az európai integrációban. Ugyanez a migrációs krízis esetében nem történt meg.

2. A VÁLSÁGOK ELTÉRŐ KÖVETKEZMÉNYEI

A fentiekben jelzett krízisek különböző sajátosságaik alapján alapvetően eltérő következményekhez, különböző eredményekhez vezettek. A válságok eredményeképpen további integráció, illetve az integráció hiányának esetleges további fennmaradása egyaránt lehetséges.

2.1. A KÜLÖNBÖZŐ KRÍZIS EREDMÉNYEK MAGYARÁZATA

Alapvető kérdések: miért eredményezett az euróvezeti krízis mélyebb integrációt, s miért nem járt ugyanilyen eredménnyel a migrációs krízis, noha mindkét – exogén sokkokon alapuló – válság a fennálló integrációs rezsimek hiányosságait jelezte, s miért alakultak ki jelentős, kormányok közötti, illetve tagállamokon belüli konfliktusok? A magyarázat neofunkcionalista elméleti keretek között a *transznacionális kölcsönös függés és a szupranacionális kapacitás különbségén alapul*. A transznacionális kölcsönös függés magas foka és a szupranacionális kapacitás alapján az euróvezeti krízis tekintetében kialakuló pályafüggés az olykor húzódozó tagállamokat az integráció mélyítése irányában befolyásolja. Ugyanakkor a kölcsönös függőség és szupranacionális kapacitás alacsony foka a migráció területén képessé tette a tagállamokat a krízis egyoldalú intézkedésekkel történő menedzselésére. E tagállamok szükségképpen elmulasztották a pozitív irányú visszacsatolások előmozdítását.

2.1.1. Nemzetek közötti kölcsönös függőség

A Gazdasági és Monetáris Unió, illetve Schengen – alapvetően eltérő módon – egyaránt növelte a nemzetek közötti kölcsönös függőséget. Az euróvezeti krízis során a kormányoknak rendkívül befolyásos nem állami aktorokkal, közöttük a bankokkal kellett foglalkozniuk. A „két csatornás szuverén bank kölcsönös függőség”⁹ rendszerében a kormányok nemcsak magasan eladósodtak a hazai bankok irányában, hanem egyidejűleg felelősek voltak azok megvédéséért is. Minthogy a bankrendszer krízise megterhelte az állami pénzügyeket, sőt az egész gazdaságot, az euróvezetbe tartozó tagállamok kormányainak segíteniük kellett: a megrendült helyzetű bankok mentésére kellett sietniük. *A kölcsönös függőség nemcsak nemzeti szinten jelentkezett*. Az endogén transznacionális kölcsönös függés példjaként a Gazdasági és Monetáris Unió létesítése szignifikáns módon megerő-

⁹ Pisani-Ferry, Jean: The Euro Crisis and The New Impossible Trinity, Bruegel Policy Contribution. Issue, 2012/01 January, Brussels

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

DOI: 10.32563/hsz.2019.1.ksz.7

2019. XII. évf. Különszám

sította a pénzügyi kölcsönös függést az euróövezetben. A monetáris unió különböző növekedési stratégiát folytató országokat fogott át: kínálat oldali vagy export vezérelt növekedési stratégiát megvalósító országokat, amely a bérek visszatartásán, termelékenységen és versenyképességen alapul Németországban és az euróövezet „északi” részén, illetve a kereslet által vezérelt növekedési stratégiát követő országokat „délen”, amely fiskális expanzió és bérinfláció alapul.¹⁰ A monetáris unió megnövelte e stratégiák divergenciáját: egyfelől még erősebb kínálati oldali reformokat kényszerített ki a 2000-es évek elejétől, másrészt a déli országok a korábbinál alacsonyabb költséggel jutottak hitelhez.¹¹ Következésképpen a pénzügyi nagy fizetésimérleg-többletet generált északon, a déllel szemben. A szuverén csőd fenyegetése délen egyidejűleg az északi bankok erős kitettséggel járt. Franciaország és Németország visszautasították a deficit országok megsegítését: saját bankjaikat kellett kimenteniük.

E válságban a pénzügyi aktorok folyamatosan akciókra kényszerítették a kormányokat. Az euróövezeti válság során a kormányok közötti disztribúciós konfliktus a következőképpen volt jellemezhető: Németország és a további hitelező országok az adós országok őket terhelő kiegészítést kívánták elkerülni, míg az adós országok a megszorító intézkedések bevezetését kívánták elhúzni, ameddig az lehetséges. A pénzügyi növekvő bizalmatlansága, a szuverén adósságkrízis által érintett tagállamok államkötvényeinek emelkedő, fenntarthatatlan kamatterhei, a pénzügyi finanszírozás esetleges meghiúsulása mindkét oldalt együttműködésre szorította. Azok mindezek következtében megtették az euróövezet dezintegrációjának megakadályozásához szükséges intézkedéseket.¹²

A pénzügyi mélyebb integrációra készítették az euróövezeti tagállamokat. A kilépési költségek aránytalanul magasak lettek volna. A magasan eladósodott tagállamok esetében az euróövezetből kilépés egyértelműen kormányzati kudarc lett volna: a monetáris és a pénzügyi rendszer valószínű összeomlásával, hiperinflációval és a külföldi tőkéktől való elzárással. Egyidejűleg az érintett tagállamokon kívül is széles körben „fertőző” hatások léphettek volna fel a pénzügyi rendszerekben. Görögország kivételével a többi tagállam valószínűleg képes lett volna a fenyegető csóddal, illetve a görög kilépéssel megküzdeni. Ám nem volt megalapozatlan a félelem: a pénzügyi általánosan elveszítetik a bizalmat az euróban, visszahúzódnak további eladósodott euróövezeti tagállamokból, egyidejűleg rákényszerítik az övezet többi tagállamát: támogassa a veszélybe került nagyobb tagállamokat (Spanyolországot és Olaszországot). Németország és az „észak” számára az euró bedőlése valutájuk meredek ütemű felértékelődéséhez, egyidejűleg exportjuk folyamatos eséséhez, mély és hosszantartó recesszióhoz vezetett volna. 2011-ben az UBS az euróövezetből történő kilépés azonnali költségét a GDP 40-50%-ára becsülte az első évben a gazdaságilag gyengébb tagállamok tekintetében és 20-25%-ra olyan gazdaságilag erős

¹⁰ Hall, Peter: The economics and politics of the Euro crisis. *German Politics*, Vol. 21. (2012) No. 4. 358–359.

¹¹ Scharpf, F.: 'Monetary union, fiscal crisis and the preemption of democracy'. LEQS Paper 36. (2011), available at <http://ssrn.com/abstract=1852316>. 13–16.

¹² Schimmelfennig: Liberal Intergovernmentalism i. m. 185–187.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

DOI: 10.32563/hsz.2019.1.ksz.7

2019. XII. évf. Különszám

tagállamban, mint Németország. Noha a költségek a következő években csökkennének, a Bertelsmann/Prognos tanulmánya a GDP kumulált veszteségét 2020-ig a déli tagállamok (Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország) euróövezetből történő kilépése nyomán 69%-ra becsülte Németország s 154%-ra Franciaország esetében. E kalkulációkkal összehasonlítva a támogatási költségek és kockázatok (pl. ESM hozzájárulások, ECB kötelezettségek) viszonylag mérsékeltnek tűntek.

Az euróövezet lebontásának negatív externalitásai az euró megőrzésének s valamennyi tagállam övezetben tartásának közös érdekét mozdították elő. E közös érdek átalakította a kormányok közötti disztribúciós konfliktust: azt vegyesen motivált („csirke”) alku játékká változtatta.¹³ Egyrészt a tagállamok kormányai elkötelezettek voltak az euróövezet további fenntartása és védelme iránt. E pozíciót alátámasztotta a negatív kölcsönös függés, a megszűnés költségeinek rendkívüli nagyságrendje valamennyi euróövezeti tagállam tekintetében. E pozíció vonatkozásában nem volt „északi” vagy „déli” kormány. A kormányok folyamatosan törekedtek terheik mérséklésére. Ám amikor valamely tagállamot közvetlen fizetéseképtelenség fenyegetett, az euróövezet fenntartásának érdeke került előtérbe. Németország és az északi országok megállapodtak a szükséges támogatások nyújtásában, a déli tagállamok pedig elfogadták az őket terhelő megszorításokat.

Fentiek összhangban állnak a *preferenciák és a hatalom tagállami kormányok közötti megosztásával*. Egyes tagállamok a kezdeti katasztrófa politika után vegyesen motivált „csirke” játék alku struktúrájában működnek együtt. Miközben az LI-nek magára kell vállalnia az euróövezeti tagállamok kormányai átfogó, exogén módon adott érdekét a kooperációs hiba elkerülése érdekében, a neofunkcionalizmus figyelembe veszi: e preferencia a korábbi integráció endogén eredményeképpen hogyan jött létre. Utóbbi folyamat előmozdította a kölcsönös függést, óriási költségekkel járt, s kivételesen nagy exit költségeket eredményezett, csökkentette továbbá a nemzeti krízismenedzsment kapacitásokat.

Az euróövezeti krízistől eltérően a migrációs krízis során a tagállamok kormányai gyenge transznacionális aktorokkal konfrontáltak. A menekültek lényegében a nemzetközi emberi jogok (UN Refugee Convention) kötelezettségeire és informális morális megállapodásokra hivatkozva gyakorolhattak nyomást a tagállamok kormányaira. Kezdetben a menekülőkről szóló hírek és a képek a Földközi-tengeren történt tragédiákról, nyomást teremtettek a menekültek megmentése érdekében. Amikor azonban a köztámogatás a migráns áramlás növekedésének a hatására megcsappant, a tagállami kormányok képesek voltak határellenőrzés bevezetésével, kerítésépítéssel vagy elkerülő tranzitútjukat megtámogatva a migránsok beáramlását meggátolni, vagy eltéríteni.

E nemzeti „önsegély” végeredményben reakcióláncolathoz, a balkáni útvonal lezárásához vezetett Ausztriától Macedóniáig. A legnagyobb teher Görögországon maradt, amelynek hosszú partvonala nem zárható le hatékonyan. A görög fizetéseképtelenség az euróövezeti válság során – a fertőzés kockázata miatt – a tagállamok fővárosaiban félelmet keltett. Ugyanakkor nem állt fenn az előbbivel összehasonlítható ösztönözöttség Görögor-

¹³ Schimmelfenning: Liberal Intergovernmentalism i. m.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

DOI: 10.32563/hsz.2019.1.ksz.7

2019. XII. évf. Különszám

szág migrációs krízisben történő támogatására. Az euróövezet és Schengen eltérő kezelése a lényegesen eltérő költségekkel függ össze. A legpesszimistább tanulmányokban sem emelkedik magasabbra a „Schengen nincsen” scenárió éves költsége a GDP 0,13%-ánál (Európai Bizottság), 0,18%-nál (Bertelsmann/Progres), vagy 0,2%-nál (Stanley Morgan). *Az euró összeomlásának a költségei a legoptimistább scenárió esetén is legalább százszorosan magasabbak lettek volna!*

A kooperáció erős közös érdekének hiányában a migrációs krízis alku struktúrája „Rambo”¹⁴ vagy „meggyőzési játék” helyzetre hasonlít.¹⁵ Abban egyetlen játékos rendelkezik domináns stratégiával az elpártolás tekintetében („megoldhatatlan helyzet” játék), elégedetlenként otthagya a másik játékost. Ez volt a szemléltető, illetve tranzitországok alku pozíciója. E tagállamok nem voltak ösztönözve a frontállamok, illetve a célállamok terheinek megkönnyítésében, európai áthelyezési rendszer bevezetésében. E helyzet élesen szemben áll az euróövezeti krízis konstellációjával, amelyben a legkisebb érintett államok is súlyosan szenvednének a rezsim bedőlése esetén.

Összességében *a transznacionális kölcsönös függés a Gazdasági és Monetáris Unióban pályafüggőséget eredményezett az euróövezeti válság időszakában.* A hatalmas transznacionális aktorok, az endogén kölcsönös függőség és a lehetséges exit költségek kombinációja kizárta az egyoldalú akciókat. Mindez arra készítette a kormányokat, hogy tovább haladjanak az euróövezeti integráció pályáján. A válság előtt visszautasított fiskális és pénzügyi integrációt is vállalják, néha kissé kelletlenül. *Ám a migrációs krízisben a transznacionális kölcsönös függés nem volt elegendő pályafüggőség generálására.* A hatalom nélküli transznacionális aktorok és az alacsony kilépési költségek még gyenge tagállamok kormányainak is lehetővé tették, hogy elsősorban a saját migrációs helyzetükkel foglalkozzanak, s elkerüljék a migrációs ügyekben a döntések átadását.

2.1.2. Szupranacionális kapacitás

A transznacionális kölcsönös függőség változása, különösen a kilépési költség változása képezi az integrációs alku különbségének fő feltételeit és a két krízis eredményét. Mindehhez azonban a szupranacionális kapacitás változásai is hozzájárultak. Az euróövezeti krízis integrációt mélyítő eredményének alapjai a következők: a tagállamok már a krízis előtt elkötelezettséget vállaltak a szupranacionális integráció iránt, illetve egyidejűleg hatalmas szupranacionális intézményt hoztak létre, az Európai Központi Bankot (ECB).

A szupranacionális monetáris integráció a GMU-ban nemcsak jelentős ráfordításokat igényelt. Rendkívül bonyolult lenne az integráció felfüggesztése, illetve a dezintegráció, az európaizált kompetenciák renacionalizációja. A monetáris uniót állandóra tervezték. Nincs szabályozva kilépési vagy felfüggesztési eljárás az Európai Unióból történő kilépésen túl. A

¹⁴ Zürn, Michael: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes. Leske + Bud, Opladen, 1992.

¹⁵ Martin, Lisa L.: 'Interests, Power and Multilateralism'. *International Organization*, 47. (1992/2) 765–792.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

DOI: 10.32563/hsz.2019.1.ksz.7

2019. XII. évf. Különszám

tagállamok új, független, európai központi bankot hoztak létre, a monetáris politikára vonatkozó kizárólagos hatáskörökkel. Az ECB-nek nemcsak létfontosságú önérdeke az euró megőrzése és konszolidációja. Autonómiával és forrásokkal is rendelkezik politikája alkalmazásához. Az ECB nagy, s valószínűleg elkerülhetetlen szerepet játszott az euró megőrzésében és az euróövezet integrációjának az erősítésében.

Noha a Schengen rezsimit annak kormányközi kezdete óta fokozatosan „közösségiesítették”, az nem hasonlítható a monetáris integrációhoz. Nem végrehajtó hatalmat ruháztak át az EU intézményekhez, hanem a negatív integráció belső piaci modelljét (a nemzeti korlátozások eltörlése a szabad utazás előtt az EU-n belül) követték, illetve szabályozó politikát (a nemzeti menedékszabályok közelítése) folytattak. A megvalósítást és az operatív adminisztratív kapacitást a tagállamoknál hagyták. E kontextusban jóval könnyebb volt a tagállamok számára a határellenőrzés visszaállítása, menedékszabályaik és eljárásaik áttekintése, mintha a szupranacionális centralizáció a GMU modellt követi. Továbbá a schengeni határ kódex törvényes lehetőséget kínált a schengeni rezsिम ideiglenes felfüggesztésére.

Végül a Frontex és az EASO, a schengeni/dublini rezsिम ügynökségei számára nincsenek sem kompetenciák, sem források az adminisztratív kapacitás hiányosságainak ellensúlyozására egyes tagállamokban, illetőleg az integrációs rezsimmel szembeni ellenállás leküzdésére más tagállamokban. E szervezetek nem tudják az ECB-t követni a létező szabályok és gyakorlatok informális kidolgozásával az erősebb szupranacionális integráció irányában.

A transznacionális kölcsönös függés és a nemzetek feletti kapacitás szignifikánsan különbözött az euróövezet és a schengeni rezsिम között, illetve szélesebben: az euróövezeti és a migrációs krízis között. A pénzügyi szektor jelentősége és a hatalmas kilépési költségek a tagállamok kormányait a kooperáció és a nagyobb integráció irányába tolták el az euróövezeti válságban. *A magas nemzetek feletti kapacitás még erősítette is a pályafüggést.* Ezzel szemben a gyenge intézmények, az alacsony kilépési költségek és a magas nemzeti kapacitás nem voltak képesek legyőzni a kormányok ellenállását a terhek elosztásával és állami transzferekkel szemben a migrációs krízis során.

3. NÉHÁNY KÖVETKEZTETÉS

A neofunkcionalizmus szerint a bővülő és mélyülő európai integráció egyrészt krízisek lehetőségét tartalmazza, másrészt a kríziseken át történő előrehaladás képességét. A neofunkcionalizmus nem feltétel nélkül optimista a válságok tekintetében. Az integráció krízise valóban lendületet adhat az integráció nagy ugrásaihoz. Ám ez nagymértékben a megelőző transznacionális kölcsönös függés és a szupranacionális intézményi kapacitások hatásának a függvénye. A pályafüggőség csak akkor áll fenn, ha a transznacionális kölcsönös függőség és a nemzetek feletti kapacitás átlépi a „kritikus” küszöböt. Az összehasonlító elemzés szerint a kritikus, a nemzetek közötti kölcsönös függés a stagnálás vagy a dezintegráció költségeitől és az egyoldalú akció iránti nemzetállami kapacitás hiányából

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

DOI: 10.32563/hsz.2019.1.kesz.7

2019. XII. évf. Különszám

tevédik össze. A „kritikus” szupranacionális kapacitás a szupranacionális intézmények autonóm döntési hatalmát, illetve a kormányok közötti disztribúciós konfliktusok és a nemzetek közötti nyomás enyhítésére szolgáló források fennállását feltételezi.

A neofunkcionalizmus a krízis eredmények meggyőzőbb magyarázatát nyújthatja, mint a kormányközi és a posztfunkcionalista alternatív magyarázatok. Mindkét tárgyalt krízis erőteljes, kormányok közötti konfliktust és tömeges hazai átpolitizáltságot tartalmaz. Előbbi tényezők mindkét krízis esetében hasonlóak voltak. Ezért nem magyarázhatják a két tárgyalt krízis eltérő eredményét.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Acharya, Viral V. – Schnabl, Phillip – Drechsler, Itamar: A Pyrrhic victory? Bank bailouts and sovereign credit risk. NBER Working Paper 17136, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2011. DOI: 10.3386/w17136
2. Genschel, Philipp – Jachtenfuchs, Markus: Introduction: Beyond Market Regulation. Analysing the European Integration of Core State Powers. In: Genschel, Philipp – Jachtenfuchs, Markus (Eds.): *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford University Press, Oxford, 2014. 1–23. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0001
3. Genschel, Philipp – Jachtenfuchs, Markus: From Market Integration to Core State Powers: the Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory. 2017. DOI: 10.1111/jcms.12654
4. Hall, Peter: The economics and politics of the Euro crisis. *German Politics*, Vol. 21. (2012) No. 4. 355–371. DOI: 10.1080/09644008.2012.739614
5. Hoffmann, Stanley: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Future of Western Europe. *Daedalus* Vol. 95. (1966) No. 4. 861–898.
6. Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, Vol. 39. (2009) No. 1. 1–23. DOI: 10.1017/S0007123408000409
7. Leuffen, Dirk – Rittberger, Berthold – Schimmelfennig, Frank: *Differentiated Integration. Explaining variation in the European Union*. Palgrave, Basingstoke, 2013.
8. Martin, Lisa L.: 'Interests, Power and Multilateralism'. *International Organization*, 47 (1992/2). 765-792.
9. Moravcsik, Andrew: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press, Ithaca, New York, 1998.
10. Niemann, Arne: *Explaining Decisions in the European Union*. Cambridge University Press, Cambridge, 2006. DOI: 10.1017/CBO9780511492044
11. Pisani-Ferry, Jean: The Euro Crisis and The New Impossible Trinity, Bruegel Policy Contribution, Issue 2012/01 January, Brussels
12. Scharpf, F.: Imagining the Future of the Euro-Policy with the Help of New Concepts. In: G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter and W. Streeck (eds.): *Governance in the European Union*. Sage, London, 1996, 121–150.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

DOI: 10.32563/hsz.2019.1.kesz.7

2019. XII. évf. Különszám

13. Scharpf, F.: 'Monetary union, fiscal crisis and the preemption of democracy'. LEQS Paper 36 (2011), available at <http://ssrn.com/abstract=1852316>. DOI: 10.2139/ssrn.1852316
14. Schild, Joachim: Leadership in hard times: Germany, France, and the management of the euro-zone crisis. *German Politics & Society*, Vol. 3. (2013) No. 1. 24–47. DOI: 10.3167/GPS.2013.310103
15. Schimmelfennig, Frank: The Euro Crisis and Differentiated Integration. In: *Democratic Politics in a European Union Under Stress*. (Eds.): Hobolt, Sara – Cramme, Olaf. Oxford University Press, Oxford, 2014.
16. Schimmelfennig, Frank: Liberal Intergovernmentalism and the Euro Area Crisis. *Journal of European Public Policy*, Vol. 22. (2015) No. 2. 177–195. DOI: 10.1080/13501763.2014.994020
17. Schimmelfennig, Frank: Theorising Crises in European Integration. In: *The European Union in Crisis*. (Eds.): Dinan, Desmond – Nugent, Niell – Paterson, William, E. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2017, 316–336. DOI: 10.1057/978-1-137-60427-9_16
18. Traunert, Florian.: Asylum policy – the EU's "crises" and the looming policy regime failure, *Journal of European Integration*, Vol. 38. (2016) No. 3. 311–325. DOI: 10.1080/07036337.2016.1140756
19. Webber, Douglas: How Likely is it that the European Union will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives. *European Journal of International Relations*, Vol. 20. (2014) No. 2. 341–365. DOI: 10.1177/1354066112461286
20. Zürn, Michael: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*. Leske + Bud, Opladen, 1992. DOI: 10.1007/978-3-663-10384-4