

CSABA LÁSZLÓ

## Európai Unió – a beteljesületlen remény?

Két évtizedes uniós tagság után az országban továbbra is közmegegyezés van arról, hogy az Európai Unió belül tágasabb, mint kívül. Ugyanakkor a kormányzati politika és kommunikáció hatására teret nyert mind a közvéleményben, mind a szakmában a korábban kivételnek számító euroszkepticizmus. Az uniós tervekkel szemben megfogalmazott külön út – legalább a törekvés szintjén – mára a jó modor részévé vált. Magyarország EU-csatlakozásának kerek évfordulója alkalmat ad annak végiggondolására, hogy miként jutottunk ide az egykori „eurofóriából”, továbbá, hogy hova vezet az az út, amelyen sok év óta haladunk.\*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F15, N44.

Két évtized már gazdaságtörténeti értelemben is távlatnak számít, amikor lehetséges és egyben szükséges is egyfajta mérleg megvonása. Az uniós tagság másfél évtizednyi intenzív küzdelem eredményeképpen valósult meg, és semmiképp sem volt adottságnak tekinthető. Az Európai Tanács 1997. decemberi luxemburgi ülését követően általános volt az a vélekedés, hogy a tucatnyinál is több jelentkező közül csak néhányat, a két szigetországot, Ciprust és Máltát, valamint talán egy-két kelet-közép-európai fogadnak be. Nem utolsósorban azért, mert az Unió belül – a törekvések ellenére – végeredményben nem valósították meg azokat a mélyreható reformokat, amelyek hatására visszaszorult volna az újraelosztás elsődlegessége, átláthatóbbá váltak volna a döntések, és – a funkcionalitás szempontjait követve – erősödött volna a nemzetek feletti döntéshozatal (visszametszve a korábban egyértelmű kormányköziséget). Ezeket a feladatokat mind szakmai, mind politikai szinten idejekorán megfogalmazták, különösen a régi tagállamokban, de a politika rövid távú – ma már többnyire feledés homályába merült – szempontjai végül is más megoldásra vezettek. A meglévő

\* Köszönettel tartozom – a szokásos megszorításokkal – *Berend T. Ivánnak, Benczes Istvánnak* és a névtelen lektornak a kritikai észrevételeikért.

keretekbe szuszakolták bele a kibővülő – és korántsem csak emiatt új feladatokkal gazdagodó – integrációs döntéshozatalt.

A keleti bővítésre másfél évtized komplex alkurendszerét követően került sor, eredendően geopolitikai megfontolásokból és a stratégiai szempontok elsődlegessége – vagyis a közgazdasági szempontok egyoldalú alárendelődése – mellett (Balázs [2016]). Ez nem volt kétséges sem a bővítést megelőzően, sem azt követően, bár a hét-éves pénzügyi kerettervek és az éves költségvetések körüli huzavonában szokás úgy tenni, mintha ez nem így lett volna. Következésképp nemcsak arról van szó, hogy az EU-tagság költségét és hasznát bizonyára nem mérhetjük pusztán az uniós kasszába történt befizetések és az onnan kapott támogatások egyenlegével, hanem arról is, hogy ha az EU-tagság előnyeit a tagságunk miatt bekövetkezett GDP-növekménnyel próbálnánk közelíteni, akkor se járnánk kevésbé tévúton. Az említett két megközelítés különösen – bár korántsem kizárólagosan – a hivatali előterjesztéseket és elemzéseket jellemzi.

A nem távoli múltban átfogó mennyiségi elemzések és minőségi értékelések születtek a keleti bővítés gazdasági eredményeiről és dilemmáiról (például *Landesmann-Székely* [2021], *Mátyás* [2022], *Kutasi* [2024]). A sokszerzős műveket jellemző polifónia közepette is egyértelmű, hogy az uniós tagság pótlólagos növekedést, foglalkoztatást és jólétet teremtett – a korábbiakból adódó trendértékeken fölül. Vagyis ma már tényekkel nem támasztható alá az a – közbeszédből ki nem kopott – nézet, amely szerint a keleti tagok ráfizettek volna a tagságra, a nyugatiak célja (és eredménye is) csak piacaik megszerzése lett volna. Hasonlóképpen, a több intézmény által évente készített versenyképességi vizsgálatok is rendre azt mutatják, hogy az EU-tagdá vált országok teljesítménye felülmúlja a kívül maradottakét. Az utóbbiak közül olyanok szolgálhatnak ellenpéldaként (mármint a „van élet az Unión kívül is” értelmében), mint a kereskedelmi központ Szingapúr vagy a pénzügyi szolgáltatások és alacsony közterhek hazájaként ismert nagyhercegség, Liechtenstein, azaz a mi szempontunkból nem releváns esetek.

Az már bonyolultabb kérdés, hogy milyen mértékben váltak valóra azok a várakozások, amelyek szerint az EU egyfajta civilizációs küldetést tölthet be a posztkommunista országokban. Bizonyos mértékig ez elkerülhetetlenül bekövetkezett, hiszen az uniós csatlakozás nem kétoldalú alku keretében ment végbe, hanem a tagság előfeltétele volt számos uniós rendelet, irányelv és elvárás átültetése. Vagyis a belépésre való felkészülés nem úgy történt, mint például az ENSZ-hez, az EBESZ-hez vagy akár az IMF-hez történő csatlakozásnál, azaz, hogy magunkénak ismerjük el a befogadó intézmény céljait, értékeit, és törekszünk arra, hogy minél jobban megfeleljünk a szabályaiknak. Az EU esetében a tagságot megelőzően már sor került az *acquis screeningnek* elkeresztelt eljárásra, amelynek során az uniós szakértők azt vizsgálták, hogy a jogalkalmazás, a szabályozási gyakorlat vagy épp a kimutatások megbízhatósága mennyiben felel meg az EU szabta szintnek és teljesítőképességnek.

Két évtized távlatából jól látható, hogy ebben a tekintetben az Unió – aprólékos, bürokratikus gyakorlata ellenére, vagy talán épp ennek következtében – kudarcot vallott. Miközben a formális teljesítésben kétségtelen és kimutatható volt az előrehaladás, a gyakorlatban az EU-tagság (és a szervezet rendelkezésére álló eszköztár)

képtelennek bizonyult arra, hogy megakadályozza a piacgazdasági és a demokratikus intézmények kiüresítését. Mi több, a szűkebben vett uniós hatásköröket érintő területeken – így a támogatáspolitikában, sőt a jogállami normák érvényesülésében és általában az egyes lépések szellemisége tekintetében – olyan élessé vált a nézeteltérés, hogy az a támogatások és az EU finanszírozta programok jó részének felfüggesztéséhez vezetett (*Gulácsi–Kerényi* [2023]). Ez utóbbi helyzeten csak töredékesen változtatott az EU-támogatások 10,2 milliárd eurós első szakaszának felszabadítása 2024 januárjában – már csak azért is, mert a döntés körülményei, motívumai és következményei jól értesült megfigyelők szerint legalábbis kétségesek, és vannak, akik a Bizottság hitelvesztésének jeleként értékelik (*Teczar* [2024]).

## Hogyan jutottunk ide?

Ez a kérdés természetesen nemcsak Brüsszelben vethető fel, hanem legalább annyira Budapesten is. A mindenkori magyar kormány rendre elégedetlennek bizonyult az uniós partnerrel; különösen a Bizottsággal alakultak ki éles viták. Ma már a messzi távolba tűnik, hogy a szocialista többségű kormány is folytonos vitában állt az Unió intézményeivel, és messze nem csupán a magyar költségvetés kozmetikázása miatt. A későbbi időket pedig a kormányfő azon eszmefuttatása jellemzi, ami szerint „el kell foglalnunk Brüsszelt” ahhoz, hogy a magyar prioritások érvényre juthassanak (*Kacsóh–Pócsa* [2023]). Konkrétan a közvéleményt leginkább foglalkoztató pénzkérdésről szólva Bóka János, a magyar Európa-ügyi miniszter kifejtette: nem támogatjuk az EU költségvetésének felülvizsgálatát, a közös kötvénykibocsátást, Ukrajna szigorú feltételeesség nélküli hitelezését és az Európai Bizottság föderalisták jelöltjének számító elnökszónyának újrajrását sem (*Exterde* [2024]).

A szakításhoz közeli helyzetet nem egy vagy két meggondolatlan mondat hozta létre. Voltaképpen 2010 óta folyamatos a konfliktus, ami mind sajtóelemzéssel, mind a tudományos igényű elemzések áttekintésével tetszés szerinti terjedelemben igazolható. Ennek egyik oka az, hogy az akkori kormány megalakulásakor mind Brüsszelben, mind Berlinben elutasítottak egy merész reformterv fejében megkívánt finanszírozási enyhítést. „Nem kell nekünk több Görögország” – hangzott a korabeli érv. Ezzel a fellépéssel előállt az az – előzmények nélkülinek nem nevezhető – hangulati fordulat, amelynek nyomán a kormányzat önértéknek tekinti a „saját út” követését, és voltaképp nem is keresi az uniós konszenzusnak tekinthető álláspontokhoz való közeledést. Számos kérdésben – az Afrika-politikától Kirill pátriárka bojkottjának és az orosz gázimportnak az ügyéig – a különutasság messze túlmutat a pusztán stílusos vagy modorbéli sajátosságokon.

Jogos észrevételnek tűnhet, hogy az európai egység gondolata napjainkban feleannyira sem népszerű és elfogadott, mint két vagy három évtizeddel ezelőtt – különösen pedig a szovjet birodalom összeomlását követően – volt. Az euroszkepticizmus főként a régi tagállamokban vált erőteljessé. Első komolyabb megjelenésének a 2005-ös és 2007-es népszavazásokat tekinthetjük, amikor két alapító tagállam, Franciaország és Hollandia polgárai leszavazták az európai alkotmány tervezetét. Ez annál is inkább

jelzésértékű volt, mert a végleges szövegben<sup>1</sup> nincs szó azokról a nemzetek fölötti megoldásokról, amelyek később a válságkezelés, a bankunió, majd a közös kötvénykibocsátás/hitelfelvétel<sup>2</sup> révén bekövetkeztek. Miközben ebben az időszakban javában folyt a nemzeti hatásköröket őrző szervek és a Bizottság, valamint az Európai Bíróság küzdelme a közösségi hatáskörök lassú, de fokozatos kibővülése ügyében (Vörös [2012]), utóbb a válságkezelés technikai szükségletei mégis kikényszerítették azokat a megoldásokat, amelyekben nem meghatározó az egyhangú szavazás elve.

Vagyis szó sincs arról, hogy az integráció mélyítését eredendően az új tagállamok éretlensége vagy éppen nacionalizmusa gátolta volna, mint sokszor elhangzik. Ekkoriban a mélyítés ügye eredendően a régi tagállamok közötti vita tárgya volt, ahol a britek vezették az ellenzőket, míg a hollandok és a németek a szorosabb együttmenetelés híveit. A nacionalista-szuverenista fordulat a visegrádi országokban csak a 2010-es években ment végbe, és ekkor egy újfajta szereposztás alakult ki az európai játszmában is. A tagság első évtizedében inkább az volt a jellemző, hogy az integrációs ügyekben elvileg nagyon is lelkes új tagok a gyakorlatban egyfajta minimalista hozzáállással éltek. Ha nagy ritkán voltak is előremutató kezdeményezéseik (például a szolgáltatási piac liberalizálását célzó), azok a régi tagállamok ellenállásán megbuktak.<sup>3</sup> A tagság második évtizedében hasonló kezdeményezések (egyáltalán: az integráció észszerűsítésére és elmélyítésére irányuló kezdeményezések) a 2004-ben belépett – „újnak” tehát korántsem mondható – tagállamok részéről nem történtek. Vagyis a politikai gyakorlatukba sohasem ment át az elsősorban a kis és közepes államokat jellemző felfogás, amely a nemzeti érdekek érvényesítését főleg vagy többnyire csakis koalícióképzéssel véli hatékonyak.

Érdemes emlékeztetni arra is, hogy a stratégiai szövetségek (kezdve mindjárt a V4 csoporttal) nem jellemezték a posztkommunista országok uniós gyakorlatát. Például a balti államok mind saját ütemükben vezették be a közös valutát, vagy a közös mezőgazdasági politika kérdéseiben a magyarok és a lengyelek a franciákkal, a csehek és a baltiak a rendszert alapjaiban megváltoztatni kívánó skandinávokkal léptek fel közösen. A saját útjukat járni kívánók számára („nekünk Magyarország az első”) tehát széles ösvény volt kitaposva a tárgyalt időszak egészében.

A saját út kimunkálása mint önérték nem feltétlenül kapcsolódott a két világháború között a „nemzeti öncélúság eszméjének” nevezett törekvés újjáéledéséhez, bár a politikai irodalomban és a hivatalos megnyilvánulások némelyikében határozottan kísért a múlt. A nemzeti különállás jelképe természetesen a külön nemzeti valuta fenntartása. Sokan értetlenül fogadtuk, amikor a 2011-ben kimunkált Alaptörvény K cikkelye tételesen kimondta, hogy az ország valutája a forint, hiszen ez a rendelkezés csak

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ:C:2004:310:TOC>.

<sup>2</sup> Figyelemre méltó, hogy nemcsak az EKB, hanem az Európai Stabilitási Mechanizmus is vesz fel hiteleket, mi több, közösen garantált kötvényeket is bocsát ki, az utóbbit legutóbb idén február 5-én 4 milliárd euró értékben ([www.esm.europa.eu/transactions](http://www.esm.europa.eu/transactions)).

<sup>3</sup> A már-már népmesei alakká váló lengyel vízvezeték-szerelő alakja szemlélteti a lényegét. (Köztudomású, hogy Franciaországban az új tagok felvételét ellenzők kampány indítottak, amelynek egyik markáns érve az volt, hogy a Lengyelországból érkező vízvezeték-szerelők elveszik majd a francia szakemberek munkáját.)

az Országgyűlés kétharmadának támogatásával módosítható.<sup>4</sup> Ez annál meglepőbb, hiszen az EU-hoz történő csatlakozást tartalmazó szerződésben a kormányzat vállalta az akkori közös vívmányok, köztük a közös valuta „belátható időn belüli” átvételét. Nos, a történelem mércéjén egy évtized valóban csak egy múló pillanat, de a nemzetközi gyakorlatban a belátható idő fogalma inkább 5–10 esztendő jelent, semmint annál hosszabb időtávot.

A közös valuta átvételének ellenzői (a jegybankelnök és a pénzügyminiszter, valamint más vezetők) által rendszeresen megfogalmazott álláspont különösen az elemzett időszak második felében vált hangsúlyossá. Az álláspont szakmai alátámasztását szolgáló kötetben (*Virág* [2020]) a jegybank apparátusa a következőképpen érvel. A maastrichti kritériumokat eredendően fejlett országokra szabták, így azok nem kezelik kiemelten a felzárkózás szempontjait. Mivel hazánk érdeke a fenntartható felzárkózás, a gazdaságpolitikában erre kell helyezni a hangsúlyt, és majd ennek sikere után lehet szó a közös valuta átvételéről. Két évvel később a jegybankelnök jegyezte (és az egész vezetőség támogatásával megjelent) vitairat a gazdaságpolitika egészének strukturális reformját sürgeti, és utóbbi következményeként láttatja a GMU-csatlakozás esélyét (*Matolcsy* [2022]). Ezt az álláspontot árnyalva (és az új növekedésösztönző terveket vitatva) a jegybankelnök egy újabb esztendő múltán úgy fogalmazott, hogy az ország az évtized vége előtt akár be is vezetheti a közös valutát – bár nem bizonyítható, hogy jól járnánk vele (*Hecker* [2023]).

Ami közös a politikai érveléssel, az az, hogy a diskurzusból teljesen kikerül a közös pénz mint ama európai vívmány, amely az integrációt a közemberek számára is kézzelfoghatóan előnyössé teszi. Pedig annak idején Helmut Kohl szűkebb körben épp azzal érvelt, hogy – ha a németeket meg akarjuk nyerni Európának, azt a zsebükön keresztül tehetjük. A nyilvánosság előtt is elismerte, hogy kezdeményezésével kisebbségben maradt, ugyanakkor a közös valutát az európai béke és stabilitás egyedülálló rendszereként, egyszeri történelmi esélyként értékelte – utólagos bölcsességgel is (*Rohleder* [2013]).

Vajon nem járt-e el az idő az effajta felvetések felett? A kérdés részletes szakmai elemzése azt mutatja, hogy az integráció mélyülésének, stabilitásának és a növekedési pálya fenntarthatóságának egyaránt meghatározó eszköze a közös piacot elmélyítő közös valuta (*Palánkai és szerzőtársai* [2022]). Nem az első – s vélhetően nem is az utolsó – eset, amikor a gazdasági és a politikai racionalitás nem esik egybe nálunk, míg másutt sokkal inkább...

Az európai integráció korai szakaszában jellemző volt az a – Kennedy elnöktől származó – klasszikussá vált mondat, amely szerint nem az a kérdés, hogy a közösség mit tud neked adni, hanem az, hogy te mit tudsz a közösségért cselekedni.<sup>5</sup> Aligha kérdéses, hogy ez a megközelítés a magyar hozzáállásból már a belépést követő első évtizedben is hiányzott, a második évtizedben pedig már fel sem merült. Egyfelől: gyakorta érdemnek minősül az, ha nálunk „bezzeg” nem úgy van, mint Brüsszelben (ahogy

<sup>4</sup> Ekkor még nem tűnt adottságnak az a választási rendszer és gyakorlat, amely ezt az akadályt a kormányerők számára könnyen megugorhatóvá teszi.

<sup>5</sup> “Ask not what your country can do for you – ask what you can do for your country.” <https://www.jfklibrary.org/learn/education/teachers/curricular-resources/ask-not-what-your-country-can-do-for-you>.

nemrégiben az óriásplakátokon is olvashattuk). Másfelől: miközben a közösségi kezdeményezések a távoli és elidegenült bürokrácia belügyének minősülnek, a nekünk „járó” pénzek összecszerűsége és érkezésének feltételei szinte a tagság kizárólagos értelmének minősülnek. Jól szemlélteti ezt Navracsics Tibornak, a területfejlesztésért és EU-tárgyalásokért felelős kormánytagnak az év végi elemzése, amelyben sérelmez minden olyan felvetést, amellyel az uniós partner azon túlmutató megfelelést is elvárna, mint ami a jogi szöveg legszűkebb értelmezése szerint feltétlenül szükséges (*Exterde* [2023]). Jellemzőnek mondhatók azok a nyilatkozatok, amelyek lezártnak minősítenek olyan kérdéseket, amelyekben a 26 partnert képviselő tárgyaló fél még nem mondta ki az áment. Pedig az a mondás, hogy „semmit sem állapodtunk meg, amíg mindenben meg nem egyeztünk”,<sup>6</sup> a nemzetközi tárgyalások alapelve – nemcsak az Európai Unióban, hanem például a Kereskedelmi Világszervezetben is.

Egészében véve a hivatkozott és az itt nem idézett, de közismert forrásokból egyértelműen az elhidegülés jelei olvashatók ki. Konkrétan az, hogy az EU törekvései egyáltalán nem esnek egybe a magyar szándékokkal. Az idézett megszólalásokból az látható, hogy a magyar stratégia részleteiben és egészében is távolodik az EU – mégoly körvonalazatlan – irányától, de ahol konkrétumok kerülnek elő (például a szankciók vagy a jogállamiság, esetleg a – Bizottság által 2019 decemberében útjára indított – zöldátállítás<sup>7</sup> ügyében), ez az eltérés azonnal kézzelfoghatóvá válik. Pillanatnyilag a zöldátállítás legfontosabb eleme az állami támogatások engedélyezése mellett a nyílt piacvédelem (*Financial Times* [2024]), amelyről sokan azt gondolták, hogy már régen az elméletörténet külön maradványai közé sorolható. Mindez arra is utal, hogy a – sok tekintetben a tervgazdaságot idéző – zöldátállási program a közös piac rendszerében és a ma ismert/bevett piacelvű eszközei mellett nehezen értelmezhető szándékgyűjtemény marad, ami a valóságban több zökkenő után előre nem jelezhető irányba futhat majd ki.

## Az Unió útkeresése

Számtalanszor elhangzott, hogy az Unió mozgó célpont, vagyis nem egyszer s mindkorra adott szabályokhoz és mértékekhez kell alkalmazkodnunk. Ez a forrongó, átalakulásban lévő, a szakirodalmi vitákban mindent megkérdőjelező állapot nem teszi könnyűvé sem az elemzők, sem a döntéshozók dolgát. Ugyanakkor egyértelmű, hogy ma már értelmetlen azt felvetni, hogy két évtizeddel ezelőtt, a csatlakozás idején mást vártunk az uniós tagságtól. Két évtizede nem volt költségvetési és bankunió, nem volt zöldátállítás, és nem merült fel az, hogy a tagállamoknak mi mindent kell tenniük a – polgáraik számára második fő vívmánynak számító – schengeni egyezmény fenntarthatóságáért, vagy hogy meddig folytatódhat a bővülés alapvető belső reformok és az újraelosztás visszaszorítása nélkül. Adottnak vették a gazdasági növekedés fenntarthatóságát és a foglalkoztatás bővíthetőségét is. (Ezekről szolt a maga idejében némileg túlértékelt, mára viszont feledésbe merült lisszaboni stratégia.)

<sup>6</sup> “Nothing is agreed until everything is agreed.”

<sup>7</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/green-deal/>.

Az Unió alapvetően kormányközi szervezet, ahol valójában majdhogynem kivételes jelleggel és szűk körben történik többségi szavazás akkor is, ha egyébként az alapszerződések ezt a döntési módot írják elő: a különféle testületek addig csiszolják-finomítják a tervezetek szövegét, amíg azok minden tagállam számára elfogadhatók lesznek. Ebből adódóan félreértés az a gyakori beállítás, amely szerint egy távoli, elidegenült (netán háttér-) hatalom és a nemzeti érdekeket képviselő kormányok szembenállása jellemzi a vitákat. (Egyébként az is vita tárgya lehet, hogy miben áll a nemzet érdeke, és azt miképp célszerű képviselni.)

Az elmondottak alapján is belátható, hogy az EU-ban nem nemzetek birkóznak. Miközben vannak ügyek, amelyekben a kormányzat közmegegyezést képvisel, más, főleg nem gazdasági kérdésekben (gyerekvédelem, bevándorlás, környezetvédelem, oktatás) szellemi, ideológiai szempontok játszanak szerepet. Az európai tanulmányok érdekességét és nehézségét is az adja, hogy sokféle tudományszak és sokféle értékrend ütközéséből jön létre a később európainak minősülő álláspont vagy megoldás.

Fontos mozzanat, hogy történelmi és közgazdasági okokból a közösségnek csak a tagállami GDP egy százalékának megfelelő közös forrásai vannak, amelyek nem különadókból származnak, hanem a befizetések bonyolult rendszeréből. Ebből is adódóan az Unió és annak bármely intézménye képtelen rátelepedni valamely tagállamra, sőt még a közösen elfogadott célok finanszírozása is nehézségekbe ütközik. E sorok írásakor az esetleges ukrán tagság költségeit becslő, megegyezések híján még teljesen spekulatív számítások arra utalnak, hogy a kiadási szerkezet átalakítása, különösen a mezőgazdasági kiadások átcsoportosítása és a nettó befizetői pozíciók gyökeres módosítása nélkül ez csupán holt ötlet lehet.<sup>8</sup>

Az uniós költségvetési politikának témánk szempontjából két elkülönült szintje van. Az egyik az, hogy a befizetett pénzből mire költenek és mennyit. Ez az érdeklődés homlokterében álló kohéziós (felzárkóztatási) és mezőgazdasági politikát fedi le, amelyhez az Ursula von der Leyen vezette Bizottság idején, vagyis 2019 óta az úgynevezett zöldmegállapodás is társult (jórészt az előzőkkel átfedésben). A másik, nem kevésbé fontos elem a nemzeti államháztartások működési elveit és mértékeit befolyásoló szabályrend. Ez utóbbit a 2020 és 2024 közötti időszakra felfüggesztették a koronavírus-járványra való hivatkozással, majd 2023 decemberében kompromisszumos megállapodásra jutottak.<sup>9</sup> Eszerint a stabilitási és növekedési paktumnak főleg az úgynevezett preventív ágát erősítik meg, és az engedélyezett hiányplafont túllépni tervezőknek minden évben a GDP-jük egy százalékának megfelelő – vagy akár annál ambiciózusabb – kiigazítási programot kell elfogadniuk. Ez – az európai szemeszter gyakorlati fellazulását és éppen megelőző voltának gyengeségét ismerve – nem tűnik nagyon félelmetes fenyegetésnek a belső okok, köztük saját instabilitásuk, keynesi alapállásuk vagy laza költségvetési hagyományaik miatt túlköltekező kormányzatok megfékezésére.

<sup>8</sup> A *Magyar Nemzet* [2024] német forrásból három becslést ismertet, amelyek évi 17–26 milliárd euró közti összegeket mutatnak ki, eltérő feltételezések mellett. Ugyanakkor közös bennük annak kidomborítása, hogy a közös agrárpolitika belső arányai alapjaiban megváltoznának egy népes és nagy agrártermelő beléptével.

<sup>9</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/ecofin/2023/12/08/>.

Mivel minden területen igen nagy a – többnyire szakminiszterek által jóváhagyott – kivételek száma, amikor is bizonyos kiadási tételeket nem számítanak bele az államháztartási hiányba, nagy kérdés az, hogy a korábbiakban (2007 és 2018 között) is kis hatékonysággal működő fegyelmező rendszernek mekkora kötőereje lesz, amikor a tagállamok jó része kizárólag a fiskális könnyítések útját látja járhatónak. Ez természetesen az egyik legfontosabb ütközési pontot veszi ki a magyar–EU kapcsolatokból.

Ezzel együtt is maradnak feszültségek. Kézenfekvő, hogy ha a zöldátállás ütemét tartani kívánjuk,<sup>10</sup> továbbá elsősorban Ukrajnának, másodsorban az évtizede várakozó nyugat-balkáni országoknak, végül a közelmúltban tagjelölti státust kapott Moldovának (2022. június) és Grúziának (2023. december) is érdemi tárgyalásokat ajánlhassunk, bizony meg kellene növelni a közös költségvetést. Tegyük hozzá, hogy ha az újjáépítési alap ügyében – az Ecofin 9. látjegyzetben idézett dokumentuma szerint – 13 országgal megegyeztek, akkor valószínű, hogy ez mégsem marad egyszeri kezdeményezés, hiszen – legalább ideológiájában, de részben gyakorlatában is – teljesen új felfogású közös finanszírozást jelenít meg (*Buti–Fabbrini* [2023]).

Úgy véljük, a fenti – töredékes s ekképp gazdagítandó és kiegészítendő – gondolatok indokolják azt, hogy a magyar kormány és a hagyományosan „fukar országok”, mint Hollandia, Svédország és Szlovákia vezetői, valamint a baltiak a nyilvánosság előtt is aggódnak amiatt, hogy hova vezethet ez. Mekkora közös költségvetés az, amekkora a gazdasági és politikai teherbíró képességgel összhangba hozható, figyelembe véve azt is, hogy a választók nem igazán lelkesek az EU ügyében?

E kérdésre – mint korábban jeleztük – egyelőre csak spekulatív válasz adható. Az egyik kérdés természetesen az, hogy milyen ütemű zöldátállást terveznek, és minek a terhére. A 2019–2024-es időszakban a von der Leyen vezette Bizottság füstbe ment tervei közé számítható az, hogy a meglévő mezőgazdasági és területfejlesztési alapokat használják fel e célra. Az „európai iparpolitika”, amennyiben túlmegy az állami támogatások tilalmának feloldásán, és közös beruházásokat indukálna, ugyancsak pénzt igényelne. És természetesen külön nagy kérdés a további bővülés mértéke, üteme és költsége. Az EU történetét áttekintő korszakos kötetében Berend T. Iván úgy érvel, hogy az európai egység ügyének rendkívüli károkat okozna a felkészületlen, a közös értékrendet nem osztó, a gazdasági és politikai hagyományaik és gyakorlatuk alapján nagyon is idegen államok felvétele (*Berend* [2021] 182–194. o.). Törökország elhúzódó jegyessége, de a Nyugat-Balkán vég nélküli sorban állása is arra utal, hogy a döntéshozók jó része osztja ezt a szkepszt.<sup>11</sup>

Ehhez hozzátehetjük: a mai Európai Unió keleti és nyugati fele között sok tekintetben történelmi eredetű és szerkezeti jellegű különbségek alakultak ki, amelyeket az elkerülhetetlenül egységes szabályozás nem volt és nem is lesz képes feloldani (*Csaba* [2019a]). Vagyis a többsebességű és nem is koncentrikus körökből álló, a korábbinál nagyobb sokszínűséget elfogadó integráció nem gyengeség, hanem erény lenne. Ebből a szempontból közelítve a közös alapok – ellenőrizhetetlen, nem

<sup>10</sup> *Georgiu* [2023] fejti ki e szempontot részletesen.

<sup>11</sup> A további bővülés természetesen külön elemzést érdemlő, összetett és vitatott kérdés (lásd erről *Losonc* [2023]).



jól ütemezhető – felduzzasztása felesleges kitérőnek tűnhet, ami inkább hátráltatja, semmint előmozdítja az integráció elmélyítését.

Ezért egyetérthetünk a sok éven át a NATO egyik vezető tisztségviselőjeként működő francia diplomata, Camille Grand értékelésével, aki szerint az EBRD-ben egykor „Távol-Kelet-Európaként” becézett államok (vagyis az EU és a NATO szempontjából egyaránt problematikus posztszovjet és balkáni térség) felkarolására az Emmanuel Macron elnök kezdeményezésére 2022-ben létrejött Európai Politikai Közösség alkalmas (Grand [2023]). Hiszen ennek előnye éppen az, amit a bírálók hátránynak vélnek: nem azonos értékrendet valló, ugyanarra törekvő, adott tagsági körrel rendelkező és mélységében intézményesült együttműködés, hanem olyan keret, amely teret ad a biztonság- és külpolitikai sokféleségnek, miközben költségmentesen biztosítja a rendszeres magas szintű együttműködést.

## Nyitott kérdések – bizonytalan válaszok

E kézirat lezárásakor nyilvánvaló, hogy semmilyen gyakorlati jelentőségük nincs ama gyakran hallható felvetéseknek, amelyek szerint a visszaesés – egy kormánytag fordulata szerint – „ahogy jött, úgy megy”, vagyis a felpattanásnak mind az üteme, mind pedig a mértéke tekintetében valamiféle automatizmus érvényesülne. Ez nyilván csak a legegyszerűbb, bevezető makroökonomiai modellekben érvényes, és ott is csak erős feltételezések mellett. Aligha véletlen, hogy a nemzetközi szervezetek – az IMF-től az Európai Bizottságig – rendre lefelé korrigálták korábbi előrejelzéseiket, méghozzá nem csak rövid távra. Jól látható, hogy a koronavírus-járvány miatt kritikusá nőtt állami és magánadósság klasszikus kiszorítási hatást gyakorol. Ha napjainkban már az Egyesült Államok is többet költ adósságának szolgálatára, mint fegyverekre (a világban dúló háborúk közepette is), akkor nem helyes azt a tankönyvi tételt ismételtetni, miszerint az állam adósságát nem kell visszafizetni. Ez igaz, de szolgálni és finanszírozni minden percben szükséges.

Kézenfekvő, hogy a jó megoldást a lendületes növekedés hozná meg. Ugyanakkor nem kétséges, hogy a koronavírus-járvány alatti költségek nem társult szerkezeti reformokkal, ezért nem is alapozott meg egy fenntartható növekedési pályát sem (Halmai [2022]). Ha ez igaz a magyar gazdaság fő piacára, az EU-ra, akkor – a kereskedelem és a befektetések átterelhetőségi korlátai miatt – ez Magyarországra is visszafogó hatással jár. Jelenleg a magyar külkereskedelem négyötöde zajlik EU-partnerekkel, ami uniós szinten is kiemelkedően magas arány (és a közös valuta mielőbbi bevezetése melletti fontos érv). Például a közép-ázsiai országokhoz nincs kiépített vezetékrendszer, az Ukrajnán átvezető vasúti kapcsolat is megrendült, és nem is volt sohasem stabil. Az Adriai-tenger irányában a teherszállítás kapacitása korlátozott, a pireuszi kikötőbe vezető Budapest–Belgrád-vonal és kapcsolt részeinek korszerűsítése évek óta egy helyben jár. Ezek súlyos fizikai korlátok.

Ehhez jönnek még a logisztikai, szervezési, nyelvismereti, kapcsolati és finanszírozási képesség határai. Nehéz elképzelni például, hogy a magyar–kínai forgalom – amelynek az elmúlt években kilenc-tizede az ázsiaiak és csak egytizede a magyarok

kvivitele – belátható időn belül kiegyenlítőddhetne. Sőt, ha megvalósul is a jelenleg nagy sajtónylvánossággal kísért kínai beruházások többsége vagy legalább egy része (ami egyáltalán nem tekinthető lefutott ügynek e cikk lezárásakor),<sup>12</sup> akkor az további kínai exportot hozna magával. A jövőt nem a múlt kimutatott teljesítménye határozza meg.

Idéztük azokat a kiterjedt empirikus kutatásokat, amelyek bizonyították: az Európai Unió nem vesztette el növekedésimotor-szerepét a vizsgált két évtized egészében. Nem szóltunk azonban eddig arról, ami talán a legfontosabb: a verseny, a nemzetközi vérkeringésbe való bekapcsolódás, a választék bővülésének és az állandó hozzáférhetőségnek mint versenyképességi előnynek a fontosságáról. A külföldi befektetők számára egyértelműen biztonságot nyújt az, hogy országunk az európai jogrend részese, és adott esetben nemzetközi bíróság kényszerítheti ki a befektetők érdekeit. Ennek tudatában a magyar hatóságok vagy kerülnek a nyílt és egyoldalú lépéseket, vagy ha mégis meglépnek ilyeneket, tudják, hogy az érintetteket kárpótolniuk kell majd.<sup>13</sup>

Egészében véve az EU-tagság beváltotta azokat a várakozásokat, amelyeket szakmailag megalapozottként hirdettünk annak idején is. Nem jött el a Kánaán, amit sokan és naivan vártak (nem utolsósorban az egyoldalú propaganda hatására). De nem jött el az a „nemzethalál” sem, amelyet a tagság ellenfelei festettek fel. A tagság második évtizedében az uniós támogatások a GDP évi 3,5 és 5 százaléka közötti értékben érkeztek. Kritikus években az állami beruházások háromnegyedét fedezték uniós források. Az Erasmus-program révén hallgatók ezrei, a Horizont 2020 és meghosszabbítása révén kutatók legjobbjai juthattak közvetlen együttműködéshez, finanszírozáshoz, és publikálhattak jeles nemzetközi kiadóknál. (Ez elvárás volt az uniós finanszírozású kutatásoknál, nem a Bizottság járta ki a kutatók számára, ahogyan sokan vélnék.)

Felmerül a kérdés, hogy mit lehetett volna jobban csinálni, mit kell majd a jövőben ügyesebben, okosabban, eredményesebben megcélozni. Egyfelől egyértelmű, hogy e viszonyban nem Magyarország, még csak nem is a húsz esztendeje csatlakozott tagállamok összessége játszik meghatározó szerepet az Európai Unió intézkedéseiben. Ebből adódóan mindig jogos lehet az a felfogás, amely – a már említett meg nem felelésen túl – a nyugati félre, az uniós politikára hárítja a felelősség nagyobb részét (*Deugd-Hoen* [2022]). Mivel azonban a tíz akkori belépőnek ma sincs számosságukkal azonos befolyása, sem a döntéshozatalban, sem az elemzésben, e cikkben a másik oldalra helyezzük a hangsúlyt.

Ami a nyugati felet illeti, ott eredendően belső okokból épp akkor indult hanyatlásnak az Európa-projekt iránti lelkesedés, amikor a keleti bővülésre nagy sokára sort kerítettek. A 2002 februárja és 2003 júliusa közt ülésező Európai Konvent tartózkodott ugyan a forradalmi újításoktól, és lényegében a meglévő eljárások becikkelyezésére szorított, de – mint láttuk – még ez is soknak bizonyult két régi tagállam lakosságának.

<sup>12</sup> A nemzetközi statisztikákban a szándéknyilatkozatot (*commitment*) elkülönítve kezelik a ténylegesen megvalósult folyamatoktól. Kínára különösen jellemző a két adatsor nagyfokú és rendszeres eltérése.

<sup>13</sup> Ennek túlzó formája a cégek fel- és visszavásárlásakor szokásos *sweetheart deal*, amikor a vevő olyan árat kap, amelyet szabadpiaci viszonyok között aligha érhetne el. Sajtóhírek szerint a távközlésben és az energetikában, sőt a közlekedésben sem példátlan esetről van szó.

Az időpont azért lényeges, mert ekkor még nem lehetett az ekkor belépők kedvezőtlen magatartására vagy éppen gyenge teljesítményére hivatkozni.

Ugyanakkor az sem kétséges, hogy a posztkommunista országok meg sem kísérelték azt, hogy az Uniót a viszonzatlan pénzügyi átutalásokon túlmutató módon használják saját céljaik elérésére. Még kevésbé ismertek olyan kezdeményezések, amelyek az EU mint közösség hatékonyságát és eredményességét a „nemzeti öncélúságon” túlmutatóan is javították volna, ami a közös eredmény – és nem pusztán a nekünk „járó” rész<sup>14</sup> – növekedésében csapódott volna le. Ezt tekinthetjük egyfajta éretlenségnek, de minősítésétől függetlenül mindez tény marad.

Ez a meglehetősen szűkkeblű megközelítés jórészt abból fakadt, hogy az egymást követő kormányok egyre inkább kizárólag a pénzügyi transferek egyenlegén keresztül értékelték az uniós tagságot. Márpedig, ha igaz az e cikk elején idézett műveknek az a központi megállapítása, hogy az EU-tagság hatására a fejlettségi szint felzárkózása (az úgynevezett reálkonvergencia) végbement, akkor kézenfekvő, hogy a korábbi nettó haszonélvezői pozíció már csak ebből adódóan is csökkent. Ehhez járult a „fukar tagállamok” nyomására erősödő ellenőrzés, a kiadások célhoz rendelése és – esetenként – a juttatások visszatéríttetése is. Mindez azt jelentette, hogy a nemzeti kormányok mozgástere beszűkült, és a korábbinál kisebb összeget a korábbinál csak szorosabb elszámolás mellett tudták igénybe venni. Ez közgazdaságilag dicséretes, politikailag viszont annál kellemetlenebb, minél nagyobb szerepet kapnak nem gazdasági szempontok (mint akár a nemzeti középosztály erősítése) e pénzek felhasználásában.

E gondolatmenethez szorosan kötődik az euró bevezetésének elmaradása. Ismeretes, hogy taggá válásukkor a posztkommunista országok (is) vállalták, hogy belépnek a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszába, vagyis amint teljesítik az ehhez szükséges feltételeket, csatlakoznak a közös valuta övezetéhez. Ugyanakkor nem kérdéses az, hogy huszonkét esztendővel a tagsági döntést követően bizonyára elégséges idő telt el ahhoz, hogy az érintettek megtegyék az ehhez szükséges intézkedéseket, mind intézményi, mind gazdaságpolitikai téren. Felettből tanulságos az, hogy miközben a kicsi és sérülékeny balti államok sok év óta a közös valutát használják, a nagyobb kelet-közép-európai országoknak ez annak ellenére sem sikerült, hogy őket szokás az átalakulás élcsapatának tekinteni.

Mindez arra utal, hogy a kimaradás nem véletlen, hanem szándékos – ezt a lengyel, a cseh és a magyar viták bemutatásával könnyen igazolhatnánk. Gondolatmenetünk szempontjából azonban elegendő annak leszögezése, hogy az említett három ország lemondott a közös valuta nyújtotta előnyökről, aminek kézenfekvő oka az, hogy a gazdaságpolitika részleteire kiterjedő mozgásszabadságukat nem kívánták feladni (Kovács [2020], Györffy [2023]). Ez pedig nem magától értetődő egy olyan világgazdaságban, ahol a nemzetközi pénzügyi irodalomban kimondottan luxusjósággként

<sup>14</sup> Sem jogi, sem közgazdasági értelemben nem határozható meg az, hogy egy tagállam befizetési és kapott támogatásai – áttekinthetetlen alkuk révén – milyen transferegyenlegét eredményeznek majd. A befizetés a GNI legfeljebb 1 százaléka, a támogatás pedig egyfelől az érvényes politikák, másfelől a konkrét szakminiszteri és pénzügyi alkuk eredménye, de semmiképp sem járandóság, mint – mondjuk – a nyugdíj vagy a munkanélküli-segély.

tekintenek az önálló nemzeti valutára, amelynek fenntartását csak a legkevésbé sérülékeny és nyitott államok engedhetik meg maguknak. Vagyis a kimaradásnak gazdasági értelme biztosan nincsen!

A korábbiak alapján nehéz lenne azzal érvelni, hogy a közös valutához történő csatlakozásnak egyáltalán nincs szimbolikus, érzelmi és politikai töltete. Egyik oldalról az olasz és a görög, a másik oldalról a svéd és a dán példa mutatja e szempontok súlyát a stratégiai döntésekben. Ugyanakkor bizonyára tévúton járnak azon elemzők, akik az egységes valuta használatának előnyeit pusztán a bevezetésének egyértelműen betudható GDP-növekménnyel mérnék. Ezt a rendkívül tudományosnak tetsző kérdést egyszerűen rosszul teszik fel. Hisz bizonyára van oka annak, hogy a német egységtől az ottomán birodalmon át a Brit Nemzetközösségig az egységes valuta a politikai és a gazdasági egységesülés jele és eszköze volt és maradt. A tranzakciós költségek közös valuta révén bekövetkezett csökkenése mellett a makrogazdasági adatokban meg nem jelenő verseny, a választék bővülése, az elérhetőség és a sokszínűség hozta jóléti többletet az állampolgárok tömegei érzékelik és értékelik. Nyilván ezért nem merült fel a válságkezelés érdekében legnagyobb áldozatokat hozó dél-európai államok egyikében sem az – amit jeles amerikai szerzők többször is ajánlottak (Stiglitz [2016]) –, hogy a feszültségeket az euróövezetből történő kilépéssel vezessék le.

Az euróövezetből való kimaradásnak tehát politikai okai és gazdasági költségei vannak, még békeidőben is. Ráadásul a világ gazdaságban sincs mindig jó idő. Anélkül, hogy itt részletekbe bocsátkoznánk – megtettük ezt korábban másutt (Csaba [2019b]) –, meg kell említenünk, hogy a többszöri megrázkódtatás elleni védekezés-ként a GMU-ban (de nem az egész Unióban) olyan védőhálórendszert hoztak létre, amely a legnagyobb bankokat és – nagy baj esetén – az ezeket finanszírozó költségvetéseket lényegében korlátlan likviditással és előre kidolgozott válságkezelő mechanizmusokkal, az egységes bankmentési mechanizmussal (*Single Resolution Mechanism, SRM*) és az EKB-hoz telepített, de annak monetáris ágától elkülönült közös bankfelügyelettel (*Single Supervisory Mechanism, SSM*) óvja egy újabb globális pénzügyi pánik következményeitől. Ebből a kelet-közép-európai országok – nem csekély merészségről téve tanúbizonyságot – kimaradtak.<sup>15</sup>

Ma már jól látható, hogy a koronavírus-válság nem járt együtt a globális pénzügyi rendszer olyan mértékű és jellegű megrázkódtatásával, mint amekkora a 2007–2009-es nagy visszaesés idején volt megfigyelhető. Ebből következően egyelőre nem jelentkeztek, illetve nem váltak közvetlen fenyegetéssé ama kockázatok, amelyek az EU közös válságkezelő mechanizmusaiból történő kimaradással, különösen a korlátlan likviditás és az előre elrendezett módon történő és eredendően megelőző jellegű bankmentés (*orderly restructuring*) rendkívüli költségeivel kapcsolatosak. Ebből azonban nem következik az, hogy mostantól fogva csakis jó idők járhatnak, és hasonló kockázatok többé már soha nem adódhatnak a kelet-közép-európai bankrendszerek számára.

Nem kevésbé fogós kérdés az, hogy milyen következményekkel jár a zöldmegállapodás nem is titkolt szabotálása, ideológiainak minősítése és a termelői érdekek

<sup>15</sup> E bonyolult kérdéskör újabb fejleményeit taglalja részletesen Méző [2023].

(köztük a piacvédelem) melletti egyoldalú kiállítás. Az e felfogást nemrégiben a nyilvánosság előtt is kifejtő magyar agrárminiszter azt tartja a leglényegesebbnek, hogy az EU-ban a nemzeti társfinanszírozás akár 80 százalékot is elérhet, vagyis a termelési szempontoknak a környezeti és fenntarthatóságiakkal szembeni elsősége mit sem változott (Nagy [2024]). Mivel a mezőgazdaság a környezetet egyik leginkább terhelő ágazat, ez bizony nem képzelt dilemma. Nemcsak arról van szó, hogy nyilvánvaló célkonfliktus áll fenn (ugyanazt az összeget nem lehet két, egymást kizáró célra elkölteni), hanem arról is, hogy mennyire vesszük komolyan, mennyire tekintjük sajátunknak például a klímasemlegesség céljait, és a szabályozó hatóságok milyen irányú lépéseket tesznek az üzleti körök érdekeltségének befolyásolására.

## Mérleg és előrejelzés

Az eddigiekben amellet érveltünk, hogy az EU-tagság Magyarország számára beváltotta mindama reményeket, amelyeket a szakirodalom – bár nem a széles közvélemény – reálisnak tartott a két évtizede történt csatlakozáskor. Az euroszkeptizmus, amely két évtizede egy szűk kisebbség álláspontja volt, ma sincs többségben, de a főáramú diskurzus tengelyébe került. A magyar kormányzat időről időre óriásplakátokon is kifejezi elégedetlenségét „Brüsszellel” szemben. És hasonlóképpen: minimális erőfeszítéssel tetszés szerinti számban idézhetnénk olyan, az EU intézményei által elfogadott állásfoglalásokat, amelyek a magyar álláspontot kifogásolják, a hazai gyakorlatot elmarasztalják, sőt többnyire a mögöttes szándékok tisztaságát is kétségbe vonják.

A fentiekben bemutattuk, hogy a viszony megromlásáért nem lehet egyik felet sem egyoldalúan hibáztatni. Az Európa-projekt iránti lelkesedés a keleti bővítést megelőzően már lelanyhult. Az a tény, hogy a kibővítésre a rég esedékes belső reformok (Cassel [1998]) nélkül került sor, csak súlyosbította a helyzetet.

Ugyanakkor hiba lenne hallgatni arról, hogy a 2002-es koppenhágai döntéssel bekerült új tagállamok egyáltalán nem éltek azzal a lehetőséggel, hogy kezdeményezéseik révén új lendületet, új hangsúlyokat vigyenek az európai integráció folyamatába. Ellenkezőképpen: ha egyáltalán lehetséges számos ország számos kérdésben megfogalmazott álláspontját közös nevezőre hozni, akkor az az lehet, hogy minden nagyobb lélegzetű megújítási tervet elleneztek. Különösen igaz ez az újraelosztás visszametszését célzó lépésekre, amit pusztán a taglétszám megnövekedése is indokolt volna. De nem támogatták a posztkommunista tagok a többségi szavazás kiterjesztését, a tőkepiaci uniót, a munkavállalók azonos bérezésének elvét, a sokszínűséget kezelni képes többsebességes integrációs megoldásokat, valamint a fenntarthatósági szempontok erősebb érvényesítését sem.

Ez sok szempontból elkerülhetetlennek volt mondható. Egyfelől: a többsebességes integráció a tagságot két csoportra szakítja. Az egyiket a magállamok alkotják, amelyeknek a vezetői döntéseket hoznak, a másik csoport pedig a kimaradókból áll. Ez utóbbi országoknak nemigen van más választásuk, mint hogy követik az élenjárókat, vagy viselik a kimaradás kockázatát. Ez utóbbira lehet példa, mint korábban

bemutattuk, egy újabb világméretű pénzügyi válság kirobbanásakor előálló helyzet, amelynek a bekövetkeztét – ismerve a rendszer sérülékenységet és az önerősítő folyamatok felgyorsulását a digitalizált világban – egyáltalán nem zárhatjuk ki. A kelet-közép-európaiak nem akartak a cserepadra ülni, ahonnan igazából még be se kiabálhatnak a játék befolyásolására.<sup>16</sup>

A másik, hasonlóan súlyos magyarázó tényező a térségben teret nyerő populista irányzat, amely lassan, de biztosan eléri a döntéshozatal minden szeletét. E kérdésről – főleg a politikatudomány művelői – rengeteget publikáltak anélkül, hogy egyetértésre jutottak volna. Szempontunkból itt legyen elegendő annak felidézése, hogy az európai egység gondolata mindig az elit projektje volt, és az is maradt. Egyetlen időszakban sem volt meg a teljes körű demokratikus legitimitációja ama lépéseknek, amelyek az integráció elmélyítését szolgálták. Igaz ez az Európai Védelmi Közösséget létrehozni kívánó 1950. októberi kezdeményezésre (Pleven-terv), de igaz ez a zöld-megállapodásra is.<sup>17</sup> Mint láttuk, a maga idejében a közös valutára való áttérés vagy éppen a költségvetési és bankunió sem élvezte a polgárok többségének támogatását – nem is szavaztatták meg őket e kérdésekben, hiszen ezek az ügyek az állampolgárok számára nem egykönnyen átláthatók.

Nos, minél inkább teret nyer a populizmus, amit általában a „mi és ők” szembeállítására épülő, „a nép vezére szemben a tojásfejű elitekkel” dichotómiaként írnak le, annál kisebb a valószínűsége annak, hogy a kormányzatok távlatos, rövid távú hasznot nem hajtó kezdeményezéseket vállalnának fel. Ebből adódóan a második évtizedben már nem volt olyan lépés, amelyet a kelet-közép-európaiak támogatásra érdemesnek találtak volna. (Ez különösen akkor igaz, ha a végrehajtást is a támogatás követelményének tekintjük)...

Mivel a populista fordulat láthatóan nem pusztán „egy múltó pillanat” a kelet-közép-európai országok életében, hanem több választási cikluson is átível, reális lehet annak előrejelzése, hogy a tagállamok a jövőben sem fognak az élére állni az uniós intézmények és politikák megújítását célzó kezdeményezéseknek. Az elégedetlenség bizonyára összefügg azzal, hogy rég feladták azt a várakozást, hogy saját törekvéseik számára az EU biztosítja a megfelelő keretet. Az utóbbit inkább a „nemzeti öncélúságot” feleslegesen és jó ok nélkül korlátozni kívánó külső keretrendszernek tekintik. Ettől nem független az a – nyilvános forrásból ma még nem dokumentálható, de több csatornán is érkező – híresztelés, amely szerint a nettó haszonélvezői pozíció megszűntével a döntéshozók egy fontos része magát a uniós tagságot is okafogyottnak véli. E közélet legfontosabb ellensúlya ez idő szerint a vezérdemokrácia jelensége (*Körösényi és szerzőtársai* [2022]), amely témánk szempontjából azt jelenti, hogy a kormányfó ama törekvése, hogy az európai szintén jelen levő s ekképpen reflektorfényben álló

<sup>16</sup> Ez jelent meg abban, hogy 2012-ben még beléptünk a költségvetési unióba (nem euróövezeti tagként is), de a bankunióból, ahol erős felügyeleti ellenőrzés érvényesül, jó évtizede kimaradtunk.

<sup>17</sup> Ez az egyik fő megállapítás az EBRD legújabb éves jelentésében, ahol egyértelművé válik a ki-kérdézéses felmérésből: az európai polgárok elvileg támogatják a zöldítést, de az EU programjában szereplő, erőltetett és mesterkéltnak tartott tervmutatószám-rendszerre épülő átállás érdekében egyáltalán nem hajlandók áldozatokra, főleg, ha az a mindennapi életüket érinti, mint például a gépkocsiforgalom korlátozása (*Sconosciuto* [2023]).

szereplőként válhasson globális tényezővé, felülírhatja a pusztán üzleti számítást, ahogyan a tagság második évtizedében ezt már megfigyelhettük.

De meg is fordíthatjuk a felvetést! Miközben az EU intézményei – mindenekelőtt a jogállamisági eljárás elindításával – szintet léptek politikai téren is a nemzetek feletti irányba (*Priebus–Anders* [2024]), e fordulat jól érzékelhető korlátokba ütközhet. Kizárásra az EU történetében nem került sor, hisz ennek mind a jogi, mind a politikai keretei egyértelműen hiányoznak; többségi döntés pedig erről a kérdéstről el sem képzelhető. A már említett szűkös források a világ pénzpiacain rendre pótolhatók – az extrém válsághelyzetet leszámítva. Ha egy ország nem része a bankunióknak, nemcsak védőháló nincs, hanem a közös intézmények és szervek beavatkozási lehetősége sem áll fenn, legalábbis megelőző jelleggel nem. Ekképp naivítás lehet egyes megfigyelők ama várakozása, amely szerint az Unió mint értékközösség és mint nemzetek feletti fórum mintegy kívülről tud és hivatott a kelet-közép-európai populista rendszerekben változásokat végbevinni. Mateusz Morawiecki és Andrej Babis bukása arra utal, hogy van mód a belső fordulatra, de Robert Fico visszatérte vagy a magyar, szerb és bolgár kormányerők sorozatos győzelme az ellenkező lehetőséget is mutatja. Vagyis – éppúgy, mint a régi tagoknál – a belső erőviszonyok maradnak a meghatározók, és az integráció mélyülése a politikai szférában biztosan nem ér el új minőséget. Részben ennek is köszönhető az, hogy a belpolitikai küzdelmekben az uniós tagság sem jelenleg, sem a jövőben nem válik meghatározóvá.

Érezhetünk-e mindezek miatt csalódottságot? Ha a remény és a reménytelenség kettősében gondolkozunk, akkor vissza kell térnünk ahhoz, hogy a közgazdasági elemzés csak a reális, racionális várakozásokat tekinti olyanoknak, amelyek képesek befolyásolni a valóság folyamatait. Ez a jól informált döntéshozó és a kevésbé bizonytalan környezet együttállását igényelné, ami lehetséges ugyan, de semmiképpen sem szükségszerű.

### *Hivatkozások*

- BALÁZS PÉTER [2016]: Az Európai Unió külpolitikája és Magyarország. Wolters Kluwer, Budapest.
- BEREND T. IVÁN [2021]: Az Európai Unió története. Integráció, populizmus, nacionalizmus. Kossuth Kiadó, Budapest.
- BUTI, M.–FABBRINI, S. [2023]: Next Generation EU and the future of economic convergence: towards a paradigm change or just a big one-off? *Journal of European Public Policy*, Vol. 30. No. 4. 676–695. o. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2141303>.
- CASSEL, D. (szerk.) [1998]: *Europäische Integration als ordnungspolitische Gestaltungsaufgabe*. Duncker und Humblot, Berlin.
- CSABA LÁSZLÓ [2019a]: Törésvonalak Európában. Érdekek, értékek, pályafüggés és választások az Európai Unióban. Megjelent: *Kovács Lajos Péter* (szerk.): *Közel-távol Európa*. Éghajlat Kiadó, Budapest, 23–49. o.
- CSABA LÁSZLÓ [2019b]: A költségvetési és bankunió: vízváltató a többsebességű EU-ban. Megjelent: *Halmai Péter* (szerk.): *Tagállami integrációs modellek az Európai Unióban*. Dialóg Campus, Budapest, 167–181. o.

- DEUGD, N. DE-HOEN, H. W. [2022]: *The EU and its Relations with Eastern Europe: Mutual Animosity, Unattainable Friendship and Faraway Neighbours*. Edward Elgar, Cheltenham.
- EXTERDE TIBOR [2023]: Navracsics Tibor: az a bizottság új elve, hogy semmi sincs megoldva, míg minden nincs megoldva. Infostart, november 28. <https://infostart.hu/belfold/2023/11/28/navracsics-tibor-az-a-bizottsag-uj-elve-hogy-semmi-sincs-megoldva-amig-minden-nincs-megoldva>.
- EXTERDE TIBOR [2024]: Bóka János: a magyarok pénzéért hajlandók vagyunk a galambbal is sakkozni. Infostart, február 7. <https://infostart.hu/interju/2024/02/07/boka-janos-a-magyarok-penzeert-hajlandok-vagyunk-galambbal-is-sakkozni>.
- FINANCIAL TIMES [2024]: Europe's solar crisis will cast a long shadow. Február 27. <https://www.ft.com/content/7127f8c5-2cc2-4cd6-9125-0e75e647d154>.
- GEORGIU, CH. [2023]: Federal fiscal capacity and the challenge of green transitions in the EU. *Journal of European Integration*, Vol. 45. No. 6. 871–887. o. doi: <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2201699>.
- GRAND, C. [2023]: No procedures, no problem: The European Political Community as a platform for security dialogue. European Council of Foreign Relations, Policy Alert, október 4. <https://ecfr.eu/article/no-procedures-no-problem-the-european-political-community-as-a-platform-for-security-dialogue/>.
- GULÁCSI GÁBOR–KERÉNYI ÁDÁM [2023]: Magyarország elfordulása az Európai Unió derékhadától és az Unió válaszai. *Közgazdasági Szemle*, 70. évf. 10. sz. 1131–1172. o. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.10.1131>.
- GYÓRFFY DÓRA [2023]: Az euró be (nem) vezetése Magyarországon. Az önálló monetáris politika mérlege. Megjelent: *Ádám Zoltán–Németh András Olivér (szerk.): Rendszerek és változások. Tanulmányok Bod Péter Ákos tiszteletére*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 177–188. o.
- HALMAI PÉTER [2022]: Posztcovid infláció, gazdaságpolitikai mix az euróövezetben. *Külgazdaság*, 67. évf. 1–2. sz. 53–67. o. <https://doi.org/10.47630/KULG.2023.67.1-2.53>.
- HECKER FLÓRIÁN [2023]: Matolcsy György: Magyarország be fogja vezetni az eurót – ez már 2030 előtt bekövetkezhet. *Világ gazdaság*, november 28. <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2023/11/matolcsy-gyorgy-magyarorszag-be-fogja-vezetni-az-eurot-ez-mar-2030-elott-bekovetkezhet>.
- KACSÓH DÁNIEL–PÓCZA ISTVÁN [2023]: Orbán Viktor interjúja a Mandiner című hetilapnak. <https://kormany.hu/beszedek-interjuk/miniszterelnok/orban-viktor-interjuja-a-mandiner-cimu-hetilapnak>.
- KOVÁCS OLIVÉR [2020]: The Hungarian eurology – the road to perdition? *Post-Communist Economies*, Vol. 33. No. 1. 1–39. o. <https://doi.org/10.1080/14631377.2020.1745558>.
- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS–GYULAI ATTILA–ILLÉS GÁBOR [2022]: Vezér- és vezér nélküli demokráciák, radikális és mérsékelt plebiszciter rezsimek. Megjelent: *Körösényi András–Gyulai Attila–Illés Gábor (szerk.): Vezérdemokráciák a világban*. Macrontól Erdoganig és Trumpig. Ad Librum–Társadalomtudományi Kutatóközpont, Politikatudományi Intézet, Budapest, 13–53. o.
- KUTASI GÁBOR (szerk.) [2024]: Integráció, növekedés, reform. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest.
- LANDESMANN, M.–SZÉKELY P. ISTVÁN (szerk.) [2021]: Does EU Membership Facilitate Convergence? The Experience of the EU's Eastern Enlargement. I–II. kötet. Palgrave, Basingstoke.
- LOSONCZ MIKLÓS [2023]: A bővítés dilemmái az Európai Unióban. Megjelent: *Ágh Attila (szerk.): Polikrizis a multipoláris világrendszerben*. Gondolat Kiadó, Budapest, 58–94. o.



- MAGYAR NEMZET [2024]: Ennyibe kerülne Ukrajna EU-csatlakozása. február 21. [https://magyarnemzet.hu/kulfold/2024/02/ennyibe-kerulne-ukrajna-eu-csatlakozasa#google\\_vignette](https://magyarnemzet.hu/kulfold/2024/02/ennyibe-kerulne-ukrajna-eu-csatlakozasa#google_vignette).
- MATOLCSY GYÖRGY (szerk.) [2022]: Fenntartható egyensúly és felzárkózás – út egy újabb sikeres évtizedhez. Vitairat. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- MÁTYÁS LÁSZLÓ (szerk.) [2022]: Emerging European Economies after the Pandemic: Stuck in the Middle Income Trap? Springer Verlag, Cham.
- MÉRŐ KATALIN [2023]: Szükség van-e a bankszabályozás újragondolására? A Sylicon Valley Bank és a Credit Suisse esetének néhány tanulsága. *Gazdaság és Pénzügy*, 10. évf. 2. sz. 104–123. o. <https://doi.org/10.33926/GP.2023.2.2>.
- NAGY ISTVÁN [2024]: Európa élelmiszer-önellátása forog veszélyben. *Magyar Nemzet*, február 4. <https://magyarnemzet.hu/gazdasag/2024/02/nagy-istvan-europa-elelmiszer-onellatasa-forog-veszelyben>.
- PALÁNKAI TIBOR–BENCZES ISTVÁN–KOLLAI ISTVÁN [2022]: Egységes valuta az európai integráció perspektívájában. *Közgazdasági Szemle*, 69. évf. 3. sz. 299–313. o. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2022.3.299>.
- PRIEBUS, S.–ANDERS, L. [2024]: Fundamental change beneath the surface: the supranationalisation of the rule of law protection in the EU. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 62. No. 1. 224–241. o. <https://doi.org/10.1111/jcms.13489>.
- ROHLER, F. [2013]: Bei der Euro-Einführung war ich ein Diktator. *Merkur.de*, április 11. <https://www.merkur.de/politik/helmut-kohl-bei-euro-einfuehrung-diktator-zr-2846068.html>.
- SCONOSCIUTO, L. [2023]: The shift to green economy leads to small and big transitions. EBRD, London, <https://www.ebrd.com/news/2023/the-shift-to-the-green-economy-leads-to-big-and-small-transitions-.html>.
- STIGLITZ, J. E. [2016]: *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*. W. W. Norton, New York.
- TECZAR SZILÁRD [2024]: Why the EU silence on why Orbán's € 10bn was unblocked? *EU Observer*, február 26. <https://euobserver.com/opinion/158136>.
- VIRÁG BARNABÁS (szerk.) [2020]: Fenntartható felzárkózás euróval. Hogyan újítsuk meg a maastrichti kritériumokat? Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- VÖRÖS IMRE [2012]: *Csoportkép Laokoóonnal*. HVG-Orac, Budapest.