

# Az Európai Unió reformjai és a bővítés

– II. rész

INOTAI ANDRÁS

*A kétrészes tanulmány első része az Európai Unió hagyományos és új, illetve várható jövőbeli közösségi politikáit vizsgálta a bővítés szempontjából. A második részben tárgyaljuk a közösségi politika azon területeit, amelyek kialakítása nemrég kezdődött vagy éppen a közeljövőben ölt konkrét formákat, és amelyek létrehozatalában szinte kezdettől fogva teljes jogú tagként vehet részt Magyarország is. Ilyen a kutatás-fejlesztési és versenyképességi szempontokat ötvöző Lisszaboni Agenda, a nyugat-európai szociális modell jövője, a közös európai migrációs politika követelménye, valamint a közös kül-, részben pedig biztonságpolitika létrehozatalának esélye.*

*Az új tagállamok egyes területeken várhatóan közösen lépnek majd fel (például a költségvetési pénzek újraelosztását vagy talán a migrációs politikát illetően), másutt azonban eltérő csoportokhoz tartozhatnak a kibővülő unión belül, ahogy ezt a legutóbbi fejlemények több területen igazolni látszanak. Végül lesznek olyan területei is a közösségi politikának, ahol az új tagok saját gazdasági-társadalmi fejlettségi szintjük alapján fogják megítélni, milyen álláspontot foglaljanak el az adott kérdésben.*

*Magyarország számára több szempontból is az aktív, jövőorientált magatartás ígér sikert, vagyis az integrációból adódó előnyök megfelelő kihasználását, a tagállamként adódó integrációs mozgástér bővítését és a globális kihívások időben és tartalmilag is megfelelő megválaszolását. Az offenzív és az integráció világgazdasági és bővítési nyitottságát fenntartó, valamint nemzetközi versenyképességét erősítő közösségi politikákat csak akkor tudjuk megfelelően támogatni, ha minden területen meg tudjuk határozni stratégiai érdekeinket, és a magyar társadalmat fel tudjuk készíteni az új fejlemények befogadására, a belföldön is aktív integrációs politika támogatására.\**

## A Lisszaboni Agenda

Az Európai Unió 2004. évi bővítése nemcsak azt jelenti, hogy az új tagállamok részesévé válnak a különböző területeken már létező közösségi politikáknak, hanem bekeverülnek abba a cél- és eszközrendszerbe is, amely nagymértékben meghatározza az EU jövőjét, és amely jövő alakításában célszerű tevékenyen részt venniük. Ebben az összefüggésben kiemelkedő fontossága van a 2000 márciusában Lisszabonban meghirdetett programnak, amely „Lisszaboni Agenda” (Lisbon Agenda) néven vonult be az EU történetébe (European Commission, 2000).

\* A cikk Inotai András: A kibővülő Európai Unió és Magyarország című (Allianz Hungária Stratégiai Dialógus Füzetek, I-II., 2003) tanulmányának 2. fejezete alapján, a legutóbbi változások figyelembevételével készült.

Inotai András, az MTA Világgazdasági Kutatóintézetének igazgatója.

A számtalan EU-programmal összehasonlítva a Lisszaboni Agenda jelentősége az 1985-ben útjára indított egységes belső piaci dokumentummal helyezhető egy szintre. Mindkettő az európai integráció és gazdasági fejlődés kritikus időszakában látott napvilágot, és mindkettő a növekedés új hajtóerőit kívánta megteremteni vagy felszabadítani. Továbbá mindkettő átfogó modernizációs és versenyképesség-növelő programként értékelhető. Ugyanakkor nyilvánvalóak a különbségek is. Egyrészt a lisszaboni menetrend egy évtizedet fog át, míg az egységes belső piac hétéves időszakban gondolkodott. Jóval fontosabb eltérés, hogy a *Delors* által kezdeményezett belső piaci program számos területen konkrét jogszabályokban öltött testet, amelyeket a tagállamoknak a nemzeti jogalkotásban át kellett venniük. Ezzel szemben az agenda alapvető módszere a nyitott koordináció, amelyben az európai és nemzeti célok kombinálódnak. Nincs kötelező határidő vagy teljesítendő feladat, így büntető szankciók sincsenek. De a vezető tagállamoktól való lemaradás, a gyenge teljesítőképesség esetenként a szankciónál is érzékenyebb figyelmeztető jelzés. Eltérés van a várt-remélt hatások időbeli megoszlásában is. Amíg az egységes belső piachoz kötődő törvények túlnyomó hányadát az időszak végén fogadták el (egy részüket még ma sem), addig a lisszaboni menetrend sikere nagymértékben függ a különböző területeken folytatott tevékenységek (reformok) egymásba épülésétől, a multiplikátor és átgyűrűző hatások érvényesülésétől, illetve attól a közegtől, amely e hatásokat ki tudja váltani. Végül a *Delors*-program az európai integráció döntéshozatali centralizációjának akkori csúcspontját jelentette, szemben a Lisszaboni Agenda meghirdetésének EU-környezetével, amikor igen gyenge volt a bizottság befolyása a tagállamokra (*Martens–Allio–Bosco*, 2003).

A Lisszaboni Agenda alapvető célkitűzése, hogy 2010-re a (kibővült) EU váljon a világ legversenyképesebb és leginkább tudásalapú gazdaságává, mégpedig úgy, hogy fenntartható növekedést biztosítson magasabb foglalkoztatás és erősebb társadalmi kohézió mellett. Ennek érdekében az évtized egészében évi 3 százalékos gazdasági növekedést kell(ene) elérnie a közösségnek. Az azóta eltelt három év nem igazolta az optimizmust. Valójában az EU nem tudta csökkenteni korábban kialakult hátrányát az USA-hoz képest, sőt a szakadék tovább nőtt. A 2002 végén, illetve a 2003 elején készített interim jelentések (*World Economic Forum 2002*, *European Commission, 2003*, *Murray*, 2003) mindegyike megállapítja, hogy esetenként jelentős a lemaradás az időarányos teljesítésben néhány kulcsterületen. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy az EU egésze lemaradóban lenne, hiszen egyes országok, mindenekelőtt a skandinávok nemcsak a lisszaboni menetrendet tudták tartani, de esetenként az USA mutatóit is felülmúlják. Ezzel szemben alapvetően a német gazdaság gyengélkedése lefelé húzza az EU-átlagot.

A *World Economic Forum* nyolc, a Lisszaboni Agendában is megtalálható területen hasonlította össze a tagállamokat egymással, illetve az EU nélküli OECD-átlaggal, ezek:

- az információs társadalom,
- az innováció, a kutatás és fejlesztés,
- a liberalizáció (egységes belső piac és állami támogatások),
- a hálózati szektorok (telekommunikáció, közművek, szállítás),
- a hatékony és integrált pénzügyi szolgáltatások,
- a vállalkozási környezet,
- a szociális kohézió (életen át való tanulás, a szociális védőháló modernizálása),
- a fenntartható növekedés (környezetvédelem, klímaváltozások).

A kiemelkedően legjobb osztályzatot Finnország érdemelte ki, amely a nyolc mutató közül hatban az első helyen áll. Meglehetősen lemaradással Svédország, Dánia, majd Nagy-Britannia és Hollandia következik. Az EU-rangsort a kevésbé fejlett országok, így Portugália, Spanyolország, Olaszország és Görögország zárja. Az OECD-vel való öss-

szevetésből minden területen az EU viszonylagos lemaradása olvasható ki, de a három legjobb EU-ország mutatója jobb, mint az OECD-átlag (lásd az 1. és a 2. táblázatot).

1. táblázat

**A Lisszaboni Agenda országokénti teljesítésének értékelése\***

Egyes politikák területei	2002	2003	Jól teljesítők	Gyengén teljesítők
<i>A) Innováció</i>				
– Információs társadalom	C+	B–	Hollandia, Svédország	Görögország
– Kutatás és fejlesztés	C+	C–	Finnország, Svédország	Franciaország, Olaszország
<i>B) Liberalizáció</i>				
– Telekommunikáció	B+	B–	Dánia, Finnország	Írország, Olaszország
– Közlekedés, szállítás	D–	B–	Dánia	
– Pénzügyi szolgáltatások	B–	B–	Nagy-Britannia	Németország, Olaszország
<i>C) Vállalati környezet</i>				
– Új vállalkozások alapítása	D	B–	Ausztria, Finnország, Írország, Svédország	Franciaország, Görögország
– Szabályozási környezet	D+	C+	Dánia, Finnország	Franciaország, Olaszország
– Állami támogatás, versenypolitika	B–	C+	Nagy-Britannia, Görögország, Svédország	Finnország, Németország
<i>D) Foglalkoztatás és szociális kohézió</i>				
– Munkaerő visszahozása a termelésbe	B–	C	Nagy-Britannia, Dánia, Írország, Hollandia, Svédország	Németország, Olaszország
– Szakismeretek fejlesztése	D	C	Ausztria, Nagy-Britannia, Finnország	Dánia, Franciaország, Németország, Portugália
– Szociális védelem modernizálása	C+	C	Svédország, Finnország	Franciaország, Görögország, Olaszország
<i>E) Fenntartható fejlődés és környezet</i>				
– Klímaváltozások	C	C+	Ausztria, Németország, Svédország	Írország, Spanyolország,
– Természeti környezet védelme	C–	C	Belgium, Németország, Hollandia	Franciaország, Írország, Spanyolország
<i>Összesítés</i>				
Lisszaboni folyamat	C–	C+	Dánia, Finnország	Németország, Olaszország
Általános eredménybecslés	C	C+		

\* Az értékelés A-tól (a legjobb) D-ig (a legrosszabb) terjedő skálán történt, a – jelzi, hogy az adott kategóriánál kicsit gyengébb, de nem tartozik a rosszabb kategóriába, a + jelzi, hogy az adott kategóriánál kicsit jobb, de még nem tartozik a következő kategóriába.

Forrás: Murray [2003].

**Az egyes EU-tagállamok sorrendje a Lisszaboni Agenda egyes feladatainak teljesítése alapján**

Ország	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Finnország	1	1	1	1	2	1	3	1	1,4
Svédország	2	3	6	3	5	6	7	4	4,5
Dánia	4	9	5	4	3	5	4	3	4,6
Nagy-Britannia	3	4	2	9	1	2	10	6	4,6
Hollandia	7	8	3	6	4	4	1	8	5,1
Németország	6	2	9	2	8	11	9	2	6,1
Ausztria	5	7	4	8	9	8	5	5	6,4
Belgium	9	5	7	5	7	10	2	7	6,5
Franciaország	10	6	11	7	10	12	6	9	8,9
Írország	11	10	8	13	6	3	12	13	9,5
Portugália	8	12	10	10	11	7	13	10	10,1
Spanyolország	12	11	12	11	12	9	8	12	10,9
Olaszország	13	13	13	12	13	13	11	11	12,4
Görögország	14	14	14	14	14	14	14	14	14,0

*Jelmagyarázat:* A: információs társadalom; B: innováció, kutatás-fejlesztés; C: liberalizáció; D: hálózati iparágak; E: pénzügyi szolgáltatások; F: vállalkezési környezet; G: szociális kohézió; H: fenntartható fejlődés; I: összpontszám az egyes területeken elért helyezések alapján.

*Forrás:* World Economic Forum [2002].

E fejezet a továbbiakban röviden három összevont kérdéskört vizsgál: a belső piac liberalizációs fokát, a tudás, az innováció és az üzleti környezet jellemzőit, valamint a foglalkoztatás néhány aspektusát. Minden esetben felmérjük, hol áll jelenleg az EU (akár a lisszaboni célokhoz, akár az USA-hoz képest), és melyek a legfontosabb teendők. Ezzel tartunk tükröt a 2004-ben belépő országok elé, amelyek lisszaboni mutatók alapján mért teljesítményét a fejezet végén mutatjuk be. Bár az agenda része, de jelentősége miatt külön fejezetben tárgyaljuk a szociális kohézió és általában a (nyugat-)európai szociális modell előtt álló kihívásokat.

Az egységes belső piac tíz év alatt 2,5 millió munkahelyet teremtett az EU-ban, és 1,8 százalékponttal járult hozzá a közösség gazdasági növekedéséhez. A tagállamok mindegyike jelentősen gyorsította a jogharmonizációt, de a nemzeti jogalkotásba még át nem ültetett direktívák száma Franciaország esetében megközelíti a 4 százalékot, míg Svédországban 0,5 százalék alatt van (lásd a 3. táblázatot). Néhány területen jelentős, akár áttörésként is értékelhető előrelépés történt. Így a tagállamok elfogadták a megtakarítási adócsomagot, ami 2005 elején lép hatályba. Ennek célja az egységes kezelés, hiszen számítások szerint a rendezetlen viszonyok miatt csak Németországból 300 milliárd eurónak megfelelő megtakarítás „tűnt el”, de közösségi szinten ez az összeg akár nyolcszorosra is rúghat (Bruxinfo, 2003. július 31.). Gyakorlatilag befejeződött a telekommunikációs piac liberalizációja, és az új szabályok 2003 júliusában már hatályba is léptek. Öt év alatt felére estek az országon belüli hívásdíjak, a nemzetközi pedig harmadukra csökkentek. De még mindig nagy a különbség az egyes tagállamok között és az USA-val szemben a helyi hívások díját illetően (tízperces hívás Angliában 0,64 euróba kerül, Finnországban 0,23-ba, az USA-ban azonban csak 0,13-ba). 2007-re tehető az energia-piacok felszabadítása, a nemzeti monopóliumok megszűnte a legnagyobb ellenállást

tanúsított Francia- és Németországban. Az árakra gyakorolt első kedvező hatások máris látszanak: az ipari áram ára 10, a háztartási áramé 5 százalékkal mérséklődött. De a tagállamok közti különbségek itt is tetemesek (például Olaszországban az áramdíj kétszerese a svédnek). 2008-ra várható a vasúti és közúti szállítás teljes liberalizálása, és megszületett a megállapodás – 40 évvel a gondolat felvetését követően – az egységes európai légtérről és légtérelenőrzésről. Különösen fontos az egységes piac megteremtése a pénzügyi szolgáltatások esetében, hiszen a bizottság számításai szerint ez 10 év alatt 1,1 százalékponttal növelheti az EU GDP-jét és fél százalékkal a foglalkoztatottság szintjét. A haladást jelzi, hogy az összesen 42 ide vonatkozó jogszabályból 31-et elfogadtak, illetve bevezettek.

3. táblázat

**Az Európai Unió belső piacával kapcsolatos jogi szabályozás bevezetése az egyes tagállamokban**

Ország	Pénzügyek	Munkaerőpiacok	Termékpiacok
Belgium	Közepes	Közepes	Közepes
Dánia	Jó	Közepes	Jó
Németország	Gyenge	Gyenge	Közepes
Görögország	Közepes	Közepes	Közepes
Spanyolország	Közepes	Közepes	Közepes
Franciaország	Gyenge	Közepes	Közepes
Írország	Közepes	Közepes	Közepes
Olaszország	Gyenge	Közepes	Közepes
Luxemburg	Közepes	Közepes	Gyenge
Hollandia	Közepes	Közepes	Közepes
Ausztria	Gyenge	Gyenge	Közepes
Portugália	Közepes	Közepes	Közepes
Finnország	Közepes	Közepes	Gyenge
Svédország	Jó	Jó	Közepes
Nagy-Britannia	Közepes	Közepes	Jó

*Forrás:* European Commission [2003].

Ugyanakkor néhány (bel)politikailag kritikusnak tartott területen továbbra is akadályok tornyosulnak az egységes piac megvalósítása előtt. Furcsa módon még egyes kereskedelmi kérdések is idetartoznak, annak ellenére, hogy az egységes kereskedelempolitika 1974-től érvényben van. Gazdasági hatásukat tekintve ennél fontosabbak a változatlanul meglévő állami támogatások, amelyek összege csak lassan csökken (EU-szinten 1996-ban 105 milliárd, 2000-ben 82 milliárd eurót tettek ki), és szinte minden országnak megvannak a szubvencionált ágazatai (szénbányászat, hajógyártás, mezőgazdaság, egyes állami tulajdonú vállalatok stb.).

A Lisszaboni Agenda célul tűzte az információs társadalom kiépítését, az egységes európai kutatási és innovációs térség megteremtését és a vállalkozási környezet átfogó javítását. Az internet gyors terjedésnek indult, és 2002 végén a háztartások 43 százalékát fedte le (két évvel korábban még csak 18 százalékot). Gyakorlatilag minden iskolában van internetelérhetőség, és 15 tanulóra jut egy számítógép. Tetemesen csökkentek az internethasználati díjak, amelyek ma már alig magasabbak, mint az USA-ban. Ugyanakkor alig emelkedett az üzleti szféra beruházása az információs technológiák beszerzésébe.

2010-re az EU el akarja érni, hogy a tagállamok GDP-jük 3 százalékát költsek kutatásra és fejlesztésre, szemben a jelenlegi kb. 2 százalékkal. A cél eléréséhez mindenképp előtérbe kell tenni a magánszektor K+F beruházásainak tetemes növelését (az összes K+F 55 százaléka) lenne szükség. Nem arról van szó, mintha az európai cégek nem költenének e tevékenységre, csakhogy azt sokszor nem Európában teszik, hanem például az USA-ban. Hasonló a helyzet a kutatókkal is, akik Nyugat-Európa helyett előszeretettel dolgoznak Amerikában (ez már az oktatási rendszerben lévő problémákkal is összefügg). A képességéhez tartozik, hogy például a technológiaigényes repülőgépgyártásban Európa a legfrissebb adatok szerint megelőzte az USA-t. Amíg 2000-ben a Boeing 488 gépet értékesített, míg az Airbus csak 311-et, 2003-ban várhatóan a 275 amerikai gépértékesítéssel szemben 300-ra tehető az eladott Airbus-gépek száma (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2003. június 16.). A másik oldalon viszont mind a mai napig nincs európai szabadalmi törvény, ami évi félmilliárd eurós veszteséget okoz az üzleti életnek.

Az üzleti környezet számos tagállamban jelentősen javult az elmúlt évek deregulációs intézkedéseinek eredményeként. Egyszerűsödtek a vállalatalapítási követelmények, modern kisvállalat-fejlesztési programok jelentek meg, több országban csökkentek az adók. A vállalatalapítási kedv azonban továbbra is meglehetősen lanya, aminek messze nemcsak gazdasági, hanem társadalmi és lélektani okai is vannak. Az USA-ban még az infotechnikai „buborék” kipukkadását követően is jóval nagyobb a vállalkozási hajlandóság, mint az EU leginkább vállalkozásbarát országában (Írország). A mentalitásbeli különbségeket talán az mutatja a legjobban, hogy a „venture capital”-t, ami vállalkozási tőkét jelent, Nyugat-Európa-szerte – és nem utolsósorban Németországban – „kockázati tőkének” hívják!

(Nyugat-)Európa gazdasági helyzetének és kilátásainak egyik lényeges árnyoldala – egyébként az USA-val való összehasonlításban is – az alacsony foglalkoztatottság, a magas munkanélküliség és a részben ezek okaként hangoztatott munkaerő-piaci rugalmatlanság. Ezért a Lisszaboni Agenda egyik fő feladatmeghatározása az EU munkaképes korú lakossága foglalkoztatottsági hányadának 64-ről 70 százalékra emelése tíz év alatt, ezen belül a női foglalkoztatottság 60 százalékra növelése, és az idősebb munkavállalók korosztályában az 50 százalékos foglalkoztatás elérése.

A kilencvenes évek közepétől napjainkig az EU 12 millió munkahelyet teremtett, sőt még a gazdasági növekedés 2002. évi gyengülése mellett is félmillió új állás keletkezett a legutóbbi évben. Amennyiben teljesíteni kívánja a közösség a fenti célokat, 2005-re 67 százalékos foglalkoztatottsági színvonalat kellene elérnie, amire ma kevés a remény. Bár a munkaerő-piaci rugalmatlanságokat korábban feloldó országok, mint Hollandia, Svédország vagy Nagy-Britannia máris eleget tesznek a 2010-es célkitűzésnek, mások még a 60 százalékos mutatót sem érik el (Belgium, Olaszország, Görögország, Spanyolország). Különösen nehéznek ígérkezik az 55–64 éves korosztályon belül a foglalkoztatás növelése, hiszen különböző okokból (strukturális, képzettségi, előnyugdíjazási rendszer kiterjedtsége stb.) e korosztálynak például alig 30 százaléka dolgozik Belgiumban vagy Ausztriában, és az EU-átlag is jóval 40 százalék alatt marad. További probléma, hogy a munkanélküliség megközelíti a 8 százalékot, és ennek nagy része hosszabb távú és strukturális tényezőkkel magyarázható. Amíg az egy évnél hosszabb munkanélküli státusz az USA-ban csak a munkanélküliek 6 százalékára jellemző, addig Belgiumban, Olaszországban vagy Németországban a munkanélküliek több mint 50 százaléka tartozik e kategóriába (*Agell*, 2003).

A (nyugat-)európai munkaerő-piaci problémák jelentős része több évtizedes gyökerekre vezethető vissza. Már az első olajválság (1973) után világossá vált, hogy az egymást követő konjunkturális ciklusok egyre kisebb mértékben bizonyultak alkalmasnak munkahelyteremtésre. A fellendülés sorozatosan magasabb munkanélküliségi szinten indult, a jó

gazdasági évek egyre kevesebb új munkahelyet tudtak teremteni, és a következő recesszió újabb és újabb munkanélküliségi rekordokat hozott. Amíg az amerikai gazdaság növekedése a technológiai és termelékenységi növekedés mellett munkaintenzív is volt, addig az európai esetben viszonylag magas növekedési ütemek sem voltak képesek fenntartható módon csökkenteni a munkanélküliséget. Ennek okai az alkalmazott gazdaság- és foglalkoztatási politikában, továbbá szociális téren találhatók, miután a magas adóterhek az egyik oldalon, a magas szintű szociális védelem a másikon sem a munkaadókat, sem a munkavállalókat nem tette érdekeltté a munkahelyteremtésben.

4. táblázat

#### A 2004-ben csatlakozó országok értékelése a Lisszaboni Agenda alapján

A legfontosabb területek	A három legjobb ország	Csatlakozók átlaga az EU-átlaghoz képest	A három legjobb csatlakozó átlaga az EU-átlaghoz képest
Információs társadalom	Észtország, Magyarország, Csehország	-0,91	0,09
Innováció, kutatás-fejlesztés	Csehország, Szlovénia, Magyarország	-1,27	-0,64
Liberalizáció		-1,27	-0,56
– A belső piac befejezése	Szlovénia, Magyarország, Észtország	-1,35	-0,80
– Állami támogatások	Szlovénia, Magyarország, Észtország	-1,19	-0,32
Hálózati iparágak		-0,81	-0,01
– Telekommunikáció	Észtország, Csehország, Magyarország	-0,52	0,37
– Közüzemi szolgáltatások, szállítás	Szlovénia, Csehország, Észtország	-1,09	-0,38
Hatékony és integrált pénzügyi piacok	Észtország, Szlovénia, Magyarország	-1,84	-0,44
Vállalkozási környezet		-0,44	0,22
– Induló vállalkozások feltételei	Észtország, Szlovénia, Magyarország	-0,83	-0,11
– Szabályozási terhek	Észtország, Magyarország, Szlovénia	-0,50	0,55
Szociális kohézió		-1,04	0,06
– Élethosszig tartó tanulás	Csehország, Magyarország, Szlovákia	-0,75	-0,13
– Szociális védelem modernizálása	Csehország, Szlovénia, Szlovákia	-1,33	0,25
Fenntartható fejlődés		-1,28	-0,56
– Környezet	Szlovénia, Csehország, Észtország	-0,85	-0,36
– Éghajlati változás	Csehország, Szlovénia, Magyarország	-1,70	-0,76

Forrás: European Commission [2003].

A kétségtelen feszültségek és gazdaságpolitikai hibák ellenére sem lenne célszerű, ha (Nyugat-)Európa átvenné az amerikai modellt. A szociális kohézió és a versenyképesség szerves összekapcsolására kell törekednie, hiszen az előbbi is növelheti a versenyképességet, miközben csökkenti a kizártságból, elkülönültségből adódó gazdasági költségeket. A munkaerő-piaci intézmények átalakításának, a piac rugalmasabbá tételének vannak nyilvánvaló előnyei, de esetenként többletköltségei is. Ezeket gondosan mérlegelve célszerű kialakítani egy új európai modellt. Hogy erre van lehetőség, jól mutatják a skandináv sikertörténetek: Finnország vagy Svédország úgy tudta versenyképességét növelni, hogy közben nem bontotta le teljesen a korábban igen sűrűre szőtt és még ma is védelmet nyújtó szociális hálót.

A csatlakozó országok az ún. lisszaboni folyamat alakításának szerves részét képezik. Vagyis egyfelől részt vesznek az EU által kitűzött célok megvalósításában, másfelől pedig saját eredményeikkel vagy kudarcaikkal alakítják a 2000-ben megfogalmazott közösségi célok elérhetőségét. A legfontosabb „lisszaboni mutatók” alapján a csatlakozó országok teljesítménye meglehetősen vegyes képet mutat. Semmiképpen sem állítható, hogy a GDP/fő mutató alapján kialakított skála ismétlődne meg egy ilyen összehasonlításban. A World Economic Forum már idézett vizsgálata az ugyancsak említett nyolc mutató alapján több érdekes következtetésre jut. Egyfelől külön rangsorolja a csatlakozó országokat, és megállapítja, hogy az első három helyen sorozatosan Észtország, Csehország, Szlovénia és Magyarország osztozik (lásd a 4. táblázatot). A csatlakozó országok átlaga ugyan minden területen gyengébb az EU-átlagnál, de a három legjobban teljesítő jövőendő tagállam átlaga az információs társadalom kiépítése, a telekommunikáció, a vállalkozói környezet és a szociális védelem modernizálása vonatkozásában meghaladja az EU-átlagot (World Economic Forum, 2002). Egy másik elemzés tíz mutató (szabályozási környezet, infrastruktúra, kereskedelmi nyitottság, a pénzügyi piacok fejlettsége, K+F kiadások, humántőke minősége, munkaerő-piac rugalmassága, termékpiacok rugalmassága, vállalkozói szellem, makrogazdasági stabilitás) alapján jut gyakorlatilag hasonló következtetésekre azzal a megjegyzéssel, hogy a globális versenyképesség alapján Magyarországot, az ún. „új gazdaság” alapján pedig Szlovéniát rangsorolja az élre, de Csehország és Észtország társaságában (Piatkowski, 2003).

Összességében a kibővülő EU 2004 után egyes területeken közelebb, máshol távolabb kerül a lisszaboni célkitűzésektől. Az új tagok egyes területeken újabb feszültségeket okozhatnak, és akár európai lemaradást erősíthetnek, míg más vonatkozásokban a nélkülözhetetlen reformfolyamatok felgyorsítóivá, sőt kezdeményezőivé is válhatnak. A munkanélküliség egyes országokban igen magas, és nehezen csökkenthetőnek tűnik (Lengyelország, de Szlovákia is), másutt azonban egyértelműen az EU-átlag alatti (Magyarország). Általában véve problematikus az alacsony foglalkoztatottsági szint (Csehország és Szlovénia kivételével). A tudásalapú társadalom kiépítésében több csatlakozó ország is az EU élvonalába sorolható, és ugyanez vonatkozik az oktatási kiadásokra és az alap- és középfokú képzés elterjedtségére és minőségére is. Gyorsan terjed az internet, és fejlettnek mondható a kommunikációs infrastruktúra. Jóval problematikusabb a K+F helyzete és finanszírozása. A nagyszámú vállalkozás ellenére gyengének tűnik a kis- és középvállalati szektor pénzügyi szerepe és hozzájárulásának mértéke a fenntartható gazdasági növekedéshez. Ezzel szemben jól állják az összehasonlítást az EU jelenlegi tagjaival a piaci liberalizáció tekintetében.

Az EU-tagság piaci, pénzügyi, intézményi és jogi oldalról egyaránt lehetőséget teremt arra, hogy – megfelelő politikák alkalmazása esetén – az új tagállamok, köztük nem utolsósorban Magyarország is földrajzi-népességi és gazdasági súlyánál nagyobb mértékben vegyen részt az „új Európa” formálásában. A GDP/fő területén kimutatható elmaradást, „relatív szegénységet” középtávon ellensúlyozhatja a globális folyamatokkal



összhangban lévő lisszaboni feladatok megvalósításába való szerves és aktív bekapcsolódás. Sőt, éppen ezen keresztül vezet az út a fejlettségbeli különbségek csökkentéséhez, Magyarország és a többi közép- és kelet-európai ország 21. századi versenyképességének megalapozásához.

## A (nyugat-)európai „szociális modell” jövője

Európa világgazdasági jövőjének talán legalapvetőbb kérdése, hogyan tudják a kontinens országai átalakítani azt a több évtizedes szociális modellt, amely két generáción keresztül állami költségvetési újraelosztás keretében megteremtette a nagyfokú szociális biztonságot. Ez bizonyult aztán a jólét egyik fokmérőjének és a gazdasági-társadalmi versenyképesség egyik – újabban már egyre inkább vitatott – tényezőjének is. A jóléti piacgazdaság korábbi módszerei azonban több szempontból sem fenntarthatóak a következő évtizedekben. Egyesek a nagy elosztó rendszerek különböző mértékű és mindenképpen fokozatos, lassú modernizációját tartják szükségesnek és lehetségesnek, mások viszont legszívesebben törölnék a piacgazdaság fenti (és minden egyéb) jelzőjét (például *Václav Klaus* vagy korábban *Margaret Thatcher*). A Lisszaboni Agenda az első változat mellett foglal állást, és hangsúlyozza, hogy a szociális háló, annak kiterjesztése a társadalom legnagyobb részére nemcsak költség, hanem megtakarítás is, hiszen a kiszorulás, a marginalizálódás tetemes többletköltséggel jár, miközben a munkaerő egy részét nem tudja felhasználni a gazdasági növekedés érdekében (sem mint termelőt, sem mint adófizetőt és fogyasztót). Vezető (liberális) közgazdászok sem állnak elő olyan javaslattal, amelynek értelmében az elmúlt évtizedekben kiépített szociális védelmet egy csapásra meg kellene szüntetni. Ez belpolitikai, társadalmi és tudati okok miatt sem menne. De radikális és azonnali intézkedéseket követelnek, mert ellenkező esetben viszonylag rövid időn belül elkerülhetetlennek tartják a nagy ellátó rendszerek összeomlását. Megállapítják, hogy „Európa szociális állammodelljei nem jövőképesek” (*Walter*, 2003, 10. o.). A probléma gyökerei a nyolcvanas évekre mennek vissza, amikor a még fiatal korösszetételű társadalmak viszonylag fájdalommentes lehetőséget kínáltak volna a hosszú távú reformok megindítására. Ezt azonban az akkori (nyugat-)európai kormányok, bár többszörösen újraválasztották a vezető politikusokat, elmulasztották. Napjainkra mindenütt feltorlódtak a problémák, amelyek három fő területen jelentkeznek: a nyugdíjrendszerben, az egészségügyi ellátásban és a demográfiai folyamatokban.

A feszültségek több oldalon alakultak ki. Egyrészt csökkennek vagy a kívánatosnál kisebb mértékben emelkednek azok a bevételek, amelyekkel a szociális ellátó rendszereket a múltban finanszírozni lehetett (lassult a gazdasági növekedés, kevesebben fizetnek adót, a jövőt megalapozó beruházásokat is kell(ene) finanszírozni). Másrészt jelentősen megnőtt a rendszer szolgáltatásait igénybe vevők köre (növekvő életkor, nagyobb munkanélküliség, leszállított nyugdíjkorhatár stb.). A problémák megjelenését nem célszerű konjunkturális okokkal, így például a jelenlegi gazdasági recesszióval kapcsolatba hozni. A folyamatok jóval hosszabb időszak következményeként jelentek meg, és az évek (évtizedek) óta igen magas állami újraelosztáshoz köthetők (ennek mértéke a GDP közel 50 százaléka Németországban, Franciaországban vagy Olaszországban, ami önmagában is magyarázza a gyenge gazdasági növekedést).

A szociális ellátórendszerek kérdésköre összeurópai dimenzióban vizsgálható, hiszen a fenti vonatkozásokban a jelenlegi és jövőbeli EU-tagállamok ugyanabban a cipőben járnak. Sőt, az unió bővítésére akkor kerül sor, amikor ezek a feszültségek a kontinens szinte valamennyi országában immár nemcsak a szakemberek, de a politikusok és az állampolgárok számára is láthatókká, a napi folyamatokban érzékelhetővé váltak. Mindenütt gyorsan öregszik a lakosság, és egyre súlyosabb helyzetbe kerül a költségve-

tés, amely – reformok híján – kénytelen a megtermelt erőforrások egy részét a modernizáció és a globális versenyképesség feltételeinek finanszírozása helyett a status quo fenntartására átcsoportosítani.

Természetesen az ellátás színvonalában, de a költségek szintjében is esetenként jelentősek a különbségek „régiek” és „újak” között. A szocialista időszakban kiépített „koraérett jóléti rendszer” belső problémái erőteljesebben és alacsonyabb jövedelemszinten jelennek meg, ami magában hordozza annak veszélyét, hogy a társadalmi béke fenntartásának – mindenekelőtt az EU-tagság küszöbén és annak első éveiben – a jövőorientált beruházások esnek áldozatul. Még az sem kizárható jelenleg, hogy az EU-költségvetésből remélt pénzek egy részét is a szociális ellátórendszer minimumának biztosítására kell majd fordítani, amennyiben az átfogó reformok nem indulnak meg. Szerencsére – éppen a páratlan kényszerek hatására és az átalakulási periódus társadalmi dinamikájára és (hosszabb távon korlátozott) tűrőképességére építve – a most csatlakozó országok nagy részében előbb indultak meg a változások, és e téren a térség előnyre tett szert a régi EU-tagállamok nagy részével szemben. Különösen figyelemreméltó, hogy ezeket az intézkedéseket – bár az alacsonyabb jövedelem és jólét miatt nagyobb mértékben érinthetik a társadalom viszonylag széles rétegeit – ez idáig lényegesebb társadalmi ellenállás nélkül sikerült bevezetni, miközben Nyugat-Európa több országában a gazdasági életet is megbénító tömegmegmozdulásokra került sor (Ausztria, Franciaország, Németország). Nem kétséges, hogy Európa globális szerepét éppen a szociális modellek jövőjével kapcsolatban nemcsak költségvetési és pénzügyi, még csak nem is gazdasági tényezők, hanem a társadalmak tudati állapota is meghatározza.

Csak a nyugdíjak és az egészségügyi kiadások jelenleg a GDP 17-20 százalékát emésztik fel a kontinentális Európa legtöbb országában. A nyugdíjak több mint háromnegyede állami vagy félállami forrásokból származik, szemben az USA, Svájc vagy Hollandia esetével, ahol ez az arány 50 százalék alatt marad. Ugyanakkor a foglalkoztatottak, akiknek a befizetéseiből a nyugdíjalap feltöltődik, egyre kevesebben vannak. Részben egyre rövidebb a munkában eltöltött idő és egyre hosszabb a nyugdíjjogosultsági időszak. A jelenlegi rendszer arra az évtizedekkel ezelőtti helyzetre épül, hogy egy állampolgár 40 éven keresztül dolgozik, majd 10-12 éven át kapja a nyugdíját. Ez az arány alapvetően megváltozott napjainkra, hiszen a munkában töltött évek száma részben a tanulás, részben a munkanélküliség, részben a korai nyugdíjazás, részben a nyugdíjkorhatár csökkentése következtében lerövidült, miközben a társadalom átlagos élettartama számottevően megnőtt. Ahhoz, hogy a nyugdíjrendszer a jövőben is működőképes maradjon, több változtatásra van szükség. Ilyen a nyugdíjkorhatárának – a Lisszaboni Agendában is ajánlott – felemelése 65 évre, az elő-nyugdíjazási rendszer megszüntetése, az 50-60 éves inaktívák visszahozatala a munkaerőpiacra az egyik oldalon és a több pilléren álló nyugdíjrendszer megvalósítása a másikon.

A hosszabb életkor, a népesség korösszetételének kedvezőtlen változása (idősek arányának gyors növekedése), de a szociális kirekesztettségéből adódó betegségek és problémák is magyarázzák az egészségügyi kiadások robbanásszerű emelkedését. Az állami egészségügy használja fel a német GDP 8 és a francia 7,2 százalékát, ami a legmagasabb hányad az OECD-országok között. Amíg a nyugdíjrendszer reformjára sok országban megtörténtek az első lépések, az egészségügyben még csak a viták folynak. Holott ezt a szektort helytelen lenne kizárólag költségvetési oldalról vizsgálni, hiszen – éppen a „fogyasztók” nagy száma és növekvő igényei alapján – itt valójában a jövő egyik gazdasági húzóágazatát lehetne kialakítani. Egy megfelelően hatékony egészségügyi rendszer jelentős szerepet játszhatna a munkahelyteremtésben, a GDP-termelésben, és nem utolsósorban a biotechnológiai-orvostudományi kutatás-fejlesztés erősítésében.

Ezért célszerű lenne az egészségügyi reformokat nemcsak költségalapon, hanem jövedelemteremtési szempontok alapján is kidolgozni (Walter, 2003).

A nagy ellátási rendszerek igazi „csapdája” a gazdaság és a költségvetés, de a társadalmak számára is abban van, hogy a problémák viszonylag lassan növekednek az első időszakban, és még lassabban tudatosodnak a politikusok és az állampolgárok fejében. Idővel azonban a folyamat felgyorsul, és megállíthatatlanná válik. Ez leginkább a demográfiai előrejelzésekből tűnik ki. Az európai társadalom már ma is öregszik, de a minőségi küszöböt 2020 körül éri el, amikor drámai mértékben felgyorsul ez a folyamat, és igen kedvezőtlen lesz a munkaképes és inaktív lakosság közötti arány (ma 35 nyugdíjas jut 100 foglalkoztatottra, 2050-ben már 75:100 lesz az arány) (*The Economist*, 2003. július 19.). A társadalom átlagos életkora, ami ma 38 év Nyugat-Európában, az évszázad közepére 50 évre nő. (Kelet-Európa egyes országaiban ennél is erőteljesebben, míg az USA-ban az átlagéletkor 35-ről csak 40 évre emelkedik.) Emellett a jelenlegi EU lakossága 380 milliőről 340 millióra csökken (a 27-eket tekintve pedig 482-ről 454 millióra). A 65 évnél idősebbek száma a jelenlegi 61 milliőről 100 millió fölé emelkedik, a 80 évnél idősebbeké pedig több mint megkétszereződik, és megközelíti a 40 milliót. Ez a demográfiai csapda nemcsak nyilvánvalóan növekvő egészségügyi kiadásokat jelent, de a GDP felhasználásán belül 3-5 százalékponttal növelheti a nyugdíjkifizetéseket. Ennél nem kevésbé fontos, hogy az öregedő társadalom csökkenti a gazdaság növekedési képességét. Uniós számítások szerint a gazdasági növekedés üteme évi 2-ről 1,25 százalékra mérséklődik e tényező miatt (European Commission, 2003). Arról nem is beszélve, hogy öregedő társadalmakban általában gyengébb az innovációra, az újra való hajlandóság vagy a változtatási-alkalmazkodási képesség, és minden bizonnyal korlátozottak a termelékenység növelésének lehetőségei is.

A kibővülő Európa talán legnagyobb közös kihívása, hogy a fenti és hosszabb távon érvényesülő folyamatokra megtalálja a megfelelő – közös – válaszokat. Ez nemcsak a Lisszaboni Agendában foglaltak (rövid távú) teljesítése miatt fontos. Végiggondolva a demográfiai folyamatokat és azok következményeit, alapvető gazdasági, társadalmi és politikai következtetések vonhatók le. A legalapvetőbb az, hogy amennyiben Európa meg kívánja őrizni stabilitását és gazdasági-szociális vívmányait (vagy azok egy részét), akkor nem halasztható a közös cselekvés. Ezzel kapcsolatban pedig első helyen áll a kedvezőtlen demográfiai folyamatok és azok következményeinek kezelése. Itt jutunk el a számos szempontból kritikus migráció kérdéséhez.

## Migráció

A lakosság, ezen belül a munkaerő vándorlása két időszakban vizsgálható. Az egyik az EU bővítéséhez, ezen belül pedig a szabad munkaerőmozgással kapcsolatos átmeneti megállapodásokhoz kapcsolódik. A másik ennél jóval szélesebb merítésben, összeurópai keretekben foglalkozik a kérdéssel.

Az előbbi illetően megállapítható, hogy jelentős szakadék tátong a nyugat-európai társadalom egyes csoportjaiban elterjedt félelmek és a valóság között. Nemcsak a Németország és Ausztria által szorgalmazott átmeneti korlátozások, de a csatlakozó országok munkaerejének jellegzetességei is azt valószínűsítik, hogy a kibővült EU-ban nem kell számolni tömeges kelet–nyugati munkaerő-vándorlással. A bérszintkülönbségekre építő elemzések sorozatosan figyelmen kívül hagytak számos, a migrációs hajlandóságot korlátozó tényezőt. Egyfelől az embereket nem a bérek, hanem a bérek vásárlóereje érdekli. Ennek alapján a különbség az EU régi és új tagjai(nak egy része) között még mindig lényeges ugyan, de jóval kisebb, mint a bérek alapján. A helyes megközelítés azonban a rendelkezésre álló jövedelmek (disposable income) összehasonlításán

alapul. Külföldön munkát vállaló közép- és kelet-európaiak ugyanis bérük nagy részét lakásra kell, hogy költsék, amire az esetek nagy részében otthon nem fizetnek lakbért (Magyarországon a lakosság 92 százalékának van saját lakása). Az ezután fennmaradó bért érdemes aztán az újonnan csatlakozó országokban fizetett bér vásárlóerejével összevetni. Továbbá, sok közép- és kelet-európai munkavállalónak vannak pótlólagos jövedelemforrásai, amelyekről elesik, ha külföldön vállal munkát. A migrációt csökkentő további tényezők a képzettséggel, a nyelvtudással, a családi háttérrel stb. kapcsolatosak, és általában fékező erővel hatnak. A tapasztalatok azt mutatják, hogy nagyobb mértékű migrációt nem a jövedelemkülönbségek, hanem adott ország vagy régió politikai helyzete és gazdasági kilátásai váltanak ki (a nyugatnémet bérszínvonalától mintegy 10 százalékkal elmaradó keletnémet munkavállalók – főleg a fiatalok – tömeges áttelepülése a volt NSZK-ba a tartós és magas szintű munkanélküliséggel magyarázható). (Részben más mozgatórugói vannak a határ menti munkaerőmozgásnak.)

Az EU nem egy országa már 2004 májusában megnyitja munkaerő-piacát az új tagállamok munkavállalói előtt.<sup>2</sup> Ez szelektív és az újonnan belépők számára nem minden esetben pozitív munkaerőmozgáshoz vezethet, mert egyes területeken munkaerőhiányt idézhet elő a csatlakozó országokban (például egészségügy), miközben segít megoldani munkaerő-piaci gondokat a régi tagállamokban. (Hasonló elven működik a német zöldkártya-rendszer, amely informatikusoknak kínál időben korlátozott munkalehetőséget.)

5. táblázat

### Bevándorlók az Európai Unió munkaerőpiacán

Ország	Külföldi népesség a teljes népesség százalékában 2001-ben	Külföldi munkaerő az összes foglalkoztatott százalékában 2001-ben
Belgium	8,4	7,6
Dánia	4,8	2,4
Németország	8,9	8,4
Finnország	1,8	1,1
Franciaország	6,3	5,6
Görögország	1,6	4,2
Nagy-Britannia	4,1	4,4
Írország	3,3	4,7
Olaszország	2,2	1,2
Luxemburg	37,3	44,3
Hollandia	4,1	3,6
Ausztria	9,1	9,5
Portugália	1,9	1,9
Svédország	5,4	4,4
Spanyolország	2,2	2,0

Forrás: International Center for Migration Policy Development, Wien, Eurostat, WIFO, OECD, 2001. Idézi: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2003. május 14.

Az egységes belső piac keretében megteremtett munkavállalási szabadság (a négy szabadság egyike) eddig nem eredményezte a tagállamok közötti munkaerőmozgás erősödését. Ennek gyökerei nagyrészt már korábban kialakultak (például a határ menti

<sup>2</sup> A legutóbbi fejlemények alapján úgy tűnik, hogy Írország kivételével valamennyi ország vezet be legalább rövid ideig korlátozásokat.

területeken vagy a külföldi, döntően nem EU-országokból érkezett vendégmunkásrendszer formájában). Jelenleg 7 millió külföldi állampolgár dolgozik az EU-ban, de ennek csak 40 százaléka érkezett az Európai Unió valamelyik országából. A 380 milliós összlakosságon belül 0,5-1 százalékra tehető azon tagállami munkaerő száma, amely valamely másik tagországban dolgozik. A foglalkoztatottakon belüli magasabb külföldi munkavállalói arányok már jóval korábban kialakultak, és ezen belül csekélynek mondható a közeljövőben csatlakozó országok állampolgárainak részesedése. A külföldiek aránya a munkaerőpiacon országonként erőteljesen változik. Eltekintve a 44 százalékos luxemburgi mutatótól, egyik országban sem éri el a 10 százalékot (Ausztriában 9,5, Németországban 8,4, ugyanakkor Olaszországban csak 1,2, Finnországban pedig 1,1 százalékot ér el) (lásd az 5. táblázatot).

Európa igazi problémája nem a bővítés által generálható munkaerőmozgás (ami már évek óta kétirányú, mert egyre több nyugat-európai dolgozik a közép- és kelet-európai gazdaság különböző területein), hanem az európai demográfiai helyzet alakulása. Nem valószínű, hogy a fentiekben vázolt európai demográfiai feszültségeket kizárólag az ellátási reformok megvalósításával oldani lehetne. A legkézenfekvőbb megoldás természetesen a születésszám nagyarányú emelkedése lenne, erre azonban egyrészt reálisan nem lehet számítani, másrészt ha – akár drasztikusan is – megfordulna a trend, a következő években születő generáció csak 2025 körül vagy utána jelenne meg a munkaerőpiacon. Addig viszont a jelenlegi helyzet nem tartható fenn. Ezért a migráció, mégpedig a jelentős mértékű migráció kérdése egyszerűen nem kerülhető meg.

Az ENSZ felmérése szerint 2000-ben mintegy 175 millió ember élt szülőhazáján kívül. Ez 130 százalékos emelkedés ugyan 1995-höz képest, de a világ 6 milliárdos népességének még mindig nem egészen 3 százalékát jelenti. Vagyis az áruk, szolgáltatások, technológia és tőke globálisan szabad áramlásával szemben közel sem beszélhetünk a munkaerőpiac vagy a népesség helyváltoztatással egybekötött globalizációjáról. 2050-ig Európa nettó alapon 32 millió, vagyis éves átlagban 640 ezer bevándorlóval számolhat (Kelet-Európa nélkül, amely e vizsgálat szerint évente 75 ezer munkavállalót veszít). Ez éppen hogy ellentételezheti a demográfiai fogyást, valamennyire csökkentheti a lakosság korösszetételének gyors romlását, de messze elmarad az Amerikában várható változások mértékétől (kb. 65 millió nettó bevándorló). (Részletes adatokat lásd: *Just-Korb*, 2003.)

Európának sürgősen szüksége van egy átfogó migrációs politika kidolgozására, amelyben teljes joggal kell, hogy részt vegyenek az újonnan, majd később csatlakozó európai országok is. A következő évtizedek munkaerőmozgását ugyanis nem az Európán belüli áramlások fogják döntő mértékben meghatározni, hanem az egészében fogyó európai lakosság kiegészülése nem európai bevándorlókkal. Ez pedig nemcsak világos alapelvek rögzítését követeli meg, hanem az európai társadalom nyitottságának fokozását, befogadó képességének és készségének erősítését is. Az eddigiekben ugyanis – többek között – az volt a nagy különbség az amerikai és európai bevándorlás között, hogy az előbbi egy hatalmas homogenizáló olvasztótégelyben zajlott (amit Amerikának és amerikai életformának hívnak). Ezzel szemben az európai országok a nem európai bevándorlást általában a nemzet(állam)i identitásukat veszélyeztető folyamatnak tartották (és tartják ma is), miközben a bevándorlók is megőrzik nemzeti kultúrájukat és önazonosságukat (a kirekesztés pedig kifejezetten erre kényszeríti őket). Ezen a ponton találkoznak a demográfiai, a gazdasági, a politikai, a társadalmi és a tudati tényezők. Ezek megfelelő összhangja biztosíthatja csak Európa kívánatos helyét a következő évtizedek világpolitikái és világgazdasági színpadán.

E feltétel teljesülésének van azonban egy Európán belüli eleme is. Az nevezetesen, hogy a történelmileg kialakult, a legutóbbi években pedig intézményes formát is öltött brain drain játékszabályait a tagállamok egymás között (illetve az integráció szintjén)

rögzítsék. A közép- és kelet-európai képzett munkaerő elszívása abból a célból, hogy átmeneti vagy tartós nyugat-európai humántőke-hiányokat pótoljon, több szempontból sem lenne kívánatos, sőt, esetenként veszélyes folyamatokat indíthatna el. Egyrészt a kibocsátó közép- és kelet-európai országokat hasonló lépésekre készítené közeli és távolabbi szomszédságukban. Másrészt éppen a felzárkózás és a társadalmi-gazdasági modernizáció kritikus szakaszában kellene lemondaniuk arról az erőforrásról, amelynek meghatározó szerepe lehet a sikeres alkalmazkodásban és EU-tagságban. A humántőke-hiányos fejlődés (pontosabban lemaradás) gazdasági, társadalmi, majd biztonsági költségeit egész Európának kellene megfizetnie. Ezért európai megállapodás keretében célszerű rögzíteni azokat a kereteket, amelyek elejét veszik a „kompetitív leértékeléshez” hasonló negatív hatásokat érlelő „kompetitív munkaerőelszívásnak”.

## **A közös kül- és biztonságpolitika**

A közeljövő egyik legnagyobb integrációs (mélyítési) feladata a közös kül-, majd fokozatosan a közös biztonságpolitika megerősítése. E nélkül nem képzelhető el, hogy Európa globális szerepet vállaljon, sőt, a gazdasági és politikai befolyás között meglévő nyilvánvaló „olló” sem a politikai szerep növelése útján, hanem a gazdasági befolyás mérséklődése formájában zárulna.

Ez a terület tekinthető az egyik legdinamikusabb közösségi politikának a következő években. Az EU bővítésének e vonatkozásban különös jelentősége van, hiszen nem meglévő uniós politikáknak a bővítés érdekében való, néha kinkeserves toldozásáról van szó, hanem egy olyan politika kidolgozásáról, amelyben kezdettől fogva tevékeny részt vállalnak az új tagállamok. Az utóbbiak jelentőségét fokozza, hogy egyfelől csatlakozásuk eredményeként jelentősen megváltoznak az EU külső határai. Másfelől pedig az amerikai és a transzatlanti kapcsolatok mellett erőteljesen elkötelezett országok is beleszólnak az európai külpolitika alakításába.

A közös kül- és biztonságpolitika csírái 1993-ra, a jugoszláviai válság kezdetére nyúlnak vissza. Azóta az EU mintegy 70 közös álláspontot fogalmazott meg, és 50 esetben határozott el közös akciókat. A tanulási folyamat eredményét jelzi, hogy a nagyobb tagállamok kezdetekben igen eltérő balkáni elképzeléseit (amelyeknek része volt a konfliktus kirobbanásában) közös stratégia váltotta fel, olyannyira, hogy az EU békefenntartó erőket állomásoztat a térségben. Ugyanakkor teljes balsikerként értékelhető az iraki háború során kialakult tetemes érdek- (sőt talán érték-) ellentét a tagállamok két csoportja között. Lehetséges azonban, hogy – a múlthoz hasonlóan – ez a válság hozza létre azt a kritikus tömeget, amely új szintre tudja emelni a közösségi politikák e területét. Ehhez azonban Európának, pontosabban a közös európai külpolitika szempontjából meghatározó Nagy-Britanniának és Franciaországnak le kell számolnia egy-egy illúzióval. Az előbbinek erősítenie kell az európai pillért, és fokozatosan lazítania kellene a speciális amerikai kötődéseket. Az utóbbinak pedig be kellene látnia, hogy az USA ellen nem lehet, de nem is célszerű európai katonai „ellenerőt” kifejleszteni. Sem az eddigi brit, sem az eddigi francia magatartás nem alkalmas konszenzusteremtésre a kibővülő unióban (Risse, 2003). Az átalakuló EU előtt álló egyik legnagyobb feladat annak a keveréknek a megtalálása, ami egyesíteni tudja a transzatlanti biztonsági közösség fejlesztését a világ számos táján hitelképes közös európai külpolitikai elképzelésekkel és érdekekkel. Ezt a keveréket a 25, majd 27 tagú uniós tagállamainak közösen kell kidolgozniuk. A globális kihívások kényszerítik az EU-t a közös külpolitika kidolgozására és érvényesítésére, ugyanakkor az ehhez szükséges konszenzus egyes területeken mélyen belemetsz a nemzeti szuverenitás leginkább féltve őrzött rétegeibe. Nem tudni, melyik ország mi-

kor, milyen mértékben és milyen környezeti hatásokra lesz vagy nem lesz képes szuverenitásának ezt a szeletét (is) közösségi irányítás alá helyezni. E vonatkozásban egyes most csatlakozó országok is akadályozó tényezővé válhatnak, ha nemrég megszerzett „nemzeti szuverenitásukat” a 19. századi nemzettudat és társadalmi mentalitás szintjén próbálják meghatározni és megélni. Más újonnan csatlakozóktól viszont éppen az remélhető, hogy a 21. századi követelményekhez sokkal jobban illő „megosztott szuverenitásban” lesznek érdekeltek, és ezzel jelentős szerepet játszhatnak a megfelelő uniós közösségi külpolitika megteremtésében.

A közös külpolitikát a következő években bizonyos mértékig ki fogja egészíteni a közös védelmi politika néhány eleme. A kettő egymást csak részben feltételezi, miután az EU külpolitikai alapelve a célok – ezen belül az EU globális gazdasági és társadalmi céljainak – nem katonai eszközökkel való elérése. Emellett a belátható időben nincs realitása annak, hogy az EU világméretűben hatásos (és elrettentő) katonai erőt építsen ki. Ezt a feltételezést nemcsak a tagállamok közötti eltérések (két atomhatalom, amely aligha lenne hajlandó e kapacitását közösségi fenntarthatóság alá helyezni), továbbá egy ilyen kezdeményezés példátlanul nagy pénzügyi terhe támasztja alá, hanem az is, hogy egy ilyen szituáció minden bizonnyal kenyértörésig vinné a transzatlanti viszonyt, ami viszont aligha lehet bármely fél érdeke is. Ugyanakkor a közös haderő, pontosabban a gyorsreagálású hadtest segíthet bizonyos külpolitikai prioritások elérésében (terrorizmus elleni harc, az EU földrajzi közelségében kialakuló feszültségcök gyors kezelése). Emellett jobb lehetőségeket kínál az európai (közösségi) katonai kutatások és fejlesztések számára, ami – az új technológiák gyors polgári alkalmazása esetén – javíthatja Európa nemzetközi versenyképességét. Érdemes megjegyezni, hogy az USA évente mintegy 350 milliárd dollárt költ katonai célokra, ami több mint kétszerese annak az összegnek, amit e célra a NATO 17 európai tagállama szentel. (Külön paradoxon, hogy a NATO szegényebb, kelet-európai tagjaitól a GDP 2 százalékának megfelelő katonai költségvetést várnak el, miközben a gazdagabb európai NATO-tagok messze e mutató alatt teljesítenek.)

A közös külpolitikának jelentős lökést adhat az uniós földrajzi határainak változása, az új szomszédságból adódó új feladatok és lehetőségek. A schengeni határok kiépítése jelentős erőforrásokat igényel, mégpedig nemcsak pénzügyieket, de technikaiakat és a munkaerővel (humán tőkével) kapcsolatosakat is. Az új határőrizeti rendszer két szakaszban valósul meg. Az elsőben még fennmaradnak a belső schengeni határok (miközben a vízumpolitikában már a tagság előtt át kell venni az *acquis communautaire* vonatkozó rendelkezéseit). Az 1-3 éves késéssel megvalósuló második szakaszban teljesednek ki a közös külső határőrizeti funkciók, vagyis éppen akkor, amikor egyes határos országok belépnek az EU-ba. Ekkor pedig a fenti folyamat – földrajzi eltolódással – újra indul. Az alig elkészült beruházások egy része feleslegessé válhat. Ezért jogosak (voltak) azok a felvetések, amelyek a bővítés hosszabb időskijében képzelték el a schengeni rendszer kiépítését. Ez természetesen azt jelenti (jelentette volna), hogy világos különbséget kell tenni az EU „kemény” (egyelőre véglegesnek vagy hosszú távon fennmaradónak tekinthető) és „puha” (a közeljövő bővítése során megszűnő-változó) külső határai között. Amíg a balti országok, továbbá Lengyelország és Szlovákia az első csoportba tartozik, mert a belátható időben nincs napirenden Oroszország, Belarusz vagy Ukrajna csatlakozása, addig Magyarországnak három (román, szerb, horvát), Szlovéniának pedig egy (horvát) „puha” határszakasza van. A csatlakozási szerződésekben ezeket a különbségeket nem sikerült érvényesíteni, ami nyilvánvaló többletköltséget jelent, nem beszélve arról, hogy – helytelen politika és kommunikáció esetén – a megosztottság, a kizártság érzését erősítheti a csatlakozásra készülő vagy a csatlakozást egy évtizeden belül realitásnak tartó országokban.

E feszültségek elhárítása úgyszintén a jelenleginél minőségileg magasabb szintű közös (kül)politikát igényel. Ennél is fontosabbak lehetnek a gyakorlati, a mindennapi életbe beépülő következmények és tapasztalatok. Ugyanis a kibővülő EU rendkívül hosszú keleti határszakaszának megfelelő ellenőrzése összeurópai összefogást követel meg. Ez aligha merülhet ki abban, hogy a bizottság (illetve az Európai Parlament) néhány százmillió eurót megszavaz az új határőrizeti rendszer fejlesztésére és fenntartására. Egyre inkább realitássá válhat a közös európai határőrizeti gárda, a közös európai vámórség kérdése. Ezek pedig – a kölcsönösség elvének figyelmen kívül hagyása esetén – sérthetik a most csatlakozó országok „nemzeti szuverenitását”, és jó alkalmat kínálnak populisták és demagóg politikusok számára, akik például az EU több tagállamának polgáraiból álló nemzetközi gárdában „megszálló csapatokat” vélhetnek felfedezni. További és megoldásra váró probléma (bár ez már inkább a bel- és igazságügyi együttműködés területére tartozik), hogy a schengeni határok kelet felé tolása egyszerre növeli a schengeni határoktól „megszabaduló” országok biztonságát (hiszen a biztonsági korridor távolabbra helyeződik), valamint az új határszakaszokkal rendelkező EU-tagok feladatait és pénzügyi-társadalmi terheit is az ő küszöbükön megjelenő bevándorlókkal szemben (még akkor is, ha az illető nem Kelet- vagy Közép-Európában akar maradni, hanem Nyugat-Európába igyekszik). Aligha kétséges, hogy a közös politikáknak e kérdések megnyugtató kezelésére is ki kell terjedniük.

#### Irodalomjegyzék

- Agell, Jonas [2003]: The Job Miracle: A European perspective. Europe in the Global Economy: Matching the Us? Munich Economic Summit. CESifo – BMW Stiftung Herbert Quandt, május 2–3., 27. o.
- Barysch, Katinka – Grabbe, Heather [2002]: Who's Ready for EU Enlargement? Centre for European Reform, Working Paper, London, december, 43 o.
- Bölke, Peter [2003]: Am Rande des Chaos. Ist die Globalisierung die Wurzel allen Übels? *Internationale Politik*, No. 7. 1–8. o.
- Centrum für angewandte Politikforschung [2003]: Die Regierungsfähigkeit des Grossen Europa. Eckpunkte einer erfolgreichen EU-Verfassung. Centrum für angewandte Politikforschung, München–Gütersloh, 12 o.
- Dittrich, Mirjam [2003]: Security, Defence and Europe's Big Three. *Challenge Europe*, Issue 9., 44–45. o.
- Eichengreen, Barry [2003]: Institutions for Fiscal Stability. Europe in the Global Economy: Matching the US? Munich Economic Summit. CESifo – BMW Stiftung Herbert Quandt, május 2–3., 35 o.
- European Commission [2000]: Lisbon European Council. In: Bulletin of the European Union, No. 3., 7–17. o.
- European Commission [2003]: Choosing to Grow: Knowledge, Innovation and Jobs in a Cohesive Society. Report to the Spring European Council, 21 March 2003 on the Lisbon Strategy of Economic, Social and Environmental Renewal. COM (2003) 5, Brussels, 45 o.
- Just, Tobias – Korb, Magdalena [2003]: Internationale Migration: Wer, wohin und warum? In: Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen, No. 265. május 8., Frankfurt/M, 11 o.
- Martens, Hans – Allio, Lorenzo – Bosco, Alessandra [2003]: The Lisbon Process – How to Pick Up Momentum. *Challenge Europe*, Issue 9., 50–52. o.
- Murray, Alasdair [2003]: The Lisbon Scorecard III. The Status of Economic Reform in the Enlarging EU. Centre for European Reform, London, március, 61 o.
- Piatkowski, Marcin [2003]: The „New Economy” and Catching-up Potential of Transition Countries.: Prague Economic Papers, No. 1., 37–56. o.
- Risse, Thomas [2003]: Es gibt keine Alternative! USA und EU müssen ihre Beziehungen neu justieren. *Internationale Politik*, Jahr 58., No. 6., június, 9–18. o.
- Rollo, Jim [2003]: Agriculture, the Structural Funds and the Budget after Enlargement. Sussex University Institute, 14 o.
- Stubb, Alexander [2003]: Forming an EU „Hard Core” – Old and New Forms of Flexibility. *Challenge Europe*, No. 9., 62–66. o.
- Walter, Norbert [2003]: Zwischen Reform und Abriss. Sind Europas Sozialstaatsmodelle noch zu retten? *Internationale Politik*, No. 7., 23–30. o.
- World Economic Forum 2002–2003 [2002]: An Assessment of Policies and Reforms in Europe. Geneva, 12 o.