



BALÁZS PÉTER

Szemponatok a magyar EU-csatlakozás előny–hátrány mérlegének kidolgozásához

Az integráció komplex folyamat, áthatja a gazdaság és a társadalom szinte valamennyi szféráját, ezért mérése rendkívül összetett feladat. Négy évtizednyi nyugat-európai integrációs fejlődés során sem alakult ki megbízható és általánosan elfogadott metodika az integrációs előnyök és hátrányok számszerűsítésére. A tanulmány áttekinti azokat a legfontosabb folyamatokat és hatásokat, amelyek a legnagyobb súllyal esnek latba az integrációs csatlakozás költségeinek és hasznainak számbavételekor. Az integrálódás hatásait időhorizont és hatókör szerint csoportosítja, bemutatja a csatlakozási tárgyalások fő konfliktusforrásait, valamint a tárgyaló felek pozícióját meghatározó tényezőket.*

Az integrációs hatások mérésének metodikai problémái

Minthogy a gazdasági, majd annak alapján a politikai integráció előnyei és hátrányai egyaránt szétáradnak a részt vevő, illetve az érintett országokban, sokrétű és komplex hatásaik mérése egy sor módszertani problémát vet fel. Előjáróban tehát tisztázni kell a mérés néhány alapvető kritériumát, elsők között nemzetközi dimenzióját, szintjét és időhorizontját.

Az EU-hoz fűződő, illetve azt övező sokféle lehetséges nemzetközi viszony közül csupán az *integrációs szervezet és egyetlen csatlakozni készülő ország, nevezetesen Magyarország kapcsolataival foglalkozunk*. Nem elemezzük tehát az EU – egyébként rendkívül ellentmondásos – viszonyát a saját közvetlen perifériájához, közte a rendszert váltó közép- és kelet-európai országok csoportjához.¹ Magyarországot jelenleg elsősorban az érdekli, hogy miként fognak alakulni a belépése nyomán az EU-val kapcsolatos ráfordításai, és a csatlakozása milyen eredményekkel kecsegtet. Az EU részéről a kérdés úgy vetődik fel, hogy miként módosíthatja Magyarország belépése a szervezet globális ráfordítás-eredmény mérlegét, és – tágabb értelmezésben – miként befolyásolja majd az integráció működését. Az EU szemszögéből nézve ez a kérdés természetesen nem választható külön attól, hogy Magyarországon kívül még hány ország csatlakozásával kell számolni. Az Unió kibővítésével kapcsolatos gazdasági és politikai kritériumok tisztázatlansága, illetve összekeveredése ezt a mérlegelési szempontot jelenleg a tíz közép- és kelet-európai ország együttes felvételének vizsgálata felé viszi, márpedig ezek az országok nagy valószínűséggel nem egyszerre csatlakozhatnak majd az EU-hoz.

* Az cikk alapjául szolgáló tanulmány a 988/96. számú OKTK-kutatás keretében az MTA Világgazdasági Kutatóintézetének megbízásából készült.

¹ Ezt a kérdést lásd részletesen Balázs [1997b].

A fenti dimenzió segít kijelölni a vizsgálat időhorizontjait. Habár a magyar–EU (EK) viszony az elmúlt három évtizedben is sokféle pozitív és negatív hatással volt a magyar gazdaságra, *most elsősorban a jövőre kell összpontosítanunk*. Ezen belül azonban legalább három időhorizont körvonalazódik: az első a tárgyalási szakasz, a második a belépés utáni átmeneti időszak, a harmadik pedig a teljes jogú tagság állapota lesz.

Az egyes magyarországi érdekcsoportok várhatóan növekvő mértékben fognak érdeklődni a saját közvetlen költség–haszon mérlegük iránt. Az EU-csatlakozással kapcsolatban azonban mindenekelőtt *országos szintű* és érdekű politikai döntéseket kell meghoznia a kormánynak, az Országgyűlésnek, valamint – népszavazás keretében – a választásra jogosult magyar lakosságnak. Mindez amellett szól, hogy – hangsúlyozva és elismerve az ágazati, regionális, réteg- stb. vizsgálatok fontosságát – *elsősorban a komplex előnyöket és hátrányokat indokolt elemezni*. Ezekben azonban nemcsak összegeződnek, hanem esetleg egymást részben közömbösítik is az ágazati, regionális stb. szinteken jelentkező különféle negatív integrációs hatások.

A költség–haszon elemzés szintjei

Az integrálódás útja mind a belépő országban, mind a befogadó szervezetben politikai állásfoglalások és döntések mérföldkövei között vezet. A politika általában az egyszerű és egyértelmű számokat szereti. Az adott esetben a kérdést úgy teszi fel, hogy „mibe kerül és mit hoz az EU-tagság?”. Ha erre a kérdésre ilyen egyszerűen lehetne válaszolni, akkor azt is meg tudnánk mondani, hogy melyik szám lesz a nagyobb: a ráfordítás vagy az eredmény. Ebből már arra is választ kapnánk, hogy érdemes-e egyáltalán belevágni az EU-csatlakozásba. Ha a globális összeg az országon belül lebontható, mintegy „visszaosztható” lenne érdekcsoportokra, sőt egyénekre, akkor azt is pontosan meghatározhatnánk, hogy kik lesznek az integráció nyertesei és vesztesei. Az ilyen, az adásvételre emlékeztető, egyértelmű nyertest és vesztest szembeállító szimplifikáció azonban az EU-val kapcsolatban semmiképpen sem állja meg a helyét. Az integrációhoz való csatlakozás egyik fél számára sem „zérőösszegű játszma”, hanem komplex *folymat*. Ennek során változhat a különféle érdekcsoportok érintettsége és előny–hátrány mérlege. Ezenfelül Magyarország EU-csatlakozásának az Unió oldalán is lesznek nyertesei és vesztesei, ha a méretkülönbségek miatt az arányok és ennek következtében a politikai hatások jelentős aszimmetriát mutatnak is. Ám az EU-nak is a kibővítés hosszabb távú mérlegére érdemes összpontosítania a figyelmét.

Az EU költségvetésében jelentkező hatások

Az EU keleti kibővítésének költségeivel kapcsolatban számos elemzés készült már.² Ezek túlnyomórészt, sőt mondhatni kizárólag az Unió költségvetésének oldaláról vizsgálták a kérdést. Kétségtávol el kell fogadnunk azt, hogy ez a legközvetlenebb hatás. Először azért, mert az EU költségvetésében közvetlenül tükröződő gazdasági események az integrációs szervezeten belül történnek. Másodszor azért, mert ezek közvetlen oksági kapcsolatba állíthatók az ugyanabban a döntési körben – az Európai Tanács, az EU Tanácsa és az Európai Parlament szintjén – születő elhatározásokkal. Harmadrészt azért, mert viszonylag egyszerűen számszerűsíthető és indokolható költség–haszon mérleg vonható belőlük.

A kibővítésnek az EU költségvetésére gyakorolt közvetlen hatása azonban a teljes

² Összefoglaló áttekintésüket adja például Szemlér [1996].

hatásmechanizmusnak csupán csekélyke része. Ezenfelül a költségvetési szemlélet igen csak beszűkíti az *időhorizontot* is: éves, illetve legfeljebb középtávú perspektívába helyezi Európa egységesülésének szerteágazó és történelmi léptékű eseményeit. Hozzátehetjük, hogy Magyarországon is vannak hívei, illetve „fogyasztói” a költségvetési nézőpontú leegyszerűsítésnek. Ez egyrészt szinte törvényszerűen következik az EU saját megközelítéséből, minthogy az integráció központi költségvetése – már csak vámuniós eredeténél fogva is – a csatlakozó országok, illetve a tagállamok állami költségvetésével áll elsősorban közvetlen vagy közvetett elszámolási kapcsolatban. Másrészt a jelenlegi vagy a jövőbeli tagállamokban ugyanazok a vállalkozók, szervezetek, önkormányzatok stb. az EU „ügyfelei”, mint amelyek a saját országuk költségvetésével is kapcsolatban álltak vagy állnak.

A költség-haszon elemzés legelső és megkerülhetetlen fokozata tehát az, hogy az integrációs tagsággal kapcsolatos *közvetlen költségvetési kiadásokat* (például a vámbevételek, illetve az áfa megfelelő hányadának átutalását) és a közvetlen költségvetési – vagy azokat közvetlenül kiváltó – *bevételeket* (például a különféle EU-alapokból nyerhető pénzeket) megpróbáljuk megbecsülni és várható alakulásukat prognosztizálni. E költségvetés-centrikus méréshez képest azonban a vizsgálódás horizontját célszerű a következőkben mind térben, mind időben több lépésben kitágítani.

Makrogazdasági hatások

A „térbeli” tágítás első lépése azt jelenti, hogy megpróbáljuk megragadni az integrációs tagságnak a *makrogazdaságra gyakorolt egyéb hatásait*. Ebben az összefüggésben mind gazdasági, mind pedig politikai szempontból indokolt tisztázni néhány közkeletű félreértést (vagy szándékos félrehallást).

A *makrogazdasági* összefüggések gyakran jelennek meg az „integrációs követelmények” vagy, ha úgy tetszik, az „integrációérettség” köntösében. Kiváltképpen ez a helyzet az EU – meglehetősen sommásra sikeredett – 1993. júniusi, ún. koppenhágai kritériumainak kihirdetése óta, amelyek a közép- és kelet-európai országok konkrét belépési feltételeit hivatottak helyettesíteni. Akár az integrációra való alkalmasság állapotának elemzéséről van szó, akár a tagfelvétel gazdasági előfeltételeiről beszélünk, három olyan, zömmel makrogazdasági tartalmú fogalmi kör keveredik egymással, amelyeket a legegyszerűbben időhorizontjaik szerint választhatunk szét. Az első a rendszerváltásokat követő *gazdasági stabilizáció* problémája. A transzformációs krízis fő tünetei jól ismertek: a termelés és az export hirtelen hanyatlása, magasra szökő infláció, tömeges munkanélküliség, vállalati csődhullám stb. Ennek rendbetétele, már csak belpolitikai érzékenyséjük miatt is, sürgető *rövid távú* feladat. (Más kérdés, hogy jó néhány átalakuló országban ez a legelső feladat is meghaladja a gazdaság és a politika teherbíró képességét, és külső segítség nélkül nem hajtható végre.) A második kérdéskör a *rendszerváltás* végigvitele a gazdaságban. Ennek fő területei a gazdasági élet új és hiteles szereplőinek életrehívása, főként privatizáció útján, továbbá a piac működéséhez szükséges szabályok és intézmények megteremtése és „beüzemelése”. Ez – jó esetben – *középtávú* program (amely úgyszintén igényelheti a külső modellt, támogatást és instrukciókat). A harmadik probléma a *fejlettségi szintnek* az EU-tagállamokéihoz való közelítése. Nyilvánvaló, hogy ez utóbbi esetben egyértelműen *hosszú távú* teendőket, illetve prognózisokat lehet csak megfogalmazni. Mármint az EU köreiben készülő kibővítési hatáselemzések gyakran összekapcsolják egymással ezeket az eltérő időtávú eseményeket és feladatokat. Például számításokat végeztek arra vonatkozóan, hogy bizonyos feltételezett növekedési rátákkal milyen távon érnék utol a közép- és kelet-európai országok az EU déli tagállamainak

jövedelmi szintjét. E mechanikus kalkulációk közben azonban figyelmen kívül hagyták azt a nem lényegtelen körülményt, hogy mely országok prognosztizált fejlődése történik az integráción belül, kedvező környezetben, és melyeké azon kívül.

A probléma *politikai* vonatkozása úgy fogalmazható meg, hogy a közép- és kelet-európai országokkal szemben támasztott integrációs követelményszint egyaránt használható belpolitikai hajtóerőnek és külpolitikai féknek. Arról van szó, hogy a koppenhágai kritériumok által körvonalazott követelményegyüttes egyébként nem következneik szervesen sem az EU, sem pedig a szóban forgó országok belső fejlődéséből. Éppen ezért a rendszert váltó országokban az integrációs tagság perspektívája ösztönzőleg, mintegy hajtóerőként hathat az átalakulási folyamatra, szinte annak jutalmaként jelenik meg a belpolitikában. (Ezért is fenyeget az EU-tagság túlértékelésének veszélye, akár a közép-távú költség–haszon mérlegeket, akár a tőle nyerhető, hosszabb távú fejlesztési impulzusokat illetően.) Ugyanakkor az EU részéről az integrációs követelmények hangoztatása – amelyeket a korábbi kibővítések során egyáltalán nem említettek és nem is érvényesítettek – alkalmas eszköz az egyébként kellemetlen, elutasító vagy halogató jellegű külpolitikai állásfoglalások leplezésére.

Az EU-csatlakozás makrogazdasági hatásait illetően mindenekelőtt a tagságnak a *termelési tényezők* nemzetközi mozgásával összefüggő következményeit célszerű tekintetbe venni: a nemzetközi tőke mozgást, valamint az EU-beli munkaerő Magyarországra települését és a magyar munkaerő EU-beli foglalkoztatása előtt megnyíló esetleges lehetőségeket. Becslések készíthetők továbbá – az előző két termelési tényező várható mozgásával összefüggésben is – a magyar áru- és szolgáltatásexport alakulására vonatkozóan. Valójában ezek a kereskedelemteremtő, illetve kereskedelemterelő hatások a vámunióan alapuló nyugat-európai integráció legjobban mérhető és kimutatható makrogazdasági hatásai. Az ilyen becslés elvégezhető egyrészt az EU-ba, másrészt a harmadik országokba irányuló, illetve onnan származó áru- és szolgáltatásforgalom esetében. Mindez alapul szolgálhat a gazdasági növekedéssel kapcsolatos perspektívák felvázolásához. Végül a nemzetgazdaság és a magánszféra remélt gyarapodásával összefüggésben prognózisok készíthetők a magyar költségvetés adóbevételeinek várható bővülésére vonatkozóan is, amelyek részben ellensúlyozhatják az EU költségvetésébe átvándorló vámbevételeket és az áfa egy bizonyos részét. És itt visszajutottunk a kiindulóponthoz, ti. a költségvetéshez.

A gazdaság szereplőinek érdekei

A *vállalkozói* szféra az integrációs érintettség szempontjából legalább három fő kritérium szerint osztályozható.

1. Az egyik a hagyományos *ágazati* felosztás. Ezen belül először is indokolt az integrációs betagozódás szempontjából élesen különváló *ipar* és *mezőgazdaság* sajátosságainak figyelembevétele. Ezután a költség–haszon elemzés tovább bontható termelőágazatok és alágazatok szerint.

2. Egy másik, a nyugat-európai integráció eszközrendszere szempontjából is fontos kritérium a *regionális egységek* integrációs nyereségének és veszteségének egybevetése. Megjegyzendő, hogy az európai szinten kezelhető régiók még annál a hét-nyolc gazdasági körzetnél is nagyobbak, amelyeket Magyarországon újabban – a történelmileg kialakult megyék nyilvánvalóan kicsi voltát meghaladó szándékkal – alkalmaznak.

3. A harmadik kritérium a rendszerváltás után kifejlődött új *tulajdonformák* szerinti tagolás lehet. Várhatóan eltérően hatnak majd ugyanis az integráció előnyei és hátrányai a Magyarországra betelepülő külföldi tőkére, az új magyar – túlnyomórészt kis- és középméretű – vállalkozások körére és végül a tartósan állami tulajdonban maradó magyar vállalatokra.

Az össztársadalmi szempontok

A legtágabb körben az elemzés túllép a gazdaságon, és a társadalom egyes rétegeit, érdekcsoportjait veszi vizsgálat alá. Természetesen a *gazdasági integráció elsősorban a foglalkoztatás és a jövedelemszerzés szempontjai szerint* szelektál a társadalmi csoportok között. Ezért az EU-csatlakozás szemszögéből olyan csoportok helyzetében bekövetkező változásokat célszerű előre jelezni, mint a munkaadók (vállalkozók) és a munkavállalók; az importálók, a nagy- és kiskereskedők és a fogyasztók; a saját jövedelemmel rendelkezők és az eltartottak (nyugdíjasok, tanulók) stb. Például a kereskedelmi liberalizáció és a növekvő verseny választékbővítő hatását főképpen a nagy jövedelmű rétegek élvezik, a kis keresetűek elsősorban a nyugati színhez felzárkózó magas árakat érzékelik.

A fenti lépéseket követve, vagyis a költségvetéstől a makrogazdaságon át a szélesebb társadalmi környezet felé haladva, a nemzetközi integrációs kapcsolódás hatásai *egyre kevésbé számszerűsíthetők*, elsősorban azért, mert mind nehezebben különíthetők el az egyéb hatásoktól.

Az időhorizontok*A tárgyalások szakasza*

A legelső vizsgálandó szakasz az előkészítő, illetve a tárgyalási fázis. Ez tulajdonképpen már azóta tart, amióta az EK-tagság politikai lehetősége elvben megnyílt Magyarország számára, illetve felgyorsult a nyugat-európai integrációhoz való közeledés. Ez az időpont 1989–1990-re tehető, vagyis gyakorlatilag egybeesik a rendszerváltással. Az előkészítő szakasznak valójában kevés köze van a későbbi tagság feltételeihez, ugyanakkor az integrációval kapcsolatos véleményalkotást mindennél erősebben formálja. Ezt más országok EU-val összefüggő népszavazási eredményei szemléletesen bizonyították (például a maastrichti szerződés 1992. évi franciaországi vagy dániai felemás fogadtatása vagy Norvégia EU-tagságának 1994. évi ismételt elutasítása). Ezért is fontos számunkra a teljes 1990-es évtized integrációs hatásainak elemzése.

Az integrációs felzárkózásnak a rendszerváltással való egybeesése azonban erősen torzíthatja a képet, és ez nem feltétlenül válik az EU magyarországi megítélésének javára. Az integrációs közeledéssel ugyanis időben egybeesett néhány más, önmagában is nagy jelentőségű átalakulási folyamat: a nagyfokú és gyors külgazdasági liberalizálás, a gyökeres piacváltás, a hazai átfogó tulajdonoscseré, ezek nyomán az ipar ágazati és termékstruktúrájának lényeges átrendeződése, a mezőgazdasági tulajdonviszonyok (és ennek következtében a birtokszerkezet) felborulása, a nyugat-európai ár- és bérszínhez való közeledés megindulása stb. A vállalkozói esélyeket a hazai jogi-intézményi környezet változásai is formálták, például a társasági törvény, a csődtörvény, nem is szólva a konjunktúra alakulásáról. Mindezekhez képest az Európai Közösség korábbi, valójában csekély hatású diszkriminatív szabályozásainak eltörlése 1990-től, majd a társulási megállapodásnak az ipari termékek kereskedelmére 1992-től gyakorolt hatása vagy az EU-jog átvételének felgyorsulása viszonylag kismértékben hatottak a magyar vállalkozásokra, illetve a lakosság életviszonyaira. Ugyanakkor a gyorsított ütemű privatizáció előnyeit lefölöző külföldi tulajdonosok megjelenése, egyáltalán a viszonylag nagyarányú idegen tulajdoni hányad, illetve a külföldi működőtőke jelenléte a köztudatban egy megítélés alá esik a kormányközi intézményi integrációval.

E rendkívül különböző folyamatok, illetve az EU-hoz való közeledés hatásainak összefonódása kedvező és negatív ítéleteknek egyaránt forrása lehet. Az integrációs szerve-

zethez való csatlakozás lehetősége már a köztudatban is összefonódott a nemzeti szuverenitás egy részéről való lemondással, illetve annak közös gyakorlásával. Ezt magyar részről gyakran áldozatként állítják be, holott a kérdés ennél összetettebb. A nemzeti szuverenitást a rendszerváltás nyomán nem csekély mértékben korlátozta a nemzetközi nagyvállalatok (valamint a nemzetközi bűnözés) megjelenése. Ezenfelül a kormány cselekvőképességének határait szab az állampolgárok engedetlensége is (például az adók és közterhek fizetése előli kitérés). Mármint az EU a gyakorlatban kipróbált szabály- és intézményrendszert kínál – egyebek között – az ilyen jellegű anomáliák kiküszöbölésére is.

A tárgyalási szakaszra esnek nagyobbra a felkészülés és az alkalmazkodás költségei is, amelyek vállalásával a tagjelölt ország elvben eléri az „integrációérettség” állapotát.

Az átmeneti időszak

A belépést követő átmeneti időszak, amely Magyarország esetében várhatóan legalább egy évtizedig tart, valószínűleg kevésbé befolyásolja majd a politikai, a tudományos és a széles közvéleményt, mint amekkora hatással ténylegesen lesz az ország fejlődési esélyeire és nemzetközi beágyazódásának minőségére. Az EU-csatlakozással kapcsolatos politikai döntések előterében a megtárgyalandó szerződés végleges megoldásai, a – remélhetőleg – *teljes jogú tagság* hozama és terhei fognak állni. Ezek mellett az egyébként egyáltalán nem jelentéktelen átmeneti időszak feltételrendszere valószínűleg méltatlanul háttérbe fog szorulni.

A tagság időszaka

A teljes jogú tagság időszaka *de facto* az átmeneti időszak befejezése után (tehát a jövő század második évtizedében) kezdődik. A tényleges integrációs folyamat gazdasági hatásainak mérése szempontjából azonban az itt tárgyalt három időhorizont és egyben jogi kategória (a tárgyalási, az átmeneti és a tagsági szakasz) nehezen határolható el egymástól. Azok az előnyök és hátrányok, amelyeket például *Palánkai* [1996] mérni javasol,³ valamennyi szakaszon végigvonulnak.

Az EU-csatlakozás előny-hátrány mérlegének vizsgálata elsősorban addig tartogat politikailag érdekes, dinamikus hatásokat, amíg a magyar-EU kapcsolatokban *lényeges változások* történnek. Ez a szakasz azonban a teljes jogú tagság elérésével, vagyis az átmeneti időszak végén nagyrészt lezárul. *Ezután a tagság hozamának értékelése átkerül az integráción belüli folyamatos érdekegyeztetés hatáselemzésének területére.* Ettől kezdve ugyanis a politikai érdekképzés és az EU-beli tagtársakkal való érdekharmonizálás az integráció kialakult, illetve folyamatosan változó szabályai szerint folyik majd tovább. Ezen belül lehetnek nagyobb jelentőségű események is, például egyes fontos integrációs politikák átalakítása, újabb kormányközi konferenciák az integrációs mechanizmus továbbfejlesztéséről.

³ Ezek: a kereskedelmi hatások, a versenyhatások, a méretgazdasági előnyök, a strukturális hatások, a növekedési hatások, a fogyasztási hatások, a foglalkoztatási hatások, a regionális hatások, a gazdaságpolitikai hatások és a társadalmi, szociológiai hatások.

A primer integrációs hatások

A közvetlen forrástranszfer

A magyar EU-tagsággal kapcsolatos politikai érdeklődés homlokterében – a fentiekben leírt költségvetési szemlélet miatt is – az Unió költségvetéséből nyerhető közvetlen forrástranszfer áll. Ez azonban egyrészt nem a legfontosabb integrációs hatás, másrészt az EU-tagság révén a közösségi költségvetésből nyerhető közvetlen forrástranszfer nagyságát két alapvető bizonytalansági tényező is nagymértékben befolyásolja.

Az első a legtöbb költségvetési támogatást felemésztő *közös mezőgazdasági politika* (CAP) reformja körüli belső érdekkonfliktusokkal kapcsolatos. Az EU tagállamainak érdekei köztudottan megoszlanak a körül a kérdés körül, hogy érdemes-e elébe menni a GATT/WTO uruguayi fordulóján elfogadott határozatok végrehajtásának, illetve a 2000 után kezdődő újabb forduló várható kimenetelének, és a jelenlegi rendszer teljes átalakításával fokozatosan átállni a világpiaci árszint belső érvényesítésére; vagy pedig a lehetőségek végső határáig fenn kell tartani a belső termelői érdekeket mesterséges importmechanizmusokkal védő, centralizált és erősen bürokratizált rendszert. Mindez a magyar mezőgazdaságot nem elsősorban az EU-tól nyerhető támogatás nagysága szempontjából érdekli, hiszen az már csak következménye lesz a Magyarországon is kialakuló agrárárszintnek. A fő kérdés az lesz, hogy fel kell-e tornászni a magyar mezőgazdasági árakat egy mesterségesen felpumpált, erős szubvenciókkal fenntartott szintre, vagy pedig az EU fokozatosan mérséklődő agrárárai közelednek a hozzá képest rendkívül alacsony magyar, illetve más, KGST-múltú kelet-európai árszinthez.

A második bizonytalansági tényező az EU-költségvetés regionális különbségeket és eltérő adottságokat *kiegyenlítő kifizetéseinek* jövőjével kapcsolatos. A nettó befizető tagállamok, mindenekelőtt Németország hozzájárulási hajlandósága az EU kibővítésével nem fog nőni, sőt várhatóan erősen csökken. Az Agenda 2000 című dokumentumban az EU Bizottsága már elébe ment a tagállamok kitapintható szándékainak, és kettős korláttal vette körül a költségvetési forrástranszferek jövőbeli alakulását. Egyrészt azt indítványozta, hogy a befizetések felső határát a GNP 1,27 százalékában megszabó plafon ne emelkedjék. Másrészt az EU Bizottsága azt javasolja, hogy a támogatások ne haladják meg a kedvezményezett országok GDP-jének 4 százalékát. Ám ha a viszonyszám változatlan marad is, a kifizethető összeg a tagállamok gazdasági teljesítményének bővülésével abszolút értékben természetesen nőhet. Még ha az EU belső transzfermechanizmusának jelenlegi haszonélvezői nem ragaszkodnának is a saját részesedésük változatlan fenntartásához, az újonnan csatlakozók számára akkor is korlátot képezne az „abszorpciók kapacitásuk” figyelembevétele.

Mindezek alapján az ilyen típusú effektív előnyök elég nagy biztonsággal megítélhetők, ám csak az EU 2000 utáni időszakra szóló költségvetésére, valamint a jövőbeli közös agrárpolitikára vonatkozó döntések meghozatala után.

A primer integrációs hatások köre

A gazdálkodási teret bővítő integrációs hatások az ún. *négy alapszabadság* érvényesülésétől várhatók. Az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad mozgásának vizsgálata során célszerű az első kettőt együtt tárgyalni, s így *három komplex integrációs hatást* teszünk a mérlegre: a piacra jutást, a forrástranszfert és a foglalkoztatást. A vizsgálatnak nem szabad megrekednie az EU hatásköre és szabályozása alatti területeken, hanem az egyes tárgyköröket a maguk teljességében érdemes elemeznünk.

A *piacra jutást* illetően a magyar *ipari* termékek szabadkereskedelme az EU-val a társulási megállapodás szerint 2001-re megvalósul. Ezt követően az EU-tagsággal megvalósulhat az *agrártermékek* szabad forgalma (egy olyan átmeneti időszak után, amelynek tartalma és hatása a CAP reformjától függ). A *szolgáltatások* körében fontosságuk miatt külön kell megvizsgálni az olcsóbb magyar fuvarozási (közúti, vízi, légi) és a hatékony EU-beli pénzügyi (bank- és biztosítási) szolgáltatások kölcsönös térnyerésének esélyeit.

A *forrástranszfer* a fent elmondottak szerint nem szűkíthető le az EU költségvetéséből származó nettó bevételekre, hanem figyelembe kell venni a bevételi oldalon az EU-tagság által is bátorított, beáramló *működőtőkét és hiteleket*, a „kiadások” között pedig az EU-viszonylatú fizetési mérlegre negatívan ható tételeket, elsősorban a várhatóan növekvő kereskedelmi passzívumot, az adósságtörlesztést, a külföldi tulajdonosok profittranszfereit és esetleges tőke kivonását.

A *munkaerő* mozgása Magyarország és az EU között már az 1990-es években is kétirányú, habár összességében is szerény mértékű. Az EU munkaerőpiaca a társulási megállapodás nyomán nem nyílt meg Magyarország számára, de bizonyos „réseken” (elsősorban a németországi vállalkozási kontingens révén) néhány ezer magyar munkavállaló legálisan elhelyezkedhetett az EU területén. (A jelek szerint a magyar illegális munkavállalók száma sem jelentős.) Az EU országaiból ennél jóval többen vállaltak munkát Magyarországon, főként a betelepült külföldi vállalatok és bankok alkalmazottaiként.

A primer integrációs hatások változatai

Egy egyszerű modellen szemléltethetők azok a változatok, amelyek a fenti három alapvető hatás pozitív vagy negatív egyenlege esetén Magyarországot érhetik.

Mindhárom komplex integrációs hatás esetében pozitív és negatív változatokat vesszünk figyelembe. Az előjel minden esetben a kívülálló, illetve a csatlakozó ország érdekeinek érvényesülése szempontjából értendő. Eszerint a piacra jutás pozitív változata az áruk és szolgáltatások EU-beli piacra jutásának javulását, negatív változata pedig szűkülését jelenti. A forrástranszfer esetében a földrajzi irány értelemszerűen fordított: a pozitív változatnál bővülnek az EU-ból a kívül álló országba áramló források, a negatív változatnál pedig szűkülnek, illetve eleve szűkek. Végül a munkaerő mozgása szempontjából a pozitív változat az, amelyben a munkaerő növekvő számban helyezkedhet el az EU országaiban, a negatív változat pedig az, ahol ez a lehetőség csökken, illetve egyáltalán meg sem nyílik. Lássuk ezek után a lehetséges kombinációkat!

1. táblázat

A primer integrációs hatások változatai

Primer integrációs hatás	Elszigeteltség	Társulás			Tagság	
		<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>E</i>
Piacra jutás	–	–	+	+	++	++
Forrástranszfer	–	+	+	–	++	–
Munkaerő	–	–	+	–	–	++

Az „*elszigeteltség*” a magyar–EK (illetve a KGST–EK) viszony normalizálása előtti időszakot idézi fel. A kölcsönös diszkrimináció állapotában az elemi piacra jutás is korlátok közé szorult, forrástranszferről, illetve az egymásnál való munkavállalásról pedig – ugyancsak politikai okokból – szó sem lehetett.

A társulásnak az EU külkapcsolataiban öt fő regionális változata alakult ki, közös vonásuk az azonos jogalap (a Római Szerződés 238. cikke). Az integrációs hatások szempontjából azonban a társuláson belül csupán a következő három jellegzetes kapcsolati forma különíthető el.

Az *A* betűvel jelölt változat az *afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni* (ún. ACP-) országok társult kapcsolatát jellemzi. Az EU-hoz fűződő viszonyuk legfőbb előnye számukra az odaáramló forrásokban – segélyekben, kedvezményes hitelekben és működőtőkében – testesül meg. Áru- és szolgáltatásexportjuknak nincsenek ugyan intézményes akadályai, sőt az EU-beli piacra jutásuk kifejezetten korlátozásmentes, de szegényes exportválasztékuk és gyenge exportpotenciáljuk miatt nemigen tudják kihasználni ezeket a lehetőségeket. Munkavállalók számára az EU nem teremtett intézményes csatornákat az integrált munkaerőpiacra való belépéshez.

Az *B* változat a dél-európai és Európán kívüli *mediterrán* országokkal kötött társulási megállapodások előnyös tartalmát jelzi. Számukra az Európai Közösség kezdettől fogva alig korlátozott piacra jutási lehetőségeket állapított meg. A forrástranszfer fő intézményes formája a projektfinanszírozási jellegű, általában négyéves időszakokra szóló pénzügyi jegyzőkönyvek. A munkaerő piacra lépésének nemzetközi szerződéses és belső intézményi alapjait a hatvanas évek konjunktúrájának idején rakták le. A mediterrán munkaerő egy része Nyugat-Európában már az eredeti bevándoroltak leszármazottjaként, állampolgárság birtokában, az EU belső előnyeinek haszonélvezőjeként él és dolgozik. Ez a társulás viszonylag magas minőségű, habár minden területen bizonyos fokig korlátozott terjedelmű integrálódást mutat.

A *C* változat a rendszert váltó *kelet- és közép-európai országokkal* kötött, ún. európai társulási megállapodásokat jelöli. Ebben az esetben a piacra jutás viszonylag előnyösnek minősíthető, minthogy a szabadkereskedelem – egy előkészítő, átmeneti szakasz után – felöleli az ipari termékek összességét. Ugyanakkor a forrástranszfer intézményes formája (a PHARE-program) inkább jelképes méretű, az EU munkaerőpiaca pedig gyakorlatilag zárva maradt az újonnan társult államok munkavállalói előtt. Az „európai” társulás a kormányközi, intézményes integrálódás viszonylag alacsony szintjét képviseli. Az „európai” társulás főleg anyagi természetű hátrányait azonban az ACP- és az Európán kívüli mediterrán országokhoz képest az EU-tagság elvi lehetőségének politikai perspektívája kompenzálja.

Milyenek tehát az *EU-tagság* primer integrációs hozamát illető kilátások? A csatlakozni kívánó közép- és kelet-európai országokban általában maximalista várakozások övezik a tagság primer hozamát: a korlátlan piacra jutás mellett nagy összegű forrástranszferre és szabad munkavállalásra számítanak, illetve ebben reménykednek. E várakozások annyiban nem megalapozatlanok, hogy a nyugat-európai integrációs fejlődés eddigi szabályaira építenek. Csakhogy ezek a szabályok várhatóan megváltoznak. Ezért – az EU jelenlegi tagállamainak érdekeit figyelembe véve – a tagságra vonatkozóan két szélsőséges kombinációt vázolhatunk fel.

A *D* változat előnyös piacra jutást ígér, amely jelentős forrástranszferrel párosul. A munkaerő piacra lépése azonban ebben a változatban erősen korlátozott lenne. Ez a kombináció tehát – legalábbis egy hosszabb átmeneti időszak folyamán – a munkaerő szabad mozgásának tekintetében szembeötlően elmaradna az EU-tagság jelenlegi tartalmától, de sem politikailag, sem pedig közgazdaságilag nem lenne életképtelen. Olyan helyzetet tükröz, amelyben a jelenlegi, rekord magasságú nyugat-európai munkanélküliség középtávon sem mérséklődik lényegesen, és az EU – mint beruházási célpiac – vonzereje sem javul. Ebben az esetben az EU-beli tőke – a csatlakozás után egy ideig még fennálló bér- és árkülönbségekre való tekintettel – szívesen települ át az újonnan belépő tagországokba. Ezért a vállalkozói érdekek nyomására az EU költségvetésén keresztül megvalósuló

forrástranszfer hozzájárul e tőke működési peremfeltételeinek javításához, például a közlekedési és hírközlési infrastruktúra, a jogi-intézményi környezet fejlesztése révén. Mindazonáltal a forrástranszfer nagy – és növekvő – hányadát a közvetlen működőtőke-beruházások adják. Ugyanennek a folyamatnak a része az EU-beli beruházóknak a piacra jutáshoz fűződő érdeke. Természetesnek tekinthető például az, hogy ha az EU-tagállamok cégei magyarországi termelőbázisokkal rendelkeznek, akkor nem áll érdekükben az anyaországgal, illetve az EU-n belüli, hagyományos piacaikkal való kereskedelmi forgalom bármilyen intézményes korlátozása.

Az *E* változat az előzővel szemben a piacra jutás – mint alapvető integrációs „szabadság” – mellett a munkaerő áramlásának nyitna szabad utat, ugyanakkor nem hozna minőségi előrelépést a forrástranszfer területén. Ez a kombináció abban a hipotetikus esetben valósulhat meg, ha az EU-ban fellendül a konjunktúra, a bővülő gazdaság jó hazai beruházási lehetőségeket kínál a saját tőke számára, ezért szüksége van növekvő mennyiségű munkaerőre is. Ugyanakkor a regionális felzárkóztatáshoz, a közép- és kelet-európai infrastrukturális és intézményi hálózat kiépítéséhez az EU-nak már nem fűződnék nagyobb érdeke. Ez a helyzet bizonyos fókig az „arany hatvanas évekre”, az EU-nak és mediterrán periferiájának akkori viszonyára emlékeztet. Ennek megismétlődésére azonban a következő évtizedben kevés esély látszik.

A *klasszikus EU-tagság* szándékosan nem szerepel a fenti változatok között, részben azért, mert hozama jól ismert, részben pedig azért, mert kiterjesztése, de még a jelenlegi összetételű unión belüli, változatlan tartalmú fenntartása is kevésbé valószínű. Nehezen képzelhető el ugyanis olyan húsztágú vagy annál is nagyobb integrációs szervezet, amely egyrészt szabadon hozzáférhető gazdálkodási térséget kínál, vagyis megvalósítja mind a négy integrációs „szabadságot”, másrészt felzárkóztatást is vállal, és ehhez forrásokat csoportosít át a tehetősebb tagországoktól az elmaradottabbakhoz. Minél inkább nő ugyanis a tagállamok száma, annál nehezebben alakítható ki olyan érdekközösség és politikai összetartás, amely a regionálisan koncentrálódó (a mezőgazdasággal vagy egyes válságiparágakkal kapcsolatos) ágazati, továbbá a környezetvédelmi, a közlekedési, a foglalkoztatási stb. gondok orvoslását a kölcsönös és szimmetrikus szolidaritás alapján vállalná.

Ugyancsak hiányzik a prognosztizált változatok közül az a variáns, amelyikben az egységes belső piacra való akadálytalan belépés nem párosul sem a forrástranszfer, sem pedig a foglalkoztatás integrációs szintű fellendítésével. Ez ugyanis Magyarországon nem lenne politikailag prezentálható, mivel kevésbé valószínű, hogy az EU-tagság pusztán ténye, illetve az integrációs döntésekben való részvétel lehetősége kézzelfogható gazdasági előnyök híján is megkapná a szükséges támogatást a kormánytól, az Országgyűléstől, illetve a lakosságtól.

A fentiekben vázolt két tagsági változat (a *D* és az *E*) nyilvánvalóan két szélsőség; a valóság alighanem a kettő között lesz. Valószínű, hogy a kialakuló megoldás – legalábbis Magyarország számára – a *D* változathoz fog közelebb állni. Erre utalnak a magyar–EU kapcsolatok fejlődési tendenciái az 1990-es évtizedben.⁴ Ugyancsak ebbe az irányba mutatnak a nyugat-európai gazdaság szerkezeti átalakulásával kapcsolatos gondok.

⁴ Részletesebben lásd Balázs [1996].

A tárgyalási konfliktusok forrásai

Az integráció és a rendszerváltás kapcsolata

Az 1996–1997. évi kormányközi konferencia sikeresnek nyilvánított befejezése, az Európai Tanács 1997. júniusi amszterdami értekezlete, valamint a tárgyalások első körébe meghívott országokat kiválasztó decemberi, luxembourgi csúcs kompromisszumos döntése után – és mindezek eredményeképpen – 1998 tavaszán megkezdődtek az újabb csatlakozási tárgyalások. Ugyanakkor a luxemburgi kompromisszum kényes kiegyensúlyozottsága, amely egyaránt tekintettel volt a jobban és a kevésbé felkészült átalakuló országokra, valamint Ciprus sajátos érdekeire, nagyfokú bizonytalanságot takar. E bizonytalanság mögött megválaszolatlan kérdések sorakoznak. Az például, hogy miként oldható meg egyrészt az egész közép- és kelet-európai régió gazdasági és politikai stabilizálása, másrészt hogyan tartható fenn az integrációs szervezet hatékonysága, illetve egyáltalán működőképessége, ha az előbbi célból sok új tagot kellene befogadnia. Nem valószínű ugyanis, hogy a koraérett integrációs tagság, illetve az erről szóló tárgyalások formális megnyitása (a gyors befejezés őszinte politikai szándéka vagy technikai lehetősége nélkül) valóban stabilizáló erővel hatna az elmaradottabb rendszerváltó országokra. Ugyanakkor biztosra vehető, hogy például huszonöt tagállammal az integrációnak nemcsak az arculata, hanem a hatékonysága is erősen különbözne a jelenlegitől.

A mélyebben fekvő, összeurópai probléma két, eredetileg egymástól teljesen idegen folyamat optimális összhangjának megteremtése: az egyik a világgazdaság globális kihívásaira válaszoló nyugat-európai *integrációs fejlődés* továbbvitele, a másik a közép- és kelet-európai *politikai és gazdasági átalakulás* beteljesítése. A vasfüggöny lebontása óta a két folyamat kölcsönösen egymásra van utalva. Az egymásrautaltság azt jelenti, hogy egyikük sem fog célba érni a másik sikere nélkül: a nyugat-európai integrációnak szüksége van stabil és fejlődőképes szomszédságra, a kelet-európai átalakulásnak pedig dinamikus és megbízható integrációs fogódzóra.

A politikai cselekvést illetően az EU van erőpozícióban, ami egyben politikai felelősséget is ró rá. Keleti nyitásának időzítése és módja, valamint a kapcsolatok alakítása az integrációból kimaradó államokkal meghatározó jelentőségű lesz az összeurópai gazdasági fejlődésre és politikai stabilitásra nézve. Az EU azonban mindeddig távol tartotta magától a szomszédságában zajló politikai és gazdasági átalakulás problémáit (habár a bűnözés és bizonyos mennyiségű munkaerő – legálisan vagy engedély nélkül – a jól őrzött határokon is áthatolt). Az EU és a hat, majd tíz közép- és kelet-európai tagjelölt ország (valamint Ciprus) ún. strukturált párbeszéde nem jutott el a közös gondolkodás és tervkészítés szintjéig. Az Unió az integrációs tagság követelményeit rendre „megüzenve” az átalakuló országoknak, sőt helyzetük felmérését is nagyrészt velük készítette el a kiküldött kérdőívre adott válaszok formájában. A valódi párbeszéd megkezdése, nevezetesen az érdemi tárgyalás azonban már nem halasztható sokáig (jóllehet az EU a múltban is kifogyhatatlannak bizonyult az olyan ötleteket illetően, amelyek a nem kellően érett tárgyalási folyamatok időhúzó kitöltését szolgálták).

A teljes jogú tagság hozama

Az európai integrációs folyamat és a rendszerváltó átalakulás valójában akkor kerül közvetlen kapcsolatba egymással, ha megkezdődnek a legelső jelöltekkel az érdemi csatlakozási tárgyalások. Ez mindenképpen új helyzet lesz, hiszen a két történet eddig egymástól bizonyos elszigeteltségben haladt előre a maga útján, és elvben nem is lenne szükségsze-

rú az, hogy egymással konfliktusba kerüljenek. Erős konfliktus támadhat azonban abból, hogy milyen előrelépést hozhat a teljes jogú tagság a társult közép- és kelet-európai országok számára. A tagság elvi hozamát a 2. táblázat foglalja össze. A primer integrációs hatások elemzésénél alkalmazott, erősen aggregált három terület itt kiegészül az EU-tagsággal közvetlenül összefüggő jogi és intézményi területtel.

2. táblázat

A tagság hozama az integráció fő területein a társuláshoz képest

Az integráció fő területei	A társulás hozama	A tagság hozama
Piacra jutás	Ipari szabadkereskedelem	Közös mezőgazdasági politika
Forrástranszfer	PHARE-program, növekvő külföldi tőkebefektetés	Strukturális és regionális alapok, további működőtőke-import
Munkaerő	Kivételes (NSZK-kontingensek)	Szabad munkavállalás
Jogrend-intézmények	Felzárkózás a belső piachoz (a „fehér könyv” alapján)	Egyenrangú részvétel a döntésekben

A *piacra jutást* illetően az ipari szabadkereskedelem már a társulás keretében megvalósul. Az EU-tagság legfőbb eredménye ezen a területen tehát a közös agrárpolitikához való csatlakozás lenne, feltéve, hogy ez a politika megmarad a jelenlegi bőkezű – valójában pazarló és értelmetlen, azaz csupán rövidlátó belpolitikai célokat szolgáló – támogatási rendszernél.

A *forrástranszfer* a társulás alapjain csupán a szűkmarkú PHARE-programig jutott el, továbbá közvetve bátorította a külföldi tőkebefektetéseket (amelyek Magyarország esetében a gazdaság kedvező belső alakulása miatt az ismert jelentős összegre – mintegy 17 milliárd dollárra – rúgnak). Az EU-tagságtól remélt egyik fő előny a közép- és kelet-európai országok számára a kiegyenlítő-felzárkóztató jellegű belső forrástranszferek rendszerébe való bekapcsolódás lenne, ám ezek jövője is bizonytalan. Közvetett hatásként valószínűleg erősödni fog a külföldi tőkebefektetés, amint az a NATO-tagságtól is várható (GKI [1997]).

A *munkaerő* szabad mozgása tekintetében a társulási megállapodások kifejezett csálódást okoztak; áttörést a teljes jogú tagságtól várnak a belépésre várakozó közép- és kelet-európai országok. Bármilyen előrelépés azonban nyilvánvalóan szorosan összefügg a nyugat-európai foglalkoztatási helyzet javulásával.

A *jogi-intézményi* közeledés tekintetében a társult európai országok eddig mindössze egy kivonatos útmutatót kaptak az egységes belső piac joganyagához való felzárkózáshoz, amelynek teljes megvalósítása nemhogy az EU-tagság, hanem még az Európai Közösség és az EFTA között megkötött Európai Gazdasági Térség szintjét sem éri el. Például Mosse [1996] hangsúlyozza az 1995 júniusában, a cannes-i EU-csúcson jóváhagyott fehér könyv fontosságát az integrálódás szempontjából, de hozzáteszi, hogy az EU egységes belső piacához való felzárkózás nem fog minden átalakuló ország esetében elvezetni a teljes EU-tagságig. A társult közép- és kelet-európai országok intézményes kapcsolatai a gyakorlatban elmaradtak a társulási megállapodásokban lefektetett kétoldalú magas szintű politikai párbeszédtől, minthogy ezt az EU feloldotta a – pontos cél nélküli – ún. strukturált párbeszédben.

A fentiekből látható, hogy a tagság fő hozama történetesen csupa olyan területen körvonalazódik, amelyek a nyugat-európai integráció jelenlegi válsággócaival kapcsolatosak.

A várható konfliktusok kiszámítása

A fentiekből következnek az EU kibővítésének, illetve Magyarország EU-csatlakozásának legfontosabb előfeltételei. Ezek egy része, amelyekre már utaltunk, az EU térfelén helyezkedik el. E körülmény önmagában véve csupán az integráció korszerűsítésének, belső átalakításának a problémája lenne, de éppen ezeken a területeken sűrűsödnek a csatlakozó országok felzárkózásának legfőbb gondjai, amelyeket – Magyarország példáját felhasználva – a 3. táblázat foglal össze. A két oszlop összevetéséből már következtethetünk a tárgyalások legnehezebb kérdéseire, illetve a várható tárgyalási konfliktusokra.

3. táblázat
Az EU-csatlakozás előfeltételei az integráció fő területein

Az integráció fő területei	Magyarország teendői	Az EU teendői
Piacra jutás	Az árszínvonal közelítése az EU-éhoz, a dömpingveszély csökkentése	A közös mezőgazdasági politika reformja
Forrástranszfer	A társfinanszírozási képesség javítása, a tőkebefogadási kapacitás növelése	A közös költségvetés reformja
Munkaerő	A bérszínvonal közelítése az EU-éhoz	A munkanélküliség csökkentése
Jogrend-intézmények	A bűnözés csökkentése, jogharmonizálás	Az intézmények és a döntéshozatal reformja

A *piacra jutás* további javításának kulcsa az EU részéről a közös *mezőgazdasági* politika reformjának sikeres keresztülvitele. Az Unió mozgástere azonban e kérdésben rendkívül szűk: egyrészt a támogatások gyors leépítésére szorítja őt a WTO (és rajta keresztül elsősorban az Egyesült Államok), másrészt a belpolitikai szempontok a magas mezőgazdasági árszint és az ezzel járó támogatások fenntartása mellett szólnak. Éles ellenállás várható az olyan agrártermékek piacra bocsátásával, illetve termelésének vagy forgalmazásának közösségi támogatásával kapcsolatban, amelyek kritikusabb helyzetű EU-régiókban veszélyt jelenthetnek a mezőgazdasági népesség megélhetésére. Látni kell, hogy *az EU általában mindaddig óvatosan fog viselkedni a keleti szomszédok áru- és szolgáltatásexportjával szemben, ameddig az árszintek között a lényeges örökölt különbségek nem mérséklődnek számottevően, vagyis ameddig a dömping veszélye fennáll.*

Az *iparban* nehezebben érhető tetten a kölcsönös konkurencia kiküszöbölésének szándéka, holott ebből is számtalan tárgyalási konfliktus következhet. A nyugati fél fölénye általában a jó minőségben és a nagy termelékenységben rejlik, a keleti oldal relatív előnye az alacsony árak (például energia, fuvarozás) és munkabérek területén található. Az egyesülő Európa világgpiaci versenyképessége szempontjából mindketten meríthetnének a másik erősségéből, miközben fokozatosan csökkentik az egymás közötti különbségeket. A keleti félnek fel kell zárkóznia a nyugati környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi stb. normákhoz. Ezáltal növekednek a költségei, vagyis csökken az árelőnye, de javulni fog termékeinek minősége. A nyugati oldal bátrabban vehetne igénybe alacsonyabb bérszínvonalú keleti beszállítókat, vagy közvetlenül alkalmazhatna itteni munkaerőt. Ez önmérseklő alkalmazkodásra kényszerítené a jelenleg jól védett munkaerőpiacát, cserébe viszont nőne a világgpiaci versenyképessége. A kölcsönös közeledés hosszabb távon erősítheti Európa pozícióit a konkurensokkal szemben. Ennek lehetőségeit józanul mérlegelte

például a dán gazdasági minisztériumnak az EU kibővítéséről szóló, igen alapos tanulmánya (*Ökonoministeriet* [1996]). Rövid távon és az EU belső piacán azonban a vázolt különbségek éles érdekütközések formájában jelennek meg.

A csatlakozási tárgyalásokon Nyugat-Európa természetes törekvése lesz egyebek között a kelet-európai versenyelőnyök lefaragása, az alacsonyabb árszínvonalú áru- és szolgáltatásexport indirekt akadályozása. Az EU várhatóan az olyan jogi szabályozásainak átvételét fogja sürgetni – például a munkavédelem, a szociális előírások, a közegészségügy, az állatvédelem területén –, amelyek bevezetése nemcsak jogi alkalmazkodást, hanem nehezen teljesíthető követelményt, legfőképpen pedig többletköltséget jelent a lengyel, magyar stb. konkurenciának. A csatlakozási tárgyalás azért sem tekinthető egyszerű jogi adaptációs eljárásnak, mert a jogszabályokba bújtatva konkrétan meghatározható gazdasági érdekek csapnak össze. Ezeknek az érdekeknek a súlyától és irányától függően lehet eldönteni azt, hogy egy adott közösségi jogszabály magyarországi átvételére a belépést követő átmeneti időszak elején vagy inkább a vége felé kerítsünk-e sort.

A *közvetlen forrástranszfer* eredménye az EU költségvetésének reformjától függ. Az Agenda 2000 című dokumentum a jelenlegi rendszer bázisán konkrét számokat javasol. Amennyiben az EU-tagállamok részben már megfogalmazott érdekei nem változnak, akkor a hozzáférhető források meglehetősen szűkösen ígérkeznek. Egyrészt a legnagyobb nettó befizető ország, Németország kereken kijelentette, hogy nem hajlandó növelni a költségvetési hozzájárulását, másrészt a déli tagállamok ragaszkodnak a nekik juttatott transzferek elért szintjéhez. A magyar féltől a társfinanszírozási kapacitás megéléte követelhető meg; a jelenlegi gazdaságstabilizációs tendenciákat tekintve ennek valószínűleg nem lesz akadálya. Sokkal inkább érdemes azonban az EU-tagság *közvetett* transferhozamára készülni, nevezetesen: a várhatóan tovább növekvő külföldi tőkebefektetések feltételeit áttekinteni, a – főleg bürokratikus természetű – akadályokat eltávolítani, és a külföldi cégeket Magyarországon is az EU által megkövetelt környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi stb. szabályok betartására rászorítani.

Az érdekek legélesebb ütközése a dolgok mai állása szerint a *foglalkoztatás* frontján várható. Az EU tárgyalási pozíciói feltehetően kőkemények lesznek mindazokban a kérdésekben, amelyek közvetlenül vagy közvetve veszélyeztethetik a saját munkaerőpiacát. Bizonyosan nem lesz nyitott például a munkaerő szabad közösségi forgalmának gyors elérését illetően. Magyar részről – az áruk és szolgáltatások piacra jutásához hasonlóan – az örökölt bérszínvonal emelése, vagyis a magyarországi és a nyugat-európai bérszintek közötti lényeges különbség mérséklése enyhítheti az érdekkonfliktus élességét. A nyugat-európai foglalkoztatási helyzetet tekintve azonban arra aligha számíthatunk, hogy a munkaerő szabad mozgásának szép eszméje az EU keleti kibővítése során is érvényesíthető lesz. Ha ez a lehetőség a formális egyenjogúság kedvéért benne marad is a csatlakozási szerződésekben, akkor sem valószínű, hogy rövid átmeneti időszak után valóság lesz a munkaerő minden korlátozástól mentes, szabad mozgása az EU teljes területén.

A teljes jogú tagság a *jogi-intézményi* felzárkózás területén hozhatja a legértékesebb változást, nevezetesen azt, hogy Magyarország részese lesz az EU belső döntéseinek. A bebocsátásnak azonban jelenleg minden más feltételt megelőző akadálya a magyar gazdaság és a társadalom kriminalizáltságának magas szintje. Amíg ezen a téren nem sikerül az átalakulás miatt felbolydult helyzetet konszolidálni, addig az EU határai *de facto* nem nyílnak meg előttünk. Ettől függetlenül az EU jelenlegi intézményei sem terjeszthetők ki további országokra. Három tagállama (Franciaország, Olaszország és Belgium) 1997-ben világosan kijelentette, hogy ezt a kérdést a kibővítési tárgyalások lezárása *előtt* meg kell oldani. Itt tehát a csatlakozás végigvitele ismét az EU belső átalakulásától függ.

A tárgyalási pozíciókat meghatározó tényezők

Az EU indítékai

A belépési tárgyalások során az EU hozzáállására döntő hatással lesz az, hogy „kinek az integrációjával” tárgyalunk. Ha a katonák és külpolitikusok döntenek (mondjuk, az 1990-es évtized elején) a Varsói Szerződés egyes (volt) tagjainak az Európai Közösségbe való felvételéről, akkor valószínűleg ugyanolyan bőkezűen bántak volna a támogatással, mint például a hidegháború idején Görögország esetében. Ez az esély azonban már a múlté, Magyarország előreláthatólag NATO-tagként fog belépni az EU-ba. Amennyiben a „vállalkozók integrációjával” folynának a tárgyalások a magyar csatlakozásról, akkor viszonylag kedvezőbb forrástranszferekre lehetne számítani. Az EU tagállamaiból érkező magyarországi beruházók számára nyilvánvalóan nem érdektelen, hogy milyen infrastruktúra fogadja őket; erre tehát szívesen áldoznának közösségi eszközöket. Ha azonban a partner a „munkavállalók Európája” lesz, akkor minden átutalt euróra úgy tekinthetnek, mint amely az Unión belüli munkahelyteremtő programoktól von el forrásokat.

Azzal azonban mindenképpen tisztában kell lenni: „fejlesztési integráció”, vagyis olyan piaci alapú nemzetközi szerveződés, amely felzárkóztató, modernizációs célokra nagy összegeket áldozna, nem létezik. *Az EU tagállamai közötti belső forrás-újraelosztás az idők során kötött integrációs alkuk eredménye: mindegyik tagország politikai vagy gazdasági viszontengedményekkel fizetett azért, hogy esetenként nagyobbat markolhasson a közös kasszából.* A karitatív adakozás azonban idegen a piacgazdaságok józanul önző szervezetétől. Az újabb tagoknak juttatandó forrástranszferek mértékét is a jobbra rövid távú gazdasági és politikai érdekek fogják megszabni.

Sajátos vonás, hogy a csatlakozási stratégia nemcsak Magyarország, hanem láthatóan valamennyi EU-tagjelölt ország esetében alternatíva nélküli monovariáns. Ennek számos oka van. Először az, hogy Közép- és Kelet-Európa számára az EU-nak mint hatalmas regionális centrumnak valóban nincs egyenértékű, de még csak megközelítő alternatívája sem. Másodsor, a csatlakozási tárgyalásokat megelőző integrációs alku kezdettől fogva túlnyomórészt politikai töltetű, és e szinten a kezdeményezés az EU kezében van, vagyis a tagjelöltek az ő egyoldalú lépéseire igyekeznek reagálni. Harmadszor, az egész folyamat – az EU viszonylag vontatott döntései ellenére is – széleseben haladt előre, kevés időt hagyva az alternatívákban gondolkodó politikai stratégia számára.

A magyar stratégia alapjai

Az EU Magyarország meghatározó súlyú gazdasági partnere, ezért a hozzá fűződő viszony optimális kialakítása sorsdöntő lesz a magyar gazdaság új nemzetközi pozícióinak megalapozása szempontjából is. Ugyanakkor a nyugat-európai integrációs szerveződés kétfajta bizonytalansággal is küzd. Egyrészt egyes alapvető jelentőségű alkotóelemei felett eljárt az idő: ide értendő elsősorban a közös mezőgazdasági politika, a közös költségvetés (különös tekintettel a regionális különbségeket kiegyenlítő forrástranszfer mechanizmusára), a munkaerő szabad áramlása és az EU intézményi és döntéshozatali rendszerének válsága. Másrészt mindezek a nehézségek nemcsak az integrációs szervezet további működésének zökkenőmentességét és hatékonyságát teszik kérdésessé, hanem egyelőre nem alapozzák meg azt a nagyszabású és minden korábbinál ambiciózusabb kibővítési tervet sem, amelynek politikai lehetősége az 1997. decemberi, luxembourgi csúcson öltött formát. Magyarország ezért jól teszi, ha – az EU számunkra meghatározó szerepe és elsőpró erejű piaci részesedése ellenére – a világgazdasági globalizációra válaszoló

stratégiáját nem köti kizárólagosan az EU szekeréhez. Ebben segítségére lehet három lényeges körülmény, amelyek egyben Magyarország induló tárgyalási pozícióját is meghatározzák az EU-val szemben: 1. tagjai közé fogadta az OECD; 2. belép a NATO-ba; 3. jelentős összegű külföldi tőkét vonzott az országba.

Magyarország OECD-tagsága a piacgazdasági átalakulás sikerét jelzi. A folyamat azáltal teljessé vált, hogy a privatizáció befejezését és szervezetének feloszlását is bejelentettük. A NATO-tagsággal biztonságpolitikai szempontból célba jutott az „euroatlanti” integráció, így az EU-tagságot Magyarország esetében már nem motiválják biztonságpolitikai megfontolások, hanem a figyelem a gazdasági felzárkózásra összpontosítható. Az EU-t illetően, az ezredforduló nyugat-európai gazdasági helyzetét tekintve, a döntő elem az lehet, hogy Magyarország nem munkaerő-kibocsátóként, hanem tőkeimportőrként léphet fel. Mindkét félnek egyaránt érdeke, hogy az integráció eszközeivel is e szerepe erősödjék. Ráadásul a külföldi beruházások Magyarországon három lényeges tekintetben gyorsítják az integrációs folyamatot: emelik a bérszínvonalat; közvetve csökkentik a támogatási igényeket; és gyorsítják a jogi alkalmazkodást.

Ezekre az adottságokra az EU-hoz való magyar csatlakozás *kooperatív tárgyalási stratégiája* építhető fel, ami meggyorsíthatja a belépési folyamatot. A részkérdésekben való ütközésektől ugyanakkor nem kell félni, hanem időt kell hagyni az olyan gazdasági érdekkonfliktusok lejátszására, amelyek természetesen jelentkeznek a két rendszer egyesülésének befejező szakaszában. A soktagú EU számára ez nem könnyű feladat, mivel belső döntési és érdekegyeztetési pályái az évek során igen hosszúra nyúltak. A tárgyalás időigényének azonban már egyik fél számára sincs politikai tétje. Magyarország „integrációérettsége” ugyanis a csatlakozási tárgyalások megkezdésével bizonyítottan tekinthető, a NATO- és OECD-tagság pedig már egyértelműen nyugati minőséget fémjelez. Az EU-hoz való csatlakozás során egyedül az eredmény számít, amely viszont több nemzedékre meghatározza majd Magyarország fejlődési esélyeit.

Hivatkozások

AGENDA 2000, For a Stronger and Wider Union. COM (97) 2000.

BALÁZS PÉTER [1996]: Csatlakozás, összenövés vagy periferizálódás? Az EU „keleti” kibővítésének forgatókönyvei. Megjelent: *Balázs Péter–Marc Maresceau*: Magyarország felkészülése az EU-tagságra. OMIKK, 1996.

BALÁZS PÉTER [1997a]: Európa új határai. Európa Fórum, 2. sz.

BALÁZS PÉTER [1997b]: „Integrációs csapdák” az Európai Unió keleti kibővítésével kapcsolatban. Közgazdasági Szemle, 9. sz.

GKI [1997]: Magyarország esetleges NATO-csatlakozásának várható hatásai a magyar gazdaságra. Kézirat, GKI Gazdaságkutató Rt.

ØKONOMIMINISTERIET [1996]: EU's udvidelse mod Øst. Økonomiske perspektiver.

MOSSE, E. [1996]: Les pays d'Europe centrale et orientale et l'Union européenne: aspects économiques. Politique étrangère, tavasz.

PALÁNKAI TIBOR [1996]: Az integráció mérésének néhány elméleti-stratégiai kérdése. Akadémiai székfoglaló előadás.

SZEMLÉR TAMÁS [1996]: A „visegrádi” országok csatlakozásának hatása az EU költségvetésére. Megjelent: *Balázs Péter–Marc Maresceau*: Magyarország felkészülése az EU-tagságra. OMIKK.