

Csaba László*

TÉRKÉP ÉS IRÁNYTŰ NÉLKÜL

Ez az írás azt a ma még egyértelműen hipotetikus kérdést teszi föl, hogy milyen tényezők valószínűsíthetik Magyarország esetleges kilépését az Európai Unióból. A brit kiszakadás 2013 és 2019 közötti tapasztalatai számos párhuzamosság megfogalmazására adnak módot. A tételmondat az, hogy ami néhány éve még elképzelhetetlen volt, a politikai folyamat összetevőinek megváltozása okán a lehetséges birodalmába került, a hatékony tagság ma már nem axiomatikusan adott Magyarország számára.

Az európai integráció kialakulása óta foglalkoztatja valamennyi tagállam közvéleményét, vajon bölcs dolog volt-e belépni egy új típusú nemzetközi szervezetbe, nem fizetnek-e túl nagy árat azért, hogy szuverenitásuk egy részét „bevitték a közösbe”? Természetesen jelentősen eltér azok nézete, akik a közöst kolhozként, és azoké, akik részvénytársaságként képzelik el. Mivel az Európai Unió sajátos, önálló jogi személyiséggel nem bíró, alapvetően kormányközi szervezet, amelyben a nemzetek felettség számos eleme is megjelent (Puetterl, U. és társai, 2015), szükséges és lehetséges is a kérdést újra meg újra föltenni. Ami igaz volt húsz éve, lehet, hogy mára alapjaiban változott meg, s ami – megkérdőjelezhetetlen jelleggel – előnynek tűnt, a negyedik ipari forradalom árnyékában talán hátránnyá vált.

Az európai válságrendezés számos szempontból kérdésessé tette az unióban kialakult gazdasági és politikai megoldásokat (Benczes, 2019; Györffy, 2018). Egyfelől – számos elméletre rácafolva – megerősödött a nemzetek feletti megoldások szerepe az elvileg túlsúlyos partícipatív-demokratikus megoldások ellenében. Hiszen a költségvetési és a bankunió létrehozása, az Európai Bíróság jogalkalmazása (Vörös, 2012), valamint általában a válságkezelés technokratikus, felülről lefelé, utasításszerűen működő logikát követett. Aligha véletlen, hogy ezek az újítások kivétel nélkül mind és tartósan a kormányköziséget szentesítő uniós alapszerződések keretein kívül rekedtek, és beépítésükre jóformán kísérlet sem történt. Másfelől általánossá vált az a diskurzus, amely minden bajért az EU-t és annak fölépítését hibáztatja (Magone–Laffan–Schweigert szerk., 2016). Különösen a kevésbé sikeresen alkal-

* Csaba László, az MTA rendes tagja, a Közép-európai Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem egyetemi tanára.

E-mail: Csabal@ceu.edu

mazkodó országokban erősödött föl az euroszeptikus tényezők hangja és befolyása. Görögországban, Olaszországban, Portugáliában az EU-t szinte fő ellenségnek minősítő erők kerültek kormányra, és nemcsak átmeneti, rövid időre.

Számos országban nyertek teret az unióval nyíltan szembenálló, azt nem átformálni, hanem elhagyni is kívánó erők. Különösen tanulságos ebből a szempontból a brit közélet, ahol az egyszemélyes parlamenti képviselővel bíró Függetlenségi Párt (UKIP) befolyása történelmet írt. A két nagy párton átívelő EU-ellenes erők, amelyek korábban csak megbújva és technikai érvekkel képviselték mondandójukat, összeálltak, és előbb népszavazáson, majd törvényhozási birkózással végbevitték a választók többsége által valójában sosem pártolt¹ kilépést. Ez pedig egyértelműen új pályára állítja a korábban az „egyre szorosabb unió” elvére építő közös európai intézményeket és a tagállamokat egyaránt.

A számtalan, rég húzódó, megoldatlan gond mellett igazi újdonság, hogy egyre többek számára valóságossá válik az, ami – különösen az európai pénzügyi unió szempontjából – lehetetlen: a teljes kilépés mint gondolat kísérleten túlmutató alternatíva.

Rákstratégia?

Az integrációs elméletek közös vonásaként utalhatunk arra, hogy egy történelmileg és gazdaságilag is tételezett, alapjaiban politikai stratégiát jelentő folyamat lényegi vonása az állandó bővülés. Ez az evolutív út a föderációkat jellemzően megelőző polgárháború alternatívája. Vagyis mind időben, mind pedig megoldásaikban fokozatosan jönnek létre a kezdetben még meg nem lévő elemek. Az európai integráció is szigorúan gazdasági közösségként és ágazati politikák – nevezetesen a mezőgazdaság, az energetika és a kereskedelempolitika – ötletszerű halmazaként határozta meg a megoldás jellegét, terepét és mértékét – már ahol az adott időpontban politikailag lehetséges volt.

Általában nem volt kérdéses, hogy a *finalité politique* több emberöltő alatt, fokozatosan és részleteiben is alakuló kísérletek és tévedések útján jön létre. De az sem volt kérdéses, hogy – eltérően például a vámuniótól vagy az árfolyam egyoldalú rögzítésére épülő monetáris politikától – nem részleges, egyszeri s egyben minden-

¹ A 2016-os népszavazáson 52:48 arányban győzött a kilépés, ámde kiderült: hamis érvekkel (*Welfens*, 2017). Épp ezért megváltozott a hangulat, a három esztendei huzakodás után a mérések e cikk lezárásakor 60:40 arányú Remain (maradás) párti arányt mutatnak.

korra befejezett műről van szó, amit a körülmények változása esetén módosítanak.² Az integrációban a folyamatos bővülés és a mélyülés is be volt, be van programozva, hiszen a régi római mondás szerint, ami nem fejlődik, elsatnyul. Minél nagyobb szerepet kapnak a kormányokon kívüli szereplők – a cégek, a bankok, a civil szervezetek, a sajtó és más érdekcsoportok –, annál kevésbé életszerű az egykor kialakított megoldások örök érvényét vélelmező és védelmező magatartás. Vagy előre, vagy hátra, de haladni kell.

Miközben az elmélet és a dologi logika a mélyülést axiomatikusan követelné meg, a főntebb röviden összegzett politikai és – tömegeket megmozgató – érzelmi fordulatok a hátrálást is valós lehetőséggé formálták, előbb a vágyak, majd a politikai valóság világában is.

Ez új dinamikát jelent az euroszkepticizmus szempontjából is. Mint Nagy-Britanniában is látható volt, az egyértelmű kilépést voltaképpen és végső soron csak egy elhanyagolható kis csoport kívánta, de egy igen jelentős másik döntéshozó csoport is foglyává vált az előbbieket retorikájának és a tömeghangulatnak (*O'Rourke*, 2019). Ennek következtében a hátrálás mint stratégia elvi lehetőségből gyakorlati eséllyé vált.

Angolkór?

Nem célokom a brit kilépés részletes vizsgálatát, hiszen erről magyar nyelven két átfogó elemzés is megjelent (*Egedy–Gálik*, 2017; *Losoncz*, 2017). Ami ebben a folyamatban a társadalomtudományi elemzés szempontjából különösen érdekes, az az, hogy – közkeletű feltevéseinkkel és modelljeinkkel ellentétben – igenis lehetséges térkép és iránytű nélkül is lavírozni a tengeren. Más kérdés, hogy ezzel jó és – a többség jóléte és szabadsága szempontjából – kívánatos eredmény születik-e, de az, hogy lehetséges, többé nem kérdéses.

Határozottan új jelenség, hogy az unió megreformálása, átalakítása vagy korlátozása céljával föllépő – vagyis hagyományos euroszkeptikus, önértelmezésben eurorealista – közelítések helyét azok az erők vették át, amelyek az EU mint politikai és értékközösség *felszámolását*, legalábbis hat évtizedes történetének *eltörlését* tűzték zászlójukra. Ilyen például a német AfD, a görög Arany Hajnal vagy a spanyol Podemos, amelyek immár politikailag is szalonképpessé váltak. Az is fontos újdonság, hogy

² Az Osztrák–Magyar Monarchiát folyamatosan megrázó folyamat volt a tízévente folytatott költségvetési és vámuniós tárgyalás, amely néha három-négy éven át is elhúzódott, és kormányokat bukott meg az államszövetség mindkét felében.

ság a kétezres évek második évtizedében, hogy ezek az erők nem pusztán átmeneti jelleggel tűnnek föl és el a közélet színpadán, hanem tartósan jelen vannak, adott esetben kormányerőként is működnek. Az olasz Öt Csillag, az angol Munkáspárt Jeremy Corbyn jelképezte irányzata, a görög Sziriza a példája annak, hogy a korábban elképzelhetetlen – megvalósulhat.

A brit kilépésben talán az a leginkább tanulságos, hogy az uniós tagság ellenfelei hat év kormányzati térfoglalás és bő három évig *tartó* tárgyalás után sem tudtak életképes és fenntartható, a gyakorlatban is kivitelezhető alternatívát kialakítani. Vonatkozik ez olyan gyakorlati kérdésekre is, mint az ír határ átjárhatósága, vagy épp az Európán kívüli országokkal kötendő kereskedelmi és befektetésvédelmi egyezmények, amelyek technikailag komplexek és a „globális Britannia-ra” vonatkozó közhelyek hangoztatásával aligha nyernek megoldást.

Az előadottak – amelyek inkább csak ízelítőt adnak az idézett külön kötetekben taglalt nehézségekről és folyamatokról – indokolják az alcímben sugallt üzenetet. Nevezetesen azt, hogy ezek a folyamatok inkább spontán, mint előre eltervezett módon, inkább leépülésként, semmint költség-haszon elemzéseken alapuló új megoldások kimunkálásaként, vagyis regresszív, nem előrevivő folyamatként mennek végbe a gyakorlatban. Természetesen a politika természetéhez tartozik, hogy a hívők fenntartás nélkül hangoztathatják a tapasztalatban megfigyelt ellenkezőjét. Érveik közül az, hogy talán lehetne másképp is, bizonyára nem is vonható kétségbe.

Nem vitatható többé az a tény sem, hogy nagy nemzetközi bankok, cégek és szervezetek sora kezdte meg a kivonulást Londonból, esetenként 800–1000 milliárd fontnyi tőkét megmozgatva és többezernyi elit munkavállalójukat más országokba, más városokba helyezve, Amszterdamtól Zürichig. A brit gazdaság tőkevonzó képessége és teljesítménye minimum nem javult, a globális piacra támaszkodás, az egykori nemzetközösségi piac és a fontövezet fölélesztése egyértelműen jelszó maradt. Az említett tények előtt a brexit híveinek is meg kell hajolniuk.

Mindebből adódóan Magyarország számára egy sor sajátos meglátás adódik. Egyrészt: nem kétséges, hogy – egy főre vetítve – Észtország után a legnagyobb nettó haszonélvezőként Magyarország már közvetlenül, a fizetési mérlegben mérhető módon is veszítene az esetleges kilépésen. Másfelől: *a föntebb vázolt brit dinamika megismétlődését nincs okunk kizárni pusztán azon az alapon, hogy ez gazdaságilag Magyarországon sem lenne észszerű.* Láthatóan a döntéshozatalban számos, a hagyományos elméletekben nem is vizsgált mozzanat, így az érzelmek, a politikai számítás, a *post-truth* érvélmódnak a közösségi média uralmától sem független

társadalomalakító hatása felülírhatja a korábban adottságnak tekintett gazdasági alapozású mérlegelést a gyakorlati döntésekben is.

Magyar kiút vagy zsákutca?

A hazai közéletben különösen – bár nem kizárólag – a radikális jobboldalon évtizedek óta jelen van az Európai Uniót a tőkés vállalatok világbirodalmi eszközének láttató, s ekképp a magyar függetlenséget súlyosan veszélyeztető imperialista szervezatként történő felfogás.³ Ez a megközelítés korábban inkább csak a megvalósultnál határozottabb nemzeti érdekképviseletet, mindenekelőtt a hazai tulajdonú termelők és az általuk foglalkoztatottak védelmét tűzte zászlajára. Mára azonban – a nemzetközi körülmények változásával – egyre erőteljesebb a „van élet az unión kívül” érvelés. Igaz, a jó példák többnyire a Magyarországra nehezen vonatkoztatható Egyesült Államok, Svájc és Szingapúr köréből kerülnek ki, és nem szokás a hozzá hasonló földrajzi és történelmi adottságú Ukrajna, Moldova, Szerbia vagy épp – a még mindig tagjelölt – Törökország sorsára hivatkozni.

A kétezres évtized második felében a magyar kormányzat előbb egy sor gyakorlati intézkedésben – például a közétkeztetés, az energiaellátás és a nyugdíjellátás ügyében – ment szembe az EU írott és íratlan szabályaival.⁴ Majd ezt követően – különösen a harmadik Orbán-kormány megalakulása óta – az indokolatlanul megszemélyesített „Brüsszel” az óriásplakátok szintjén is leküzdendő ellenfélle vált.⁵

Jómagam nem gondolom, hogy a magyar kormányzat rejtett vagy valós célja az EU-ból történő kilépés lenne. A tartósan nettó haszonélvezői pozíció – miközben a befolyó pénzek elosztása a kormányhivatalnokok kezében van – önmagában is ellene szól. De még inkább ellene szól e mérlegelésnek, hogy a magyar kormányfő az általa különösen fontosnak tartott Európa- és világpolitikai küzdőtéren akkor tud igazán hatékony maradni, ha egy nagy, a döntéshozatalban meghatározó, közép- és jobbkezes koalíciójaként működő szövetség markáns alakja, nem pedig a többség által vonalon kívülinek tekintett radikális csoport szószólója.

Gyakori bírálat tárgya – igaz, nem a tudományos, hanem a közéleti irodalomban – az EU szabályozási gyakorlata, például az egyenlő elbánás elve, a pártatlan

³ Egy korai összefoglalást tartalmaz erről *Csaba* [1999].

⁴ Lásd erről *Sárközy Tamás* [2019] átfogó elemzését.

⁵ Joggal mutatott rá számos alkalommal *Jean-Claude Juncker* és az Európai Bizottság számos más képviselője is arra, hogy amíg a döntéseket szinte kivétel nélkül a kormányfőkből álló Európai Tanács hozza meg, ők mi vagyunk – és viszont.

bíraskodáshoz való jog, az átláthatóság megkövetelése, és sok más általános polgári jogi elv, amelyeket a megszólalók a nemzeti szuverenitás, a választott népképviselhet döntési hatáskörének korlátozásaként élnek meg. Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy ezek a megállapítások inkább ismétlés, semmint tárgyyszerű igazolás révén kerülnek be a köztudatba. Sem a jogi, sem a politológiai, sem a közgazdasági irodalomban nem ismeretes olyan elemzés, amely a huxit irányába mutató érvelést alapozna meg.

Ugyanakkor a brit példát azért volt szükséges viszonylag hosszan föl idézni, mert ott már kikristályosodott a magyar viszonyok közt még csak hipotetikus kimenet. *David Cameron* miniszterelnök 2013-ban abszolút biztos volt abban – mivel a törvényhozási és a társadalmi erőviszonyokat összekeverte –, hogy a britek többsége nem ad hitelt a minden egyes elemében téves érvekre épülő⁶ kilépési mozgalomnak. Emellett túlbecsülte – saját vonzereje mellett – azt is, hogy a szabadjára engedett társadalmi érzelmek a világháló és a digitális információs forradalom korában mennyire tarthatók ellenőrzés alatt, s mennyiben zárható ki – a manipuláció mellett – a külföldi befolyás (utóbbi ma már több szinten is bizonyítottnak tekinthető).

Nem lehet kizárni, hogy az elmúlt évek politikai és érzelmi logikáját követve, az európai parlamenti és bizottsági erőviszonyok Fidesz számára kedvezőtlen alakulása mellett nálunk is elindulhat egy folyamat, amely túlmutat a korábbi években megszokott, kalkulált kockázatvállaláson; amelyet úgy jellemezhetünk, hogy a döntéshozók gyakran elmentek a falig, de annak azért sose csapódtak neki.

Nem kérdés, hogy ha Magyarországot külkereskedelmi és pénzügyi kapcsolatainak négyötöde az uniós államokhoz köti, akkor a közösség döntéseiből való kimaradás önmagában véve sorscsapásként értékelhető – hiszen ismét rólunk döntenek, nélkülünk. Gazdag és erős berendezkedésű országok – mindenekelőtt Svájc és Norvégia – lakossága dönthet úgy, hogy az Európai Gazdasági Tér és Schengen érdekében fizeti a számlát, de nem kér a bürokratikus döntéshozatalból. Igaz, ezek az országok *saját megoldásaikban az EU-átlagnál szigorúbb megoldásokat alkalmaznak, a környezetvédelemtől a költségvetési politikáig terjedő körben, vagyis épp ott, ahol a hazai ellenzők már a mai uniós megoldásokat is sokallják.*⁷

Akinek van kapcsolata befektetőkkel, pontosan tudja: komoly beruházót sohasem az adókedvezmény vonz, hanem a gazdálkodási környezet átláthatósága, korrupciómentessége és kiszámíthatósága. Utóbbiak tekintetében – értve mind a

⁶ *Paul Welfens* [2017] monográfiája kizárólag ezt a témakört boncolja, meggyőző számokkal és modellekkel érvelve.

⁷ Jól mutatja ezt az európai ügyészséghez való csatlakozás ellen fölhozott érvek jellege.

joggyakorlatot, mind a pénzügyi szabályozást – a nemzetközi kimutatások (WEF, IMD, Heritage Foundation) alapján nemigen számolhatunk be előrelépésekről. A kormányzat új felfogását támogató elemzőknél a verseny korlátozása a világtrend leképeződése, és ekképp az egyedi elbánás már a gazdaságpolitika mércéje és vívmánya (Veress, 2017). Ez láthatólag nemcsak hangütésében tér el az OECD-országokban normának tekintettektől, különösen az EU versenypolitikai felfogásától és előírásaitól is.

Érvelésünk karikatúrája lenne azonban az az értelmezés, mely szerint Magyarország megbénulna az unión kívül. Azt azonban állítjuk, hogy a kilépés mind a közvetlen pénzügyi forgalomban, mind a tőkevonzó képességben és általában *a telephelyi előnyök széles körű, jórészt minőségi összetevőiben nem hozna semmiféle javulást*. A keleti államokkal folytatott kereskedelmi és pénzügyi kapcsolatok különleges ismereteket és logisztikai képességet, nem utolsósorban tőkét igényelnek. A keleti és a déli nyitás megghiúsulása 2013–2019 között ezt már annak is szemléltethette, aki korábban kételkedett benne.

Következtetés

Az előadott gondolatsor inkább vázlat, mint levezetés. Tételmondata az, hogy az EU-n kívül van ugyan élet, de az nem jobb, hanem rosszabb, mint az unión belül. Igaz ez közvetlen és közvetett értelemben, rövid, közép- és hosszú távon. Nem amellet érveltünk, hogy az EU minden világok legjobbika. Épp ellenkezőleg: mint korábban kifejtettük (Csaba, 2018, 186–198. o.), az uniónak megújulásra van szüksége ahhoz, hogy a keleti tagállamok sajátos érdekeit és a saját hatékony működését a korábbinál jobban szolgálhassa.

Ehhez azonban a közös értékeket és célokat komolyan vevő, és ezért a partnerei által is komolyan vett magyar kormányzati stratégiára és hangvételre lenne szükség. A minimum az, hogy az uniós vitakérdések belpolitikai instrumentalizálása megszűnjön, és azok érdemi – szakmai és társadalmi – vitája meginduljon. Utóbbihoz járulhat hozzá a szélső megoldások – köztük a magyar kilépés – körülményeinek végiggondolása.

Hivatkozások

- Benczes István* [2019]: Válság és válságrendezés az Európai Unióban. Budapest, Akadémiai Kiadó (megjelenés alatt).
- Csaba László* [1999]: Hogyan maradjunk ki az Európai Unióból? *Gazdaság*, új folyam, 7. évf., 2. szám, 25–36. o.
- Csaba László* [2018]: Válság – gazdaság – világ. Budapest, Éghajlat Kiadó.
- Egedy Gergely – Gálik Zoltán* [2017]: Nagy-Britannia és az európai integráció. Budapest, L'Harmattan.
- Györfffy Dóra* [2018]: Trust and Crisis Management in the European Union. London, Palgrave.
- Losoncz Miklós* [2017]: Az Egyesült Királyság kilépése az EU-ból és az európai integráció. Budapesti Gazdasági Egyetem, Prosperitás Könyvek.
- Magone, J. – Laffan, B. – Schweiger, Ch.* (szerk.) [2016]: Core-Periphery Relations in the EU: Power and Conflict in a Dualist Political Economy. London, Routledge.
- O'Rourke, K.* [2019]: A Short History of Brexit. London, Pelican Press.
- Puetter, U. – Bickerton, Ch. – Hodson, D.* [2015]: The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era. Oxford–New York, Oxford University Press.
- Sárközy Tamás* [2019]: Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban. Budapest, Libri Kiadó.
- Veress József* [2017]: A politika és a gazdaságpolitika formaváltozásainak kora. *Köz-Gazdaság*, 12. évf., 5. szám, 31–42. o.
- Vörös Imre* [2012]: Csoportkép Laokoóonnal. Budapest, HVG-ORAC – MTA Társadalomkutató Központ.
- Welfens, P. J. J.* [2017]: An Accidental Brexit. New Europe and Transatlantic Perspectives. London, Palgrave.