Külgazdaság, XLIV. évf., 2000. január

EURÓPAI UNIÓ

A rovat a Külügyminisztérium támogatásával jött létre

Az EU felvevőképessége és reformja

CSABA LÁSZLÓ

*A tanulmány azt a kérdést vizsgálja, hogy az EU kölni és helsinki csúcsértekezletén kirajzolódó belső reformirányzata, valamint a koszovói válság hatására megváltozott bővítési stratégiája miként befolyásolja a magyar tagfelvételi esélyeket. Az intézményi reformok tekintetében a funkcionális ésszerűség és a jelenleg domináns nemzeti érdekképviselet, illetve a közösségi be- és kifizetések szaldójának – téves – sikermutatóként értékelése egymást kölcsönösen bénítják. A tizenhároméra bővített meghívotti kör fölvételét azonban sem pénzügyileg, sem a döntéshozatali rend átalakításával nem alapozták meg. Sőt, a berlini csúcson jóváhagyott pénzügyi keretek önmagukban és a szűkített felvétel szempontjából is elégtelenek. Az unión belüli kérdések – a biztonságpolitikától az adóharmonizációig – előtérbe kerültek, de megválaszolásukra az eltérő álláspontok miatt kicsi az esély, az alkudozás pedig objektíve hátrasorolja a keleti kibővítést az erősebb partner számára.**

Bevezető

Az Európai Unió kölni csúcsértekezlete 1999 júniusában úgy határozott, hogy az új, keleti tagok fölvételét *megelőzően* belső intézményi reformokra van szükség. Az új kormányközi értekezletet – a torinói tanácskozás óta közkeletűvé vált rövidítéssel IGC – a 2000. év végéig kellene eredménnyel lezárni ahhoz, hogy a kibővítés a berlini ütemtervnek megfelelően, 2002–2003-tól megkezdődhessék.

Az intézményi reformot legalább két tényező nehezíti meg. Egyfelől a változások mindegyike – a legszűkebb értelmezés mellett is – *szerzett jogokat sért*, mind a tagállamok államigazgatásában, mind az ottani társadalmakban. Másfelől az 1999. május 1-jétől joghatályos amszterdami szerződés[1] az Európa Parlamentnek a joganyag 70 százalékában együtt döntési jogosítványokat juttatott. Ez csökkenti az EU demokratikus deficitjét, ámde körülményessé teszi és lassítja a közösségi döntéshozatalt. Ez különösen az olyan nagy horderejű kérdésekben igaz, mint a kibővülés és az intézményi reform.

* A cikk alapjául szolgáló elemzés a MeH Európai Integrációs Főosztály megbízásából készült.

[1] Ennek főbb tartalmi jegyeit és a magyar tárgyalási pozícióra való hatását egy korábbi írásom (*Csaba*, 1998) taglalja, így e helyütt nem ismétlem. Az EU intézményi és jogrendjéről monografikus leírást ad *Kende* (1998).

Csaba László, a Kopint-Datorg tudományos tanácsadója, a BKE és az Universitas Debrecen egyetemi tanára, az EACES elnöke.

Az EU fogadókészségét csökkenti, hogy mind 1997 júniusában Amszterdamban, mind 1999 márciusában Berlinben az egyezségek a legkisebb közös nevező elvén jöhettek csak létre. Ezáltal ugyan a kínos diplomáciai bukást el lehetett kerülni, a problémák jó részét azonban megoldás helyett a szőnyeg alá söpörték, illetve nem tartható tervszámok beiktatásával hidalták át. Ezen túlmenően a *tagállamokban mérséklődik a keleti kibővülés iránti lelkesedés.* A lengyel, észt és cseh euroszkepticizmus már-már hagyományos, az azonban sokat mond, hogy a francia lakosság többsége csak Málta tagfölvételét helyesli, az összes többiét ellenzi (*Norman-Wagstyl*, 1999). Ausztriában kizárólag Magyarország fölvételét támogatja a lakosság (*Világgazdaság*, 1999. dec. 13.). Még a hagyományosan Európa-párti német közvélemény jelentős része – 28 százaléka – szerint is a kormány túlságosan az EU szempontjai szerint dönt, és nincs tekintettel a kisemberek érdekeire (*Peel*, 1999). A WTO-konferencia kapcsán épp az EU kereskedelemügyi főbiztosa, *Pascal Lamy* hangsúlyozta, hogy nem lehet világpolitikát csinálni a választók feje fölött (*Neue Zürcher Zeitung*, 1999. nov. 30.). És ennek a hangulatnak a megnyilvánulása az, hogy mind Franciaországban, mind Németországban a kormány nagyarányú népszerűség-növekedésével járt az olyan kétes közgazdasági tartalmú[2] lépés, mint a Michelin, illetve a Holzman építőipari cég kimentése, vagy a Mannesmann „megmentése" a Vodafone-tól.

Ehhez társul az idegen- és integrációellenes Szabadságpárt áttörése Ausztriában, valamint a hagyományosan kemény – transzfereit féltő – spanyol és görög álláspont megerősödése. A német, a francia és a svéd kormány környezetvédő pártjai az energia és a környezet ügyében mindig is kérlelhetetlen osztrákokhoz társulva már-már kínai falat húznak a tagjelöltek elé, nyilvánvalóan túlzó, a tagállamok által sem teljesített követelményeket támasztva a tagjelöltek előtt. Mindez együttesen *nem a gyors megegyezés*, a 2002/2003-as taggá válási dátum betartása *felé viszi a folyamatokat*, még akkor sem, ha a tagjelöltek tartózkodnának minden olyan lépéstől, ami EU-fölvételüket gátolja (erről azonban a néha öncélúan is keményen képviselt nemzeti tárgyalási álláspontok ismeretében nincs szó).

A következőkben az EU keleti kibővülését meghatározó számos tényező közül csak azt vizsgáljuk, hogy az EU belső reformját célzó – és részben eredményező – *törekvések mennyiben segítik, illetve gátolják ezt a folyamatot.* Eközben elkerülhetetlenül *kitérőkre* kényszerülünk, mivel a tagállami álláspontok továbbra is meghatározóak a közösségi politika mozgástere szempontjából. Az EU hagyományosan kormányközi jellege (*Valki*, 1996) – a monetáris politika részleges kivételével – ma sem változott meg. Azaz: *egyetlen tagállam is képes az összes többit zsarolni és sarokba szorítani* – amint ezt belépése óta főképp Görögország és Spanyolország előszeretettel be is bizonyította. A Haider-hatás már 1993-ban azonnal jelentkezett az osztrák bevándorlási és piacvédő intézkedésekben, az energiapolitikai és a környezetvédelmi maximalizmust pedig a főtárgyalói megbeszélések 1999. Szeptember–novemberi szakaszában közvetlenül is lehetett észlelni.

Intézményi reformok: tervek és történések

Az Európai Unió mindig a kísérlet és a tévedés módszere szerint működött. Ez egyebek mellett azt jelenti, hogy egyfelől rendre születtek – a maguk teljességében közvetlenül soha meg nem valósított – nagyszabású tervezetek, másfelől váratlan esemé-

[2] Főleg a keletnémet lapokban vetették fel joggal azt, hogy amikor 1998-ban több mint 6000 építőipari cég 160-200 ezer főnyi munkavállalót elbocsátva csődbe ment, az óriáscég kimentésének reális költségét voltaképp e piacról kiszorult kis cégek viselték, nem a nagy céget csődbe vivő menedzsment.

nyek, politikai sokkok „reformértékű” döntéseket váltottak ki, még ha e döntésekben a rögtönzés elemei voltak is túlsúlyban. A Montánunió megalapításától a maastrichti szerződésig számos példája ismeretes ennek.

Az EU mindenkori vezetői a rendszerváltozás kezdete óra mindig azt állították, hogy az integráció bővítése és mélyítése azonos fontosságú számukra. Amint azonban az EU-átlagnál szegényebb államok jelentkeztek, a bővítés rögtön hátrasorolódott.[3] Az igazsághoz hozzátartozik az, hogy az EU eredetileg nagymértékben a vezetők informális egyeztetésére épült, amit a francia–német–olasz–benelux négyes keretében nem volt nehéz gyakorlat. 15 taggal – Finnországtól Görögországig – már más a helyzet.

Az alapkérdést kétféleképp lehet föltenni, ami már meghatározza a választ is. Vagy úgy, hogy miképp alakulhat át egy ma 15 tagú szervezet úgy, hogy 25-30 taggal is működőképes legyen. Ez a *funkcionalista* megközelítés, ami általánosítható, modellértékű, elvi jellegű válaszokat igényel. A másik megközelítés *pragmatikus-politikus jellegű*. Abból indul ki, hogy a tagállamok közti rendszeres, történelmi-kulturális alapon álló felfogásbeli különbségek miatt megoldani úgyis csak a legközvetlenebbül elérhető, rövid távú kérdéseket lehet közös egyetértésben. Ekkor viszont a kérdés úgy vetődik fel, hogy miként lehet az adott keretek bővítésével, a döntéshozatal némileg rugalmasabb gyakorlatával a tizenötök közösségét 17-18 taggal is tovább működővé tenni. Ekkor a szempont a *belátható időn belüli működőképesség megteremtése*, nem pedig a szervezeti optimalitás megközelítése.

Belátható, hogy a magyar érdek hosszabb távon az első, jelenleg azonban a második – minimalista – megoldás mellett szól. Ezért pozitív volt számunkra, hogy a kölni csúcs is *szűkített* feladatkörrel és *határidővel* adott mandátumot az új IGC-re. Ez azonban egyáltalán nem azt jelenti, hogy a kocka el van vetve.

Mind a tagállamokban, mind a közösségi intézményekben lázas munka indult meg. Az Európa Parlament – amely 1999 márciusában fennállása óta először buktatott meg végrehajtó szervet, a Bizottságot – az *átfogó* rendezés híve, merthogy újonnan szerzett jogosítványait kiterjesztően értelmezi, és egyre több döntésben intézményesen is jelen kíván lenni.

A tagállamok szakirodalmában élénk eszmecsere bontakozott ki. A jellemző javaslatok közé tartoznak azok, amelyek az egyes főbiztosok egyéni elszámoltathatóságát, a többségi döntések kiterjesztését és a döntéshozatal nyilvánosságát szorgalmazzák (*Randzio-Plath*, 1999). Ennek érdekében – az elszámoltathatóság megalapozására – decentralizálják a pénzügyi ellenőrzést: a pénzügyi főbiztos 200 beosztottját szétosztják és főbiztosságonkénti könyvvizsgáló és értékelő részlegeket létesítenek (*Der Tagesspiegel*, 1999. dec. 7.). Mások szerint a kollegalitás elve jelenleg az egyetlen intézményi biztosíték a nemzeti egoizmus ellen, a fő feladat ezért a képviselet nemzeti elvének felszámolása, a feladatok szerinti, kevesebb főigazgatóságba szervezett apparátus kialakítása (*Nicolaysen*, 1999). Ez az irányzat *Romano Prodi* beiktatása óta a hivatalos politika rangjára emelkedett: a franciák például elveszítették két korábbi „hitbizományukat”, a pénzügyi és a mezőgazdasági „tárcát”. Az e megfontolásokat érvényesíteni próbáló egykori munkáspárti vezér, *Neil Kinnock* azon melegében kiérdemelte a számára nemigen hízelgő „thatcherista” jelzőt a szakszervezetektől, holott csak a korábban is meghirdetett (de számon nem kért) elveket kezdte betartani, nemzeti különbségekre való tekintet nélkül (*Buckley*, 1999). Ez arra utal, hogy a hazánk „arányos és méltányos

[3] Mint a Creditanstalt periodikája, a *Central European Quarterly* (1999/3. szám, 5–6. o.) bemutatja, vásárlóerő-paritáson az osztrák DGP „csak” 21 ezer $/fő, míg a cseh 13,7, a magyar 10,1 ezer $/fő, vagyis a távolság nem négyszeres, illetve ötszörös, mint az árfolyamadatok mutatnák, így a reálkonvergenciához sem kell 25-30 év.

brüsszeli képviseletére" vonatkozó eredeti tárgyalási elképzelés fölött eljárt az idő, mert a teljesítményelvet az elszámoltathatóság és a takarékosság szempontja a nemzeti arányosság (eleddig domináns) megfontolása elé helyezi.

A kölni csúccsal szemben több más félhivatalos elképzelés is megfogalmazódott. Sokatmondó, hogy *Prodi* azt a *Luc Dehaene* volt belga miniszterelnököt kérte fel program készítésére, aki 1995-ben túlzott föderalizmusa miatt maradt alul a színtelenszagtalan bürokrataként ismert *Jacques Santer* ellenében a vitathatatlan tekintélyű *Jacques Delors* utódlásáért folyó versenyben. Az általa vezetett „három bölcs" jelentése (*Norman – Parker*, 1999), (*Winestock*, 1999) – mint várható volt – gyökeresen más szemléletű, mint a kölni irányelvek. Egyértelműen állást foglaltak a belső szervezeti reformok elsődlegessége és a bővítés másodrendű volta mellett. Az EU-t az új alapszerződések két részre osztanák. A kemény mag – benne az adó- és a katonapolitika – továbbra is az egyhangúság elvére épülne. A legtöbb kérdést – az ún. puha ügyeket – túlnyomóan a közvetlenül választott Európa Parlament döntené el, vagy többségi szavazás (ez kivételből szabállyá válna). A többség így lakosságarányosan alakulna ki, például az egészségügy, a környezetvédelem és a szállítás kérdésében. A közös kül- és biztonságpolitika – CSFP – is megerősítésre szorul (lásd később). Ami igazán érdekes, az az, hogy *Prodi* és a Bizottság teljes súlyával a javaslat mögé állt (Ohne..., 1999), ugyanakkor óvakodott attól, hogy a „szűkített" vagy „minimalista" napirend igazán rázós kérdéseit konkrétan megválaszolja. Azzal mindenki egyetért, hogy szükséges a szervezetek újrasúlyozása, amikor azonban a „mi" komisszárunkról, a „mi" képviselőnkről, bírónkról, számvevőnkről van szó, a tagállamok – mint már Torinóban is – hevesen ellenállnak. Pedig, ha a bő 300 ezer lakosú Máltának ugyanúgy egy szavazata lesz, mint a 80 milliós Németországnak, vagy ha az – árfolyamon – 1500 $/fős GDP-jű Lettország és Bulgária megvétózhatja, netán többségi elven leszavazhatja az angol adóterveket, a szervezet működésképtelensége előre be van programozva. Ezzel szemben a lelkesebbek önálló – egyhangúságot nem igénylő – előrehaladását szorgalmazó megoldás – a KGST-ből ismert érdekeltség elve – valóban áthidalhat egy sor, ma fölöslegesen bénultságot okozó konfliktust a tagállamok között. Ez a schengeni egyezménytől a valutaunióig terjedő körben bevált.

Hasonló tartalmú tervezetet készített a Comissariat National du Plan *Moscovici* miniszter vezetésével (ismerteti: *Welt am Sonntag*, 1999. nov. 7.) Ez a francia államszervezési elveket terjesztené ki az unióra, öt évre közvetlenül választott elnökkel és a jelenlegi 6 hónapos elnökségi rotáció kiiktatásával. A Bizottság kilépne adminisztratívvégrehajtói szerepéből és politikai felelősséget viselő testülettté válva. Működésében a többségi döntés lenne a szabály, az egyhangúság a kivétel (utóbbira alapvető hatalmi és nemzeti érdeket jelentő ügyekben kerülne csak sor. Ezt az elképzelést egészíti ki *Jacques Attali*, az EBRD első elnöke által készített kibővülési koncepció (ismerteti: *Der Tagesspiegel*, 1999. nov. 30.). Ez – az EBRD első időszakában is sok vitát kiváltó – „tágas Európa" horizontját vázolja föl, Törökország és Ukrajna EU-tagságát is előrevetítve. Mondani se kell, hogy az utóbbi tervezet a jelenleg befutónak látszó országok érdekeivel élesen ellentétes, mert a kibővítési folyamatot lelassítja. Attali álláspontjához hasonló megközelítést vallanak a skandináv országok is. Svédország például épp a kurd vezér másodfokú halálos ítéletének hetében fogta pártját Törökország felvételének az EU-tagjelöltek közé, bagatellizálva a török helyzet robbanékonyságát (vö.: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1999. nov. 27.)

Ez nem képzelt veszély. A kölni világgazdasági csúcson – *Sztyepasin* akkori orosz miniszterelnök jelenlétében, Pristina bevételének hatására – olyan dokumentumot fogadtak el, ami Oroszország megsegítését kiemelt feladattá teszi. Az ezt követő EU-csúcson külön is elfogadtak egy olyan külpolitikai iránymutatást, ami – a szakirodalomban meg-

jelent fejtegetésekhez (*Welfens*, 1999) kapcsolódva – *Oroszország* külső stabilizálásának *függvényében* tárgyalja az egész rendszerváltó térséget, s benne *alrendszerenként a keleti kibővülést*. Világos, hogy a szűkös közigazgatási és szellemi erőforrásokból e koncepció mellett még kevesebb maradna a bővítésre, a nagypolitika figyelme szétaprózódna, jórészt Brüsszelből megoldhatatlan kérdésekre fordítódna. Ennek ellensúlyozására – és persze Ukrajna, Grúzia és Kirgisztán (!) jelentkezésének hatására – fogalmazódott meg a gondolat, hogy már most ki kellene jelölni az EU-bővítés végső határát (*Peel*, 1999). Ezt néhány héttel később *Chris Patten* külügyi főbiztos már hivatalos álláspontként fogalmazta meg, kiemelve, hogy az első kör fölvételét hosszabb szünetnek kell követnie.

Végül az intézményi reform minimalista változata ellen emelte fel hangját az ugyancsak *Romano Prodi* által felkért, és *Frans Andriessen* volt főbiztos vezette szakértői bizottság elemzése is (ismerteti: *Wall Street Journal Europe*, 1999. nov. 25.). A javaslat annyiban a francia elképzelést idézi, hogy véget vetne a rotációs elnökség rendszerének; annyiban meg a három bölcset támogatja, hogy explicite szembeszáll a kölni feladatértelmezéssel és a komoly átfogó belső reformot tekinti a kibővíthetőség előfeltételének. A cél eszerint az, hogy ne mindent a holtfáradt kormányfők döntsenek el zárt ajtók mögött, hanem a hatáskörök egy részét a Bizottságra kellene átruházni. Utóbbi munkájában viszont a nyilvánosság, az átláthatóság és az elszámoltathatóság szempontjait kellene érvényesíteni.

A reformokhoz látszólag nem kötődik, de gyakorlati szempontból annál jelentősebb a nyáron kirobbant *nyelvhasználati vita,* ami a közösségi szervek működőképességét közvetlenül és hosszú távra szólóan érinti. A 90-es években általánossá vált az a gyakorlat, hogy elvileg ugyan minden tagállam nyelve egyenlő (így a kormányfők ezt használhatják, a joganyag kihirdetésére eleve csak a valamennyi nyelven kiadható hiteles fordítás elkészülte után kerülhet csak sor), gyakorlatilag azonban kétnyelvűség uralkodik. Ennek előmozdítására kötelező udvariassági szabályként a francia anyanyelvűek csak angolul, az angol anyanyelvűek csak franciául szólalhatnak fel a *hivatalos* üléseken. Szakbizottsági munkaüléseken emellett időnként a németet is használják.

Ezt az állóvizet kavarta fel 1999 nyarán a német és az osztrák kancellár azzal, hogy a német nyelv használatát követelték; mi több a nemzeti kulturális örökség minisztereinek finnországi tanácskozásáról tüntetően távol tartották magukat (felvetésük nyomatékosítása érdekében). Nem volt nehéz megjósolni, hogy ezek után a spanyol és az olasz kormány is hasonló igénnyel állt elő.

Miközben az európai kulturális sokféleség megőrzése akkor is fontos cél, ha egyelőre ezt nem védi nemzetközi egyezmény úgy, mint a biodiverzitást, két megfontolást mégis érdemes végiggondolni. Míg a vezető politikusok anyanyelv-használati jogát – például a kis nyelvek iránti tisztelet és a gyakorlati szempontok – aligha teszik korlátozhatóvá, az EU folyamatos és az élet minden területét érintő működését aligha segíti a bábeli zűrzavar. Az EU-ban egyezményeket kell készíteni, s különösen a kis országokban, Málta kivételével, nem valószínű, hogy olyan nagy számban lennének négy-öt nyelven tárgyaló- és *szerződőképes* közigazgatási szakemberek, akik az efféle igényeknek a gyakorlatban is meg tudnak felelni. Mivel az EU egyre több területen súlyos *pénzeket* jelentő szabályokat alkot (környezetvédelem, közlekedés), másfelől a nemzeti *szuverenitást* egyre mélyebben érintő együttműködést alakít ki (idegenrendészet, biztonságpolitika, Europol), a nyelvi felkészültség megléte vagy hiánya a parlamenti, sőt a büntetőjogi *elszámoltathatóság* kérdését teszi megválaszolhatatlanná. Ezért – a látszat ellenére – magyar szempontból veszélyes kezdeményezésről van szó, aminek következményei e tanulmány lezárásakor még nem beláthatóak.

A reformtörekvések lezáratlanok, néhány értékelő megállapítás azonban már ma is megfogalmazható. Egyfelől korábban sem volt kétséges (*Csaba*, 1996), hogy a nemzeti arányosságot háttérbe szorító, a funkcionalitást erősítő átalakulás a működőképes és hatékony EU-integráció előfeltétele, ennyiben a látszat ellenére magyar érdek. Ellenkező esetben ugyanis elkerülhetetlen az, amit *Balázs Péter* (1996. 78 old.) az unió KGST-sedéseként jellemez, azaz egyre több, de egyre kevésbé releváns döntés meghozatalára és végső fokon az integráció kiürülésére lehet számítani. Ez *leolvasztaná* az unió teljes jogi *tagságától* várható potenciális *előnyöket*. Hiszen a szabad kereskedelmet már az Európai Megállapodás a mezőgazdaság kivételével biztosította. Az OECD-csatlakozás a pénzügyi szektor liberalizálását (a bankfiók alapítás kivételével) elérte (*Várhegyi–Gáspár*, 1997). Így pedig a magyar GDP 90 százalékát adó tevékenységek számára a pusztán gazdasági, a nyitásból származó/várható előnyök már be vannak biztosítva. A plusz elsősorban intézményi területeken – I. és II. pillér –, a jogalkotás korszerűsítése, a valutáris stabilitás övezetéhez való csatlakozás, végső soron a szabályozási környezet egészének megnövekvő *hitelessége* révén jön létre. Azaz ennek révén válik a nemzetközi magánpiacokon olcsóbbá és hozzáférhetőbbé a magyar gazdasági növekedés finanszírozásához szükséges *többletforrás*, ami a jelenlegi (EU-tagsággal nem számoló) hosszú távú előrebecslések szerint (*Simon–Darvas*, 1999) *egyáltalán nem magától adott*. A növekedés *finanszírozhatósága* tehát közvetlenül függ az intézményrendszer hatékonyságától és hitelességétől, vagyis egyáltalán nem mindegy, hogy hazánk milyen EU-intézményrendszert vesz át.

Az érme másik oldala viszont az, hogy az se közömbös, *mikorra* növeli meg a magyar szabályozási környezet egészének hitelességét az EU-tagság. A felsorolt intézményi reformok megvalósítása az átfogó tervek mellett hosszú időt igényelne. Nem is hihető, hogy három-négy évnél rövidebb kormányközi konferencia meg tudna ilyesmiben állapodni. Ezért örvendetes, hogy ma már a német kormány képviselőitől (*Schweppe*, 1999) is hallható az a gondolat, hogy ezt – a nagy reformot – már az első keleti tagjelöltek fölvétele *után*, az ő tevékeny *közreműködésükkel* lehetne és kellene megvalósítani.

Bármiképp is döntenek azonban a mai tagállamok, fönnmarad az az alapvető érdekellentmondás, hogy minden karcsúsítás és demokratizálás (az Európa Parlament bevonása) a nagy országok javára és a *kicsik kárára* osztja újra a lapokat. Ebből a szempontból (is) az EU-csatlakozás siettetése önérdek, hiszen ha a kormányzati (minireform) elképzelések valósulnak meg, akkor már tagként, érdekeinket teljes súllyal képviselve tudunk majd részt venni a lapok és a pozíciók újraosztásában. Ha ellenben – például érdekcsoportok nehezen védhető részszempontjainak méltánylása miatt – elhúzódik a tagfelvétel, a *ránk vonatkozó szabályokat* – ki tudja hányadszor – ismét *nélkülünk fogják kialakítani*. Ez az átmenetek és kivételek számának és jellegének megfogalmazásán túl – az 1999. novemberi kormánydöntést követően – *képviseletének módján* is megjelenítendő szempont. A választás valójában nem a *mai* – „ha ma tagok lennénk, mi járna nekünk" alapon számított – és a *várható* – ennél szerényebb – érdekképviseleti lehetőségek (és persze támogatások) közt áll fenn (bár ez nemcsak a hazai belpolitikában kedvelt, hanem a nemzetközi szakirodalomban is elterjedt tévképzet). Az igazi választás a szabályalkotásból való teljes *kimaradás* – azaz nulla érdekképviselet – és a „lereformált" – csökkentett, de valós – *jelenlét* közt áll fenn. Ez annál élesebben vetődik fel, minél kisebb jelentőséget kap – minél hátrább sorolódik – a keleti kibővítés az EU-döntéshozók napirendjén.

Az előzőekben már utaltunk a keleti kibővítés számára kedvezőtlen tartalmi fordulatok sorozatára az EU több meghatározó tagállamában. *Nem* elsősorban a munkanélküliség magas szintje, hanem egy sokrétű *szemléleti fordulat* az, ami különösen kedvezőtlen hatású.

E fordulat egyik eleme az, hogy a rendszerváltozás közép-európai sikereiről szóló híradások folytán a tagjelöltek ma néha inkább már veszélyes versenytársnak tűnnek (munkahelyvédelem); az esetek többségében azonban egyszerűen *kikerültek az érdeklődés homlokteréből*: maradványrésszé silányult mindaz, ami velük kapcsolatos. Ez végső fokon jó, hiszen se Koszovó, se Csecsenföld „nézettségi mutatóira" nem kell irigykedni. Az azonban kétségtelen, hogy nemcsak a széles közvélemény, hanem a *döntéshozatal számára is hátrasodródott* a visegrádiak ügye, mind a Balkán, mind a posztszovjet térség, de még a WTO és az integrációs belügyek összefüggésében is.

Ez az objektív helyzetváltozás egy *értékrendi súlypontváltozással* társult, ami az elmúlt évek EU-tagállamokbeli választásain is kifejezésre jutott. Mint a Bundeswehr egyetemén készült elemzés (*Hudalla – Pradetto*, 1999) részletesen bemutatja, a Kohl/Mitterand-korszakkal véget ért a háború alatt született nemzedékek élményeire építő, történelmi szemléletű és értékelvű Európa-stratégia időszaka. Ehelyett – az elérteket természetesnek tekintve – teret nyert a „teljesítményelv": csak az „output" legitimál. Ez – a Vaslady fellépése és a mediterrán államok gyakorlata nyomán – általánossá tette azt, hogy makroökonómiai és történelmi érvek helyett transzfergyenlegek, bizottsági helyek, befizetett összegek legyenek a mérlegelés alapjai.

A német baloldal jó érzékkel ismerte fel ezt a trendet, és meg is nyerte a választást. Az azonban kevéssé tűnt fel, hogy az output-legitimáció *kiélezi az érdekellentéteket* Észak és Dél, nettó befizetők és nettó haszonélvezők közt, mi több, *e szempontból* szegény tagtársak fölvétele eleve értelmetlen és haszontalan. Hiába tehát az a tény, hogy az EU 85 milliárd eurója a tagállami GDP-nek csak 1,04 százaléka volt 1999-ben, hiába tudja minden diák, aki tanult kereskedelemelméletet, hogy eltérő fejlettségű országok cseréje kölcsönösen előnyös, csak a fejletlenebb jóléti előnye nagyobb lesz – a vita egész más mederbe terelődik. És ettől kezdve a politikusok által nemzeti érdekké nyilvánított transzferegyenleg számolására megy el az idő. A távlatos, stratégiai kérdésekkel meg már nincs mód és energia foglalkozni. A hajnalba húzódó EU-csúcsok *általánossá válása* az elmúlt években épp ezzel volt magyarázható.

Ebben a helyzetben nem is meglepő, hogy a keleti kibővíthetőség szempontjából oly perdöntő kérdésben, mint a közös agrárpolitika reformjában a hajnalig tartó gyomrozások végeredményeként csak a költségvetési keret szempontjából kielégítő, a rendszer egész működőképessége szempontjából *elégtelen kompromisszumok* születtek. Ezeknek már az első alapos, a DIW-ben készült újraszámolása (*Franzmeyer*, 1999, 158 o.) rámutatott arra, hogy bármiféle keleti kibővüléshez legkésőbb 2003-ra *új reformcsomagot kell kidolgozni, mert a berlini mértékek új tagfelvételt nem alapoznak meg.*[4] Az efféle „kisiklások" pedig az eddigiekben vázolt munkarendben szükségszerűek és a jövőben sem lesznek elkerülhetők. Másfelől viszont a WTO-forduló előtt a francia agrártermelők szövetsége, az FNSEA már jelezte: még az eddigi berlini mezőgazdasági reformokat is túlzott kompromisszumnak tartja, további engedmények ellen tiltakozni fog (és ennek már a környezetvédelmi miniszterasszony hivatala tavasszal egyszer áldozatául esett – vö. *Wall Street Journal Europe*, 1999. nov. 24).

[4] Ez 6, nem a helsinki döntések szerinti 13 tagjelöltre vonatkozóan érvényes.

Ebben a helyzetben Brüsszelből nézve különösen riasztólag hat a tagjelölt országok „egyenlő elbánás” iránti igénye, amit a legdinamikusabban hagyományosan a lengyelek képviselnek. Eszerint a teljes jogú tagság azt követelné, hogy a tagjelöltek ugyanazokat a feltételeket kapják meg, amit a jelenleg bennlévők élveznek, méghozzá minden területen. Ez a megközelítés azonban nem vesz tudomást az EU-ban megérett objektív reformigényről, az ennek való megfelelés érdekében folyó jelentős reformmunkálatokról, valamint a kibővítés közös kasszát érintő elemeiről. Minél erőteljesebb a nyugati fél „output-legitimációja”, annál inkább visszaüt a keleti tagjelöltre az, ha saját pályáján, saját fegyverével próbálja meg legyőzni a partnert. Mint a német kormány idézett képviselője (*Schweppe*, 1999), de a kibővítés őszinte híveként ismert *Günther Verheugen* (1999) főbiztos is jelezte, *a múlt helyett a jövőbe kell nézni*. Az ibériai országokhoz hasonló fejlesztés- politikai szerepvállalásra az EU szerintük a jövőben már nem hajlandó; az sem fordulhat elő, hogy egész országok I. támogatási célzónába kerüljenek (sőt a keletnémet tartományok jó része is kikerül e körből 2006 után). A mezőgazdasági kompenzáció keletiekre való kiterjesztését a berlini összegek **nem** tartalmazzák. A magyar esetben a „kompenzáció” – azért, hogy most nem vagyunk tagok – az 530–630 millió euronyi várható támogatás kétszeresét, 1,2 milliárd eurót jelentene (*Napi Gazdaság*, 1999. okt. 21.), ennek azonban már a fölvetése is az EU-n belüli viszonyok iránti értetlenségről (és a reális mozgástér téves felbecsléséről) tanúskodna.

Az elmondottakat úgy összegezhetjük, hogy a nyugati fél szűk, transzferközpontú megközelítésére a tagjelöltek visszhangszerű, *nem kreatív válasza csak ráerősített*. Így háttérbe szorul az, hogy a politikai vita központjába nyomult transzferkérdésben *makrogazdasági szempontból marginális jelentőségű összegekről* – az EU GDP 0,3 százaléknyi, a tagjelöltek GDP-jének 1-3 százalékára rugó összegekről – *van szó, és az kellő politikai akarat mellett nem lehet a fölvétel vagy a kimaradás közti döntésben perdöntő.* Ezzel szemben az álláspontok megmerevedése észlelhető.

Minél inkább elhárítandónak véli – épp transzferszempontból – a nyugati fél a keleti bővítést, annál rosszabb a tényeknek, s annál irreálisabb követelmények merülhetnek fel a tárgyalásokon is. Például a közismerten csak néhány ezres potenciális magyar munkavállaló ellen is átmeneti időszakot kérhetnek. Egy másik terület a környezetvédelem, ahol irreális igényekkel szembesülnek a tagjelöltek. *Margot Wallström* főbiztos asszony nemrég ismertette azt a bizottsági felmérést (*Trotz*, 1999), amely szerint az EU-lakosság 70 százaléka tartja fontosnak a környezet ügyét, de csak 15 százaléka áldozna is rá – például magasabb benzinárakkal, környezetterhelési adóval. A felmérés szerint az *acquis* kétszáz rendeletből áll, de a tagállamok jó, ha a felét betartják (főleg, ha gazdasági érdekekkel ütközik). Az uniós előírások egy része még a nemzeti törvénykezésbe se épül be; ennek alapján az EU már biztosan nem tudja tartani a kiotói klímakonferencián vállalt kötelezettségeit. Világos, hogy ehhez képest számon kérni a tagjelölteken a 120 milliárd eurónyi elmaradt környezetvédelmi fejlesztést, méghozzá taggá válásukat *megelőzően*, csak az említett kívül tartási stratégia újabb jeleként értelmezhető. A spanyol és a portugál börtönviszonyokat elmarasztaló elmúlt havi Európa Tanács-jelentés fényében a hazai – siralmas – fogva tartási viszonyok is inkább önmagukban véve, nem pedig az EU-érettség szempontjából aggasztóak.

A főtárgyalói és a kétoldalú megbeszéléseken fölmerülő nehézségek száma és jellege azonban eltörpül a kibővítési kérdés vissza-visszatérő *hátrasorolódásából*, ebből adódóan nem kellően komolyan vételéből, az *ehhez* szükséges döntések ismételt *halogatásából* adódó akadályok mellett. Ezt az eredetileg bővítési konferenciaként meghirdetett helsinki csúcsot megelőző reformkezdeményezések sorsa igazolja.

A „szűkített” intézményi reform egyik alapkérdése – mint láttuk – a többségi döntések körének kiterjesztése lenne. Ez egyelőre főleg eljárási és más formai elemekre ter-

jedhetne ki. A balkáni konfliktus egy évtizedében, a posztszovjet válság tüzének felfellobbanásainál (most épp Csecsenföld kapcsán), de a WTO-ban képviselendő mezőgazdasági vonal kérdésében is az EU-tagállamok közti mély – áthidalhatatlannak tetsző – ellentétekre derült fény. A helsinki csúcs előkészítése keretében – mintegy melléktémaként – vetődött fel az 1989 óta húzódó adóharmonizáció kérdése. A még *Mario Monti* csapata által elindított kezdeményezés az úgymond káros adóverseny kiiktatására és az egyenlő játékszabályok elérésére irányul, ezért általános 20 százalékos forrásadót és/vagy jelentési kötelezettséget ír elő (a rezidens hatóságokat a külföldi bankok értesíteni lennének kötelesek).

1. táblázat

A közterhek szintje és szerkezete az OECD-térségben, 1997

		Az egyes közteherfajták részesedése			
	Közterhek a GDP százalékában	Jövedelem- és nyereségadó	Társadalombiztosítás	Vagyonadók	Áruforgalom és szolgáltatások adóztatása
OECD-átlag[1]	37,2	35,6	24,9	5,5	32,1
Európa-átlag[1]	39,9	33,1	28,3	4,3	32,3
EU-15-átlag[1]	41,5	34,5	28,6	4,5	30,9
USA	29,7	48,4	24,2	10,7	16,7
Kanada	36,8	49,0	13,4	10,0	24,4
Japán	28,8	35,5	36,9	10,8	16,5
Nagy-Britannia	35,4	36,9	17,2	10,8	35,0
Németország	37,2	27,9	41,6	2,7	27,7
Franciaország	45,1	19,9	40,6	5,4	27,8
Olaszország	44,4	35,4	33,5	5,1	25,9
Ausztria	44,3	28,9	34,2	6,2	28,2
Svédország	51,9	41,2	29,2	3,9	22,3
Dánia	49,5	59,9	3,2	3,4	33,0
Svájc	33,8	37,1	36,9	7,7	18,3
Luxemburg	46,5	38,9	25,4	7,7	27,0

[1] Súlyozatlan átlag.
Forrás: Neue Zürcher Zeitung, 1999. nov. 4.

Mint az 1. táblázatból látható, a nyugati országokban a közterhek *szerkezete* sokkal nagyobb arányban különbözik egymástól, mint a konszolidált közteherszint egésze tekintetében. Ez főleg az eltérő társadalombiztosítási rendszerekből és a hagyományokból adódik. Ráadásul, mint az OECD hivatkozott elemzéséből kitűnik, az állami szervek részesedése – a „káros adóverseny” és a tőkepiac liberalizálása ellenére – sem csökkent, hanem 0,1–0,2 százalékponttal még nőtt is 1997-ben és 1998-ban. Ennek ellenére a szociáldemokrata kormányok többsége ideológiai okokból a tőkejövedelmek erősebb terhelése mellett kardoskodik (a munka terheinek csökkentése persze mindig a jelszavak szintjén marad).

A gazdasági helyzet reális felmérése mondatja az angol kormánnyal, hogy az eurokötvények forrásadóval terhelése egyrészt aránytalan ellenőrzési költségekkel járna, másrészt e forgalom alig 5 százaléka az, amit természetes személyek bonyolítanak. A társaságok osztalékbevétele ugyanis – az EU-irányelv szembetűnő gyengéjeként – *nem* esik forrásadó alá. Ezért érthető, hogy az adóharmonizációs csomag már októberben elakadt; s

miközben a finn elnökség a csúcs előestéjén külön ECOFIN ülést is összehívott, az angolok – és a luxemburgiak – még tárgyalni se voltak hajlandók az ügyről.

Ez a példa jól mutatja, hogy a többségi döntések kiterjesztését könnyű szorgalmazni, de nehéz megvalósítani, mert az adott ország belpolitikája – közösségi választás révén, kulturálisan is tételezetten – esetleg egész más tartalmi súlypontokkal alakítja ki a nemzeti érdeket, mint egy brüsszeli vagy egy washingtoni szakmai elemzőcsapat tenné.

Különösen élesen merül fel a többségi döntés kérdése a *biztonságpolitika* területén. Az I. pillér – a CFSP – ugyan a maastrichti szerződésben gyökerezik, megvalósulásának töredékességét azonban a koszovói konfliktus előtérbe állította. Amerikai légügyi és logisztikai támogatás híján az európaiak egy viszonylag csekély robbanóerejű – a külvilágot közvetlen nemigen veszélyeztető – konfliktusban sem tudtak (volna) érvényt szerezni elképzeléseiknek.

Ez a traumatikus élmény egyebek mellett azzal járt, hogy a keleti politika egésze – beleértve a Bizottság ez év októberi országvéleményeit és az ún. „új bővítési stratégiát" is – a biztonságpolitika jegyében fogalmazódott meg (EU...1999). Egyfelől óv az „elsietett bővítéstől", másfelől azt a célt tűzi ki, hogy a tagjelöltek érezzék: nő a reformkényszer. E keretben az *egyéni országteljesítmény* – és így az országjelentés is – *másodlagos.* Elsődleges lesz viszont a kölni hangsúlyváltozást kiteljesítő nagypolitikai átfogó megközelítés, amiben Albániától Törökországon át Oroszországig terjed a horizont. Ez jelenik meg abban, hogy az Agenda 2000-ben bevezetett két jelöltcsoportot nem különböztetik meg többé egymástól. Igaz, jövőre megszűnik az a kényszer, hogy minden tagjelölttel – jelenleg az I. csoportbeliekkel – azonos témákról tárgyaljanak, így pedig mód nyílhat a kétoldali rugalmasság alapján a mezőny lekörözésére is. A bizottsági törekvés mindenesetre *az egy bolyban tartás*, az, hogy a lemaradók felzárkózási esélyeit erősítsék. Így Szlovákia – az ismert ellentmondások ellenére – megfelelő politikai minősítést érdemelt ki. Szlovénia és Szlovákia külön dicséretet kapott jogharmonizációs teljesítményéért, míg az eddigi két éllovas, Cseh- és Lengyelország épp e területen részesült határozott elmarasztalásban. Míg Romániáról (!) egyértelműen kimondták, hogy gazdasága EU-éretlen, Bulgária és Lettország a legújabb jelentésben „ment át" ezen a vizsgán az érettek közé. A bolgár nyugatosok kétségbeejtő helyzetét és jogos panaszait (*Hamilton–Kaminski*, 1999) érzékelve e 110 százalékos NATO-szövetséges felkarolása határozott szándék.

A Bizottság – *Prodi* elnök nyilatkozatai ellenére – óvakodik az időpont kijelölésétől. Ez ugyanis mélyen megosztja a tagállamokat – Franciaország rendre óv a hazai sajtóban emlegetett időpontok komolyan vételétől. Másfelől – és épp ezért – a közösen kitűzhető időpont magyar szempontból valószínűleg túl későre – 2005–2008 közé – eshetne; ennek kitűzése ma még elérhetőnek látszó 2003–2005-ös dátumot kvázi automatikusan tolná ki távolabbra.

A kibővülés biztonságpolitikai megközelítése elkerülhetetlenül fölértékelte és előtérbe hozta az *uniós biztonságpolitika*, az európai védelmi identitás – EDI – kérdéseit. A kül- és hadügyminiszterek első együttes értekezletén Brüsszelben igen erőteljesen önkritikus értékelést fogadtak el. A londoni *Institute for International Strategic Studies* elemzése alapján megállapították, hogy a haderő alig 3 százaléka vethető be válsághelyzetben; Koszovó pedig bebizonyította, hogy még a petersbergi feladatok ellátása sem lehetséges amerikai logisztikai és légi támogatás nélkül. Az angol javaslat közös, gyorsan bevethető haderőt céloz, létszámát sajtóbecslések 50-60 ezer főre teszik. Az elmúlt időszakban eltérő értékelések és információk láttak napvilágot arról, hogy ez mennyiben hozna létre/igényelne közös irányítást, és mennyiben csak a tervezés, a felderítés és a szállítási kapacitás egybehangolásáról lenne szó. Mindenesetre a francia, a spanyol és

német miniszterelnök jelenlétében létrehozott közös repülőgépgyártó konzorcium már jelzi, milyen jelentőséget tulajdonítanak az EU vezetői e kérdésnek.

A kezdeményezés több kérdést is fölvet. Az EU-ban több semleges állam is van; az Eurocorps még kezdeti stádiumban; a kis államok pedig – mint *Halonen* finn külügyminiszter rögtön jelezte is (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1999. nov. 17.) – könnyen másodrangú taggá válhatnak egy rendezetlen módon létrehozott közös fellépésben.[5]

Nem világos az sem, miként válik nélkülözhetővé az amerikai logisztikai támogatás. Angol elemzők (*Buchan*, 1999) kiemelik, hogy a kezdeményezés ipari, technológiai és pénzügyi vonzatai teljesen kialakulatlanok. Az ebben a században minden nagy európai kérdést eldöntő Egyesült Államok pedig nemcsak tartózkodóan szemléli a kezdeményezést, hanem *Cohen* hadügyminiszter szóvivője útján tudatta a nyilvánossággal: szerinte a NATO kiiktatásával egyetlen kérdés se oldható meg, azzal párhuzamos, versengő szervezeteket ezért nem tartanak szükségesnek (ismerteti: *Der Tagesspiegel*, 1999. dec. 3.). Ez utóbbi állásfoglalást magyar szempontból különösen komolyan kell venni, mert rámutat a helyzet kényességére (ez EDI ugyanis az uniós I. pillér szerves része).

Az EU belső reformjainak fontos állomása volt a tamperei csúcs, ahol a II. pilléres együttműködés kérdéseit tárgyalták. Mint annyiszor, a Bizottság a közös fellépés mellett érvelt, a tagállamok pedig szuverenitásukat féltették. Ezért – mint az Európa Parlament négy nagy frakciójának közös határozata (Defizite.... 1999) kiemelte, a bel- és igazságügyi együttműködés alapkérdései maradtak megválaszolatlanul. Így: 1. Az állampolgárok továbbra sem perelhetik közvetlenül kormányukat az EU Bíróságnál. 2. A letelepedési és a vállalatalapítási jog nincs mindenütt biztosítva és nem vihető át automatikusan más tagállamba. 3. Az információs jogokat sérti, hogy nem biztosítják a Tanács mint törvényhozó munkájának nyilvánosságát. 4. A közös bevándorlási politika és a visszaéléseket kiszűrő nyilvántartás kialakítása alig haladt előre.

Összefoglalóan tehát az állapítható meg, hogy a keleti kibővülés gyakorlati kérdésköre az EU-összpolitikában *hátrasodródott*. Az e célból fontos reformok más – részben nem is könnyen megvalósítható, részint vitatható – kezdeményezések, így a CFSP és az adóharmonizáció mögé sorolódtak. A keleti politika ismét egybemosni látszik a különféle intézmények és országcsoportok közti lényegi és erősödő különbséget (*Csaba*, 1999; *Tomann*, 1999) –, ezáltal a magyar tagfelvétel szempontjából kedvezőtlen módon, az általánosítások irányába lépett vissza. Ezt – mint láttuk – nem érvénytelenítik az ünnepi fogadkozások és nyilatkozatok, mert egy sor, ehhez nem is kötődő esemény eredőjeként, szinte melléktermékeként jött létre.

A helsinki csúcs

Az eredmények egy része már a csúcsértekezletet megelőző brüsszeli külügyminiszteri egyeztetésen megszületett. Ezek közé tartozik a tagjelöltek közti formális különbségtétel – az Agenda magyar szempontból különösen fontos elemének – megszüntetése és Törökország meghívása a tagjelölti klubba. Utóbbi pontos tartalmát senki se tudja, hisz több EU-főbiztos is a nyilvánosság előtt 20-25 éves török felkészülési időszakról beszélt.

A közös biztonságpolitika – CFSP – ügyében elvi döntés született, ami azonban számos működési, intézményi és jogi kérdést nyitva hagy. Ez annyiban érthető, hogy a biztonságpolitikai dimenzióhoz sok esetben az EU-egyezmények szövegét meg kell változtatni, utóbbihoz viszont több államban is népszavazás szükséges. Ennek kimenete-

[5] Ennek megfelelően a finn elnökség szerint ez végső fokon a katonai attasék brüsszeli egyeztetésére és egy 60 napon belül létrehozandó eseti haderőre szorítkozna (*Der Tagesspiegel*, 1999. dec. 7.)

le – az EU „militarizálásának” népszerűtlensége miatt – több mint kétséges (NATO....., 1999).

Helsinkiben mindenesetre úgy határoztak: átmeneti jelleggel, 2000 márciusától létrejönnek a biztonságpolitikai szervek; ezek konszolidálása már a portugál elnökségre marad. Különösen francia részről ellenezték, hogy már *azelőtt* formális NATO-egyeztetés jöjjön létre, mielőtt eme új szervek működése bejáratódott volna. Egyelőre a *Solana* és utódja, *Robertson* közti konzultációkra szűkül a kapcsolattartás. A legföljebb 60 ezer főből álló gyorshadtestet legfeljebb egy (és nem az eredeti angol javaslatban szereplő két) éven át lehet majd igénybe venni; ez az egység is az előirányzottnál egy évvel később, 2003-ben állhat csak fel. A semleges EU-tagok nyomására külön is kiemelik: az EU-nak a válságkezelés *nem katonai* jellegű eszközeire is célszerű nagyobb figyelmet fordítania.

A tagállamok egyike sem támogatta az előzőekben ismertetett átfogó elképzeléseket, annál is kevésbé, mert az amszterdami maradék elrendezésére most csak 10 hónap maradt (a torinói értekezlet másfél évével szemben), és a kis- és nagy államok közti érdekaszimmetria sem változott (*Middel*, 1999). Az utolsó pillanatig kétséges volt, hogy az angolok megvétózzák-e az adóharmonizációs terveket, és a görögök a törökök meghívását. A görögök azt követelték, hogy a törökök tegyenek ígéreteket a ciprusi egység helyreállítására, az emberi jogok tiszteletben tartására és minden vitás területi kérdésben ismerjék el a hágai nemzetközi bíróság illetékességét (*Wall Street Journal Europe*, 1999. dec. 9.). Az eurokötvények forrásadóját felváltani hivatott bejelentési kötelezettségről viszont a City elemzői úgy vélték, rosszabb, mint az eredeti, mert vagy teljesen értelmetlen („valaki luxemburgi számlát nyitott”), vagy hamarosan teljes körű befektetői információt gyűjt majd, amikor viszont a befektetők New Yorkba és Zürichbe települnek át (*Luce*, 1999). A kérdés eljárásjogi úton való rendezésétől, azaz az angolok leszavazásától viszont mindenki óvott. E két példa jól mutatja, milyen aggályos lehet az *elvileg* mindenki által szorgalmazott többségi döntés a *gyakorlatban*.

Épp ezt a gyakorlatias megközelítést hiányolta joggal a német üzleti körök lapja (*Zeisemer*, 1999), ad absurdum élezve a kérdést: tényleg Írországtól Bulgáriáig egységes adókulcsokra és a banki ügyletek kötelező feljelentésére[6] lenne leginkább most szükség? Nem inkább a verseny és az informális kapcsolatok/vitarendezés együttesére és rugalmasabb működési formákra, amelyek a különbözőségek elsimítása helyett, azaz elismerésére épülnek? Az előadottak alapján nem meglepő, hogy ez a jogos észrevétel a csúcs döntéseit nem befolyásolta.

A tanácskozás középpontjában az EU kibővítését *csak közvetve* érintő kérdések álltak, így mindenekelőtt a csecsenföldi vérengzésre való reagálás,[7] valamint a kiéleződött angol–francia viszony. A *Jospin* miniszterelnök által személyesen és a tv nyilvánossága előtt bejelentett döntés, mely szerint az EU Bizottság ultimátumával dacolva és a „mi tudósaink” (sic!) véleményére hivatkozva továbbra sem engedik be az angol marhahúst, megkönnyítette – lélektanilag és politikailag – a britek vétóját az adóharmonizációs tervek ügyében. A finn pénzügyminiszter fenyegető szavai – „az adóhivatal súlyos keze előbb-utóbb mindenkit elér” – az előadottak fényében akkor se vehető komolyan, ha 13 EU ország álláspontjának adott hangot. A tőkemozgást csak átterelni lehet (méretei, az elektronikus kereskedelem meg a dematerializálódás miatt), „megfogni” csak a whiskys rablót sikerülhet.

[6] Az EU-direktíva előírná, hogy minden pénzintézet *köteles* a befektető (adó)hatóságait értesíteni az ügyletről; a közérdekű bejelentés e formáját a népnyelv feljelentésként ismeri.

[7] Az orosz segélyprogram technikai segélynyújtást szolgáló tételéből többet a humanitárius alapba csoportosítottak át (*IHT*, 1999. dec.12.)

Törökország meghívása feltételekkel történt. Ezek közé tartozik az emberi jogok helyzetének rendezése (köztük a halálbüntetés eltörlése), a 63 százalékos infláció megfékezése (EU-átlag: 1,3 százalék). A jól ismert harmonizációs kérdések mellett Törökországnak 2004-ig rendeznie kell a területi vitákat, vagy kétoldalúan, vagy a hágai bíróságon (ezt a török kormányszóvivő a meghívás előtti este utasította el). A tagfelvételi tárgyalásra természetesen még nem kerül sor, sőt e folyamatra vonatkozó időpontot se adtak. Ez aláhúzza a meghívás taktikai-politikai (nem érdemi) voltát. Az eddigi második körös tagjelöltekkel is csak a tárgyalások megnyitására szorítkoztak; a kétoldali tartalmi egyeztetések pedig mindenféle horizontális egyeztetés nélkül folytatódnak. Az Európa Parlament elnöke *Fontaine* asszony és a többségi szociáldemokrata frakció vezetője, *Willi Görlach* egyaránt a nehézségekre helyezte a hangsúlyt. Az elnöknő a kulturális és méretbeli (47 millió lakosú ország az EU 15 350 milliójával szemben) gondokat emelte ki, míg utóbbi egyenesen úgy reagált *Ecevit* miniszterelnök optimista kijelentésére („nem fog olyan sokáig tartani a török felvétel, mint gondolnák"): aki most gyors török felvételre számít, annak „fogalma sincs a realitásokról" (*Welt am Sonntag*, 1999/50). Tegyük hozzá: a keresztényidemokrata-konzervatív blokk hagyományos idegenkedése az „iszlám törököktől" csak erősíti ezt a tartózkodó alapállást. Magyar szempontból a törököknek tett gesztus egyelőre inkább a Balkán stabilizálását szolgáló – és kis részben eredményezhető – fejleményként üdvözölhető, mert valós konkurenciát az egész más kategóriába sorolt magyar integrációs kérelemnek nem jelent sem most, sem a jövőben. Az EU által a törököknek ígért (de a görögök által a jövőben is blokkolható) 1,1-1,5 milliárd euro felkészülési segély is elhanyagolható, jelképes összegnek tűnik.

A török taggá válás a helsinki csúcson végképp áttört *geostratégiai megközelítés* előnyös és hátrányos oldalait egyaránt kiemelte. Egyfelől elismerést nyert az a török oldalról régóta hangoztatott (vö. *Lüder*, 1999 és *Wall Street Journal Europe*, 1999. dec. 14.) tény, hogy a török állam fél évszázada a NATO előretolt bástyája, gazdasága egymagában nagyobb, mint a Közel-Kelet összes országáé együtt, az OECD-nek tagja, s a titkosszolgálatok politikai szerepe sem tér el lényegesen a már korábban tagjelöltté vált Bulgáriában vagy Romániában megszokottól. Ugyanakkor az a célkitűzés, hogy a Bizottság már most kezdje el vizsgálni a török jogrend EU-érettségét (*Handelsblatt*, 1999. dec. 13.), miközben például a halálbüntetés még érvényben van és a végrehajtás más területeken sem EU-irányú túlbuzgóságáról ismert, inkább csak az adminisztratív és az elemző kapacitások szétaprózódását eredményezheti. Ugyanilyen ellentmondásos az a döntés, mely szerint a közös európai *véderő* lépéseiben *még nem tagállamok is szerepet kaphatnak*. Ez ugyan megfelel a politikatudomány egyes képviselői (*Wessels*, 1999) által hangoztatott sokhangúság és sokszínűség kívánalmának, de a gyakorlatban nehezen áthidalható ellentmondások forrása, rosszabb esetben a működésképtelenség alapja is lehet. Például egy olyan koszovói fellépés, amelyben mondjuk román csapatok részt vesznek, de finnek és svédek nem, ráadásul ez – a tervek szerint – ENSZ-mandátum nélkül is megtörténhetne, igen nehezen lenne legitimálható. Nem pusztán a jogi szakértők, hanem például a kibővített jogosítványú Európa Parlament képviselői is – akik közül több baloldali frakció most is jelezte az EU „militarizálásával" szembeni elvi ellenzését – nehezen tud majd egy ilyen akciót jóváhagyni, de akár csak értelmezni is. Miképp minősül akkor I. pilléresnek egy ekképp kétes jogállású lépés, és milyen következménylavinát indíthat el?

A kérdés másik oldalát a döntés végigszámolatlan *pénzügyi következményrendszere* jelenti. Már az első elemzések (*Wisdorff*, 1999) kiemelték, hogy a Berlinben jóváhagyott, 6 országra méretezett pénzügyi keret és a 13 tagjelölt igénye közt jelentős eltérés lesz már a felkészítési szakaszban is. A török esetben – egyebek mellett a görög vétó miatt – az 1995. évi EU–török vámunióhoz kapcsolt támogatások 750 millió eurós ösz-

szegéből csak 150 milliót sikerült eleddig fölszabadítani. Most pedig Törökországnak a mediterrán programokból további 750 millió eurónyi összeg is járna évente. A berlini csúcson kijelölt 690 millió eurónyi pénzt is újra kell osztani, vagy más összegekkel föltölteni a tagjelöltek számának megnövekedése miatt. Figyelemre méltó az is, hogy az idézett számítás szerint 80 milliárd euróra tett teljes bővítési költségből 39 milliárd jutna a strukturális és csak 12 milliárd az agrárcélokra. Ez a korábban idézett és a hazai sajtóban is megjelent agrárminisztériumi elképzelésekkel enyhén szólva még irányában sem harmonizál.

Figyelmet érdemel a helsinki döntések közül az, hogy a záróközlemény már egyáltalán nem egyértelmű a belreformok minimalista megközelítése tekintetében, s egyebek mellett a német kancellár is nyitva hagyta a szélesebb megközelítés lehetőségét is. Ez jelenik meg abban, hogy az IGC-t *nem* kell *kötelezően lezárni* 2000 decemberében, mint az a tervezetben szerepelt, hanem a tagállamok csak azt vállalták, hogy *erőfeszítést tesznek* ennek érdekében. Ez pedig – már a ratifikáció időigénye miatt is – a jelenleg említett kibővítési dátumoknál is későbbre tolhatja már az első új keleti tagfölvétel gyakorlatilag lehetséges időpontját is.

A helsinki csúcsértekezletet az euro-zöldek vezetője találóan a „Maxi-Erweiterung mit Mini-Reformen" fordulattal írta le. Ebben kifejezésre jut a hagyományosan araszolva haladó EU-gyakorlat éppúgy, mint az egymástól távol álló tagállami és funkcionális megközelítések egymást kevéssé fedő volta is. A brit vétó jól mutatta az egységesítést szorgalmazó hagyományos törekvések korlátait, s a kibővítéssel csak erősödő *szubszidiaritási kényszert*, ami a sokféle megoldás együttélését elfogadható, arra építő megoldások egyedül lehetséges voltát igazolta ismételten.[8]

Magyar szempontból a csúcsértekezlet hatásai nem annyira negatívak, mint első pillanatra vélhetnénk. Az új tagjelöltekkel a tárgyalás is csak az átvilágítás szakasza *után* indulhat majd meg érdemben – ehhez képes most Romániában kormányválság van, Csehország permanens politikai bizonytalanságban él, Szlovákiában és Lettországban pedig bármikor kormányválság lehet. A második körös országok sem a gazdasági, sem a politikai-jogi *teljesítmények* tekintetében *nem* jelentenek jelentős *új kihívást* a befutók számára. A NATO- és OECD-tagság védernyője, a két országjelentés kedvező hangvétele – kellő saját erőfeszítés és kompromisszumkészség esetén – esélyt ad arra, hogy hazánk legyen az *első* posztkommunista állam az EU-ban. Ennek időpontja azonban aligha lehet 2005 előtt – nem utolsósorban az e tanulmányban részletezett intézményi nehézkesség miatt.

Hivatkozások

Balázs Péter [1996]: Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Buchan, D. [1999]: Forward march for Europe. *The Financial Times,* nov. 25.

Buckley, N. [1999]: Echoes from Past as Kinnock Tackles EU Reform. *The Financial Times,* okt. 20.

Csaba László [1996]: Milyen EU kell nekünk? *Gazdaság,* új folyam, 4. évf. 1. szám (tavasz).

Csaba László [1998]: Amszterdam után – bővülés előtt. A magyar uniós esélyek az IGC után. *Jogtudományi Közlöny,* új folyam, 53. évf. 1. szám, 1–13. o.

Csaba, L. [1999]: On the Eastward Enlargement of Euro-Atlantic Structures. in: Dimitrov, M. – Andreff, W. – Csaba, L. szerk: Economies in Transition and the Varieties of Capitalism. Sofia: Gorex Press, 45–57. o.

Defizite der EU-Reform aus der Sicht des Parlaments. *Neue Zürcher Zeitung,* 1999. okt. 28.

EU-Komission will neue Erweiterungsstrategie. *Neue Zürcher Zeitung,* 1999. okt.14.

Franzmeyer, F. [1999]: Wirtschaftliche Voraussetzungen, Perspektiven, und Folgen einer Osterweiterung der EU. *Osteuropa Wirtschaft,* 44. évf. 2. sz. 135–159. o.

[8] Vö. Denkzettel. (vezércikk) *Frankfurter Allgemeine Zeitung,* 1999. dec. 11.

Hamilton, J. – Kaminski, M. [1999]: Bulgaria Bristles over EU-Membership Delay. *The Wall Street Journal Europe*, nov. 15.
Hudalla, A. – Pradetto, A. [1999]: Desintegration durch Integration? Dilemmata der Osterweiterung der EU und die Europapolitik der Regierung Schröder. Hamburg: UB IIP, *Studien zur Internationale Politik*, no. 2.
Kende Tamás, szerk. [1995]: *Európai közjog és politika*. Budapest: Osiris-Századvég.
Luce, E. [1999]: City Lukewarm on Tax Compromise. *The Financial Times*, dec. 9.
Lüder, M. [1999]: Wir gehören zu Europa! *Die Zeit*, 50. szám.
Middel, A. [1999]: Regiernugskonferenz soll Reformen voranbringen. *Die Welt*, dec. 9.
NATO und USA in den Verteidigungsplaenen der EU. *Neue Zürcher Zeitung*, 1999. dec. 7.
Nicolaysen, G. [1999]: Die Komission in der Krise. *Wirtschaftsdienst*, 5. szám, 283–286. o.
Norman, P. – Parker, A. [1999]: 'Wise Men' Urge Reforms ahead of EU Expansion. *The Financial Times*, okt. 19.
Norman, P. – Wagstyl, S. [1999]: More Room at the Inn. *The Financial Times*, okt. 13.
Ohne Reformen keine EU-Erweiterung. *Neue Zürcher Zeitung*, 1999. nov. 11.
Peel, Q. [1999]: Pressure Grows to Limit EU-expansion. *The Financial Times*, nov. 22.
Peel, Q. [1999]: A Workable Europe. *The Financial Times*, jún. 3.
Randzio-Plath, Ch. [1999]: Lehren aus der Krise. *Wirtschaftsdienst*, 79. évf. 5. szám. 275–278. o.
Schweppe, R. [1999]: Reformen der EU-Institutionen und die Osterweiterung. – a Centrum für Angewadte Politik varsói szemináriumán tartott előadás, dec. 1.
Simon András – Darvas Zsolt [1999]: Megtakarítás, beruházás és növekedés Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 46. évf.10. sz.
Tomann, H. [1999]: Perspectives of Transition – a F. Thyssen Stiftung és az Institut für Wirtschaftpolitik nemzetközi konferenciáján tartott előadás, Berlin, 1999. nov. 20.
Trotz Erfolge Sorgen mit der Umwelt in der EU. *Neue Zürcher Zeitung*, 1999. nov. 25.
Valki László [1996]: Mihez kezd a szuverenitással a nemzetközi jog? in: Gombár Csaba, szerk: A szuverenitás káprázata. Budapest, Helikon Könyvkiadó.
Várhegyi Éva – Gáspár Pál [1997]: A tőketámogatások liberalizálása és az EU-csatlakozás. Budapest: a Perfekt Rt. és a Pénzügykutató Rt. közös kiadása.
Verheugen, G. [1999]: Osterweiterung ist kein Jobkiller. *Der Tagesspiegel*, nov. 5.
Welfens, O. [1999]: EU-enlargement, transformation and the world economic integration of Russia. *Intereconomics*, júl./aug.
Wessels, W. [1999]: Die EU darf nicht an Überdehnung zugrunde gehen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, dec.14.
Winestock, G. [1999]: Panel Urges EU to Abolish veto Rights. *The Wall Street Journal Europe*, okt. 19.
Wisdorff, E. [1999]: Die Kostenlawine rollt erst langsam auf die EU zu. *Handelsblatt*, dec. 14.
Ziesemer, B. [1999]: Zu kühn, zu feig. *Handelsblatt*, dec. 9.