



## **A sikeres EU-tagság stratégiai kérdései**

### *ÖSSZEFOGLALÓ TANULMÁNY*

2007. április

A részanyagok készítésében közreműködtek:

Csáki Csaba  
Dienes Egon  
Fodor Krisztina  
Fóti Klára  
Gáspár Pál  
Györkös Péter  
Halm Tamás  
Halmai Péter  
Herman János  
Hetényi Géza  
Horváth Zoltán  
Jánszky Ágnes  
Kengyel Ákos  
Kiss J. László  
Losoncz Miklós  
Lucz Henrietta  
Lukács Éva  
Meisel Sándor  
Merényi Miklós  
Palánkai Tibor  
Pitti Zoltán  
Rácz Margit  
Somai Miklós  
Székely-Dobi András  
Szemplér Tamás  
Szilágyi Judit  
Terták Ádám  
Tóth Judit  
Varga Gyula  
Várkonyi László  
Vida Krisztina

Összegezte:  
**Balázs Péter**

## Tartalom

### I. A sikeres EU-tagság integrációs tényezői

1. *Az EU egységes belső piacának fejlesztése, szerkezete és dinamikája, a „négy szabadság” érvényesítése*
2. *A KAP reformjának esélyei és hatása a magyar agrárgazdaságra*
3. *Az EU- és a magyar költségvetés kapcsolatai, a kohéziós politika alakulása*
4. *Csatlakozás az euró-övezethez*

### II. A sikeres EU-tagság nemzetközi tényezői

5. *Az integrációs modell kérdései, alkotmányozás, szervezeti és döntéshozatali problémák*
6. *Az EU világpolitikai szerepe, nemzetközi kereskedelmi konfliktusai, a közös külpolitika esélyei*
7. *Az EU bővíthetősége és szomszédságpolitikája*

## Bevezető

Az összefoglaló tanulmány számos részanyagra és a lefolytatott műhelyvitákra épül, de igyekszik elkerülni azok ismétlését. Ezért a résztanulmányok és az összegezés szerves egységet alkotnak, az összefoglaló nem pótolja a részanyagok elolvasását és megszívlelését.

Az összefoglaló tagolása fő vonalaiban követi a résztanulmányok tematikáját. Az egyes altémákon belül a mondanivaló a külpolitikai stratégia egységes szerkezetét követi: először összefoglalja a helyzetelemzés legfontosabb megállapításait, azután felvázolja a lehetséges forgatókönyveket, javaslatot tesz a magyar külpolitika által követendő elvek és értékek meghatározására, végül jelzi mozgásterünket és kiemeli céljainkat.

A magyar EU-tagság szűk első három éve még nem tette lehetővé markáns külpolitikai vonalvezetés kialakítását ebben a viszonylatban. Egyrészt menet közben, csonka periódusokba kapcsolódtunk be (a költségvetési időszakból két év és nyolc hónap volt hátra, az Európai Bizottság mandátumából félév), másrészt még több tekintetben átmeneti, felzárkózó szakaszban vagyunk, harmadrészt az EU-val kapcsolatos kormányzati szervezet minden idők legnagyobb hányattatásait élte át éppen a belépést követően.

Mindezekén túl az EU-tagság az ország szuverenitásának kérdését is merőben új megvilágításba helyezi. Az EU-csatlakozást Magyarország tényleges szuverenitásának visszanyerése és ennek következtében a pluralista demokrácia és a piacgazdaság életre hívása tette lehetővé. Az 1990-et megelőző négy és fél évszázadban a magyarság nem ismerhette meg az önrendelkezés és vele együtt a külpolitikai szuverenitás valódi dimenzióit. A rendszerváltozást követő közel másfél évtizedben éppen az EU vonatkozásában hatott a korlátozott szuverenitás egy sajátos, újabb változata: a tagjelölt már önként aláveti magát az uniós normáknak, anélkül azonban, hogy élvezné a tagság előnyeit, illetve egyáltalán biztos lehetne a tagság eljövételében. Az EU-tagság ezzel szemben a szuverenitás új, tágas mozgásterét nyújtja a tagországoknak azon az áron, hogy állami szuverenitásuk bizonyos szegmenseit egymással összefogva, közösen gyakorolják.

Az Európai Unió keretében követendő, szuverén magyar külpolitika céljait és módszereit az új körülmények között ezután kell kialakítani.

# I.

## A sikeres EU-tagság integrációs tényezői

### **1. Az EU egységes belső piacának fejlesztése, szerkezete és dinamikája, a „négy szabadság” érvényesítése<sup>1</sup>**

#### 1.1.

Az EU egységes belső piaca hatalmas mozgásteret kínál a magyar gazdaság számára. Ez a piac 31 állam mintegy félmilliárdnyi fogyasztóját öleli fel: az EU 27 tagállamán kívül bele tartozik különféle szerződésekkel a négy EFTA-ország (Svájc, Lichtenstein, Norvégia és Izland), sőt az áruforgalom szintjén még Törökország is. Az unió közös piacának rendező elve kezdettől fogva a „négy szabadság”: az áruk, szolgáltatások, tőke és munkaerő akadálytalan, szabad forgalma. Ezek az alapjogok minden tagállamot egyformán megilletnek, az új csatlakozás esetén beiktatott átmeneti időszak csupán a felzárkózást szolgálja.

Habár a nyugat-európai integráció félévszázada a „négy szabadság” meghirdetésével indult, az EU belső piaca ma sem egységes. Egyrészt a tagállamok nem hajlandók bizonyos egységesítő lépések megtételére (pl. európai szabadalom megalkotása, egységes adózási rendszer alapjainak lerakása stb.), másrészt a négy szabadság hatókörei rendkívül eltérőek. Valójában egyedül az áruk szabad áramlása közelíti meg a kitűzött célt. A gazdaságpolitika és az összehasonlíthatóság tekintetében viszonylag egységesebb képet mutat az unió közepén elhelyezkedő, jelenleg tizenhárom országot felölelő euró-övezet. Erre mintegy belső perifériaként kapcsolódik rá a többi tizennégy tagállam. Az euró-zóna a következő évtizedben jelentősen bővíthet.

A magyar gazdaság üzleti ciklusainak korreláltsága az euró-zónával az újonnan csatlakozott közép-európai gazdaságok közül a legerőteljesebb. Ez részben összefügg a reálgazdasági nyitottsággal és integrációval, részben kapcsolódik a feldolgozóiparban megvalósult külföldi tőkebefektetésekhez, ami a térségben kiugróan magas szintre emelte az intra-indusztriális kereskedelem részesedését a teljes kereskedelmen belül.

Az egységesnek mondott EU-piacon még messze nem érvényesül a szolgáltatások szabad forgalma, erről a továbbiakban is hosszú és éles viták várhatók. Márpedig a szolgáltatások teszik ki az EU-ban a GDP és a foglalkoztatás mintegy 70 százalékát. Az új tagállamok szolgáltatásainak akadálytalan befogadása azonban sértené a régebbi EU-országok érdekeit. A liberalizációs szellemű Bolkestein-irányelv hosszú viták után kudarcot vallott, csupán legyöngített változatát fogadták el.

A munkaerő mozgása tekintetében az EU-csatlakozás – sokféle várakozással ellentétben – nem hozott drámai változásokat. Az EU területén eddig mintegy 50 ezer magyar munkavállaló helyezkedett el. Külföldi munka iránt nincs feszítő igény a magyar gazdaságban, mivel itthon – szakmától függően – összességében elegendő munkaalkalom található. A külföldi munkavállalást nem a hazai helyzet reménytelensége motiválja (mint számos szegény országban), hanem az elérhető

---

<sup>1</sup> Külön rész tanulmányok készültek „Az EU egységes belső piacának fejlesztése, szerkezete és dinamikája, az egységes belső piac súlya a magyar gazdaságban”; „Külföldi tőkeberuházások az EU-ból és az EU-n kívülről, a magyar tőke külső mozgásteré”; valamint „A magyar és az uniós munkaerőpiac összefüggései” témakörökben. Az összefoglaló tanulmányban a „négy szabadság” témakörét egy fejezetben, egymással összefüggésben mutatjuk be.

többletjövedelem. A magyarok általában a visszatérés szándékával mennek külföldre dolgozni, családjukat rendszerint nem viszik magukkal. A 2011-ig több lépésben, fokozatosan megnyíló uniós munkaerő piac összességében elegendő lehetőséget nyújt számunkra. A magyar munkavállalók bebocsátásának liberalizálását az EU-ban elsősorban az egyenjogúság mielőbbi elérése céljából indokolt sürgetni.

A tőke szabad mozgását illetően a legutóbbi kibővülés úgyszintén hamis félelmek és feltételezések forrása volt az unió régebbi tagországaiban. Sokan attól tartottak, hogy a kedvezőbb feltételek – alacsonyabb munkabérek és társasági adószintek stb. – vonzása miatt a tőke tömegesen fog áttelepülni az új tagállamokba. Ez azonban nem következett be, habár az új tagállamok többsége előnyös befektetési célnak bizonyult mind az EU-n belüli, mind az azon kívüli tőke számára. Összességében azonban az EU központi országai 2004 óta több tőkét fektettek be az USA-ban, mint az új EU-tagállamokban. Magyarország rögtön a rendszerváltás után kedvező pozíciót vívott ki magának a térség befektetési célpiacainak versenyében. Ebben a folyamatban az EU-tagságnak közvetlen szerepe nem volt, inkább annak várható eljövetele jelent meg stabilizáló tényezőként. A bővülő termelő beruházások jelentősen hozzájárultak a magyar munkaerő helyben maradásához. Az ország nyugati felében már az 1990-es évek közepe táján hiányzott a további külföldi tőkebefektetésekhez szükséges szabad munkaerő.

A külföldi eredetű beruházások rendkívül koncentráltan jelennek meg a magyar gazdaságban. Az 1990-2005 közötti másfél évtizedben a betelepült mintegy 55 milliárd euró összegű külföldi tőke 78 százaléka származott az EU-15 országaiból. A befektetések túlnyomó része mindössze hat országból érkezett. A nemzetközi (transznacionális) vállalatok súlyponti szerepet játszanak a magyar külkereskedelemben is, a teljes magyar kivitel mintegy 80, a behozatal 75 százaléka bonyolódik le rajtuk keresztül.

Az EU-csatlakozás teret nyitott a magyar tőke külföldi befektetései számára, elsősorban az unió piacán. Eddig mintegy 6 milliárd euró összegben került sor magyar tőke kihelyezésére. A legsikeresebbek ezen a téren a hazai gazdaság óriásvállalatai (MOL, OTP, Magyar Telecom). A tőke háromnegyedét az EU-ban fektették be. A tőkekihelyezés szervezett előmozdítása hazai kormányzati feladat.

## 1.2.

A magyar külgazdaság számára az EU belpiaca meghatározó súlyú, itt bonyolódik le az export és import áruforgalom több mint kétharmada. A magyar árucserébe beágyazottsága az EU-ban mélyebb, mint a KGST-ben volt 1990 előtt, minthogy az integráción belüli kereskedelem hányada nagyobb. A KGST-hez szorosabban kötöttek olyan tényezők, mint a belső igényekhez igazodó, sajátos áruválaszték, a nagy szériák és a világpiaci mércével mért alacsonyabb minőség. Ezzel szemben az EU a magasabb piacrész mellett is több szabadságot ad a magyar exportnak, mert az igényes európai piacon értékesíthető választék másutt is megállja a helyét.

Az EU belső árucseréje túlnyomórészt a fejlett centrumban zajlik. A növekvő belső periféria – benne Magyarország – forgalma a centrummal rendkívül intenzív, egymás között azonban az integrációs folyamatok lassabban bontakoznak ki. Mindemellett a frissen csatlakozott tagállamok, köztük Magyarország esélyei elvben tágasak: javuló teljesítmény mellett a piacrész, amely Magyarországról nézve kiemelkedően magas, az unió centruma számára azonban viszonylag csekély, még lényegesen növelhető.

A nemzetközi elméleti és empirikus tapasztalatok egyértelműen pozitív korrelációt mutatnak ki a termelési tényezők egységes piacon megvalósuló szabad áramlása és a gazdasági növekedés között. A reálgazdasági nyitottság és a kereskedelem pozitívan korrelál a gazdasági növekedéssel és hasonlóképpen konszenzus alakult ki abban a tekintetben, hogy a tőkeáramlásoknak hosszú távon szintén áldásos hatása van.

Az EU munkaerő piacának számottevő bővülése a 2010-es évtized második felében, Törökország csatlakozásától várható. A több mint 70 milliós és gyorsan növekvő lakosságú ország a fejlettség (GDP/fő) tekintetében jelenleg az EU átlagának egyharmadánál tart. Ezért az esetleges török belépést szigorú és időben elnyújtott intézkedések kísérik majd a munkaerő bebocsátását illetően. Ezeket a korlátozásokat minden valószínűség szerint a legnagyobb EU-tagállamok (Németország, Franciaország) fogják megkövetelni, védő hatásuk viszont egyebek között Magyarországra is kiterjed majd.

Az EU belső piaca lényegét tekintve egy hatalmas liberalizációs projekt. Empirikus és elméleti elemzések egyértelműen pozitív kapcsolatot mutattak ki a belső piac deregulálása, a kereskedelmet és a termelési tényezők szabad áramlását korlátozó akadályok lebontása és a gazdasági növekedés között. Az Európai Unió növekedési problémáinak és az USA-tól elmaradó fejlődésnek az egyik forrása a termelési tényezők szabad áramlását korlátozó akadályok megléte.

A különféle foratókönyvek tartalma és esélyei elsősorban azon múlnak, hogy a következő időszakban az EU tagállamai között, egymással szemben a nyitás vagy az elzárkózás kerekedik-e felül. Romló gazdasági teljesítmény és közhangulat mellett a tagországok kormányai könnyen folyamodhatnak korlátozó intézkedésekhez, amelyeket szociális demagógiával („az európai szociális modell védelme” stb.) díszítenek, de a valóságban elsősorban a többi EU-tagállam ellen használnak. Ha viszont Európa nem marad le a világméretű versenyben, akkor a belső piacon is további mozgástér nyílik minden résztvevő számára.

### 1.3.

Magyarország fő célja az lehet, hogy maximálisan kihasználja az EU belső piacán kínákozó mozgásteret. Ehhez általában az akadályok leépítését, a liberalizáció végig vitelét kell szorgalmaznia. A belső liberalizációban elvben a periferikus, zömmel új EU-országok a leginkább érdekelték, mert ár- és költségelőnyeiket elsősorban az EU-n belül képesek érvényesíteni. A nagyjából egyszerre felzárkózó és hasonló versenyelőnyökkel rendelkező új tagállamok bizonyos egységfrontot alkothatnak. Biztos szövetséges az Európai Bizottság, mert a liberalizációs, deregulációs tevékenység az ő súlyát és befolyását is növeli a tagállamokkal szemben. A többi tagország pozíciója és szövetségesként való megnyerhetősége témánként változik.

Magyarországnak a telítődő hazai beruházási piac körülményei között is meg kell őriznie tőkevonzó képességét, hogy a következő időszakban ezúton a GDP 3-5 százalékának megfelelő (évi 3-4 milliárd euró összegű) tőke beáramlását biztosítsa. E tekintetben döntő fontosságú a beruházások (munkaügyi, környezetvédelmi stb.) peremfeltételeit befolyásoló EU-szabályozás alakulása, valamint a hazai ügyintézés egyszerűsítése. Az EU összefüggésében az euró-tagsághoz elvezető konvergencia program sikeres teljesítése általában javítja a magyar gazdaságpolitika megítélését, ami erősíti a tőkevonzást. Az EU-alapok célirányos hasznosítása hozzájárulhat a tőkefogadás feltételrendszerének (infrastruktúra, környezetvédelem, munkaerő képzése stb.) további javításához.

Magyarország a következő évtizedben várhatóan nettó munkaerő befogadó lesz. Jelenleg mintegy 60 ezer külföldi dolgozik nálunk. Az adott munkaerő piaci helyzetben nem indokolt magyar részről viszonyos korlátozások fenntartása azokkal az EU-tagállamokkal szemben, amelyek átmenetileg korlátozzák a magyar munkaerő szabad forgalmát. Úgyszintén túlzottnak tűnik a román és bolgár munkavállalókkal szemben alkalmazott, szakmák szerint szelektív korlátozás, mivel az ő mobilitásuk célja nagy valószínűséggel nem Magyarország, hanem az EU magasabb bérszintű tagállamai.

Az unió belső piacát illetően Magyarország figyelmének fókuszában középtávon továbbra is a felzárkózás fog állni: előbb a teljes egyenjogúság elérése a „négy szabadság”, különösen a munkaerő szabad mozgása tekintetében, azután a magasabb szinten integrált belső maghoz, az euró-övezethez való csatlakozás kérdései. Ugyanakkor Magyarország már a román-bulgár csatlakozás révén kvázi-centrális helyzetbe került, minthogy a két legújabb tagállam – csakúgy, mint az utánuk következők nagy részének – fejlettségi szintje jóval alacsonyabb. Ez a relatív pozíció azt jelenti, hogy Magyarország egyrésztől munkaerő kibocsátó a fejlettebb EU-tagállamok felé, másrésztől munkaerő befogadó alacsonyabb bérszintű – EU-n belüli és kívüli – országokból. Hasonlóképpen Magyarország egyrésztől az unió centrumából kitelepülő ipar célországja lehet, miközben innen is tovább vándorolnak az alacsonyabb bérszintben érdekelt beruházások. Ez a kettősség nehezíti a magyar állásfoglalást konkrét ügyekben.

#### 1.4.

Magyarország számára az EU hatalmas belső piaca hosszabb távon is meghatározó jelentőségű lesz. Az EU-n belül fog lebonyolódni a magyar külkereskedelmi áruforgalom 70-80 százaléka. Az EU-piac óriási előnye a korábbi külforgalomhoz képest az, hogy szabályainak alakításában Magyarország képviselői is részt vesznek. Ez a lehetőség áttekintést és előrelátást nyújt. Érdekünk általában a belső akadályok további leépítése. Ez a magyar piacon is növeli a versenyt, de támogatja esélyeinket az unió piacán. Ezen felül a belső verseny fokozása erősíti az EU általános versenyképességét a külvilágban.

Az EU belső piaca a következő években újabb tagállamokkal nem, vagy csupán kis mértékben bővíthet. Egyelőre egyedül Horvátország csatlakozásának van közeli esélye, ami nem okozna észrevehető változást az unióban. Törökország esetleges felvétele főként a munkaerőpiacon váltana ki védekező reflexeket a régebbi tagállamokban. Bővíthet az EU piaca, vagyis nőhet a kereslet és a felvevőképesség, ha Európában kedvezően alakul a gazdasági növekedés. Élénkítően hat az unió piacára az export fokozása, akár a szomszédos régiókba, akár a tágabb világba. Szűkíti a piac kapacitását, ha a tagállamok körében a protekcionista elzárkózás kerekedik felül. Ez a törekvés növelheti az unió belső bürokráciáját, a sok szabály és előírás pedig komplikálhatja a vállalkozók életét.

Az EU egységes belső piacán belüli magyar felzárkózás akkor indul el egyértelműen a centrum irányába, ha Magyarország csatlakozik az euró-övezethez. Az integrált európai térségben egymást támogató és erősítő politikák a kereskedelmi, az ipar-, a monetáris-, a környezetvédelmi-, a szállítási-közlekedési- és a további gazdasági tartalmú politikák. Ám a gazdaságpolitika összehangolásának az egységes monetáris politika az alapja.

## **2. A KAP reformjának esélyei és hatása a magyar agrárgazdaságra**

## 2.1.

Az EU egységes belső piacán külön rendszerben működik a mezőgazdaság. A Közös Agrárpolitika (KAP) az egyik legelső és mindmáig a legköltségesebb integrált politika, kiadásai 2013-ig felemésztik az uniós költségvetés több mint 45 százalékát. A KAP súlypontjai többször változtak, de a célok és az eszközök komplex összhangját még mindig nem sikerült megteremteni. Az EU agrárpolitikája nem gondosan kimunkált alternatívák közötti tudatos választás, hanem a tagállamok közötti alku eredménye, egyfajta kompromisszum, amelyre rányomja bélyegét a legnagyobb EU-országok közötti érdekegyensúly fenntartása. Ilyenformán a KAP inkább „egységes”, mint „közös”, és stratégiának semmiképpen sem tekinthető.

Az 1990-es évek közepétől – elsősorban amerikai nyomásra – mélyreható változások indultak meg az Európai Unió közös mezőgazdasági politikájában. 1992-től megkezdődött a közös agrárpolitika átfogó reformja, majd 2000-tól a reform második szakasza. 2003-ban meghirdették a KAP reformjának legújabb, harmadik szakaszát (amelynek végrehajtására az EU-15 országaiban 2005-2007 között kerül sor). E reformok központi eleme a támogatások fokozatos leválasztása a termelésről és az értékesítésről. Mindemellett az Európai Unió mindmáig adós az ágazat jövőbeli szerepét hosszú távon átgondoló agrárstratégia kidolgozásával.

A változó súlypontok közül kiemelendők a következők:

- a piacot torzító (export-, intervenciók stb.) támogatások helyett a mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen jövedelemtámogatások kerültek előtérbe;
- a reformok nyomán erősödik a versenyképesség az agrárpiaci szereplők számára is, egyrészt a piaci árak mérséklődése, másrészt a külső védelem csökkenése miatt;
- a közös agrárpolitikában erőteljesen növekszik az agrárkörnyezetgazdálkodás szerepe;
- a közös agrárpolitika második pillérének, a vidékfejlesztésnek úgyszintén nő a jelentősége;

A reformfolyamat során előtérbe kerül a fenntarthatóság követelménye: a megújuló közös agrárpolitikát nemcsak környezeti, hanem gazdasági és társadalmi értelemben is fenntarthatóvá kívánják alakítani. Az átalakulásban kiemelkedően fontos a vidékfejlesztés szerepe. Az új tagállamok sajátos gondjaira, például a rájuk jellemző falusi szegénységre azonban a közösségi agrár-vidékfejlesztési politika nem igazán kínál megoldást. Ezek a problémák jobban kezelhetők a kohéziós politika keretében.

A KAP bőséges bevételt nyújt valamennyi tagország kedvezményezett termelőinek, illetve földtulajdonosainak. Az új, közép-kelet-európai tagországok a folyó költségvetési időszakban, fokozatosan érik el a számukra kalkulálható teljes kifizetések szintjét. Ezekben az országokban az uniós agrárjövödelmek egyrészt a mezőgazdaság modernizálását, másrészt a piaci versenyben való helytállás azonos esélyeit szolgálják. A KAP révén a magyar agrárium is jelentős bevételekhez jutott, amelyek 2013-ig tovább emelkednek.

## 2.2.

Az EU közös politikái a tagállamok érdekeinek eredőjeként alakulnak, és ezek az érdekek a mezőgazdaság, valamint a közös támogatásának forrásai esetében igencsak eltérőek. Valószínű forgatókönyvek a következők:

Az első változat szerint a KAP továbbra is fennmarad. Lehetséges, hogy ezen belül csupán kiigazításokra kerül sor, de valószínűbb a mélyreható reform: a támogatások teljes leválasztása a termék-előállításról, a piacpolitikából a vidékfejlesztés céljára történő további forrásátcsoportosítás; a környezeti és egyéb kapcsolódó előírások szigorítása, egyidejűleg a mennyiségi korlátozások és az egyéb piactorzító beavatkozások leépítése.

Másodszor, elvileg lehetséges a KAP teljes elvetése és renacionalizálása is, amikor közös politika helyett tagállami hatáskörbe kerül a szabályozás és a finanszírozás egyaránt. Ebben az esetben a közös uniós költségvetés agrárkiadásai elmaradnak, ám egyidejűleg megnő a tagállami költségvetések terhe. A közös finanszírozás megszüntetése miatt az országok és régiók közötti különbségek növekednének, valamint a kevésbé fejlett országok lemaradása konzerválná, hiszen a szegényebb tagállamok kevesebb saját forrást tudnak mezőgazdaságukra és vidékfejlesztésükre áldozni. A közös agrárpolitika megszűnése több EU-tagállamban a mezőgazdaság összeomlását idézné elő.

Harmadszor, elvileg bekövetkezhet a teljes liberalizálás is, amikor a közös agrárpolitika megszűnésével egyidejűleg tagállami politikák sem működnek. E változat megvalósításának a kevésbé versenyképes agrártermelésre alkalmas régiókban különösen drasztikus következményei lennének, a kultúrtájuk jelentős része elveszítené fenntartóit.

A három forgatókönyv közül a második és a harmadik Magyarország számára elfogadhatatlan lenne. Hazánk egyértelműen a KAP fennmaradásában érdekelt, de rövid és hosszú távú érdekeink eltérőek. A közeljövőben a jelenlegi szabályok fenntartásától várhatnánk a legtöbb közösségi forrást, csak hogy ennek a rendszernek a tartós finanszírozására kevés az esély. Hosszabb távon egy olyan agrárstratégia kínálja számunkra a legtöbb előnyt, amelyik figyelembe veszi a külső és a belső adottságokat, és fenntartható rendszert alakít ki.

### 2.3.

A KAP jövőjének lehetséges és kívánatos irányairól kialakítandó magyar álláspontnak az alábbi tényezőket kell figyelembe vennie:

- A korábbinál piacosabb KAP szorgalmazásával egyidejűleg hangsúlyozni szükséges a multifunkcionális mezőgazdaságot szolgáló agrárpolitikai intézkedések szükségességét.
- Ki kell állnunk a közös piacszervezetek alapelvei: a piac egységessége, a közösségi preferencia és a pénzügyi szolidaritás mellett, és ki kell védenünk a támogatások tagállami hatáskörbe való visszautalását.
- Nem térhetünk ki az intézményi árak további megalapozott csökkentése elől.
- A közvetlen támogatások teljes leválasztása a termelésről inkább a gazdagabb, régi tagállamoknak kedvez. E támogatások esetleges jövőbeli degressziója a magyar üzemi szerkezet mellett rendkívül veszélyes lenne, hiszen a birtokméret növekedésével párhuzamosan csökkenő támogatás éppen a nagyobb, versenyképesebb gazdaságokat érintené kedvezőtlenül.
- Magyarország a mennyiségi korlátozások (kvóták) megszüntetésében érdekelt, mert a termelést korlátozó intézkedések akadályozzák a hatékonysági, a méretgazdaságossági előnyök érvényre jutását, és hosszabb távon is fenntartják a magas belső árakat.

- Fontos, hogy mesterséges szabályok ne korlátozzák a versenyképességet. Nem lenne szerencsés például környezetvédelmi szempontokra hivatkozva a jelenlegi szinten rögzíteni a szántóföldi növénytermesztést.
- A magyar mezőgazdaság szempontjából az egyik fő stratégiai kérdés a birtokszerkezet átalakítása, a versenyképes üzem- és birtokméret kialakítása.
- Az alacsony földár miatt a külföldi magán- és jogi személyek földvásárlását a jövőben is szigorú feltételekhez kell kötni, hogy csak azok élhessenek a lehetőséggel, akik hazánkban akarnak letelepedni, és nem befektetési céllal vásárolnak magyar termőföldet.
- Különösen fontos, hogy Magyarország végre világos agrárstratégiát dolgozzon ki, és mindent megtegyen eme stratégia megvalósulásáért.

#### 2.4.

Magyarország számára az EU mezőgazdasági támogatása többletbevétel, amelyről oktalanság lenne lemondani, ugyanakkor a támogatások közvetlenül nem a magyar gazdaságpolitikai célokat szolgálják (például nagyrészt a támogatás nélkül is versenyképes szántóföldi növénytermesztést juttatják többletjövedelemhez). Ezeknek a bevételeknek a forrása egy olyan rendszer, amely hosszabb távon aligha fenntartható. Ráadásul a legutóbb csatlakozott EU-országok még a lépcsőzetes felzárkózás szakaszában vannak.

Magyar részről mindenekelőtt a tagállamok egyenjogúságához, illetve az egyenjogúság mielőbbi eléréséhez fűződnek stratégiai érdekek. A következő indíték többletforrások tartós bevonása a magyar agrárium fejlesztésébe és versenyképességének erősítésébe. Ez utóbbi megfontolásból nem támogatható az agrárpolitika visszatérően felmerülő renacionalizálása, vagyis a támogatások nemzeti hatáskörbe utalása. Meg kell kísérelni a továbblépést egy olyan rendszer felé, amely a sokféle érdek tartós egyensúlyára épül és biztosítja a KAP finanszírozását. A támogatások szerkezetét illetően a hangsúlyt fokozatosan a vidékfejlesztésre célszerű áttenni. Olyan KAP kialakítását kell támogatnunk, akár a rövid távú előnyeink feláldozása árán is, amely hosszabb távon is fenntartható. Ragaszkodnunk kell az egyenlő mércéhez az EU-15-ök és az új tagországok mezőgazdasági termelőinek támogatásánál.

### **3. Az EU- és a magyar költségvetés kapcsolatai, a kohéziós politika alakulása**

#### 3.1.

Az európai uniós tagság két irányban köti össze a tagállamok és az Unió költségvetését. Míg a tagállamok befizetései egyértelműen az uniós tagság „árának” tekinthetők, addig az EU közös költségvetéséből érkező források tagállami költségvetésekre gyakorolt hatása bonyolultabb. A különféle támogatások ugyanis nem feltétlenül jelennek meg a tagállamok költségvetésében, sőt – ott, ahol hazai társfinanszírozásra is szükség van – kiadásokat tesznek szükségessé.

Az EU teljes költségvetési rendszere átfogó felülvizsgálat előtt áll. A nettó befizetők – az elmúlt évek tapasztalata szerint – valószínűleg a költségvetés globális csökkentését szorgalmazzák majd. A nettó kedvezményezettek is mérsékelnék hozzájárulásukat, nekik azonban összességében a minél nagyobb

jövedelemcentralizáció és -újraelosztás az érdekük. A fő változások azonban nem is annyira a mértékeket, mint inkább a bevételek és a kiadások összetételét, a támogatások felhasználásának arányait és szabályait érintik majd.

A közös költségvetés bevételi oldalát illetően három jövőbeli változattal számolhatunk:

- Továbbra sem kerül sor jelentős reformlépésekre, a közös költségvetés finanszírozásának módja lényegében változatlan marad.
- A GNI-komponens a közös költségvetés kizárólagos finanszírozási forrásává válik.
- A jelenlegi források mellett, illetve részben vagy egészben helyettük új, EU-szintű autonóm saját forrás, „EU-adó” kerül bevezetésre.
- A költségvetési reform legfontosabb tartalmi pontjai:
- A mezőgazdasági támogatások (vagy azok egy részének) társfinanszírozása.
- A regionális és kohéziós politika területén a társfinanszírozási arányok változtatása.
- A lisszaboni stratégiához kapcsolódó területek támogatásának növelése, a pótlólagos kifizetések forrásainak előteremtése.

### 3.2.

A strukturális és kohéziós politikai jövője két alapvető foratókönyv szerint képzelhető el: az egyik szerint fennmarad, a másik szerint viszont csökken az unión belüli pénzügyi szolidaritás. Sajnos inkább a második változat megvalósulása valószínűbb a következő okokból:

- Az EU országaiban jelenleg nem mutatkozik hajlandóság az uniós finanszírozás növelésére.
- Az integráció társadalmi támogatottsága általában alacsony, így a tagországok vezető politikusai számára nem vonzóak olyan lépések, amelyek a pénzügyi szolidaritás megerősítését szolgálnák.
- Az esetleges további bővítések várt vagy vélt hatásai tovább erősíthetik a fenti két tendenciát.
- A közös költségvetés második legnagyobb tétele a kohéziós politika az összes kiadások több mint 30 százalékával. Ezen a területen is fontos kérdések várnak eldöntésre:
  - a centrum vagy a periféria támogatására jut-e majd inkább pénz;
  - a támogatásokat országok vagy régiók szerint osztják-e majd el;
  - sikerül-e fenntartani a közösségi hozzájárulások jelenlegi arányát (különösen az újonnan csatlakozott országokban), vagy renacionalizáció megy végbe ezen a területen;
  - előtérbe kerülnek-e a közösségi kohéziós forrásokért folytatott versengésben a lisszaboni célok, vagy külön fejezetből támogatják majd elérésüket.

### 3.3.

Egy tagállam és az unió egészének viszonyát gyakran jellemzik az EU költségvetésével kapcsolatos be- és kifizetések egyenlegével, ennek alapján osztályozzák a tagországokat nettó befizető és nettó kedvezményezett államokra. Ez a fajta kategorizálás tendenciaszerűen igaz lehet, de a részletekben sok a cáfolható elem. Ugyanis sem az uniós költségvetésbe befolyó tételek (pl. a vámbevételek), sem pedig az uniós eszközök segítségével megvalósuló fejlesztések vagy

beruházások (pl. a transz-európai közlekedési folyosók) nem oszthatók vissza egyértelműen tagállamokra. Ezért a külön-külön számított egyenleg sem tükrözi hitelesen az egyes tagállamok teherviselését, illetve integrációs előnyeit.

Az uniós költségvetés bevételi oldalát tekintve igazi áttörést az ún. saját források kibővítése hozna. A tagállamok azonban keményen ellenállnak minden olyan kísérletnek, ami állampolgáraik vagy vállalataik közvetlen uniós adóztatására irányul. Az egyes országok általában a politikailag tolerálható maximum szintjéig igyekeznek megterhelni az adófizetőiket, ezért nem hajlandók együttműködni semmiféle újabb adónem bevezetésében, amely ugyanazoktól az adóalanyoktól szedne be további pénzeket. A tagállamok inkább az olyan megoldásokat pártolják, ahol az uniós költségvetésbe az államháztartásukon keresztül, illetve annak ellenőrzése mellett történnek a befizetések.

Az EU költségvetését fenntartó, nettó befizető országok számára az uniós szolidaritás mércéje általában az integráció sikeres működése, továbbá ezen belül az unió szintjén lebonyolódó finanszírozási, illetve forrástranszfer rendszer hatékonysága és megbízhatósága, mert ennek érveivel tudják a saját adófizetők előtt megindokolni a hozzájárulás mértékét. A jelenlegi politikai érdekegyensúly mellett a teljes EU-költségvetés alig haladja meg a GNI egy százalékát, ami a közpénzekre vetítve mintegy két százalékot jelent. Habár javaslatok születtek ennek az arálynak és vele együtt az uniós büdzsé nagyságrendjének lényeges megváltozására vonatkozóan, ez a következő évtizedben nem valószínű.

Az EU-költségvetés kiadásainak több mint háromnegyede 2013-ig mindössze két politika finanszírozására fordítódik, az egyik a mezőgazdasági, a másik az ún. kohéziós politika. A KAP reformjának esélyeiről a mezőgazdasági ágazat összefüggéseiben már volt szó. A kohéziós politikára is igaz az a megállapítás, hogy nem ésszerű alternatívák közötti választás eredményeként alakult, ki, hanem a tagállami érdekegyeztetés hosszú folyamatában öltötte fel a mai formáját. Ez a politika is tele van kompromisszumokkal, ennek következtében prioritásbeli és fogalmi zűrzavar tapasztalható körülötte.

A különféle strukturális alapok célpontjai a tagállamokon belüli régiók, a jogosultságot is a régiók szintjén mért GDP/fő alapján állapítják meg. Ezzel szemben a kohéziós alap odaítélésének és gyakorlati működésének célterülete a tagállam. E két területi és közigazgatási egységhez képest az EU kohéziós politikája marginális figyelmet szentel a városi agglomerációk sajátosságainak (miközben a KAP erőteljesen gondoskodik a vidékről), holott a nagyvárosokban számtalan probléma koncentráltan jelenik meg, például a foglalkoztatás, a környezetvédelem, az infrastruktúra stb.

Az unió 2004. és különösen 2007. évi kibővítésével kezdve új, korábban nem látott fejlettségi szint jelent meg az EU-ban. Lengyelország, Szlovákia és Magyarország legkevésbé fejlett, keleti régióiban, majd pedig Románia és Bulgária egészében a jövedelmi szint az uniós átlag egyharmada körül helyezkedik el. Ezen a szinten alapvetően mások a felzárkózás és a versenyképesség kritériumai, mint a centrumhoz közelebb eső régiókban. Már a 2007-2013-as időszak uniós költségvetésének vitája során érzékelhető volt az eltérő háttérű törekvések megosztottsága, sőt polarizációja. A legújabb kibővítésekkel megkezdődött az unió belső periferiájának tagolódása, a választóvonalat a viszonylag gyorsabb, illetve lassabb felzárkózásra képes régiók között az átlagos GDP/fő 50 százalékánál lehet meghúzni. Ezek a szempontok is indokolják a kohéziós politika alapvető felülvizsgálatát, amiben Magyarország is kezdeményező szerepet vállalhat.

### 3.4.

A kohéziós politika (a KAP-hoz hasonlóan) akkor képez kiegyensúlyozott és hosszabb távon fenntartható rendszert, ha a befizető tagországok is meglik benne a maguk érdekeit. Az EU-n belüli szolidaritásnak az egyes tagállamok belpolitikájában képviselhető, szilárd alapon kell nyugodnia. A hagyományos uniós szolidaritás a 2004-es és azutáni kibővítésekkel elérte terhelhetőségének végső határát. A további bővítések egyértelműen az alacsonyabb jövedelmi szintű, szegényebb keleti és délkeleti szomszédság irányába mutatnak. Ennek következtében a jelenlegi nettó befizető tagállamokra viszonylag még nagyobb terhek hárulnának, és rajtuk kívül egyes nettó kedvezményezettek – előbb-utóbb Magyarország is – átkerülnének az EU-költségvetés finanszírozóinak táborába.

A kohéziós politika fenntarthatóságát a nettó befizetők számára úgy lehet elérni, ha egyrészt a kiadások területén a hangsúly a redisztributív folyamatokról átkerül a több tagállamot vagy régiót felölelő, transz-európai típusú, a versenyképességet fokozó projektekre, másrészt elhalványul, talaját veszti és fokozatosan megszűnik a szakmailag hamis és politikailag félrevezető „ország-egyenlegek” számításai. Az EU-költségvetés bevételi oldalának alapvető módosítására kisebb az esély, ezért a reform erőfeszítéseket az újraelosztó politikák (a KAP és a kohéziós politika) kiadási szerkezetének korszerűsítésére érdemes koncentrálni.

A költségvetési kapcsolatok területén Magyarország a következő években egyszerre tapasztalja meg az EU előnyeit és követelményeit. Az unió mindkét tekintetben felülmúl minden megelőző külső viszonylatot. A 2007-2013-as uniós költségvetési időszakban igénybe vehető 22,4 milliárd euró összegű EU-alapok olyan mértékű külső forrást kínálnak a magyar gazdaságnak, amire a történelem folyamán békés körülmények között még nem volt példa. Ugyanakkor az uniós alapok felhasználásához szükséges társfinanszírozás pótlólagos terhet ró a költségvetésre. Az euró kritériumoknak való megfeleléshez szükséges konvergencia program kemény külső követelményeket szab az államháztartás számára, amelyek teljesítését a szomszédos országokkal az euró-övezethez történő csatlakozási versengés (és ennek belpolitikai tükröződése) időnyomás alá is helyezi.

## **4. Csatlakozás az euró-övezethez**

### 4.1.

A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) a gazdasági integráció ma ismert legmagasabb szintje, legfejlettebb fokozata, amelyet előbb vagy utóbb a költségvetési politikák még szorosabb összehangolása, sőt akár közösségi szintre emelése egészíthet ki. A GMU-nak – bár az integráció gazdasági magját képezi – számos politikai vonatkozása is van. A tagokkal szemben támasztott követelmények számon kérése, a gazdasági integráció továbbfejlesztésének iránya, mélysége, sebessége végső soron kemény politikai viták eredményeképpen alakul.

A Gazdasági és Monetáris Unió hosszú távú fennmaradásához szükség van valamilyen politikai unióra, vagy legalábbis a politikai unió perspektívájának a fenntartására. A tagállami fiskális autonómia további korlátozását is felölelő politikai unió perspektívája a GMU fontos legitimáló tényezője. Ha a politikai unió megvalósítása kérdésessé válik, vagy a be nem látható távoli jövőbe toródik el, akkor ennek következményei lehetnek a tagállamok érdekeltségi viszonyaira, végső soron a GMU kohéziójára is.

A GMU hosszú távú fennmaradásának garanciája az EU Stabilitási és Növekedési Paktuma (SNP). Éppen ezért valószínű, hogy annak alapelvei változatlanok maradnak, de mind a Tanács és az Európai Bizottság, mint a tagállamok rugalmasan értelmezik az előírásait. Ezen a területen is lehetőség nyílik a külpolitika szerepvállalására.

#### 4.2.

A GMU a közösségi vívmányok része, amelyet az új tagországok elfogadtak, ezért az EU-csatlakozást megerősítő népszavazáson az új tagállamok lakossága a GMU-ba való belépésről is állást foglalt. (Következésképpen szóba sem jöhet a népszavazás erről a kérdésről, mert az ellentmondana a közösségi jog rendelkezéseinek.) Hivatalos státusát tekintve Magyarország a többi új tagállammal együtt a GMU átmeneti mentességgel rendelkező tagja. Ez azt jelenti, hogy miközben még nem vezetjük be az eurót, minden intézkedést megteszünk átvétele érdekében akkor, amikor teljesítjük a konvergencia kritériumokat.

Magyarország figyelmének középpontjában a következő középtávú időszakban a konvergencia program teljesítése, az ERM II. árfolyam mechanizmusba, azután pedig az euró övezetbe való belépés kérdései fognak állni. A magyar gazdaság reálfolyamatai, továbbá a belpolitika tűrőképessége időről időre összeütköznek a maastrichti kritériumok gyors teljesítésének szándékával. A periféria felé terjeszkedő euró zóna általában is felveti a Stabilitási és Növekedési Paktum feltételeinek felülvizsgálatát. A kritérium rendszer nyilvánvalóan az övezet fejlett magjának mutatói alapján jött létre és kevésbé illik rá a lendületesen növekvő és felzárkózó belső uniós periféria fiatal gazdaságaira. A sarokszámok (költségvetési deficit, államadósság), illetve a számítási képletek (kamat, infláció) nehezen mozdíthatók, de az értelmezés és alkalmazás rugalmasabbá tehető.

A magyar külpolitika számára Magyarország csatlakozása a GMU-hoz adottság, az időpontot a kormány és a Magyar Nemzeti Bank együtt fogja meghatározni. A GMU-csatlakozás Magyarországnak nemcsak kötelezettsége, hanem jól felfogott gazdasági és politikai érdeke is. A kritériumokat akkor is teljesítenünk kellene, ha nem kívánnánk belépni. Magyarország éppen ezért érdekelt a GMU fennmaradásában, sikerességében, tagjai számának gyarapodásában és az euró-övezet bővülésében.

#### 4.3.

Az uniós valuta mind közösségi, mind tagállami szinten sikeres integrációs projektnek bizonyult. Az euró-övezet nemzetközi súlya jelentős és fokozatosan tovább növekszik. A közös valuta alapját képezheti a közös gazdaságpolitikának, ám a monetáris politika közösségiesítésével párhuzamosan a fiskális politikát a tagállamok féltékenyen őrzik a saját hatáskörükben és hatalmi megfontolásokból aligha fognak róla lemondani, vagy akár csak engedményeket tenni az integráció további mélyítése érdekében.

Az euró-övezet magját az EU legerősebb, centrális elhelyezkedésű tagállamai alkotják, az övezet jellemzően a periféria irányába bővül. Amíg a bővülési folyamat tart – és ez az időszak az EU-27 körében is legalább a következő évtizedet igénybe fogja venni –, addig nem lehet megalapozottan számítani a közös valutára épülő, magas fokon integrált gazdasági térség szabályainak és működésének megszilárdulására. Közben újabb nem EU-tagországok fogják bevezetni az eurót fizetőeszközként formális euró övezeti tagság nélkül, ez azonban csekély hatással lehet csupán a közös valuta stabilitására.

Az euró-övezethez való csatlakozás nemcsak gazdasági ügy. A GMU-tagság erősíti Magyarország pozícióit, alkuerejét az Európai Unióban, ami adott esetben anyagi előnyökké is konvertálható. Ezért politikai szempontból is magyar érdek a GMU-ba való minél előbbi belépés. A magyar külpolitika feladata az, hogy támogatást szerezzen az Európai Unión belül a GMU-csatlakozást szolgáló magyar törekvéseknek.

#### 4.4.

A Gazdasági és Monetáris Unióval kapcsolatban a magyar külpolitika célja kettős: egyrészt a GMU fejlődését célszerű aktívan alakítania, másrészt Magyarország GMU-csatlakozását, a csatlakozás feltételeit kell elősegítenie a maga sajátos eszközeivel. A magyar külpolitikának a politikai uniót szorgalmazó EU-tagállamok csoportjához célszerű erőteljesebben kapcsolódnia abban a reményben, hogy cserébe Magyarország később támogatást kap tőlük a GMU-tagság elnyeréséhez.

Ami a jelenlegi feltételrendszert illeti, a PM és az MNB mellett a Külügyminisztériumnak is célszerű politikai fórumokon napirendre tűzni a GMU belső ellentmondásainak orvoslását, illetve képviselni az ezzel kapcsolatos magyar érdekeket. Például az árfolyam-stabilitásról a sok hátrányos vonással rendelkező ERM-II árfolyamrendszer nélkül is meg lehet győződni, az árfolyamstabilitás mérési módszere nem eléggé letisztult és egyértelmű, az inflációs kritérium referenciaértékének kiszámításakor a GMU-hoz nem csatlakozott EU-tagállamok mutatóit is figyelembe veszik stb. Ugyanakkor még a látszatát is kerülnünk kell annak, hogy a kritériumok fellazítására törekednénk, ezért ezt a vitát nem politikai, hanem szakmai szinten kell folytatni.

Magyarország nemcsak a Gazdasági és Monetáris Unió bővülésében érdekelt, hanem az euró-övezetében is. Harmadik országok viszonylatában javítja ugyanis a magyar vállalatok piacra lépésének, illetve általában is az üzleti kapcsolatok fenntartásának feltételeit, ha ott az euró-zónához való csatlakozás hozzájárul az árfolyam-stabilitáshoz. A magyar külpolitikának célszerű szorgalmaznia azt, hogy a közösségi külgazdasági politika, azon belül is elsősorban az európai szomszédsági politika a monetáris szférára is terjedjen ki, illetve kapjanak nagyobb súlyt monetáris és devizális kérdések, beleértve az árfolyamstabilitásra vonatkozó együttműködést.

GMU-csatlakozásunkat a magyar külpolitika a kormányzaton belüli feladatmegosztás sajátosságaiból adódóan nem közvetlenül, hanem közvetetten segítheti elő. Ehhez célszerű figyelemmel kísérnie a GMU fejlődését, a tagállamok GMU-val kapcsolatos álláspontját, továbbá támogatni minden, a fiskális föderalizmust, végső soron a politikai uniót előmozdító kezdeményezést és lépést, a GMU mélyítését, tagjai számának gyarapodását és az euró-övezet bővítését.

## II. A sikeres EU-tagság nemzetközi tényezői

### **5. Az integrációs modell kérdései, alkotmányozás, szervezeti és döntéshozatali problémák**

#### 5.1.

Az EU 2004-2007-es kibővítése a tagállamok száma tekintetében hozta a legnagyobb változást. Európa keleti felének állami szétaprózódása az unióban összetalálkozott a tagállami túlhatalom törekvéseivel. A tagállamok dominanciája egyebek között megnyilvánul az Európai Tanács létrehozásában és befolyásának fokozatos kiterjesztésében és általában az ún. intézményi egyensúly felbillenésében. Az unióban ma egy erős tanácsi struktúra áll szemben egy gyöngye Európai Bizottsággal. A tagállami befolyás közvetlenül is áthatja az Európai Bizottságot (a komitológia, illetve az „egy-ország – egy biztos” rendszer révén). Még a befolyását erősítő Európai Parlamentben is megjelenik olykor a tagállami tagolódás, azaz egy-egy tagállam EP-képviselőinek összefogása, ami a pártcsaládok laza struktúráinak és a klasszikus parlamenti „kormánypárt – ellenzék” felosztás teljes hiányának egyik következménye.

Az integráció intézményi egyensúlyának hiányával kapcsolatos probléma konkrétabb megjelenése az állampolgárok egyenlőségének megcsúfolása (egy észt vagy máltai állampolgár aránytalanul erősebb képviselettel rendelkezik az unió minden szintjén, mint egy német vagy francia). Az állampolgárok képviseletének gyenge és áttételes volta vezet az EU tevékenysége iránti közömbösséghez, vagy súlyosabb esetben az integráció működésével és eredményeivel kapcsolatos kételyek megfogalmazásához. További következmény az uniós teherviselés – és a róla folyó alku – eltorzulása, a belső szolidaritás csökkenése. Végül, nem utolsó sorban az intézményi hiányosságokra vezethető vissza a nagy tagállamok növekvő befolyása, amely olykor diktátumokban (pl. fontos tisztségviselők kiválasztása), vagy külön utas megoldásokban (pl. külpolitikai akciókban) ölt testet.

Mindez azon alapszik, hogy az EU államokból építkezik és a szuverén egyenlőség elvét ritkán képes meghaladni a közösségi cselekvés érdekében. Márpedig az államok között óriási különbségek vannak. A 25 tagú EU-ban a hat legnagyobb tagállam 336 millió lakossal a gazdasági teljesítmény 77 százalékát adta, a tizenegy legkisebb pedig mintegy 30 milliós lélekszámmal a gazdasági teljesítmény 6 százalékát. A tagállami méret és gazdasági fejlettségi szint kettős kritériumból következik az uniós jogok és terhek elosztásában való rendkívül differenciált részvétel. Az alkotmányszerződésben javasolt ún. kettős többség (a tagországok és a lélekszám együttes többségén alapuló, új szavazási rend) részben oldaná ezt a problémát, de, például továbbra sem érvényesítené a teherviselés tekintetében a befizető és a kedvezményezett tagállamok közötti lényeges érdekkülönbségeket.

#### 5.2.

Az európai integráció további fejlődésének forgatókönyvei fontos elvi kérdések körül fognak formát ölteni, ilyen a jogok és kötelezettségek homogén vagy differenciált alkalmazásának problémája, felvetődik az integráció optimális méretének

elvi és gyakorlati kérdése, a közös végcélt illetően pedig már látványosan kettészakadt az EU.

Az EU szabályrendszere a homogenitás követelményén alapszik, az egységes joganyag alkalmazása eleve azt tételezi fel, hogy az integrációs szabályok és követelmények befogadási kapacitása – a tagállamok jogi-intézményi rendszere, társadalmi-politikai fejlettségi szintje, gazdasági szerkezete stb. – lényegében azonos minőségű. Az unió csupán a gazdasági fejlettség tekintetében tolerál bizonyos szintkülönbségeket: a lemaradó országoknak – a csatlakozást követő átmeneti rezsimeken túlmenően – a kohéziós politika felzárkóztató támogatását nyújtja.

Az EU a 2004/2007-es kibővítéssel nyilvánvalóan túllépett azon a határon, ameddig homogén integrációs szabályokat lehet alkalmazni. A tagállamok között mutatkozó ár-, bér-, adó- és egyéb különbségek oly mértéket öltöttek, hogy a „négy szabadság” kiterjesztése az új tagállamokra még átmeneti időszakok beiktatásával is politikai nehézségeket okozott az unió fejlett magjában. A felzárkóztatás feladata is többrétűvé vált az EU-ban azáltal, hogy az unión belülre kerültek olyan régiók, sőt már egész országok is, amelyek azelőtt a külső perifériát alkották és a társulás eszközeivel kezelhetők voltak. Ezen az alapon erősödnek a differenciált integráció különféle megoldásai: a „kemény mag” kiugrásának változatai („megerősített”, „strukturált” stb. együttműködés), másodosztályú tagsági státusz esetleges intézményesítése, érdekcsoportok szerint tagolt (à la carte) integráció.

A sorozatos kibővitések az unió kiterjedésének elvi kérdését is felvetik. Az integráció optimális méretének meghatározására vonatkozóan nincsenek kemény szabályok és minimális nemzetközi tapasztalat áll rendelkezésre. Az minden esetre kimondható, hogy az aktorok (elsősorban államok) részéről az integráció érdekében hozott áldozatok általában véve nem lehetnek nagyobbak, mint az integrációból fakadó előnyeik. Ezt a mérleget a tagállamok fejlettségi skálájának mindkét végpontján – és közöttük is – meg lehet vonni.

A tagállamokban forgalomban lévő uniós mérlegek azonban erősen leegyszerűsítik az integráció hozadékát és terheit: rendszerint leszűkítik az EU költségvetéséhez fűződő kapcsolatokra, illetve végső soron azok egyenlegére. Mivel a kvantifikálható hatások nem egyértelműek, tág tere nyílik a szubjektív értékelésnek. Az EU előnyei és terhei végül is azok a benyomások, „politikai tények”, amelyeket a tagállamok választópolgárai ekként elfogadnak. Márpedig mindkét pólus – az unió legfőbb teherviselői és legnagyobb haszonélvezői – hajlik arra, hogy az előnyöket lekicsinyelje, az áldozatokat pedig felnagyítsa. Ezt a tendenciát a kormányok médiapolitizálása is tetézi.

Az uralkodó szemlélet az integráció előny-hátrány mérlegét a területi politikai alkotó részek – elsősorban a tagállamok – partikuláris érdekeinek szemszögéből próbálja megvonni. Márpedig az integráció nem csupán a részek összessége, hanem egy minőségileg új, önállóan létező rendszer, amely tagállamaitól független cselekvésre is képes. Ennek a rendszernek elvben létezik egy centruma, amely modernizációs modellt mutat, célokat fogalmaz meg és a rendszer expanzióját vezényli. Ám az EU sajátos módon egyre inkább mutatja egy centrum nélküli rendszer tüneteit. Az integráció politikai-hatalmi centrumát kezdetben a német-francia megbékélési projekt képezte. Erre a talapzatra épült az a közösségi intézményrendszer, amely az integrált Európa hatalmi centrumának szerepét volt hivatott átvenni és továbbfejleszteni.

Ahhoz, hogy az integrációs projekt harmonikusan működjék, az intézmények által képviselt, mesterségesen kialakított centrumban szilárd egységnek és tökéletes egyensúlynak kellene uralkodnia. Ezzel szemben az integráció legelső, 1973-as brit

kibővítése óta a modell megkettőződött. A szövetségi típusú egyesülés hívei mellett megjelentek a kormányközi együttműködés szorgalmazói, és a két tábornak azóta sem sikerült közös nevezőre jutnia. Habár a nyugat-európai integráció fejlődése mind több kormányzati funkció egyesítését eredményezte és integrációs csúcsteljesítményeket is felmutatott, az előrehaladás rendszeresen a belső politikai ellenálláson és ellentéteken akad fenn, nem pedig külső vagy más objektív akadályokon.

### 5.3.

Minthogy az integrációs modell nem egységes és egyértelmű – és nincs is reális esély, hogy azzá tehető – a célkitűzések is ellentmondásosak. A jogi-intézményi alapok megújítása és megszilárdítása területén sikertörténetként indult Európai Alkotmányszerződés kínos kudarcra változott, a kibővítést egyre inkább fanyalgás és félelmek kísérik, a versenyképesség, az energiaellátás vagy a klímaváltozás kérdéseiben az unió szintjén tehetetlenség látszik.

Az unióban domináns kormány szintű együttműködés korlátait oldaná az EU ún. kettős legitimitásának erősítése, ami az integrációs szervezet jogosítványait egyrészt a tagállamokra, másrészt az állampolgároknak vezeti vissza. Csakhogy az állampolgárok megjelenítése és képviselése az uniós döntéshozatalban áttételes és gyenge. A közvetlenül választott Európai Parlament rendkívül távol van az emberektől, az EP-választásokon való részvétel tendenciaszerűen csökken. Ezzel szemben a tagállamok túlréprezentáltak az EU életében. A kilencféle miniszteri tanács szükségképpen az „egy ország – egy miniszter” formában ülésezik. Ugyanez a reprezentáció történik a döntési kulcshelyzetben lévő Coreper heti tanácskozásain, a számtalan tanácsi és „komitológiai” szakértői csoportban és a legfőbb kormányzó politikusok elhatalmasodott fórumán, az Európai Tanácsban. Ráadásul immár az Európai Bizottság is átállt az „egy ország – egy biztos” formulára. Az egyenlő részvétel egyenlő képviselést és egyenlő megszólalási lehetőséget jelent.

Magyarország EU-csatlakozása idején még úgy tűnt, hogy az integrációs modell vita latens folyamata az alkotmány szerződés tervezetében kiegyensúlyozott kompromisszumba torkollik, amely tartós alapját képezheti a további, hosszú távú együttműködésnek. A tagállamok kormányai által alaposan megvitatott és végül közösen elfogadott szöveg egyrészt újabb lépéseket tartalmazott a szövetségi típusú fejlődés útján (európai elnök és közös külügyminiszter intézménye, stb.), másrészt számos biztosítékot kínált a tagállami és állampolgári kettős legitimitáció óreinek (nemzeti sajátosságok és tagállami hatáskörök hangsúlyozása, kisebbségek jogai, stb.). Ám a negatív kimenetelű francia és holland népszavazás, majd a nyomokban felbátorodó brit, lengyel, cseh, stb. ellenkezés azt mutatta, hogy a szöveg szerkesztői és az azt elfogadó kormányok túlragadták a föderatív elemeket és velük együtt a terjeszkedő integrációval kapcsolatos optimizmust. A további kibővítések körüli bizonytalanság is a kialakult integrációs modellt és a további célokat övező kételyeket és vitákat tükrözi.

Mindemellett az alkotmány szerződés a tagállamok műve, egy általuk érlelt és elfogadott dokumentum. Nem az EU szakadt el a választók tömegeitől, hanem a francia, holland és a többi kormány egyezett meg egymás között egy szövegben, amelyet azután a saját állampolgáraik többsége nem támogatott. A probléma része az az immár két éves hallgatás és tehetetlenség, amely a megfeneklett alkotmányos projektet övezi. Sem a tagállamok politikusai, sem az általuk kiválasztott Európai Bizottság, sem pedig a tagállami politikai szférákban gyökerező – habár formálisan

közvetlenül megválasztott – Európai Parlament nem volt képes arra, hogy megalapozott diagnózist és alkalmas terápiát ajánljon a válságos helyzet kezelésére.

Az eset számos fontos tanulsággal szolgál, amelyek kifejtésére itt nincs mód. Két év toporgás után azonban egyrészt világossá vált, hogy a francia és holland „nem” után ugyanazzal a szöveggel ebben a két országban kár lenne újból kísérletezni. Ugyanakkor nem lehet szó nélkül átlépni azon a tényen, hogy 18 tagállam ratifikálta az alkotmányszerződést, ezért az unióban erősen mellőzött nemzeti parlamenteket is szorosan be kell kapcsolni a folyamatba.

#### 5.4.

2007 tavaszán gyenge, de nem reménytelen tábora kezd kialakulni egy erősen redukált dokumentum („mini szerződés”, „új egységes okmány”) elfogadásának, amely – „arcunk mentésével” – kiválogatná a halott szövegből az életképes elemeket. Az „alkotmány” szót nyilvánvalóan mellőzni kell (csakúgy, mint korábban a kormányközi tábort irritáló „föderáció” kifejezést). A két integrációs modell között kényesen kiegyensúlyozott kompromisszumot kell találni.

Az alkotmányszerződésnek kezdettől fogva korlátja volt az unió – hagyományosan – erős jogi-intézményi karaktere. Egyfajta „institucionalista szűklátókörűség” tovább kíséri az integrációs cél- és modellválság ügyét: az a téveszme uralkodik a nagy tagállamok körében, hogy ha az uniót megfelelő intézményekkel látják el, akkor a működésével kapcsolatos gondok egy csapásra megoldódnak. Emellett általában felmerül az eltelt idő és a bekövetkezett változások problémája is. Az alkotmányszerződést megfogalmazó Európai Konvent 2002 tavaszán látott munkához. Mandátuma és koncepciója tehát legalább öt éves. Az akkori tagjelöltek – a 2004-ben és 2007-ben belépett új tagállamok, valamint Törökország – részt vettek ugyan a konvent és az azt követő kormányközi konferencia munkájában, de konkrét tapasztalatok nélkül, miként a „rég” tagállamok sem ismerték még a 25-27-tagúra bővülő szervezet újfajta működési gondjait.

Az alkotmányozó folyamat bármilyen folytatása vagy újrakezdése során választ kell adni olyan aktuális problémákra is, amelyek az elmúlt félévtizedben kerültek napirendre vagy váltak súlyosabbá. Ilyen az EU energiaellátása, valamint az energiafelhasználással összefüggésben a klímaváltozás következményeinek kezelése; a növekvő területű, ugyanakkor mind több tagállamra tagolódó unióban a transz-európai közlekedési és távközlési hálózatok kiépítése; az európai versenyképesség és szociális vívmányok összefüggései; az uniós költségvetés mérete és forrásai, ennek keretében a kohéziós politika célrendszere és az uniós alapok odaítélésének kritériumai; az agrár- és vidékfejlesztési politika jövője, az élelmiszerbiztonság gondjainak kezelése, a környezetvédelmi és hulladékkezelési politika; a belső biztonság feltételeinek javítása és nem utolsósorban a kibővítés folytatásának módja, feltételei és ütemezése.

A folyamat folytatását fel kell használni az intézményi és döntéshozatali rend továbbfejlesztésére, az EU működőképességének lényeges javítására és korszerűsítésére. A joganyag, eljárások és szervezetek általános revíziójára van szükség. Ebben a Bizottság többnyire partner, a fő akadályt inkább a tagállamok képezik. Az intézményi egyensúly helyreállítása erősítheti az ún. közösségi módszer alkalmazását, vagyis az uniós érdekek és a bizottsági kezdeményező szerep előtérbe helyezését. Az EU-szervek tagolása és kölcsönös megfelelése szempontjából vizsgálendő a kormányzati funkciók eltérő megjelenítése a Tanácsban (9 formációban), a Parlamentben (18 szakbizottságban) és a Bizottság szervezetében (27 biztos tárcáiban). Az EU hitelességének és népszerűségének

mércéje az átláthatóság és demokratizmus érvényesülése, a vezető tisztségviselők kiválasztásának módja, munkájuk számonkérhetősége.

## **6. Az EU világpolitikai szerepe, nemzetközi kereskedelmi konfliktusai, a közös külpolitika esélyei**

### 6.1.

Az EU sajátosan illeszkedik a nemzetközi rendszerbe: egyes területeken (képviselés, szerződéskötés, szabályozás) tagállamainak funkcióit veszi át, és gyakorolja, más területeken újfajta aktorként kapcsolódik be az államok által meghatározott struktúrákba. Az EU külső kapcsolati rendszere fontos szerepet tölt be versenyképességének – és rajta keresztül tagállamai és állampolgárai nemzetközi pozícióinak – alakításában. Az unió nemzetközi beágyazottságában nemcsak a klasszikus versenyképességi szempontok kerülnek mérlegre, hanem állandó teherpróbának van kitéve az európai integrációs modell mint – többségükben kisméretű – nemzetállamok sajátos kísérlete a globális kihívásoknak való megfelelés, illetve a globális veszélyekkel való szembenézés megoldására.

A külső világhoz az EU-t alapvetően funkcionális szerkezetű kapcsolatrendszer fűzi, eltérően a tagállamok hagyományos, államok szerint tagolt külpolitikájától. A külkapcsolatok funkcionális szemlélete jelenik meg az Európai Bizottságon belüli, részterületekre tagolt munkamegosztásban is. Eszerint négy bizottsági tag foglalkozik a külkapcsolatok egy-egy funkcionális területével, ezek: a kereskedelempolitika (P. Mandelson), a fejlesztéspolitika (L. Michel), az általános külkapcsolatok és szomszédságpolitika (B. Ferrero-Waldner) és a kibővítés (O. Rehn).

Az unió külkapcsolatai a belső integrációs fejlődés külső projekciójaként fejlődtek, gerincét a vámunió külső dimenzióját alkotó közös kereskedelempolitika adja. A kereskedelempolitika kiemelt fontosságát mutatja, hogy közvetlenül a külügyminiszterek tanácsa felügyeli. Ugyanez a politika képezi az uniós külkapcsolatok fő rendező elvét és osztályozza a külső viszonyokat preferenciális és nem-preferenciális relációk szerint. A preferenciális fokozat részben szerződéses viszonyokból áll, ezek az EU rendkívül kiterjedt és többfokozatú társulási kapcsolatai, részben pedig autonóm preferenciák és segélyek alkotják, amelyek révén az EU a fejlődő világ legnagyobb donora.

Az EU tagállamai adják a világ árukereskedelmének mintegy 40 százalékát. A világkereskedelem szabályrendszerének alakításában az EU a közös kereskedelempolitika alapján kezdettől fogva főszerepet játszik. Politikája általában a liberalizációt szorgalmazza, ám a végrehajtást gyakran szelektíven értelmezi, egyes területeket erősebben véd, vagy irreális viszontlépéseket szab. A világkereskedelmi konfliktusok fő színtere a Világkereskedelmi Szervezet (WTO). Az EU fő konfliktusai a hagyományos mezőgazdasági termékek kereskedelme, a technológia és informatika fejlődéséből származó új területek (hormonkezelt vagy genetikailag módosított élelmiszerek stb.), továbbá a versenytorzító lépések. Az EU fő ellenfelei a kereskedelmi konfliktusokban egyrészt az USA, másrészt a növekvő export potenciállal jelentkező, dinamikus fejlődő gazdaságok: Kína, India, Pakisztán (jelenleg még elsősorban a textiliparban és a szellemi tulajdonjogok területén). Az EU-nak a nemzetközi kereskedelmi konfliktusokban elfoglalt pozíciója általában egybeesik a magyar érdekekkel.

## 6.2.

A nyugat-európai integrációs szervezet nagyon erős kül- és biztonságpolitikai indítékokból jött létre, ezek az érdekek azonban az alapító országok egymás közötti viszonyára összpontosultak. A védelem- és biztonságpolitika feladata ugyanakkor teljességgel hiányzott az integráció cél- és eszközrendszeréből, mivel ezt a funkciót az USA, illetve a NATO látta el, mintegy a nyugat-európai integráció extra-territoriális katonai és vele együtt külpolitikai centrumaként.

Az állami külpolitikákhoz hasonló, klasszikus kül- és biztonságpolitika igénye később merült fel az EU-ban. Ezt a fontos elemet a nyugat-európai integrációs konstrukció továbbfejlesztése során, utólag próbálják beilleszteni. A több évtizedes erőfeszítések sok eredményt hoztak a tagállamok kölcsönös tájékoztatása, egymás álláspontjainak megismerése, bizonyos pozíciók összehangolása és azonos, sőt olykor együttes képvisellete tekintetében. Ugyanakkor az integrációban rendszerszerűen nem jelent meg a harmadik országokkal kapcsolatos kül- és biztonságpolitika. Ennek ugyanis csalhatatlan jele az lenne, hogy az adott politika tekintetében a belső viszonyok cél- és eszközrendszere minőségileg különválik a kívülálló országokhoz fűződő viszonyokétól (hasonlóan például a vámunióhoz, a valutaunióhoz vagy a schengeni övezethez). Ezzel szemben a tagállamok az unión belül, egymással szemben is ugyanolyan diplomáciai eszközöket alkalmaznak, mint harmadik országokban (pl. nagykövetségeket tartanak fenn egymásnál, ezeket a viszonyokat is a külügyminiszterek felügyelik stb.).

Az uniós tagállamok külpolitikájában a többi EU-országhoz fűződő kapcsolat általában központi helyet foglal el, két fő eleme az EU-tag európai középhatalmakhoz, illetve a szomszédos országokhoz fűződő viszony. Jellemző tény, hogy az EU külügyminisztereinek tanácsát (ÁKÜT) a tagállamok ellenállása miatt a mai napig nem sikerült kettéválasztani egy általános (azaz belső) ügyek tanácsára és egy külkapcsolati tanácsi formációra. Mindez azt mutatja, hogy az unión belüli kapcsolatok a tagállami külügyek lényeges elemét képezik. Márpedig mindaddig, amíg a rendszer minőségileg nem különbözteti meg a belső viszonyokat az uniós szintű külkapcsolati dimenziótól, a közös külpolitika a kormányközi együttműködés szintjén marad, bármely néven nevezzék is és bármilyen szervezeti formát (pl. „közös külügyminisztert”) helyezzenek fölé.

## 6.3.

Feltételezhető, hogy az alapító hat tagállam legkésőbb az EU-Szerződés megkötésekor megvalósította volna a közös kül- és biztonságpolitikát (miként például a közös pénzt is valóra váltották). Azonban a brit csatlakozással megjelenő és megerősödött kormányközi vonal, majd pedig a keleti kibővülés hatásai erősen visszavetették az esélyeket.

Az EU többszörös kibővítései során az alapító és a hozzájuk csatlakozott NATO-tagok mellett a bipoláris rendszer összeomlása után megjelentek a semleges államok, majd az erősen, sőt egyes esetekben többszörösen korlátozott szuverenitás korlátaiból kibontakozó közép-kelet-európai tagországok. A 2004/2007-es kibővítéskor csatlakozott új tagállamok számára a szuverenitás új történelmi élmény. Többen közülük hosszú elnyomatási időszakok után váltak szabaddá, egyesek pedig a XX. század végén nyerték el a nemzeti önállóság állami keretét. Számukra az EU elsősorban nemzeti létük (önrendelkezésük, nyelvük, kultúrájuk) garanciája és egyben gyakorlásának elsődleges színtere. Szlovákia, Szlovénia és a három balti köztársaság olyan szövetségi államokból szakadtak ki, ahol bőségesen volt részük

„közös külpolitikából”, ezért érthető, ha fenntartásokkal fogadják frissen elnyert nemzetközi mozgásterük bármilyen korlátozását.

A legtöbb EU-tagország számára az integráción belüli kapcsolatok alkotják külügyeik oroszlánrészét. Az unió a domináns gazdasági partner, a belső kereskedelem aránya mintegy kétharmada a teljes külforgalomnak (Magyarország és több új tagállam számára ennél is magasabb). Az EU belső élete ez idő szerint 26 európai állammal biztosít rendszeres találkozást és szoros együttműködést. Ezen felül az EU kibővítési- és szomszédságpolitikája mintegy kéttucatnyi (mediterrán és poszt-szovjet) állammal teremt kölcsönösen fontos és tartalmas kapcsolatrendszerrel.

A mintegy félszáz államot felölelő, „nagy-európai” körön túl az EU külkapcsolatai két fő dimenzióban koncentrálnak: egyrészt a nagy partnerországok (USA, Oroszország, Japán, Kína, India, Brazília) viszonylatában, másrészt a világpolitika nagy problémáinak (nukleáris proliferáció, nemzetközi terrorizmus, energiaellátás, klímaváltozás, migráció, ivóvíz stb.) megoldásával kapcsolatban.

#### 6.4.

A nagy partnerországokat illetően az EU-nak kettős nehézséggel kell megbirkóznia: egyrészt egy-egy partner vonatkozásában egységes külpolitikává formálni az eredendően funkcionális tagoltságú, önálló és egymástól nagyrészt független közösségi politikáinak külső dimenzióit, másrészt egységbe kell kovácsolnia a sokféle tagállami érdeket és törekvést. (Például Oroszország vonatkozásában a vízum rendszer, az energia import, az agrárpolitika stb. kölcsönösen hat egymásra, csakúgy, mint a különböző irányú lengyel, német, francia stb. pozíciók.) Ezt a belső szintézist próbálta megvalósítani az EU a nagy viszonylati stratégiák kidolgozásával ahhoz, hogy a külső partnerrel szemben egységesen tudjon fellépni. A kétféle egység koherenciájának megteremtése azonban rendkívül nehéz. A funkcionális tagoltság és a tagállami széthúzás gyakran oda vezet, hogy a legnagyobb EU-országok – Németország, Franciaország és az Egyesült Királyság – lépnek fel az unió nevében. Kisebb tagállamok – köztük Magyarország – számára kívánatosabb egyeztetett uniós álláspontok kidolgozása és képviselése, még ha ez nehezebb és fáradtságosabb feladat is.

Hasonló a helyzet a világpolitika nagy problémáinak kezelésével kapcsolatos EU-álláspontokat illetően. Ezek általában vitális érdekeket érintenek és olykor összefonódnak a nagy partnerországokhoz fűződő kapcsolatokkal (pl. Oroszország szerepe az energiaellátásban, az USA fellépései a nemzetközi terrorizmus ellen stb.). A nagy EU-országok különutas megoldásai vagy diktátumai úgy kerülhetnek el, ha mindezekben a kérdésekben sikerül közös uniós célokat és a megvalósításukhoz szükséges eszközöket meghatározni. Ez a kisebb EU-tagállamok számára fontosabb érdek, mint a nagyok számára, amelyek – a kisebbekkel ellentétben – akár egyedül is képesek érdekeik érvényesítésére.

## **7. Az EU bővíthetősége és szomszédságpolitikája**

### 7.1.

Az Európai Unió külpolitikájának legaktívabb és leghatásosabb eszköze a kibővítés. Közvetlen szomszédságában az EU-nak pozitív a képe és erős a vonzereje. Az EU fejlett magja a széles európai és a vele szomszédos régióban a modernizációs centrum szerepét tölti be. Az uniós csatlakozás viszonylag közeli perspektívája nagymértékben megnöveli az EU jogi és intézményi rendszerének

átvételével kapcsolatos alkalmazkodási készséget. Ez a folyamat belpolitikai stabilizációs hatást táplál a tagjelölt államokban. Ugyanakkor az EU-tagság perspektívájának hiánya, a közeledési folyamat lassulása, vagy megszakadása ellenkező eredménnyel járhat: destabilizál és távolít az „európai” célmodelltől.

Az EU kibővítési politikájának legfőbb gyengesége a XXI. század első évtizedeiben e politika bizonytalansága. Mindenekelőtt jelentős átfedés van a kibővítési- és a szomszédságpolitika között. Nem válnak külön az unió külső kapcsolataiban az „európai szomszédok” és „Európa szomszédai”. Az előzőek azok, amelyek az alapszerződésekben következetesen ismételt rendelkezés szerint – mint „európai államok” – kérhetik a csatlakozásukat. Egyéb ismérv híján el kell fogadni azt, hogy az „európai” jelző földrajzi fogalomként értelmezendő. Eszerint Törökországon és a Nyugat-Balkánon kívül Ukrajna, Belarusz és Moldávia, továbbá Grúzia, Örményország és Azerbajdzsán tartozik az „európai” körbe. Az ő esetükben az integrációs perspektívát nem lehet kétségbe vonni, csupán a csatlakozási feltételeknek való megfelelést lehet számon kérni rajtuk. Más kérdés, hogy a felsorolt európai országok nagy része egyelőre igen távol áll e feltételek teljesítésétől, az EU pedig a mai állapotában képtelen lenne mindezen államok befogadására. Ugyanakkor a teljes körű „európai” kibővítés elvi lehetőségének fenntartása bizonytalanságot és félelmeket kelt az EU-n belül, kivált a fejlett, nyugat-európai oldalon. Az ígéret beváltásának bizonytalansága viszont destabilizáló hatással jár az európai szomszédság körében. Az EU-nak mind a saját tagállamai, mind az európai szomszédság számára biztosabb bővítési stratégiát kell felvázolnia.

A tárgyalóasztalnál ez idő szerint, az EU történetében először, két olyan ország – Horvátország és Törökország – foglal helyet, amelyeknek egymáshoz vajmi kevés közük van. Horvátország gyors, egyedüli EU-csatlakozására van esély: a feltételeket várhatóan hamarosan teljesíti, belépése Franciaországban még nem kerülne népszavazásra, az unió intézményrendszerébe és költségvetésébe különösebb gond nélkül beilleszthető (pl. a hasonló méretű Szlovákia analógiáját alapul véve). Ha a külön belépés politikai feltételei nem alakulnak ki, akkor – Szerbiával együtt – Horvátország is bent reked a Nyugat-Balkán egységes kezelésében. Ez utóbbi egy regionális, belsőleg is integráló uniós politikát vetít előre, aminek előfeltétele a poszt-jugoszláv dezintegrációs folyamat befejeződése (nevezetesen Koszovó státuszának eldöntése).

## 7.2.

Az EU bővítésével kapcsolatban a valaha volt legnagyobb kihívást Törökország képviseli. Törökország számára a politikai áttörést a csatlakozási tárgyalások 2005. évi beindítása jelentette. Az EU-tagság perspektívája betetőzi a sikeres Atatürk modernizáció folyamatát, és megszilárdítja az ország politikailag jól megalapozott euro-atlanti státuszát. A török belpolitikában ugyanakkor erősödött az iszlámista hatás, aminek következtében veszélyek környékeznek az európai modernizáció eredményeit. Törökország stratégiai elhelyezkedése, kényes keleti és dél-keleti szomszédsága, katonai ereje, az európai energiaellátásban elfoglalt pozíciója mind az EU-felvétel mellett szólnak. Ugyanakkor az ország mérete és fejlettségi szintje a mai feltételek mellett nem illik bele az EU működésébe. A török csatlakozással az egyik legnagyobb lélekszámú és szavazati súlyú állam lenne egyben a legszegényebb, és így az unión belüli redistributív pénzügyi folyamatok legfőbb kedvezményezettje. Ezért Törökország felvétele előtt alapvetően meg kell reformálni az unió költségvetését, azon belül a KAP és a kohéziós politika

kritériumait, valamint a szavazati súlyok rendszerében – bizonyos kérdések eldöntésénél – figyelembe kell venni az uniós teherviselésben való részvételt is.

A Nyugat-Balkán államai szempontjából a fő kérdés az, hogy a régió pacifikálása és stabilizálása az EU-n kívül, vagy azon belül zajlik-e le. Az uniós hagyományos – az egyes országokkal folytatott, aprólékos feltételekhez kötött, fejezetekre tagolt – tárgyalási módszere valószínűleg többféle ellenhatást válthat ki. A folyamat időben nagyon elhúzódhat, a növekvő EU-*acquis* mind szegényebb és fejletlenebb országok teljesítőképességével ütközne, az egymással szomszédos államok versenyztetése is feszültség növelő tényező stb. Egy megfelelően időzített, EU-n belüli evolutív státusz (belső társulás) sokkal jobb eredménnyel járna, ehhez azonban hiányzik a meghatározó tagállamok politikai akarata (amit rendszerint csak kritikus válsághelyzetek szoktak kizökkenteni a holtpontról).

A Nyugat-Balkán integrációs perspektívájának másik oldala a török csatlakozással való összefüggés. Nemcsak a gazdasági fejlettségi szint, a történelmi múlt, az iszlám jelenléte, stb. rokon a török esettel, hanem az időzítés is könnyen összecúsúzhat a török EU-tagsággal. Amennyiben a nyugat-balkáni régió stabilizálódása és a koszovói probléma megoldása elhúzódik, továbbá az EU nem talál valamilyen alkalmas külön megoldást a régió kezelésére, az integrációs közeledés összekapcsolódhat a török tárgyalások lassabban haladó folyamatával.

A poszt-szovjet európai államok számára (Oroszországon kívül) hosszú távú felzárkózási stratégiák közös kialakítása indokolt, soha nem kérdőjelezve meg az EU-csatlakozás elvi-politikai lehetőségét. Az EU 2007-es kibővítése, a török tárgyalások, a távolabbi bővítési perspektívák és az orosz szomszédság találkozásának színtere a Fekete-tengeri térség. Ebben a komplex és stratégiai jelentőségű régióban az EU – a nyilvánvalóan jelenlévő orosz és amerikai érdekek mellett – fontos szerepet játszhatna. A kezdeti formában megfogalmazódó stratégiai célokat indokolt az unióban erősíteni.

A felsorolt államokon kívül a „maradék-EFTA” országai (Norvégia, Izland és Svájc) sok szálon és szorosan kötődnek az EU-hoz, csatlakozásuk akkor következhet be, ha ők ezt akarják, ugyanis az uniós által támasztható feltételeknek eleve megfelelnek.

### 7.3.

Az EU ma nem alkalmas arra, hogy a fenti forgatókönyvek szerint 28, 33, 40 vagy 43 tagúra bővüljön. A 2004/2007-es kibővítés túlterhelte az uniós költségvetését és intézményeit. A további terjeszkedés során várhatóan kiéleződik majd a tagállamok jelenleg érvényes formális egyenlőségének és tényleges egyenlőtlenségének egyre súlyosabb problémája. E körben mind a túl kicsi, mind a túl nagy országok gondot okoznak. Az EU alapítói között egyetlen kis ország volt, azonban Luxemburg nemcsak igen fejlett (és képviselői jól beszélnek a két nagy alapító állam nyelvét, ezáltal fontos uniós tisztségekre is rögtön alkalmasak voltak), hanem sajátos módon, önként korlátozta bizonyos kulcsfontosságú nemzetközi funkcióit: NATO-tagként nincs hadserege, pénzügyrendszere a Belga-Luxemburgi Gazdasági Uniónak volt a része, területére vízumot a Benelux Útleveleunió állított ki stb. Az újabban csatlakozott, egy-két milliós lélekszámú kis országok ezzel szemben önálló kül- és védelmi politikákkal, pénzügyrendszerekkel érkeztek, emellett az EU-költségvetés nettó kedvezményezettjei, miközben a döntéseknél erősen felértékelt szavazati súlyokkal rendelkeznek. Ez a kontextus számos ellentmondás és feszültség forrása.

Az EU-nak semmilyen álláspontja nincs az európai mini államok vonatkozásában. Az amúgy szuverén és a nemzetközi szinten is megjelenő Monaco, San Marino vagy a Vatikán az őket körülvevő nagy tagállamokkal együtt békésen belesimultak az integrációba. Andorra zaj nélkül külön szerződésekkel legalizálja sajátos viszonyát az EU-val. Ezzel szemben a legutóbbi bővítési hullámban egy mini állam – Málta – becsúszott a szervezetbe, azonos kormányfői, miniszteri, EU-bizottsági stb. képviselőt vindikálva magának, mint például Németország. Lichtenstein egyelőre az EFTA tagja, de a máltai precedenst követve hasonló igényekkel léphetne fel. Montenegró és esetleg Koszovó csatlakozása tovább komplikálná a helyzetet. Erre az igen kényes problémára is keresni kell a megoldást.

A viszonylag nagyméretű, ám alacsonyabb fejlettségi szintű országok esete nem ismeretlen az integrációban. Spanyolország, majd Lengyelország – az előzetes várakozásokkal ellentétben – nagyobb konfliktusok nélkül illeszkedett be a „négy szabadság” és az egységes belső piac rendszerébe. Törökország és a későbbiekben Ukrajna belépése ezzel szemben súlyosabb gondokat vetít előre. Csekély jövedelemtermelő képességük nagymértékben nyomná le az unió átlagos GDP/fő szintjét, aminek következtében lényegesen változnának például az uniós alapok jogosultsági körei. Ezenfelül az említett országok hatalmas összegeket vehetnének fel akár a KAP, akár a kohéziós politika révén, ami ismét próbára tenné a nettó befizető országok tűrőképességét. Magyarország újabb nagy és viszonylag szegényebb államok csatlakozás esetén elveszítheti jelenlegi kedvezményeit, sőt idővel maga is átsorolódhat a nettó befizetők közé.

#### 7.4.

Az EU szomszédságpolitikája a nyugat-balkán és az európai poszt-szovjet térségben (Oroszország kivételével) a következő évtizedben, sőt azon túl is szükségképpen összekapcsolódik a kibővítési stratégiával. A két politika között ezekben a viszonylatokban nem szabad éles különbséget tenni (például az EU-Bizottságban két külön reszorra osztani). Az európai szomszédság számára a távlati cél az európai integráció, amelyhez azonban a feltételek teljesítése mutatja az utat. Ez a perspektíva a demokrácia, piacgazdaság, emberi jogok stb. általános „európai” értékei tekintetében tartható.

Az EU kezdettől fogva univerzálisnak hitte a maga modelljét. Az már bebizonyosodott, hogy az európai integráció túldimenzionált szabályozási és intézményi kultúrája más kontinenseken (Amerikában, Dél-kelet Ázsiában) nem alkalmazható. Ám a közelebbi szomszédságban is lehetnek akadályai a nyugat-európai módszerek automatikus követésének. Ezt a problémát is részletesen elemezni szükséges. Az uniós *acquis* jogi és intézményi vonatkozásai közel járnak alkalmazhatóságuk földrajzi és kulturális határaihoz. A nyugat-európai szabályozás és kormányzás szemlélete olyan társadalmi-politikai alapokra épült, amelyek a reformáció és a felvilágosodás talajában gyökereznek. Bizonyos kulturális határok átlépése után ezek a normák már idegenül hatnak, illetve nem kapcsolódnak szervesen a helyi jogi rendszerekhez és politikai hagyományokhoz.

Az unió szomszédságpolitikája számára az EU-orosz viszony volt és marad a legnagyobb kihívás. Az európai szomszédok közül Oroszország az egyetlen, amely nem aspirál EU-tagságra, hanem az unió partnere kíván lenni. Az EU-orosz közös stratégia négy fő területe alkalmas megközelítési módja az együttes és összehangolt cselekvésnek, amennyiben sikerül közös egyetértéssel érdemi tartalmat adni mindegyiküknek. Az EU és Oroszország azonban mindeddig nem találta meg

egymással a megfelelő hangot. Egyrészt mindkét oldalon tovább élnek bizonyos hidegháborús megszokások és gyanakvások, és Oroszországot irritálja a nem rég még a Szovjetunióhoz tartozott, illetve volt VSZ-KGST-tag új EU-tagállamok ellenséges magatartása. Másrészt hiányzik a közös érdekek stratégiai felfogású, kiegyensúlyozott definiálása. Oroszország következetesen kitart hagyományos európai orientációja mellett és vonzza őt az EU sikere. Erősen függ Európától, ezért keresi a módját, hogy Európát is függővé tegye Oroszországtól. Ettől reméli, hogy egyenrangú partnerként tárgyalhat az európai jóléti övezettel. Az EU aggodalommal tekint a Putyin utáni Oroszország kiszámíthatóságára és stabilitására.

A bővülő EU igazi szomszédai hosszabb távon a nem-európai régiók. Az unióhoz hagyományosan kötődő mediterrán övezetben a török csatlakozás, illetve a közel-keleti konfliktus góc megoldódása hozhat változásokat. Mind nagyobb érdeklődéssel fordul az EU felé a poszt-szovjet Közép Ázsia öt állama. A térség stabilizációjának bonyolult folyamataiban, az orosz-amerikai érdekkonfliktusok közepette, az iszlám fundamentalizmus hatásaira is figyelemmel az EU is felléphetne, ám ehhez egyelőre hiányzik a világos cél és az egységet megalapozó eszközrendszer. Törökország csatlakozása után az EU-val szomszédos régióvá válik a Közel- és Közép-Kelet. Ez a térség is stratégiai látásmódot és világpolitikai szerepvállalást kívánna az uniótól.



Magyarország és az Európai Unió kapcsolataiban rövidtávon több fontos esemény körvonalazódik: az Európai Parlament 2009. évi újraválasztása, 2010-ben Pécs lesz Európa kulturális fővárosa, és a 2011. évi magyar EU-elnökség. Mindegyiknek fontos üzenetei lesznek egyrészt az EU, másrészt a hazai politikai élet és közvélemény számára. Az EP-választás minden tagállamban szondázza a politikai pártok népszerűségét. Magyarországon is várhatóan egyfajta előválasztás lesz a 2010-ben esedékes országgyűlési választások előtt egy évvel. Mindemellett az esemény alkalmat kínál a magyar integrációs politika első féltizedének mérlegelésére és további célok megfogalmazására – ha a pártok és a közvélemény élnek a lehetőséggel.

A 2011-ben esedékes magyar EU-elnökség hatalmas próbatételt jelent egy új tagország számára. A tagállami tanácskozások minden körében és szintjén, a szakértőktől a kormányfőig féléven át a magyar résztvevő fogja vezetni az üléseket. Az elnöklés köztudottan próbára teszi a tárgy- és nyelvismeretet, vezetői kvalitásokat, a közös munkához való viszonyt. Különösen erős megvilágításban tevékenykedik a kormányfő és a külügyminiszter (hacsak az alkotmányban javasolt állandó EIT-elnök és EU- külügyminiszter addigra át nem veszi az elnöklési funkciókat), továbbá az a tucatnyi kormánytag, akik a Miniszteri Tanács különféle formációit vezetik hat hónapon át. Ezeket a politikusokat Magyarországon előreláthatólag 2010-ben fogják megválasztani, vagyis alig lesz idejük a felkészülésre. Sok múlik majd az egyes politikusok személyes tudásán és adottságain. A kormányalakításra – remélhetőleg – már az EU-beli követelmények is hatással lesznek. Úgyszintén kulcspozíciót fog betölteni a brüsszeli magyar EU-nagykövet és helyettese, mivel az elnökség idején ők vezetik a legfontosabb döntéselőkészítési fórum, a Coreper heti üléseit.

Az EU-elnökségben érintett szakértőket és diplomatákat az előrelátó tagállamok három-négy évvel korábban kiválasztják, hogy menet közben ismerjék meg az ügyeket és a partnereket. A visszaszámlálás tehát már elkezdődött. Az EU-

tagság szempontjából az első elnökség a tűzkeresztség, Magyarország rengeteg tapasztalattal fog gazdagodni, az EU pedig alaposan megismeri a magyar politika és szaktudás minőségét.