

Sigér Fruzsina*

Európa sok oldalról: egység a sokféleségben

(*Hans-Jürgen Wagener, Thomas Eger, Heiko Fritz: Europäische Integration. Recht und Ökonomie, Geschichte und Politik. Franz Vahlen Verlag, München, 2006, 641 oldal*)

Az Európai Unió bonyolult szerkezetű, egyszerre gazdasági, jogi, politikai és értékközösség. A nacionalizmus és a kozmopolitizmus, az integráció és a dezintegráció, a centralizáció és a decentralizáció, a harmonizáció és a verseny közötti ingadozás jellemzi fejlődési folyamatát. Amikor a Franz Vahlen kiadó a gazdaság- és társadalomtudományi kézikönyvsorozatában megjelent, Hans-Jürgen Wagener, Thomas Eger és Heiko Fritz által írt vaskos munkát tan-, kézi- és olvasókönyvként harangozza be, egyáltalán nem túloz: a szerzők a sokoldalú Európát sokoldalú könyvben mutatják be. A mű sikeresen oldja meg azt a nem egyszerű feladatot, hogy a téma komplexitásának megfelelően mutassa be és értesse meg az európai integrációt úgy, hogy a gazdaságot a jogi, társadalmi, politikai és történelmi összefüggések kontextusába helyezi. A megközelítés alapja a közgazdasági elmélet, különösen is a szabályozási és intézményi elmélet és a law and economics-iskola. A célközönsége elsősorban a közgazdaságot, jogot és politikatudományt hallgató egyetemisták köre.

A szerzők közül *Hans-Jürgen Wagener* a Frankfurt an der Oder-ben működő Viadrina Európa Egyetem Közgazdaságtan, Gazdaság- és Szabályozáspolitikai tanszékének vezetője és a Frankfurti Átalakulás-tanulmányok Intézete (FIT) elnökségének, valamint az Európai Összehasonlító Gazdasági Társaság kuratóriumának tagja. Közgazdaságtant oktat, azon belül elsősorban gazdaságpolitikát. *Thomas Eger* a Hamburgi Egyetem tanára, igazgatóhelyettes a Jog és Gazdaságtan Intézetben. Jogot és gazdaságtant oktat, kutatási területe a jog gazdasági elemzése, intézményi közgazdaságtan és gazdasági rendszerek összehasonlítása. *Heiko Fritz* jelenleg DAAD közgazdaságtan szaklektor a Birminghami Egyetem Germanisztikai Intézetében. Előtte a Frankfurti Átalakulás-tanulmányok Intézetnek és a Viadrina Európa Egyetem Közgazdaságtan, Gazdaság- és Szabályozáspolitikai tanszékének munkatársa volt.

A fejezeteknél nincsenek az egyes szerzők külön feltüntetve, és szerkesztőt sem találunk. Nem tanulmánykötettel állunk tehát szemben, hanem valódi, egységes monográfiával. Minden fejezet egy-két oldalas trialógussal kezdődik, melyben a szerzők beszélgetnek egymással, s előz-

* Sigér Fruzsina a Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Karának PhD-hallgatója. E-mail: fruzsina.siger@econ.unideb.hu

szó gyanánt felvázolják nagyvonalakban, mire számíthat az olvasó, milyen kérdések tárgyalását tartják a szerzők maguk fontosnak az adott fejezetben, mik a főbb meglátásaik.

Az első rész, melynek címe *Miről is szól a könyv?*, mintegy ötven oldalon keresztül vezeti fel az európai integráció tanulmányozását. Európa modell, szellemi konstrukció, és mint ilyen, évszázadok óta az európaiak és szomszédjaik fejében él – írják a szerzők (3.o.). A történeti, kulturális aspektusokat, az európaiság, az európai identitás kérdését járják elsőként körül, de itt kapott helyet az EU tanulmányozáshoz kétségkívül szükséges integrációelméleti bevezető, a gazdasági, majd a politikai integrációk formáinak, elméleteinek taglalása is. A politikai integrációk elméletei nem olyan jól strukturálhatók, mint a gazdasági integrációelméletek. A szabadkereskedelem tétele olyan viszonyítási pont a gazdasági elméletek között, amilyen a politikatudományban nem létezik – vallják.

A második részben az *Európai Unió evolúcióját* kísérhetjük végig. Szakaszokról lehet beszélni, ám ez úgy hangzik – vélik a szerzők –, mintha a Tour de France etapjairól lenne szó. A történelem azonban folyamatos, még ha egyszer gyorsan, máskor lassabban halad is. A start és a cél pedig nem határozható meg, ám mégis felfedezhetünk bizonyos fordulópontokat, amelyek strukturálttá, átláthatóvá teszik a folyamatot. Például a valutaunió ötlete már az 1970-es években létezett, de csak a német újraegyesítés teremtette meg az áttörés lehetőségét. Úgy tűnik, a célok már egészen korán megfogalmazódnak, csak az bizonytalan, hogy melyik szakaszban. Olyan ez, mint a Tour de France útvonalterkép nélkül. A célt pedig nem osztja szükségképpen minden résztvevő (vö. Nagy-Britannia és az euró). A XXI. század elején az EU „egyedüli játék a városban” (the only game in town) De kik is vesznek részt pontosan a játékban? A bővítési körök világossá tették, hogy szigorú belépési kritériumokkal kell számolni: aki lyukat üt a gyepen, az nem lehet a klub tagja. Ilyen lyukak a demokrácia és jogállamiság hiányosságai, az emberi jogok sérelme, a kisebbségi jogok elégtelen védelme. Ez talán meglepő egy olyan klubban, amelyet gazdasági közösségként hoztak létre. Az ember azt gondolná, hogy a gazdasági feltételek a döntőek. Persze ilyenek is vannak, hisz az egységes piacnak csak az lehet a tagja, aki piacgazdasági játékszabályokat alkalmaz. Azonban a politikai feltételek, amelyek egyáltalán nem másodlagosak, világossá teszik, hogy nem csupán gazdasági közösségről van szó.

A harmadik rész *Az integráció alapelvei* címet kapta. Az alapelveken egyrészt a közösség gazdasági működési keretét, másrészt a döntéshozatali rendszerét értik a szerzők. Lehetséges-e egységes gazdasági rendet létrehozni több mint két tucat, különböző tradícióikkal és eltérő gazdasági stílussal rendelkező állam esetén? Csakis kompromisszumok árán. A föderaliztikus és a kormányközi berendezkedés, az ordo- vagy neoliberalizmus és az etatizmus rendszeresen megütközik egymással. Az EU maga sem egyik pillanatról a másikra alakult ki, így világos, hogy gazdasági rendje is állandó változásnak van kitéve. Az intézmények márpedig számítanak – ez az unió esetében is igaz. Az Európai Közösség épülete nem igazán az esztétikáról szól, sokkal inkább a statikáról. Pontosabban a tagállamok szuverenitásigénye és a szupranacionális szabályozás célszerűségi megfontolásai közötti meglehetősen labilis egyensúlyról. Az egyensúly azonban korántsem statikus, az épületet egyre rövidebb időközönként felállványozzák, és nemcsak átfestik, de a szerveinek szerepe és az erőviszonyok is újradefiniálódnak, még ha kis lépésekben is.

Az integráció magja című negyedik fejezetben a közös piac kerül terítékre. A közös piac intézmény. Központi kérdése: ki léphet a piacra, és mit csinálhat ott? Ezt pedig jogilag szabályozzák. A közös piac gazdaságtanának tanulmányozása a protekcionizmus és a piaci kudarc kérdése körül forog. Az elsőt meg kell szüntetni, a másodikra intézményeknek kell reagálnia, hogy senkit ne érjen diszkrimináció. A belső piac létrejöttét és fennmaradását nem törvények rendelték

el, sokkal inkább egyedi esetekben megállapított alapelvek célirányos alkalmazása nyomán alakult ki a jog és a gazdaság együttműködésében. Míg az áruk szabad áramlásának előnyei talán a laikusok számára is érthetőek, a termelési tényezők (tőke és munka) mobilitásában inkább vezérforrást látnak. A keretfeltételek változása kétségkívül befolyásolja az árakat és az allokációt. A tőke oda áramlik, ahol a legnagyobb hozam, a munkaerő pedig oda, ahol a legmagasabb bér várható. A munkanélküliségért azonban nem az alapszabadságok felelősek, hanem a piac gyors alkalmazkodásra való képtelensége.

A versenypolitika tárgyalása kapcsán a szerzők azzal kezdik, hogy nincs még egy olyan ország (ti. Németország), ahol egy tankönyvben ilyen hosszú (42 oldalas) fejezetet kapna a versenypolitika. És olyan sincs még egy, ahol a versenypolitikának akkora irodalma lenne. Mindez az ordoliberalizmus számlájára írható. A németek számára a szabályozás elmélete abban áll, hogy egy piacgazdaságban – így a közös piacon is – fair, torzítatlan versenyt kell biztosítani. Azt azonban nem jelenthetjük ki, hogy a közös piac szabályozását az ordoliberalizmus határozta volna meg. Vitathatatlan ugyanakkor, hogy a német oldal nemcsak a kezdeteknél, hanem azóta is szigorú versenyszabályozást sürget. Az ordoliberalis alapelv szerint a verseny szabályozáspolitikai feladat, amely egy szupranacionális piac esetén egy megfelelő kompetenciákkal rendelkező szupranacionális intézményt feltételez. A verseny határokon átnyúló volta nem képezheti semmiféle diszkrimináció alapját.

A magántulajdon rendszere és a törvényekben garantált versenyszabályozás jelentik azokat az intézményeket, amelyek a működőképes piacgazdasághoz szükségesek. Ami ezen túlmegy, az ortodox liberális nézet szerint semmi jóra nem vezet. Azonban minden állam, még a legliberálisabb is, foganatosít gazdaságpolitikai intézkedéseket. Az EU nagyon visszafogott a gazdaságpolitikai beavatkozások terén. Az elkerülhetetlen ellentétek minimalizálása és a konszenzus elérése érdekében muszáj annak lennie, a közösség gazdaságpolitikai aktivitása ennek ellenére az évek során fokozatosan nőtt, spektruma szélesedett. A piacelvű gazdaságpolitika csak a fair verseny célját szolgálja, noha ez nem mindig valósul meg az EU esetében. A legújabb bevezetett szennyezési jogok kereskedelme azonban szép példa arra, hogy némely állítólagos piaci kudarc piacgazdasági eszközökkel is orvosolható. A közös piacot érintő politikák közül a közös kereskedelempolitika, az iparpolitika, a közlekedéspolitika és a környezetvédelmi politika kapott egy-egy alfejezetet.

Az ötödik rész az EU-ról mint újraelosztási mechanizmusról értekezik. Elsőként az uniós költségvetést veszi górcső alá. A szerzők szerint a „Normalbürger” fejében nagyon torz kép él a közös költségvetés méretét illetően, s ráadásul a pénz nagy részét meggondolatlan pazarlás áldozatának tekintik. A régi tagállamokban még tájékozatlanabbak ez ügyben az emberek, mint az újakban. A német politika kedvenc témája persze az ország nettó befizető pozíciója, ami könnyen érzelmi síkra terelhető, ha azt a benyomást keltik, hogy a pénzt egyszerűen elpazarolják. Valóban elpazarolják? Nos, a közfeladatok esetében ez előfordul, ha nem így lenne, nem volna szükség számvevőszékre.

Az uniós szintű újraelosztással kapcsolatban két közösségi politikát tárgyalnak a szerzők: az agrárpolitikát és az európai szociális dimenziót. A közös agrárpolitika érdekes-csípős jelzőt kap a fejezet címében: eine Altlast.¹ Vajon mit szeretne az állam a mezőgazdasági politikával biztosítani: a termelők jövedelmét vagy a fogyasztók mindennapi kenyerét? Történelmi néző-

¹ Az Altlast szót csak körülírni tudjuk magyarul: korábbi időkből visszamaradt káros anyag, vagy azzal szennyezett terület.

pontból a második a releváns, hiszen az éhínség nem kedvezett egyetlen uralkodónak sem. Ma azonban inkább a munkanélküliség az, amiért a kormányok felelőssé tehetőek. A közgazdászok több évszázada egybehangzóan és meggyőzően állítják, hogy a biztos és kedvező árú ellátás leghatékonyabb eszközei a verseny és a szabadkereskedelem, mégis hódít az önellátás gondolata és a védővámok politikája. A termelők csoportjának mindig sikerült védőfalat húzatni maguk köré, ami biztos piacot és magas árat biztosít. Mára a mezőgazdaság 2-5%-kal járul hozzá a nemzeti össztermékhez, tehát mintha a farka csóválná a kutyát. A közösségi agrárpolitikát bizony csak történelmi távlatból lehet megérteni. Kialakulásakor minden tizedik ember a mezőgazdaságban dolgozott, a két világháború és a nélkülözés tapasztalata élénken élt az emberek emlékezetében. A közös agrárpolitika az intézmények tehetetlenségének kitűnő példája, és ma malomkőként lóg a közösség nyakában. 20 év múlva talán egy hasonló tankönyvben már nem lesz külön agrárpolitikai fejezet, csak egy bekezdés az integráció történetében. Várjuk ki a végét – figyelmeztetnek a szerzők – akinek halálhírére keltik, sokáig él.

Semmi kétség, az EU nem szociális unió, ez azonban nem azt jelenti, hogy elhanyagolható lenne a szociális aspektus. Az alkotmányszerződés kudarca is azt mutatja, hogy a szociális dimenziót erősíteni kell, mert a lakosság csak így tud azonosulni az integráció projektjével. A szolidaritás kezdetétől fogva a közösség egyik alapelve. A szociális és a piaci integráció valójában szorosan összekapcsolódnak, például a munkaerő-mobilitásnak is komoly szociális dimenziója van. A kulcskérdés így hangzik: Miben áll a szociális dimenzió, és ki az illetékes? A közösség vagy az egyes tagállamok? A szociálpolitikát sokan bizony a költségvetés intenzív újraelosztásával kötik össze, ilyesmire viszont az uniónak nincs pénzügyi forrása. Az elmaradottság és a hiányzó versenyképesség rendszerint nem tisztán egyéni, hanem regionális, azaz földrajzi probléma. Ezért játszik fontos szerepet a regionális és strukturális politika az EU-ban, hisz a kohézió mi más lenne, mint a szociális dimenzió egy aspektusa? Akarják-e azonban az államok kiadni a kezükből egyik fő funkciójukat? Önként aligha. De a globalizáció és az európaizáció szupranacionális szempontokat tesz szükségessé. Az emberek pedig attól tartanak, hogy a piac által hajtott globalizációs és európaizációs folyamatok a szociális vívmányok végéhez vezetnek. A szociális rendszerek reformja és leépítése azonban nem keverendő össze.

A befejező, hatodik rész címe: *Integráció élenjáróknak*. A cím sejteti, hogy a megerősített együttműködések vizeire evezünk. Két fejezetet is kapott a valutaunió, s benne nagy hangsúlyt a német márka. A valutaunió kétségtelenül óriási lépés volt az integráció fejlődésében, de vajon szükséges és okos lépés volt-e? A brit kollégák között erre vonatkozólag nagy a szkepszis, s Németországban sem ismeretlen e jelenség. Egy olyan biztos alapokon nyugvó, elfogadott és jól működő intézményt, mint a márkát feladni és valami új kockázatát vállalni, bizony merész lépés. Mindez mutatis mutandis² a brit fontra is érvényes. A közösség legtöbb valutájára azonban, amelyeket a német márka dominált, nem. A valuták közötti versenyben ez természetes, csak hogy nem elégíti ki az európai integráció szimmetria-alapelvét. A politikai megfontolások mellett a gazdaságiakat is látnunk kell, amelyek a sikeres valutaunió feltételei. Ezek a reálkonvergencia, flexibilitás, mobilitás, interregionális szolidaritás. Felmerülhet, hogy a valutaunió talán túl korán érkezett. De ne feledkezzünk el az integrációs folyamat dinamikus karakteréről: a valutaunióról szóló döntés maga vitte előrébb ezeket a kritikus feltételeket, hasonlóan a kelet-közép-európai átalakuláshoz, ahol az országok felvételéről szóló döntés gyorsította fel az intézményi változásokat. A politika tetszésére van vajon bízva, mikor kerül sor az egyes integ-

² a megváltoztatandók megváltoztatásával

rációs lépésekre? Németország számára 1991 optimális időpont volt az Európai Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) létrehozására, mert a német újraegyesítéssel együtt Németország és a szeretett Deutschmark nagy politikai megmozdulás kockázata nélkül el tudott válni egymástól.

A valutaunió gazdaságpolitikája külön fejezetet kapott. Maastrichtban valójában *gazdasági* és valutaunió jött létre: a közös monetáris politikán túl a stabilitási és növekedési paktum is fontos részt képez. Bár Romano Prodi a *Le Monde*-ban a paktumot ostobának nevezte, mégis jó érvek szólnak amellett, hogy egy valutaunióban szükséges bizonyos mértékű koordináció az államháztartások között. Persze ellenérvek is vannak, mint ahogy azt Prodi elnök kifejtette. Az „egykaptafas megoldás” (one size fits all) a pénzpolitika terén általánosan elfogadott, de az államháztartás területén már nem. A paktumot, amit a márka feladásának fejében Németország megkövetelt, a kezdetektől alig akarta valaki. De a GMU egészét tekintve van értelme. Sőt, egy stabilitási és növekedési paktum önmagában nem is elegendő, a GMU-nak a monetáris és fiskális politikán is túl kellene mutatnia. A tagállamoknak foglalkoztatáspolitikájuk, konjunktúrapolitikájuk, növekedési stb. politikájuk is van, amelyeket egy gazdasági unióban központi együttműködési mechanizmusnak kell koordinálnia. Ez azonban mind csak szándéknyilatkozat, amelyekhez nem tartozik szankció. A pillanatnyi helyzetben nem is várható több ennél, mivel a tagállamok gazdaságpolitikai rendszere rendkívül eltérő. Ahogy a közös piacnak korábban egy kevés gazdasági unióra volt szüksége, úgy a gazdasági unió projektjének most egy adag politikai unió szükségeltetik. Ez a jelenség már ismerős, ez a funkcionalista közgazdaságtudomány tovagyűrűzési elmélete. Meglátjuk, hová vezet.

A kötetet kitekintő fejezet zárja, bár tankönyvekben nem szokott ilyen fejezet helyet kapni – vetik fel maguk a szerzők. Mégis szükségét érzik, annál az egyszerű oknál fogva, hogy itt nemcsak kikristályosodott tudás átadásáról van szó, hanem az európai integráció mindig mozgásban lévő folyamatának leírásáról és elemzéséről. A szerzők világossá kívánták tenni: evolúciós folyamatról van szó, ahol a mikroszkóp alatt lévő szerzet természete folyton változik. Az evolúciós folyamat tulajdonsága, hogy nyílt a kimenete, nem tudhatjuk, merre halad majd, és nem is kell ezzel kapcsolatban spekulálnunk spekulációkba bonyolódunk. A maastrichti szerződés szerint a cél az „Európa népei közötti egyre szorosabb egység” létrehozása. A kívánt irányt határozza meg csak, semmi többet. Európa népeinek közös álma az „európai álom” az örök békéről és a biztos jómódról. Minden kritika és elutasítás ellenére a kérdőívek újra és újra azt mutatják, hogy széles támogatottságot élvez az integrációs projekt.

A könyv érdekességei közé tartozik, hogy a szerzők feltételezik az olvasó angoltudását, ugyanis az angol nyelvű idézeteket nem fordították le németre. A nyelvezete világos, könnyen érthető, magyarul olyan, mint egy jó tankönyv: nem használ bonyolult szerkezeteket és körmondatokat, de szakszerű, következetes. Ahol szükséges, táblázatokkal és ábrákkal egészül ki a szöveges magyarázat. A kézikönyv jelleget erősíti a 12 oldalas tárgymutató, amely jogi esetmutató is egyben. A kötet végén 13 oldalas irodalomjegyzéket találunk, melyhez a szerzők magyarázatot is fűznek. Egy reprezentatív és kritikai áttekintés, még ha az a közösség szószólóira korlátozódik is, meghaladja az egyes szerzők kapacitását, így a három szerzőét is. Ezért olyan művek sorakoznak az irodalomlistában, melyeket közvetlenül a szöveg szerkesztéséhez felhasználtak és idéztek. A jegyzék hossza ellenére is minden bizonnyal esetleges, az érdeklődő olvasó az idézett műveken keresztül azonban hasznos kaput talál a további irodalomhoz.

A könyvnek mind szerkezete, mind szemléletmódja eltér a magyar piacon fellelhető átfogó, európai integrációt ismertető kötetektől, s nemcsak azért, mert a szerzők német álláspontból közelítik a témát, jóllehet, ez a magyar olvasónak külön érdekességet jelenthet. A könyv ugyan tankönyv, de nem tankönyvíví: az olvasó valódi betekintést nyer az integráció belső folyama-

taiba, nem csak felszínes, sterilizált tananyagot kap. A sokoldalú megközelítés nem megy az egységesség rovására, épp ellenkezőleg, a sok aspektus valódi egésszé áll össze. Csakúgy, mint az megtörténik EU-ban magában: egység a sokféleségben.