

Csaba László
Uniós érettség, uniós éretlenség

Noha a használatos közgazdasági enciklopédiákban hiába keresnénk e cikk központi kategóriáját, az uniós érettséget, az mégsem egyénieskedően önkényes fogalomalkotás terméke. Az EU Koppenhágában, a társulási szerződések megkötésétől a tagfelvételig vezető komplex folyamat (részletesen: Mayhew, 1998) egyik döntő állomásán, ebben a fogalomban igyekezte megragadni annak kritériumait, hogy mely átalakuló országokat milyen föltételek mellett hajlandó tagjai sorába fogadni. Ezért az „uniós érettség” olyan operatív politikai és stratégiai koncepció, amely teljesítményszintet és minőséget jelent. Ennek mércéje az uniós fél ítélete, nem pedig a tagjelöltek önértékelése. E megítélést lehet szeretni vagy nem szeretni, vitatni és kritizálni, de - mivel egyfelől a csatlakozni vágyó tíz átalakuló ország¹ nemzeti összterméke együttesen is csak az uniós össztermék hat százaléka, másfelől pedig nem az EU kíván az átalakuló országokba belépni, hanem fordítva -, figyelmen kívül hagyni és megváltoztatni nem lehet.

Éber őr

Az igaz, hogy a bővítés nem egyirányú utca. Igazolja ezt az eddigi három bővítési hullám, amelyek folyamányaként rendre új témakörök kerültek a közösségi politika hatáskörébe. Ezen túlmenően megváltozott az egyes kérdések értékelése, a döntéshozatali gyakorlat és sok más is. A keleti bővítés egyik sajátossága éppen az, hogy több ország kíván csatlakozni, mint bármikor korábban, minek következtében soha nem látott mértékben fog növekedni az EU sokszínűsége, markánsabbak lesznek benne a fejlettségi különbségek, komplexebb lesz kulturális, környezetvédelmi és biztonságpolitikai szempontból. Nem kétséges, hogy a keleti bővítés át fogja alakítani magát Nyugat-Európát is (Deubner, 1999), és természetesen politikájának egészét is. Epp ezért a tagfelvétel szakaszában az EU éberben őrökdi közösségi vívmányainak összhangja és minősége fölött, félti ezeket a „felvizeződéstől”, a további „mélyítést” ellehetetlenítő különalkuktól és egyoldalú engedményektől. Mivel a mélyítést, azaz az élenjáró országok közti szorosabb együttműködést, az EU olyannyira fontos kérdésnek tartja, hogy ennek lehetőségeit a 2000 decemberében aláírt nizzai szerződésben külön is szabályozták (és egyúttal a közösségi vívmányok oszthatatlanságára vonatkozó amszterdami rendelkezést átemelték az új alapszerződésbe), nem kétséges, hogy a tagjelölt országok mozgástere erősen korlátozott, és nemcsak a gazdasági erőviszonyok miatt. Az EU a nizzai csúcson bővítési útvonalterképet (road-map) fogadott el. Ez részletekbe menően rögzíti, hogy a csúcst követő első három elnökség - a svéd, a belga és a spanyol - hivatali ideje alatt mely „fejezeteket” kell(ene) lezárni, vagyis mely területeken kell(ene) az EU-nak és az egyes tagjelölteknek az utóbbiak számára kijelölt célokban megegyezniük. Természetesen ezeket az előírásokat - mint általában a tervmutatókat - nem célszerű túlértékelni. Mégis jelentenek egyfajta sorvezetőt, amelyet az EU politikusai a szakértői szint számára készítettek. A sorvezetőtől való eltéréseket nyilván magyarázni kell majd. A menetrend alapján nyilvánvalóan lehetetlen minden országra érvényes ütemtervet, vagy akár csak erre vonatkozó előrejelzéseket készíteni, hiszen a legfontosabb tartalmi kérdéseket felölelő fejezetek - így a környezetvédelmi, a mezőgazdasági, a támogatáspolitikai kérdéseket is tartalmazó versenypolitikai és a költségvetési fejezet - még igen messze vannak a lezárástól. Ráadásul tagjelöltenként eltérő súlyú kérdések sora van még ezen felül is nyitva. Mégis figyelemre méltó, hogy a 2000. évi helyben járást követően és a nizzai értekezlet viharosságára némiképp rációfalva 2001 első hónapjaiban új lendületet kaptak a tárgyalások, és a magyar esetben (de a szlovénok esetében is) egy sor korábban megoldatlan kérdésben kétoldalú kompromisszumok születtek (Fóris, 2001). Ez már nem ígéretés, hanem egyezmény! Ez a fejlemény annál is fontosabb, mivel - a jogi lehetőség ellenére - korábban nem volt példa arra, hogy valamely ideiglenesen félretett fejezetet újratárgyalásra elővettek volna. A megkötött egyezmény pedig már törvény a felek viszonyában. Vagyis a tagfelvétel folyamata megindult, már nem pusztán politikai szándéknyilatkozatok és általánosságok hangoztatásáról van szó. Ebben a helyzetben különösen időszerű és fontos néhány olyan alapkérdést áttekinteni, amelyekkel kapcsolatban széles körben tévképzetek élnek. E tévképzetek rossz politikai és szakmai kezdeményezéseket szülhetnek, amelyek vakvágányra terelhetik a folyamatot. Márpedig jelenleg néhány ország - mindenekelőtt Magyarország, Szlovénia és Csehország - esetében a tárgyalások olyan szakaszba jutottak, hogy az útvonalterképben megjelölt dátumra, 2003-ra, a tárgyalások talán lezárhatók lesznek. Ha valóban lezárulnak - de csakis ebben az esetben - lehetőség nyílna arra, hogy

a 2004-re összehívandó új kormányközi értekezlet, melynek témája a döntéshozatal megújítása lenne, ne válják a bővítés újabb akadályává, mivel a befutó államok képviselői - de csak ők - már részt vehetnének a grémium munkájában (Prodi, 2001). Ehhez azonban az alapkérdéseket - és főleg azokat (Habsburg, 2000) - kell helyesen megválaszolni, a részletek bizonyos értelemben maguktól oldódnak majd meg, ha meglesz hozzá a kölcsönös politikai akarat és az együttműködési hajlam. Ezért baj, hogy nálunk - a pártok közötti látszólagos egyetértés ellenére - időnként még szakértői szinten is ér(t)etlenségre valló módon közelítenek ezekhez az alapkérdésekhez.

Nominális és reálkonvergencia

A közgazdasági elméletben sokféle módon megmutatható, hogy adekvát politikai feltételek mellett a kevésbé fejlett országok gyorsabban növekedhetnek piaci rendszerben, mint a fejlettebbek, és ezért az egy főre jutó jövedelemmel mért fejlettségi szintjük felzárkózik (konvergál) a gazdagabb országokéhoz. A felzárkózásnak ezen az alapon becsült 20-50 éves időtartama természetesen nem tényleges előrejelzés. De ez nem válasz arra a hruscsovi - sőt lenini - kérdésre, hogy hány év alatt érhetjük utol a legfejlettebb országok színvonalát a valóságban, csak azt a potenciált érzékelteti, amelyet megfelelő gazdaságpolitika és megfelelő intézményrendszer működtetése mellett föl lehet szabadítani.

Nominális konvergenciának hívja az integrációs irodalom a pénzügyi makromutatók egymáshoz - gyakorlatilag a legjobban teljesítőkéhez - való közeledését. Ez azoknak a jelzőszámoknak az esetében lényeges, amelyek a gazdaságfejlődés egészét jellemzik. Ilyenek például az infláció, a kamatszint (főleg a hosszú távú kamatok szintje), az államháztartás és a fizetési mérleg hiánya, illetve többlete, s ebben az összefüggésben a piaci szereplők által is hihetőnek tartott árfolyam-stabilitás. A nyugat-európai országok nyolcvanas évekbeli gyakorlatában általánossá vált a korábban inkább kivételnek számító belga, osztrák, finn vagy holland keményvaluta-politika. Ezek az országok az árfolyam rögzítése - a német márkához történő egyoldalú hozzákötése - révén stabilitást importáltak. Franciaország és az ibériai államok „megtérésével” az árfolyamalapú, árstabilitásra épülő és államháztartási fegyelmet követelő/kikényszerítő politika lehetővé tette a nemzeti pénznemek közti átváltási arányok rögzítését. Amikor ez létrejön - márpedig a kilencvenes évekre általánossá vált -, akkor a nemzeti pénznemek különbsége gyakorlatilag fiktívvé válik. Ez jelenik meg a maastrichti szerződésben, amely az elért vívmányt visszafordíthatatlanná tette. Az euró bevezetésével a meglévő becikkelyezésére és megerősítésére került sor. És az euró több elemzőre rácsófolva stabil valuta maradt.² A konjunkturális hatásokat kiszűrő maginfláció sosem ment 2 százalék fölé, és az olajárak drámai emelkedése a fogyasztói árindexet alig 2,6 százalékkal növelte, csak 0,6 százalékkal a célérték fölé. 2001 első felében pedig a fogyasztói árindex emelkedése 2,4 százalékra mérséklődött. Talán ennél is fontosabb, hogy az euróövezet ellenállónak bizonyult a fejlődő piacok, illetve az amerikai tőzsde nagy kilengéseivel szemben is, már amennyiben a Dow Jones alakulása a világ gazdaság bármely részét hidegen hagyhatja. Míg korábban a 3 százalékos deficit elérése nagy feladatot jelentett, jelenleg a brit kormány már azért is rovat kapott az Ecofintól (a pénzügyminiszteri bizottságtól), hogy a jövő választási évre 1,1 százalékos (!) hiányt tervezett be. Röviden szólva a „maastrichti kényszerzubbony” bizony már létezik, s hasznosságáról, a tagjelöltek számára való relevanciájáról értekezni csak tudományos szempontból érdemes. Gyakorlati értelemben ugyanis az amszterdami, majd a nizzai szerződés is a közösségi vívmányok olyan részévé tette a valutauniót, amelynek elfogadásáról tárgyalni nem lehet. S ha a korábban csatlakozott Nagy-Britannia vagy Dánia ki is maradhat belőle, a tagjelöltek ez nem tehetik meg.

Érdemes fölidéznünk azt is, hogy a ma még instabil pénzügyi rendszerrel, mérsékelt, de érzékelhető inflációval, az ipari átlagprofitot meghaladó kamatszinttel működő átalakuló gazdaságok számára az integrálódás egyik fő vonzereje épp a stabilitás övezetéhez való csatlakozás, mert az ennek révén csökkenő kamatszint a gazdasági növekedést könnyebben finanszírozhatóvá teszi. Továbbá a csökkenő infláció a rejtett újraelosztás volumenének mérséklődésével és átláthatóbb viszonyokkal is jár, és ez különösen a „messziről jött” országok számára önérték. Ezért nem is érdemes „kényszerzubbonyként” aposztrofálni azt a pénzügyi fegyelmet, hiszen érvényesítése önérték. Az Európai Unió fentebb jelzett dokumentumai szerint is, de a valutaunió lényegi vonásai miatt is, elvárja a tagjelöltektől, hogy felvételük időpontjában már belátható - kettő-négy évnyi - távolságban legyenek a valutauniós érettségtől. Látszólag mi sem egyszerűbb ennél, hiszen több átalakuló ország részmutatói is jók. Az észti valutatanács például rögzített árfolyamot ír elő; a 4 százalékos cseh infláció már igazán nincs messze

az uniós értéktől. Mégis, nem kétséges, hogy minden országnak további erőfeszítésekre van szüksége ahhoz, hogy a pénzügyi mutatók „konvergenciája” ne csak részleges és átmeneti legyen. De nem téves-e ez a megközelítés? - vetik fel többen. Nem lenne fontosabb a reálkonvergencia gyorsítása? Ez a kérdésfölvetés többszörös félreértésről árulkodik. Először is abban senki sem kételkedik, hogy a fenntarthatóan - azaz pénzügyi egyensúlyt, környezeti és társadalmi kereteket szét nem feszítő módon - végbemenő gazdasági növekedés fontos célja minden elmaradott országnak. De ekkor sem igaz a „minél nagyobb, annál jobb” jelszava, mert az erőltetett növekedés elméleti és gyakorlati okokból nem szokott fenntartható lenni. Ha pedig a növekedés ingadozik, ez önmagában bizonytalanság forrása, a hosszú távú összeteljesítmény, a növekedési integrál végösszege valószínűleg kisebb lesz, mint az egyes pillanatokban talán nem maximális, ámde tartósan magas növekedés.

Másodsorban a növekedési elméletek szinte teljes köre egyetért abban, hogy a makrogazdaság növekedési teljesítménye sok tényező eredője. Épp ebből következően kormányzati eszközökkel közvetlenül nem is befolyásolható.⁴ Hosszabb idő távlatában legkevésbé a kormányzat számszerű előrejelzésekbe foglalt akaratnyilvánításától függ a nemzetgazdaságok összeteljesítményének alakulása (bár mint láttuk, az akaratnyilvánítások sem közömbösek). A növekedési elméletek különféle változatai a műszaki fejlődés ütemét, az újításoknak kedvező gazdasági környezetet, a nemzetközi cserébe történő vállalati szintű bekapcsolódást, a jogállamiságot, a tőkeállomány korszerűsödését, az emberi tőkét, a számítógépesítés lehetővé tette új szervezeti és kapcsolati formák meghonosodását, a tőkéhez való hozzájutás lehetőségeit és hasonlókat tartanak meghatározónak. Nem kell a gazdaságpolitikusként egyik iskola föltétlen hívéül sem elszegődnie annak belátásához, hogy a felsoroltak bármelyikét csak lassan és közvetve lehet államigazgatási aktusokkal módosítani. Sőt minél inkább a kedvező irányú módosításra gondolunk, annál több a bizonytalanság, annál nagyobb türelemre van szükség. A gyors növekedés olyan közismert híve, mint Kolodko (2001, 36-39. o.) volt lengyel pénzügyminiszter is arra a végkövetkeztetésre jut nagy ívű áttekintésében, hogy a gazdaságpolitika elsősorban a keretfeltételek formálásával, a jogállamiság és a civil társadalom fejlesztésével, a nemzetközi integrálódás intézményes előmozdításával alapozhatja meg a tartósan jó teljesítményt. A felsoroltak egyike sem fordítható le tervmutatószámra. Harmadszor: nyilvánvaló, hogy az egy főre jutó jövedelem növelése elemi érdeke mindazoknak, akik az adott tagjelölt országban élnek, és ez - a népvándorlás elkerülése miatt - érdeke a mai EU-országoknak is. Ez sokkal alapvetőbb szempont, mint az, hogy miképp osztják el az EU területfejlesztési alapjait. Ha most csak abból indulunk ki, hogy a mai szabályok szerint Magyarország a GDP 2-2,5 százalékára rúgó összegekre tarthatna igényt, már tudhatjuk, hogy bővülés előtt bizonyára jelentős megszorításokat fognak e tekintetben bevezetni. Negyedszer: az elmúlt negyedszázad fejlődésgazdasági irodalma meghaladta azt a korábbi nézetet, mely szerint magasabb növekedési ütemhez magasabb infláció társul, méghozzá szükségképpen. Meggyőzőbbek és jobb ténybeli alapozással bírnak azok a felismerések, melyek épp a csekély inflációt tartják a tartós növekedés alapjának. Az elmondottak alapján nem célszerű a nominális és a reálkonvergencia szembeállítását. Utóbbi sürgetése legfeljebb a „legyünk erényesek” és „legyünk gazdagok” felszólítások zsáneréhez hasonlítható, és nem erősíti hangoztatójának integrációs érettségét (komolyan vehetőségét). Fiskális politikai együttmenetelés

Az államháztartási mutatók alakulásáról, különösen ezek hosszabb távon fenntartható, a nyugdíjak és a közhasznú javak reális költségét is tartalmazó előrejelzéséről a „mit nem kíván Maastricht” mottó jegyében szokás szólni. Ezzel kapcsolatban felemlégetik a mai EU-országoknak a nem túl távoli múltban elkövetett vétkeiket, emlegetik a fejlődő világot és az ezoterikus közgazdasági iskolák megállapításait. A valóság azonban másképp néz ki. Mindenekelőtt könnyen belátható, hogy ha egy ország rendszeresen nagy államháztartási hiánnyal működik, akkor adóssága fölhalmozódik, és azt csak egyre drágább hitelfölvétellel és/vagy egyre növekvő adókkal és megtakarítási rátával lehet fedezni. Árstabilitást föltételezve minél nagyobb az állam hiánya, annál kevesebb megtakarítás marad a gazdálkodók céljaira, az állam kiszorítja őket a pénzpiacról, a verseny jele a magas kamatszint lesz. Ez nincs kimondottan gerjesztő hatással a gazdaságra. Ezért a kiegyensúlyozott költségvetés és annak betartása az állam kiszorító hatásának mérséklése és a kamatszint csökkentése szempontjából egyaránt üdvös. Az is könnyen belátható, hogy ha az állam hosszú távon és rendszeresen tovább nyújtózkodik, mint ameddig a takarója ér, a pénzpiaci szereplők racionálisan várják azt, hogy ez a jövőben is így lesz. Ez nemcsak magasabb kamatszintet, hanem nagyobb inflációs várakozást is valószínűvé tesz. Mindezek miatt a tartós és inflációmentes növekedéshez szükség van az államháztartás bevételei és

kiadásai közti rendszeres egyensúlyra is. A hetvenes és a nyolcvanas évek tapasztalatai azt mutatták, hogy még külső sok hatására létrejött egyensúlyhiány esetében is csak átmenetileg hidalható át adósságnöveléssel az államháztartás rendezetlen állapota. Hosszabb távon az árstabilitást veszélyeztető tényezővé válik, ha csak a megtakarítási hányad nem nő meg jelentősen (azaz a fogyasztási kiadásokat vissza nem fogják). Minél több múltbeli mulasztás terhe jelenik meg egy ország államadósságában, annál kétkedőbben fogadják a pénzpiacok az államháztartás szolid alapokra helyezését célzó törekvéseket. Részben épp ezért fogadták el 1997-ben az EU-országok a stabilitási és növekedési egyezményt, amely a túlköltő országokat előbb figyelmeztetéssel, majd pénzbüntetéssel sújtja. Érdemes kiemelni: se a maastrichti kritériumok, se a stabilitási és növekedési egyezmény előirányzatai önmagukban nem szavatolják az árstabilitást. Azt azonban lehetővé teszik, hogy az EU-országok közvéleménye és a pénzpiaci szereplők folyamatosan értékeljék a kormányok tevékenységét, a pénzstabilitás melletti elkötelezettségüket, folyó gazdaságpolitikai lépéseiket. Az Európai Unió fél évszázada során mindig volt feszültség a politikai végcélok és az adott pillanatban lehetséges kormányközi kompromisszumok között. Ezek áthidalásában mindig nagy szerepe volt a tagállamok közti informális megegyezésnek, egyfajta úriemberi megállapodásnak. Vagyis az egyezményekben rögzítettek rendre egyfajta minimumértéket jelentenek, amit a kontextusból adódó viselkedési elvárások, „illemkódexek” egészítenek ki.

A fiskális politika területén annál inkább szükséges az együttmenetelés, minél kevésbé enged(het)nek a tagállamok a gazdaság finomhangolhatóságát hirdető régi keynesi nézeteknek. Minél inkább meg vannak győződve - és eredeti indíttatásuktól függetlenül szinte minden gyakorló pénzügyi szakember meg van győződve - arról, hogy az egységes monetáris politikát a nemzeti össztermék 1,27 százalékára rúgó közös fiskális politika nem egészíti ki kellőképpen, annál fontosabb, hogy a nemzeti gazdaságpolitikák, különösen kiadási oldalú kezdeményezésekkel, ne rázzák szét a monetáris unió szerkezetét. Mivel az uniós országokban a diszkrecionális irányításnak nemigen van hitele, továbbá az európai jegybank (ECB) nem is tud országonként eltérő, finomhangoló politikát folytatni, így célszerű, ha a tagállami kiadáspolitikák egyazon hullámhosszon mozognak, és így a fiskális politikák összhangja megmarad. Eladósodottabb országokban bizonyára nagyobb léptékű kiigazításra van szükség, mint kevésbé eladósodottakban. Épp ezért a stabilitási és növekedési egyezmény a normális, növekedési időszakokra kiegyensúlyozott vagy többlettel záró államháztartást ír elő, s a sokat emlegetett 3 százalékos hiányt válságos időkre, azaz recesszióra tartja fenn. Nyilván nem integrációérett az a tagjelölt ország, ahol a kormány 5 százalék körüli növekedés időszakában sem tudja - és nem is akarja - 3 százalék alá vinni az államháztartás hiányát. Nyilván más a mozgástere a GDP 30 százalékáig eladósodott Írországnak, mint a GDP 110 százalékáig eladósodott Görögországnak. Az előzőekből már kitűnhetett, hogy a költségvetés-politikai mutatóknak jórészt sorvezető és bizalomépítő szerepük van a pénzpiacokon és a közvélemény szemében. Épp ezért - és a tagállamok többségében megfigyelt opportunizmus büntetésére - az ECB és az unió statisztikai hivatala, az Eurostat igen szigorú technikákat és eljárásokat dolgozott ki az államháztartási elszámolások hiteles és egybevezető közreadásáért. Nincs tehát többé mód a „nemzeti módszertanra” hivatkozva - következmények nélkül - egészen más tartalmú kimutatásokat közreadni. Például amikor 1998-ban Theo Waigel akkori német pénzügyminiszter - közgazdaságilag indokoltan - a Bundesbank aranytartalékait piaci áron kívánta számba venni, és így a nettó deficit arányát leszorítani, világraszóló botrány lett belőle, és visszakozni kényszerült. Nyilván minél kisebb egy országban a statisztikai és más hivatalos kimutatások hagyományos hitele, annál inkább a tűzzel játszik az, aki a „kreatív könyvelés” módszereinek alkalmazásában próbál a mai EU-államok némelyikéhez hasonlítani. Nem kétséges, hogy a privatizációs bevételek az Eurostat szerint nem számíthatók bele a költségvetési jövedelmek tételébe. Nem kétséges, hogy attól még, hogy a vagyoni ügynökségen vagy az MFB-n keresztül teljesítik, egy kiadás a konszolidált államháztartási kiadások közé számítandó. Sok más példa helyett érdemesebb azt kiemelni, hogy a reális és szabványosított tartalmú kimutatások rendszeres közreadása gazdasági és politikai értelemben is érettségi tétel az EU-ban. Épp ezért az uniós fél is, de még inkább a befektetők jelzéseit közvetítő tőzsde, joggal nehezményezi, ha például Csehországban ismét visszatér a kreatív könyvelés, és a bankkonszolidációs meg a reorganizációs költségek nem jelennek meg a parlamenti deficitben (ez is oka volt Mertlik pénzügyminiszter minapi lemondásának). Ugyanilyen aggasztó, ha a lengyel nyugdíjrendszer és az agrárgazdaság valós kiadásai nem jelennek meg az ország államháztartási kimutatásaiban. A magas reálkamattal ezért a bizonytalanságért is fizetünk mindnyájan.

Miért bizonyulnak oly tehetetlenek a kormányok az államháztartási hiány leküzdésében? Bizonyára azért - és ezt a magyar pénzügyminiszter főntebb hivatkozott fejtegetéseiben is elismerte -, mert az állam újraelosztó szerepének mérséklésében nem tudtak vagy nem kívántak előrelépni. Az állami újraelosztás mérséklését ugyanis nem indokolt neoliberais ideológiai alapvetésként - még inkább annak sarokpontjaként - értelmezni, hiszen ebben sok esetben - így az EU mai tagállamainak esetében is (Ferguson-Kotlikoff, 2000) - egyszerű számszaki összefüggések jelennek meg. Nevezetesen az, hogy a ma törvényileg biztosított igények kielégítésére még kelet-ázsiai típusú gyors növekedés mellett sem lenne fedezet már 10-15 év múlva sem. Így aztán a mai döntéshozók vagy az „utánunk a vízözön” mottó jegyében úgy tesznek, mintha nem ismernék a matematikai közgazdaságtan előrejelzési eszközeit, minek következtében a 10-15 év múlva kormányzókat fogja „meglepetésként érni” mindaz, amit szakértői bizottságokban már 1989-95 közt részletes számításokkal előre jeleztek: hogy ezek a rendszerek fenntarthatatlanok. Vagy pedig az ilyenkor elvárható józan előrelátás alapján már ma beindítanak egy olyan folyamatot, amelyben a gazdaság reálisan várható közteherviselési hajlandósága és az igényjogosultságok közt fenntartható egyensúlyi szint jön majd létre. Épp az EU agrárpolitikájának 1992 óta folyó reformja igazolta, hogy efféle megoldások nem csak papíron lehetségesek (lásd alább is). Igaz, az újraelosztó államot igen nehéz elválasztani a kliensteremtő államtól, főleg akkor, ha az újraelosztás szembetűnően egy-egy csoportot kedvezményez az összesség érdekeit megjelenítő általános szabályok ellenében. Ilyen Lengyelország esetében a nyugdíjasok köre, és ilyen volt Václav Klaus politikájának hatására a cseh „nemzeti középérték”, azaz a kuponos privatizálás és a bennfentes ügyletek révén meggazdagodottak, a bankrendszer tulajdonosai és a nehézipar át nem alakult részében érdekeltek. Ez a helyzet - mint Bruszt (2000) bemutatja - épp a szabályozás populista elvetéséből és a spontán módon létrejött viszonyok átláthatatlanságából adódott: a neoliberális platform ugyanis nem a nulla szabályozás alapján áll, sem elméletileg, sem gyakorlatilag. Ellenkezőleg, e felfogás lényege az volna, hogy a közigazgatást, az üzleti életet és a bankokat/befektetési alapokat egymástól élesen elválasszák. Ez ma már nem is ideológiai kérdés, hiszen a pénzügyi rendszer működőképességét és válságtűrő voltát fokozó-megalapozó, általánosan elfogadott intézményi megoldások közé sorolható (Lamfalussy, 2000, 112-114. o.). Az előadottakból kitunhet, hogy az államháztartási egyensúly - szakszóval a fenntarthatóan kiegyensúlyozott államháztartás (fiscal sustainability) - egyáltalán nem azonos azokkal a mindnyájunk által kedvelt megszorító intézkedésekkel, amelyekkel közintézmények igyekeznek úrrá lenni havi pénzügyi kereteik szűkösségén (például kórházakban zsömle helyett egy szelet kenyert adnak, iskolában nem futenek délután). Ellenkezőleg, a kérdés úgy vetődik föl, hogy miképp lehet a valóban közfeladatok - iskola, könyvtár, kórház, közbiztonság, börtön - fenntartása után maradó gazdasági mozgástérben az összesség jólétét legnagyobb mértékben javítani. Ez azt jelenti, hogy a támogatást eleve csak a legrászorultabbak kapják. Ez a közhatalom gazdasági szerepvállalásának alapvető újragondolását igényli, a gondoskodó és ügyintéző állam, valamint a politikai zsákmánynak tekintett közigazgatás és közszolgálat megszüntetését. Épp ezért jogos az alapfeladatain túljutott rendszerváltó országok további haladását, intézményi, azaz integrációs érettségét azon mérni, hogy mennyiben tudnak ellenállni az érdek-képviselői demokráciát jellemző túlelosztásnak. Az utóbbi két jellemző megnyilvánulása az infláció és az államháztartás „leküzdhetetlen” természetességgel visszatérő hiánya, az egyre fékezhetetlenebbül növekvő adósságteher.

Az EU mai tagállamai az esetek jó részében jelentős társadalmi konfliktusokat vállaltak annak érdekében, hogy a kilencvenes évtized során gazdaságukat euróéretté tegyék, azaz fájdalmas reformokkal is, de létrehozzák a fiskális politikai együttmenetelés feltételeit. Olaszország, Spanyolország, Görögország, de akár Franciaország esetében is ehhez szükség volt a korábbi társadalmi szerződés átirására, sőt mint az adósságdinamikát alaposabban elemzők (Ferguson-Kotlikoff, 2000) bemutatják, még további lépésekre is szükség lesz. Mivel e nem triviális feladatot a mai tagok maguk is csak jelentős áldozatok árán tudták megoldani, kicsi az esélye annak, hogy történelmi és/vagy érvényüket veszített régi fejlődésgazdasági érvek súlya alatt megtörnének, s a tagjelölteket mentesítenék e feladatok hasonló jellegű rendezése alól. Világosan látni kell, hogy itt évtizedeken átívelő reformlépésekről van szó, amelyek mellőzése esetén a tagjelölt országok örökösen az euróövezeten kívüli, azaz másodrendű tagjai maradnak az uniónak. Erre a nizzai szerződés gyorsított együttműködésre vonatkozó szabályozása immár formális jogi lehetőséget is ad.

Jogharmonizáció és közös gondolkodás

A társulási szerződések aláírásakor a tagjelölt országoknak talán még nem volt annyira világos, mint jelenleg, hogy a keleti kibővítés - épp az általa megnövekvő sokszínűség miatt - valódi veszélyt jelenthet az integráció elmélyülésére. Márpedig az, ami a tagjelölteknek élet-halál kérdése, a ma már bennlévők jólétét hosszabb távon alig érinti, különféle modellszámítások szerint évi (+) vagy (-) 0,1-0,2 százalékkal módosítva a mai EU nemzeti össztermékének növekedését. Így pedig - a kétpólusú világrend elmúltával - szükségképp az EU bővítése sorolódott hátra, és a mélyítés élvezett elsőbbséget. Következésképp a korábbi kibővítésektől eltérően az EU sokkal kisebb készséget mutatott a tagjelöltek sajátosságainak figyelembevételére, és az amszterdami majd a nizzai szerződéssel, az EU-szerződés átszerkesztésével a mélyítéssel elért vívmányokat is olyan tényekké tették, amelyek elfogadásról nem kívánnak tárgyalni. Ezt a felismerést egyáltalán nem volt könnyű elfogadni, hisz a korábbi bővülések során a kölcsönös alkalmazkodás nem csak elméleti követelmény volt, és nem csak a tagfölvételt követően érvényesült. Az EU viszont mind a társulási tanácsban - az európai megállapodások folyamatos ellenőrzésében -, mind a strukturált párbeszédben, mind pedig a tagjelöltség elfogadása és a csatlakozás közé iktatott 1998-2000. évi átvilágítási (acquis screening) időszakában nagy súlyt fektetett annak ellenőrzésére és behajtására, hogy a tagjelöltek megértették, megfogadták és meg is tartják a közösségi rendelkezéseket. Ez egyfelől alkotmánybírói szintig menő vitákat gerjesztett az uniós joganyag közvetlen hatályáról és alkalmazhatósági feltételeiről. Másfelől viszont megjelenítette az uniós fél eredendő bizalmatlanságát az új demokráciák jogrendje, piacérettsége és közigazgatási/bírói működőképessége tekintetében (Mayhew, 2000, 10-11. o.). Részben ebből a helyzetből adódott, hogy a tagjelölt országok kormányai - nálunk különösen 1994-98 között - a jogharmonizáció formális előrehaladásán vélték az EU érettséget, a Brüsszelhez való közeledést lemérni és igazolni. Ez a - kommunikációs szempontból is könnyebb megoldást jelentő - gyakorlat azonban eltekint attól a tényről, hogy az EU nem pusztán jogszabálygyűjtemény, hanem a közös értékrend és a közös politikai gondolkodás terepe és eszköze. Ebben az összefüggésben nem pusztán a közös megoldások átvételében érvényesülő minimalizmus a baj, hanem az is, ha a tagjelölt meg sem próbál közösségi szempontok szerint gondolkodni, s a maga érdekeit a rövid távú termelői érdekvédelemmel azonosítja, a közösség politikai természetével és működőképességével kapcsolatos vitákat pedig infantilis módon kezeli, „nem az én asztalom” megközelítésben (Csaba, 1996). E vonások az elmúlt években sem gyengültek, hanem erősödtek, ami nem utal erős tanulási és beleérző képességre.

Az EU történetében ugyanis technikai és jogszabályi ügyekben sosincs teljes egyetértés. Ez egyfelől a jogrendek - így a kontinentális és az angolszász - áthidalhatatlan különbségeiből, másfelől a tagállamokban megjelenő különféle érdekek ütközéséből fakad. Ennek ellenére az EU működik, miközben a tagállamok ellen jelenleg háromezernél (!) is több per folyik közösségi előírások be nem tartása miatt. A közös politikai akarat szinte mindenre talál megoldást, ugyanakkor tisztán jogviták miatt még soha nem hiúsult meg jelentős EU-kezdeményezés, különösen tagfelvételi döntés nem. A kérdéskör minden közelebbi ismerője tapasztalhatta, hogy az üzleti élethez hasonlóan a közös hullámhossz megtalálása sokszor fontosabb a részletkérdések megoldásánál, az utóbbi mindig csak követheti, de sosem alakíthatják ki, még kevésbé pótolhatják az előbbi. Ez nem jelenti azt, hogy a nagypolitikai vonalvezetéssel homlokegyenest ellenkező gyakorlat elfogadható, előremutató, vagy akár csak fönnttartható is volna - erről a társulási tanács és a strukturált dialógus gondoskodik. Azt azonban jelenti, hogy csak a partner gondolatkörébe illő javaslatok révén lehet olyan kereteket, áttörési pontokat és eljárásokat kialakítani, amelyek révén a szakértői szinten áthidalhatatlannak tűnő ellentétek végül mégis feloldódnak. Következésképp minél hamarabb haladjuk meg az egyoldalúságokat, például a tagjelöltek részéről a Brüsszelből érkező transzferek maximalizálásának gyermekemeg törekvését, annál előbb jöhetnek létre életképes köztes megoldások, s ennek alapján a keleti kibővítés első, majd második köre is belátható távolságba kerül. Három területen érzékeltethető leginkább, hogy a jogharmonizációs feladatok kipipálása mily keveset mond a közeledés gyakorlatáról: a mezőgazdasági, a területfejlesztési és a környezetvédelmi kérdéskörben.

A mezőgazdaság

Már 1997 júniusában, a keleti bővítés költségeinek első számszerű becslését közreadó hivatalos dokumentumban, az Agenda 2000 első változatában látható volt az, amit szakértők (Tangermann, 1997) korábban is hangoztattak: a megreformálatlan közös agrárpolitika kiterjesztése, akár csak a luxemburgi csoportnak nevezett hat élenjáró országra, egyértelműen szétfeszítené az uniós költségvetést. Ugyanez érvényes a területfejlesztési - az EU szóhasználatban strukturális - alapokra is. Vagyis a bővítés csak reformok révén finanszírozható. Ez jelentős intellektuális és szakmai kihívást jelentett (volna) a tagjelölt országoknak, aminek eleddig nem tudtak megfelelni. Nem kevesebbet állított tehát a bővítéspárti dokumentum, mint azt, hogy az 1992-97 közti feltételekkel, még inkább az 1988 előtti klasszikus agrártámogatási rendszerrel számolni értelmetlen. Márpedig szinte minden ismertté vált szakértői becslés a korábbi időszak tényleges jogosultságainak föltételezésével, azon mértékek és eljárások változatlan és azonnali kiterjesztésére számítva készült el. Holott az egyetlen biztos információ, ami tudható volt, az épp az, hogy e szabályok és mértékek nem lesznek érvényesek. Vagy fordítva: érvényben maradnak, de nem lesz bővítés.

Az EU-n belül - nem kis mértékben a világkereskedelem liberalizálásáról határozó uruguayi forduló hatására - jelentősen átalakult a mezőgazdaság és a vidéki népesség finanszírozásának hagyományos cél- és eszközrendszere. E változások - melyek a tagfölvétel megindulásakor már akár tankönyvszinten is tárgyalhatók voltak (Moussis, N., 1998) - alapvetően szakítottak a háború után kialakított gyakorlattal, amely a termelési szintekhez és a terményfajtánként központilag kialakított árszintekhez kötődő jövedelem biztosítását tekintették az állam fő feladatának. Mivel az 1968. évi Mansholt-tervben, majd az 1988-as zöld könyvben megfogalmazott törekvések, melyek szerint a támogatásoknak a kis gazdaságokhoz kellett volna eljutniuk (birtokméret-maximumhoz lettek volna kötve) megbuktak az angol és a német fél ellenállásán, a támogatások közel kilenctizede továbbra is a 300 hektáros és nagyobb árutermelő egységekhez került. Az 1992 óta Roy MacSharry és Franz Fischler főbiztosok vezényletével végbement változások lényege a túltermelésre ösztönző elemek megszüntetése, továbbá az ártámogatások jövedelempótlássá történő átalakítása. Ezzel két legyet ütöttek egy csapásra. Egyfelől mérséklődött a transzatlanti kereskedelmi konfliktus egyik fő feszültségforrása, az európai túltermelés, és ennek a világpiacon dömpingárúként való értékesítése. Másfelől valóságosan - és nemcsak retorikailag - hatástalanították azt a bombát, amit az alacsony árszinten termelő, de nagy potenciállal rendelkező közép-európai termelőknek a hagyományos, 1992 előtti rendszerbe történő beléptetése okozott volna. E bomba egyfelől az uniós költségvetést, másfelől az unió rendezett agrárpiacait dönthette volna romba, ám a lehetőség gyakorlatilag egy pillanatig sem állt fenn. 1990-92 közt azért, mert az Európai Közösség nem viszonzta az átalakuló országok taggá válási szándékát, 1993-99 között pedig azért, mert - részben épp a bővülésre készülve - az EU kiiktatta a túltermelést serkentő, áron keresztül korlátlan ösztönzést (a terven felüli termelés nem kap támogatást, és nem kötelező fölvásárolni). 1999-ben az EU berlini csúcán hagyták jóvá a 2000-2007 közt érvényes költségvetést. Ekkor jelentős - 45 milliárd eurós - összeget tettek félre előcsatlakozási forrásként és az első bővítési kör finanszírozására. Nem szerepel azonban az akkor jóváhagyott és ma is érvényben lévő irányelvben a közvetlen jövedelempótlás, amely jelenleg az uniós agrárkifizetések kétharmada. Vagyis ha a bővítésre igent is mondtak, az agrárszféra támogatására nem teremtettek fedezetet. Ehhez képest 1990-94 közt a magyar agrárpolitika fő eredménye abban állt, hogy a kiterjesztett kisbirtokrendszer mellett nem számolta fel a versenyképes termelést folytató üzemet. 1994-98 között az agrárpolitika úgy vélte, a termelés mennyiségi növelése lehet a kiút, és ezért a WTO-tól az EU-ig terjedő körben próbálkozott minden lehetséges ötlettel. 1998-at követően a kisbirtok védelme és a nemzeti földtulajdon külföldiekkel szembeni védelme volt a prioritás szakértői szinten (Tanka, 2001) a berendezkedés tartós megőrzésének céljával.

Az előadott vázlatos történetből is látható, hogy az EU-ban a vidéki jólét egyre kevésbé kötődik termelési mennyiségekhez. Hasonlóképp a jelszavak ellenére szó sincs a kisgazdaságok előnyben részesítéséről. Az uniós földpolitika egyik következménye a földárak megugrása és ezen keresztül a földhitelezés kiterjedése, ami az új belépők korlátozásával vált egyenértékűvé (Grant, 1997). Mindez témánk szempontjából azt is jelenti, hogy a hazai agrárpolitika nemcsak fáziskésésben van, de mindenkor az EU fősodor ellenében úszik, ami a jelszavaktól és a jogszabályoktól függetlenül nyilvánvaló integrációéretlenség jelnek tekinthető.

A megoldáshoz két alapfelismerés szükséges. A tagjelölt ország részéről az, hogy az agrárágazat tőkeellátása földpiac és jelzáloghitelezés, valamint az ezzel járó birtokkoncentráció nélkül megoldhatatlan. Ez nem más, mint az 1992 óta gyakorolt uniós agrárpolitika egyik fő prioritásának átvételét, ami a vidéki megélhetés és a mezőgazdasági termelés és túlermelés egymástól való szétválasztását célozza (de-coupling). Az EU részéről pedig az, hogy a politikai szintnek 2002-2003 folyamán gyakorlattá kellene tennie azt a szakértői szinten már sokszor megfogalmazott felismerést, hogy a tagjelöltek nem lehet tartósan más szabályok szerint kezelni fölvetésük után sem. Az egyenlő elbánás a jövedelempótló támogatások fokozatos kiterjesztését - brüsszeli zsargonban a phasing in-t - jelenti. Ismét a tagjelölt oldaláról nézve ez azt jelenti, hogy az EU nemcsak a - Lengyelország kivételével - jelentéktelen munkapiaci szabadság kérdésében kér átmenetet, hanem de facto a mezőgazdasági rendtartásban is.

A Területfejlesztés

Kis kiigazítással ugyanezt mondhatjuk el az EU strukturális alapjaival kapcsolatban is. A területfejlesztést szolgáló összegek a hatvanas évek végén a közösségi kiadások 3 százalékát tették ki, jelenleg közel 40 százalékát, vagyis a leggyorsabban bővülő közösségi kiadási tételnek mondhatók. Nem is meglepő, hogy a tagjelöltek vérmes - magyar esetben a GDP 2-2,5 százalékára rúgó összeget valószínűsítő - reményekkel várják ezen integrációs formába történő bekapcsolásukat. Ezt a tévhitet erősítik azok a havonta közreadott elemzések, amelyek szerint - a mai szabályok szerint - csak Prága és Pozsony körzete nem kapna területfejlesztési támogatást, egyébként mindenki és sokat.

Mivel a régi szabályok szerinti számítások elvégzése nem túl nehéz, ezt az EU-ban el is végezték. 1997 elején épp ezért megszületett az a fölismerés, hogy nem lehet a régi szabályokat fenntartani, mi több, az uniós gyakorlat hatékonysága sem kielégítő. Ezért a 2000-2006 közti időszak pénzügyi kereteiről döntő berlini értekezleten - visszariadtak ugyan a strukturális alapok általános reformjától, viszont - elfogadták azt a bizottságtól származó álláspontot, mely szerint új tagoknál nem lehet az egész ország I. támogatási célzója, mint ahogy ez Görögország, Írország vagy a néhai NDK esetében történt. Ugyanitt döntöttek arról, hogy a közös költségvetés a 2000. évet követő időszakban sem haladja meg az uniós GDP 1,1 százalékát (az 1992. évi edinburgh-i kompromisszumban szereplő maximum 1,27 százalék helyett). Ez eleve kemény korlátot szab az új tagoknak juttatandó összegeknek, annál is inkább, mivel a jelenlegi haszonélvezők - Stockholmtól Lisszabonig - nem késlekedtek „becsület és dicsőség dolgaként” értelmezni a saját országuknak jutó területfejlesztési összegeket, akár beleillettek az általános keretekbe, akár nem. A berlini pénzügyi döntések megerősítették azt a - már az Agenda első változatának közreadását követően jól látható (Csaba, 1997) - vonást, hogy a mai EU-tagországok egoista transzfer-újraelosztó megközelítése maga alá rendeli majd a „történelmi” megközelítést. Vagyis miközben szavakban mindenki támogatja a bővítést, konkrétan egyetlen filléryi területfejlesztési támogatásról sem kíván lemondani az újak javára.

Ez a mozzanat két területen is szembeszökővé vált. Egyfelől a leggazdagabb EU-államok, így Svédország vagy Németország is, igényelt és kapott is támogatást, holott a pénzügyi elmélet szerint közösségi pénzeket csak a rászorultak igényelhetnek. Másfelől az európai valutaunió büszke tagjává váló Spanyolország, Portugália, Írország és Görögország „kiküzdötte” magának az elvileg csak a cél elérésére hivatott kohéziós alapok fenntartását 1999 utánra is. Az adok-kapok szellemének további erősödése volt megfigyelhető Nizzában, ahol a spanyolok a nemzeti vétőjog fenntartását „vívták ki” épp a területfejlesztési keretek és eljárások 2007-2013 közti meghatározásának ügyében. Mindezeket a vonásokat csak tovább erősítette, hogy az Európai Parlament épp területfejlesztési ügyekben használta fel az amszterdami szerződésben elnyert új jogosítványait a Jacques Santer vezette bizottság megbuktatására. Mint ismeretes, a 2000. márciusi botránysorozatban senkire, még Cresson asszonyra sem sikerült a személyes haszonszerzés vádját rábizonyítani. Mégis a bizottság integritása kérdésessé vált, a területfejlesztés pedig a bürokratikus túlbonyolításra amúgy is hajlamos brüsszeli apparátus számára egyfajta „bűnös területté” vált, ahol a szokásosnál is nagyobb

óvatossággal járnak el, és inkább nem adnak semmit, semmint hogy téves felhasználást bizonyítsanak rájuk.

Ezért indokolatlan bizonyos közigazgatási vezetők ama várakozása, hogy a strukturális alapokat ezután is egyfajta bázisulven osztják majd le az új tagoknak is. Sokkal inkább számítani lehet arra, hogy az elvileg korábban is meghirdetett megszorításokat (Tsoukalis, 1997) komolyan fogják venni. Ezek lényege - és ezt Brüsszelben nem is győzik hangsúlyozni - épp az, hogy az uniós területfejlesztés nem járandóság, nem alanyi jogon járó szociális segély, ami az általános szegénységi bizonyítvány fölmutatása alapján, szolidarisztikus megfontolásokból minden új tagnak is „jár”. A strukturális alapon szereplő pénz - pályázati előirányzat. Mint a magyar SAPARD iroda fölállítására körüli botránysorozat jelezte, szó sincs arról, hogy a tagjelölt államigazgatása tetszése szerinti módon és mértékben lehívhatja a „nemzetnek járó” összeget, majd azt ellenőrzés nélkül kliensei közt szétosztogathatja jutalomként. Minél „korrupciófertőzöttebbnek” láttatja - joggal vagy jogtalanul - a nemzetközi sajtó a tagjelölteket, annál aprólékosabban ügyelnek az átláthatóság, az elszámoltathatóság szempontjaira.

Az uniós pénzalapokat nem egyszerűen csak pályáztatás útján osztják el, hanem alapul a társfinanszírozás, vagyis fele részben hazai forrásokat kell hozzátenni. Ezt is megelőzően megvalósíthatósági tervet kell készíttetni, ami a költség- és a műszaki oldal mellett bemutatja azt, miként szolgálja ez a fejlesztés több éven át az EU által is elismert célok egyikét. Például, ha az EU a vasúti közlekedés fejlesztését pártolja környezetgazdasági megfontolásokból, akkor nem várható, hogy az egyéni közlekedést segítő még oly briliáns autópálya-építési elképzelés is sikert arathatna. További újítás az, hogy az EU jellemzően egy választási cikluson túlmutató projekteket támogat. E támogatás nem a kormányok közvetítésével, hanem jellemzően közvetlen bizottsági menedzselésben történik, a központi kormány nem ellenőrizheti egyfajta ajtónállóként, hogy az önkormányzatok mit tesznek. Hasonlóképp kivétellé vált az, hogy bármely elképzelést teljes mértékben, azaz magántőke bevonása nélkül támogatnának. Az önkormányzatok kellő pénzügyi ereje éppoly fontos, mint a magántőke finanszírozási kötelezettségvállalásokban is megjelenő érdeklődése. Az előadottak egyértelművé teszik, hogy például rövid távú célokhoz, vagy kimondottan politikailag motivált fejlesztésekhez nem érdemes EU-pénzekre számítani. Ugyancsak elképzelhető, hogy ha a nagybefektetés piaci értelemben sikeres előkészítéséhez szükséges fenti lépéseket mind megteszik - ami térségünkben általánosnak nem mondható gyakorlatot tételez fel -, akkor nem is az EU, közelebbről az Európai Beruházási Bank a legjobb társfinanszírozó, hisz az első osztályú (alacsony) hitelfelárral csak első osztályú (nagy megtérülésű, fizetőképes beruházó által vitt) fejlesztéseket finanszíroz. Nem alkalmas tehát az állami fejlesztési feladatok kiegészítő pénzelésére, mert mércéje a piac.

Ezért egyfelől örömdetesnek mondható az a tapasztalat, hogy némely hazai önkormányzatok máris a projektírásra és szervezésre szakosodott vállalkozásokat bíznak meg az EU-projektek előkészítésével és megszervezésével. Másfelől aligha kétséges, hogy a pályázatokban elérhetővé tett és a ténylegesen lehívott összegek közt aligha jön létre kölcsönös és automatikus megfeleltetés. A gyakorlatban a lehívott összegek a kereteknek negyedét, jobb esetben felét tehetik majd ki. Ezért voltaképp fölösleges volt az EU Bizottságnak a GDP 4 százalékában maximálni az új tagok által igénybe vehető közösségi alapok összegét, mert mai ismereteink szerint ennek legfőbb 30 százalékára indokolt számítani.

A környezetvédelem

Végül, de korántsem utolsósorban, a környezetvédelem kérdését érdemes tárgyalni. E külön cikket érdemlő kérdésről e helyütt csak néhány gondolatot tudunk közreadni. Elsőként azt, hogy ez az EU leggyorsabban bővülő szabályozási kerete, ahol egyedül 1989-91 között több közösségi jogszabály született, mint 1957-1988 közötti több mint három évtizedben minden területen. Másodszor külön is érdemes kiemelni azt a vonást (Sbragia, 1996), hogy e területen az élenjáró országok - főképp Németország és a skandinávok - az európai fórumok fölhasználásával fokozatosan kikényszeríthetnek és ki is kényszerítettek olyan kötelező erejű előírásokat, amelyeket a lemaradó országok, így a dél-európaiak a maguk belpolitikai erőviszonyai alapján sosem lennének képesek vagy hajlandók

megtenni.

Ebből következőn az EU élenjáró országai igen merevek bármely átmeneti és kivételezési törekvéssel szemben. Attól tartanak ugyanis, hogy a keleti bővítéssel megváltozik a korábbi erőssorrend, és egy környezetpolitikailag közömbös, engedékeny irányvonal hívei jutnak többségbe. Épp ezért abszolút integrációérettségi mércének tekintik azt, hogy a tagjelöltek miként kezelik a környezet ügyét, nem annyira szavakban, mint költségvetési prioritásokban és a jogszabályok alkalmazásában. E tekintetben a lehető legkártékonyabb mind tárgyalástaktikai, mind tartalmi oldalról a szegénység minduntalan történő fölemlgetése, mert ez a környezetvédelem globális és összeurópai voltának meg nem értésére utal. Hasonlóképp éretlenségre vall a mezőgazdasági és az ipari termelők rövid távú érdekeinek nemzeti érdekként való megjelenítése. Az elmúlt négy-öt év valódi belpolitikai botrányait az EU országaiban ugyanis nem a koszovói beavatkozás, Jelcin lemondása vagy a romák kivándorlása okozta, hanem a fogyasztóvédelmi ügyek - elsősorban a genetikailag módosított élelmiszerek, a kergemarhakór és a száj- és körömfájás összefüggésében. Nem kevésbé központi üggyé váltak az állat-jóléti (sic!) kérdések, a biodiverzitás megőrzése, a szennyvízkezelés, a szemétfeldolgozás kérdése (utóbbi ügyben épp e cikk lezárásának idején indított eljárást a német kormány ellen az EU Bizottsága).

A fogadó országok közvéleményének támogatása nélkül még a sikeresen lezárt tagfölvételi egyezményt sem ratifikálják. Valószínűbb azonban, hogy a tárgyalás természetét kihasználva az erőteljesen ellenérdekelt kormány még e szakaszban újtát állja a megállapodásnak, ahogy az a temelini és a kozloduji atomerőművek kapcsán megfigyelhető volt. Ezért bármit gondoljunk például a hazai libatömést elmarasztaló „propagandafilmekekről”, kicsi az esélye, hogy az e téren kimutatott lemaradást például a nándorfehérvári csatanyerés jelentőségének kidomborításával sikeresen ellensúlyozni lehet.

Természetesen a fentiekből nem következik, hogy az EU környezetvédelmi szakértőinek némelyikétől hallható fundamentalista követeléseknek maradéktalanul és föltétlenül meg kell felelni. Az EU-ban békésen megfér a német és az angol környezeti jogalkotás diametrálisan szembenálló szemlélete. A tagállamok 2000-ben még alig felét alkalmazták a környezeti közösségi vívmányoknak. S az idézett 3000 per közel fele is környezetvédelmi ügyekben folyik a mai tagállamok ellen. A közgazdasági és a jogi elmélet általános megfontolásai alapján a környezetvédelmi szabályozásra konkrétan is kimutatható (van den Bergh, 2000, 451-455. o.) az egységesítés káros és a kiegészítő szabályozás hatékonyabb volta. Ez különösen a szabályozás igen jelentős költségei miatt fontos. Mégsem lehet más következtetésre jutni, mint arra, hogy a tagjelölt ország integrációérettségét nagyon is jogos azon mérni, hogy pénzügyi lehetőségeihez képest erősödik-e a környezetvédelem szempontja a gyakorlati szabályozásban, vagy háttérbe szorul. A környezeti beruházások csökkenő nemzetgazdasági részesedését nem pótolja a jogharmonizációban szerzett segédpont. Sőt minél kevésbé érvényesül az, hogy a környezetgazdaság kiadásait a magántőke bevonásával - azaz reálisan finanszírozható eljárásokban - kívánják megoldani, annál kevésbé szavahihető a környezet kérdését szívügyének nyilvánító kormányzati kijelentések sorozata.

A nemzeti érdek képviselője

Mi a nemzeti érdek és miképp képviselhető? Az előadottakból jól látható, hogy e kérdésre nem is oly könnyű felelni, mint néha gondolnánk. Nem kézenfekvő az, hogy egy környezetszennyező bőripari cég, vagy a hasonló hatású hígtrágyás technológiájú agrárüzem, vagy a hazai ágazati szakemberek jó része által még mindig istenített iparszerű állattartók érdekeit - pusztán a megszokás hatalmánál fogva - definíciószerűen nemzeti érdekké magasztosítsuk. Ezt a fogalmat nyilván csak demokratikus viták eredőjeként lehet meghatározni (bár e megállapítás demokráciaelméleti megalapozása nyilván nem e cikk feladata).

Láttuk, hogy a Brüsszelből érkező hivatalos transzferek maximálására irányuló, laikusok által természetesnek vélt törekvés kivitelezhetetlen, sőt hátráltató hatású is lehet. Amikor az EU-ban a történelmi gondolkodás helyét a nemzeti egoizmus veszi át, nem kecsegtető azzal szembesülni, hogy hasonlóképp egoista tagtársakkal bővíülhetnek, azaz több éhes szájat kell majd betömni. Nem kétséges az, hogy a jobbközép lengyel kormány kőkeményen képviselte országa számos

termelőjének érdekét, akár a tárgyalások megszakításáig is el-elve. De ez a magatartás - a nyugati vezetők nemzedékváltása mellett - vezetett oda, hogy ma már senki sem tekinti magától értendőnek, hogy Lengyelországnak feltétlenül az első kibővítési körbe kellene kerülnie. Ami még két éve is elképzelhetetlennek tűnt, ma már mindennapos és szalonképes vitatéma, főleg ha csak a nyugati országok képviselői tárgyalnak egymás között. Világosan látni kell azt - amit nyugati vezető elemzők (Weidenfeld, 2001, 1-3. o.) ki is mondanak -, hogy az EU nizzai értekezlete főleg a nagy léptékű, történelmi jellegű uniós bővítéshez szükséges algoritmus kialakításával maradt adós. Ez pedig azt jelenti, hogy megnőtt az esélye az integráció történetét korábban is jellemző kis lépések politikájának. Az utóbbiba a mai keretek ismeretében vagy csak Lengyelország fölvétele fér be, vagy két-három másik országé, de Lengyelország nélkül. A lengyelek „kőkemény” érdekképviselője kijózanítólag hatott még a történelmi érvek iránt fogékonyabb tárgyalókra is. Amint a konkrétumok megtárgyalására kerül sor, nem lehet megkerülni azt a tényt, hogy a lengyel lakosság 27 százaléka a mezőgazdaságban van foglalkoztatva, ami az uniós átlag ötszöröse. A mezőgazdaság a lengyel GDP alig 5 százalékát állítja elő, azaz nemzetgazdasági hatékonysága elenyésző. Közismert az is, hogy Délkelet-Lengyelország jórészt kimaradt az elmúlt évtized növekedési csodájából. Így az EU két legfontosabb alapjára a lengyel igények jelentős szívó hatást gyakorolnának.

Ha elfogadjuk a szokásos párhuzamot, mely szerint Lengyelország minden tekintetben Spanyolországhoz hasonló, akkor hetévi tárgyalást követően 2005-re lenne lezárható a csatlakozási tárgyalás, és már az új pénzügyi előirányzat biztosítaná a mozgásteret - 2007-től legkorábban. Ehhez azonban szükség lenne arra, hogy az EU meghatározó államai, köztük a legközvetlenebbül ellenérdekelte Spanyolország is, olyan távlatos magatartást alakítsanak ki az ügyben, mint a Franco utáni demokráciáért aggódó egykori EK-országok. Ennek esélye csekély. A lengyel magatartás, csakúgy mint az - ugyancsak a nemzeti érdek védelmére hivatkozva visszatért - kreatív könyvelés megjelenése Csehországban, nagyfokú óvatosságra készítette az EU-t. Ez jelent meg a bővítés első körének lebegtetésében (Urkuti, 2001), amely egyaránt eszköze a teljesítményfokozásnak és a differenciálásnak, viszont visszahozza a teljesítmény objektív mutatóinak politikai megítélését is. Mindez arra utal, hogy a jogharmonizáció akár 100 százalékos kipipálása sem vezet automatikusan tagságra - épp ezért nem hajlandó az EU a mai napig sem csatlakozási dátumot kijelölni.

Mindebből viszonylag közvetlenül belátható, hogy tetszőleges tervmutatók teljesítése - így a növekedési ütem, a munkanélküliség vagy a műszaki fejlesztési intézkedések száma, a beiskolázási arányok EU-hoz közelítése - sem pótolja a tagjelölt és az uniós, különösen a meghatározó országok fogadókészségét, ami jórészt lélektani jellegű.

Ebben az összefüggésben bizonyára nem erősíti egy ország helyzetét, ha miniszterelnöke az EU leghangosabb tagországbeli ellenfeleivel (például a bajor miniszterelnökkel) épít ki szívélyes viszonyokat, miközben kioktatja a hivatalban lévő kormány elnökét. Nem segíti az ország iránti fogadókészséget, ha például adókedvezményekkel próbál magához csábítani nagy befektetőket, miközben ezt az EU elvi és gyakorlati okokból ellenzi (és egyébiránt közgazdaságilag sem indokolható ez a megoldás).

Mivel az EU második pillére, a közös kül- és biztonságpolitika alapelve az, hogy a közös irányvonal ellenében senki nem hoz kezdeményezéseket, bizonyára nem bizalomépítő lépés az, ha az EU által távlatilag sem befogadni kívánt, tárgyalási stádiumban sem lévő országokkal - Marokkó, Szerbia, Horvátország - új szabadkereskedelmi egyezményeket kötnek. Nem segíti az EU harmadik pilléres együttműködését az, ha az EU vízumlistáján egyebek mellett bűnözési statisztikája miatt is szereplő országok vezetőinek a külügyi államtitkár kéthavonta a vízummentesség fönntartását ígéri, habár a vízumrendszer biztosan nem a legeredményesebb bűnüldöző eszköz ma Európában.

És nem segíti az ország helyzetét, ha a tagjelölt épp a mai tagállamok túlnyomó többsége által aggasztónak vélt belpolitikai fejleményeket - szélsőjobboldali erők kormányzati részvételét - közvetve vagy közvetlenül, a nyilvánosság előtt példa- és precedensértékűnek, sőt követendő példának

minősíti.

A nemzeti érdek az elhúzódó csatlakozási alku mielőbbi lezárása. A történelem egyszerűen nem adott módot a többek által itthon és külföldön is elmarasztalt „elhamarkodott csatlakozás” esélyének kipróbálására. Így pedig az uniós tagság elkerülhetetlenül fokozatosan valósul meg. Részint a kereskedelmi és a tőkeforgalmi liberalizálás keretében a taggá válás előtt. Részben az EU által igényelt átmenetek széles köre miatt: mint láttuk, a munkaerő szabad mozgása mellett az agrárgazdaság, a területfejlesztés és a környezetvédelem is csak fokozatosan „érik be”. Ebben a helyzetben különösen intő példa lehet a NATO keleti kibővülésekor szerzett tapasztalat, ahol is az első kört a várt időpontban, 1999-ben nem követte második, s mai ismereteink szerint 2002-ben sem feltétlenül fogja követni. Az olvasó képzeletére bízható, mit gondoljunk arról, aki - akár nemzeti érdekre hivatkozva - lekési az utolsó vonatot.

Az írás alapjául a Magyar Statisztikai Társaság sorozatában 2001. február 13-án tartott előadás szolgált.

Hivatkozások

Bruszt László (2000): A piac és az állam. Beszélő, III. folyam, 5. évf., 5. szám, 47-63. o.

van den Bergh, Roger (2000): Towards an institutional legal framework for regulatory competition in Europe. *Kyklos*, 53. évf., 4. szám, 435-466. o.

Csaba László (1996): Milyen EU kell nekünk? *Beszélő*, III. folyam, 1. évf., 8. szám (november), 4-11. o. Újraközli: *Gazdaság*, új folyam, 6. évf., 1. szám (1997. tavasz), 61-68. o.

Csaba László (1997): Útközben. *Európai Szemle*, 8. évf., 4. szám, 25-44. o.

Deubner, Christian (1999): The enlargement: transforming western Europe. *Megj. in: Curzon-Price, V.-Landau, A.-Whitman, R. G. szerk.: The Enlargement of the European Union*. London, Routledge, 118-128. o.

Ferguson, Neil - Kotlikoff, Lawrence (2000): The degeneration of EMU. *Foreign Affairs*, 78. évf., 1. szám, 77-85. o.

Fóris György (2001): A lezárt fejezetek száma 17. *Világgazdaság*, március 30.

Grant, Wyn (1997): *The Common Agricultural Policy*. New York, St. Martin's Press, 244. o.

Habsburg Ottó (2000): A magyar delegációnak nem a krumplipiacról kell tárgyalnia (Becsky Róbert interjúja). *Európai Tükör*, 5. évf., 5. szám, 2-6. o.

Kolodko, Grzegorz W. (2001): Átalakuló gazdaságok a recessziótól a növekedésig - II. rész. *Külgazdaság*, 45. évf., 3. szám, 17-41. o.

Lamfalussy, Alexandre (2000): *Financial Crises in Emerging Markets*. New Haven-London, Yale University Press, 199. o.

Mayhew, Alan (1998): *Recreating Europe. The Europe Agreements between the EU and Central Eastern Europe*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.

Mayhew, Alan (2000): *Enlargement of the EU: an analysis of the negotiations with the CEE candidate countries*. Brighton, Sussex European Institute, Working Papers on Contemporary European Studies, 39. szám (december), 71. o.

Moussis, Nocholas (1998): *Agriculture*. in: uő: *Handbook of the European Union*, 5. kiadás, Brüsszel, European Study Service.

Prodi, Romano (2001): Az EU kibővítése - Európa újraegyesítése - az MTA Dísztermében tartott előadás, április 5.

Sbragia, Albereta (1996): *Environmental policy: the „pushpull” of policy-making*. *Maj. in: Wallace, Helen-Wallace, William, szerk.: Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 236-256. o.

Simon György (2001): *Növekedési mechanizmus - növekedési modell*. *Közgazdasági Szemle*, 48. évf., 3. szám, 185-202. o.

Tanka Endre (2001): *Földtörvény a magyar uniós csatlakozás küszöbén*. *Valóság*, 45. évf., 2. szám, 1-27. o.

Tangermann, Stefan (1997): *Reforming the CAP: a prerequisite for an eastern enlargement*. *Megj. in: Siebert, Horst szerk.: Quo vadis, Europe?* Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 151-179. o.

Tsoukalis, Loukas (1997): *Cohesion and redistribution in the EU: theory and practice*. in: uő: *The New European Economy Revisited*. Oxford, Oxford University Press, 97-187. o.

Urkuti György (2001): *A bővítés első körének lebegtetése*. *Világgazdaság*, március 29.

Jegyzetek:

- 1 A mediterrán szigetek és Törökország kérdése külön problémakört alkot.
- 2 Az euró-dollár arány, azaz a valuta külső értékvédelme olyannyira nem feladata az európai

jegybanknak (ECB), hogy a magyar jegybanktörvény módosításakor épp ezt - a külső értékvédelmi - passzust kell kiiktatni belőle a jogharmonizálás érdekében. Egyébként az induló árfolyam, mint számított érték, közgazdasági tartalmat nem közvetít, csak az elemzők feltételezéseit jelenítette meg. Ezt a piac kiigazította, ami semmiképp sem baj, még kevésbé sikermérce.

3 „Varga Mihály pénzügyminiszter leszögezte: a kormány nem kívánja mesterséges eszközökkel csökkenteni az inflációt. Véleménye szerint az uniós csatlakozási folyamatban fontosabb a gazdaság erőteljes növekedése, mint a pénzromlás üteme.” Idézi: Népszava, 2001. április 10., 4. o.

4 E felismerést valószínűleg a szélsőségig élezi Simon György (2001, 201. o.) modellje, amiben a gazdaságpolitikának és az intézményrendszernek már semmilyen szerepe se marad a növekedési tényezők közt.

5 Belgiumban a rendkívül magas megtakarítás oldja fel az államadósság terhét.

6 Ferge Zsuzsa és Tamás Gáspár Miklós hozzászólása a CEU Two Nations in Each Nation című konferencia-rendezvényén, Budapest, 2001. április 10.

Kérjük küldje el véleményét címünkre: beszelo@c3.hu

[C3 Alapítvány](#) c3.hu/scripta/
