

Losoncz Miklós

Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció



BUDAPESTI GAZDASÁGI EGYETEM, BUDAPEST, 2017

Jelen írásunkban *Losoncz Miklós* legújabb, *Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció* című könyvének tartalmát ismertetjük. A Brexit közgazdasági, politikai és diplomáciai vonatkozásai egyszerre jelennek meg a szerző értékelésében, így nemcsak a közgazdászok széles köre számára nyújt átfogó képet a brit kilépés körülményeiről és várható következményeiről, hanem más szakmák képviselőinek és a téma iránt érdeklődő olvasóközönségnek is. Az európai integráció alaptörvénye, kereskedelempolitikája és hitellessége kerül új megvilágításba, ami nemcsak Nagy-Britannia világgazdasági helyzetének újragondolását, hanem az Európai Unió jövőjét is feszegető kérdéseket vet fel.

Losoncz Miklóstól megszoktuk, hogy izgalmas témákat dolgoz fel alaposan, szakszerűen. Legutóbb 2014-ben volt módunk a neves egye-

temi tanár *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban* című könyvének recenzióját elkészíteni. Abban a műben a szuverén adósságválság közgazdaságilag igen lényeges kérdését járja körbe. A könyv kiváló lényeglátással kronológiai sorrendbe foglalta a 2007 óta bekövetkezett, az Európai Unió gazdaságpolitikáját meghatározó eseményeket, értékelte a válság következtében kialakult közgazdasági kérdéseket.

Az új összegző munka az Európai Unióból történő brit kilépés (közismert nevén Brexit) előzményeit, jogi és intézményi vonatkozásait, lehetséges megoldási alternatíváit, valamint gazdasági és politikai következményeit vizsgálja. A könyv nem egyszerűen a sürgetően időszzerű és sokunkat foglalkoztató diplomáciai kérdés részleteibe enged betekintést, hanem szintézist nyújt az EU alapszerződésének, kereskedelempolitikai megállapodásainak tartal-

máról és bemutatja a tagság precedens nélküli megszűnésével kapcsolatban hivatkozási alapul szolgáló jogszabályokat, valamint a kilépés költségvetési hatásait is. A szerző számos napilap és folyóirat felhasználása révén a folyamat sajtóvisszhangjáról is feltár néhány érdekes részletet, a kilépést megpecsételő népszavazás hajrájában felerősödő, közvéleményt formáló politikai kampány leírásával színesíti az egyébként is izgalmas témát.

A kötet elsősorban az európai integrációval, integrációs elméletekkel foglalkozó szakembereknek, kutatóknak nyújt támpontot a Brexit körülményeinek és folyamatának jobb megértéséhez, de a felépítés módja, a lényeges szavak, fogalmak vastag betűvel szedett kiemelése alapján hasznos tudásbázist jelent a hasonló témájú képzéseket nyújtó főiskolák és egyetemek oktatói, hallgatói és a téma iránt érdeklődő, széles értelemben vett olvasóközönség számára is. A könyv fő vezérfonala, hogy az EU-ból való kilépés a politikai motiváció győzelme a gazdasági ésszerűséggel szemben. Losoncz Miklós véleménye szerint a brit kormány az *„ország jövőjét meghatározó népszavazásról szóló döntést (...) nem a hosszú távú következményeket figyelembe vevő racionális mérlegelésre támaszkodva hozta meg, hanem szűk látókörű, rövid távú, nem kis mértékben pártérdekeket szolgáló belpolitikai szempontok alapján”* (a kötet 216. oldala). Losoncz Miklós – véleményünk szerint – helyesen látja, hogy az Egyesült Királyság és az EU közötti gazdasági, szociológiai és politológiai természetű konfliktusokat a tagság felmondása nélkül is lehetett volna kezelni.

A munka nyomtatott változata sajnálatos módon sajtóhibával kezdődik: a tartalomjegyzéknek csak az első oldala található meg, a következő oldal üresen maradt.

■ **A BEVEZETÉS**BEN a szerző az olvasó elé tárja a rendkívül összetett kérdéskörrel kapcsolatos hipotéziseit:

① a brit népszavazás globális szinten is jelentkező hátrányos következményekkel jár,

② a gazdaságiakat meghaladják majd a nem kvantifikálható negatív politikai, jogi és intézményi hatások, amelyek elsősorban az integrációt veszélyeztetik,

③ a kilépés előzményeként már megjelentek olyan feszültségek az EU-ban, melyek a status quo megváltoztatásának igényét vetik fel,

④ sürgető globális kihívások megválaszolását érintik, és végül

⑤ a fenntartható gazdasági fejlődés kérdését is felvetik.

A hatáselemzés mindenekelőtt kvalitatív összefüggéseket tár fel hivatalos dokumentumok, tanulmányok, statisztikai vizsgálatok, elemzések, kommentárok és újságcikkek segítségével. A rendelkezésre álló szakirodalom és az idő rövidege behatárolja a módszertani mozgásteret, de felöleli a közgazdasági megközelítésen túl a jogi, demográfiai és szociológiai vonatkozásokat is. A szerző hozzájárul az integrációs elméletek ártértékeléséhez, árnyaltabbá teszi azok következtetéseit.

■ **AZ ELSŐ FEJEZET**BEN az utóbbi évtizedben felerősödő euroskepticizmus fogalmának, fokozatainak és hátterének ismertetésére kerül sor. A gazdasági válság tovább gyengítette az integráció polgáraiban az Európai Unióba és intézményeibe vetett hitet. Ebben többek között a 2007–2008-as gazdasági világválság, Európa romló versenyképessége, a felerősödő jövedelemegyenlőtlenségek, a globális problémák nem megfelelő kezelése az EU vezetése részéről (lásd: migráció), a nemzeti identitás felerősödése és egyes döntéshozatali folyamatokban megjelenő demokráciadeficit játszik szerepet. Bár az utóbbi pár évben az EU támogatottságát felmérő közvéleménykutatások pozitív irányú elmozdulásokról is számot adnak, a brit népszavazás eredménye rávilágít: az európai integráció kezdeti időszakánál ma jóval erőteljesebb a (sokszor a szélsőségeknek

is teret adó) közvélemény szerepe, befolyással van az integráció jövőjére, sőt önálló életet él.

■ **A MÁSODIK FEJEZET** osztályozza és áttekinti az Európai Uniót érintő eddigi népszavazásokat, melyek nagy része egy új tagállam csatlakozásához kötődött, de a sorból kiemelendők az Unió alapszerződéséhez, az uniós politikákhoz (amelyek között külön hangsúlyt élvez a kereskedelempolitika) és az Unió mélyítéséhez kapcsolódó népszavazások is. (Példaként említhető, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió megalakulásakor az Egyesült Királyság és Dánia opt-out státusza révén eredendően nem vállalta a szorosabb integrációs tagság – az önálló monetáris politika feladásának – következményeit.) Érdekességként megtudhatjuk, hogy egyedül az Egyesült Királyságban már a 2016-ot megelőzően (1975-ben) is tartottak népszavazást az EU-ban maradásról. A népszavazások kapcsán a szerző rámutat a demokratizálódási, intézményi reformtörekvések elmentmondásaira, valamint arra, hogy sokszor belpolitikai célok szolgálatába állítják uniós kérdésekről való döntések állampolgári szintre delegálását. Új jogi megoldásokat, többek között az alapszerződés átgondolását kényszerítheti ki a népszavazás eredményeképpen tagságát feladó Egyesült Királyság. Előzmények nélkül való ugyanis, hogy magát az Európai Uniót elhagyja egy már csatlakozott tagállam. Némi párhuzam ugyan vonható Grönland 1982-es Európai Közösségekből történő kiválása és a brit kilépés között, de Grönland nem önálló tagállamként, hanem Dánia félig autonóm területeként volt az integráció tagja. Precedens hiányában jogalapként leginkább az EUSZ 50. cikke az irányadó, amely magában foglalja azt a lehetőséget, hogy egy tagállam saját elhatározásból kiváljon az Európai Unióból – azaz rendezett kilépés valósulhat meg. Az Egyesült Királyság csatlakozásáról szóló 1972. évi törvény hatályon kívül helyezéséhez pedig az 1969. évi szerződés 54. cikke a

szerződések jogáról adja meg a jogalapot. A kilépési szándék bejelentését követően – amit a brit parlament már 2017 elején törvénybe iktatott, és dokumentum formájában jelzett az Európai Tanácsnak – két év átmeneti időszak áll rendelkezésre a tárgyalások levezetésére, amely az Európai Tanács egyhangú döntésével meghosszabbítható, de ha nem történik hosszabbítás, a kilépés automatikusan megvalósul és a vámunió helyett brit és EU viszonylatban GATT-WTO szabályok lépnek életbe. Tehát a brit kiválással szemben nem volt jogi akadály, de számos jogi-intézményi kérdés átalakítását válthatja ki, és bár korábban ismeretlen folyamatról van szó, a brit eset megnyitja az utat azon tagállamok számára, amelyek előnyösebbnek látják az EU-n kívül megtalálni a helyüket az európai szintéren.

■ **A HARMADIK FEJEZETBEN** a kilépés az Egyesült Királyságot érintő szerzteágazó hatásaira világít rá. A számos jogi probléma közül kiemelendő, hogy a kiválásról szóló szerződést korlátozott időn belül az EU-s intézményekkel is el kell fogadtatni, ezenkívül az Egyesült Királyságnak számos, már alkalmazott EU-s jogszabályt a brit jogrendszer részévé kell tennie. A kiválást nemcsak időbeli korlátok nehezítik, hanem területiek is, hiszen az Egyesült Királyságon belül Skócia és Észak-Írország a bennmaradásra szavazott, továbbá Skócia (a nemek alig több mint 50 százalékos arányával) korábban majdnem keresztülvitte függetlenedését magától a Királyságtól. Észak-Írország és Írország között pedig újra megbillenhet a kényes egyensúly a határellenőrzések esetleges bevezetésével, vagy netalán Észak-Írország a skóthoz hasonló újbóli függetlenedési törekvéseivel. (Nem beszélve arról, hogy az EU legnagyobb haszonélvezője is Észak-Írország volt jelentős agráriuma révén.) Rendezetlen a brit fennhatóság alatt álló Gibraltár státusza is.

A szerző kifejti, hogy a brit EU-s tagság mindvégig ambivalens viszonyokat szült

(ugyan a britek sokat tettek az egységes piac létrejötté érdekében, számos mélyítést célzó lépést elleneztek, valamint a költségvetés tekintetében – és bár ez a szempont viszonylag kevés hangsúllyal jelenik meg a kötetben, a téma szempontjából megkerülhetetlen – keresztülvitték a brit visszatérítés rendszerét). Bár az Egyesült Királyság számos, főként kereskedelmi előnyt élvezett a tagság révén, amely jövedelemtermelő-képességét is előnyösen befolyásolta és a termelékenység-növekedésben is az elsők közé emelte. Mindezek ellenére *David Cameron* brit miniszterelnök 2015-ben további engedményeket kért az Uniótól a versenyképesség, a gazdasági kormányzás, a szuverenitás és a bevándorlás terén, amelyre egy határozat formájában lehetőséget is adott az Európai Tanács, de amely határozat a brit népszavazás kimenete miatt végül nem lépett érvénybe. A népszavazás eredményét végül – a sajtó és egyéb médiumok hangulatkeltésén túl – elsősorban a migráció felerősödésétől és a nemzeti szuverenitás elvesztésétől való félelem, a jövedelemgyenőtlenségek növekedése és a szegényebb tanulók gyengébb iskolai teljesítménye közti összefüggés erősödése, valamint a szociális ellátórendszerben jelentkező hiányosságok idézték elő.

A brit kivétel jelentős része jelenleg az EU-ba irányul, a ráutaltság az Egyesült Királyság részéről nagyobb, mint fordítva, nem beszélve arról, hogy tagsága révén olyan harmadik országokkal szembeni kedvezményekben részesül, amelyek újratárgyalása komoly erőforrásokat vesz majd igénybe. Az új kereskedelempolitikai modell kialakításánál szóba jöhető példák (az EGT, Svájc, Kanada, Törökország, Albánia – Szerbia – Bosznia-Hercegovina, illetve Ukrajna – Moldova – Grúzia EU-val kötött kereskedelmi egyezménye, valamint a GATT/WTO keretében elérhető alternatív megoldások). Ennek részletes ismertetését követően megtudhatjuk, hogy a tervezett brit „kemény kilépés” esetére leginkább a CETA (Kanada és

EU) és a DCFT (mély, átfogó szabadkereskedelmi övezet például az EU és Ukrajna között) valamilyen ötvözeté áll a legközelebb, amit a brit kormány 2017. augusztusi jövőbeli vámmegállapodásra vonatkozó dokumentuma is sugall. A kereskedelempolitikai egyezkedések kimenetele nagyban befolyásolja az Egyesült Királyság GDP-ben mérhető veszteségének mértékét, amelyre számos hatástanulmány tartalmaz becsléseket és amellyel az OECD negatív sokként számol. A kilépés kedvezőtlen hatással lesz a működőtőke-beáramlásra, egyes, az EU-s értékláncba erősen integrálódott ágazatokra, de legnagyobb vesztese a brit pénzügyi szolgáltató szektor lesz. Az Egyesült Királyságnak több milliárd nagyságrendű befizetést kell majd teljesítenie az EU-s költségvetésbe 2023-ig. Tisztázatlan marad a Nagy-Britanniában élő EU-s és az EU-ban élő brit állampolgárok jogállása, ahogy az is, hogy a „négy szabadság elvéből” mennyiben valósul meg a munkaerő szabad áramlása, hogyan viszonyul majd a korábban a közép-kelet-európaiak felé is nyitott brit kormány a bevándorlás kérdéséhez a jövőben. A szerző arra is rávilágít, hogy a várható gazdasági veszteségekért az Egyesült Királyságot már nem kárpótolhatja a Nemzetközösséghez való újbóli közeledés sem.

■ **A NEGYEDIK FEJEZET** a kilépés lehetséges következményeit és az EU jövőbeli fejlődési irányait tárgyalja. Losonczi Miklós jól látja, hogy az *„illetékes európai uniós vezetők olyan feltételeket kívánnak meghatározni, amelyek értelmében a brit kiválás költségei elég magasak ahhoz, hogy más tagállamokat meggondolásra készítsenek, viszont ne legyenek elviselhetetlenek, azaz olyan tetemesek, hogy a kilépés büntetésének vagy boszszúállásnak tűnjön...”* (a könyv 147. oldala). A kötet ezt az úgynevezett demonstrációs hatást az EU-n belüli erőviszonyok elemzésével támasztja alá, megkülönböztetve – a Global Counsel tanulmánya alapján – a liberális blok-

kot az etatista tagállamok csoportjától. Szintén e fejezet foglalkozik a differenciált integráció többsebességű, változó geometriájú és az à la carte típusaival. A fejezetet az EU jövőjéről szóló elképzelések alapos, szakszerű felvázolása zárja hat lehetséges forgatókönyv elemzésével.

■ **AZ ÖTÖDIK FEJEZET** a brit kilépés néhány globális hatását, **A HATODIK** a kilépés néhány integrációelméleti következményét vizsgálja. Az ötödik fejezet csupán 5 oldal (201–205), szerencsésebb lett volna a hatodik fejezet egyik alfejezeteként szerepeltetni. Itt olyan érdekes kérdések kerülnek kifejtésre, mint az integráció optimális mérete vagy az integráció legnagyobb fokú stabilitását kifejtő formák (a legalacsonyabb szabadkereskedelmi övezet és a legmagasabb gazdasági és monetáris unió).

A szerző nyíltan bemutatja a nem megoldott kérdéseket is, a fejezet néhány vitatott kérdéssel zárul.

■ **ÖSSZESEGÉBEN** egy alapos, jól használható könyvet olvashattunk az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépéséről. Ajánljuk mindazoknak, akik a téma minden dimenziójából ízelítőt szeretnének kapni. Szívből gratulálunk a szerzőnek és kívánunk neki kitartást további színvonalas publikációk megjelentetéséhez, közgazdászok széles körét megmozgató kérdések sokoldalú feldolgozásához.

Novák Zsuzsanna – Varga József

Levelezési e-cím:

novak@finance.bme.hu

varga.jozsef@ke.hu