

A DIFFERENCIÁLT INTEGRÁCIÓ ÉRTELMEZÉSI LEHETŐSÉGEI, GYAKORLATI MEGVALÓSULÁSAI

BAKSA Eszter

(PhD hallgató, Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Interdiszciplináris Doktori Iskola Politikatudományi Program)

ÁGH Attila, KAISER Tamás, KOLLER Boglárka (Szerk.): Többemeletes vagy többsebességű? A differenciált integráció változatos formái az EU-ban. Blue Ribbon Research Centre, Zsigmond Király Főiskola, Budapest 2013. (261 oldal)

A könyv a Blue Ribbon Research Centre gondozásában jelent meg 2013-ban. A tanulmánykötet a Together for Europe 18. kötete, korábban kizárólag angol nyelvű köteteket készítettek a szerzők, azonban a kevés magyar nyelven elérhető szakirodalom miatt most úgy döntöttek, hogy a „differenciált integráció” témakörét magyar nyelv is elérhetővé teszik a téma iránt érdeklődők számára.

A kötet nagyon jól átgondolt struktúrával rendelkezik: első részében a differenciált integráció értelmezéséről, elméleti háttéréről kaphatunk képet. A második részben a differenciált integráció szakpolitikai hatásait ismerhetjük meg. A harmadik részben az európai területi együttműködés differenciált formáiról olvashatunk tanulmányokat, míg a negyedik részben gyakorlati példákat láthatunk a területi együttműködésről. A tanulmánykötetet egyik kiemelkedő része a szerzők rövid bemutatás a kötet végén, amely által megismerhetjük kutatási területüket, a témához való kapcsolódásukat – érdemes az adott tanulmány elolvasása előtt megismerni a szerzőt.

Az olvasás során feltűnt, hogy minden fogalom mellé zárójelben megjegyezték a szerzők a fogalom angol nevét is, mivel gyakran a magyar fordítás a különböző könyvekben eltérő, így azonban egyértelműen és könnyen beazonosítható, sőt a későbbi kutatást segítve könnyen utánakereshető az adott fogalom, ami nagyon pozitív ebben a kötetben. Szinte minden tanulmány – ahogy azt látni fogjuk – egyetért abban, hogy a strukturális válság fogalma nem jelent egyértelműen negatív fogalmat, csupán egy eszköz ahhoz, hogy az integráció megvalósuljon, annak kimenetele azonban még nem ismert, hiszen a fejlődés elindulhat a többemeletes vagy többsebességű integráció irányába is, ahogy azt a cím is sugallja.

„A differenciált integráció koncepciója és tipológiája” című részben három szerző tanulmányait (Koller Boglárka, Ágh Attila, Lévai Imre) ismerhetjük meg, akik az elméleti háttérrel írnak a téma nemzetközi szakirodalmát feldolgozva. Szinte mindannyian egyetértenek abban, hogy többféle terminológiai megközelítés lehetséges a differenciált integráció fogalmával kapcsolatban. A legtöbbet említett szerzők: Alexander C. Stubb, Kenneth Dyson, Angelos Sepos, Alkuin Kölliker, Jan-Emmanuel De Neve, Andrew Moravcsik. A tanulmánykötetben publikáló szerzők azonban egy dologban egyetértenek: a differenciált integráció az Európai Unió fejlődésének egyik mozgatórugója, ettől alakul folyamatosan a struktúra és ez viszi előre, még akkor is, ha gyakran ezt válságként éljük meg (ezt Ágh Attila „kreatív válságként” aposztrofálja).

Többször visszatérnek a szerzők esetében a differenciált integrációhoz tartozó fogalmak, így azokat érdemes kiemelni ebben az összefoglalóban is. A „többsebességű integráció” esetében a hangsúly a kohézió és konvergencián van, a kezdeményezők szorosan együttműködnek, a többi tagállam pedig idővel követi őket. A „változó geometriájú integráció” a térképre vetítve mutatja be a tágas intézményes tereket, ilyen a Schengeni Térség vagy az euró övezet. Az „à la carte” integráció kisebb-nagyobb közpolitikai területeken valósul meg, melyek közül a tagállamok szabadon válogathatnak, a közös szándék

a konvergenciára épül. Itt a szorosabb együttműködés elérésre a cél, nyitott mozgásteret hagyva a csatlakozók és nem csatlakozók számára. (Koller pp. 24-25., Ágh p.48.)

Lévai Imre tanulmányában sok szerzőt felsorakoztatva mutatja be az „európai regionális kormányzás evolúcióját”, a kötetben az egyetlen olyan tanulmányban, mely élesebb kritikát fogalmaz meg a differenciált integrációval szemben. Tanulmányának végén azonban ő is arra a következtetésre jut, mint a többi szerző is, hogy a differenciált integráció szükséges ahhoz, hogy az Európai Unió minden geopolitikai helyzetben életképes maradjon. Erről így ír: *„Minden regionális integrációs fejlődésben benne rejlik a differenciálódás lehetősége és kényszerűsége. Valamennyi komplex, adaptív önszervező rendszer, így az európai integráció rendszere is emergens és autogenetikus jelenségeket, illetve folyamatokat produkál. Ha nem így lenne, akkor az önhelyreállító vagy önszabályozó mechanizmusok csupán tradicionális birodalomépítésre és fenntartásra, végül összeomlásra, valóban dezintegrációra kárhozhatnák a tőkefölhalmozás modern globális rendszerében alkalmazkodni és megújulni, azaz differenciálódni képtelen regionális alrendszereket.”* (Lévai p. 94.)

A könyv második fejezetében a differenciált integráció hatását ismerhetjük meg a szakpolitikákra. Ebben a fejezetben mindössze egy tanulmány kapott helyet, amely nagyon jól bemutatja a differenciált integráció gyakorlati megvalósulását, de érdemes lett volna más szakpolitikákat is elemezni, hiszen akár az oktatáspolitikai és foglalkoztatáspolitikai is vizsgálható a differenciált integráció szemüvegén keresztül. Vasali Zoltán tanulmányában a differenciált integráció hatását vizsgálja az uniós környezetvédelmi politikára vonatkozóan. A szerző nagyon alaposan bemutatja, hogy ez az a terület, ahol a leginkább elmélyült az integráció, melyet így fogalmaz meg: *„Kijelenthető, hogy az uniós ökopolitika (elsősorban a klímavédelem, környezetvédelem és természetvédelem) negyven éves fejlődése képes volt egy olyan piaci együttműködést és egy olyan redisztributív struktúrát kialakítani, ami a fenntarthatóság követelményeit beépítette a közösségi szabályrendszer legmélyebb rétegeibe.”* (Vasali p. 107.) Továbbá tanulmányának ez is jelentős megfogalmazása a környezetvédelmi szakpolitikára vonatkozóan az európai integráció tekintetében: *„Úgy is fogalmazhatnánk, hogy egy-egy tagország például nem alakíthatott ki uniós elnökségi prioritást anélkül, hogy ezen a területen ne fogalmazott volna meg valamilyen célkitűzést. Jelenti azt is, hogy a Közösség sikeresen integrálta a piaci elvárások közé a környezetvédelmi szabályokat és ezzel a gazdasági válság kialakulása előtt nem veszélyeztette, hanem éppen elősegítette a gazdasági növekedést.”* (Vasali p. 111.)

A következő fejezetben a differenciált integráció területi aspektusait ismerhetjük meg. Kaiser Tamás a változó környezetről, az új kihívásokról ír, aki a 2013 után kohéziós politikával szemben támasztott követelményeket, elvárásokat mutatja be, valamint az Európa 2020 stratégiát elemzi. Tanulmányában aggodalmát fejezi ki aziránt, hogy a következő időszakban nem kap kellő relevanciát a területiség eszméje: *„Mivel a PM (Partnerségi megállapodások) és az OP (Operatív Programok) elkészítése a tagállamok hatáskörébe tartozik, ez elvileg akár azt is eredményezheti, hogy a stratégiák eredeti prioritásai a hazai partnerek által meghatározott tárgyalások és alkufolyamatok során felpuhulhatnak, vagy rosszabb esetben háttérbe is szorulhatnak. Ennek elkerülése érdekében célszerű lenne, hogy a KSK (Közös Stratégiai Keret) konkrét javaslatokkal és példákkal segítse a PM-ek és OP-k kialakítását, ami a jövőbeni pályázati kiírásokra és az integrált területfejlesztési eszközök alkalmazására is kiterjeszhető.”* (Kaiser p. 130.) A differenciált integráció területi megnyilvánulásának tekinti a makro-régiókat, melyek az adott térség funkcionális problémáinak kezelésére szolgálnak úgy, hogy sajátos munkamegosztásukkal racionális válaszokat adnak az integráció folyamatára. (Kaiser p. 133.)

Ocskay Gyula Határsértés-gondolatok a többszintű kormányzás határ-eseteiről címmel ír és érezhető kettősség jellemzi, hiszen az államhatárt állítja szembeni az uniós határ kérdésével, ezt leginkább az alábbi mondata tükrözi: *„Az államhatár a normalitás*

szimbóluma: a népszuverenitás elveinek megfelelően a megalkotott jogszabályok által kijelölt politikai identitás és egyben a legitimitás térbeli leképeződése. Az államhatár az a szabad szemmel amúgy nem látható, közmegegyezésen alapuló vonal, amelyen túl a világ valamiféle vége ér. A határsértő egyben a normalitás ellen lép fel.” (Ocskay p. 154.) Ezt a tanulmányában még egyszer kiemeli: „Végül 2006 júliusában megszületett az a közösségi rendelet, amely a funkcionális régiókat a normatív régiók szintjére emelve az önálló jogalanyiség feltételeit teremtette meg a határon átnyúló önkormányzati együttműködések számára. Még egyszer hangsúlyozzuk, hogy az EGTC-rendelet a normatív szintet, a normalitást emeli be egy olyan szférába, ahol korábban a „határsértés” épp a normalitás ellentétéként tételeződött! A nemzetállami határokat meghaladó, szubregionális együttműködések nem tartoznak többé az abnormalitás kategóriájába.” (Ocskay p. 160.)

A könyv negyedik, és egyben utolsó fejezete a differenciált integráció gyakorlati megvalósulásait mutatja be esettanulmányokon keresztül. Elsőként Fejes Zsuzsanna az Európai Duna Régió Stratégiájáról ír, jogszabályi háttéréről, horizontális kapcsolatrendszeréről. A funkcionális makro-régiókat, mint a területi dimenzió új mintáját kezeli. A legnagyobb hibának azt tartja, hogy az EGTC létrehozásából a harmadik országok ki vannak zárva, miközben a harmadik országok jogalanyai bevonhatók az EGTC-be. Egy másik problémaként említi, hogy ami a határ egyik oldalán regionális vagy helyi hatáskörbe tartozik, az lehetséges, hogy a határ másik oldalán már helyi hatáskörbe, vagy nemzeti feladatnak tekinthető, így az együttműködés korlátozott a szereplők között. Következtetésében ezt írja: „A határon átnyúló együttműködési intenzitás ugyanakkor Közép- és Dél-Kelet-Európában a nyugat-európai folyamatokhoz képest jóval kisebb fokú, míg a jogrendszerek harmonizációja akadálymentesen halad előre, az adminisztratív rendszerek harmonizációja akadozik, az integrált megközelítés és a többszintű kormányzás eszközei és intézményei gyakran bizalom hiányában akadoznak.” (Fejes p. 176.)

Molnár Anna és Siposs Csilla közös tanulmányukban folytatják a makro régiók gondolatmenetét a Földközi-tenger térségében. Olasz és spanyol esettanulmányokat mutatnak be a makro-régiós stratégiák kidolgozására, gyakorlati megvalósulására. Bemutatják a korábbi terveket (egyetlen makro-régiós stratégia az egész Mediterráneumban, az Adriai-Jón makro-régió, a Latin Ív), majd azt a következtetést vonják le, hogy „az olasz kezdeményezésű projekt mögött állami támogatás, és erős kormánypropaganda is áll, így valóban nagyobb teret nyerhet az uniós küzdőtéren. A spanyol kezdeményezés megvalósítását sokban megnehezítik az állam és az autonóm közösségek között húzódó ellentétek.” (Molnár-Siposs p. 191.) Végül azzal zárják a tanulmányt, hogy a „korábbi és a jelenlegi olasz kormányok határozott lobbitevékenységének köszönhetően az EU harmadik sikeresen elfogadott stratégiája az Adriai-Jón makro-régió lehet”. (Molnár-Siposs p. 192.)

Pálmai Zsolt és Balogh Zoltán szinté közös tanulmányban az unitárius államok helyi és területi szereplőiek brüsszeli képviselési lehetőségeit vizsgálják meg, nagyon alaposan, ábrákkal is illusztrálva a brüsszeli képviselési irodákat. Megvizsgálják Bulgária, Románia, Szlovákia, Lengyelország, Magyarország regionális és helyi képviselési lehetőségeit és azok változatos formáit, külön kitérnek a hazai szervezeti rendszer kialakulására, történetére, valamint az irodák feladatairól, költségvetéséről és jövőképeről is leírást adnak. Iránymutatásokat fogalmaznak meg arra vonatkozóan a hazai érdekérvényesítők részére, hogy hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a magyar régiók uniós képviselését. „A magyar képviselési irodák több mint 10 éves tapasztalattal rendelkeznek, szükséges lenne ezen tapasztalatokat felhasználni az új közigazgatási struktúra igényeihez igazodó területi képviselési irodák kialakítása során figyelembe venni. (...) A H4-HuNor iroda alapítóinak rendelkezésére áll tehát egy olyan széleskörű jó és rossz gyakorlat halmaz, amely alapján a képviselés működését a célcsoportja igényeihez képes igazítani.” (Pálmai-Balogh p. 217.)

Soós Edit *Az EGTC szerepe a szomszédság politika alakításában. A Banat-Triplex Confinium EGTC a magyar-román-szerb hármashatártérségben* címmel írt tanulmányában bemutatja az EGTC jelentőségét a határ menti kapcsolatok alakításában, majd pedig részletesen ír a Banat-Triplex Confinium EGTC létrejöttéről, a 2011-2012-es projektjeiről. Úgy látja, hogy a pénzforrások folyamatos bővítése a sikeres működés feltétele, erre jó, hogy „*az EGTC-k megkapták a lehetőséget, hogy hazai forrásokra is pályázzanak*”. (Soós p. 229.) Tanulmányát ezzel zárja: „*A hármashatár-térség együttműködéseit nehezítő okok között gyakorlati és politikai problémák állnak. Az EGTC rendelet módosítására, egyes rendelkezések egyszerűsítésére van szükség a csoportosulások hatékonyságának és eredményességnek fokozása érdekében.*” (Soós p. 232.)

Lóránd Balázs és Pálmai Zsolt a sikeres regionális képviselő példaként Lombardiát mutatja be az olvasó számára. „*A szubszidiaritás áthatja a teljes lombard kormányzati struktúrát, ez képezi az alapjait a különböző folyamatok és szolgáltatások fejlesztésének a közszférában. A szubszidiaritás azért tudott előtérbe kerülni, mert a decentralizáció erősödése miatt a régiók egyre nagyobb lehetőséget kaptak saját megoldásaik, rendszereik kidolgozására Olaszországban. A lombard kormányzat a közszféra modernizációjának elősegítése érdekében a szubszidiaritást választotta vezérlő elvként. A meglévő, ismert állami és magánszféra közötti feladatelosztás kapcsán a szubszidiaritás valódi alternatívát jelent.*” (Lóránd-Pálmai p. 240.) A lombard regionális modellből azt a tanulságot vonják le, hogy a limitált föderalizmus és decentralizáció segítette a megfelelő közmenedzsment létrejöttét. Úgy találták, hogy más régiók is alkalmaztak bizonyos lombard intézkedéseket, de szisztematikus átvételük nem jellemző. Ezzel zárják tanulmányukat: „*A lombard siker kulcsa a több területen kiépített és hatékonyan működtetett nemzetközi kompetenciákban összegeezhető. Ellentétben az olasz specifikus, más európai régiók számára csak korlátozott mértékben átültethető regionális modelljével, Lombardia európai és nemzetközi jelenléte már több, máshol is sikerrel alkalmazható tanulság levonását teszi lehetővé. Mindezek akár Magyarország számára is jó gyakorlatokat, megszívlelendő példákat nyújtanak.*” (Lóránd-Pálmai p. 248.)

Össességében a tanulmánykötet a szakirodalmi szövegezés ellenére is nagyon olvasható, az egymás utáni tanulmányok kapcsolódnak egymáshoz, a szerkesztőket dicséri, hogy a tanulmánykötet íve jól érzékelhető. Mivel a könyv nagyon hasznos tanulmányokkal szolgál többek között a politológia, nemzetközi kapcsolatok, nemzetközi jog, szakokon tanulónak vagy kutatóknak, így jó lenne, ha nagyobb nyilvánosság számára lenne hozzáférhető, mert jelenleg a könyv nem kapható bolti forgalomban. Ez a könyv egyetlen negatívuma. Én magam Ágh Attila professzor úr felkeresésével, Koller Boglárka segítségével jutottam a kötethez, ezúton is köszönöm nekik ezt a lehetőséget.