

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013 4 A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



• tanulmányok

Marján Attila

AZ EURÓPAI POLITIKAI GEOMETRIA ÁTALAKULÁSA ÉS EGYES TAGÁLLAMOK EURÓPA-POLITIKÁJA

A jelen tanulmány terjedelmi okokból vázaltszerűen taglalja egyes, alapvetően méretüknél fogva fontosnak tekinthető tagország EU-politikájának a legalapvetőbb vonásait. Vagyis a tanulmány keretében nem törekszik arra, hogy mind a huszonnyolc tagország vagy akár az eurózóna tagországainak az EU-hoz való viszonyát vizsgálja, csak a három, az integráció sorsa szempontjából legfontosabb ország (Németország, Franciaország, Egyesült Királyság) EU-politikáját elemezzük. Az általános politikai háttér rövid felvillantása után a kiválasztott tagországok EU-politikáit csak alapvetői irányainak ismertetése szintjén elemzi. Ezzel együtt néhány fontos rendező elv (az EU jövőjéhez, egy esetleges kétsébes Európa-hoz, a bővítéshez, a közös költségvetéshez és a válságkezeléshez való viszony) szerepeltetésével igyekszik strukturálni a tagországok EU-politikáinak ismertetését, és tartalmaz egy olyan összefoglalást, amely a vizsgált tagországoknak a fenti alapvető szempontokhoz (az EU jövőjéhez, egy esetleges kétsébes Európa-hoz, a bővítéshez, a közös költségvetéshez, az agrár- és regionális politikához, illetve a válságkezeléshez) való viszonyát ismerteti.

•••••

1. ÚJ EURÓPAI POLITIKAI GEOMETRIA: SZÉTHÚZÓ GEOPOLITIKAI VEKTOROK

Az euróválság felszínre hozott, illetve tovább erősített számos, az Európai Unió működését illető problémát. A közösség kilendült a „steady state” állapotból, és az elhúzódó pénzügyi, gazdasági, politikai, bizalmi és végül szociális válság idején felerősödtek az eurózóna, illetve akár az EU felbomlását előre jelző hangok is. Az európai politikai geometria gyors és jelentős átalakuláson esett, esik át. Ennek az átrendeződésnek a legfontosabb aspektusai az alábbiak:

- Németország domináns szerepének kialakulása (a vonakodó hegemon státus létrejötte);
- Franciaország gazdasági, politikai és integrációs szervezőerejének meggyengülése;
- a történelmi jelentőségű német–francia tandem meggyengülése, kiürülése;
- az Egyesült Királyság fokozatos kihátrálása az európai politikai erőteréből;

- az ún. uniós módszer előtérbe kerülése a közösségi módszerrel szemben (a kormányköziség előtérbe kerülése);
- Lengyelország előretörése az európai politikai térben, amelynek részben a francia–német tandem meggyengülése, részben az Egyesült Királyság visszahúzódása, részben pedig egy rendkívül erős tudatos német közeledés az oka.

A valutaövezet hosszú távú stabilizálásához a gazdasági racionalitás kényszerítő ereje miatt magas szintű gazdasági/fiskális uniót kell kialakítani, ami további gazdasági egységesülést igényel. Erre középtávon nem minden tag lesz képes vagy hajlandó. Ezért a többretegű EU koncepciója politikai valósággá válik majd, illetve az ilyen jellegű jegyek felerősödése várható. A válságból ráadásul csak gazdasági növekedéssel lehet kilábalni, de a szükséges megszorítások egyik velejárója, hogy azok eleinte gyakran a növekedés ellen hatnak, Európa tehát nehéz éveknek néz elébe, ami megkönnyítheti, de meg is nehezítheti a fiskális unió felé való elmozdulást.

A kétsébes Európa gyakorlatilag már létre is jött, az Egyesült Királyság egyre hátrébb húzódik, de az integráció fejlődésének dinamikája rendkívül bizonytalan. Részben azért, mert az eurózóna jelenlegi tizenhét, illetve 2014-től tizennyolc tagjának és az önként vállalkozóknak a szövetsége nem stabil formáció: sokukról ki fog derülni, hogy túl magas számukra az a mérce, amelyet az euró fennmaradásához szükséges harmonizáció követel. Másrészt azért, mert kormányközi – és nem szupranacionális – alapon indul tovább az integráció, és tisztázni kell az uniós szervek, kiváltképp az Európai Bizottság szerepét.¹

Középtávon Európa-szerte fel kell készülni arra, hogy a következő évtized gazdasági növekedése lassú lesz. Az eurózónában mutatkozó gazdaságpolitikai, társadalmi és politikai aszinkron jelenségek, ha komoly integrációs irányváltás nem történik, erősödni fognak. Hosszú távon az európai jóléti állam a jelen formájában (vö.: öregedés, népesség fogyása, költségvetési túlterjeszkedés, az Ázsiával szembeni versenyhátrány növekedése) nem fenntartható. Már csak ezért is ésszerű az európai erőforrások összevonása, az egységesebb európai politikai és geopolitikai fellépés. De az egységesülést nem az ésszerűség, hanem a gazdasági kényszer fogja előidézni.

2. EU-KILÁTÁSOK ÉS A TAGÁLLAMI VISZONYULÁSOK A SZOROSABB INTEGRÁCIÓHOZ

Egy szorosabb fiskális, gazdaságpolitikai (európai pénzügyminiszter, eurókötvény, közös pénzügyi felügyelet, erősen koordinált gazdaságpolitika) és bizonyos tekintetben politikai unió elkerülhetetlennek látszik. Ehhez új szerződés, az EKB statútumának módosítása és mindenekelőtt politikai akarat kell. A szorosabb integráció mindenképpen egy többsebes, illetve többretegű unióban képzelhető csak el. Egy gyökeresen új európai erőter alakul ki a szemünk előtt. Ebben az új erőterben átalakul az európai nagyhatalmak szerepe, és átrendeződnek a relatív súlyok is. Az átrendeződés legnagyobb nyertese Németország lesz: regionális primátusa egyértelművé válik. A német politikai elit szinte teljes spektruma támogatja

¹ CINI, Michelle-PÉREZ, Nieves-BORRAGÁN, Solórzano: *European Union Politics*. Oxford University Books, 2012.

a szorosabb integrációt, amely segít majd a német hegemonia miatti félelmek enyhítésében, de a német–francia tandemet már senki sem fogja egyenlő partnerek duettjének tekinteni. A történelem (és a kényszer) alakította úgy, hogy a föderalizmus mozgatórugója a gazdaság és a közös pénz lett, nem pedig – mondjuk – a politikai intézményfejlesztés vagy az európai kulturális identitás építése, ami a franciáknak kedvezett volna.

A franciák alapvetően azért akarták az eurót, hogy az kordában tartsa a német túlerőt, de éppen fordítva történt. A francia Európa-politika alapelvei – a francia hatalom és cselekvőképesség megsokszorozása európai és globális szinten – már nem tartozik a politikai realitás kategóriájába. A francia elitnek el kell döntenie, hogy mit kezd egy új EU-val, ahol Németország ismét domináns, és esetleg egyre inkább előtérbe kerülhet a szupranacionalitás elve. A franciák nélkül nincs „mag-Európa”, de ők is tudják, hogy azt „*Kerneuropának*” fogják hívni. A kérdés valójában az, hogy a megrendülő gazdasági helyzetük miatt képesek lesznek-e részt venni a tandemben egy olyan helyzetben, amikor alapvető gazdasági és politikai reformokat, intézményi átalakításokat kell végrehajtani az Európai Unió rendszerében. Amennyiben a saját gazdasági gondjai kötik le a francia politikát, és nem marad energiájuk az európai dizájn újralkotására, Németország egyedül maradna ebben a munkában, amit pedig nem szeretne, alapvetően történelmi okokból. A németek nem fogják tudni, sem akarni egyedül megreformálni az integráció intézményrendszerét. Ha Franciaország belesüllyed a válságba, nem várható nagyszabású európai szintű megújulás, így föderalizmus sem.

Elvileg még annak is fennáll a lehetősége, hogy az EU – belátva a monetáris unió megfelelő működtetésére való alkalmatlanságát – tudatosan és mind a piaci, mind a politikai kocká-

zatokat figyelembe véve kivezeti az eurót a piacról, olyan tervezetten, mint ahogy bevezette tíz éve. De ez csak elvi lehetőség, a gyakorlatban szinte elképzelhetetlen, valószínűbb a kontrollálatlan eurómegszűnés (amennyiben arra sor kerülne).

Rendkívül nehéz előre látni a folyamatokat és legfőképpen a tagországok konkrét álláspontját, ha – és amikor – a kvantumlépésre sor kerülne, de az tény, hogy alig egy éve még elképzelhetetlennek tűnt, hogy a tagállamok rögtön a hatálybalépése után módosítani fogják a lisszaboni szerződést, de, mint láttuk, éppen ez történt. Az apró lépések azonban hosszú távon már valószínűleg nem lesznek elegendőek ahhoz, hogy az egyre bizonytalanabb nemzetközi térben mozgó és egyre heterogénebb unió kihívásait megfelelően kezeljék.

3. A TAGORSZÁGI EU-POLITIKÁK SEMATIKUS ÖSSZEFOGLALÁSA EGYES KIEMELT KÉRDÉSEK TEKINTETÉBEN

Mielőtt az egyes kiválasztott tagországokat egyenként számba vennénk, az alábbi táblázat hat kiemelt politikai és gazdasági kérdés tekintetében ad áttekintő képet a vizsgált tagországok EU-hoz való viszonyáról. Megjegyzendő, hogy az alábbi rövid értékelő kijelentések kimondottan érzékenyek az adott országok politikai változásaira, sőt egyes esetekben még a kormánykoalíciók különböző tagjainak vonatkozásaiban is eltérések mutatkoznak. Ezzel együtt a táblázat nagy vonalakban, orientáló jelleggel képes visszaadni a tagországok alapvető politikai irányvonalát az egyes vizsgált kérdésekre vonatkozóan.

	EU jövője	Kétsebességes EU	Válságkezelés	Bővítés	Költségvetés	Agrár- és regionális politika
Németország	Németország saját jövőjét csak egy jól működő Európában tudja elképzelni. Egységes a politikai elit. A brüsszeli hatalom visszaszorulása és erősebb kormányközi kooperáció lehet a jövő útja.	Kísérlet az UK elszakadásának lassítására. Az euró megmentése fontosabb, mint az integráció teljes homogenitásának megőrzése.	Politikai elégedetlenség a déli országokkal, de az euró megmentése továbbra is központi cél, és alapvető fontosságú, eurókötvények elutasítása, középtávon EU-szerte azonban hajlandóság szorosabb gazdaságpolitikai koordinációra, ha cserébe jobb költségvetési fegyelem garantált.	Bővítési fáradtság a társadalomban. A Nyugat-Balkán felvétele középtávon, de erős feltételekkel. Törökország csatlakozása kétséges.	Az EU jelenlegi állapotában elegendő a kb. egyszázalékos plafon, de ez nem a legfontosabb politikai szempont. Egy esetleges euróvezetési költségvetés megvizsgálható.	A legfontosabb szempont a jobb költés (better spending), nem a kiadások volumene.
Franciaország	Franciaország számára kritikus az európai momentum fenntartása, de egyre nehezebben működik a németekkel való együttműködés.	A többsebesség már ma is realitás.	Eurókötvények bevezetése, lazább költségvetési és monetáris politika, növekedésorientált megközelítés. Hajlandóság a szorosabb gazdasági integrációra.	Nyugat-Balkán lassú és erős feltételekkel való közelítése. Törökország csatlakozása problematikus.	Németországhoz hasonló álláspont. Támogatás egy kétsebességes költségvetésnek.	A KAP összegét a lehetőségek szerint megmenteni, a KAP-ot a lehetőségekhez képest nacionalizálni.
Egyesült Királyság	Gyorsuló elfordulás az EU-tól. Cél: a közös piac versenyképességének megtartása.	A kivonulás beismerése. Szövetségesek keresése a második körben.	Kivonulás az eurómentés ügyeiből, de belátják, hogy a szorosabb euróvezetési integráció elkerülhetetlen.	A bővítés (beleértve Törökországot is) kedvező hatású és kívánatos.	A közös költségvetés befagyasztása, kiadások minimalizálása.	A regionális politikai kiadások és főleg a KP radikális csökkentése.

4. NÉMETORSZÁG SZEREPE A JÖVŐ EURÓPÁJÁBAN

Németország megkerülhetetlen, nélküle nincs euró, és nincs válságkezelés. A válságnak nincs megoldása Németország nélkül és Németországgal szemben. Németország már-már hegemon szerepet játszik Európában, ez viszont nemcsak a külföldön kényelmetlen, de maga a német politikai elit sem érzi jól magát ebben a szerepben. Németország megnövekedett politikai súlyánál fogva, Franciaország meggyengülésével és az Egyesült Királyság látványos kihátrálásával újra kell hogy értelmezze európai szerepét. Ettől az egyelőre bizonytalan körvonalú szerepfelfogástól függ majd nemcsak az euró, de vélhetően az Európai Unió jövője is.

Akadnak, akik az euróválságot Európa és Németország elmúlt három évszázadának olyan drámai eseményeihez hasonlítják, mint a harmincéves háború (1618–1648) és a 20. század két világháborúja (1914–1918, illetve 1939–1945). Ezek a háborúk jelentős mértékben Németország és Európa viszonyával függtek össze – ahogyan az euróválság is jelentős mértékben erről szól.²

A második világháború után világossá vált, hogy Németországot össze kell kapcsolni Európával, és hagyni, hogy gazdasága megerősödjön. E stratégia következtében a gazdasági jólét magas szintet ért el, ugyanakkor a Szövetségi Köztársaság ellenőrizhető maradt. Az ország az európai és a globális gazdaságba való beágyazódása révén az integrációs folyamat centrumába került, de képessé vált arra, hogy gazdasági és pénzügyi dominanciáját az intézmények közvetítésében „puhítsa fel”, és ezáltal hatalmát és befolyását elfogadhatóvá tegye.

A sikeres európai besimulás időszaka után Németország 2013-ban képtelen politikai törpeként viselkedni tovább a válság és a részben emiatt föderalizálódó Európa új politikai geometriájának realitásai között. Az euróválság ismét felvetette a „német Európa” megvalósulásának lehetőségét. A több és még több Európa önkorlátozó politikájának nem csak a karlsruhei alkotmánybíróság álláspontja szab határt – amely szerint a jelenlegi alkotmányos keretek között már nem lehet több szuverenitást Brüsszelre testálni –, hanem az európai gazdasági és politikai realitások is.

A történelmi tapasztalat szerint Németország túl kicsi ahhoz, hogy Európa hegemon hatalma legyen, de túl nagy ahhoz, hogy erre ne érezzen készletét. Ahogy Kiss J. írja: Németországnak és a kontinensnek időről időre azzal a problémával kellett szembenéznie, hogy az európai hegemonia tartós gyakorlásához a német erőforrások korlátozottan bizonyultak, míg nagyságrendjük az egyensúly-politika zavartalan működésének akadályává vált.³

Rendszeresen kritizálják Németországot Európa-szerte azért, mert szigorú takarékoságra és antiinflációs politikára épülő gazdasági mentalitását erőlteti rá a válságtól sújtott déli tagállamokra. Ennek következtében az eladósodott tagállamokban egy lefelé tartó spirál indul el, amely akadályozza a versenyképesség javulását és a növekedés beindulását, az államadósság mértéke pedig nem csökken. A német politikában erősen jelen van a fiskális politika

2 KISS J. László: A német Európa-politika történelmi gyökerei és a mai dilemmák. In KISS J. László (szerk.): *A huszonötök Európái*. 1. o. Osiris Kiadó, 2005.

3 KISS J. László: A német Európa-politika történelmi gyökerei és a mai dilemmák. In KISS J. László (szerk.): *A huszonötök Európái*. 1. o. Osiris Kiadó, 2005.

európai szintre történő átruházásának, a költségvetési fegyelem és takarékoság EU-szintű kiterjesztésének igénye. A félhegemon státusból következő transzferuniós kötelezettségek esetleges felvállalásáról a német politika egyelőre távolságot tart.⁴

A modern Németország sikere jelentős részben a vezető szerep tudatos elutasításának politikáján alapult, de az euróválságban az eurózóna tagállamai Németországtól az irányítást és a szolidaritást kérik számon. De mást várnak a déli, és mást az északi tagországok. Kérdés tehát, hogy mi lenne az egyszerre sürgetett és eleve elutasított vezető szerep tartalma. Milyen lenne az ideális német politikai hozzáállás a déli eurózóna-tagországok számára? A déli tagországok a német kereskedelmi többlet déli perifériára való visszaáramoltatását vagy legalábbis a többlet csökkentését, a szigorú antiinflációs politika lazítását, az adósságok egy részének elengedését tartanák a legkívánatosabb végkifejletnek. Ennek azonban az elmúlt tíz évben komoly megszorításokat és reformokat átélt német adófizetők lennének a megfinanszírozói. Németország, tekintetbe véve a jövőjét meghatározó trendeket (öregedés, népességfogyás), nincs olyan helyzetben, hogy ezt megtegye. És nem is világos, miért állna mindez érdekében, azon túl, hogy átmenetileg segítene megoldani a közös pénz válságát. A fenti hozzáállást ráadásul kifejezetten elleneznék a Németország természetes szövetségeseinek tekinthető északi eurózóna-tagországok.⁵

A német Európa-politikában a lényeges kérdéseket tekintve majdnem mindegy, hogy a konzervatívok vagy esetleg egy szociáldemokrata–zöld-koalíció kerül hatalomra, mert a német politikai elit teljesen egységes proeurópai álláspontot képvisel a lassan, de érezhetően növekvő társadalmi euroskepticizmus ellenére is. Merkel – aki 2005 óta tölti a posztot – töretlen népszerűséget élvez, de a helyzete igen kényes: hol azért éri bírálat, mert a válságkezelésben nem tanúsít meggyőző vezetőképeséget, hol azért, mert a szabályok felpuhítása ellen lép fel. Ráadásul a német alkotmányos korlátokat is figyelembe kell vennie. Az Egyesült Királyság és az USA azt várja tőle, hogy támogassa az Európai Központi Bank tevékenységének kiterjesztését. A német jogalkotók viszont elutasítják, hogy az EKB a valutaövezet adósságproblémáit az államkötvények közvetlen felvásárlásával oldja meg, s így gyengítse a takarékoságra irányuló politika ösztönzését. Merkel számára nyilvánvaló, hogy a fiskális unió ténye nem nyugtatja meg a piacokat. Az európai szerződések megváltoztatására, illetve még több szuverenitási jog átruházására is szükség van. Úgy véli, az euró vége az unió végét is jelentené, és ezt a vélekedést osztja a német politikai osztály jó része.

A német kancellár számára a hazai intézményrendszer összetettsége is komoly kihívást jelent a politikai szándékok és döntések kivitelezése szempontjából. Németországban – ahol történelmi okok miatt jelentős számú intézményi ellensúlya van a szövetségi kormánynak (pl. tartományi parlamentek) – az alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) is egyre jelentősebb szereplőjévé válik az Európa-politikának. A karlsruhei testület az elmúlt években számtalan olyan határozatot hozott, amelyek alapvetően voltak hatással a német Európa-politikára és ez-

4 KISS J. László: A német Európa-politika történelmi gyökerei és a mai dilemmák. In KISS J. László (szerk.): *A huszonötök Európái*. 102–182. o. Osiris Kiadó, 2005.

5 MARJÁN Attila: Az európai föderalizmus kérdésének néhány gazdasági és politikai aspektusa. *Külgügyi Szemle*, 2013, II.

zel együtt az európai integráció fejlődésére is. A lisszaboni szerződés németországi ratifikációja az alkotmánybírói vizsgálat miatt közel két esztendőig vett igénybe. Noha az Európai Tanács által 2007 decemberében jóváhagyott szerződést a német törvényhozás mindkét háza jóváhagyta 2008 áprilisában–májusában, az ellen számtalan beadvány érkezett a karlsruhei testülethez, amely 2009 júniusában hozott ítéletet az ügyben. Az ítélet kimondta ugyan a lisszaboni szerződés és a német alaptörvény (*Grundgesetz*) összeegyeztethetőségét, ám a ratifikáció lezárásához újabb törvények meghozatalára kötelezte a német törvényhozást.⁶

5. A NÉMET–FRANCIA TANDEM

Az európai integráció fejlődésében kiemelkedő szerepet játszott a francia–német tandem. A vesztes világháború után Németország újbóli beágyazódása Európába az európai integrációban való aktív részvételen keresztül történt meg. A német újraegyesítésig hosszú évtizedeken keresztül sajátos francia–német „munkamegosztás” jellemezte az integrációt: a franciák valódi súlyuknál nagyobb politikai szerepre tettek szert, míg a németek anyagilag vállaltak kiemelkedő részt az integrációs ügyekből. Az újraegyesítést követően, főként az Európai Monetáris Unió megteremtésekor Németország hatékonyan tudta érvényesíteni az általa képviselt pénzügyi erőt.⁷ Ez elsősorban abban nyilvánult meg, hogy a pénzügyi unió szabályai és intézményi keretei a szigorú német fiskális felfogáson alapultak, a politikai kezdeményezések azonban a válságig alapvetően francia ihletésűek maradtak. A Merkel és Sarkozy alkotta páros Merkozy néven híresült el az euróválság kezdeti éveiben. Hollande ezzel szemben erősen megszorítás- és így közvetve németellenes programmal került hatalomra, ami nem jelenti azt, hogy idővel ne találna vissza a német partnerhez, már csak azért is, mert hosszú távon ezt kívánja meg a francia érdek.

Az európai integráció politikai motorjának számító német–francia tandem másik tagja, az eurózóna második legnagyobb gazdasága, Franciaország súlyos gazdasági kihívásokkal szembesül. Gazdasági helyzete megrendült, mert versenyképessége a kilencvenes évektől erodálódik, a szükséges gazdasági reformokat halogatják, és Hollande, a 2012-ben megválasztott elnök gyakorlatilag kitérte a megszorítás és a reformot a szótárából. Hamar kiderült, hogy mindez csak választási fogás volt: a reformok, jóllehet, fájdalmasak, de elkerülhetetlenek. Ezzel együtt kézzelfogható Németország és Franciaország távolodása, mind gazdaságpolitikai, mind társadalomfilozófiai téren. Németország sikeres, Franciaország gazdasága küszködik, a társadalom frusztrált, de mind a kettőnek szüksége van a másikra, az Egyesült Királyságnak az európai projektből való kihúzódása után végképp nem lehet az Európai Uniót mozgásban tartani a német–francia tandem nélkül. Franciaország számára még mutatkozhat egy utolsó esély politikai szerepének az eljátszására Németország oldalán, Németország pedig önmagában nem tudná és nem is akarná – a partnerek sem fogadnák el – lerakni az új európai politikai unió alapjait.

6 FEKETE Dávid: *A Merkel-féle eurómentés aktuális kihívásai*. MKI-tanulmány, 2013.

7 KISS J. László: *A német Európa-politika történelmi gyökerei és a mai dilemmák*. In KISS J. László (szerk.): *A huszonötök Európái*. 102–182. o. Osiris Kiadó, 2005. 130. o.

A kiút egy erőteljes előremenekülés lehet a 2013. őszi választások után egy nagy német–francia közös az európai politikai unióra vonatkozó javaslat formájában. Franciaország a teljes bénulás és marginalizálódás elől, Németország pedig a tétlenség vádjai elől menekülhet bele egy közös európai politikai vízióba, amelynek keretét a francia elnök már 2013 májusában felvázolta.⁸

6. FRANCIAORSZÁG EURÓPA-POLITIKÁJÁNAK ELEMELI

Franciaország kiindulópontja az EU jövőjével kapcsolatban az, hogy a válság leküzdése sürgető cselekvést igényel, szerződésmódosításra csak a közös célok pontos meghatározása és a megfelelő idő kivárása esetén kerülhet sor. Az integráció mélyítésének a szolidaritás erősítésével párhuzamosan kell történnie. Hosszú távon az euróövezet stabilitásának megteremtése érdekében nélkülözhetetlen a szolidaritás erősítése, amely egyet jelent a kockázatok közösségiesítésével, a pénzügyi sokkhatások kivédését szolgáló közös mechanizmusok valamilyen formájának bevezetésével, a távolabbi jövőben pedig egy valódi, eurózónára kiterjedő közös költségvetés elfogadásával.

A politikai unió kérdésköre kapcsán szerintük előbb a jelenlegi jogi keretek által elérhető lehetőségeket kell kihasználni, vagyis egyelőre óvakodnak a nagyszabású szerződésmódosításoktól. Az EU hosszú távú jövőjéről szóló gondolkodásba a francia kormány szerint be kell vonni a civil társadalom minél szélesebb rétegeit, mobilizálni kell őket. A politikai unióval szemben inkább a szolidáris integrációra helyezik a hangsúlyt. A politikai szintű integráció semmiképp sem képzelhető el a 2014-es európai parlamenti választások előtt, azt meg kell hogy előzze a költségvetési, bank- és szociális unió létrehozása. Az „à la carte” Európával szemben Franciaország a differenciált, sokszínű Európai Unió híve, amelyben a szoros együttműködni kívánók az EU egységének sérelme nélkül mélyíthetik el integrációjukat. Az euróövezet együttműködését mélyíteni kell, az Eurogroup erősítésére, elnöke jogköreinek erős és hathatós biztosítására van szükség. Az euróövezet vezetőinek havi rendszerességgel sorra kerülő csúcstalálkozót javasolnak. A huszonnyolc Európa a szolidaritás, az egységes piac, a gazdasági, szociális, kulturális konvergencia területe kell hogy legyen, egyúttal hagynia kell továbblépni azokat, akik mélyíteni akarják együttműködésüket. A francia kormány közös gondolkodás elindítását is kezdeményezi egy, az euróövezet szociális ügyi minisztereit tömörítő külön fórumnak az Eurogroup mintájára történő létrehozásáról. Az Európai Parlamenten belül az euróövezet ügyeivel foglalkozó külön grémium létrehozásának ötletére vonatkozó francia álláspont lényege, hogy az EP az EU-27-ek intézménye, az euróövezet képes arra, hogy saját demokratikus döntéshozatali eljárásrendjét önállóan alakítsa.

A gazdasági reformok támogatását szolgáló szolidaritási mechanizmusok kialakításával kapcsolatban Franciaország támogatja egy euróövezeti pénzügyi kapacitás (külön költségvetés) létrehozásának gondolatát. Ezt az aszimmetrikus sokkok kivédését célzó eszközt sze-

8 MARJÁN Attila: *Az európai federalizmus kérdésének néhány gazdasági és politikai aspektusa*. *Küliügyi Szemle*, 2013, II.

rintük a szerződéses jellegű megállapodásokkal párhuzamosan kell létrehozni. Ebből lehet hosszú távon kialakítani az euróövezet közös költségvetését.

Az euróövezet stabilitásának biztosítása is megkívánja a szociális konvergencia erősítését, a szociális ambíciók európai szintre emelését. Létre kell hozni a közös európai szociális politikát. Ennek első lépéseként szerintük a közös európai minimálbér rögzítésére van szükség. A második legfontosabb cél a fiatal munkavállalók munkához jutásának elősegítése. A 25 év alatti európai fiatalok közül 14 millióan munkanélküliek, ez a helyzet óriási kihívást jelent, amelyre közösségi szintű választ kell adni. Minél előbb meg kell valósítani az Európai Bizottságnak a fiatalok foglalkoztatására vonatkozó új csomagját (garantie jeunesse), amely lehetővé teszi majd, hogy a 25 év alatti álláskeresők a tanulmányaik befejezését vagy pedig munkájuk elvesztését követő negyedik hónap végéig álláshoz vagy gyakornoki helyhez jussanak, vagy szakképzésben vehessenek részt. Emellett javasolják létrehozni az „első európai munkahely” kezdeményezést, amely a fiatalok külföldön való elhelyezkedését, tapasztalatszerzését segítené. Emellett az „Erasmus mindenkinek” programnak is hozzá kell járulnia a fiatalok munkanélküliségének csökkentéséhez.

A szociális konvergencia erősítésének kérdését szerintük a GMU jövőjéről szóló vitában is tükröztetni kell. Közös gondolkodás elindítását kezdeményezik egy, az euróövezet szociálisügyi minisztereit tömörítő külön fórumnak az Eurogroup mintájára történő létrehozásáról.

Franciaország új korszakot kíván nyitni Törökország és az EU viszonyában, illetve Törökország befagyott csatlakozási tárgyalásainak folyamatában, ezért döntöttek arról, hogy a blokkolt tárgyalási fejezetek közül a regionális politika fejezete tekintetében hozzájárulnak a tárgyalások megkezdéséhez. Ezért cserébe azt várják, hogy Törökország egyértelműen kötelezze el magát a pozitív dinamika megőrzése iránt. A folyamat rendkívül komplex, időhorizontja nehezen meghatározható, a folyamat vége, a török integráció végleges szintje ma nem látható előre. Az EU számára kulcsfontosságú régió kulcsfontosságú országáról van szó. Mindenképp meg kell őrizni Törökországnak az EU-integráció iránti elkötelezettségét, nem szabad őket „elveszíteni”.

7. EGYESÜLT KIRÁLYSÁG: KIHÁTRÁLÁS

Az Egyesült Királyság nem tagja az eurózónának, így nem is kíván részese lenni egy mélyebb monetáris vagy fiskális integrációnak. Az ezt célzó törekvéseket illetően határozott céljuk a brit, valamint a többi nem eurózónatag érdekeinek védelme, s hangsúlyozzák a tisztességes eljárás követelményét, az egységes piac egysége és integritása fontosságának megőrzését.

Hosszabb távon az Egyesült Királyság olyan többkörös, megreformált EU-t támogat, amelynek tagállamai különböző érdekek és igények mentén, változó geometriában, informális csoportokban működhetnek együtt. Az integráció különböző körei (Schengen, euró) már most is léteznek, s ezt a rugalmasságot a jövőben is érdemes megőrizni: az uniós együttműködések hálóját legyen, ne merev blokk. Fontosnak tartják a versenyképesség ösztönzését, a belső piac előnyeinek kiteljesítését. Ennek megfelelően David Cameron miniszterelnök január 23-ai Európa-beszédében javaslatot tett egy Single Market Council (Belső Piaci Tanács) létrehozására.

A konzervatív-liberális koalíciós kormány ezenkívül elképzelhetőnek tartaná, hogy hatásköröket kapjanak vissza a tagállamok azokban az esetekben, amikor az uniós hatáskör megalapozatlan vagy szükségtelen. Ennek megvizsgálását szolgálja esetükben az EU és az Egyesült Királyság közötti hatáskörök egyensúlyának 2012 júliusában kezdődött (s a tervek szerint 2014-ig tartó) felülvizsgálati folyamata.

A konzervatív-liberális koalíciós kormány európai uniós politikáját továbbra is a mérsékelt euroszeptikus megközelítés, másfelől az európai gazdasági és külpolitikai befolyás megőrzésének igénye jellemzi. A brit uniós politika alapelve a nemzeti szuverenitás megőrzése. Ennek eszköze a 2011 nyarán elfogadott EU-törvény, amely garantálja, hogy népszavazás nélkül nem adnak át további jelentős hatásköröket Brüsszelnek (referendumzár). A 2015-ös választások után – amennyiben a Konzervatív Párt nyer – népszavazást tartanak a tagságról. Ennek során a britek az újratárgyalt uniós szerződésben kialakított új hatásköri leosztás alapján megváltozott EU-tagság és az unióból való kilépés között választhatnak majd. Beszédében többször hivatkozott arra, hogy az eurózóna válsága miatt már eddig is sok intézményi változás történt, tehát nem eretnokség ilyen változásokat kérni. Az Egyesült Királyság EU-ból való kilépésének lehetősége 2012 folyamán az egyik leggyakoribb politikai vitatéma volt, s ez a trend 2013-ban is várhatóan folytatódni fog – a 2014-es EP-választások és az EU-szeptikus brit Függetlenségi Párt (UKIP) támogatottságának alakulásával.

A britek uniós kérdésekben ezzel együtt továbbra is a pragmatikus irányvonalat követik, befolyásuk megőrzését elsődlegesen a 28-ak egységének megtartásában látják. Fő prioritásai a közös piac védelme, a gazdasági növekedés ösztönzése és ezáltal az EU versenyképességének növelése. A kereskedelem-liberalizáció elmélyítése a brit külpolitika egyik állandó prioritása, a 2013-as brit G8-elnökség egyik fontos célkitűzése is többek között az EU és az USA szabadkereskedelmi megállapodásáról való megegyezés.

Az Egyesült Királyság számára továbbra is elsődleges az EU bővítése, ezt tartják szem előtt a nyugat-balkáni országok kapcsán is. Támogatják Törökország EU-csatlakozását is. A török EU-tagság stratégiai jelentőségű lenne, hozzájárulna Európa biztonságának növeléséhez, és lendületet adna az egységes piac fejlesztésének. Az unió ezen túl a legkomolyabb ösztönzője lehet az ország reformfolyamatainak. Franciaországot mindig is bátorították, hogy adja hozzájárulását egy blokkolt fejezet megnyitásához. Úgy látják, Törökország továbbra is elkötelezett az integráció mellett, ami azonban könnyen elveszhet, ha nem történik valódi előrehaladás a következő időszakban.

Összegezve kijelenthetjük, hogy az új európai erőterben valószínűleg az Egyesült Királyság lesz a legnagyobb vesztes. 2011 végén a brit politika elfogadta a többsebességes modellt, kizárva magát az első körből. Igaz, hogy a britek máris elkezdtek szervezni az euróövezeten kívüli tagokat tömörítő blokkot maguk körül, de ennek semmiféle komoly súlya nem lesz majd a jövőben. Elég ha, az EFTA kudarcára vagy arra gondolunk, hogy Lengyelország be akar kerülni az eurózónába. Európai súlyvesztésüket nem ellensúlyozza az Egyesült Államokkal fenntartott, jórészt – kivált az Obama-adminisztráció idejére – kiüresedett „speciá-

lis kapcsolat”. Sőt azzal, hogy hátat fordítottak Európának, akár még Skócia elszakadásának felgyorsulását is reszkírozhatják.⁹

Az Egyesült Királyság (a funkcionalizmus legmarkánsabb megtestesítője és a valutaunió ellenzője) 2011 végén, vélhetően súlyos kárt okozva magának, tulajdonképpen szolgáltatott az uniónak: nem ellenzi (mert nem elég erős, hogy ellenezze, és nem is áll érdekében, hiszen az euró összeomlása a saját gazdaságát is mély válságba sodorná) a többsebességes Európa kialakulását. A britek tehát félreálltak, jó ürügyet teremtve ezáltal a német–francia ketősnek arra, hogy a huszonhetes kört megkerülve elkezdjék a „mag-Európa” létrehozását.

David Cameron konzervatív brit miniszterelnök mérföldkőnek számító 2013. januári beszédében kifejtette, milyen új kapcsolatot alakítana ki az Egyesült Királyság az Európai Unióval. Cameron három fő kihívást nevezett meg. Az első, hogy az euróövezet problémái alapvető változásokat ösztönöznek, a második az unió versenyképességi válsága, a harmadik pedig, hogy az EU-tól drámaian eltávolodtak a polgárai, ami „kifejezetten akut módon” érezhető az Egyesült Királyságban. „Ha nem kezeljük ezeket a kihívásokat, fennáll a veszély, hogy Európa elbukik, és a britek a kijárat felé sodródhatnak” – jelentette ki. Cameron ezt szeretné elkerülni, és az EU-n belül tartani az országot, de ehhez az európai vezetőknek meg kell hallgatnia az aggodalmaikat. Ezzel együtt 2017-re népszavazás kiírását tűzte ki, amelynek során a britek az EU elhagyásáról vagy a bent maradásról szavazhatnak.

A brit miniszterelnök 2013. május 14-én közzétette a 2017 végéig megrendezendő EU-kilépési népszavazásról szóló törvény szövegét. A törvényben szerepel a tagság eldöntésére vonatkozó kérdés is: „Ön szerint az Egyesült Királyságnak az Európai Unió tagjának kellene maradnia?”

Egyfajta megoldást jelenthet a tagsági feltételek újratárgyalása egy népszavazás előtt. Vezető brit cégek azonban óvatosságra intették David Cameront, nehogy túl sokat akarjon elérni, kockáztatva az ország uniós tagságát. Korábban François Hollande francia elnök kizárta, hogy bármiféle jogkört visszaadjanak a briteknek, és a követelések akár a szerződés módosítás kérdését is felvetik, ami különösen az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét adó Írországnak jelenthet problémát, mivel itt erről népszavazást kellene tartani.

A brit Department for Business, Innovation and Skills (BIS), a brit kormányzat gazdasági növekedésért és innovációért felelős intézménye 2013 tavaszán jelentette meg tanulmányát a belső piac kiteljesítésének a Nagy-Britanniára és az EU egészére gyakorolt hatásáról.¹⁰ A tanulmány különösen érdekes és tanulságos most – figyelembe véve a brit politikai fejleményeket (a tagság hasznának vizsgálata, illetve egy tagságról szóló népszavazás lebegtetése).

A tanulmány célja a belső piac hasznának értékelése, illetve az olyan hipotetikus scenáriók hatásainak közgazdasági modelleken alapuló értékelése, amelyekben az Egyesült Királyság kihátrál a további közeledésből, liberalizációból, közös piaci harmonizációból, vagy esetleg lelépíti már meglévő beágyazottsági szintjét. A dokumentum egyértelműen pozitívan érté-

9 BACHE, Ian–JORDAN, Andrew: *The Europeanization of British Politics*. Palgrave Macmillan, 2008.

10 BIS Economic Paper 11.: *The economic consequences for the UK and the EU of completing the Single Market*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/83815/economic_consequences_for_the_UK_and_the_EU_of_completing_the_Single_Market.pdf.

keli a gazdasági liberalizáció és a belső piac létrejöttét és továbbfejlesztését, és megállapítja, hogy a szigetország számára káros lenne, ha ebből kimaradna. A kutatási publikációt a BIS jegyzi, de az abban kifejtett nézetek nem feltétlenül tükrözik a brit kormány hivatalos álláspontját. Egyértelmű azonban a brit vállalkozások elkötelezettsége az Európai Unió és a belső piac mellett. A brit kormány nehéz helyzetben van, és a kilépéssel, illetve annak lebegtetésével európai politikai súlyát veszélyezteti, és erre nemcsak a saját gazdasági szereplői, de az Európai Bizottság is felhívja a figyelmét.