

## Balázs Péter: Európai egyesülés és modernizáció

Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 353 oldal

„Az 1990-es évek elején úgy tűnt, hogy addigi elszigeteltségünk kettős oka egyszerre szűnik meg: egyrészt eltűnnek a rendszerbeli különállás okai, másrészt remény támadt a fejlettségi szintbeli lemaradás gyors pótlására. A felzárkózás rövidnek látszó útjának végén megérdemelt jutalomként ott ragyogott az egyenrangú tagság a nyugat-európai integrációs szervezetben. Ez a várakozás azonban illúziónak bizonyult.”

Talán ebben a – könyv előszavában szereplő – három bővített mondatban lehet összefoglalni Balázs Péter mondanivalójának lényegét. A szerzőről tudni kell, hogy nemcsak elméletben kiváló ismerője, egyetemi oktatója az integrációnak, hanem többéves államigazgatási, valamint diplomáciai gyakorlata révén bizonyos mértékben az elmúlt 15 évben alakítója is volt. Ebben az értelemben a fenti mondatok akár önkritikaként is felfoghatók, amennyiben a korábbi és jelenlegi magyar külügyi apparátus része volt és van az illúziók keltésében. Így interpretálható az a véleménye is, miszerint a magyar diplomácia 1990 óta makacsul sürgeti az unió gyors és szűk körű bővítését, ahelyett hogy kereste volna a mellékutakat is, például a visegrádi együttműködésben rejlő alkuerő kihasználása révén.

A könyv – és ez igazi erénye – nem szokványos gazdaságpolitikai vagy statisztikai elemzése a nyugat-európai integrációs folyamatnak és a keleti irányú bővítésnek, hanem jóval tágabban, társadalmi összefüggésében vizsgálja Magyarország helyét, lehetőségeit az Európai Unió bővítése során. Ezt támasztja alá mindjárt az *első fejezet*, amelyben a szerző Magyarország csatlakozását a modernizációval való összefüggésében elemzi. A modernizáció eredeti értelmében a nyugat-európai iparosodás és polgári társadalom modelljének átültetése, de tágabban véve az élvonalhoz, ez esetben az Európai Unióhoz mint centrumhoz való felzárkózást is jelenti. A modernizálás aktorai Balázs Péter megfogalmazása szerint: a társadalom, az azt irányító, esetleg manipuláló politikai elit és a befogadó integrációs centrum. A félperiférián – és kétség kívül itt helyezkedik el Magyarország is – sajátos közvetítő szerepet kap a nemzeti politikai elit a centrum és a társadalom között. Az egyik oldalon ugyanis feladata, hogy kialakuljon a befogadás feltételeit, a másik oldalon, odahaza viszont meg kell teremtenie az elfogadás belpolitikai lehetőségeit. Nemcsak a centrumot, a befogadót kell meggyőzni országa alkalmasságáról a felvételre, hanem saját társadalmát is az integrációs értékekről. A felzárkózás programja tehát nem szűkíthető le a gazdaság fejlesztésének közép-és hosszú távú teendőire. A szerző e tekintetben joggal marasztalja el az egymást követő kormányokat az értékek, a társadalmi egyenjogúság, a hatalom jelképrendszerének kezelése, a korszerű nemzettudat kialakulásának hiánya miatt. Az utóbbi egyik legfontosabb eleme a közösen vállalt jövőkép, amelynek része a múlt lezárása, a történelmi értékek, kudarcok és realitások vállalása.

Nem kevésbé izgalmas a könyv *második fejezete*. Mire számíthatnak a kelet-európai régió országai a centrumba való politikai és gazdasági betagozódást illetően? Egyesek – köztük Magyarország is – szeretne minél közelebb kerülni a centrumhoz, mások a félperiférián maradnak, megint mások esetleg a periférián. Milyenek az esélyek az integráció kiterjesztésére, illetve a perifériára kerülésre?

Az 1980-as évek végén, a rendszerváltás hajnalán hamis remények keletkeztek, hogy a Nyugat gyorsan befogadja a régió országait gazdaságot dinamizáló szervezeteibe, legfőképpen az Európai Unióba. Hamarosan kiderült, hogy a fejlett államok kormányai hűvös tárgyilagossággal szemlélik az átalakulást, sem a támogatással kapcsolatos gazdasági, sem a szervezeti befogadást segítő lépéseket nem sietik el. Az egyenrangú tagság helyett félmegoldásokat ajánlanak, Balázs Péter szerint ilyen volt az OECD-tagság helyett az úgynevezett partneri viszony, az akkori EK-tagság előszobájaként a legyöngített tartalmú európai társulás, a NATO-tagság pótlékként a békepartnerség intézménye. Csehország 1995-ben, Lengyelország és Magyarország 1996-ban csatlakozott az OECD-hez.

Az 1991-ben aláírt társulást csak hét évvel később, 1998-ban követte a tagságról szóló tárgyalások megkezdése. Befogadási paradoxonnak nevezi a szerző ezt a helyzetet: az Európai Unió nem találja kielégítőnek a rendszerváltás sebességét, a piacgazdaság működését, ami a lassabban haladó országok esetében nem teljesen alaptalan félelem. Az átalakulásban élenjáró országok viszont joggal értékelik úgy, hogy a gazdaság stabilizálásához éppenséggel az integrációs tagság adna végső támasztékot. Ha késik az uniós tagság, és a rendszerváltó országok magukra maradnak a rendszerváltás gazdasági terheinek viselésében, akkor lelassulhat a piaci normákra való átállás folyamata, sőt a politikai visszarendeződés veszélye is megnő. Mindez a piacgazdasági normákhoz sikeresen alkalmazkodó országok szempontjából a tényleges előrehaladást figyelembe vevő, differenciált kezelést igényelne a csatlakozás elbírálásában. Az Európai Uniónak azonban nagyobb érdeke fűződik a rendszerváltási folyamat földrajzi körének bővítéséhez, mint az élen járók gyors célba juttatásához. Számára nem néhány ország politikai és gazdasági átalakulásának tökéletes végig vitele a fontos, hanem az, hogy az átalakulás minél több országban jusson túl a politikai visszafordíthatóság kritikus szakaszán. Így azután 1994-óta az élen járó visegrádiak is a „társult tizek” tagjaként saját képességeikhez képest lassító integrációs pályákra kerültek.

Érdekesek Balázs Péter fejtegetései a közép- és kelet-európai rendszerváltással keletkező problémák nyugat-európai nézőpontból való kezelhetőségéről. A közösségi szintű külkapcsolatok szerződésjogi fogalomkészlete és gazdasági eszköztára nem alkalmas a regionális méretű rendszerváltás sajátos esetének definiálására. Az átalakulás felkarolása az Európai Unió terminológiájában a felzárkóztatás típusú feladatokhoz áll közelebb. Erre az Európai Unió eddig kétféle módszert fejlesztett ki:

- a szervezeten *belüli* regionális problémák kezelése egy-egy elmaradottabb térséget érintett,

- az integráción *kívül* pedig a fejlődő országoknak nyújtott támogatások, jellegzetesen a társulás sok változatát felölelő intézményén keresztül valósultak meg.

A visegrádi országokat azonban egyik sémába sem lehetett illeszteni, így azután nem véletlenül hagyta ki az Európai Unió a társulási szerződésekből az olyan jellegű kötelezettségvállalásokat, mint amilyeneket a dél-európai és mediterrán társulások esetében az úgynevezett pénzügyi jegyzőkönyvekben rögzítettek, és később is kerülte a kétoldalú kötelezettségvállalást. Mindezek alapján Magyarországnak is magának kellett és kell a gazdaságfejlesztési célokat és a hozzájuk rendelt eszközöket meghatároznia.

A *harmadik fejezet* az Európai Unió keleti irányú bővítésének lehetséges változatait taglalja. A politikai és gazdasági átalakulásban élen járó közép- és kelet-európai országok az integráció hagyományos, azaz differenciált és ezért szűk körű bővítésével számoltak/számolnak, ezzel szemben az Európai Unió a kollektív tárgyalás stratégiáját részesíti előnyben. Ez érhető tetten az 1997. évi luxemburgi csúcshatározataiban, ahol döntöttek a bővítési folyamat megindításának pontos időpontjáról, valamint a két országcsoporttal (5 + 1 és a további 5 országgal) folytatandó tárgyalások némileg eltérő módszereiről. Az 1999-es helsinki csúcson pedig az EU-tagországok – korábbi állásfoglalásukat megvál-

toztatva – úgy határoztak, hogy a két csoport tagjainak ismét azonos esélyt adnak a csatlakozási tárgyalások lefolytatására és sikeres befejezés esetén a belépésre.

Amint a szerző is megállapítja, Magyarország kezdettől fogva az erős belső kohéziójú Európai Unió szűk körű bővítésére számított. Az Európai Unió stratégiája ezzel szemben három fő pilléren nyugszik: 1. a keleti periféria beépítése az Európai Unió befolyási övezetébe, 2. az átalakulási folyamat óvatos kezelése, 3. a köztes Európa blokkyszerű megközelítése. Magyar szempontból joggal kifogásolható, hogy ez a megközelítés nem szelektív, a csatlakozás előtti stratégia nem kölcsönös jogi kötelezettségeken nyugszik, hanem nagyjából az Unió egyoldalú „ajándéka”, végül a gazdasági előnyök sem bizonyultak elegendőnek. Mindazonáltal az Európai Unióval kapcsolatos hivatalos magyar magatartást kezdettől fogva a türelmetlen sürgetés és bizonyos kincstári elégedettség keveréke jellemzi.

A bővítés forgatókönyveit tárgyalva, Balázs Péter szerint Magyarországnak akkor van esélye viszonylag gyors és az egyenrangúságig elvezető világgazdasági felzárkózásra az integrációs szervezet közreműködésével, ha az Európai Unió a szűk körű bővítés mellett dönt, de fel kell készülni más, nem kevésbé valószínű változatokra is.

Európa új határai címet viseli a könyv *negyedik fejezete*. Az Európai Unió mindeddig oly módon bővült, hogy vele érintkező szomszédos országokat vett fel, bizonyos alapvető alkalmassági kritériumok – például a működő piacgazdaság – eleve adottak voltak. A tíz társult tagország közül csak öt, a visegrádi négyek és Szlovénia határos az EU valamely tagországával, s talán nem kell részletezni, hogy a piacgazdaság nem mindegyikükben gyökeresedett meg. Így az Európai Unió – részben biztonságpolitikai részben, piac-szerzési okokból – új típusú megoldásokat alkalmaz. A szerző ennek kapcsán történeti áttekintést ad az EU-csatlakozási tárgyalások időigényéről, amely megítélése szerint arányos az átveendő joganyag terjedelmével. A tárgyalások természetét és rejtelmeit jól ismerő szakemberként megállapítja: a tárgyalóteremben töltött idő elsősorban a megoldandó technikai feladattól függ, a politikai problémák súlyát pedig általában a tárgyalási szünetek időtartama jelzi. Balázs Péter prognózist is ad a keleti bővülési tárgyalás időigényére. Ha az EFTA-országokkal folytatott tárgyalásokat vesszük alapul, akkor szerinte 2010-re fejeződhetne be a bővülés folyamata. Elég valószínű azonban, hogy tekintettel a tárgyaló felek nagyobb számára, fejlettségükre, a kivételek körére, a nehezebben áttekinthető és kezelhető érdekviszonyokra a keleti kibővülési tárgyalások jóval tovább fognak tartani.

„Integrációs csapdákról” esik szó a könyv *ötödik fejezetében*. A hiányos vagy téves helyzetelemzés, döntések halogatása, politikai taktikázás és spekuláció egyaránt sodorhat ilyen helyzetbe egy országot. Az Európai Unió például azzal került csapdába, hogy elmentében a korábbi gyakorlattal, amikor a belépni vágyó ország saját belpolitikai döntése nyomán kérelmezte felvételét, a magyar és a lengyel felvételi kérelem 1994. évi benyújtása után az esseni csúcsertekezleten megnevezte azt a tíz közép- és kelet-európai országot, amelyiket hajlandó felvenni. Anélkül, hogy nyolc kérte volna. A tizek kiválasztása nyilván nem az integrációs alkalmasság szempontjai szerint történt, hiszen ezek zömmel méreten aluli, az EU-követelményeknek meg nem felelő országok voltak. A lista egyfajta kompromisszum (a kompromisszum csapdája) eredménye, az Európai Unió legtagabb kiterjesztésének határait húzták meg a tagállamok. Hasonló csapdahelyzetek alakultak ki a tagjelöltek között is. Könnyen belátható például, hogy Közép- és Kelet-Európa számára nincs más reálisan számításba vehető modernizációs centrum, mint az euroatlanti. Ezzel szemben az Európai Unió e folyamat költségeit és kockázatát csak minimális mértékben hajlandó vállalni (a modernizációs csapda).

Fontos fejezet a *hatodik*, ahol a szerző kísérletet tesz egyfajta előny-hátrány mérleg készítésére. Itt rögtön szembe kerül a mérés problémájával. Számszerűen leginkább a

költségvetési hatások mérhetőek, azaz mit hoz és mennyibe kerül az EU-tagság. Ám a könyv írója ennél jóval tágabb összefüggésben vizsgálja a csatlakozás előnyeit és hátrányait. Szó esik a makrogazdasági, a társadalmi hatásokról, e hatások időhorizontjáról, valamint – a recenzor számára kicsit kakukktojásként – a csatlakozás fő konfliktusairól, a tárgyalási pozíciókat meghatározó érdekekről.

Némiképpen összekapcsolódik a könyv *hetedik* és *nyolcadik* fejezete. Előbbi a nemzetközi munkamegosztás elméleteiből kiemelve, az európai integrációelméleteket elsősorban a funkcionalista és a föderalista eszmei vonulatok alapján mutatja be. Bár a szerző maga is megjegyzi, hogy a nyugat-európai integráció fejlődése során a föderalista vagy funkcionalista megoldások, eszközök sohasem vegytiszta formában jelentkeztek. Példaként az Európai Szén- és Acélközösséget említi, amely a két integrációs modell ötvözetének tekinthető. Robert Schumann terve a hadiipar bázisának tekinthető szén- és acélágazat integrálására tipikusan funkcionalista felfogást képviselt, Jean Monnet viszont ragaszkodott ahhoz, hogy az új szervezetet föderalista intézményrendszer irányítsa. Újabb problémát hoz az Európai Unió keleti kibővülése. A nyugat-európai gyökerű integrációelméleteknek általában nincs válaszuk a közép- és kelet-európai átalakulás által feltett kérdésekre. A rendszerváltások nyomán a nyugat-európai integráció főleg olyan országok számára válik fontossá, amelyek történelmi okok miatt nem vehettek részt tapasztalatainak felhalmozásában. Az integrációs szervezet viszont éppenséggel akkor terjeszthető ki, ha az Európai Unió nem ragaszkodik eddigi módszereihez. A könyv nyolcadik fejezete elméleti összegzésre, Közép- és Kelet-Európa felzárkózási lehetőségeit vázoló mátrix megalkotására tesz kísérletet.

A könyvet záró *kilencedik fejezet* mintegy összegzi az eddigieket. A modernizáció és az integráció kölcsönhatásait elemezve állapítja meg: Magyarországon akkor haladhat előre a modernizáció, amikor egyrészt tágabb integrációs térben teljesedhet ki, másrészt nem kerül összeütközésbe a nemzeti önazonossággal. Akár végszónak is tekinthető a szerző nagy ívű áttekintését befejező mondata. „A tízmillió Magyar Köztársaság nem esélytelen szereplője annak a világrendnek, amelyet egyrésztől a gyengülő, ám továbbra is létező és sok kérdésben illetékes államok, másrésztől a globális dimenziókban cselekvő transznacionális aktorok határoznak meg.”

**Becsky Róbert**