



**A közép- és kelet-európai  
tagállamok az európai  
„erőtérben”:**

**A magyar külpolitika  
(Európa-politika) lehetőségei  
2020-ig**



Készült a TÁncics Alapítvány támogatásával



**A közép- és kelet-európai  
tagállamok az európai  
„erőtérben”:  
A magyar külpolitika  
(Európa-politika) lehetőségei  
2020-ig**

A közép- és kelet-európai tagállamok az európai „erőtérben”:

A magyar külpolitika (Európa-politika) lehetőségei 2020-ig

Szerkesztő: Szuper József

Central and Eastern European Members States in the European arena: Perspectives of the Hungarian Foreign Policy (Europe policy) until 2020 (Jozsef SZUPER, ed.)

A kiadvány a Táncsics Alapítvány támogatásával készült.

© Balogh Bence, Benedek Márta, Bereznay Gábor, Gáspár Tamás, Kárász Zsolt, Korányi Dávid, Labanino Rafael Pablo, Soós Edit, Szuper József

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben nem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Kiadó: Generáció 2020 Közhasznú Egyesület, www.generacio2020.hu

Felelős kiadó: Páva Zoltán

Budapest, 2007.01.30

ISBN szám: 978-963-06-1929-5

## Tartalomjegyzék / Content

*Korányi Dávid:*

Az aktív Európa-politika elemei Magyarországon

*Pillars of the dynamic Hungarian Europe-strategy*

8

*Soós Edit:*

Új szomszédságpolitikai kihívások a keleti és déli határ régiókban

*New challenges of neighbourhood policy in the eastern*

*and southern border regions*

14

*Benedek Márta:*

Regionális együttműködés Közép-és Kelet-Európában

*Regional cooperation in Central and Eastern Europe*

22

*Bereznay Gábor:*

A visegrádi együttműködés „munkaszervezete”:

az átalakítás lehetséges útjai

*Possible reforms of the structure of the Visegrad Cooperation*

30

*Gáspár Miklós:*

A kelet-közép-európai államok, mint tagállami

érdekcsoport az EU-ban

*East Central European States as lobbying group in the EU*

36

*Labanino Rafael Pablo:*

Kelet-Közép-Európa lehetséges gazdasági-politikai-társadalmi

jövőképe 2020-ban

*Economic, political and social future of*

*East Central Europe in 2020*

44

*Kárász Zsolt - Balogh Bence*

Scenáriók Közép- és Kelet-Európa fejlődési lehetőségeire

*Scenarios on the developmental prospects of*

*Central and Eastern Europe*

52

## ELŐSZÓ

Magyarország egy immár 27 tagállamból álló, a nemzetközi együttműködések egyik leg sikeresebbnek mondott integrációjának, az Európai Uniónak a részese. A csatlakozással – mint minden tagállam – az ország nemzeti szuverenitásának egy jelentős részét ráruházta az integráció által életre hívott, döntési kompetenciákkal rendelkező szervekre, azaz a normatív és az egyedi, kötelező döntések egy része nem Magyarországon „dől el”, holott sokszor alapjaiban érinti az ország, illetve annak állampolgárainak helyzetét, érdekeit, mindennapjait.

Ahhoz, hogy az EU előnyeit maximálisan ki tudjuk használni, egy **batározott, következetes, prioritások mentén felépülő és jövőorientált** Európa-politikát kell képviselni a napi ügymenetben, és a stratégiai jelentőségű döntések előkészítésében, meghozatalában egyaránt. Határozottságra és **tájékozottságra van szükség az EU komplex** rendszerében, mert csak így képviselhetünk egy, a magyar hosszú és rövid távú érdekeknek megfelelő álláspontot. Következetesnek és jól felépítettnek kell lennie az Európa-stratégiának, mert ha ez rosszul definiált, akkor nem érhetjük el kitűzött céljainkat.

Nyilvánvaló, hogy az országstratégia kialakítása nem egyik napról a másikra válik kiforrott „rendszerre”, inkább egy hosszabb egyeztetési és összehangolási, visszacsatolási folyamat eredménye kell legyen. Az Európa-stratégia olyan fajsúlyos eleme Magyarország jövőbeli fejlődésének, hogy abban széleskörű társadalmi konszenzusnak kell visszatükröződnie. A stratégiában szereplő célkitűzéseket, prioritásokat össze kell hangolni a hazai szakpolitikák „jövő-

képével”. Lényegében arra a kérdésre kell megalapozott választ adni, hogy milyen (ország) modellt követve érjük el a fejlettebb tagállamok szintjét, hogyan építhetünk európai Magyarországot, hogyan zárkozhatunk fel minőségi és mennyiségi értelemben egyaránt az EU15-höz?

Az EU-ügyek hatékony menedzselésének két jól elkülönülő rétege van. Az egyik az EU intézményeiben és a kétoldalú kapcsolatokban való folyamatos egyeztetésben, alkudozásban ölt testet (negotiating, bargaining), a másik pedig az országon belüli EU-ügyek koordinációja. Az utóbbi egyre nagyobb mértékű nyomás lesz a nemzeti adminisztrációra, és a kialakított struktúrák, működési mechanizmusok igazi „erőpróbája” lesz a 2011-es magyar EU-elnökség. Másképpen fogalmazva azt is mondhatjuk, hogy az Európa-stratégia megvalósulása nagyrészt a belső koordináción múlik, amelynek során az ágazati és érdekcsoportok szerint fragmentált érdekek ötvözéséből alakul ki a Brüsszelben képviselendő hivatalos magyar álláspont.

A Generáció 2020 Think Tank II. kiadványa Közép- és Kelet-Európa EU-beli helyzetére helyezi a hangsúlyt. Érdekes és tanulságos megvizsgálni a térség többi hasonló helyzetben lévő államának stratégiáját, feltérképezni az együttműködés és a versengés lehetséges terepeit, megvizsgálni a már létező külpolitikai egyeztetési fórumokat. A kutatás arra is keresi a választ, hogy létezhet-e egy olyan regionális kooperáció az EU-n belül, amely a visegrádi államokat egy olyan érdektengely felé tereli, amely segítségül lesz az érdekeik hatékony becsatornázására.

Azaz a kérdés az, hogy lesz-e kibővült visegrádi együttműködés. Lesz-e olyan sikertörténet térségünkben, mint az ír példa, és ha igen ki, kik képesek erre a teljesítményre? Mikor érik el a visegrádi országok az EU15 fejlettségi szintjét? Milyen társadalmi gazdasági fejlődési pálya vár a közép- és kelet-európai (tag)államokra? Hol húzódnak a kooperáció határai? Érdeke-e Magyarországnak a Nyugat-Balkán csatlakozása? Milyen lesz az EU 2020-ban a területi kohéziót illetően? Milyen scénáriókkal érdemes számolnunk?

Bízunk benne, hogy e kiadvány hozzájárul a jövőről szóló értékes diskurzushoz, és újszerű megközelítésben ad választ néhány kérdésre a fentiek közül. A szerzők kutatási anyagaiból „közpolitikai ajánlások” címmel néhány pontban foglaljuk össze a kulcsfontosságú, a döntéshozóknak szánt ajánlásainkat.

## KÖZPOLITIKAI AJÁNLÁSOK A DÖNTÉSHOZÓK SZÁMÁRA

1. **A 2011-es magyar EU-elnökség** óriási lehetőség, egyben komoly kihívás is. Lehetőség az ország európai és nemzetközi tekintélyének erősítésére, befolyásának növelésére, az országimázs javítására. Lehetőség a Magyarország számára fontos ügyek előbbre vitelére. Ugyanakkor nagy kihívást is jelent az **elnökségre való felkészülés**, az EU-elnökségek még a nagy tagállamok számára is megterhelők. A magyar Európa-politika kiemelt feladata ezért a felkészülés, mind tartalmi-politikai, mind szervezeti, közigazgatási szempontból. Javasoljuk, hogy a felkészülés és az elnökségi feladatok ellátása a lehető legszélesebb társadalmi – politikai konszenzuson alapuljon. Csak úgy lehet igazán sikeres a magyar EU-elnökség, ha a társadalmi-gazdasági-politikai aktorok becsatornázhatják érdekeiket, álláspontjaikat a prioritások meghatározásába. Ezen kívül kiemelten fontos az érintettek bevonása az elnökség belső, azaz országon belüli kommunikációjába is.
2. A kutatók megállapítják, hogy az **aktív Európa-politika** nélkülözhetetlen eleme Magyarország általános célkitűzéseket tartalmazó, hosszú távú Európa-víziójának megalkotása. A vízió szolgál alapul a középtávú stratégiai, és a rövid távú taktikai tervezés számára. Az alapvető célkitűzések tisztázása elengedhetetlen kelléke a sikeres érdekérvényesítésnek. Csak akkor lehet gyors és sikeres az EU15-höz való adaptáció, ha létezik egy prioritások mentén felépülő, adekvát Európa-politika. A hosszú távú célok politikai ciklusokon átívelő természetűek, ezért javasoljuk, hogy a kormány mellett az országgyűlés is deklarálja a hosszú távú Európa-stratégiánkat. EU-ügyek stratégiai kormányzásának iránya legitimálható lehetne. Ugyanakkor a rövid, illetve a középtávú célok megfogalmazása nem igényel országgyűlési aktust, a részletek kibontása és végrehajtása a kormányzat feladata
3. A **transz-atlanti kapcsolatokon belüli helyünket** és szerepünket újra kell definiálnunk, sőt meg kell határoznunk a transzatlanti kapcsolatok Európa-stratégiához való viszonyát is. E nélkül nem lehet megalapozott az Európa-stratégiánk.
4. A kutatási anyagok megállapítják, hogy a határmenti és a határon átnyúló együttműködések fejlesztésében nagy lehetőségek rejlenek a **keleti és déli határregiókban** is, jelentős mértékben hozzájárulhatnak Magyarország Kárpát-medencei politikai és gazdasági pozícióinak átrendezéséhez. Javasoljuk az együttműködések úgy szervezni, hogy azok a nemzeti fejlesztési stratégiákba, a regionális operatív programokba beépülve a területi politika **meghatározó elemei legyenek**, és hozzájáruljanak az euro-atlanti integráció előmozdításához is. Meghatározóvá akkor válhatnak, ha a **partnerség és az egyenrangúság** elve már a kapcsolatok irányainak kidolgozásakor is érvényesüljön. Ezzel párhuzamosan fokozni kellene a **gazdasági diplomácia** aktivitását is.
5. A nemzetközi **regionális együttműködés elősegítésének megvalósításában** véleményünk szerint a központi közigazgatásnak, a régióknak és a helyi önkormányzatoknak egyaránt fontos és nem elhanyagolható szerepük van. E három szint együttes „külszolgálati” tevékenységei tudják előmozdítani a Visegrádi Együttműködés sikerét. Javasoljuk, hogy váljon kiemelt prioritássá az **euoregionális együttműködések** elősegítése, és a kormány bontsa le a még meglévő adminisztratív nehézségeket.
6. A Visegrádi Együttműködés továbbfejlesztésével foglalkozó tanulmány arra az eredményre jutott, hogy az együttműködés intézményrendszerének hatékonyságát javítani kell. Ezért javaslatunk szerint át kell alakítani a jelenlegi intézményrendszert ahhoz, hogy eredményesen tudjuk közös érdekeinket megfogalmazni, és érvényesíteni. Javaslatunk szerint nem a Külügyminiszterek Konferenciája lenne a legfőbb szerv, hanem a **4 részes állam kancelláriaminiszteréből vagy ennek megfelelő tisztséget betöltő államtitkárából állna**. Közülük rotációs rendszerben kerülne ki a V4 elnöke – mely tisztelet évente más állam töltené be – azonban a stratégiai kérdésekben való döntéshozatal a négy állam képviselői által közösen történne. Szavazategyezés esetén azonban elsődlegesen nem az elnöki tisztelet betöltő állam képviselőjének szavazata döntene. Ebben az esetben – ha ilyen egyértelműen kijelölhető – először az adott kérdésben érintett szakbizottság mondhatna véleményt, ennek döntésképtelensége esetén pedig csak második lépésben határozhatna az elnöklő állam. Emellett a szakbizottságok rendszere összetett struktúrát alkotna. Ezen utóbbi szervezeti szint a V4 prioritásainak és tevékenységi fókuszának megjelenítője lenne, előkészítő, előterjesztő, koordinációs feladatokkal, szavazategyenlőség esetén pedig döntéshozó szerep is hárulhat e szintre.
7. A szerzők munkáinak eredménye szerint vannak olyan területek, amelyek a **kelet-közép-európai államoknak, így Magyarországnak is egy közös érdektengelyt jelenthetnek**. Az EU-n belüli regionális kooperáció alapját egyrészt (1) a kelet-közép-európai államok Nyugat-Európához való gazdasági felzárkózásának igénye, másrészt pedig (2) a közös geopolitikai helyzetük képezheti. A kooperáció célterületei ennek megfelelően elsősorban a kohéziós politika, a belső piac továbbfejlesztéséhez kapcsolódó kérdések, valamint az EU formálódó szomszédságpolitikája és az európai-orosz viszony, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés bizonyos vonatkozásai lehetnének. Javasoljuk, hogy ezen tárgykörökben Magyarország legyen kezdeményező, álljon elő innovatív javaslatokkal. Használjuk ki az említett területekre vonatkozó döntéshozatali mechanizmusokat a visegrádi együttműködés elmélyítésére!
8. A **visegrádi államok közös geopolitikai helyzetéből** a következő kiemelt prioritások rajzolhatók fel, amelyekkel a magyar külpolitikai stratégia megfogalmazása során (is) számolni kell, közös érdekünk tehát: (1) a keleti irányú politikának az EU-n belül nagyobb súlyt biztosítsanak a jelenleg domináns mediterrán-afrikai irányú külpolitikával szemben; (2) aktív szerepet játszanak az EU szomszédságpolitikájának alakításában, amelynek középpontjában a térség demokratizálódásának, illetve gazdasági fejlődésének elősegítése áll (itt nagyon jól hasznosíthatók lennének a KKE államok politikai és gazdasági átmenet során szerzett tapasztalatai); (3) a FÁK államait bevonják az európai integrációs folyamatokba, méghozzá nem feltétlenül a teljes jogú tagság (kevésbé reális) kereteiben gondolkozva, hanem gazdasági és politikai együttműködési szerződések hálózatának, valamint közös intézmények kiépítésével, az Európai Gazdasági Térség mintájára.

## Bevezető

Miben áll európaiságunk? Milyen Európában akarunk élni és dolgozni? Miért jó nekünk az Európai Unió? Mi Magyarország küldetése az Unióban? Milyen szerepet szánunk Európának a világban?

Hazánk 2004. májusa óta az Európai Unió tagja. A közösség tagjaként ezekre a kérdésekre nekünk magyaroknak is keresnünk kell a választ. Európa jövője rajtunk is múlik, egyenrangú tagállamként részt veszünk az európai döntéshozatalban, a mi fellépésünk, javaslataink, érdekvégyesítésünk is formálja a jövőt. Hogy mennyiben, és milyen irányban, ez tőlünk, a magyar Európa-politikától függ. Az uniós Magyarország jövője a mi kezünkben van, rajtunk múlik, mennyire tudjuk kihasználni az Unió adta lehetőségeket.

E tanulmány egy átfogó megközelítés alkalmazásával **Európa-politika** alatt a magyar nemzeti értékek és érdekek hatékony és markáns megjelenítését és érvényesítését érti, Magyarország és a magyarság fenntartható és sikeres európai uniós tagsága<sup>2</sup>, és egy erős és szolidáris Európa létrehozása érdekében. A tanulmány célja azoknak a **politikai-tartalmai, szervezeti és módszertani** elemeknek a számbavétele, melyek segítségével a fenti Európa-politikai célok teljesíthetők.

A tanulmány elkészítésének közvetlen előzménye a Magyarország Politikai Évkönyve 2005-ös kiadásában megjelent Tabajdi Csabával közösen írt tanulmány az uniós nemzeti érdekvégyesítés három modelljéről (*Tabajdi és Korányi, 2006: 833*). E tanulmány szerves folytatása az akkor megkezdett gondolkodásnak.

A tanulmány ezen túl Göncz Kinga külügyminiszter asszony 2006. decemberében **A Kormány Európa-politikai stratégiájának új irányairól és feladatairól** (*Külügyminisztérium, 2006*) szóló előterjesztésének társadalmi vitájához is hozzá kíván járulni. Az előterjesztés funkciójának megfelelően kiemelten a kormányzat szemszögből tesz javaslatokat az Európa-politikai stratégiájára. Jelen tanulmányunk nem célja az egyébiránt kiváló kormányzati előterjesztés részletes elemzése, az abban foglaltak megisméltése, ugyanakkor az aktív Európa-politika szélesebb értelmezése okán több olyan területet is érint, amely természet-szerűleg nem képezi részét annak. Így mindenekelőtt cél a sokszereplős, a kormány az európai parlamenti, országgyűlési képviselők, a civil szervezetek, gazdasági szereplők együttműködésén, összjátékán alapuló nemzeti érdekvégyesítés fontos kellékeinek számbavétele, és egy kezdeményező Európa-politika néhány alapelemének felvázolása.

## Magyarország az Unió tagjaként

Az uniós csatlakozás **alapvető változásokat** hozott Magyarországnak nemzetközi pozícióiban, érdekvégyesítő képességében. A 90-es évek külpolitikai konszenzusa, a hármas prioritási rendszer (euroatlanti integráció, jó viszony a szomszédokkal, a határon túli magyarság segítése) első pillére alapvetően, míg a második és harmadik kisebb mértékben módosult. Az 1990-es Európa Tanács, az 1996-os OECD, az 1999-es NATO és 2004-es EU csatlakozással az addig kis túlzással egy mondatban összefoglalható euroatlanti célok (ti.: csatlakozzunk a nyugati integrációs szervezetekhez minél hamarabb és minél jobb feltételekkel) egyszerre megszűntek. Hazánk immár teljes jogú tagállamként vesz részt ezekben a szervezetekben, élvezve a tagság (majd) minden előnyét és kö-

telezettségeit egyaránt. Az uniós tagság a szomszédos országokkal való kapcsolatokat is érinti, más a viszonyrendszer egy EU-tagállam szomszédossal, mint egy tagjelölttel, vagy egy tagsági perspektívával nem rendelkező szomszédos állammal. Ez a különbségtétel a határon túli magyarok vonatkozásában is érvényes, egészen más a már Unióban lévő szlovákiai vagy romániai magyarság helyzete, mint a vajdasági vagy ukrain magyarságé.

Új helyzetet jelent az is, hogy a csatlakozási tárgyalások idején elsősorban a kormányzatnak volt kiemelt felelőssége és szerepe a magyar Európa-politika alakításában, míg a csatlakozás után a kormányzat mellett sok esetben új szereplőként jelentek meg az európai parlamenti képviselők, az Országgyűlés, civil szervezetek valamint a gazdasági szervezetek.

## Vízió – stratégia – taktika

Az aktív Európa-politika nélkülözhetetlen eleme **Magyarország** általános célkitűzéseket tartalmazó, hosszú távú **Európa víziójának megalkotása**. A vízió szolgál alapul a **középtávú stratégiai**, és a **rövid távú taktikai** tervezés számára. Az alapvető célkitűzések tisztázása elengedhetetlen kelléke a sikeres érdekvégyesítésnek. Kiemelten fontos, hogy a külügyminiszter 2006. decemberi előterjesztése már ebben a szellemben készült.

## Az aktív Európa-politika szervezeti és módszertani elemei

Az uniós csatlakozással egy 25 (mára 27) tagállamból, és sok egyéb szereplőből álló erőterbe került hazánk. A megváltozott felállás eltérő gondolkodásmódot kíván meg. Mindenekelőtt újra kell értelmezni az európai uniós ügyek elhelyezését a magyarországi politikai, gazdasági, közigazgatási rendszerben. A csatlakozással az európai ügyek immár nem a klasszikus külpolitikához tartoznak, jóllehet nem lehet őket hagyományos belpolitikai témaként sem kezelni.

Az európai politikai döntések, ügyek egyes aspektusai inkább a külpolitikai logikával kezelhetők (az európai döntéshozatal, mindenekeelőtt a brüsszeli érdekvégyesítés), míg a döntések magyarországi lecsapódása (szabályok érvényesítése, pályázatok, stb.) a belpolitika integráns részévé válnak. Az aktív Európa-politikának egyszerre kell figyelnie az „érdekek maximálására” az uniós döntéshozatalban, majd a politikai és gazdasági hasznok minél teljesebb kihasználására az országban. Ennek megfelelően az Európa-politika **speciális intézményi struktúrákat és módszertant** igényel, nem kezelhető az eddig megszokott igazgatási-üggyviteli rendszerben.

Tagállamként alapvetően más szemléletet kell kialakítania Magyarországnak, mint a csatlakozási tárgyalások idején. Míg 1990-től 2004-ig természet-szerűleg az alkalmazkodás volt meghatározó, addig uniós tagként már lehetőségünk van befolyásolni a minket is érintő döntéseket. Ehhez **más szemléletmód** szükséges. A proaktív, helyzetteremtő magatartás kialakítása az elmúlt két és fél évben az uniós döntéshozatal közvetlen, elsődleges szereplőin (kormány, EP képviselők) egyértelműen megfigyelhető volt, miközben a szélesebb értelemben vett közigazgatás, kivált pedig a társadalom körében a szemléletváltás hosszabb időt vesz majd igénybe (*Tabajdi és Korányi, 2006: 836*). Az EU egyik alapvető célja a nemzeti, szakmai, gazdasági érdekek ütköztetése és egyeztetése strukturált módon. A nemzeti érdeket nem váltja fel valamiféle elvont európai érdek, hanem a nemzeti érdekek egymásra hatása, eredője eredményezi az európai döntést, amely optimális esetben többé-kevésbé elfogadható minden érintett számára. Mindezt a **nemzeti érdekek képviselete** minden tagállam elsődleges feladata, ugyanakkor nem lehet cél a nemzeti érdek kizárólagossága. A tagállamoknak, így Magyarországnak is felelősséggel, kompromisszumra készen a közösség egészében is gondolkodnia kell, ellenkező esetben az Unió működő- és fejlődőképessége kerül veszélybe.

<sup>1</sup> Korányi Dávid európai parlamenti külpolitikai szakértő (MSZP EP Delegáció)

<sup>2</sup> Inotai András megfogalmazása

A nemzeti érdek meghatározása korántsem egyszerű feladat, annak lehető legpontosabb felmérése és a magyar pozíció ennek megfelelő kialakítása a sikeres Európa-politika alapvető eleme. A nemzeti érdekek megfelelő felmérése elengedhetetlen feltétele a döntések által érintett társadalmi csoportokkal való előzetes egyeztetés, ennek felelőssége elsődlegesen a mindenkori kormányé. Ezen túl kiemelten fontos a lehető legszélesebb körű szakmai és politikai **egyeztetés** az EU döntéshozatali mechanizmus egyéb szereplőivel (mindenekelőtt az EP képviselőkkel, az Országgyűlés illetékes képviselőivel, és nem utolsósorban – informálisan – az Európai Bizottságban dolgozó magyarokkal).

A sikeres Európa-politika további feltétele az **érdekérvényesítési technikák** tökélyre fejlesztése (Tabajdi és Korányi, 2006: 836).

Meg kell tanulnunk azokat a lobbitechnikákat, amelyeket a régebbi, tapasztaltabb tagállamok sikerrel alkalmaznak. Magyarország, mint közepméretű tagállam számára kiemelten fontos a lehető **legmagasabb szintű felkészültség és informáltság** az uniós ügyekben. Elengedhetetlen a **szervezőképesség** tökéletesítése, a **hálózatokban**, rendszerekben gondolkodás. Kiemelt hangsúlyt kell fektetnünk az Unió működését alapjaiban meghatározó **koalíció- és szövetségépítésre** is. Az uniós érdektengerben az ad-hoc koalíciók, az „érdekadásvétel” szerepe kiemelkedő, ugyanakkor a szorosabb szövetségek szerepe is nagyon fontos (ld. a Benelux országokat, az új tagállami együttműködés, vagy a visegrádi együttműködés pozitív példáit).

Végezetül további figyelmet kell fordítani a hazai és brüsszeli intézményi háttér kiépítésére. A kormányzati struktúrák tekintetében érdemes elemezni a jól teljesítő régi tagállamok tapasztalatait. A kormányzati vonalon túl pedig meg kell teremteni az **együttműködés intézményesített formáit** a többi döntéshozatali szereplővel, és a társadalmi-gazdasági szereplőkkel is.

## Az aktív Európa-politika tartalmi elemei

Ahhoz, hogy az Európa-politika elemeit meghatározzuk, koherens vízióval kell rendelkezünk az EU jövőjét illetően. Ki kell találnunk az uniós Magyarországot<sup>3</sup>, mi legyen hazánk szerepe az Unióban, milyen országot szeretnénk építeni. Az Európai Unióban mérete, lakossága alapján közepméretű országnak számító Magyarország értelemszerűen nem töltheti be a nagy tagállamok motorszerepét gazdasági és politikai értelemben sem. A stratégiai ügyekben nincs előrelépés a nagy tagállamok nélkül, ezt a szerepet a dinamikus, de kisebb tagállamok nem tudják pótolni. Ugyanakkor egy kezdeményező, **progresszív politikával**, markáns, egyben reális javaslatokkal és ötletekkel hazánk befolyásolni tudja az uniós döntéseket, és megfelelő szövetségesekkel képes elősegíteni az EU dinamizálását. A jelenlegi válságtüneteket mutató helyzetben erre a dinamizáló szerepre különösen nagy szükség van, mert a nagy tagállamok és a nettó befizetők önzése, befelé fordulása és strukturális problémái komoly gátat jelentenek az EU további fejlődésének útjában. Folyamatosan fel kell készülnünk az integrációt segítő **úttörő javaslatokkal**, kezdeményezésekkel, aktívan részt kell vennünk az Unió jövőjéről szóló vitákban. A negyedévente megrendezett Európai Tanácsülésekre – az EU elnökséget aktuálisan betöltő országgal egyeztetve – Magyarországnak érdemes minden alkalommal konstruktív javaslatokkal, ötletekkel felkészülnie.

Természetesen a **magyar kezdeményezéseket** alapos előkészítő munkának kell megelőznie, amely során a javaslat hatásain túl annak potenciális fogadtatását is fel kell mérni. Ugyanakkor sok esetben egy javaslat nem kap ugyan többséget, de alkalmas lehet konstruktív viták elindítására.

Fontos, hogy a magyar Európa-politika megfelelő egyensúlyt találjon az elvi politizálás és a pragmatikus szempontok között, miközben

elvi kiállásunkat illetően **következetesnek** kell lennünk<sup>4</sup>. A **megbízhatóság** és **kiszámíthatóság** szintén fontos eleme az uniós porondon való magatartásnak.

## A magyar Európa-politika sarokpontjai:

Magyarországnak mindenekelőtt érdeke, hogy az Európai Unió politikai integrációja tovább folytatódjon. Meg kell mentenünk az Európai Alkotmány lehető legtöbb elemét, hogy folytatódhasson az EU mélyülése. Hazánknak érdeke a szubszidiaritás talaján állva egy ésszerűen **föderális európai struktúra** kiépítése, egyfajta Európai Egyesült Államok létrehozása hosszú távon. Természetesen nem célunk, hogy mindenben Brüsszelben szülessen döntés, ugyanakkor sok kérdésben a globalizáció világában közösen erősebben, hatékonyabban léphetünk fel. A közösségi, tagállami és megosztott hatáskörök világos meghatározása, a közösségi szint folyamatos és dinamikus továbbfejlesztése alapvető fontosságú. Egy mérsékelt föderalista Unió kedvez a közepes és kis tagállamoknak, így hazánknak, mert erősít minket a nagyokkal szemben, akik hajlamosak a kormányközi jellegű döntésekben erőfőlényüket kihasználva a maguk szája íze szerint dönteni<sup>5</sup>. Az Unió jelenlegi nehézségei is megmutatják, hogy a közösségi identitás nem elég erős a nemzeti önzés legyőzésére. Mindezt Magyarországnak és az egész EU érdeke, hogy erősítsük a **közösségiséget kifejező intézményeket**, mindenekelőtt az Európai Parlamentet és az Európai Bizottságot. Ennek megfelelően a döntéshozatali eljárások tekintetében Magyarországnak érdeke a többségi döntéshozatal minél több területre való kiterjesztése, az együttdöntési eljárás kiterjesztése. Magyarország érdeke a **közösségi politikák bővítése és erősítése**, egy valódi közösségi külpolitika, védelmi- és biztonságpolitika, energiapolitika, bevándorláspolitikai, környezetvédelmi politika fokozatos kialakítása. Összességében tehát hazánk egyértelműen az Unió mélyítésében érdekelt.

Kardinális kérdés a **többsebességű integráció**, a megerősített együttműködés szerepe az elkövetkezendő időszakban. Miközben az „integráció belső körei” az eddigi tapasztalatok szerint dinamizáló hatással voltak az Unió egészére (Schengen, euró), egy 27 vagy még több tagú Unió esetében az „élcsapatok” állandósulása a leszakadás, a fragmentáció, a dezintegráció veszélyeit hordozza magában. Ezért helyes az az eddig is követett magyar álláspont, amely a felzárkózás lehetőségét, és a nyitottság fontosságát hangsúlyozza, miközben a „belső körhöz” kívánja közelíteni az országot.

Az Európai Unió előtt álló közös **gazdasági kihívások**: a fenntartható növekedési pálya megteremtése, a világgazdasági súly megőrzése, a munkahelyteremtés, a modernizáció, struktúraváltás végrehajtása, a kohézió megteremtése. E kihívások leküzdésében Magyarországnak is tevékenyen ki kell vennie a részét. A 2011-es magyar EU elnökség lehetőséget ad a Lisszaboni Program megerősítéseként a **Budapesti Program** meghirdetésére. Lisszabon céljai helyesek, de az eszközök elégtelenek, az önkéntes kötelezettségvállalás nem bizonyul elegendőnek, így közösségi szabályozás, ösztönzők és kényszerítő elemek szükségesek. A tagállamoknak uniós szinten kell az új Budapesti Program keretében kötelezettséget vállalni arra, hogy GDP-jük meghatározott részét kutatás-fejlesztésre, versenyképességet növelő intézkedésekre, környezetvédelmi beruházásokra fordítják (a közösségi költségvetésben e célokra rendelkezésre álló forrásokon túl). Megfontolandó, hogy hasonlóan a jelenlegi konvergencia programokhoz, (de rugalmasabb és észszerűbb kritériumokkal) az Unió egységes gazdaságfejlesztési stratégiája érdekében a nem kielégítően teljesítő tagállamok szankcionálására is lehetőség nyílhat.

A közös célok megvalósításához nem csak közös szabályozás, hanem pénz is kell, mégpedig a jelenleginél jóval több. Ha Európa komolyan

<sup>3</sup> Tabajdi Csaba megfogalmazása

<sup>4</sup> A munkaerő szabad áramlása tekintetében a magyarországi korlátozások bevezetése sok tekintetben érthető, de nem szerencsés, mert a korábbi elvi alapú kiállást követően saját pozíciókat, hitelünket gyengíti.

<sup>5</sup> A kis és közepes tagállamok relatíve nagyobb súllyal vesznek részt a közösségi döntéshozatalban, mint ami lakosság számuk, gazdasági erejük alapján indokolt lenne.

veszi saját közösségi célkitűzéseit, akkor a közösségi költségvetést a jelenlegi **GNI 1%-ról legalább 2-3%-ra kell növelni** közép- hosszú távon<sup>6</sup>. A 2007-2013-as költségvetési terv körüli alkudozások azt is megmutatták, hogy a nemzeti önzés, a szűkkeblűség komoly gátja az európai építkezésnek. Mindezért a közelgő (2008/2009-es) **költségvetési felülvizsgálatra** Magyarországnak idejében fel kell készülnie, és világos prioritásokat kell kialakítania. A bevételi oldalon Magyarország egy olyan reformban érdekelt, amely a bevételi oldalt elszakítja a tagállamok mindenkori aktuális költségvetési helyzetétől, és megteremti az Unió **hosszú távú költségvetési/pénzügyi függetlenségét**. A bevételi oldalra vonatkozó pontos javaslatok kidolgozásának pénzügytechnikai vonatkozásai e tanulmány kereteit meghaladják, ugyanakkor két alapelv leszögezését fontosnak tartom. Egyrészt a bevételi oldalt a gazdasági teherbíró-képesség és a fejlettség arányában kell megtervezni, a szolidaritás rendező elve mentén. Másrészt megfontolandó az **európai adó** már korábban sokszor elvetett gondolatának alapos vizsgálata, mert egy világos, konkrét, meghatározható teher megakadályozhatná a valós uniós költségeket félrevezető, hamis színben feltűnő politikai manipulációkat.

A **kiadási oldal**on a 2007-2013-as költségvetési szerkezet alapvetően megfelel a magyar érdekeknek középtávon is. A prioritások, a versenyképesség, felzárkóztatás, az agrártámogatások és vidékfejlesztés, a bel- és igazságügyi együttműködés, és a közös külpolitika Magyarország számára is kiemelkedően fontos területek. A gond a költségvetési források szűkössége. A kohéziós támogatások megőrzése, emelése mellett mindenekelőtt az európai infrastrukturális nagyprojektekre, és az európai identitást közvetlenül, vagy közvetve erősítő programokra (diákcserek, stb.) fordított összegek növelése a cél. A költségvetési felülvizsgálat során magyar érdek a felzárkóztatási támogatások megőrzésének, a kohézió fontosságának hangsúlyozása, mert a felzárkózáshoz még jó ideig

szükségünk lesz ezekre a forrásokra. Ugyanakkor a fejlődésben előrehaladva is érdekelt leszünk az erős kohéziós politika fenntartásában, mert nekünk is fontos a később csatlakozó kelet-európai és nyugat-balkáni országok felzárkóztatása.

Az euró az integráció sikertörténete, bevezetése közös cél, de az ahhoz vezető út nem követelhet indokolatlan áldozatokat. Ezek megvalósulásához mielőbb rugalmasabbá és ésszerűbbé kell tenni a konvergencia-kritériumokat és a stabilitási paktumot, hogy figyelembe vegye az eltérő problémákat, a sajátos középkelet-európai fejlettségi helyzetet. Közgazdasági érvek sorakoztathatók fel emellett, például az infláció természetesen magasabb a nagyobb GDP növekedést produkáló, alacsonyabb fejlettségi szintű új tagállamokban (*Angelov, 2006: 82*), a költségvetés hiányát olyan infrastrukturális nagyberuházások, uniós társfinanszírozási igények is növelik, amelyekkel a fejlettebb tagállamokban nem kell számolni. Magyarországnak ezért a kritériumok átdolgozását a hasonló gondokkal küzdő új és régi tagállamokkal együtt érdemes zászlajára tűzni. Ez nem csak az euró bevezetéséig fontos, hanem azután is, mert a már euró-övezeti tag, de a kritériumokat nem teljesítő tagállam ellen (elviékben) szankciók állapíthatók meg.

Hazánk geopolitika helyzete miatt is kiemelten érintett az **Unió további bővítésében**. A bővítési fáradtság miatt a számunkra kiemelten fontos nyugat-balkáni országok felvétele várhatóan komoly késedelmet szenved. Ezzel együtt mindent meg kell tennünk, hogy a hosszúra nyúló folyamat alatt az Unió ne hagyja magára ezeket az országokat. Ukrajna tekintetében a tagság perspektívája távoli, addig viszont Magyarországnak érdeke a keleti szomszédságpolitika erősítésével az ukrán-EU kapcsolatok fokozása. Törökország felvétele geostratégiai kérdés, ugyanakkor végkimenetele erősen kétséges, az esetleges tagság EU integrációra való hatása pedig megjósolhatatlan. Magyar érdek is a csat-

lakozás időpontjának minél későbbre tolása, már csak azért is, hogy a nekünk jutó felzárkóztatási támogatások ne kerüljenek veszélybe.

Végezetül kiemelt figyelmet kell fordítani az Unió hazai kommunikációjára, amely szinte minden tagállamban komoly gondot jelent. A Unió népszerűségének csökkenése hazánkban is aktuális probléma, pénzt és időt kell fordítani a megfelelő tájékoztatásra, a politika, a szakmák és a média segítségével.

### A 2011-es magyar elnökség

Magyarország 2011. első félévében tölti be az Unió soros elnöki tisztét. Az új rendszer szerint csoportos, másfél éves elnökségek vannak, ahol Magyarország Spanyolországgal és Belgiummal lesz együtt a trióban, amely kiemelten jó összetétel. Belgium, mint alapító tagállam, „északi” ország, Spanyolországgal, mint később csatlakozott „déli” tag, és Magyarország, mint új tagállam középről megfelelő csoportot képeznek arra, hogy dinamikus elnökségeket vezessenek 2009. januárjától 2011. júniusáig.

A magyar elnökség óriási lehetőség, egyben komoly kihívás is. Lehetőség az ország európai és nemzetközi tekintélyének erősítésére, befolyásának növelésére, az országimázs javítására. Lehetőség a számunkra fontos ügyek előbbre vitelére. Ugyanakkor nagy kihívást is jelent az elnökségre való felkészülés, az EU elnökségek még a nagy tagállamok számára is megterhelők.

### Felhasznált irodalom

*A Kormány Európa-politikai stratégiájának új irányairól és feladatairól - 4. Magyarország európai víziója, valamint Európa-politikája sarokpontjai - 2006. december elérhető:*  
[http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/eu/kormany\\_europa\\_politikai\\_strategiaja](http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/eu/kormany_europa_politikai_strategiaja)

A magyar Európa-politika kiemelt feladata ezért a felkészülés, mind tartalmi-politikai, mind szervezeti, államigazgatási szempontból.

### Összefoglalás, konklúzió

Hazánk két és fél éves uniós tagsága alapvetően sikeres volt. Zökkenőmentesen illeszkedtünk be az intézményekbe<sup>7</sup>, gyorsan megtanultuk az alapokat, és a lehetőségekhez képest jól érvényesítettük érdekeinket. Magyarország elismert és megbecsült uniós tagállam. Számunkra megfelelően alakultak a kulcsfontosságú döntések, mint a hétéves költségvetés, a Szolgáltatási Irányelv, vagy a vegyipari szabályozás. Több esetben az ellenállás ellenére is sikeresen vetettünk fel új, számunkra fontos témákat, mint például a kisebbségek ügye<sup>8</sup>. Kialakult a hazai intézményi háttér alapja. Az uniós támogatásokat az első időszakban jó hatékonysággal használtuk fel, érdemi fejlesztések indulhattak meg uniós segítséggel<sup>9</sup>.

Az uniós működés ugyanakkor folyamatos tanulási, megújulási folyamat, amelyre tekintettel kell lennünk. A folyamatos felkészültség és informáltság szerepét nem lehet túlbecsülni az integrációs szervezetben. Az ezt elősegítő hálózatok kiépítését folytatni, azokat folyamatosan működtetni kell. Magyarország csak aktív Európa-politikával lehet fontos szereplője az európai eseményeknek, és csak így maximálhatjuk a tagságból fakadó előnyöket. Ez a kormány, a teljes politikai elit és a magyar társadalom közös feladata és felelőssége.

*Georgi Angelov (2006): How to gate-crash the euro-zone, in Europe's World, Autumn 2006*

*Tabajdi Csaba és Korányi Dávid (2006): Az uniós nemzeti érdekérvényesítés három modellje - in Magyarország politikai évkönyve 2005*

<sup>6</sup> Megjegyzés: bár az Egyesült Államok sok tekintetben nem hasonlítható össze az Európai Unióval, de a szövetségi költségvetés a tengerentúlon nagyságrendileg a GNI 25%-ára rúg

<sup>7</sup> A agrárpénzek kifizet+ ügynökségének késedelmes felállításán túl érdemi fennakadás nem volt.

<sup>8</sup> I.e. például az Európai Parlament által elfogadott vajdasági határozatokat, vagy a Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup működését az EP-ben.

<sup>9</sup> Hazánk Szlovénia mögött a második legjobb helyezést érte el a EU pályázati pénzek felhasználásában - forrás: külügyminisztériumi tájékoztatás.



## ÚJ SZOMSZÉDSÁGPOLITIKAI KIHÍVÁSOK A KELETI ÉS DÉLI HATÁRRÉGIÓKBAN

### Helyzetelemzés

2004. május 1-jén újabb tíz állammal, köztük Magyarországgal bővült az Európai Unió. A keleti bővítés következtében 2004. május 1-jével Magyarország az Európai Unió külső határországává vált, az EU külső határ mentén található szomszédaink az Uniónak is közvetlen szomszédai lettek. 2007. január 1-jével Románia és Bulgária is csatlakozhatott az Európai Unióhoz.

Ezzel új geopolitikai helyzet állt elő, amelyet az európai politikai közösséghez tartozó, illetve oda tartó országok mostanában kezdenek felmérni, továbbá a már érzékelhető és lehetséges hatásaival szembesülni. Az elmúlt évtized folyamán az Unió külső határaival szomszédos országok számára az Unió legsikeresebb politikai eszköze a tagság ígérete volt. A folytatódó európai integrációs folyamatok révén felértékelődnek Magyarország keleti és déli szomszédai, valamint az EU-val határos határrégiók szerepe a gazdasági, társadalmi fejlődésben és a nemzetközi stabilitás megteremtésében.

A 2007. évi keleti bővítést követően az EU a csatlakozás lehetőségét ajánlja déli szomszédainknak, a Nyugat-Balkán országainak. Magyarország szomszédai közül Horvátország tagjelölt állam, az Európai Unióhoz való csatlakozás perspektívájával rendelkezik Szerbia. Az uniós tagság perspektívája a legfőbb kerete a Nyugat-Balkán stabilizációjának és átalakulásának. A szoros, békés és együttműködésen alapuló kapcsolatok kialakítását, a biztonságos és prosperáló szomszédosságpolitika keretét a térség országaiban 1999. májusa óta a Stabilizációs és Társulási Folyamat jelenti.

A stabilitás, a biztonság és jólét szükségessége hívta létre az Európai Unió határai mentén talál-

ható országokban az Európai szomszédosságpolitikát (*Commission, 2003*), amelynek keretében az EU a keleti szomszédokkal és a dél-mediterrán országokkal fenntartott kapcsolatok továbbfejlesztésének stratégiai irányait határozza meg. A kontinens stabilizálása és Európa szerepének erősítése a világban szorosabb együttműködést tesz szükségessé az Európai Unió keleti és déli határországaival.

Az Európai Bizottság által 2003. márciusában elfogadott „Tágabb Európa-Szomszédosság: új keretek a keleti és déli szomszédainkkal való kapcsolatokra” c. dokumentum (*Commission, 2003*). az Unióval szomszédos keleti államokra – Ukrajnára, Fehéroroszországra, Moldovára és Oroszországra –, valamint a déli-mediterrán térség államaira – Egyiptomra, Algériára, Izraelre, Jordániára, Libanonra, Líbiára, Marokkóra, a Palesztín fennhatóságra, Szíriára és Tunéziára – vonatkozik. Ezek az országok nem rendelkeznek az uniós tagság perspektívájával. Az európai integráció lehetőségének hiányában az Unió a keleti szomszédos országok, így a Magyarországgal határos Ukrajna vonatkozásában az „elmélyült együttműködés” politikájára törekszik.

Az Európai Uniónak és Magyarországnak közös érdeke, hogy a keleti és déli határai mentén található országokban is végbemenjen a demokratizálódási folyamat, s egy politikailag stabil, demokratikus és békés térség alakuljon ki, amely nem veszélyezteti az Unió stabilitását, az EU gazdaságát. A „Tágabb Európa” új keretek kialakítását teszi szükségessé Magyarország keleti és déli szomszédjaival való kapcsolataiban.

Az új szomszédosságpolitika a „jobb kormányzás” megteremtése érdekében a párbeszéd új alapokra helyezését határozza meg, s jelentős szerepet szán az Unió külső határainak két

oldalán fekvő területek közösségeinek. A harmadik országokkal fennálló „javított párbeszéd” jelenti ugyanakkor azt is, hogy az együttműködési formák közé új, innovatív elemként bekerült a határon átnyúló együttműködési komponens is.

A határmenti együttműködések – amellet, hogy továbbra is a gazdasági és társadalmi kohézió meghatározó tényezői – bizalom- és biztonságfejlesztő hatásuk következtében az EU külső határai mentén a demokratikus stabilitás komponensei is egyben. Erősítik a határmenti területek biztonságát, ezért ma már az Unió biztonság- és védelempolitikájának a lényeges elemei.

Az EU külső határai mentén elhelyezkedő határrégiókat a korábbi elszigetelt helyzetükből kapcsolataik élénkítésével lehet kimozdítani. Az euroregionális partnerségi stratégiai program célrendszere a külső határok mentén elősegítheti a jó szomszédi kapcsolatok térségi feltételeinek a megalapozását. A szomszédos államok határmenti együttműködései jellegük következtében „bottom-up”, azaz „alulról-felfelé” épülőek és az alábbi jellemzőkkel bírnak:

- segítenek a nemzeti határok által elválasztott területek etnikai közösségei közötti harmonikus kapcsolatok fejlődésében;
- hozzájárulnak a tartós béke, az etnikai és egyéb háborúktól mentes, stabil térség megteremtéséhez, a politikai, etnikai és kulturális kapcsolatok sokszínűségéhez;
- a szektorális kapcsolatok alakításának eszközei, megerősítik a szociális kohéziót és a határmenti lakosság kölcsönös megértését;
- elősegítik, hogy a térség országai közösen léphessenek fel olyan, az EU biztonságára is veszélyt jelentő közös fenyegetések ellen, mint a szervezett bűnözés, illegális bevándorlás és csempészet különböző formái;
- erősítik a horizontális partnerségeket az önkormányzatok, a nem kormányzati szervezetek (NGO), a civil társadalom és a gazdasági élet szereplői közötti együttműködés révén;

- a területi közösségek és hatóságok a szubszidiaritás elve alapján a vertikális partnerségek kialakításával közreműködnek a helyi önkormányzatok, a civil szervezetek és az üzleti élet szereplői közötti közeledéshez a határok mentén.

A határterületek közötti szorosabb együttműködés elősegítése olyan célkitűzés, amely ösztönözheti a gazdasági tevékenységet a periférikus régiókban, a megfelelő jogi és intézményi háttér megteremtésével erősítheti a helyi gazdaság fejlődését a befektetők térségbe vonzásával, ezzel is hozzájárulva az érintett országok általános gazdasági fejlődéséhez. A szomszédos országokban zajló lassú decentralizáció és helyi önkormányzati reformfolyamat kihatással van a határmenti kapcsolatok fejlesztésére, mélyítésére és intenzívebbé tételére.

### Magyarország keleti és déli szomszédai

A szomszédosságpolitika az Uniónak, mint politikai és gazdasági egésznek az érdekeit szolgálja. Az Unió külső határai mentén halmozottan jelentkeznek azok a természeti és földrajzi hátrányok, amelyek az Unió egész területének gazdasági versenyképességét kedvezőtlenül befolyásolják. Az EU térségbeli politikája a tartós, békés, az etnikai és egyéb háborúktól mentes övezet kialakítására irányul a demokratikus és jogállami elveket, valamint az emberi és kisebbségi jogokat tiszteletben tartó államok, társadalmak létrehozása révén.

Ezért Magyarországnak mint uniós tagállamnak az az érdeke, hogy egy koherens és fenntartható politikai megközelítés alakuljon ki a szomszédos államok irányába. Középtávon, a 2011. első felében sorra kerülő magyar uniós elnökségig tartó időszakban a Magyarország előtt álló kiemelt feladatok között szerepel többek között a **polgárközeli Unió megteremtése, s a bővítési folyamat továbbvitele.**

Magyarország különleges misszióját nyugat-balkáni szomszédaink európai integrációjának támogatásában látja<sup>10</sup>. A horvát csatlakozás elősegítése mellett, a Nyugat-Balkán többi országa számára az európai perspektíva biztosítása kiemelt magyar és összeurópai érdek. A Nyugat-Balkán országai számára ajánlott Stabilizációs és Társulási Folyamat, valamint az európai szomszédáspolitikát a célt szolgálja, hogy az EU-t vele baráti viszonyban álló országok gyűrűje vegye körül. Az EU kül-és biztonságpolitikájának e célkitűzése Magyarország számára kiemelten fontos, hisz közvetlenül érinti határmenti kapcsolatainkat. Ugyanakkor illeszkedik a magyar szomszédáspolitikai céljaihoz, amely jó kapcsolatrendszer kiépítésére törekszik az EU külső határain található szomszédainkkal kormányzati és szubnacionális szinten egyaránt.

Magyarország Európa-politikájának meghatározó eleme belátható középtávon belül a nemzetpolitikai célok érvényesítése, a regionális fejlődés alakítása, a földrajzi, geopolitikai helyzetből adódó egyedi lehetőségek kihasználása szomszédaink irányában.

A határon túli magyarság érdekeit szolgáló nemzetpolitikai célok megvalósulását a megváltozott külső körülmények is befolyásolják. A 2007. január 1-jei bővítés következtében a korábban határokkal elválasztott magyarság 95%-a ma már az EU területén él, így a kisebbségpolitika új dimenzióba került. Az elkövetkező években ezért kiemelt figyelmet kell fordítani az EU-hoz nem csatlakozó Kárpátalja és Vajdaság magyar lakta területeire. Az EU tagjaként Magyarország célja, hogy hosszabb távon az egész Kárpát-medencei magyarság része legyen az Uniónak. Ennek érdekében a magyar kormány szorgalmazza minden szomszédos ország euróatlanti integrációját (*Külgyminisztérium, 2006*), amely megvalósulásához az Unió új szomszédáspolitikája jelentős lépést jelent.

A jó szomszédi kapcsolatoknak feltételei a központi kormányok közti bilaterális megállapodások, az intenzívebb politikai párbeszéd, és a szorosabb gazdasági, kereskedelmi, bel- és igazságügyi együttműködés létrehozása. Ugyanakkor az átfogó szomszédápolitika újabb lehetőségeket kínálhat a szomszédáspolitikai kapcsolatok javítására a már meglévő határmenti politikák hatékonyabbá tételével, a párbeszéd széles társadalmi alapokra helyezésével.

Magyarország elősegítheti a jó szomszédi kapcsolatok fejlődését a külső határterületek szomszédos országokkal való együttműködésének támogatásával, gazdasági-társadalmi fejlődésük elősegítésével, a határregiók gazdasági és szociális kohéziójának, versenyképességének a növelésével. A határmenti együttműködések fontos elemei voltak a közép-európai államok EU-ba történő integrálódásának.

A Magyarország külső uniós határain elhelyezkedő régiókra jelentős szerep hárul a fejlődésben elmaradott, periférikus határmenti térségek integrálásában. A határmenti együttműködések mindig hozzáadott értéket teremtenek a központi kormány intézkedéseire. Specifikus hozzáadott értékük abból a tényből fakad, hogy a határmenti együttműködés mindig értékkel járul hozzá a nemzeti intézkedésekhez: európai, politikai, intézményi, gazdasági és szociokulturális viszonylatokban. Ugyanakkor számolni lehet azzal is, hogy – részben a Schengeni Egyezmény miatt – legalábbis átmenetileg újból megerősödik a határok elválasztó szerepe, ami kihatással lehet a szomszédáspolitikai kapcsolatok alakulására és az anyaország határain túl élő magyarságra egyaránt. ***A szomszédáspolitikai stratégia kialakításában az európai és nemzetpolitikai érdekek ezért lényeges szerepet töltenek be a 2007 utáni időszakban.***

A keleti bővítés a magyarországi euroregionális együttműködések számára is új feladatokat és

kihívásokat jelent a határ mentén lévő területeken, azok fejlesztése és menedzselése terén. A keleti és déli határok mentén megszerveződött euróregiók a jövőben felérékelődnek az ***EU szomszédápolitikájában és Magyarország nemzetpolitikai szerepvállalásában.***

A nemzetpolitikai szempontok az EU-n belüli regionális együttműködés (Visegrádi Együttműködés országai) keretei között is érvényesülnek. Magyarország elősegíti a közép-kelet-európai új tagállamok szomszédápolitikájának új alapokra helyezését többek között azzal, hogy 2004. május 6-án tevékeny szerepet vállalt a ***Visegrádi Országok Euróregióinak Konzultatív Tanácsa*** létrehozásában. A Tanácsot alkotó magyar, szlovák, cseh és lengyel euróregiók a határokon átnyúló regionális összefogást ösztönzik ezzel az interregionális tapasztalatcserére lehetőséget biztosító kezdeményezés létrejöttével. A 2006. június 21-én Szarajevóban induló kezdeményezés, a „Nyugat-Balkán Visegrádi Alap” fórumot kínál a két régió között a határmenti együttműködés elősegítésére, a helyi demokrácia építésére, valamint a civil szervezetek, a nem kormányközi szinten jelentkező fejlesztési igények megvitatására.

Az új keretfeltételek közé került szomszédápolitika új módszerek kialakítását teszi szükségessé a már korábban létrejött és mára már eredményeket is felmutatni tudó ***Szegedi Folyamat*** és ***Nyíregyházi Kezdeményezés*** esetében. Az EU külső délkeleti határainak biztonságát 1999-től segítő Szegedi Folyamatnak (Szeged Biztonságpolitikai Központ) a célja az Unióval szomszédos országok európaizációjának elősegítése, a gazdasági, szociális, közlekedési, jogi határok lebontása, a határmenti együttműködési keretek kialakításának a támogatása. Ukrajna demokratizációja a célja a 2003-ban életre hívott, az Európa Tanács által is támogatott Nyíregyházi Kezdeményezésnek<sup>11</sup>.

Mindhárom kezdeményezés célkitűzéseinek megvalósításában jelentős szerep hárul a Magyarországon az elmúlt évtizedben „alulról” megszerveződött euróregiókra a „Tágabb Európa”, a megújult szomszédápolitika prioritásainak figyelembe vételével. Az euróregiók szubnacionális keretet jelentenek a nemzetpolitikai szerepvállalás céljainak megvalósításához. Ahogyan az EU új szomszédápolitikájában is felértékelődik a Nyugat-Balkán, Magyarország mint EU-tagállam és a térséggel határos ország, aktív szerepet vállal az EU régióbéli politikájának alakításában és gyakorlati megvalósításában. Mindez a kormánypolitika szintjén szorosabb együttműködést tesz szükségessé a déli és keleti euróregiókkal a tréning programokban, pályázati lehetőségekben és az euróregiók tevékenységei területeinek bővítésében. Hazánk a csatlakozási folyamat során szerzett tapasztalataival tud hozzájárulni déli szomszédunk Szerbia, illetve a magyar külpolitika keleti tengelyét alkotó keleti szomszédunk, Ukrajna irányába az Unió külső határregiói biztonságának megszilárdításához, a demokratizálódás mélyítéséhez, széles társadalmi bázisra helyezéséhez.

### **Magyarország déli és keleti euróregióinak jövőbeni szerepe a nemzetpolitikai célok megvalósításában**

A magyar kormány szomszédáspolitikai és nemzetpolitikai stratégiájának sikeréhez elengedhetetlen a szomszédos Ukrajna és Szerbia központi kormányának együttműködés iránti elkötelezettsége. Az euróregiók kezdeményezései fejlődését ugyanis nagyon sok kül- és belpolitikai, gazdasági, nemzetiségi, kulturális konfliktus akadályozhatja. A kormányok szerepe ezért nélkülözhetetlen egy sor területen: a kormányzás európai modelljének megfelelő új hatalmi rendszer kialakításában, a helyi önkormányzatok megerősítésében és a decentralizált kormányzás mélyítésében, a gazdasági tevékenység átlátható szabályozásában és a korrupció elleni küzdelemben,

10 2002. decemberi Koppenhágai ülésén az Európai Tanács megerősítette az Európai Unióhoz való csatlakozás perspektíváját a 2004. májusi bővítést követően az Unióval ugyancsak határossá vált Nyugat-Balkán országai (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság valamint Szerbia és Montenegró) esetében is. Az európai uniós tagság perspektívája a legfőbb kerete a térség stabilizációjának és átalakulásának a szoros, békés és együttműködő kapcsolatok kialakítását, a biztonságos és prosperáló szomszédápolitika keretét a térség országokban 1999. májusa óta a Stabilizációs és Társulási Folyamat jelenti.

11 First Conference of „EuroClip” Initiative, Nyíregyháza. The prospects for regional co-operation across the new EU borders. Nyíregyháza, 16-17 October 2003.

a politikai stabilitás biztosításában, a belföldi és külföldi befektetők jogainak védelmében, a civil társadalom jogainak megerősítésében a kormányzás valamennyi területén.

### **A központi kormányok lehetséges további szerepe a határmenti kapcsolatok és együttműködési gyakorlat erősítésében, a térségben működő eurorégiók szorosabb partneri kapcsolatainak kialakításában**

A magyar szomszédságpolitika országaiban az eurorégiók létrehozásához a megfelelő jogi és adminisztratív keretek sokszor még hiányoznak, ami nehezíti az együttműködést. Térségspecifikus probléma, hogy a központi kormányok sokszor nem tekintik partnernek a szubnacionális szintű euroregionális szerveződések. A legtöbb országban az eurorégiók megalkotásához és működéséhez szükséges jogi, közigazgatási feltételek kialakításához elengedhetetlen a központi kormányzati szándék. Ahhoz, hogy államközi megállapodás nélkül is létrejöjjenek a határmenti programok, a szomszédos országoknak belső jogrendjükben egyre szélesebb feladat- és hatáskörrel kell felruházni a helyi és regionális hatóságokat.

Amennyiben közigazgatási reform megfelelő hatásköröket biztosít a régióknak, akkor lehetővé válik, hogy a decentralizált partnerségek keretében, államközi megállapodás nélkül is létrejöjjenek a szubnacionális szintű együttműködések.

### **A Schengeni Egyezmény hatása a határ régiók kapcsolatainak alakulására**

A schengeni övezet kiterjesztése hozzájárul a szabadságon, biztonságon és igazságosságon alapuló térség kiteljesedéséhez, egyúttal a külső határok hatékony védelméhez. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy kezelni kell a határok nélküli Európa kiépülésével egyidejűleg a negatív hatásokat is.

A schengeni határok kedvezőtlen hatásai a határon átnyúló kapcsolatok, a nemzetiségi és a gazdasági-társadalmi kapcsolatok fejlesztésével enyhíthetők. Az eurorégiók hálózatának létrejötte a keleti és déli határok mentén az együttműködni kívánó szomszédos országok és a határon átnyúló kapcsolatok építésében érdekelt helyi és regionális önkormányzatok kapcsolatainak fejlesztésével erősíthető.

A Magyarországgal szomszédos országok egy részében az önkormányzatok rendelkeznek a nemzetközi, határon átnyúló együttműködések megkötéséhez szükséges kompetenciával, más-ahol viszont nem. Ezért a regionális együttműködések a nemzeti központi kormányok gyámködésével jöhetnek létre, mivel a határon átnyúló fejlesztések államközi együttműködési hatáskörbe tartoznak.

### **Összefoglalás, ajánlások**

1. Az egyes országok jogi szabályozásának lehetővé kellene tennie, hogy egyezményeket kössenek a szomszédos országok helyi és regionális hatóságaival, és jogi személyiséggel rendelkező közös testületeket hozzanak létre a „közös stratégiák kialakítására”.

A strukturált határmenti együttműködések hatékonyabb megszervezése érdekében a tagállamok között fennálló, hátráltató akadályok elhárítása európai szintű intézkedést is követel. Az eurorégiók szerepének megerősödése a nemzetközi kapcsolatokban európai szintű jogszabályokban is jelentkezik. Az Európa Tanács tevékenysége során nyomást gyakorol a tagállamok központi kormányaira ezen európai szintű jogszabályok elfogadtatására az egyes tagállamokban. Közülük is kiemelkedik a Madridi Keretegyezmény (1980), amely a helyi és regionális önkormányzatok határmenti együttműködését segíti elő a legkülönbözőbb területeken: regionális fejlesztés, infrastruktúra,

kultúra, oktatás, környezetvédelem stb. terén. A határmenti együttműködés olyan formáit ajánlja, amelyek a helyi és területi közösségek szükségleteihez igazodnak, megnöveli a helyi és területi önkormányzatok szerepét a határmenti kapcsolatok alakításában. Magyarország az egyezményt 1992. április 6-án aláírta, majd az 1997. évi XXV. törvénnyel építette be jogrendjébe. Az együttműködések sikere azonban nagyban függ a szomszédos országok politikai hozzáállásától és jogi rendszerétől. Szomszédaink a 90-es évek folyamán csatlakoztak a keretegyezményhez, Szerbia kivételével, ahol az egyezmény hiánya jelentős mértékben korlátozhatja a határmenti kapcsolatok lehetőségét.

A keretegyezmény érdeme, hogy ösztönzi az aláíró országokat arra, hogy támogassák a határmenti települések és régiók együttműködési kezdeményezéseit, de a területi önkormányzatok és közigazgatási szervek megállapodás kötési jogát a Madridi Keretegyezmény első Kiegészítő Jegyzőkönyvét (1995) aláíró államok ismeri el. Magyarország nem írta alá, szomszédai közül Szerbia nem írta alá, míg Románia ugyan aláírta, de nem ratifikálta a Kiegészítő Jegyzőkönyvet.

Hasonló probléma jelentkezik a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának (1985) elfogadásával kapcsolatban. A Chartát a Magyarországgal határos ET tagországok is aláírták, azonban Szerbia még nem ratifikálta (*Soós és Fejes, 2006: 18-28*).

A magyarországi nemzetpolitika céljainak megvalósítása szempontjából ugyancsak lényeges Európai Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartáját (1992) Románia 1995. július 17-én aláírta, de azóta sem ratifikálta. A Chartákban megfogalmazott alapelvek megvalósulásához, a szomszédos országok demokratikus kezdeményezéseinek sikeréhez az Európa Tanács, az Európai Unió és a nemzetközi közösség támogatása nélkülözhetetlen, de számos feladat hárul a magyar

kormány és önkormányzataink partneri kapcsolataiban rejlő lehetőségek kiaknázására is.

Magyarországnak el kell ismertetni szomszédai- val az együttműködések decentralizált irányításában rejlő lehetőségeket. A szomszédos országok központi kormányaira való nyomásgyakorlás célja egyértelművé tenni, hogy a szubnacionális szintű együttműködések működési alapelve a horizontális partnerségre épülő autonómia.

2. A határmenti együttműködések új fejlesztési forrásokat tárhatnak fel a határ mindkét oldalán. Ezt azért is fontos hangsúlyozni, mert sokszor a pénzügyi decentralizáció vagy a megfelelő pénzügyi támogatások hiánya miatt az együttműködések nem működőképesek, nem rendelkeznek a szociális és gazdasági fejlődéshez szükséges helyi kapacitással. A jövőben ezért elengedhetetlen az eurorégiók forrás-szerző képességének erősítése a határon átnyúló térségi fejlesztési programok kidolgozásában és megvalósításában, s ezen keresztül a térségi gazdasági, társadalmi és politikai kohézió erősítésében.

A határmenti együttműködések nemzeti stratégiája részeként a központi kormányoknak meg kell jelölni azokat a támogatási formákat, amellyel támogatni tudja a határ régiókat annak érdekében, hogy minél több határmenti projektekben vegyenek részt. Mindez különösen fontos a keleti határok és déli határ régiók esetében.

A határmenti és a határon átnyúló együttműködések fejlesztésében nagy lehetőségek rejlenek a keleti és déli határ régiókban is, és ezzel jelentős mértékben hozzájárulhatnak Magyarországnak Kárpát-medencei politikai és gazdasági pozícióinak átrendezéséhez. Ezért az együttműködések úgy kell szervezni, hogy azok a nemzeti fejlesztési stratégiákba, a regionális operatív programokba beépülve a területi politika **meghatározó elemei legyenek**, és hozzájáruljanak az euro-atlanti integráció előmozdításához is.

Az eredményesség egyik legfontosabb előfeltétele, hogy a határmenti együttműködés intézményesült formái mellett, azok keretei között készüljenek közös fejlesztési koncepciók a szomszédos határrégiókban, amelyekre az

együttműködés stratégiai programjai épülhetnek. Mindez feltételezi, hogy a **partnerség és az egyenrangúság** elve már a kapcsolatok irányainak kidolgozásakor is érvényesüljön.

### **Felhasznált irodalom**

*A Kormány Európa-politikai stratégiájának új irányairól és feladatairól – 4. Magyarország európai víziója, valamint Európa-politikája sarokpontjai – 2006. december elérhető:  
[http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/eu/kormany\\_europa\\_politikai\\_strategiaja](http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/eu/kormany_europa_politikai_strategiaja)*

*Soós Edit és Fejes Zsuzsanna (2006):  
Az euroregionális együttműködések európai jogi vonatkozásai. Európai Jog, 2006. november*

*Szeged Biztonságpolitikai Központ [www.scsp.hu](http://www.scsp.hu)*

*Commission of the European Communities (2003):  
Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.  
Brussels, 11. 3. 2003. COM (2003) 104 final*

## Bevezető

A magyar külpolitika immár klasszikusnak számító alapelvét, az antalli hármast prioritáson alapuló koncepciót – már-már közhelyként emlegetve – felülírták az elmúlt évek eseményei, a konkrétan elért célok; Magyarország NATO, majd EU-tagsága, illetve az egyéb nyugati intézményrendszerhez való csatlakozásunk. Már csak egyetlen elem hiányzik a nyugati intézményrendszerhez való teljes integrálódásunkhoz, ez az eurózónába való belépés.

Bár, ha közelebbről szemügyre vesszük a prioritásokat, a „Nemzeti megújulás programja” című dokumentum külpolitikát taglaló fejezetében megbújik egy negyedik, méltatlan módon elhanyagolt tényező, a *gazdasági diplomácia*, ami részeire szakadva az éppen aktuális kormányokon belüli hatalmi viszonyokat tükrözve, hol a kül-, hol a gazdaságpolitika részévé vált. A külpolitika önálló feladatákként először Horn Gyula kormányának programjában jelent meg, majd évekkel később a második Gyurcsány-kormány programjának „A modernizáció támogatása” alfejezetében találkozunk vele. Érdemes azt is megjegyezni, hogy az utóbb említett két dokumentum közös vonása az, hogy a diplomácia gazdasági szegmense már deklaráltan az ország modernizációját hivatott szolgálni.

2004. május 1-jével lényegében megvalósult a rendszerváltás hajnalán megfogalmazott hármas prioritás első pillére; a további két pillérnek is új értelmezést, megfogalmazást és lehetőséget kínált a tagság. Ez természetesen új kihívásokat is hordoz magában, és új problémákat teremt. Felmerül továbbá az a kérdés is, hogy a regionális vagy szomszédságpolitika és a határon túli magyarság kérdése hol, milyen mértékben és mélységben kapcsolódott össze a múltban, és milyen lehetőséget nyit meg számunkra a jövő.

## A regionális együttműködés tényezői

Az Antall-Boros-kormány kiemelten kezelte a nyugati integrációt, majd ehhez emelte fel a magyarságpolitikát a szomszédos országokkal való kapcsolatok rovására. Ez csak fokozódott Antall József azon kijelentésével, mely szerint a szomszédos országokkal való kapcsolatunkat az ottani magyarsággal való bánásmód határozza meg. A szomszédságpolitika így a kisebbségi politika foglyává vált. Ráadásul e mögött ott feszült az a hagyományos problematika, amely már oly sok gondot okozott a szomszéd népekkel való érintkezésünkben: a mértékérzékelés hiánya – az újkori magyar politikai kultúrának az a vonása, amely képtelen a magyarságot a többi közép-kelet-európai népekkel egy sorba tartozónak vélni (Kéri, 2000: 58).

A szomszédos országokkal való kapcsolatok erősítését Horn Gyula mint a külpolitika legsürgősebb feladatát jelölte meg, bár miniszterelnökségének négy éve alatt – az előzőekhez hasonlóan – az euro-atlanti integráció megteremtése volt a domináns. A határon túli magyar kisebbség problematikáját azonban már összekapcsolta a térség stabilitásának, az ország biztonságának kérdésével, a gazdasági érdekekkel, és új szempontként Magyarország nemzetközi megítélésével is.

1998 annyiban hozott újdonságot, hogy a kormányprogram „Regionális stabilitás” című fejezetében már konkrét összecsúsztatást találhatjuk meg a két pillérnek, mivel itt került megemlítésre a nemzeti kisebbségek helyzetének rendezése, természetesen az európai gyakorlatnak megfelelően. A határon túli magyar kisebbségekre vonatkozó elképzeléseket a „Nemzetpolitika” címszó alatt bontja le konkrétumokra a program, nem elválasztva az előző pillértől. Újdonságot hozott a regionális szervezetekben való együttműködés és a határokon átnyúló

gazdasági kapcsolatok erősítésére vonatkozó elgondolások előtérbe helyezése, illetve a harmadik prioritás tekintetében a határon túli magyar szervezetekkel való rendszeres és intézményes párbeszéd és kapcsolat, ami a MÁÉRT megszületésében csúcsosodott ki. A legmarkánsabb változást azonban a nemzetpolitika erőteljes előtérbe állítása hozta, ami a ciklus végén „felborította” a kormányprogramban lefektetett alapelveket olyannyira, hogy a regionális politika sokáig legsikeresebb elemnek tartott *Visegrádi Együttműködés* megújítása 2002-ben megfeneklett.

A Medgyessy-kormány külpolitikája legfontosabb feladatának az integrációs- és a szomszédságpolitika közötti összhang megteremtését tartotta, ami egyúttal szakítást jelentett a regionális hatalmi illúziókkal is. A szomszédainkkal összekötő tényezőként a korábbi kormányprogramoktól eltérően, már nemcsak a határokon túl élő magyarságot, a földrajzi-gazdasági egymásrataltságot, és a kulturális és történelmi összetartozást említette, hanem meghatározó elemének tekintette a megkötött alapszerződések végrehajtását és további országokra való kiterjesztését. A regionális és a kisebbségi politikát szoros kölcsönhatásban kívánta megvalósítani, amiben összekötőkapocs szerepet szánt a határon túli magyaroknak<sup>12</sup>.

Az első Gyurcsány-kormány elképzeléseiben ezt felülírta és teljesen, jól elkülöníthetően kettéválasztotta, főleg a második ciklusban. A regionális pillérben Magyarország aktív szerepét a térség stabilitásában, az EU szomszédságpolitikájával összhangban történő kapcsolatbővítést, és a szomszédainkkal illetve a térség más országaival való viszony erősítését határozta meg feladatként. Az „Új Magyarország” programban ezeket már teljes mértékben összekapcsolta a fejlesztéspolitikával, a térség általános társadalmi és gazdasági felemelkedésének igényével. A határon túli magyarság esetében a szülőföldön

való boldogulás elősegítése vált a fő céllá. Ez az elv nem változott 2006-ban sem. A két pillér megnevezésének változásait szintén érdekes gondolat végigkísérni. Az antalli szomszédságpolitika a regionális együttműködés címet kapta, ami a Boross-programban regionális politikává módosult, az első szociálliberális kormány négy éve alatt ezen a szinten a környező országokkal való jó szomszédi viszonyt értették. Az Orbán-kormány először a regionális politika megnevezést használta, ami a kormányprogramból is visszaköszönt, egy év múlva azonban már a Közép-Európa politika<sup>13</sup> kifejezéssel találkozunk. Gyurcsány a *szomszédos országokkal való együttműködés* megfogalmazást alkalmazta első miniszterelnöksége idején, majd ezt egyszerűsítette a szomszédságpolitikára.

A harmadik pillér a rendszerváltás utáni első kormányprogramban még a kisebbségi politika nevet kapta, ami még a ciklus során nemzetpolitikává változott. Ez utóbbi megnevezés először Orbán Viktor kormányzása, majd a második Gyurcsány-kormány alatt köszönt újra vissza. A többi esetben a határon túli magyarság vagy a határon túli magyar kisebbség megnevezés dominált.

Mint láthattuk, a két pillér egymástól való elválasztása és valóságos viszonya nagymértékben annak függvénye volt, hogy az országban jobb- vagy baloldali párt volt-e hatalmon, nem elhanyagolva az aktuálpolitikai tényezőket, a szomszédos országok kormányzati elképzeléseit, illetve azt, hogy a határon túli magyarság legitim képviselői az adott időszakban kormányzati tényezők voltak, vagy sem.

A két prioritást a mai napig is feldolgozatlan és megoldatlan Trianon-dilemma kapcsolja össze. Uniós tagként a mindenkor magyar érdekeket meg kell próbálnunk úgy közvetíteni, hogy azok se a közösség, se egyes országai érdekeit ne sértsék.

<sup>12</sup> A korábbi kormányok a három prioritás egyensúlyát hangoztatták, melyben mindháromt külön egységként értelmezték. A 2002-ben hatalomra került koalíció ezzel szemben a szomszédságpolitikát és a kisebbségi politikát egymás mellé helyezte, összefonódásukat és kölcsönhatásukat hangsúlyozva. Az, hogy a három prioritás viszonya a ciklusok végére hogyan alakult, már más kérdés.

<sup>13</sup> Az új fogalmi megnevezés Martonyi János külügyminiszterként adott első interjújában jelent meg. 1999. július 9-én. <http://ujsgcikkek.freeweb.hu/1998/napszabadsag/NS195.htm>

Magyarország történelmi fejlődése a trianoni döntés okán elég sajátságos, amit a társadalom a mai napig nem tudott/ nem akart feldolgozni, és sokszor nem is hagyták, mivel rövid távú politikai haszonszerzésnek esett áldozatul ez a probléma nemcsak itthon, hanem a környező országok napi politikájában is. El kell fogadnunk és el kell fogadtatnunk azt, hogy a XXI. század már nem a térképen piros vonallal jelölt, határátkelővel és határvadász egységekkel védett államok kora, hiszen ezek feloldódnak egy nagyobb egységben, az Európai Unióban.

A határon túli magyarok ügyét minden kormány külpolitikájának középpontjába állította, okkal. De mint látható, ez idáig nem sikerült olyan megoldást találni, ami a képviselőket és a legitim szervezeteik mindegyikét megnyugtatta volna, és ne mélyítette volna el a köztük kialakult politikai és ideológiai választóvonalat. Ez a megállapítás a hazai pártokra még koncentráltabban igaz. Feladatként tehát ott van számunkra az a felelősség, amivel tartozunk a nemzet határon túli részének.

A szomszédságpolitikát ez idáig minden kormány akarva-akaratlanul is a határon túli magyar kisebbség ügyének szemüvegén keresztül vizsgálta. Így a gazdasági, a kulturális, a regionális együttműködési, a vidékfejlesztési, az oktatási, és az egészségügy területei ennek a politikának a hátterébe szorultak. Talán már elérkezett az az idő, amikor külön kellene választani a kettőt, és mindkét feladatnak meg kellene találni azokat az eszközöket és lehetőségeit, amivel a felesleges konfrontáció elkerülhető, és amivel a szomszédos országokkal való együttműködés végre meghozhatná a gyümölcsét.

Közép-Kelet-Európa az a geopolitikai tér, ami Magyarország számára adott. A szomszédos országokhoz nemcsak a határaink, hanem a társadalmi és kulturális viszonyaink is kötnek, nem is szólva a szoros gazdasági kapcsolatokról. Ebben a dimenzióban a jó szomszédi viszony a külpolitika meghatározó vezérfonala kell legyen, amihez kapcsolódnak a határon átnyúló

kezdeményezések, az eurorégiók és a határmenti régiók rendszerei. A másik tényként kezelendő megállapítás az, hogy 2004. május 1-jétől a szomszédságpolitikánk egy része is átkerült az EU-n belüli kapcsolatok szférájába, ami számunkra konkrétan azt jelenti, hogy ez irányú politikánkat össze kell hangolni az EU szomszédságpolitikájával és partnerségi kapcsolataival, képviselve a saját érdekeinket és értékeinket. Talán nem ártana erről közösen, a társadalom különböző rétegeit bevonva elgondolkodni, vitázni és egy közös álláspontot kialakítani.

Intézményi megtestesüléseként a **V4, a Regionális Partnerség, a Közép-Európai Kezdeményezés, a Nyíregyházi Kezdeményezés**, vagy a Szegedi Folyamat is, mint meglévő, ugyanakkor nem kellőképpen kihasznált fórumok adhatnak keretet egy összehangoltabb regionális együttműködésre, melynek fő célja egyrészt a Nyugat-Balkán országainak mielőbbi integrálása, másrészt az ez év január 1-jétől taggá vált Románia és Bulgária törekvéseinek további segítése lehet. Itt azonban meg kell állnunk egy szóra, és el kell gondolkoznunk ismételtelen azon, hogy hol találjuk meg regionális politikánk számára a középutat, hogy tudjuk EU-tagként összeegyeztetni kötelelességeinket és vállalásainkat azzal a természetes gazdasági, politikai és nem utolsósorban biztonsági igényével az országnak, hogy a déli szomszédainkat mihamarabb uniós tagnak tudjuk.

Külön kihívást jelentene egy megfelelő, tartalmas **Ukrajna-politika kidolgozása**, különös tekintettel az ott élő magyar közösségekre, amiben kezdeményezőbbben kellene fellépni. Szlovákiának és Lengyelországnak is van külön-külön Ukrajna-stratégiája, éppen ezért el lehetne gondolkozni azon, hogy egy egyeztetett álláspont „nagyobb tömeget” képviselne, ami mint tudjuk, nem hátrány a meghozandó döntéseknél sem az EU-n belül, sem pedig Ukrajnával szemben. Hasonló lehetőségek rejlenek egy **közös Oroszország-politika kidolgozásában**, hiszen a jelenlegi energiapolitika kérdései nem-

csak bennünket érintenek, hanem az EU más tagállamait is, és ennek a változása a közeljövőben sem várható. További, az Unió által is preferált területek lehetnek a regionális együttműködésre Fehéroroszország, Moldávia és természetesen a Nyugat-Balkán, mint stratégiai cél. Ez utóbbit szomszédaink közül Ausztria, de a velünk együtt az Unióba belépett Szlovénia és Csehország, sőt Románia is prioritásként kezeli.

Nem feledkezhetünk meg a schengeni rendszerbe való felkészülés feladatairól sem, mivel Lengyelországgal és Szlovákiával együtt vesszük át az EU keleti határainak védelmét. A regionális együttműködés gazdasági kihívásainak is nagyobb figyelmet kell szentelnünk. Tovább kell fejleszteni és vinni a kis- és középvállalkozások támogatását, kiemelkedő fontosságot tulajdonítva a határokon átnyúló együttműködéseknek, melyek támogatják az európai partnerség keretein belül a városok és a régiók közötti kapcsolatok elmélyítését. Itt különös jelentőséggel bírnak a nem EU-tag országokkal való ez irányú kezdeményezések. Feladatként a meglévő adminisztratív akadályok lebontását kell célul kitűzni, melynek egyik legnagyobb hozadéka a foglalkoztatottság növelése lehet.

Korunk szintén jelentős problémájává nőtte ki magát az energetika. A regionális együttműködés ennek megfelelő keretet biztosítana, főleg az energiapolitika illetve az ehhez kapcsolódó privatizációs stratégiák tapasztalatainak összevetésében és kicserélésében, az EU releváns politikájának koordinálásában, az uniós energiapiacok integrációjában, esetleges más, nem EU-tag országgal való együttműködésben, az UCTE és a CENTEL közti együttműködésben, továbbá a bio- és alternatív energia fejlesztésében, vagy az atomenergia és a hozzá kapcsolódó létesítmények kérdésében. Ehhez fogható jelentős kérdéskör a környezet- és természetvédelem, a klímaváltozásra adandó válaszok keresése, a fenntartható fejlődés, a különböző környezetszennyezések elleni védekezés, és a térség faunájának és flórájának a védelme is.

Az Unió hasonlóan sok nehézséggel küzdő területe a mezőgazdaság. Az itt jelentkező gondokra is sok esetben megoldást kínálhatnának a regionális együttműködések, gondoljunk csak a különböző járványok megállítására, az élelmszer biztonságra, a különböző kvóták elosztására/betartására, de akár a vidékfejlesztésre vagy a GAP-on belüli közös állásfoglalás kidolgozására.

A **Visegrádi Együttműködés (V4)** talán a legrégebben működő nem intézményesített regionális együttműködés, ami meg- és túlélt már több hullámvölgyet, és aminek voltak nagyon jól prosperáló időszakai is. A negatív periódusok okai egy-egy ország belpolitikai csatározásaiban, a kívülre való erőfitogtatásban, a kisebbségek helyzetére vonatkozóan, illetve a múltbeli sérelmek újra- és újra felemlítésében határozhatóak meg, amin ahhoz, hogy a térségben stabilitás, biztonság és a kiszámíthatóságon alapuló együttműködés uralkodjon, túl kell lépni.

A V4 dicsekedhet továbbá azzal is, hogy megalakulása óta – a 2004-ben felállt első Gyurcsány-adminisztrációt kivéve – minden kormány a regionális viszonyokon belül kiemelt szerepet deklarált számára, a kormányprogramokban mindenképpen. Ezt a tényt a másik három tagország esetében is megállapíthatjuk. Ez napjainkban is így van, az aktuális szlovák kormány tekintetében is. A szlovák elnök a 2005. október 11-én Budapesten a V4 országok, Ausztria és Szlovénia között lefektetett megállapodás alapján abszolút prioritásként kezeli a Nyugat-Balkán ügyét. Ha jobban szemügyre vesszük ezt a tényt, mind a hat ország külpolitikájában jelentős szerepet foglal el ez a kérdés, tehát ennek véghezvitele a jövőben, a közös nevező okán, teljes mértékben kivitelezhető lehet.

Nem mellékes a négy ország kapcsolatának javítása sem, mivel, mint tudjuk, az utóbbi fél évben ez nem volt zökkenőmentes. Ehhez kellene kapcsolódjon az EU-n belüli tevékenységek jobb összehangolása, különös tekintettel az Alkotmány, a közös biztonság- és védelempoli-

tika újra/ átfogalmazására és realisabbá tételére, illetve a NATO-hoz kapcsolódó ESDP feladataira, melyek tovább erősíthetik a transzatlanti kapcsolatokat.

Az Unió belüli politikai lehetőségek terén érdekes lenne azon is meditatni, hogy egy-egy egyeztetett, kompromisszumos javaslat, esetleg személyi kérdés, milyen hozadékkal járhatna a négy ország számára. Ez a megközelítési mód, vagyis egy közös és egységes fellépés az ENSZ-ben, illetve más nemzetközi szervezetekben, NGO-kban az érdekérvényesítés további tárházát nyithatná meg számunkra is.

Fontos és tanulságos lehet a más hasonló szerveződésekkel való együttműködés és tapasztalatcsere; példának okáért az 1952-ben alapított Északi Tanács a maga 30 intézményével, kulturális intézetével és területfejlesztési kutatóintézetével, vagy a Balti Tanács. A jelenlegi elnökség másik hangsúlyos feladata a turizmus erősítése, amit a „The European Quartet – One Melody” megnevezés alatt kíván koordinálni, főleg az USA, Japán és Kína irányában tervezett erőteljesebb marketing tevékenység kifejtésével. Ezt az elképzelést mindenképpen tovább kellene vinni nem elhanyagolva a közép-kelet-európai, illetve a többi európai országot sem, mivel a régió országainak jobban meg kellene ismertetniük egymással a kulturális örökségeiket és a turizmusban rejlő értékeiket.

A kultúra és az oktatás, a fejlesztés és a kutatás területén jól működik a *Visegrádi Alap*, ami évi több mint 5 millió euróból gazdálkodik, és ami lehetőséget nyújt nemcsak a négy tagország, hanem a térség többi országának állampolgára számára a különböző programokon és ösztöndíjakon való részvételre. Ez is egy olyan együttműködési forma, amiben további lehetőségek rejlenek.

Az országok közötti további egyeztetést kíván a bővítés kérdése is. A cseh és a szlovák álláspont ez ellen foglal állást, a V4+ együttműködést erő-

sítve. Hivatalos lengyel álláspont nem ismeretes, ahogyan a magyar sem<sup>14</sup>. Az 1989 novemberében Ausztria, Jugoszlávia, Magyarország és Olaszország által alapított szervezet – a *Quadragonale* – napjainkban már 17 országra kiterjedő tagsággal rendelkezik; megnevezése időközben *Közép-Európai Kezdeményezésre (KEK)* változott. A rendszerváltás idején meghatározott célkitűzése az európai egység, az új választóvonalak nélküli Európa, a közösen vállalható értékek megőrzése napjainkra sem változott, csak súlypontja földrajzilag helyeződött át Közép-Kelet-Európából a Nyugat-Balkánra. A KEK szerepe a jövőben is a politikai stratégiák megvitatásában és koordinálásában, a még nem EU-tag államok gazdasági, biztonsági, politikai, társadalmi problémáinak megoldás keresésében, illetve a demokratizálódási folyamat és a modernizáció elősegítésében lehet. Korunkban, és nagy valószínűség szerint még egy jó ideig, ez elsősorban a Nyugat-Balkán térségére fog vonatkozni, hiszen ennek a térségnek a biztonsága és prosperitása az Unió egyik legégetőbb problémája, különösen stratégiai helyzetét tekintve, mivel „összekötőkapocs” a Közép-Kelet országaival.

Visszautalva a korábban említettekre, talán ez a fórum lehet az, ahol sikerülhet megtalálni azt a közös utat vagy megoldást, ami az EU intézményi struktúrájának, a befogadó- és működőképességének, illetve ezen országok kedvezően alakítható jövőképeinek a közös nevezője lehet. Az azonban tény, hogy az EU-nak világos perspektívát kell a térség országai elé tárnia, s menetrendet adni az EU-integrációra, mert a csatlakozás reménye az említett folyamatok legfőbb mozgatórugója.

Egy kevésbé ismert, és inkább a kultúra területét érintő összefogásról is említést kell tennünk. Az *ulmi folyamatot* 2001-ben a baden-württembergi, a magyar miniszterelnök és az osztrák kancellár keltette életre, melynek leglátványosabb eredménye a budapesti Andrássy Egyetem lett. Ez a fajta együttműködés az

oktatás, a már említett kultúra, a tudomány és fejlesztés terén, ahogyan a különböző nyelvi- és diákcsereprogramok területén még sok ígéretet hordozhat magában, ami a jövőben megvalósításra vár.

Magyarország térségbeli érdekeinek érvényesítését legjobban a konkrét kezdeményezések segítik. Léteznek olyan együttműködési formák is, amelyek meghatározó tényezői nem a kormányok, hanem alsóbb szinten valósulnak meg, mégpedig az önkormányzatokén. A magyar regionális együttműködési politika kiemelkedő projektjének tekinthető a *Szegedi Folyamat*, ami a Délkelet-Európai Stabilitási Paktum értelmében a térség stabilitásához és fejlesztéséhez kíván irányelveket és együttműködési lehetőséget nyújtani. Céljának a jövőben is a szomszédos régiók gazdasági és társadalmi folyamatainak stabilitásához történő hozzájárulás kell legyen. Konkrétumokra lebontva, tovább kell segítenie az érintett térségek európai integrációját az önkormányzatok erősítésével, a regionális illetve a határon átnyúló eurorégiós együttműködések fejlesztésével, a multilaterális kapcsolatok támogatásával és megszilárdításával, továbbá különböző együttműködési alternatívák és irányelvek kidolgozásával. Jól működnek a folyamat keretében kialakított testvérvárosi kapcsolatok, továbbá a benne résztvevő önkormányzati tisztségviselők és civil szervezetek képviselőinek képzése, amit mindenképpen folytatni kell.

Az euroatlanti értékek és célok iránti társadalmi fogékonyságot hasonlóan tükrözi a *Nyíregyházi Kezdeményezés* is, mely legfőbb feladatát abban jelölte meg, hogy az európai perspektíva nyitott legyen Ukrajna számára, és az előrehaladás alapvetően az ország teljesítményétől függjön. A kezdeményezés területei a szegedihez hasonlóan a gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok fejlesztése, Magyarország az átalakulás során szerzett tapasztalatainak átadása, demokratikus berendezkedés további erősítése, és a két ország jó szomszédai kapcsolatainak szorosabbra fűzése mellett az Ukrajnában élő magyar

kisebbség jövőbeli helyzetének javítása kell legyen, mert csak ez kompenzálhatja – még egy ideig – a határok szétválasztó hatását és járulhat hozzá ahhoz, hogy a határ két oldalán élő emberek közelebb kerüljenek egymáshoz.

A határokon átnyúló együttműködési formák megjelenési formái az eurorégiók is, melyek a meglévő kapcsolatokat hivatottak erősíteni. Mivel ezek is alulról kiinduló kezdeményezések, így bennük tűnhet biztosítottnak helyi szinten a rendelkezésre álló uniós források hatékony kihasználása, a partnertérségek társadalmi és gazdasági megtartóerejének növelése, a terület és infrastruktúra fejlesztése, a térségi eltérések és a kisebbségi problémák jobb megértése, valamint a történelmi traumák oldása. Ezek közül emelkedik ki a *Duna-Tisza-Körös-Maros-Eurorégió*, illetve *Szeged-Temesvár-Újvidék Eurorégiós Együttműködés*, melyek tapasztalataira építve, legyenek azok pozitívak vagy negatívak, hasonló kezdeményezést lehetne létrehozni több határszakaszon is. A jelenlegi kormány programja a két- illetve többoldalú kormányületeket is a regionális együttműködési formákhoz sorolja. A kezdeményezés eredményesnek bizonyult, mert minden esetben újabb lendületet adott a két ország közötti együttműködésnek, erősítette a bizalmat, a kölcsönösen előnyös kooperációt, és egymás jobb megismerésének szándékát.

2005. október 20-án Bukarestben került sor a magyar és a román kormány első együttes ülésére, melynek talán legfontosabb hozadéka a csíkszeredai konzulátus megnyitása volt. Az év decemberében osztrák-magyar, majd 2006. januárjában magyar-horvát együttes kormányülés is megrendezésre került. Remélhetőleg ez a tendencia a közeli és távoli jövőben is folytatódni fog, és nemcsak protokolláris jelleget ölt. Ez a fórum közvetlen lehetőséget teremthet nemcsak egymás kormányainak, politikusaiknak megismerésére, hanem olyan informális és formális találkozókra, melyek elősegíthetik a bonyolultabb kérdések megoldását, az egymás országaiban élő nemzeti kisebbségek védelmét,

<sup>14</sup> Elég elkésérőnek találok azt a tényt, főleg a többi három ország külügyminisztériuma honlapjának megtekintése után, hogy nálunk a honlap nem foglalkozik ezzel az együttműködéssel, hanem továbbírnyítja az érdeklődőt a <http://www.visegradgroup.eu/honlapra>.

a kisebbség identitásának, illetve kulturális és oktatási intézményeinek a megőrzését. A közös kormányulések ösztönözhetik a társadalmi és gazdasági élet szereplői közötti kezdeményezéseket és a megoldáskeresést az Európai Unió előtt álló kihívásokra.

### **Összefoglalás, ajánlások**

A regionális együttműködésről alkotott kép a magyar társadalomban igencsak hiányos, sem ezen szervezetek, **sem a Külügyminisztérium, sem a kormány, sem a helyi szintek ez irányú kommunikációja nem kielégítő.** A hétköznapi ember, mégha helyi szinten látja is ezeknek az összefogásoknak az eredményét, a nem kielégítő tájékoztatás hiányában nem szerez róluk megfelelő információt.

Másrészt további elgondolás tárgya lehet, hogy egyes országokban milyen fokot ért már el a decentralizáció, **milyen szerepet kaphatnak a helyi kezdeményezések, a kisebbségek milyen jogok illetik meg, és ezek a mindennapi életben hogyan gyakorolhatóak.**

### **Felhasznált irodalom**

Kéri László (2000): *Hatalmi kísérletek*, Helikon Kiadó, Budapest, 2000.

Ha elfogadjuk azt az állítást, hogy a diplomácia fő feladata Magyarország érdekeinek integrált képviselete, akkor **a magyar gazdasági jelenlét sem választható el a külpolitika sikerétől**, különösen nem a szomszédos országok esetében, ahol ehhez még a határon túli magyarság támogatása, a szülőföldön való maradásának és közösségei fejlődésének a politikai és erkölcsi felelőssége is társul.

Míndez csak egy tágabb relációban, a globalizáció kérdéseinek, kihívásainak és annak külpolitikai aspektusainak figyelembevételével értelmezhető, amivel az eddigi kormányok, bár deklaráció szintjén foglalkoztak, de konkrét, működőképes mechanizmusokat nem alakítottak ki.

A tényleges feladatok kijelölésénél ezért nemcsak a nemzeti érdekeink nemzetközi megjelenítése és hatékony képviselete, hanem a **transzatlanti kapcsolatokon belüli helyünk és szerepünk reális meghatározása, és ezen érdekek összehangolása kellene, hogy jelentős súllyal bírjanak.**



## A VISEGRÁDI EGYÜTTMŰKÖDÉS „MUNKASZERVEZETE”: AZ ÁTALAKÍTÁS LEHETSÉGES ÚTJAI

### Helyzetelemzés

A visegrádi együttműködés története immár majdnem 700 éves múltra tekint vissza a közép- vagy kelet-közép-európai térségben, így ezen „entitás” a részes felek érdekérvényesítésének viszonylatában rendkívüli potenciállal bírhat, ha erőforrásait megfelelően használja fel. Ez az oka annak, hogy jelenleg, az EU keleti bővítésének bekövetkeztével minden eddigénél sürgetőbb kérdésként vetődik fel e „szervezet” működésének minél hatékonyabbá tétele. A 27 tagú Európai Unióban a V4 lehetne a biztosítéka a közép- vagy kelet-közép-európai régió stabilitásának és fejlődésének. Ehhez persze a jelen állapothoz képest reformokra, új szervezeti megoldások bevezetésére lenne szükség, amelyek közös eredője és végső célja az, hogy térségünk az EU-n belül ne elmaradott felvevőpiac legyen, hanem életerős, versenyképes mezo-regió.

Mindennek megvalósítása nem történhet azonban meg három alapvető tény figyelembe vétele nélkül. Elsőként fontos tudatosítanunk azt, hogy mint említettem, egy majdnem 700 éves együttműködés gyümölcse a mai V4 együttműködési struktúra, mely 1993-ig három tagot számlált (Magyarország, Csehszlovákia, Lengyelország), 1993-tól pedig – Szlovákia önállósulásával – négytagúvá bővült. Másrészt azonban mindehhez hozzá kell tenni, hogy a V4 egyik nagy hátránya, hogy nincsenek kidolgozott intézményi keretei, így az nem kellően strukturált, következésképp nem megfelelően koordinálható. Az együttműködés így nem annyira hatékony, mint amilyen egy intézményesített keretben lehetne, s ez hosszú távon különösen az EU szintjén való döntéshozatalban érezhető hatását. Fel kell ismerni tehát, hogy vannak specifikus és beazonosítható me-

zoregionális érdekek, amelyek hatékony EU szintű érvényesítésére képesnek kell lennie Kelet-Közép-Európának. Az érdekek beazonosításában, azok képviselésében és a koordinált gazdaságfejlesztésben rendkívül jelentős szerepet játszhat a V4. Az érdekközösség és az együttműködés erősítésén túl fel kell azonban ismerni még egy tényezőt, amely kulcsmotívumként határozta és határozza meg a jelenben is a térség arculatát. Ez pedig a részben a kölcsönös történelmi sérelmekből fakadó „ingadozásra való hajlam”, amely a térség közös öröksége. A fent nevezett „hajlam” véleményem szerint egy **közös mezoregionális identitás kialakításával** és kellő mértékű intézményesítéssel csökkenthető. E tanulmány feladata pedig, hogy e nyitott kérdéseket illetően alternatívákat vázoljon fel.

A nyitott és egyre fontosabbá váló kérdéseket, valamint az Unió keleti bővítésének történelmi jelentőségét persze felismerte a V4, és 2004-ben egy deklarációval kiszélesítették a V4 együttműködési területeinek körét. A Deklaráció nyomatékosította például a regionális kezdeményezések és a regionális identitás kialakításának fontosságát, a cross-border típusú együttműködések a kölcsönös tapasztalatcsere, a gazdasági kooperáció szükségességét különösen a regionális struktúrák vonatkozásában. Véleményem szerint azonban a kérdésekre csak részben született ezáltal válasz, s továbbra is kétséges, hogy az intézményfejlesztési tevékenység nélkül mennyire lehet minőségileg hatékonyabb, mint a 2004 előtti modell. Ha viszont intézményi reformokat kezdeményezünk, azok csak bizonyos előre kijelölt prioritásoknak alárendelve hajthatók végre!

Az egyes reformalternatívák vizsgálata előtt azonban szükséges néhány sor erejéig kitérni a

jelenleg működő együttműködési mechanizmusra.

- E kormányközi kooperáció a rotációs rendszerű, egy éves elnökségi ciklusú modellre épül, amelyben az egyes elnöklő államok elkészítik saját elnökségi programjaikat hosszú távú kontinuitásra törekedve a V4 egészének működése tekintetében.
- Minden ciklus végén sor kerül egy kormányfői ülésre is, valamint nemzetközi események előtt sor kerülhet a kormányfők és a külügyminiszterek találkozására is.
- A V4 tagországok államfőinek találkozóira rendszeresen, periodikusan sor kerül.
- A V4 tagországok parlamentjei között szintén együttműködés alakult ki.
- A Visegrádi Alap szintén a tagországok közötti szorosabb együttműködés egyik eszköze. Ennek az Alapnak az a különleges jelentősége, hogy szemben magával a V4 együttműködéssel, van intézményi háttere, támogatja a közös kutatási projekteket, az oktatási tevékenységet.

Ezekből a sorokból is látható, hogy a jelenlegi együttműködési modell alapvetően hasznos érdekegyeztető mechanizmusokat állít középpontba, azonban jelenleg a kiélezett versenyhelyzet miatt olyan **összehangolt operatív együttműködésre van szükség**, amelyhez ezek az eszközök nem elégségesek. Az említett mechanizmusok sem maradhatnak ennél fogva érintetlenek, azonban egyéb irányú reformlépések megtétele is szükségesnek mutatkozik. Elengedhetetlen ugyanis, hogy a keleti bővítési folyamat lezárultával, egy új jogszabályi háttérű programozási ciklus küszöbén e létfontosságú tényezőket is figyelembe vegyük a reformok végleges formába öntése során. Ez végső soron – tulajdonképpen a reformok által célzott – versenyképességünk legfontosabb záloga és előfeltétele.

A V4 reformja során véleményem szerint több tényezőre is érdemes különös figyelmet fordítani.

- Ezek közül az első, és különös prioritást élvező szempont a **regionális fejlődés és a térségi és európai kohéziós politika összehangolása** kellene, hogy legyen.
- A második aspektus a **közép-európai modell-alkotás lehetne**, amelynek a V4 szolgálna adekvát keretétül. Nem kérdéses, hogy modellalkotásra szükség van, és hogy ez a modell akkor lehet igazán hatékony, ha nem tagállami keretek közé van szorítva, hanem egy több államot érintő együttműködés szálait fonja még szorosabbra. Ezt példázza az is, hogy a keleti bővítés során – feltehetően a túlzott megerősödéstől félve – a nyugat-európai államok igyekeztek a keleti érdekközösségek szorosabbra fűződésének gátját állni. Mindezt persze azért, mert egy egymással összefogó tagállamokból álló **közép-európai mezo-regió** már a nyugat-európai államokkal szemben is olyan erővel rendelkezne, amellyel komolyan számolni kellene, mint döntéshozatali pozíciók birtokosával és versenytárral. A V4 szoros együttműködésével éppen az ellenkezője következne be annak, mint amely célt a „Big Bang” eredetileg szolgált.
- A harmadik prioritás, amely a reformok irányultsága szempontjából kulcsfontosságú lehet, éppen az új programozási ciklus friss jogszabályi környezetéből fakad: egyre nagyobb jelentőséget kap az **európai területi együttműködés, amely részben szervező keretet adhat a V4 struktúrájának**.
- Ehhez kapcsolódik a negyedik megjegyzésem. Eszerint nem tartom ésszerűtlennek azt sem, hogy éppen a rugalmasság, a gyors alkalmazkodó képesség miatt a **reform bizonyos elemei az uniós programozási ciklushoz igazodva legyenek rögzítve**. Tekintettel kell lennünk ugyanis arra a szükségszerűségre, hogy a V4 által reprezentált térség az Unión belül kell, hogy érvényesüljön, azon belül versenyelőnyt kell kiharcolnia és megváltozott körülmények között is meg kell azt tartania.

## A reform lehetséges útjai

Mindezeket figyelembe véve de lege ferenda az alábbi sorokban feltárandó reformjavaslatokat alakítottam ki. Javaslataim a modellkutatás, a regionális fejlődés erősítése és az európai területi együttműködés dinamizálása szükségességének motívumaira alapoztam. Mindezek célja pedig, mint említettem, egy összehangolt gazdaságfejlesztő és élénkítő modell megvalósítása.

Tekintetbe véve, hogy a Visegrad Group, a V4 hagyományosan a Visegrádi Alaptól elkülönült struktúrában működik, a szervezeti elkülönülést javaslatomban részben továbbra is fenntartottam azzal, hogy

- a **V4 és a Visegrádi Alap szervezetrendszerét mégis indokolt lenne az Irányító Szerv és a Titkárság szintjén összekapcsolni, így azok hatásköre mindkét entitásra kiterjedne.** Az Alap Alapító Egyezményének 4. fejezete Irányító Szervként nevesíti a Külügyminiszterek Konferenciáját és a Nagykövetek Tanácsát, melyek közül azonban csak a Nagykövetek Tanácsa jutna szerephez a V4 tevékenységében is azzal a feltétellel, hogy a V4 vonatkozásában nem egymagában töltené be az irányító szervi funkciót. Komplementere a megreformált soros elnökséghez kapcsolódó szervezeti egység lenne. A Titkárság, mint leendő közös szerv, mindkét szervezetnek nyújtana adminisztratív háttérrel és egyéb szolgáltatásokat, például az Irányító Szerv működésével kapcsolatban. Mindezek a változások igényelnék egyben az Alap Alapító Egyezménye 4., 5., és 6. fejezetének módosítását. Az Alapító Egyezmény e szerveken kívül említi még az ügyvezető igazgatói és az ügyvezető igazgató helyettesi tisztséget, melynek önállóságát úgy vélem, nincs ok megszüntetni.
- Emellett azonban a tevékenységi kör tekintetében szükségesnek ítélem, hogy a modellkutatás eszközeként jobban kihasználjuk az **Alapban rejlő lehetőségeket.** A V4 által lefe-

detts térség számára rendkívüli hasznot hajtathatna egy, az ún. északi modellhez hasonló szisztéma kialakítása, ezért érdemes lenne a kutatási és ösztöndíjas tevékenységet az északi országok irányában is kiterjeszteni. Az észak-európai államok oktatási rendszere valamint államszervezete működésének behatóbb megismerése hasznos lehetne az egész térség számára egyfajta közép-európai best practice kialakítása szempontjából. Ily módon egy új szemléletmód meghonosítására is esély nyílna, noha ez a megállapítás egyelőre távlatokban értendő.

A modellalkotáshoz hozzájárulhatna egy, az Európai Közigazgatási Intézettel való kutatási, képzési együttműködés kialakítása. Ennek lényege abban állna, hogy az egyes V4 tagállamok képviselői amellet, hogy saját tagállamuk számára hasznos ismereteket gyűjtenek és képzéseken vesznek részt - együttműködve, mint azonos érdekközösség tagjai - beazonosítanák a térségi relevanciájú problémákat. Ez érintené az Európai Közigazgatási Intézet valamennyi szervezeti egységének profiljába tartozó tevékenységi kört. Az Intézet Unit1 jelölésű szerve az európai döntéshozatali mechanizmusokat vizsgálja, amelynek elemzése a hatékony csoportként való érdekérvényesítés feltétele. A Unit2 összehasonlító jogi profilja szintén a közös cselekvés hatékony összehangolásában nyújt segítséget, különösen az akadálymentes területi együttműködés formáinak kialakítása terén.

A V4 modellkutatás során **ki kell használni az eurorégiók struktúrájában rejlő lehetőségeket** is. 25 olyan eurorégió van ugyanis, melyben egy vagy több visegrádi ország érintett. Az eurorégiók területe érinti a V4-en kívüli országokat, valamint azokat az északi államokat, amelyek stratégiájának irányában modellkutatást érdemes folytatni. Az együttműködési kérdések vonatkozásában szintén különös figyelmet kell fordítani a fentiekben már említett négy prioritásra. Ezek alapján olyan kooperá-

ciós struktúrát kell kialakítani az Európai Unió egyes releváns szerveivel, amely segítségével a kitűzött célok hosszú távon is megvalósíthatók az uniós politikával összhangban.

A térségi versenyképesség javítása érdekében szükséges az uniós regionális politikával összhangban álló reformok megvalósítása. Ennek keretein belül a Régiók Bizottsága biztosítja - a gazdasági és társadalmi kohézió megvalósítása érdekében - a regionális és helyi önkormányzatok érdekeinek megjelenítését, így annak szakbizottságaival való szorosabb, koordinált együttműködés során a térség specifikus problémáira modellértékű javaslatokat lehetne megfogalmazni. Ugyan a Régiók Bizottsága egyelőre csak az Unió konzultatív szerve, mégis segíthet a kívánatos fejlesztési irányoknak az uniós döntéshozás szintjére emelésében.

A Régiók Bizottsága 91. elnökségi ülésén javaslatot fogalmaztak meg a Közgyűlés számára az egyes szakbizottságok feladatkörének változásaival kapcsolatosan. Az új feladatok olyan irányba mutatnak, amely hasznos lehet a V4 továbbfejlesztése szempontjából is, így e kérdésekben a V4 koordinált állásfoglalása elengedhetetlen, melyet a tagállamok delegáltjainak útján juttathat kifejezésre.

*Az alkotmányos és európai ügyek szakbizottsága, az ún. CONST szakbizottság az alábbi, V4 szempontjából releváns kérdésekkel foglalkozik a 2006. februárjában kidolgozott javaslat szerint:*

- európai integráció és a területi önkormányzatok szerepe,
- a bővítés következményei az intézmények szempontjából,
- szubszidiaritás és decentralizáció

*A területi kohéziós politika (COTER) szakbizottság kiemelten fontos területeket érint, melyek a következők:*

- gazdasági, társadalmi és területi kohézió,
- Strukturális Alapok,

- területi együttműködés,
- területfejlesztés,
- városfejlesztési politika,
- közlekedési és transzeurópai közlekedési hálózatok

*A Kultúra, oktatás, kutatás (EDUC) szakbizottság az alábbi, különös mezoregionális jelentőségű kérdéseket tárgyalja:*

- aktív polgárság,
- oktatás, élethosszig tartó tanulás, szakképzés,
- Információs társadalom

*A Gazdaság és szociálpolitika (ECOS) szakbizottság vonatkozó feladatköre:*

- foglalkoztatás és szociálpolitika,
- versenyjog, adózás, és vállalati politika

Indokoltnak tartom, hogy e kérdésekkel kapcsolatosan a delegáltak rendszeresen konzultáljanak egymással és a V4 kialakítandó szakbizottságaival - melyek létét az érintett szabályozási szektorok alapoznák meg - egyeztessék a tagállami elképzeléseket, igényeket, problémákat. Minderre a - javaslatok szerint a V4 irányában is tevékenységet kifejtő - Irányító Szerv ülésén kerülne sor. Ezáltal a modellkutatás, a V4 szervezeti tevékenysége és az Unió konzultációs mechanizmusa összekapcsolódhatna.

A szervezeti reformok további konstituáló tényezője az európai területi együttműködés, mint koordinatív uniós fejlesztési eszköz. Az európai területi együttműködés egyes kérdéseit - különös tekintettel az európai területi együttműködési csoportosulásra - az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete szabályozza. A szabályozás célja, hogy a csoportosulások képében az európai gazdasági egysülésnél hatékonyabb eszköz álljon rendelkezésre a koordinált európai területi együttműködés megvalósítására. Ez az eszköz a rendelet szerint nem irányul az ilyen célú egyéb keretek megkerülésére és kizárólagosságra, így emellett lehetőség van például az Európa Tanács vívmá-

nyainak igénybe vételére is. (Véleményem e kérdésben az, hogy az Unió szervezetén kívülről érkező lehetőségeket is a legteljesebb mértékben ki kell használni, amennyiben azt jogszabályi rendelkezések lehetővé teszik. Az 1082/2006/EK rendelet Bevezető rendelkezéseinek 5. bekezdése pedig ezt kifejezetten lehetővé teszi.)

A rendelet Bevezető rendelkezései rögzítik az együttműködési csoportosulások létrehozásának lehetőségét, amelyek jogi személyiséggel rendelkeznek, és amelyekhez való csatlakozás önkéntes. A csoportosulást egyezmény hozza létre, melyben hatáskörét és feladatait is meghatározzák, szerveit pedig alapszabálya konstituálja.

A csoportosulásban harmadik, azaz nem EU tagországok jogalanyai is részt vehetnek. A rendelet 3. cikkének 1. bekezdése szerint a csoportosulás tagjai lehetnek maguk a tagállamok, valamint a regionális és a helyi hatóságok és egyéb, a 2004/18/EK irányelv által meghatározott közjogi intézmények is. Így a regionális és (helyi) önkormányzati érdekeit a fejlesztések koordinációját szem előtt tartva ezen az eszközön keresztül érvényesíthetné a V4.

Noha a rendelet lehetővé teszi, a V4 egészét véleményem szerint mégsem egyetlen csoportosulásban célszerű megjeleníteni, hiszen ebben az esetben az érdekek specifikálására, ún. diverzifikálására nem nyílna megfelelő lehetőség. Ezt a megoldást csak akkor tartanám kedvezőnek, ha emellett a V4 térség egyéb entitásai is kialakítanának csoportosulásokat különböző együttműködési prioritások mentén. E téren a gazdaságfejlesztés, kooperáció, a belső piac előnyeinek kihasználása elsődleges szempontok kell, hogy legyenek. Előnyös, ha e formát alkalmazásorientált tevékenységre használják fel, különösen jelentős eredményekkel kecsegtet például a klaszterképzés lehetőségeinek fokozott kiaknázása közös projektek megvalósítása mellett.

Példaként szolgálhat az ilyen, több állam régióinak erejét egyesítő együttműködésre a Perspective 2007-2013 nevű kezdeményezés, amelyet az INTERREG keretében hoztak létre. A Perspective 2007-2013 tagjai: Észak-Alföld, Szász-Anhalt, Valencia és a Centre régió. Ezek – e tanulmány szempontjából vizsgálva legalábbis – két okból is jelentősen különböző régiók: az egyik ok a gazdasági fejlettségükben keresendő, hiszen Valencia és a Centre régió a 2. célkitűzés, míg a többi régió az első célkitűzés alá tartozik. A másik releváns különbség a régiók között pedig az, – s ezért ez az együttműködés különösképp modellértékkel bírhat – hogy itt V4 tagok és nem tagok között alakulhat ki virágzó együttműködés, ami pedig az európai területi együttműködés csoportosulásainak keretében is megvalósítható, amelyek rendszere integrálható a megreformált V4 szervezetrendszerébe. A Perspective 2007-2013 a versenyképességet tartja szem előtt, amikor támogatja a klaszterfejlesztést, az alkalmazás- és piacorientált kutatásokat, valamint bekapcsolja ezek hálózatába a vállalatok és szolgáltatók csoportját. Mindezt egy kiemelt szektor fejlesztésének középpontba állításával teszi: ez a szektor ebben az esetben az autóipar és az ehhez kötődő beszállítói hálózat.

Az együttműködés azonban az eddig említetknél tovább is megy. Alapproblémaként veti fel, hogy megoldást kell találni a képzett munkaerő térségben való megtartására, azaz olyan stratégia kidolgozását célozza, amely egyben biztosítja a régiók megtartóképségének javulását is. Ez a kérdéskör és a régiómarketing megfelelő kialakítása – mellyel a Perspective 2007-2013 szintén foglalkozik – szintén kiemelten fontos a V4 elmaradott régióinak szempontjából. Látható tehát, hogy az együttműködés többszörösen modell értékű megoldásokat rejt – noha hozzá kell tennünk, hogy a megvalósult eredményeket a programozási ciklus lezárultával lehet teljes bizonyossággal értékelni, azonban maga a koncepció is jelentős potenciállal bír.

## Összefoglalás, ajánlások a szervezeti keretek reformjához

Látható tehát, hogy a szervezeti reformokra vonatkozó javaslatom a fentiekben részletezett célokhoz és prioritást élvező területekhez igazodva alakítottam ki. Ennek megfelelően, ahogy azt a fentiekben is írtam, a V4 és a Visegrádi Alap szervezetrendszerét nem egységesítettem teljes mértékben, éppen a specifikus és eltérő profilra tekintettel.

A Visegrádi Alap Titkárságát és az Irányító Szervet sorolom a – látni fogjuk, hogy csupán részben – közös intézmények közé, melyek közül a Titkárság hatásköre a szolgáltatások nyújtása és az adminisztratív teendők terén kiterjedne a V4 tevékenységére is. Ehelyütt figyelemmel kell lenni arra, hogy a V4 esetében a szolgáltatások nem csak az Irányító Szervre terjednek ki, hanem a többi, a javaslat szerint létrehozandó szervre is.

A Visegrádi Alap Titkársága a V4-ben változatlan struktúrában, kalkulációk szerint esetleg megnövelt kapacitással működhetne, azonban az Irányító Szerv struktúrájában sem egyezne a Visegrádi Alap hasonló szervével.

A V4 Irányító Szervén belül elhelyezkedő legfőbb szerve javaslatom szerint nem a Külügyminiszterek Konferenciája lenne, hanem **a négy részes állam kancelláriaminiszteréből vagy ennek megfelelő tisztséget betöltő államtitkárából állna**. Közülük rotációs rendszerben kerülne ki a V4 elnöke – mely tisztelet évente más állam töltene be – azonban a stratégiai kérdésekben való döntéshozatal a négy állam képviselői által közösen történne. Szavazategyezés esetén azonban elsődlegesen nem az elnöki tisztelet betöltő állam képviselőjének szavazata döntene. Ebben az esetben – ha ilyen egyértelműen kijelölhető – először az adott kérdésben érintett szakbizottság mondhatna véleményt, ennek döntésképtelensége esetén

pedig csak második lépésben határozhatna az elnöklő állam.

A szakbizottságok rendszere összetett struktúrát alkotna. E szervezeti szint a V4 prioritásainak és tevékenységi fókuszának megjelenítője lenne, előkészítő, előterjesztő, koordinációs feladatokkal, szavazategyenlőség esetén pedig döntéshozó szerep is hárulhat e szintre. Ilyen hatáskörrel működne az összes szakbizottság, melyeket – eltérően sok bürokratikus szervezett elefántcsonttoronytól – indokolt lenne felruházni együttműködési feladatokkal azon szervezetek irányában, amelyek képviselőjét az adott szakbizottság ellátja.

A szakbizottságok struktúra összetétele a következőképpen alakulna:

- Csoportosulások és euróregiók szakbizottsága (a különféle együttműködések fejlesztése és koordinálása számára)
- Kultúra, oktatás, kutatás szakbizottsága
- Gazdaság és szociálpolitika szakbizottsága
- Területi kohéziós politika szakbizottsága
- Decentralizált együttműködés és európai kormányzás szakbizottsága
- Fenntartható fejlődés szakbizottsága (a Régiók Bizottsága szakbizottsági szerkezetének mintájára kialakítva)

Mindennek a javasolt szerkezetnek az a célja, hogy a V4 a prioritások megvalósítása által a tanulmányban vázolt célkitűzéseket képes legyen elérni, és méltó, erős versenytársa legyen a fejlett nyugat-európai államoknak. Az a cél, hogy a V4 az Unión belül létezve, ám mégis, pozíciója miatt jelentős előnyöket élvezve függetleníteni tudja magát olyan káros folyamatoktól, melyek ma még negatívan hatnak a térség életére.

## A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI ÁLLAMOK, MINT TAGÁLLAMI ÉRDEKCSOPORT AZ EU-BAN

### Bevezető

A kelet-közép-európai államok hamar felismerték, hogy számos közös érdek és történelmi tapasztalat fűzi őket össze. Ezek egyrészt a földrajzi elhelyezkedésükből, másrészt a gazdasági fejlettségükből, harmadrészt a közelmúlt politikai tapasztalataiból adódnak. Ennek a felismerésnek köszönhetően már az 1990-es évek elejétől kezdődően kialakultak a régió országai közötti szorosabb politikai és gazdasági együttműködés fórumai. Ugyanakkor a térség államainak szorosabb együttműködésre való törekvése csak részben hozott sikereket. A gyenge teljesítmény a KKE államok között – azok heterogenitásából adódó – érdekellentétek és történelmi feszültségek, valamint a régió csekély gazdasági súlyának és politikai befolyásának a következménye. Mindez felveti a kérdést, hogy vajon reális-e azt várni, hogy a térség államai közösen fellépő érdekcsoporthoz alkossanak az EU-ban, és ha igen, akkor az milyen formát öntsön, és milyen területekre szorítkozzon. Az alábbiakban erre a kérdésre próbálok választ adni.

### Helyzetértékelés: a KKE együttműködés esélyei a tapasztalatok tükrében

Kelet-Közép-Európa mint földrajzi fogalom értelmezhető tágabb és szűkebb értelemben. Tágabb értelemben ide sorolhatók a Baltikumtól a Balkánig húzódó térség országai, vagyis az EU-hoz 2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozott államok: a balti államok, a Visegrádi Négyek, valamint Szlovénia, Románia és Bulgária; továbbá ide sorolhatjuk még az 1995 óta EU-tag Ausztriát, valamint a nem EU-tag nyugat-balkáni országokat és Ukrajnát és Belorussziát is. A KKE térség ilyen tág meghatározása azonban

komoly problémákat vet föl a politikai együttműködés lehetőségeit illetően, hiszen a felsoroltak egy nagyon változatos országcsoporthoz alkotnak, amelynek tagjai földrajzi elhelyezkedésük, gazdasági fejlettségük és történelmi hátterük szempontjából sokszor jelentősen különböznek egymástól. Ennek tudható be, hogy az 1990-es évek óta nem jött létre az egész térségre kiterjedő politikai együttműködés. A tágabb értelemben vett KKE államok ehelyett több, eltérő összetételű csoportban működtek együtt egymással: ilyen volt a három balti ország és a Visegrádi Négyek együttműködése, illetve a CEFTA (amelyet eredetileg a visegrádi csoport hozott létre, de később azon kívüli államok is csatlakoztak), amelyek mind eltérő országcsoporthoz tartoznak.

A KKE államokat, mint az Európai Unióban belül működő tagállami érdekcsoporthoz vizsgálva célszerűbb a fogalom szűkebb meghatározásából kiindulni, amely alapvetően a Visegrádi Négyeket, tehát Csehországot, Lengyelországot, Magyarországot és Szlovákiát foglalja magába. Hogy elsősorban ez a négy ország rendelkezik az EU döntéshozatali folyamatának keretében érvényesíthető közös érdekekkel a tágabb értelemben felfogott KKE térségen belül, azt az is bizonyítja, hogy mind a visegrádi együttműködést, mind a CEFTA-t ezek az államok hívták életre. A négy ország mindkét együttműködési forma keretében fontos eredményeket mutatott föl az elmúlt másfél évtizedben: a Visegrádi Négyek hatékonyan támogatták egymást országai euro-atlanti integrációja során, ami segítette az EU- és NATO-tagság elnyerését, a CEFTA pedig hozzájárult az egymás közötti kereskedelmi kapcsolatok fejlesztéséhez.

Látni kell azonban, hogy V4 keretén belüli együttműködésnek komoly korlátai is vannak. A visegrádi együttműködést a Szovjetunió, valamint annak regionális befolyását biztosító nemzetközi szervezetek (a KGST és a Varsó Szerződés) felbomlását követően elsősorban az EU- és NATO-tagság elnyerésének vágya tartotta össze. Mára ezek a közös stratégiai célkitűzések teljesültek, így vitatottá vált, hogy a visegrádi államok együttes fellépésének van-e továbbra is értelme. Egy átfogó és szoros politikai együttműködés ellen mindenesetre sok érv szól.

Az eltelt két évtized során az EU napirendjén lévő kérdések száma megsokszorozódott. Az egységes belső piac és a monetáris unió kiépülésével, valamint a kül-, biztonság- és védelempolitikai, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés egyre szorosabbá válásával az Európai Unió illetékességi köre rendkívül kiszélesedett. A politikai napirend töredezettsége és sokrétűsége nem segíti elő az állandó összetételű, regionális alapon szerveződő tagállami érdekcsoporthoz kialakulását. A Tanácsban a döntéshozatalt sokkal inkább a politikaterületenként változó összetételű tagállami csoportosulások jellemzik (*Brusis, 2002; Wallace, 2005*).

Ennek ellenére léteznek példák regionális érdekcsoporthoz. Ezek közül a legrégebb óta működő és leghatékonyabb a Benelux Unió. Csakhogy ez a modell egyedi jelenség, bajosan lehetne lemásolni<sup>15</sup>. A regionális alapú együttműködés feltételei (közös gazdasági függőség, a kapcsolatok intézményesedtségének foka, közös kulturális identitás<sup>17</sup>) a Benelux Unióban sokkal inkább adottak, mint a Visegrádi Négyek esetében. A visegrádi államok kölcsönös gazdasági függősége jelentősen elmarad az őket a nyugat-európai EU tagállamokhoz, és különösen Németországhoz kötő gazdasági

kapcsolatok jelentőségétől<sup>18</sup>. Ráadásul a visegrádiakat EU többi tagállamához (és csatlakozásuk után egymáshoz) kötő intézményi szálak jóval erősebbek, mint az egymás közötti, csak korlátozottan intézményesített kapcsolatok a V4 keretén belül. Mindennek tetejébe a régió kulturálisan meglehetősen heterogén, és az egymás közötti viszonyt számos történelmi feszültség terheli, ami az államközi kapcsolatokra sokszor károsan hatott<sup>19</sup>, továbbá felmérések tanúsítják, hogy a négy ország lakossága sem lelkesedik túlságosan a szoros V4 együttműködés ötletéért<sup>20</sup>.

A fentiekből levonható szkeptikus következtetéseket alátámasztja, hogy a visegrádi együttműködés korlátai a gyakorlatban is megmutatkoztak: bár az elmúlt néhány évben számos példa akadt együttműködési kezdeményezésekre, azok rendre vagy kudarcba fulladtak, vagy meglehetősen korlátozott eredményeket mutattak föl. A bővítés első három évének pénzügyi vonatkozásairól szóló 2002. decemberi koppenhágai csúcson a régi tagállamok Lengyel- és Csehország számára följárult különalkuk segítségével bontották meg a Visegrádi Négyek és a hozzájuk csatlakozó egyes balti államok egységét<sup>21</sup>. Sőt, a visegrádiak közötti bizalmat bizonyosan nem erősítette, hogy a két állam tárgyaló küldöttségeinek vezetői sem a magyar, sem a szlovák partnereket nem tájékoztatták az általuk kötött különalkukról (*Dunay, 2005*). Az Alkotmányos Szerződésről szóló római kormányközi konferencia előtt V4 csúcsertekezletet tartottak Prágában, amely azonban a nézeteltérések miatt közös nyilatkozat elfogadása nélkül ért véget<sup>22</sup>. A 2005. márciusi Európai Tanács ülésén a visegrádiak közül csak Magyarország és Szlovákia próbálta elérni (Ausztriával és Szlovéniával közösen) a Horvátországgal való csatlakozási tárgyalások azonnali megkezdé-

15 A teljességre nem törekvő lista tartalmazza a skandináv országok által működtetett Északi Tanácsot, a Benelux Uniót és a Francia-, Német-, valamint Lengyelországot tömörítő weimari háromszöget (W3).

16 A Benelux együttműködéséről bővebben ld. Mikósi (2002).

17 A regionális együttműködés feltételeiről bővebben ld. Drulák (2002).

18 A jelenlegi helyzetet jellemző adatokhoz ld. Dezséri (2005), Réti (2002). Ugyanakkor az egymás közötti gazdasági kapcsolatok viszonylagos jelentéktelensége a gazdasági fejlődéssel párhuzamosan növekedhet, ahogy a térség országainak ipari struktúrája és áruszerkezete a jelenlegi kompetitívnek mondható állapothoz képest egyre inkább egymást kiegészítő jellegűvé válik (Dezséri, 2005).

19 Ezen a helyen elég a magyar-szlovák viszonyt megnehezítő, és a V4 együttműködés keretében eddig megoldhatatlannak bizonyult kisebbségi kérdésre vagy a Bene\_dekretumok ügyére hivatkozni. Bővebben ld. Boros (2003), Gniazdowski (2005).

20 Egy 2001-ben és 2003-ban végzett átfogó szlovák felmérés szerint a négy ország lakosságának többsége ugyan szeretné, ha a visegrádi együttműködés országai uniós csatlakozása után is fennmaradna, de azok a válaszadók, akik szerint a V4 államainak az EU-n belül csoportot kellene formálniuk (Lengyelország kivételével) mindenhol egyértelmű kisebbségben voltak (Falkowski, 2003, 20-21. o.).

21 Erről bővebben ld. Lakatos (2003).

22 www.nepszabadsag.hu, 2003. október 3.

23 www.euractiv.com, 2005. március 15. Itt meg szeretném jegyezni, hogy véleményem szerint helyes döntés született, amikor a csatlakozási tárgyalások megkezdését a Tanács a horvát kormány hági törvényszékkel való együtt nem működése miatt elhalasztotta, és a magyar külpolitikának is nagyobb hangsúlyt kellett volna/kellene fektetnie az emberi jogok érvényesítésére. A tanulmány témája szempontjából azonban itt az a fontos, hogy a fennálló érdekellentétek következtében a Visegrádi Négyek nem működtek együtt.

sét, miközben Lengyeország és Csehország a halasztást szorgalmazókat támogatták<sup>23</sup>. A 2007-2013-as költségvetési keretről való tárgyalások folyamán a V4 közös erővel kiállt ugyan a szolidaritás elvét előtérbe állító bizottsági javaslat mellett, a tárgyalások hajrájában azonban már kiütköztek az ellentétek is: míg Lengyelország és Magyarország nem tartotta kielégítőnek a brit elnökség kompromisszumos javaslatát, addig Szlovákia, és különösen Csehország inkább annak elfogadása felé hajlott. A szolgáltatásokról szóló irányelv vitájában három visegrádi ország Szlovákia nélkül, de Hollandiával, Nagy-Britanniával és Spanyolországgal összefogva igyekezett befolyásolni a döntéshozatalt – korlátozott eredménnyel<sup>25</sup>.

A példák meggyőzően mutatják, hogy a Visegrádi Négyek közti viszonyt – a régió heterogenitásából adódóan – számos érdekkülönbség terheli, amit a többi tagállam megosztó stratégia alkalmazásával sikeresen ki tudott használni. De amikor visegrádiak közös fellépése létrejött, az eredmények akkor is elmaradtak a kívánt szinttől. A gyenge közös érdekérvényesítő képesség okai sokfélék. A V4 érdekérvényesítő képességét eleve korlátozza a keretében együttműködő államok EU-ban képviselt csekély gazdasági súlya, ami értelemszerűen korlátozott politikai befolyással párosul. Ehhez járul, hogy az EU legbefolyásosabb döntéshozatali fórumát képező Tanácsban a négy visegrádi ország mindössze 58 szavazattal rendelkezik, ami minősített többségi szavazás esetén jelentősen elmarad a 2007-es bővítés után egy döntés megvétőzéséhez szükséges 101 szavazattól.

Mindez fokozottan igaz a 2007-től immár közel tucatnyi EU tagállamot tömörítő, tág értelemben felfogott KKE térség egészére. Bár a tizenegy tagállamot (a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott tíz országot, valamint Ausztriát) tömörítő térség kormányai a Tanácsban együttesen rendelkeznének a minősített többségi szavazás esetén egy döntés megvétőzéséhez szükséges

szavazatszámmal, a szoros együttműködés útjában áll, hogy a KKE államok között nagyon sok az ütköző érdek, alacsony szintű az uniós struktúrákon felüli, azokat kiegészítő politikai koordináció és kommunikáció, sok esetben pedig kölcsönös rivalizálás és bizalmatlanság is terheli a viszonyt. Ezt alátámasztja, hogy a térségnek csupán egyes országait tömörítő együttműködési fórumok jöttek létre (a V4 és a B3), de ezek önmagukban szerény szavazati súlyt képviselnek a Tanácsban.

A fentieket összefoglalva elmondható, hogy a tágabb értelemben felfogott KKE térség EU tagállamainak szoros politikai együttműködése útjában számos akadály tornyosul: az EU hatáskörébe tartozó politikák sokrétűsége inkább az egyes kérdések köré szerveződő, változó összetételű érdekcsoportok kialakulása felé hat; a régió csekély gazdasági súlya alacsony politikai befolyást eredményez; együttműködés csupán a régió bizonyos országai között működik, a teljes (tágabb értelemben vett) KKE régiót tömörítő fórum nem létezik; végül még a szűkebb körű együttműködést is számos érdekellentét terheli, mint azt a V4-re vonatkozó példák mutatják. Még a visegrádi országok is túlságosan heterogének ahhoz, hogy egy átfogó és állandó jellegű, a legtöbb uniós ügyre kiterjedő, regionális alapon szerveződő szövetséget (egyféle uniót az Unióban) alkothassanak.

A tágabb értelemben vett KKE térségre – tiztizenegy EU tagállamával – ez még inkább igaz. Mindezzel együtt azonban korántsem elképzelhetetlen egy kevésbé szoros, inkább spontán jellegű, témánként változó országok csoportosulásából álló politikai együttműködés. Ezt azonban néhány olyan uniós politikára kell összpontosítani, ahol reális és jól kihasználható együttműködési potenciál azonosítható. Mivel a V4-hez vagy a B3-hoz hasonló, csupán néhány térségbeli tagállamot tömörítő együttműködési fórumok nem rendelkeznek sem megfelelő gazdasági súllyal, sem pedig kellő szavazatszámmal

a Tanácsban, az eredményes politikai érdekvédelem alapvető feltétele a már létező politikai kooperáció kiterjesztése lenne a tágabb értelemben vett KKE térség más államaira is<sup>26</sup>. Ennek kibővített, potenciálisan az egész (tágabb értelemben vett) KKE térséget magában foglaló, de kérdésenként változó összetételű együttműködésnek magvát és motorját alkotná a tizenöt éves múltra visszatekintő V4<sup>27</sup>. Egy új tagok és témák felé nyitott, kérdésenként változó összetételű együttműködés szempontjából a V4 jelenlegi, kevésbé intézményesített struktúrája (közös, tágan értelmezett prioritások megfogalmazása, az évente más tagállam által betöltött elnökség kezdeményező szerepe) rugalmassága miatt kifejezetten példányértékű (Dunay, 2005: 88)<sup>28</sup>. Ehhez persze szükség van folyamatos kommunikációra, az egyes politikaterületeken adódó együttműködési potenciál gyors felismerésére, gyakori nagykövetségi, ill. szakminiszteri szintű egyeztetésekre, és hatékony együttes fellépésre, akár állandóan változó összetételű csoportokban. Egy ilyen együttműködésnek akkor is lenne hozadéka, ha nem vezetne el közös álláspontok kidolgozásához, hiszen a résztvevő felek pontosabb információkhoz jutnának a partnerek érdekeiről, törekvéseiről, valamint erősödne közöttük a bizalom (Gniazdowsky, 2005).

A következő pontban azokat a jelentősebb politikaterületeket próbálom azonosítani, amelyekben egy ilyen típusú együttműködés reálisan elképzelhető.

#### A KKE együttműködés lehetséges területei

A számos különbség ellenére két olyan alapvető tényező van, amely a tágabb értelemben vett KKE térség államai közötti együttműködés alapjául szolgálhat:

1. ezen országok gazdasági hátránya a régi uniós tagállamokkal szemben, illetve

2. a hasonló geopolitikai helyzetük, valamint az ebből adódó átfedések a KKE államok biztonságpolitikai törekvéseiben.

Az Európai Unió új tagállamai a régióknél elmaradottabb gazdasággal és jelentősen alacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkeznek. Mindebből adódóan legalapvetőbb közös céljuk a Nyugat-Európához való gazdasági felzárkózás, a fenntartható gazdasági növekedés feltételeinek biztosítása. Ezen az érdekezésszerűságon alapulva több közösségi politika terén is elképzelhető egy gyümölcsöző politikai együttműködés a KKE államok között.

A gazdasági felzárkózás legfontosabb feltétele az európai belső piac hatékony működése. Mivel a térség államai (Lengyelország kivételével) kis piacokkal és tőkeszegény gazdaságokkal rendelkeznek, már az EU-hoz való csatlakozás melletti legfőbb érv is a hatalmas európai belső piachoz való akadálymentes hozzáférés biztosítása volt (Kornai, 1995). A csatlakozást követően az együttműködés stratégiai céljaként a belső piac további liberalizációjának támogatása és a protekcionista tendenciák elleni fellépés szolgálhatna. Másrészt, a térségbeli országok érdekében áll a – szempontjukból – túlzott mértékű, de egyes nagy tagállamok (elsősorban Németország és Franciaország) által szorgalmazott, harmonizáció elkerülése is, hiszen jelenleg az őket jellemző alacsonyabb szintű piaci szabályozás gazdasági felzárkózásuk egyik feltétele (Gniazdowsky, 2005). De a liberalizáció támogatása nyilván az éppen hatalmon lévő kormányok politikájától is függ. Pl. a 2004-ben csatlakozott országok közül Magyarország egyedülként tartotta zárva munkaerőpiacát a bolgár és román munkavállalók előtt, ahogyan azt régi tagállamok tették az új tagállamokkal szemben három éve.

Sikeres KKE együttműködés képzelhető el egyes költségvetési ügyekben is. A közös költ-

24 www.euobserver.com, 2005. december 15 and Gniazdowski (2005)  
25 Financial Times, 2006. február 11-12.

26 Hogy ennek szükségességére már a döntéshozók is fölfigyeltek, bizonyítékként szolgálhat a V4 kiterjesztésére tett eddigi kezdeményezések: regionális partnerség Ausztriával és Szlovéniával, V4+ (kérdésenként változó államok bevonása az együttműködésbe), együttműködés a Benelux Unióval és az Északi Tanáccsal stb.  
27 Vö. Gniazdowski cikkével, aki a visegrádiak közti, és esetről-estére más államokra is kiterjesztett „à la carte” együttműködést tartja reális forgatókönyvnek a jövőben. Gniazdowski (2005), 92. o.  
28 A visegrádi együttműködés új formájáról bővebben ld. Boros (2003), Dunay (2005), Gniazdowski (2005).

ségyvetés legfőbb tételét alkotó agrárkiadásokat illetően kevés kilátás van az együttműködésre, hiszen a közös agrárpolitika (KAP) megítélését illetően a V4-en belül is komoly különbségek vannak: míg Magyarország és Lengyelország (jelentős mezőgazdasági szektorok miatt) „KAP-párti”, addig Csehországról és Szlovákiáról ez nem mondható el. Kooperáció mindenekelőtt a kohéziós politika terén képzelhető el, amely az EU szegényebb régióinak és országainak gazdasági fejlesztését szolgálja. Bár a strukturális és kohéziós alapok együttesen is csak az EU teljes GDP-jének kevesebb mint fél százalékát teszik ki, a rendelkezésre álló pénzügyi eszközöket a legszegényebb tagállamokra koncentrálnak, úgyhogy a kedvezményezett országokban a fejlesztésre fordítható eszközök rendkívül jelentősek lehetnek. Mivel a leginkább támogatott, az egy főre jutó GDP közösségi átlagának 75%-át el nem érő régiók döntő többsége (esetleg adatok) a KKE tagállamokban helyezkedik el, a kohéziós politika alakításában sok lehetőség adódik az együttműködésre. Ezt felismerve a 2007-2013-as új pénzügyi keret, illetve az új programozási periódus szabályrendszerének tárgyalása folyamán a kelet-közép-európai új tagállamok több közös célkitűzést is megfogalmaztak. Ilyen volt például a költségvetés általános szintjének, és ezen belül a kohéziós politikára fordítható forrásoknak a növelése, valamint az ún. abszorpciók kapacitás növelése, tehát a forrásokhoz való hozzájutás megkönnyítése (pl. a strukturális és kohéziós alapok révén elnyerhető támogatásokat a GDP 4%-ában maximáló határérték, valamint az ún. n+2-es szabály eltörlése révén). De közös célként fogalmazódott meg az is, hogy a közösségi átlag 75%-át már meghaladó egy főre jutó GDP-vel rendelkező kelet-közép-európai régiók számára (ilyen pl. Prága és Budapest) támogatásokat tegyenek elérhetővé. Ezeket a közös célokat azonban csak korlátozott mértékben sikerült elérni: az általános költségvetési plafon csökkent, fennmaradt a két említett szabály, ugyanakkor sikerült kiharcolni átmeneti támogatást a gazdagabb régiók számára.

Ami a jövőbeni lehetőségeket illeti ezen a téren, meg kell említeni, hogy az uniós költségvetés és a kohéziós politika kereteit 2014-ig lefektették, úgyhogy a következő néhány év során kevés tér nyílik a politikai manőverezés számára. A 2004-2005 folyamán lefolytatott tárgyalások (amelyek egyben az új tagállamok első komoly politikai megmértetését jelentették csatlakozásukat követően) azonban sok tanulsággal szolgálhatnak a 2014 utáni pénzügyi keret és kohéziós politikai szabályozás tárgyalásakor majdán követendő stratégiához és taktikához. Pl. a korlátozott sikereket ígérő könyvelési-technikai vitapontok helyett (amelyekben az együttműködő felek sokszor maguk is eltérő álláspontot képviselnek), az egyeztetéseket és a közös felépítést inkább az alapelvekre: a közösségi szolidaritás elvének fokozottabb érvényesítésére, ill. a célkitűzések, programpontok (pl. a régió országait összekötő közlekedési infrastruktúra-fejlesztő, vagy az egymással határos, de más országban fekvő térségek közti együttműködést elősegítő projektek) meghatározására, ill. kidolgozására kellene összpontosítani (*Gniazdowsky, 2005*). Szintén ide kapcsolódó fejlemény, hogy a KKE régió két országa, Csehország és Szlovénia a közeli jövőben (előreláthatólag még ebben a költségvetési periódusban) nettó befizetővé válhat, mert az egy főre jutó GDP a közösségi átlag 75%-a fölé emelkedik<sup>29</sup>. Így ez a két ország egyre kevésbé lesz érdekelt a bőkezű felzárkóztató források biztosításában.

A KKE államok másik közös jellemzője, amely hosszú távon is politikai együttműködésük alapjául szolgálhat, a hasonló geopolitikai helyzet. A KKE államok biztonság- és külpolitikáját alapvetően meghatározza az egykori Szovjetunió közelsége, valamint a vele kapcsolatos negatív történelmi tapasztalatok. 1989 után a KKE államok a NATO- tagságban látták az Oroszország esetleges jövőbeli terjeszkedése elleni legfőbb garanciát. A V4 együttműködés egyik legfontosabb eredményeként azt tartják számon, hogy a négy ország kölcsönösen segítette egymást a szervezetben való tagság elnyerése

során. A NATO-tagság elnyerésére való törekvés középpontba állítása a KKE államok biztonságpolitikában egyféle „passzív” stratégiának tekinthető abban az értelemben, hogy annak homlokterében nem a NATO politikájának befolyásolása állt, hanem a taggá válást önmagában tekintették biztonsági garanciának. Ezt a stratégiát mára siker koronázta ugyan, de a megváltozott nemzetközi környezetben a NATO, mint kollektív biztonsági szervezet jelentősége csökkent, miközben a szervezet csak korlátozott mértékben volt képes az új biztonsági kihívások (pl. nemzetközi terrorizmus és szervezett bűnözés) kezelésére hatékony stratégiát kidolgozni.

Ezzel párhuzamosan az EU az 1990-es évek óta egyre határozottabb lépéseket tesz annak érdekében, hogy maga is a globális politika egységes hangon megszólaló szereplőjévé váljon. A közös kül- és biztonság-, illetve védelempolitika, valamint az EU szomszédságpolitikája ugyan még korántsem teljesítették a hozzájuk fűzött reményeket, a fejlődés azonban a szorosabb együttműködés irányába mutat. A KKE államok számára lényegbevágó, hogy az EU formálódó külpolitikájának alakítása során a maguk érdekeit is minél nagyobb mértékben a közös prioritások közé emeljék. Ez az 1990-es évekbeli alapvetően passzív, a NATO- (és EU-) tagságot középpontba állító hozzáállással szemben egy aktív, az európai külpolitikát alakítani, befolyásolni igyekvő stratégiát igényel.

A KKE térség államainak többsége kis ország, amely alapvetően regionális érdekekkel rendelkezik, illetve ezeket tudja hatékonyan előmozdítani. A térség államait keletről és délről jellemzően gazdaságilag viszonylag elmaradott, hiányos demokráciákkal és instabil politikai rendszerekkel rendelkező államok, illetve potenciális konfliktusgócok határolják, ami az innen érkező szervezett bűnözés (drog- és emberkereskedelem, csempészet stb.), valamint gazdasági migráció további erősödésével fenyeget. A háttérben pedig a másfél évtizedes gyen-

gélkedés korszaka után gazdaságilag talpra álló, és befolyási övezetét egyre agresszívebb eszközökkel biztosítani kívánó, a demokratikus fejlődéstől egyre távolabb kerülő Oroszország képe körvonalazódik. Ennek megfelelően a KKE államok alapvető közös érdeke a posztszovjet és a balkáni térség stabilitásának, illetve az EU és Oroszország közötti jó viszony biztosítása. Bár a KKE között jelentős hangsúlybeli különbségek vannak az egyes régiók fontosságának megítélésén (a magyar diplomácia szemében pl. prioritást élveznek a balkáni kapcsolatok, miközben a varsói külpolitika sokkal inkább a posztszovjet térségre koncentrálnak) (*Deák, 2005; Khol, 2002*), az Uniót keletről és délről határoló térség minden KKE állam számára fontos.

A Nyugat-Balkánon, amely a múlt évtizedbeli viszonyaihoz képest látványosan stabilizálódott, már most is jelentős az EU szerepvállalása: a térség államai uniós fejlesztési forrásokból részesülnek, megindultak, és néhány esetben le is zárultak a stabilizációs és társulási egyezményekhez vezető tárgyalások, egy-két évtizeden belül pedig a térség országainak teljes jogú EU-tagságával lehet számolni. Itt a KKE országok egyrészt a csatlakozásra érett nyugat-balkáni államok minél hamarabbi belépését szorgalmazhatnák, másrészt szerepük az uniós tagságra való felkészülésben szerzett tapasztalataik átadásában lehetne fontos.

A Független Államok Közösségébe (FÁK), és értelemszerűen az orosz befolyási övezetbe tartozó Ukrajna, Fehéroroszország és kaukázusi térség esetében a teljes jogú tagság elnyerésének esélye legalábbis bizonytalan. Az EU ugyanakkor a szomszédságpolitikáján keresztül igyekszik koherens stratégiát kialakítani a térség felé, amelynek alapvető célja az EU keleti határa mentén elhelyezkedő országok belső stabilitásának biztosítása, és ezzel az ún. „puha” biztonsági kockázatok (szervezett bűnözés, drog- és ember csempészet, migráció stb.) kiküszöbölése (*Deák, 2005*). Ennek megfelelően a KKE államok alapvető érdeke, hogy

<sup>29</sup> Eurostat-adatok szerint Szlovénia egy főre jutó GDP-je már a csatlakozás évében megközelítette a közösségi átlag 80%-át, míg Csehország esetében ez a szám az előrejelzések szerint már 2006-ban meghaladhatja a 76%-ot.

1. a keleti irányú politikának az EU-n belül nagyobb súlyt biztosítsanak a jelenleg domináns mediterrán-afrikai irányú külpolitikával szemben;
2. aktív szerepet játszanak az EU szomszédságpolitikájának alakításában, amelynek központjában a térség demokratizálódásának, illetve gazdasági fejlődésének elősegítése áll (itt nagyon jól hasznosíthatók lennének a KKE államok politikai és gazdasági átmenet során szerzett tapasztalatai);
3. a FÁK államait bevonják az európai integrációs folyamatokba, méghozzá nem feltétlenül a teljes jogú tagság (kevésbé reális) kereteiben gondolkozva, hanem gazdasági és politikai együttműködési szerződések hálózatának, valamint közös intézmények kiépítésével, az Európai Gazdasági Térség mintájára.

Az európai-orosz viszony az utóbbi években az EU kül- és biztonságpolitikájának, valamint energiapolitikájának homlokterébe került. Oroszországban ugyan nagyon kedvezőtlen politikai folyamatok indultak meg (erőteljes központosítás, a demokratikus keretek és az állampolgári jogok körének szűkítése), azonban Európa erőteljes és növekvő energiafüggősége, valamint Oroszország óriási jelentősége az EU gáz- és olajimportjában elkerülhetetlenné teszi a vele való együttműködést és megbízható kapcsolatok kialakítását. A kezdeményezés azonban elsősorban Németország és Franciaország részéről érkezett, miközben a KKE térség országai (elsősorban Lengyelország és a balti államok) sokszor inkább oroszellenes kirohanásaikkal hívták fel magukra a figyelmet<sup>30</sup>. Miközben természetes, hogy a jövőben is a nagy európai államok fogják meghatározni az európai-orosz kapcsolatok irányát, a KKE térség államainak aktívabb és konstruktívabb részvétele a folyamatban (elsősorban közvetítőként) fontos előnyökkel járhat.

A KKE államok külpolitikai együttműködésének további lehetséges síkját képezik az EU bel- és igazságügyi együttműködésének biztonságpolitikai vonatkozásai. Az együttműködés potenciális területei számosak: határőrizet, szervezett bűnözés elleni küzdelem, migrációs és vízumpolitika stb. Azon túl, hogy a KKE államok kormányainak és szakhatóságainak egymás közti együttműködése (pl. tapasztalatcsere, közös projektek kidolgozása stb.) sok előnnyel kecsegtet, ezek az országok össze tudnának fogni annak érdekében is, hogy több közösségi támogatás álljon rendelkezésre pl. a külső határok ellenőrzésére.

### Összefoglalás

A fentiekből kiderül, hogy **nem reális azt várni, hogy a KKE államok sok területet átfogó, szoros együttműködést építsenek ki egymással.** Ahhoz a térség túlságosan heterogén, és az EU döntéshozatali rendszerének jellemzői, különösen a napirendre kerülő ügyek rendkívül széles köre is ez ellen hat. Ugyanakkor megvan a lehetőség arra, hogy egy lazább, a KKE államok viszonylag csekély gazdasági súlyával és politikai befolyásával összhangban **korlátozottabb célkitűzéseket maga elé tűző, és témánként változó összetételű együttműködés alakuljon ki a kelet-közép-európai államok között. Egy ilyen együttműködés alapját egyrészt a KKE államok Nyugat-Európához való gazdasági felzárkózásának igénye, másrészt pedig a közös geopolitikai helyzetük képezheti.** A kooperáció célterületei ennek megfelelően elsősorban a közösségi kohéziós politika, egyes belső piachoz kapcsolódó kérdések, valamint az EU formálódó szomszédságpolitikája és az európai-orosz viszony, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés bizonyos vonatkozásai lehetnének.

### Felhasznált irodalom

Boros Ferenc (2003): A „visegrádi együttműködés” és perspektívája, in: *Külügyi Szemle*, 2003/3.

Brusis, Martin (2002): *Prospects of Visegrad Cooperation in an Enlarged European Union*, in: Marek Štastný (szerk.): *Visegrad Countries in an Enlarged Trans-Atlantic Community*, Institute for Public Affairs, Pozsony.

Deák András (2005): *EU-Russia Policies and the Visegrad Group*, in: *Foreign Policy Review*, 2005/1-2.

Dezséri Kálmán (2005): *Is It Feasible to Enhance Cooperation among the Visegrad Countries within the EU? The Economic Aspects*, in: *Foreign Policy Review*, 2005/1-2.

Drulák, Petr (2002): *When Does Regional Cooperation Make Sense?* In: Marek Štastný (szerk.): *Visegrad Countries in an Enlarged Trans-Atlantic Community*, Institute for Public Affairs, Pozsony.

Dunay Pál (2005): *The Visegrad Group: Mission Completed. Terminate!?* In: Tarrósy István (szerk.): *Security under Global Pressure*, Pécs.

Falkowski, Mateusz (2003): *Visegrad in the EU – Common vs. Individual Approach*, in: Olga Gyárfásová (szerk.): *Visegrad Citizens on the Doorstep of European Union*, Institute for Public Affairs, Pozsony.

Gniazdowski, Mateusz (2005): *Possibilities and Constraints of the Visegrad Countries' Cooperation within the EU*, in: *Foreign Policy Review*, 2005/1-2.

Khol, Radek (2002): *The Changing Role and Position of Visegrad Four in the Area of Security and Defence*, in: Marek Štastný (szerk.): *Visegrad Countries in an Enlarged Trans-Atlantic Community*, Institute for Public Affairs, Pozsony.

Kornai János (1995): *Az EU bővítése keletről nézve*, in: *Európa Fórum*, 1995/4.

Lakatos Gábor (2003): *Az EU-bővítés küszöbén. Pénzügyi alkudozás a csatlakozási tárgyalások véghajrájában*, in: *Európai Tükör*, 2003/1.

Mikósdí György (2002): *A Benelux Unió. Az európai integráció előfutára és kísérleti laboratóriuma*, in: Kiss J. László (szerk.): *A Tizenötök Európái*, Osiris, Budapest.

Réti Tamás (2002): *Visegrad Economies – Heading for European Union*, in: Marek Štastný (szerk.): *Visegrad Countries in an Enlarged Trans-Atlantic Community*, Institute for Public Affairs, Pozsony.

Wallace, Helen (2005): *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*, in: Helen Wallace – William Wallace – Mark A. Pollack (szerk.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005. 5. kiadás

<sup>30</sup> A közép-európai Oroszországgal kapcsolatos diskurzusról bővebben ld. Deák (2005).

## KELET-KÖZÉP-EURÓPA LEHETSÉGES GAZDASÁGI-POLITIKAI-TÁRSADALMI JÖVŐKÉPE 2020-BAN

### Bevezető

Kelet-Közép-Európa a 20. század egyik főszereplője volt. Ha az túlzás is, hogy emiatt a terület miatt robbant ki két világháború, az az állítás már semmiképpen sem az, hogy mindkét világháború kirobbantásában oroszánrésze volt az itteni viszonyoknak és a területért folyó nagyhatalmi vetélkedésnek. A térség legfőbb problémái a kusza területi és nemzetiségi viszonyokból erednek, amelynek oka, hogy itt állam és nemzet határai nem estek egybe, mint Nyugat-Európában – állapította meg „A kelet-európai kisállamok nyomorúsága” című 1946-os tanulmányában Bibó István. Minden, a nyugatihoz hasonló politikai nemzet építésére történt történelmi kísérlet megbukott, nem járt sikerrel sem a három történelmi állam (Magyarország, Csehország és Lengyelország), sem a Habsburgok törekvései. Bibó rámutat, hogy a magyarok, lengyelek és csehek mind rossz külpolitikát folytattak a történelmi, vagy ennek hiányában a lehető legnagyobb terület bővítésében. Ez vezetett végül Magyarország teljes bukásához a németek oldalán, Lengyelország többszöri felosztásához, valamint a lengyel- és csehországi németiség maradéktalan kitelepítéséhez, az előbbiben a helyzetet, ha lehet, még azzal súlyosbítva, hogy az ország nyugatra tolása miatt olyan embereknek kellett elhagyniuk otthonaikat, akiknek soha semmilyen viszonyuk nem volt a lengyel állammal. Bibó szerint a terület gondjait csak valódi békével lehetne orvosolni, amely tiszteletben tartja az etnikai határokat és elveti a hazug „kikerekítési”, „gazdasági” és „természetes” határ koncepciókat. Bibó úgy vélte, enélkül a demokratikus erők egyik országban sem kerekedhetnek felül a sovinizmuson; a „történelem tanárok és népdalgyűjtők” siránkozó szövetségén; a nemzeti lázalmok kergetésén; a szomszéd népektől, a nemzethaláltól

való félelmen; amely oda vezet, hogy a más véleményűekben rögtön a haza sírásóját vélik felfedezni a haza sorsáért aggódók<sup>31</sup>. Bibó szerint ha az 1946-os béke sem talál minden fél számára megnyugtató, vagy legalább középtávon elfogadható megoldást a Rajnától Oroszorszáig húzódó terület népeinek problémáira, akkor az újabb jövőbeni világméretű konfliktus magvát vetheti el.

Nem született ilyen megoldás sem 1946-ban, sem azóta. Ma már láthatjuk, hogy a terület világpolitikai súlya – Európával együtt – leértékelődött, még a balkáni háborúk sem terjedtek túl a volt Jugoszlávia területén (az, hogy hol és kik teszik fel a 21. század nagy kérdéseit, hol születnek az új „zavaros ideológiák”, legkésőbb 2001. szeptember 11-én mindenki számára világossá vált). Az is nyilvánvaló, hogy a szovjet kísérlet sem sikerült, nem született meg az új szocialista embertípus és a térséget nem sikerült homogénizálni – más kérdés, hogy a szovjetek Sztálin után már nem is próbáltak egy sémát rákényszeríteni Kelet-Közép-Európa országaira (Janos, 2001). Közép-Európa (tehát a nem szovjet utódállamok, valamint a többi szovjet utódlamtól radikálisan különböző, sikeres európai integrációs pályát befutó balti országok), ahogy Andrew C. Janos fogalmaz, a keleti birodalomtól a nyugati hegemonia alá kerültek, igaz, ezáltal ezt is akarták. A térség országai a második világháború előtti állapothoz képest azonban még jobban lemaradtak Nyugat-Európától. Míg 1939 előtt Csehszlovákia, Magyarország, Lengyelország, Románia, Bulgária, Jugoszlávia és a későbbi Német Demokratikus Köztársaság egy főre jutó GNP-je átlagosan 46-48 százaléka volt a nyugati országokénak, addig 1989-ben már csupán 27,6 százaléka, Kelet-Németországgal nem számolva pedig mindössze 21,2 százaléka (Janos, 2001).

A szocialista tömb mindenkit meglepetésként ért villámgyors, kártyavárszerű összeomlása feladta a leckét a demokratizálódással foglalkozó társadalomtudósoknak. Egyrészt a fejlemények ismeretében a 90-es évek közepére mindenki elismerte, hogy senki sem látta előre, hogy az átmenettel együttjáró gazdasági válság és visszaesés ilyen mély és átfogó lesz. Másrészt az is meglepte a szakembereket, hogy a pártállamból és a tervgazdaságból való átmenet, legalábbis Közép-Európában, milyen „simán”, a latin-amerikai demokratikus átalakulásoknál jóval konfliktusmentesebben zajlott le, minimális lakossági ellenállással és populista gazdasági programok, keménykezű vezetők nélkül. Harmadrészt – Szlovéniát kivéve – a volt Jugoszlávia országaiban és szovjet utódállamokban kialakuló anti- vagy illiberális demokráciák természete is sok addig axiómaként hangoztatott tétel átgondolására készítette a világ társadalomtudományi közösségét.

Ahhoz, hogy bármi érvényeset állíthassunk Közép-Európa „sikerese” országainak és Kelet-Európa, valamint a Balkán kevésbé sikeres országainak kilátásairól, előbb a „posztkommunista” térség átmenetét kell vázlatosan áttekintenünk, majd a mai gazdasági és politikai helyzet áttekintésével következtethetünk azokra a külső és belső kihívásokra, buktatókra és lehetőségekre, amelyekkel ezek a társadalmak az elkövetkező tizenöt évben szembesülhetnek.

### Kapitalizmus demokratikus tervezéssel?

1991-ben jelentet meg Claus Offe ma már klasszikusnak számító cikke. A „Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe” legfőbb állítása, hogy a posztkommunista térség átalakulása egyedülálló a történelemben, mivel az eddigi demokratikus átalakulások során kialakult nemzeti keretekkel, identitással és államhatárokkal rendelkező piacgazdaságok alakultak át demokráciává, míg Offe szerint ezek egyike sem igaz a kelet-európai államokra. A posztkommunista országokat területi viták, migráció, kisebbségi és nemzetiségi ellentétek

uralják, ráadásul egyszerre kellene megbirkózniuk a helyes kormányforma kialakításával és azzal a feladattal, hogy az állami vagyont privatizálásával kialakítsanak egy új tulajdonosi réteget és gazdasági szerkezetet, mindezt demokratikus ellenőrzés alatt.

Offe egyrészt úgy vélte, hogy ezek a célok egyszerre nem érhetők el, másrészt másképp egyiket sem lehet elérni. Hiszen ha egy ország el akarja kerülni, hogy az állami vagyont eladását, a piacgazdaság feltételeinek megteremtését a korrupció lengje körül és a befolyó bevételek eltűnjenek valahol, akkor azt csakis demokratikus ellenőrzéssel teheti meg; másrészt viszont a piacgazdaság, bár jóval eredményesebb a termelésben, jelentős jövedelmkülönbségekhez, vagyis elégedetlenséghez vezet, nem is beszélve az általa általánosnak feltételezett területi és nemzetiségi vitákról. Offe szerint az egyedüli feltételek, amelyek mellett a demokrácia és a piacgazdaság egyszerre bevezethető és sikerre vihető, ha egy társadalomra kívülről kényszerítik azokat rá, nemzetközi függés és felügyelet által garantálva, méghozzá hosszú időn keresztül, mint Németországban és Japánban. Minden más esetben Offe tézise szerint a piacnak meg kell előznie a demokráciát. A létező szocializmus mesterségesen homogénizált társadalmi magánvagyont, illetve civil aktorok híján nem alkalmasak a demokrácia konfliktuskezelő metódusaira. Offe egy lengyel szociológust, Jadwiga Staniskist idézi, aki azt írta, hogy amíg nem léteznek a gazdasági alapjai egy igazi civil társadalomnak, addig a lakosság jelentős politikai mobilizálása csak nacionalista és fundamentalista vonalak mentén lehetséges. Offe szerint a gazdasági átalakulás demokratikus megvalósítása azért is felettébb kétséges, mert az emberekkel demokratikus körülmények között nem lehet megfizettetni az átalakulás költségeit.

Az 1989-es kelet-európai helyzetet nem lehet összehasonlítani a németek második világháború utáni nulla órájával, ami akkora megrázkódtatás volt, hogy kellő alapot nyújtott az átalakuláshoz – mutat rá Offe.

<sup>31</sup> Bibó István annyit idézett sora, „demokratának lenni mindenkéfélt annyit tesz, mint nem félni”, ebben a kontextusban értelmezendő. Úgy tűnik, Magyarországon minden politikai rendszer megteremti a maga csonka idézetét, amelyeket kontextusuktól megfosztva kitűnően lehet az idézett személy morális tekintélyével való visszacsúszásra használni, így végül kitűsíteni és lejáratni.



## A hármas átalakulás sikerének okai

Miért volt hibás Offe helyzetértékelése? Tényleg hibás volt? Abból a szempontból mindenképpen, hogy egyben kezelte a térséget, miközben az olyan látszólag azonos utat befutott országok között is hatalmas különbségek voltak és vannak, mint a Visegrádiak, nem beszélve a közép-ázsiai volt szovjet köztársaságok és Közép-Európa közötti különbségekről. Most, 2007-ben annyit állapíthatunk meg, hogy Offe mélyen pesszimista jövőképe, ha nem is igazolódott, azért tételei megfontolásra érdemesek.

Fehéroroszországban még mindig Lukasenka az úr, és nem tűnik úgy, mintha küszöbön állna egy narancsos forradalom. A narancsos forradalmak sikere is mindenesetre kérdéses. Grúziát a szeparatisták Moszkvával a hátuk mögött eddig nagy hatásokkal destabilizálják, Ukrajnában pedig, hiába fejlődik most szédületesen, a győztes koalíció szétbomlott, és az Európai Unió nem sietett oly módon az új rezsimek segítségére, mint azt tette Közép-Európa esetében. Ezekben az országokban legalábbis kétségesek a liberális demokrácia esélyei.

Oroszországban pedig – ahogy Fareed Zakaria 1997-ben rámutatott – már Jelcin elnöksége alatt elkezdődött egy egyre inkább autoriter jellemzőket felmutató rezsimek kialakulása. Zakaria akkor abban reménykedett, hogy Jelcin utóda nem követi majd ezt a politikát. Putyin azonban jóval sikeresebb volt elődjénél és sikerült stabilizálnia rendszerét, igaz, mint arra többen felhívták a figyelmet, az orosz gazdasági fejlődés a putyini érában nagyban az energiahordozók tartósan magas árának köszönhető.

Lassan könyvtárakat írnak tele azzal, hogy Putyin az energiahordozókkal folytat nagyhatalmi politikát. Ennek hosszú távú sikere kétséges, mindenesetre középtávon sikeresen tud destabilizálni és fenyegetni országokat (Ukrajna, Grúzia), és az orosz földgáztól és olajtól függő Európai Unió előtti erőfitogtatásra is alkalmas. A közép-ázsiai szovjet utódállamok pedig nin-

csenek az állami fejlődésnek azon a szintjén, hogy demokratizálódásról beszélhessünk.

Ahogy Csaba László rámutat, ezek az országok posztkoloniális problémákkal szembesülnek (törzsi, nemzeti ellentétek, stb.) (Csaba, 2006). Figyelmünket irányítsuk inkább a sikeresek felé, hiszen hazánk és másik hét volt szocialista ország csatlakozott az Európai Unióhoz, és immár az első Monetáris Unió-tag is megszületett a térségből. Közép-Európába tehát tényleg beletört minden az átmenettel foglalkozó társadalomtudós bicskája.

Miért nem estek ezek az országok anarchiába? Miért nem jelentek meg tekintélyelvű vezetők? Szlovákiában volt ennek a legnagyobb esélye, de ott is győztek végül a reform erők (a Fico-kormány pedig egyelőre a reformok érdemi részéhez nem nyúlt). Greskovits Béla, egy 1995-ös cikkében a rossz analógiával magyarázza a térséggel kapcsolatos előrejelzések teljes kudarcát. A rendszerváltásokkor Latin-Amerika példája lebegett mindenki szeme előtt, miközben Kelet-Európa társadalmi nagymértékben különböznek a dél- és közép-amerikaiaktól. A neoliberais gazdasági reformokra lehelkedő legnagyobb veszélyeket Greskovits nyolc típusba sorolta. Ezek a zavargások; sztrájkok; visszatartott átutalások; készlethalmozás és biztosíték nélküli kölcsönfelvétel; tökeménekítés; bürokratikus szabotázs; a reformok elleni szavazás; és végül alámerülés az informális gazdaságba. A teljesség igénye nélkül ismertetném a szerző általam legfontosabbnak tartott érveit.

Latin-Amerikában hatalmas a városi népesség aránya, ráadásul a lakosság nagy tömegei élnek a megapoliszokat szegélyező nyomornegyedekben. A népesség képzettsége is jóval alacsonyabb, mint a kelet-közép-európai országoké. A társadalom jóval fiatalabb: míg Latin-Amerikában a népesség 5-8 százaléka idős, addig Kelet-Európában 15-20 százalék. A volt szocialista országok politikai kultúrájában szinte ismeretlen a katonai puccsok ciklikussága, vagyis ezek a társadalmak nincsenek hozzászokva a politikai

viták fegyveres megoldásához. Latin-Amerikában tehát adott egy a városokban nyomorgó, rendkívül fiatal és iskolázatlan, vagyis könnyen radikalizálható tömeg, a társadalmakban pedig megszokott a politikai erőszak. Ebből következik, hogy nagy a kormányokat, sőt egész rendszereket elsöprő zavargások esélye. Kelet-Közép-Európában nagy a falusi, kisvárosi népesség és a nyugdíjasok aránya, akik nem igazán vihetők az utcára, a városok széléről pedig hiányoznak a bádögvárosok.

Nagy sztrájkok annak ellenére nem törtek ki, hogy Kelet-Közép-Európában jóval szervezettebb a munkásság, mint Latin-Amerikában. Greskovits ezt az ellentmondást azzal magyarázza, hogy a posztkommunista szakszervezetek legitimációs válsága inkább a kormányokkal való együttműködésre készítette őket, másrészt a gazdasági összeomlás miatt megugró munkanélküliség és a deregularizált munkaerőpiac is az igazán nagy sztrájkok esélye ellen hat. Ráadásul a kormányok igyekeztek elejét venni a sztrájkoknak tripartit egyeztetések rendkívül korai megteremtésével és intézményesítésével.

Valójában **a reformok leszavazásának a legnagyobb az esélye** – Csaba László terminológiáját használva – a felemelkedő Európában. A térségben – például Lengyelországban – nagynak mondható a szavazói változékonyság, ez azonban mégsem általános, hiszen Szlovéniában, Magyarországon és Csehországban egy stabil pártrendszer alakult ki (Enyedi, 2004). De még a baltiakra vagy Lengyelországra jellemző instabil pártrendszer, vagy az egyre élesebb szembenállást és ezzel együtt egyre nagyobb koncentrátságot felmutató magyar pártrendszer (Tóth, 2001) sem volt képes ezeket az országokat letaszítani az Európai Közösségek, majd Unió által támogatott gazdaságpolitikai irányvonalról. A választók tehát hiába váltották le a népesség által sérelmezett gazdaságpolitikát folytató kormányt, mutat rá Greskovits, ha az ezzel a gazdaságpolitikával való szakítás ígéretével hatalomra került párt vagy koalíció ott folytatta, ahol az előző abbahagyta. Ennek oka,

érvel meggyőzően Greskovits, hogy gazdasági recesszió idején nem lehet populista gazdaságpolitikát folytatni. Latin-Amerikában is a populizmus mindig a fellendülés időszakának sajátossága. „Kelet-Közép-Európa politikusaiknak, ideértve a baloldaliakat és a populistákat is, alighanem ki kell várniuk a gazdasági fellendülés elkövetkező periódusát ahhoz, hogy ideológiai és politikai preferenciáikhoz híven befolyásolhassák a követett gazdaságpolitika irányvonalát.” – szól Greskovits következtetése. 1995-ben még nem tudhatta, hogy mennyire igaza van.

Ágh Attila „A korai konszolidáció és az EU-alkalmazkodás Közép-Európában” című tanulmányában, Rustow után, a demokratikus konszolidáció háromszakaszos elmélete mellett érvel. Eszerint az autoriter rendszerek végső válságát követő szakasz a demokratikus átmenet, ezek után jön a harmadik szakasz, a demokratikus viselkedési normák megszokottá és elfogadottá válása. A demokratikus konszolidáció szakasza tehát az új rendszernek saját alapjain való felépülése. Ez a három szakasz Közép-Európában lassabban ment, illetve megy végbe, mint Dél-Európában (Ágh, 2001). Ennek egyrészt oka, hogy a hidegháború vége után a Nyugatnak egyszerűen nem áll érdekében, hogy Közép-Európát olyan mértékű segítségben részesítse, mint a 70-es, 80-as években átalakuló dél-európai országokat. Másrészt Közép-Európának kettős kihívással kell szembenéznie, egyszerre kell integrálódnia az Európai Unióba és a globalizálódó világba, még ha ezek a folyamatok összefüggenek és egymást feltételezik és erősítik is.

## A helyzet ma

A kérdés tehát az, hogy milyen kapitalizmus alakult ki a sikeresen átalakuló új közép-európai demokráciákban? Vagyis hogy ezek az országok milyen gazdasági és társadalmi szerkezetet építettek ki. Greskovits Béla és Dorothee Bohle közös, 2006 tavaszán megjelent tanulmányukban a transznacionális kapitalizmus három útját különítik el a nyolc új közép-euró-

pai uniós tagállamban. A balti államokban tiszta neoliberalis, a visegrádiaknál, Polányi fogalmával élve, „beágyazott” (embedded) neoliberalizmus, míg Szlovéniában neokorporativista.

A három út világos politikai döntéseket takar, amelyek azonban nagyrészt determináltak voltak azok által a gazdasági és társadalmi kihívások által, amelyekkel ezek az országok szembesültek. Greskovits és Bohle szerint tehát a szlovén és balti út között köztes helyet elfoglaló visegrádiak nemigen választhatták egyik „tiszta” utat sem. A Visegrádi Négyek elé példaként állított baltiak a tanulmány szerzői szerint azért voltak képesek egy ilyen szélsőséges jövedelmi különbségeket előállító rendszer sikeres kiépítésére, mert visszanyerték függetlenségüket, és ez az út tette lehetővé az áhított gyors és radikális leszakadást Oroszországtól. A baltiak nacionalizmusa azonban nem befogadó, hanem kizáró. Az észtek és a lettek a népes orosz kisebbségnek eleinte nem is adtak állampolgárságot. Márpedig az átalakulás legfőbb vesztesei nagyrészt az orosz népességből kerültek ki, ők ellenben nem szólhattak bele a politika alakításába, hiszen nem volt állampolgárságuk és így szavazati joguk sem. A visszanyert államiság pedig elviselhetővé tette és teszi a társadalmi egyenlőtlenséget.

Szlovénia ezzel szemben egy szinte teljesen homogén szlovén népességgel, talán a legkevésbé torzult gazdasági rendszerrel sikeresen vette az átmenetet. A neokorporatív struktúra, az erős gazdaság egyszerre tette és teszi lehetővé a kiterjedt szociális hálót, a munkahelyek védelmét és a gazdasági stabilitást. A szlovén rendszer sikerességét jelzi az euróövezethez való csatlakozás is.

A visegrádi országokban a rendszer annak ellenére nem élvez nagy támogatottságot, hogy szó sincs a baltiakhoz hasonló sokterápiáról és neoliberalis politikákról. **A visegrádiak egyrészt megőrizték a szociális juttatások kiterjedt rendszerét, másrészt különböző kedvezményekkel az**

**országukba komplex iparágakat hozó befektetőket telepítettek le.** A Polányi-féle beágyazottság-fogalom szerint ez is szociális, társadalomvédő megoldásnak számít, hiszen a nagy cégeknek és befektetőknek juttatott kedvezmények munkahelyeket teremtenek és hazai beszállítói hálózatokat tartanak fenn (ismét munkahelyek). Másrészt a visegrádiaknál szó sincs a szlovénhez hasonló kiterjedtségű neokorporativista struktúráról. Az ipar szerkezetváltását a visegrádi és a szlovén modell vitte véghez sikeresen, a baltiak Greskovits és Bohle szerint ebben már nem voltak sikeresek. Míg a baltiak exportjából a komplex iparágak csupán 25-30 százalékkal részesülnek, addig a visegrádi országokban és Szlovéniában ez az arány 55 százalék körül (Magyarországon 70 százalék körül) van – mutatnak rá.

Greskovits Béla egy a Budapesti Corvinus Egyetemen tartott előadásában ebből a modellből a visegrádi rendszerek válságát azzal magyarázta, hogy a szociális rendszerek jelenlegi formájukban való finanszírozhatatlansága miatt felborult a rendszereket a baltiaknál és a szlovénál kevésbé, de sikeresen legitimáló társadalmi szerződés. A baltiaknál az erős identitás-politika a rezsim alapja, míg Szlovéniában mindkettőből jut. Greskovits Lengyelország és Szlovákia példájából igazolva látta azt a sejtését, hogy ha nincs „jóléti” legitimáció, akkor nacionalista-populista identitás lesz.

Vajon ennek a kényszerítő erejű dilemmának a feloldási kísérletét láthattuk a Medgyessy-féle kísérletben? A nemzeti közép politikájának meghirdetése tekinthető egy pozitív identitás-politikára irányuló kísérletnek. Ezzel párhuzamosan a gazdasági növekedést meghaladó költségekkel próbálta a Medgyessy-kormány kiegyenlíteni a rendszerváltás számláját. A Greskovits-Bohle-féle modellből nézve a populista gazdasági fordulat korántsem annyira meglepő, ahogy azt Csaba László (2006) vélte. A kényszerítőerő ugyanis, mint láthattuk, nagy. Vajon a jelenlegi reformciklus csupán a szokásos

visegrádi elkerülhetetlen kiigazítás az újabb egyszerű „rendszer-menedzselés” és költsékezés előtt, vagy tényleges, minőségi változtatás? Vajon ha a reformpolitikát „törvényszerűen” leszavazzák, akkor a reformpolitika eltörlésének ígéretével hatalomra került erők tényleg beváltják ígéretüket, vagy vad nacionalista szölamok közepette folytatják a reformokat, vagy legalábbis nem nyúlnak az addigi intézkedések lényegéhez, mint Szlovákiában, és mint eddig mindig a térség 1990 utáni története során?

### **Az Európai Unió és a kelet-közép-európai országok**

Mielőtt azonban átadnánk a helyet az összegzésnek és a tiszta spekulációnak, az uniós csatlakozásnak a térségre gyakorolt hatását kell gyorsan áttekintenünk. Mint azt láttuk, eddig Közép-Európa sikeresen átalakuló országai tartották magukat az Európai Unió diktálta gazdaságpolitikához, bármilyen színezetű is az adott országban regnáló kormány. Még a radikális jobboldali lengyel kormány és populista szlovák kormány sem tér el ettől. Magyarországon is a populista húrokat pengető Orbán Viktor, amikor a kormány megbuktatásának legkisebb esélyét látta, rögtön összehívta az üzleti élet erős embereit, hogy megnyugtassa őket. Hogy miről? Nyilván arról, hogy kormányra kerülése esetén esze ágában sincs feladni a maastrichti kritériumokhoz vezető és a fejlődést hosszú távon biztosító gazdaságpolitikát. Csaba László szerint az euró bevezetésének és az ahhoz szükséges Stabilitási és Növekedési Egyezmény által előírt gazdaságpolitika követésének nincs alternatívája. Nincs olyan előny, amiért érdemes lenne a Monetáris Unióhoz való csatlakozást elhalasztani (Csaba, 2006).

Az Európai Unió bővítése előtt nagy kérdés volt, hogy egy esetleges nagy bővítés felboríthatja-e az Unió belső egyensúlyát, a federalizáció felé való elmozdulás hiányában nem fog-e egy 27 tagú Unió intézményrendszere és dön-

téshozatali mechanizmusa véglegesen összeomlani, nem fogják-e ezek az országok az uniós tagságukkal kizsarolni a nettó befizetőkből utólag, amit a tárgyalásokon nem sikerült elérniük. Andrew Moravcsik és Milada Anna Vachudova 2003-ban a nagy bővítés mellett érveltek a „National Interests, State Power, and EU Enlargement” című tanulmányukban. Kimutatták, hogy az EU15 számára a csatlakozás nyeresége jóval meg fogja haladni a költségeket. Az Unió intézményei nem fognak megbénulni, bár a minősített többség és a vétő természetesen nagy zsarolási potenciállal ruházhatja fel az új tagokat. Moravcsik és Vachudova szerint a tagállamok számának növekedése önmagában nem növeli az EU megbénulásának esélyét, sokkal inkább az érdekek diverzitása az, ami ehhez vezethet. Rámutatnak, hogy a tárgyalásokon például még a mezőgazdasági támogatások elosztásában ellenérdekelte Lengyelország és Franciaország a bővítés után a KAP fenntartásában egymás szövetségeseivé válnak, így az utóbbi veszély sem lesz nagyobb, mint 15 tagállam esetén.

Moravcsik és Vachudova szerint a bővítés valószínűleg az EU általános fejlődési trendjét erősíti meg, vagyis lassú törvénykezési és reform output, nagyobb konfliktusok a strukturális forrásokkal kapcsolatban, erősebb nyomás a KAP megreformálására, erősebb Tanács a Bizottsággal szemben, a korábbinál nagyobb lehetőség a rugalmasságra és a hajlandók koalícióira, elmozdulás az integráció mélyítésétől a szélesítése felé, és mindenekelőtt egy „alkotmányos kompromisszum” megjelenése, amelyben a gazdaság szabályozásának nagy része közösségi szintű, míg a szociális, kulturális, oktatási és más közpolitikák nagyrészt nemzeti szinten maradnak. A szerzők a föderalistákkal szemben nem látnak ebben semmi rosszat, sőt, szerintük az Unió bővítésével és a jövőbeni további bővítésekkel az Uniónak aktív szerep és nagy befolyás jut a modern történelem leginkább egyesült, prosperáló és szabad Európájának építésében.

## Összefoglalás

Őszintén szólva nem tudom. Azt tudom, hogy a Bibó által felvázolt helyzettől szerencsére ezek a kisállamok eltávolodtak, ha nem is mind. Hiszen Szerbiában egy egész társadalom kergeti a Nagyszerb illúziókat és Horvátországban is nemzeti hős lehet egy háborús bűnös. Oroszországban néhanapján politikai gyilkosságok kavargják fel a putyini béke állóvizét. Az újonnan csatlakozott államok egy részében, a visegrádiakban pedig egyfajta politikai válság látszik kibontakozni.

2006 novemberének végén a Washington Post egyik újságírója azt pedzegette, hogy Közép-Európa az orosz modell felé mozdulhat el. Miközben már maga a felvetés is a térséggel kapcsolatos alapvető ismeretek hiányáról tanúskodik, jól mutatja azt a tanácstalanságot, amellyel az ebben a térségben zajló folyamatokat akár öt-hatszáz kilométerről is szemlélik – időnként elképedve –, nemhogy Washingtonból. Merre is tartunk tehát?

A térség országai hol lassabban, hol gyorsabban, de fejlődnek. Az új EU-tagállamok – immár Románia és Bulgária is –, nem az orosz, hanem az ír, a spanyol, a portugál vagy a görög út között választhatnak. Nem tudom, hogy az utóbbiak miért maradtak le, Közép-Európában azonban a társadalmak politikai megosztottsága lehet végzetes. Enyedi Zsolt tanulmánya szerint a cseh pártrendszerből hiányzik a magyart jellemző végzetes szembenállás, de ez a politikai-kulturális törésvonal, úgy tűnik, mind Magyarországon, mind Szlovákiában, mind Lengyelországban létezik. Nem kívánom egy percig sem a nagy nemzeti kiegyezést, kerekasztalozást kívánok táborát gyarapítani, de ahogy Csaba László is írja „A felemelkedő Európa” című könyvében, valódi strukturális reformokat csak olyan politikai környezetben lehet végrehajtani, ahol legalább az alapkérdésekben egyetértés van a politikai szereplők között.

Nem hiszem, hogy Közép-Európában komoly esélye lenne az antiliberális demokrácia kibontakozásának (Szerbia, Macedónia és Albánia kivételével). Ami viszont kialakulhat, az egyfajta, a liberális demokrácia minden külső eszközével rendelkező rendszer, ahol azonban jelentős politikai erők állhatnak – legalábbis részben – a liberális demokráciát megkérdőjelezők mögé vagy magukba is integrálhatják azokat. Közben fennmarad egyfajta az autoriter rendszerből ittragadt technokrata értelmiségi szemlélet, ami azonban nélkülözi a valódi demokratikus elkötelezettséget, kívül áll ezen a rendszeren is. Ugyanígy tovább él az az évezredes, alapvetően antipolitikus értelmiségi attitűd, amely elfordul a közügyektől, a hatalomban maximum külső rosszat vagy jót lát, de mindenképpen idegenként kezeli azt. Eközben pedig virágoznak a fusizó, szélsőségesen individualizált közeposztályi életstratégiák. Márpedig a liberális demokrácia intézményei valódi állampolgári, citoyen éthosz nélkül üres váz csupán, „ruha a nemzet testén” – ahogy ezt az éthoszt valaha képviselő egyik köz-európai politikus nemrég oly találóan a demokráciáról megállapította.

Úgy vélem, hogy a térség népeinek, főként a lengyeleknek, a románoknak és mindenekelőtt nekünk, magyaroknak meg kell tanulnunk, mernünk kell kicsiknek lenni. Nekünk köz-európaiaknak végre kellő önismeretről kell tanúbizonyságot tennünk és el kell helyeznünk magunkat a világban arra a polcra, ahová tartozunk – a kis népek polcára. Le kell számolnunk végre a nemzeti mítoszokkal, legendákkal és fel kell ismerni egymásra utaltságunkat. Közép-Európa népei csak így lehetnek valóban büszke, sikeres és vidám nemzetek.

## Felhasznált irodalom

Ágh Attila (2001): *A korai konszolidáció és az EU-alkalmazkodás Közép-Európában. Politikatudományi Szemle, 2001. 1-2. szám. 25-44.*

Dorothee Bohle és Greskovits Béla (2006): *Neoliberalism, Embedded Neoliberalism, and Neocorporatism: Paths towards Transnational Capitalism in Central-Eastern Europe. Kézirat. 2006.*

Csaba László (2006): *A felemelkedő Európa. Akadémiai Kiadó, Budapest*

Enyedi Zsolt (2004): *Pártpolitika a posztkommunista világban és Nyugat-Európában; Politikatudományi Szemle, 2004. 3. szám. 122-141.*

Greskovits Béla (1995): *Latin-Amerika sorsára jut-e Kelet-Közép-Európa? Gazdasági reform és politikai stabilitás az új demokráciákban. Politikatudományi Szemle, 1995. 1. szám. 63-94.*

Andrew C. Janos (2001): *From Eastern Empire to Western Hegemony: East Central Europe under Two International Regimes. East European Politics and Societies, Vol. 15. No. 2. 221-249.*

Andrew Moravcsik – Milada Anna Vachudova (2003): *National Interests, State Power, and EU Elargement. East European Politics and Societies, Vol. 17, No. 1, 42-57.*

Claus Offe (1991): *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe. Social Research vol. 58. no. 4. (winter 1991)*

Polányi Károly (2004): *A nagy átalakulás, Korunk gazdasági és politikai gyökerei. Napvilág Kiadó, Budapest.*

Tóka Gábor (1998): *A pártpreferenciák stabilitásának meghatározói. Századvég 1998, nyár. 3-26.*

Tóth Csaba (2001): *A magyar pártrendszer fejlődésének fő iránya. Politikatudományi Szemle 2001, 3. szám. 81-104.*

Fareed Zakaria (1998): *Az antiliberális demokrácia kibontakozása. Európai Szemle, 1998. 2. szám. 3-21.*

**Bevezető**

A következő tanulmányban három jövő forgatókönyvet és kialakulásukhoz vezető lehetséges utakat kívánunk bemutatni.

A forgatókönyvek felvázolása előtt globális kitekintéssel kezdjük munkánkat, majd felvázoljuk a forgatókönyvek elkészítésének metódusát. A kidolgozásánál a stratégiai kihívásokra és a rájuk adható társadalmi válaszokra, lehetséges kollektív viselkedési módokra koncentrálunk. A kollektív viselkedési mintákat vesszük először, majd ezeket viselkedési mintákat párosítjuk a stratégiai kihívásokkal, melyekhez egyenként három kimenetet vázolunk fel, így az Olvasó akár saját maga is tovább kombinálhatja a részforgatókönyveket, melyek összes variációját a terjedelmi korlátoknál fogva nincs lehetőségünk kifejtetni. A kimeneteket végül némileg leegyszerűsítve három nagyobb – egy optimista, egy valószínű és egy válság – scenárióban összegezzük.

**Globális előtekintés vázlata**

A következőkben felvázolt előtekintés maga is csak egy, de a legvalószínűbb forgatókönyv a sok közül. Ezek szerint az USA továbbra is vezető gazdasági hatalom Európa előtt, harmadiknak Kína zárkózik fel. Továbbra is gyors gazdasági növekedést produkálnak a világ legnépesebb országai (Kína, India). A népességnövekedés Kínában már megállt és lassan az előregedés jelent gondot, Indiában ezek a szociális problémák még csak később várhatók. Mindkét ázsiai óriásban egyre komolyabb problémát jelent a környezetrombolás, növekedésüket egyre jobban lassítják az ebből fakadó társadalmi, gazdasági krízisek.

A világ szegényeinek 70%-a Afrikában él<sup>32</sup>. Európa további területei expanziós ugrás előtt állnak, a Balkán országok<sup>33</sup> integrációja megtörtént, Ukrajnával és Törökországgal előrehaladott csatlakozási tárgyalások vannak folyamatban. A kontinens legkomolyabb demográfiai változásával szembeesülő, de továbbra is energetikai nagyhatalom Oroszországgal speciális státuszú társult taggá válásáról a tárgyalások folynak.

Az elkészítés során vita alakult ki arról, miszerint a világ egészére/Európára kiható jelentősebb krízishelyzet ki fog-e alakulni 2020-ig, ugyanis ez jelentősen befolyásolná a scenáriók tartalmát, a krízisek viselkedést változtató hatásai előre nehezen jósolhatóak. De az valószínűsíthető, hogy egy kiéleződő társadalmi/gazdasági/ökológiai krízishelyzetben részleges bezárkózás lenne a válasz.

**A forgatókönyvek elkészítésének metódusa****Változók és az alternatív viselkedési módok azonosítása**

A forgatókönyvek megalkotásánál Marosán György: Európa jövőjének forgatókönyvei tanulmányában alkalmazott módszer szerint dolgozunk, de 2050 és Európa helyett 2020-ra és Közép- és Kelet-Európára koncentrálva. Meghatározzuk azokat a stratégiai kihívásokat, döntési helyzeteket, melyekre várhatóan a következő 15-20 évben választ kell találnunk, valamint azonosítjuk az alapvető problémakezelési (viselkedési) módokat, amelyek eltérően kezelik az egyes döntési szituációkat. Az egyes viselkedési változatokat a politika, a gazdaság, és a kultúra névvel illetett társadalmi alrendszerük egyenlege alapján vázolunk fel.

E területeken belül három eltérő viselkedési változat fogalmazható meg:

1. A politikai viselkedés módjai: együttműködő, versengő, vagy ellenséges viselkedés.
2. A gazdaság alternatív növekedési módjai: a (jelenleg folytatott) nem fenntartható növekedés, a gyenge fenntarthatóság, vagy az erős fenntarthatóság követése.
3. A kultúra alternatív szemléletmódjai: multi-kulturális (homogén alapértékek, de ezen belül szabad választás), kitértetett identitásközpontú (elkülönülő, de a másságot viszonylagos toleranciával kezelő), kizárólagos identitásközpontú (bezárkózó és a másságot ellenségesen fogadó) viselkedés.

**Viselkedési változatok**

A lehetséges 27-féle (3 \* 3 \* 3) viselkedési változathoz az önellentmondó, irreális verziókat figyelmen kívül hagyva, az egymáshoz közel esőket összevonva a végső kép három alapváltozatra egyszerűsíthető:

- A. Sikeres viselkedési változat: politikailag egymásban bízó, és együttműködő, gazdaságilag erős fenntarthatóságot követő, a multi-kulturális identitást elfogadó, a másságot természetes adottságként kezelő, az egyének és közösségek szabad szervezését támogató.
- B. Közepes viselkedési változat: politikailag enyhén bizalmatlan, de feltételekkel együttműködni kész, gazdaságilag gyenge fenntarthatóságot követő, kulturális gyökerekhez ragaszkodó, az elkülönülést előnyben részesítő, de a másságot elfogadó.
- C. Rossz viselkedési változat: politikailag bizalmatlan, sőt ellenséges, gazdaságilag nem fenntartható, kizárólagos identitást követő, kulturálisan bezárkózó, és a másságot elutasító.

Követezőkben látható lesz, hogy ez a három egymástól markánsan különböző viselkedési mód alapvetően eltérően reagál a krízisekre, stratégiai kihívásokra, és akár egymástól messze elhajló jövővonalakat rajzolnak fel.

**Stratégiai kihívások:**

Gyenge fenntarthatóság problémája – jóléti állam túlélése?

Egy ország gazdaságának gyenge fenntarthatósága alatt az ország teljesítőképességének megfelelő fogyasztási szint fenntartását értjük, azt hogy ne az ország vagyonának felélésével tartassuk fent adott időszak fogyasztási szintjét<sup>34</sup>.

A gyenge fenntarthatóság érvényesítésének nehezségét jól mutatják azok az EU és az egyes országok közötti – de az egyes országokon belül is – állandósult viták, melyek költségvetési kérdéseket érintenek. Például azok a kelet-európai kormányok, amelyek belekezdték a gyenge fenntarthatóság érvényesítését megalapozó reformokba, rendre megbuktak, vagy nagyon nagy mértékű népszerűségvesztést szenvedtek el. Csak a legutóbbi választások során tudott egyáltalán érdemi kampánytémává válni a strukturális reformok következő generációja (*Frank és Hudecz, 2006*). A kelet-európai választópolgár sem szívesen szembesül a versenyképesség növelését szem előtt tartó gazdaságpolitika, és az egyensúlyt szem előtt tartó költségvetési politika követelményeivel.

De a politikusok is rájátszanak arra, hogy a választók túlbecsülik a kormányzati kiadások növelésének, illetve az adók csökkentésének jelenlegi hasznát, míg alulbecsülik a populáris intézkedések miatti költségvetési hiány megszüntetésének jövőbeli költségeit, a később növekvő adóterhetet, a megugró inflációt. A fiskális illúzió szisztematikus fenntartásának Alesina és Perotti (*Alesina és Perotti, 1996*)

32 2015: 68% Humán fejlődési trendek 2005. <http://www.bocs.hu/gapminder/hdt05/>

33 Moldova, Koszovó, Albánia kisebb kérdés csupán.

34 A modern közgazdaságtan egyik alapfelvetése a helyettesíthetőség: a gazdasági javak mindegyike helyettesíthető valamivel. Ezt erősen vitatja Az édenkert kiárusítása című könyv szerzőpárosa, a biológus Carl McDaniel és a világ egyik legnevesebb ökológiai közgazdásza, John Gowdy.

ötféle ismert módszerét is leírták: a makrofolyamatok optimista előrejelzésétől a kiigazító intézkedések hatásosságának túlbecslésén keresztül az átláthatóságot csökkentő költségvetésen kívülre helyezett kiadásokon át a szükséges inflációkövető adókorrekciók elmulasztásáig, vagy egyéves költségvetés helyett többéves költségvetés készítéséig. Érdekes az is, hogy bár mind az új, mind a megállapodott demokráciák szavazói értékelik a jobb makrogazdasági teljesítményt, ám ezt a fejlett demokráciákban nem a kormány jobb teljesítményének eredményeként könyvelik el, ezért a GDP növekedésének náluk az újráválasztási esélyekre nincs hatása. A kevésbé fejlett országok körében viszont igen (Csillag, 2006).

Az EU letette a voksát a mind ideológiai, mind gazdasági oldalról a jóléti állam fenntartása mellett. (Kelet-)Európának (is) a saját fejlett jóléti rendszerét kell kordában tartania, és a népesség termelő-eltartó képességének megfelelő ütemben növekednie. Az EU-ba történő belépés most már nem tartalmaz „opt-out”-ot, azaz ezzel a gyenge fenntarthatóságot megcélzó maastrichti kritériumokat is elfogadták a csatlakozók.

A „haldokló jóléti állam” koncepcióján talán már túl vagyunk. Még mindig vannak felszólalók, akik azt hangoztatják, hogy a jóléti redisztribúció a gazdaság fejlesztése elől von el erőforrásokat, ellenőztönzővé válik. A jóléti állam kérdéseinek nemzetközileg nagy becsben tartott kutatója, A. B. Atkinson több empirikus kutatást elemzett e kérdéskörben, s nem talált erre bizonyítékot (Szamuely, 2004). Sőt a fenti feltételezésnek éppen ellentmond az, ha az utóbbi években elterjedt alternatív növekedési mutatókat (HDI, GPI) vesszük alapul – jellemzően a GDP-arányosan magas szociális közkiadásokat felmutató országok közül kerülnek ki a legjobbak.

## Lehetséges válaszok:

### A variáns: Fellendülés

#### Forgatókönyve három területet ölel fel:

1. Szigorú költségvetési politikát, és tőkefelhalmozást, nagyobb tempójú gazdasági növekedést.
2. A csökkenő adósságfinanszírozási terhek (40% alatt) megteremtik a forrást a kormányzat kiadási, beruházási struktúrájának átalakítására. Befektetés történik a stratégiai kiigazító rendszerekbe (egészségügy, oktatás, nyugdíj, környezetvédelem), költségvetési szigor fennállása mellett.
3. Ez igényli a jóléti rendszer (második generációs jóléti rendszerek) fogalmának újradefiniálását, ami igazán sikeresen együttműködő politikai környezetben, politikai konszenzus esetén valósulhat meg.

### B variáns: Stagnálás.

A hiány kritérium ritka átlépése, az államadósság szintje nem csökken, hanem tartósan magas marad (40-50%), a törlesztés nem nő, de jelentős részét leköti a kormányzati kiadásoknak. De azért történnek beruházások, átalakítások a második generációs jóléti rendszerekben. Ez akár a versengő politikai környezet terméke is lehet, ahol politikai konszenzus híján csak expanzív költségvetési politika képes többletforrásokat juttatni a stratégiai területekre. A kelet-európai országok GDP növekedésében a negatív marginális hatás az eladósodás 40-50%-os sávjában már megjelent (Kuti, 2005).

### C variáns: Sebezhető gazdaság

Az ellenséges politikai környezet jóléti versenyfutást okoz, nem tud létrejönni a 2. generációs jóléti rendszerekről konszenzus, továbbra is a

hagyományos és rossz struktúrájánál fogva egyre nagyobb deficitet termelő jóléti rendszerek nyelik el az állami forrásokat. A választási években folyamatosan elszálló hiányok jellemzik. Tovább fokozódó külső eladósodás (60-70%), tőkemenekülés. A magas külső adósságalomány csökkenő beruházási kedvet eredményez, valamint a megfelelő gazdaságpolitikák vállalásának esélyét nagyban lerontotta<sup>35</sup>.

## Demográfiai - munkaerőpiaci problémák

Európa demográfiai szerkezete kedvezőtlen képet mutat. Az „öreg Európa” még öregebbé fog válni. A társadalom és a gazdaság alapját jelentő munkaképes korosztályoknak még jelentős volt az aránya a múlt század első felében. Többek között ez tette lehetővé a fokozatosan mindenkire kiterjedő nyugdíj-, és egészségügyi-rendszer finanszírozását. A század második felében azonban Európa egyszerre több országában megindult népesség-növekedésének csökkenése, sőt a szocializmus bukását követően zuhanásszerű csökkenés következett be egész Kelet-Európában, és csökkenés folytatódott a Nyugat-Európában is<sup>36</sup>. 2050-re Európa lakosságának több mint 50% lesz 50 éven felüli, és a 65 éven felüliek aránya eléri a 15 éven aluliak arányát. Ennek megfelelően az időskori függőségi ráta a 2050-re a korábbi 1:4-ről 1:2-re fog változni. Ennek megfelelően EU-nak elsőszámú prioritásává vált a foglalkoztatás növelése.

Az EU-ban a munkaképes korú lakosság száma 2010 után – a „baby boom” nemzedék 2010 és 2015 között vonul nyugdíjba – hirtelen gyorsan csökkenni fog. További problémát jelez az aktivitási ráta, mely ugyancsak tarka képet mutat az EU-ban, bár az Európai Unió azt tűzte ki célul maga elé, hogy 2010-re az átlagos aktivitási ráta a teljes közösségben elérje 70 százalékot, ez azért látható már most, hogy inkább csak álom.

Kelet-Európa országai pedig különösen nehéz helyzetben vannak nemcsak az ezen a téren is nagyobb megteendő út miatt – de talán éppen ezért akár példamutatókká is válhatnak a „radikálisabb” megoldásaik által, lsd. Litvánia, Lengyelország, Szlovákia esetét –, hanem azért, mert KKE-ben a fenti problémák társulnak egy erős értékválsággal, megfelelő öntudathiánnyal is<sup>37</sup>. A World Value Survey eredményeiből látható, pl. a magyar társadalom bent ragadt a kelet-európai csoportban (csak a szlovén és cseh társadalom mozdult el lényegesen az ún. posztmodern<sup>38</sup> értékek irányába). Ez komolyabb teher és hátrány, mert az emberek tudata (értékrendszere) nagyon lassan változik, és egy túlhaladott érték nagyban akadályozhatja az ország sikerességét, gyorsabb fejlődését.

Mindezek nagyon gyorsan döntéshozatali kényszerre fognak válni. A különböző társadalmak esetén sokféle tényező befolyásolja, hogy a romló demográfiai helyzet mikor éleződik válsággá, ezzel halaszthatatlanná téve a döntést<sup>39</sup>. A valóságban folyamatosan és egyre erősödő nyomással találkoznak a társadalmak. Általában az első reakció: a hagyományok nyomvonalát követni<sup>40</sup>. Ez a múltban uralkodó családmodell (hivatalos, esetleg vallás által jóváhagyott együttélés), és társadalmi szerepek (nőnek otthon a helye) megerősítését, és a népességszabályozás vallással-hagyományokkal össze nem illő formái alkalmazásának (abortusz, „esemény” utáni tabletta) megszigorítását jelenti<sup>41</sup>. Ezek azonban csak ideiglenes és társadalmi konfliktust élező megoldásokat jelentenek. Halaszthatatlan lesz a társadalmi szerepek alapvető újragondolása, valamint a munkaerőpiac szabályozásának, a nyugdíj-rendszernek, az egészségügyi-rendszernek, és a megtakarítások ösztönzésének a politikai és a gazdasági stabilitásra tekintettel levő átalakítása. Az elmondottak alapján az ellentmondások 2013-2015 között érlelődnek válsággá.

35 lsd. „debt overhang theory”

36 2000-et követően Európa átlagos születésszáma 1.7 körül alakult, amely nem elegendő népesség fenntartásához.

37 lsd. World Value Survey felméréseit e témában.

38 Értsd: tolerancia, magas adófizetési morál, életminőség preferálása, környezettudatosság, szociális érzékenység, stb.

39 Magyarországon gyakorlatilag már most döntési helyzet van.

40 Pszichológiában ezt regresszióknak hívják.

41 Egy új „Batkó-korszak” szükséges lenne? Ez viszont visszalépés lenne a szabadság értékdimenziójában.

42 A Bank of England egy ideje jelentése szerint a kelet-európai bevándorlás nemhogy növeli, csökkenti a munkanélküliséget és enyhíti az inflációs nyomást. (MTI, 2007. január. 5.)

## Lehetséges válaszok:

### A variáns: „Stabil populáció”:

A népesedési helyzet megváltoztatásához sok átalakítást kell felvállalnia az országoknak (akár pl. extra szavazati jog gyermekes szülőknek, gyermeknevelés erősebb támogatása, távmunka, szervezett idősellátás, nyugdíjkorhatár emelése akár 3-4 évvel, bevándorlási politikák kedvezőbbé tétele<sup>42</sup>). Talán az előbbi példákból látszik, hogy a megfelelő alkalmazkodáshoz nem elég csak a gazdasági-jogi feltételeket változtatni, hanem sokkal inkább értékformálással kell reagálni – ami viszont nem rövid távon megoldható feladatot jelent. Pozitív elmozdulás a posztmodern értékrend irányába, erős(ödő) kulturális asszimilációs képesség. Jóléti rendszerek fenntarthatóak hosszabb távon is. Az aktivitási, foglalkoztatási mutatók növekednek, majd stabilizálódnak egy magasabb szinten.

### B variáns: Megoldható konfliktus:

A hagyományos családmódelhez közeli, nők otthon maradnak, gyermekre vigyáznak: a gyerekszám nő, az aktivitás nem. Az egymással verbálisan ellentétes stratégiájú politikai irányzatok ciklikusan új stratégiát hoznak, de békén hagyják egymás intézkedéseit. Lassabb fejlődés, lassabb nyitás. A következő negyedszázad folyamán csak lassan és kismértékben fog javulni a helyzet. Ezt követően pl. a foglalkoztatottak állományának csökkenése várható, és a század közepén nagyjából a jelenlegi szintre áll vissza – Magyarországon például ez várható (*Polonyi és Timár, 2002*). De hozzáteszik azt is, hogy ez akkor következik be, ha nem megfelelő a bevándorlási szint. A népesség növekedés legfontosabb összetevője a migráció lesz (*OECD Factbook, 2006a*). Hosszabb távon ez átmehet C variánsba, ugyanis a külső feltételeken nagy valószínűséggel bekövetkező negatív változások nem teszik lehetővé az érdemi válaszok elhagyását.

### C variáns: „Generációs elosztási háború”:

Negatív változatlan minden. Generációs feszültségek megakadályozzák a jóléti rendszerek 2. generációs (további) átalakítását, kialakítását, az ezzel kampányoló pártok kormányra kerülését. Egymással ellentétes stratégiájú politikai irányzatok ciklikus rendszerességgel lenullázzák egymás reformjait. Gyenge kulturális befogadó képesség, migráció elutasítása. A leépülő (leépítendő) jóléti rendszerek további feszültségeket okoznak. A mutatók eleinte növekednek, azonban 5-8 után csökkenőbe fordulnak át. Ugyanaz, mint a B, csak még hosszabb távon fog lezajlani a mindenképpen szükséges változás. Viszont hallani fogjuk a jóléti állam reccsését.

### Az erős fenntarthatóság követelménye

„Bolygósinten a gyenge fenntarthatóság a katasztrófa receptje.”<sup>44</sup>

A 20. század utolsó két évtizedében elégtelené váltak a „gyenge” fenntarthatóság, jórészt csak rövid távú gazdasági racionalitást tükröző alapvető követelményei. A szakirodalom ezért már több mint egy évtizede megkülönbözteti a „gyenge” és az „erős” fenntarthatóság fogalmát. Az erős fenntarthatóság három alapszabálya: a megújuló forrásokat a természetes megújulási mértékénél lassabb ütemben szabad hasznosítani; a hulladék mennyiségét az érintett rendszerek felvevőképessége alatti szinten kell tartani; a meg nem újuló forrásokat pedig legfeljebb olyan ütemben szabad kiaknázni, amilyen ütemben azok helyettesítőit megtaláljuk. Az erős fenntarthatóság érvényesítéséhez Európa ökológiai lábnyomát<sup>45</sup> számottevően csökkenteni kell. Ennek mérete – értelemszerűen – arányos az itt lakó emberek számával<sup>46</sup>, az anyagi fogyasztásuk mértékével, és függ az alkalmazott technológiák természetétől is.

Az emberiség ökológiai lábnyoma – részben a népességszám, részben a fogyasztás emelkedésével – folyamatosan nőtt az évezredek során. A termelési forradalmak rendkívül jelentősen megváltoztatták ezt a lábnyomot. Voltak hatások, amelyek csökkentették és voltak, amelyek növelték méretét. Amint a közösségek ökológiai lábnyoma „túlnőtt” életterük „takaróján”, a társadalmak kényszerűen alkalmazkodtak, vagy összeomlottak. Ma már – miközben tízmilliók éheznek – az emberiség ökológiai lábnyoma legalább 20%-kal túllépte a Föld méreteit. Ha a jelenlegi demográfiai, fogyasztási, és technológiai trendek folytatódnak, akkor 2050-re az emberiség ökológiai lábnyoma túlhaladja a Föld ökológiai kapacitásának 220%-át (*Meadows, Randers és Meadows, 2005*).

A további pontosítás érdekében egész sor mutatószám rendszert fejlesztettek ki. Az angol Friends of the Earth (A Föld Barátai) szervezet két, mind a környezeti, mind a társadalmi szempontokat figyelembe vevő mutatóról szól: az egyik az ISEW (Index of Sustainable Economic Welfare, fenntartható gazdasági jólét mutatója), a másik az USA-ban gyakran használt GPI (Genuine Progress Indicator, valódihaladás-mutató). Mára az EU-nak már viszonylag pontos elvárásai vannak arról, hogy az ilyen adatokat hogyan kell gyűjteni és feldolgozni. A brit munkáspárti kormánynak 1999 óta van pontosan meghatározott stratégiája a fenntartható fejlődés tekintetében, és több mint 100 adatból álló listát tesz rendszeresen közzé körülbelül 15 „kulcsmutatóval” (*Forrai, 2005*).

Az erős fenntarthatóság túllép még a pénzügyi, a fizikai és az emberi tőkét együttesen tekintve vevő modellen is. Alapja, hogy a Föld fenntartható fejlődéséhez a felsoroltakon kívül nélkülözhetetlen az ún. természeti tőke folyamatos, zökkenőmentes és egyensúlyra vezető újratermelése is. A természeti tőke viszont közvetlenül kapcsolódik a természet természetes rendszeréhez, amely konkrét hálózatok összes-

sége. Az erős fenntarthatóság szerint nem engedhető meg a természeti rendszer olyan változtatása, amely „kiiktatná” az ökológiai rendszer fontos elemeit. Ezért tekinti létkérdésnek a biodiverzitás megőrzését, és veszi tekintetbe az élőlények végleges kipusztulásával járó, gyakran nehezen felmérhető kockázatokat is.

Az ökológiai lábnyom problémája igen élesen vetődik fel Európa esetén. A közkeletű vélekedéssel ellentétben Európa helyzete ezen a téren rosszabb, mint Amerikáé. Amerika ugyan pazarlóbban él az öreg kontinensnél, de nagyobb területű, így a problémák viszonylag később jelentkeznek. Európa ökológiai lábnyoma legalább kétszerese saját területének, ez pedig hosszú távon nem tartható. A kényszerű változás komoly forrásokat von el más területektől, és a fogyasztói kultúra alapvető módosítását teszi szükségessé. Az EU-ba újonnan belépettek ökológiai lábnyoma viszonylagosan kisebb, ám a fogyasztás gyors növekedése, szerkezetének hasonlósága, valamint a környezetkultúra alacsonyabb szintje miatt az ökológiai lábnyom hamar jelentősen túllépi területüket. Miközben gyorsulón növelni szeretnék a fogyasztást, ellenállnak az erős fenntarthatóság bevezetésének. Politikailag ezért labilissabbak lesznek, mint a nyugati régiók, miközben az erős fenntarthatósággal összefüggő döntések egy részét már a következő évtizedben meg kell hozni, de a nehezen valószínű a 2020-2025 közötti évekre marad.

Bár a környezeti probléma felvetése nem új, évtizedekig lényegi elmozdulás nem történt, azonban úgy látszik a döntések ma már napirendre kerülhetnek – igazából talán egyedül a Kiotói Egyezményt lehetne eredménynek nevezni – és napirenden is maradnak. A legutolsó nagy visszhangot kiváltó esemény a szakma és a politikai által is ún. Stern-jelentés volt. Az Egyesült Királyság kormányának felkérésére Sir Nicholas Stern, a Világbank és az EBB korábbi vezető közgazdásza írt egy közel hatszáz oldalas jelentést. Ez a jelentés a közelmúltban a Kiotói

<sup>42</sup> A B és C variánsok között egyik fontos különbség az eltérő időbeliség

<sup>44</sup> Carl N. McDaniel – John M. Gowdy: Az édenkert kiürülése – Példázat a természet tönkretételéről c. könyvvel. A könyv azt mutatja be, hogy Naurut, ezt a Csendes-óceáni szigetet, amelynek népe mintegy ezer éven át fenntartható módon élt kicsiny szigetének ökológiai rendszere által biztosított keretek között, hogyan tette tönkre a nyugati kultúra, a foszfát kibányászása és a piacgazdaság.

<sup>45</sup> Az ökológiai lábnyom a társadalmak környezetükre gyakorolt hatását jellemzi.

<sup>46</sup> Van egy kutatás (Wolfgang Lut, IASA, Ausztria), mely vizsgálta a CO<sub>2</sub>-kibocsátást 1950-1990 között, s azt találta, hogy a növekedés egyik fele az ember számához köthet, a másik rész pedig leginkább a háztartások számával korrelált. Ők így fogalmazták ezt meg: egy város több légszennyezést okoz, mint egy újabb születés. Mindenképpen érdekes felvetés. (Science News - [http://www.sciencenews.org/pages/sn\\_arch/6\\_22\\_96/bob1.htm](http://www.sciencenews.org/pages/sn_arch/6_22_96/bob1.htm))

Egyezmény végrehajtásával foglalkozó nairobi konferencia előtt látott napvilágot. A környezeti hatásokat nagyon negatívnak tartja, növekszik az árvízveszély, a mezőgazdasági termékek hozama csökkenni fog, főképpen Afrikában, és legalább 200 millió embert tehet otthontalanná ez a hatás, és a fajok legalább 40 százaléka veszélyeztetett. A gazdasági következményeket is úgy becsli a jelentés, hogy a 2-3 fokos hőmérséklet-növekedés a globális GDP-t 10-15-20 százalékkal is csökkentheti, és ezzel párhuzamosan pedig a fogyasztás is csökkenni fog. Meglepő módon jól fogadták a jelentést az angol üzleti élet képviselői is: ők azt olvasták ki a Stern-jelentésből, hogy a globális felmelegedés elleni küzdelem jelentős инвестиációkkal, kormánymegrendelésekkel jár majd, azaz a várt nagy ívű programokra egész iparág épülhet, s a zöldebb technológiák kifejlesztése és piacra dobása önmagában is hatalmas üzlet lehet igen sokak számára.

#### Lehetséges válaszok:

##### A variáns:

Az egyre gyakrabban bekövetkező de kezelhető mértékű természeti katasztrófák országon belüli/társadalmi és régiós konszenzus kialakulásához vezetnek. A világ közös problémái megoldásának érdekében a nemzeti és a nemzetközi szervezetek átalakulnak<sup>47</sup>. Előtérbe kerülnek a környezetet kevésbé terhelő megoldások. A megújuló energiaforrások növekvő használata (~30%) csökkenti az energiafüggést és az emissziót. Bevezetésre kerülnek a hulladék- és környezetterhelési adók fogyasztási cikkek esetében. Az állam a rendelkezésére álló eszközökkel a hosszabb garanciát adó, lassabb elhasználódású termékeket támogatja. Bizonyos országokban a fogyasztói „puritánok”, visszafogott fogyasztást hirdető csoportok/szervezetek megjelenése. Az energiahatékonyság drasztikus (20-25%-kal) javulása. USA, Ausztrália, Kína, India, Ausztrália közül többen aláírták a Kiotói Egyezményt. Fejlett (és diverzi-

fikált) emisszió-kereskedelem. Az ökológiai lábnyom növekedése 2020-ra jelentősen lelassul.

##### B variáns:

A gazdasági növekedés üteme fokozatosan csökken, bizonyos haladás ellenére számos szociális és gazdasági probléma megmarad. A megújuló energiák 15-20 százalékot elérő részesedése csökkenti a függést. Közép-európai országokban a hulladék- és környezetterhelési adók bevezetése lassan halad, mert továbbra is adóverseny van közöttük a növekedési kényszer miatt, s ez csak lassú bevezetést tesz lehetővé. Környezettudatosság az országok többségében megfelelő szintre emelkedett. USA, Ausztrália, Kína, India, Ausztrália közül páran aláírták a Kiotói Egyezményt.

##### C variáns:

Visszatér az elszigetelődés, a protekcionizmus, megmarad a geopolitikai széttöredezettség. Az országoként eltérő súlyú környezeti problémák is megosztják a régió szereplőit. A nagyon intenzív gazdasági növekedésre fókuszáló régiós versenyben igazán fel sem merül a környezetvédelem súlyos problémaként. Nem tudják tartani a megújuló erőforrások arányára előírt mértéket, az ehhez szükséges beruházások elmaradnak. A fosszilis energiahordozókra épülő energetikai ipar hagyományos burkolt állami szubvenciója is fennmarad. Az atomprogram gyenge biztonsági feltételek mellett<sup>48</sup>.

#### Scenáriók

##### A. Közép-és Kelet-Európai csoda

A forgatókönyv szerint Közép-Európa közel az összes kihívásra sikeres választ ad<sup>49</sup>. Az egykor elmaradott országok „best practice” átvétele révén egyaránt építenek a nyugati, de egymás tapasztalataira is. A térség példaértékű régióvá válik, ami már részben átveszi a kezdeményező szerepet.

A térséget a köz- és a magánszféra megoldásainak szinergikus keveréke, a kommunikációs és információs technológiák hatékony és újszerű felhasználása, valamint az erős fenntarthatóság nagyfokú szem előtt tartása jellemzi.

Az évtized végére kialakulóban van a régiós tudat, a gazdasági csodát produkáló közép-európai polgár identitásában a kulturális törésvonalak elmosódóban vannak. A társadalmi konszenzus már egyre inkább átfogó régiós keretmegállapodásokat jelent. A hagyományos demokratikus intézményrendszer híján, az intézmények felépítése során információs technológiák újszerű, természetes társadalmi hálókat szimuláló, helyettesítő használata egyszerre csökkenti az izolációt, a belső ellenségeskedést és erősíti kohéziót. Kelet-európai országokban is vannak átmeneti elakadások, de az elakadók segítik visszatéríteni reformpályára a szomszédok. A megerősödött és gyakran határon átvélő civil/kispolitikai – elsősorban zöld – mozgalmak a régió komoly politikaformáló erőivé lépnek elő.

A régiós szervezetek, politikai intézmények hatásköre nő, szervezetük formalizálódik, egységesen lépnek fel az Európai költségvetési tárgyalások során. Szomszédos országok közt erősebb integráció, a tagok jogrendszerének harmonizálása zajlik.

A térséget nagyon szerény mértékű természetes népesedés csökkenés jellemzi még mindig, de a kontrollált és szerény mértékű bevándorlási politikának köszönhetően nincsenek jelentős demográfiai-munkaerőpiaci problémák. Gyermekvállalást fokozottan támogató rendszereknek köszönhetően a természetes szaporulat stabilizálódik. Egyes országokban gyermekek után szavazati jogot vezettek be. Általánosan jellemző részmunkaidős foglalkoztatás elterjedése érett felnőttkorban és a nőknél. Aktivitási ráta 60-65% körüli értékre emelkedik köszönhetően a gyors munkaerő-

piaci reintegrációt lehetővé tévő skandináv típusú felnőttképzési rendszereknek. Az intézményi átalakulások megvalósított egyensúly-őrző gazdaságpolitikával társultak. A sikeresen megvalósított termelékenységnövekedés részben ellensúlyozni tudja a dolgozók számának csökkenését.

A fogyasztás növekedése nem haladja meg a teljesítőképesség növekedését, megnő az intelligens és nehezebben elhasználódó eszközök súlya. Hulladék- és környezetterhelési adók általános elterjedtek, terhelik a hagyományos gyors elhasználódású fogyasztási cikkek. Enyhén protekcionista európai gazdaságpolitika környezetvédelmi vámokkal próbálja más makrorégiókat rávenni a szennyezés csökkentésére. Az energiafüggésünket sikerül csökkenteni részben atomerőművek építésével, részben megújuló energiával, ami még javuló energiahatékonysággal párosul. A drágább természetes energiaforrások okozta versenyhátrányt környezetvédelmi vámokkal kompenzálja az Unió.

##### B. Az utolérés forgatókönyvei

Nehéz külső feltételek mellett (gazdasági és ökológiai problémák) a gazdasági növekedés üteme fokozatosan csökken, bizonyos haladás ellenére számos szociális és gazdasági probléma megmarad.

Regionális integráció kis lépésekben halad, az mind az EU-n belüli, mind az EU-n kívüli politikában alkalmazott „különutas” megoldások gyakorisága lassan csökken – rövid távú érdekek felülírják a stratégiai célokat. Regionális tudat sem alakul a megfelelő mértékben, a magát gyakran a szomszédokkal való küzdelem, sérelmeken keresztül definiáló nemzeti tudat még jó ideig gátolja az itt élő nemzetek közeledését. noha francia-német megbékélés jó példaként szolgálhatna: évszázadok háborúskodás után ma az országok legnagyobb kereskedelmi partnerei egymásnak<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Az EU Direction Générale de l'Énergie (DG XVII) által kidolgozott négy forgatókönyvet alapul véve.  
<sup>48</sup> USA, Ausztrália, Kína, India, Ausztrália közül senki nem írta alá a Kiotói Egyezményt.  
<sup>49</sup> Elismerésül a legsikeresebb régiós miniszterelnök adja az Európai Bizottság elnökét.

<sup>50</sup> szabályalapú költségvetés, magas transzparencia, stb.

<sup>51</sup> Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2005: Einfuhr: 1. Frankreich 53 700,3 Mill. € Ausfuhr: 1. Frankreich 79 038,9 Mill. € (Statistisches Bundesamt Deutschland)

Az intézményrendszerek adaptációja az új körülményekhez kanyargós úton halad. Ennek megfelelően a rendszerek reakció ideje sem javul jelentős mértékben, így pl. a környezeti kihívásokra a nehezebben reagáló társadalmaknak a szükségesnél nagyobb terheket kell elviselni. Ez jó részt köszönhető a gyenge kulturális befogadó képességnek is. Az intézményrendszer exportja még mindig, de csökkenő mértékben nyugat-keleti irányú.

A 2015-től várható lassulás legfőképpen arra vezethető vissza, hogy csökkenni fog a népesség a növekvő elvándorlás, illetve a születések számának visszaesése miatt – öreg Európa még öregebbé válik. Nyugdíjkorhatárt emelni kell – az effektív nyugdíjkorhatárok mediánja közelít a 65 évhez (Turner, 2005). Feltehetően többen a régióból túlterhelt nyugdíjrendszerrel fognak küszködni, némelyeknek sikerül egy fenntarthatóbb rendszert bevezetni. A hiánykritériumok ritka átlépése, az eladósodottabb államadósság szintje drasztikusan nem csökken, hanem tartósan magas marad (35-45%), a törlesztés még mindig jelentős részét leköti a kormányzati kiadásoknak.

A felzárkózás részleges, 2020-ra az egy főre jutó GDP-t illetően csak Szlovénia és Csehország fogja megközelíteni a 25-ök átlagát, Magyarországon és Szlovákiában a 2005. évi európai átlagnak megfelelő szinten lesz az egy főre jutó GDP, Lengyelország és Horvátország elmarad attól, a dél-európaiak hasonlóan. Bár a térség gazdasági növekedése jóval a régi 12 EU-tagország átlaga felett lesz, a dél-európai országok – Románia, Bulgária, Horvátország, Szerbia, Bosznia-Hercegovina – még ennél is erőteljesebben fognak fejlődni<sup>52</sup>. Fel tudják venni az innováció- és technológiaalapú versenyt legalább Nyugat-Európával. Ezzel a tempóval körülbelül – ha csak a GDP-t vesszük alapul – körülbelül 2033-ra fogjuk utolérni az EU régi tagországait<sup>53</sup>.

A régió továbbra is vonzó lesz a termelő beruházások számára, mert bár az átlagbér (nominálisan) várhatóan 2-4-szerese lesz a jelenleginek, mert pl. a bérek 2020-ban is jóval elmaradnak majd a régi tagállamok átlagától. Az infláció legalább 2020-ig várhatóan alacsony szinten marad – ha nincsenek jelentősebb vis maiorok.

### C. Periférián rekedt régió

Bár a távolság csökkent az Unió alapítói és a később csatlakozók között, a felzárkózás jelentősen lassabb a vártnál. Visszatér az elszigetelődés, a protekcionizmus, megmarad a geopolitikai széttöredezettség. Számos szociális és gazdasági probléma megmarad, az országoként eltérő súlyú környezeti problémák is megosztják a régió szereplőit. Romlik a kulturális befogadó képesség, még mindig „csak” visegrádi országoknak hívnak minket. Regionalizmus folyamata megreked, képtelenek az országok túllépni bizonyos töréspontokon, múltbeli sérelmeken, rövid távú gazdasági érdekeiken. A kelet-európai politikai elitek a populizmus csábításának engedve ádáz harcot folytatnak egymás ellen, nacionalista hagyományokra építve, erősítve azt, gyakran kijátsszák a nemzeti kártyát, és az Unión belül megengedhető eszközökkel a szankciók előtti utolsó pillanatig vagy még azt követően is halasztgatják bizonyos változásokat (pl. a közös piacok (munkaerő / mezőgazdaság) megnyitását / támogatását).

A rosszul sikerült, lassú tempójú strukturális váltás miatt, a fiatalok tömegei vándorolnak Nyugat Európába. Agyelszívás – az időszakra kialakult alacsony megtartó képesség a jövőben még nagyobb problémát eredményezhet. Komoly munkaerőgondok, amit a szegényebb makrorégiókból bevándorlók automatikusan enyhítenek ugyan, de az előregedett társadalmakban túlsúlyba került konzervatív, kizárólagos identitás-központú kulturális minták követése folyamatos etnikai konfliktusok forrásává válik. Több, az állammal függőségi viszonyba

került társadalmi csoport érdekelt a status quo fenntartásában, ezzel megakadályozva a reformok gyorsítását. Egymással ellentétes stratégiájú politikai irányzatok ciklikus rendszerességgel csaknem lenullázzák egymás reformjait.

Az országok többsége nem tudta kihasználni a tagság adta előnyöket, romló EU-transzfer abszorpciók képesség jellemzi őket. A jóléti rendszereik megfelelő adaptációja a megváltozott körülményhez még mindig nem teljes, így továbbra is a hagyományos és rossz struktúrájánál fogva egyre nagyobb deficitet termelő állami rendszerek nyelik el az állami forrásokat.

A választási éveket folyamatosan elszálló hiányok jellemzik. A magas külső adósságállomány ráadásul csökkenő beruházási kedvet eredményez. Azokban az országokban, ahol tovább növekvő külső eladósodás (60-70%) jelentkezik, ez erősödő tőkekivonást, szélsőséges esetekben tőkemenekülést eredményez. Csak a lemaradó ágazatok cégei maradnak, a high-tech szektorban alacsony a teljesítmény. Amúgy is alacsony az innovációs képesség, erőteljes lemaradás innováció- és technológiaalapú versenyben. A továbbra is alacsony a GDP arányos befektetés (uniós átlag fele) K+F szektorban sebezhetővé teszi saját iparukat az alacsony költségű telephelyek versenyével szemben. Energiafüggésünk nem csökkent, továbbra is kiszolgáltatva vagyunk Oroszországnak. A mezőgazdasági támogatások rendszerét az agrárpártok (és egyéb érdekeltek) ellenállása miatt nem sikerül leépíteni és továbbra is az uniós források jelentős részét ez nyeli el. Utolérés 1% és 2%-os GDP növekedés esetén 2060 körülre várható.

### Összegzés: Magyarország helye a scenariók között

Ha Magyarországot „viselkedése” alapján besorolnánk, akkor azt kell mondanunk, hogy a korábbi „B”-ből elmozdult, s az utóbbi időben

inkább a „C” típusú, rossz változatot követi: politikailag bizalmatlan, sőt ellenséges, gazdaságilag nem fenntartható, kizárólagos identitást követő, kulturálisan bezárkózó, és a másságot nehezen elfogadó jelzőkkel lehetne leírni az állapotát.

Az ellenséges politikai környezet jól láthatóan a 2002-es és a 2006-os választásokon is jóléti versenyfutást okozott, nem tudott létrejönni a 2. generációs jóléti rendszerekről szóló konszenzus, továbbra is a hagyományos és rossz struktúrájánál fogva egyre nagyobb deficitet termelő jóléti rendszerek nyelik el az állami forrásokat. A választási években folyamatosan elszálló hiányok, tovább fokozódó külső eladósodás a jellemző. Az egymással ellentétes stratégiájú politikai irányzatok ciklikus rendszerességgel lenullázták egymás reformjait – lsd. a nyugdíjrendszer reformját illetően a különböző kormányok döntéseit<sup>54</sup>. Ideje lenne alapvető döntéseket meghozni: pl. abban a kérdésben is, hogy nagy államot – magas adókkal, kis államot – kis adókkal szeretnénk.

A sokat citált író példa most már tényleg kövendővé kellene, hogy váljon. Az író nemzeti története talán még a magyarnál is véresebb történelem, de ennek ellenére túl tudtak lépni ők is (meg a németek, meg a franciák is). Meghúzták azt a vonalat, amit mi még mindig nem vagyunk képesek megtenni akár Trianon, akár pl. a szovjet megszállás esetén. Egyes társadalmi csoportok Magyarországon még mindig újra meg újra a sérelmeikből élnek, a magyar politika pedig kifejezetten felkarolja ezeket a sérelmeket, s mivel nincs az igazi kérdésekben valós alternatívája, így lényegében ebből él.

Az írek nem csak a szomszédaikkal kapcsolatban voltak képesek ezt megtenni, hanem országukon belül is – az író csoda kezdete a kormányellenzék kiegyezésével indult, képesek voltak leülni és megegyezni a követendő célokról.

52 Az elemzők szerint 2020-ban Közép-Kelet-Európában 3,2 százalékkal, Dél-Európában 4,2 százalékkal körül várható a növekedés, a 12 régi tagországban 1,7 százalékkal körül - áll egy 2006-os Raiffeisen bankcsoport által kiadott elemzésben (Számynál fog Közép-Kelet-Európa? <http://www.privatbankar.hu>)

53 Mikor érheti utol a magyar GDP/fő az Európai Unió országainak átlagát? Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Gazdaság- és Vállalkozáselemző Intézet, 2001.

54 A nyugdíjrendszer nettó implicit kötelezettségállományának alakulása (Orbán Gábor – Palotai Dániel: A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága, 22. old., MNB-tanulmányok 10., 2005.)



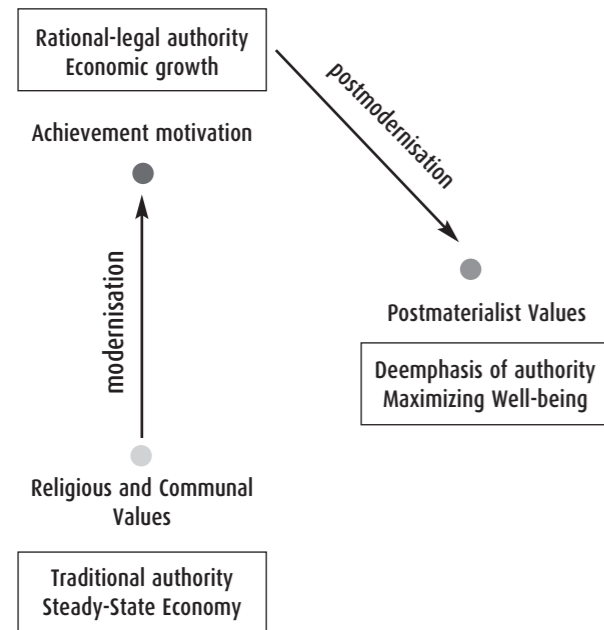
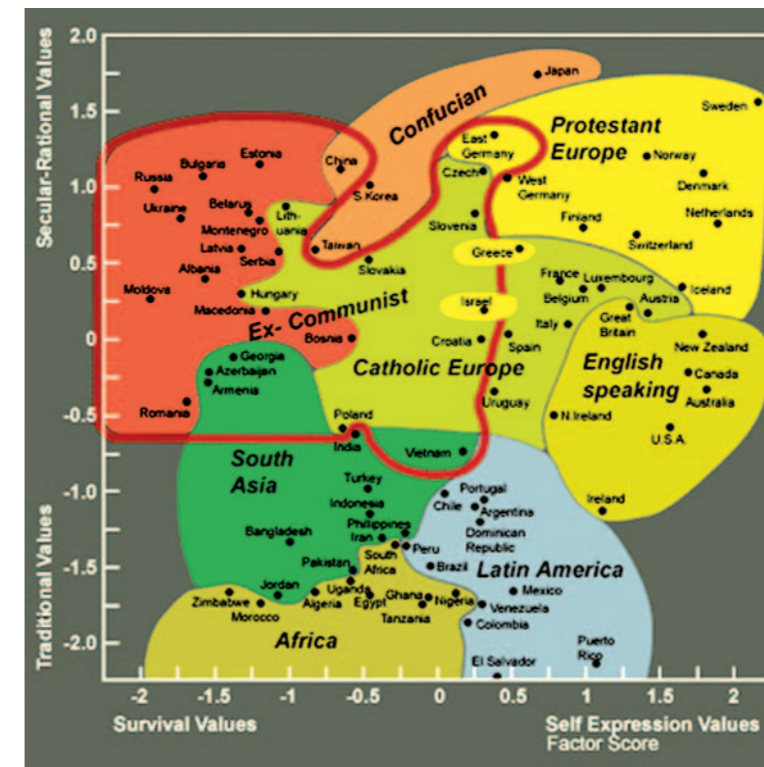
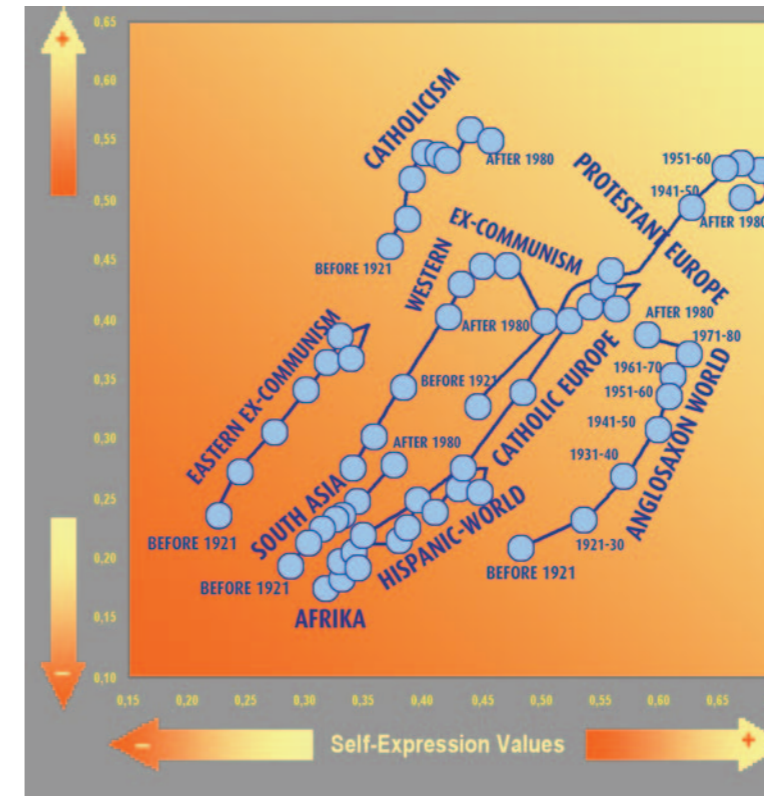
Az állam, a társadalmi intézmények és a modern társadalom más megszervezteinek jelentős növekedése volt megfigyelhető Európában (nagy állam – magas adók), leegyszerűsítve lényegében ez lett a jóléti állam európai modellje. Ezzel párhuzamosan nálunk azonban társadalmi struktúrák törékenysége is fokozódott:

- sebezhetővé vált a gazdaság, állami alrendszerek (pl. TB) gyengülő fenntarthatósággal küszködnek,
- politika hagyta, hogy a társadalom mind nagyobb része függővé váljon az államtól,
- társadalmi törésvonalak mélységét a politika tovább növelte, elhitette az emberekkel, hogy az állam továbbra is meg tudja oldani a problémájukat (többségét),
- elhitette, hogy neki köszönhető a gazdasági-társadalmi fejlődés (Izd. az egyes kormányok alatti a GDP növekedés kommunikációját: „az enyém nagyobb volt, mint a tiéd...” típusú felszínes polémiák)

Rendkívül hosszantartó folyamat még az is, hogy hazánkban a posztmateriális értékek igazán gyökeret verjenek – Magyarország még mindig „csak” a modernizáció útján van, gyakorlatilag a II. világháború után nálunk még nem zajlott, ill. jelentősen lassabban zajlott/zajlik le a posztmodernizáció. Egyáltalán nem szabad lebecsülni ennek a jelentőségét, valós súlyára elég csak abban a tekintetben gondolni, jelenleg hogy állunk pl. az adófizetési morállal, egyéni és társadalmi felelősségvállalással, vagy hogy minden 5. embert becsapják a szolgáltatók vagy a kereskedők.

Be kell látnunk, hogy bár széles nemzetközi összehasonlításban még mindig nagyon jól állunk a bizonyos mutatókat tekintve, azonban a belső feltételeink ennél jóval többre adhatnának lehetőséget. A potenciálisan közelgő nagy éghajlatváltozás fényében is tanácsos arra gondolni, hogy addig megtenni a szükséges lépéseket, amíg van választásunk, cselekvési terünk.

Rengeteg fékezőerővel kell még megküzdenünk, azonban ha nem hajlandóak a különböző érdekcsoportok, a politikai erők, az értelmiség, a közigazgatás vagy akár a hazai üzleti világ a szükséges változtatásokat kezdeményezni, meg fogja ezt tenni egy érzelmentes személytelen szereplő: az ún. piac. Ha nem vagyunk képesek arra, hogy konszenzus szülessen, közös úton induljunk el, a piacok kegyetlenül ki fogják ezt kényszeríteni. Csak-hogy ez a fajta kikényszerítés a világon a legdrágább, a legkönyörtelenebb annak a generációnak a szempontjából, akit ez sújt.



55 Becsapják a magyarokat, Világgazdaság, 2007. február 7. Magyarországon Európai összehasonlításban alacsony a bűnözés. A lakosság korrupciós tapasztalatai viszont messze meghaladják az Európai átlagot. ([http://www.gallup-europe.be/euics/Xz38/downloads/Hungary\\_Overview\\_for\\_Release.pdf](http://www.gallup-europe.be/euics/Xz38/downloads/Hungary_Overview_for_Release.pdf))

## Felhasznált irodalom

Attila Ágh (2006): *Eastern Enlargement and future of EU27: EU foreign policy in a global world, EU-CONSENT*

Alesina, A and Perotti, R. (1996): *Budget Deficits and Budget Institutions. NBER Working Paper. No. 5556. May 1996.*

Carl N. McDaniel és John M. Gowdy: *Az édenkert kiárúsítása - Példázat a természet tönkretételéről*

CIA Factbook 2006.

Csillag István (2006): *Visszaeső költségvetési politika, ÉS, 2006. December 8. 49. szám*

Donella Meadows, Jorgen Randers és Dennis Meadows (2005): *A növekedés határai (harminc év múlva) Kossuth Kiadó.*

Forrai Éva (2005): *"Mérjük úgy, mintha az emberek is számítanának..."*, *Élet és Irodalom, 2005. 49. évfolyam, 30. szám*

Frank Péter és Hudecz Gergely (2006): *V4 választások 2005/2006: körvonalazódó gazdasági alternatívák*

*Human Development Report 2006, United Nations Development Programme (UNDP)*  
(Science News -[http://www.sciencenews.org/pages/sn\\_arch/6\\_22\\_96/bob1.htm](http://www.sciencenews.org/pages/sn_arch/6_22_96/bob1.htm))

*Humán fejlődési trendek 2005.*  
(<http://www.bocs.hu/gapminder/hdt05/>)

Inglehart and Welzel: *Cultural Map of the World, World Value Survey* (<http://www.worldvaluessurvey.org/>)

Kuti Mónika (2005): *Kelet-Európa, Kelet-Közép-Európa és Magyarország külső eladósodásának összehasonlítása. Külgazdaság, XLIX. Évf. 2005. július-augusztus (47-60. old.)*

*Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Gazdaság- és Vállalkozáselemző Intézet (2001): Mikor érheti utol a magyar GDP/fő az Európai Unió országainak átlagát?*

*Európa 2010, Euro Info Service, 2001.*

Marosán György: *A jövő forgatókönyvei* ([www.marosan.hu](http://www.marosan.hu))

*OECD Factbook 2006a - Economic, Environmental and Social Statistics – Trends in Migration*

*OECD Factbook 2006b – Population and Migration*

*OECD Outlook 2006 (Preliminary edition)*

*Oktatási Minisztérium (2000): Együttműködés és felzárkózás a Kárpátok Eurorégióban,*

Orbán Gábor és Palotai Dániel (2005): *A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága, MNB-tanulmányok 10., 2005.*

Polónyi István és Timár János (2002): *A népesség, a gazdasági aktivitás és a nemzetközi migráció távlatai Magyarországon, 1950–2050. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf. 2002. november (960–971. o.)*

*Rising Powers: The Changing Geopolitical Landscape* ([http://www.dni.gov/nic/NIC\\_globaltrend2020\\_s2.html#state](http://www.dni.gov/nic/NIC_globaltrend2020_s2.html#state))

*Statistisches Bundesamt Deutschland*

Sulok Zoltán (2000): *Gazdasági forgatókönyvek az ezredfordulón, Jövőtanulmányok 17., BKÁE – Jövőkutató Tanszék*

Szamuely László (2004): *A „haldokló” jóléti állam az 1990-es években. Közgazdasági Szemle, LI. évf., 2004. október (948-969. o.)*

*Szárnyalni fog Közép-Kelet-Európa?*  
(<http://www.privatbankar.hu>)

John Turner (2005): *Social Security Pensionable Age In OECD Countries: 1949-2035, AARP Public Policy Institute, 2005. október.*

*World Economic Forum: Global Competitiveness Report 2006-2007, http://www.weforum.org*

## A Generáció 2020 eddig megjelent kiadványai

