

Éltető Andrea
Szijártó Norbert (szerk.)

VÁLTOZÓ

EURÓPA

A VÁLTOZÓ

VILÁGBAN



Magyar Tudományos Akadémia
Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Világgazdasági Intézet

Változó Európa a változó világban

Szerkesztette

Éltető Andrea és Szijártó Norbert

Borítóterv

Túry Gábor

Borítókép

Martin Abegglen: Lines

<https://www.flickr.com/photos/twicepix/1346368019/in/photolist-5kWLWN-33YnzZ-33YuiH-33YpK4-3442k1-343Z3C-33Ywyz-34418A-3444yL-7yLxxa-KJZDP/>

Leon Yaakov: European Union Quarter in Brussels

<https://www.flickr.com/photos/106447493@N05/15926493666/in/photolist-qgnrGo-JY3Gme-WgV1GP-WcrG19-225MJjV-23jq894-FzyxKN-21Nt7JU-23BnV8c-YwtznB-22vNh7M-DVmvhR-21XfDQE-XBcba2-YRFSmJ-V2gWfq-212tTQd-FNV5rj-215RWrv-UUdFgZ-DztRjt-Sko8bf-XumaHv-DayVo6-21tfczS-dmN9fy-VpwF91-YRfbT5-22LYth8-YG54zj-Z7pySC-21ZLcdm-Viohig-22Mjabc-TuijgW-jzoQf-UXiSDL-UofSbt-SKcUvs-Wofiqc-TDyvq2-21ShwS1-RPixCX-Xu6hR2-VwkyUv-VmwNr4-YtM56v-fbWjP1-XbTTnb-W1vxW9>

Tördelőszerkesztés

Kanász Mária és Túry Gábor

© MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont

Világgazdasági Intézet, Budapest 2018

<http://www.vki.hu>

ISBN 978-963-301-662-6

Tartalomjegyzék

Előszó.....	4
Foreword	8
Történelmi keresztúton az Európai Unió: kihívások és lehetséges válaszok <i>Inotai András</i>	11
I. Az integráció dilemmái és az eurózóna válsága	29
A gazdasági növekedés és a pénzügyi egyensúlyhiányok kezelése az EU-ban <i>Kőrösi István</i>	29
Az eurózóna új intézményi struktúrája és a csatlakozás kérdése <i>Szijártó Norbert</i>	55
Posztszocialista tagállamok az Európai Unióban <i>Kerényi Ádám</i>	81
II. Tényezőáramlás és konvergencia	108
Kapcsolódás vagy lemaradás? A külföldi működőtőke befektetések az Európai Unió centrumtársaságából a déli- és a keleti európai félperiféria tagállamokba <i>Túry Gábor</i>	108
Az Európai Unión belüli kereskedelem a válság után <i>Éltető Andrea</i>	134
Az Európai Unió munkaerőpiaca <i>Artner Annamária</i>	161
Az eltűnt regionális konvergencia nyomában <i>Szanyi Miklós</i>	187
III. Intézményi és nemzetállami hatalom viszonya az Európai Unióban	203
Brexit: tények, veszélyek, lehetőségek <i>Somai Miklós</i>	203
Legitimációs kihívások az Európai Unióban <i>Vida Krisztina</i>	226
A német-francia „tandem” jövője a gazdasági válság tükrében <i>Naszados Zsófia</i>	250
IV. Az Európai Unió globális kapcsolatrendszere.....	267
Válság vagy trend? – Az EU-orosz kapcsolatok a pénzügyi válság után <i>Deák András</i>	267
Kína – a békés partner <i>Szunomár Ágnes</i>	296
Az EU és a déli Mediterráneum: együttműködés kihívásokkal <i>N. Rózsa Erzsébet – Szigetvári Tamás</i>	317

Előszó

Az Európai Gazdasági Közösség létrejöttét meghatározó Római Szerződés hatvan éve lépett életbe. A Maastrichti Szerződés huszonöt éve lépett hatályba. Előbbi útjára indította az európai integráció folyamatát, míg az utóbbi Európai Unióra keresztelte az integrációt, továbbá meghatározta a gazdasági egységesülés, vagyis a Gazdasági és Monetáris Unió kialakításának és működésének legfontosabb feltételrendszerét. Az egyre mélyülő és bővülő Európai Unió (EU) jelentős eredményeket ért el például az oktatás, munkavállalás, jog- és intézményrendszer, vállalkozások, kereskedelem területén. Ugyanakkor az Európai Unió fennállásának talán legkomolyabb kihívásaival nézett szembe az elmúlt egy évtizedben. Ezek legfontosabb kiváltó oka, katalizátora a 2008-2009-es globális pénzügyi válság volt. Kötetünk, rövid történelmi áttekintés mellett az azóta eltelt tíz évre koncentrálni és járja körül az integráció eredményeit és az Európai Unió legfőbb problémáit és kihívásait. A tanulmányok végleges lezárásának időpontja 2018 február volt.

A kötet bevezető tanulmánya kontextusba helyezi az Európai Unió előtt álló külső és belső kihívásokat. Az első részben az eurózóna válságával kapcsolatos tanulmányokat olvashatunk. A második rész a „négy szabadság” mentén a munkaerő, tőke, áruk és szolgáltatások mozgását, valamint a régiók konvergenciájának alakulását vizsgálja meg. A harmadik rész az intézményi keretek és a nemzetállamok viszonyát taglalja, kitérve Nagy-Britannia kilépésére és Németország szerepére. A negyedik nagyobb fejezetben az EU, mint globális aktor szerepel, Oroszországgal, Kínával és a déli Mediterráneummal fenntartott kapcsolatrendszere kerül elemzésre. Az Egyesült Államokkal való viszonyt külön tanulmány nem elemzi, hanem a bevezető írás foglalkozik vele röviden.

Inotai András bevezető tanulmányának célja, hogy meghatározza azokat a tényezőket, amelyek az EU jövőjét alakítják, és egyúttal bemutassa azokat a szükséges intézkedéseket, amelyek által lehetővé válik, hogy az európai integráció továbbra is a fontos globális szereplő maradjon. A külső és belső kihívások rendszerezése során mindkettő esetében négy alapvető területet került kiemelésre. A Donald Trump vezette Egyesült Államok komoly fenyegetést jelent a transzatlanti régióban évtizedek alatt megszilárdult globális is elfogadott nemzetközi normákra és a világ politikai és gazdasági stabilitására. Ennek esett áldozatául az évek óta tárgyalt transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség, amely a világ két legnagyobb gazdasági ereje – az Egyesült Államok és az Európai Unió – közötti szorosabb kereskedelmi és beruházási kapcsolatokat célozta meg kiaknázni. A második külső kihívást Oroszország globális politikában (és konfliktusokban) történő aktívabb szerepvállalása jelenti, amely a Krím félsziget annektálása miatt bevezetett széleskörű gazdasági szankciók bevezetése révén gazdasági konfliktusokat is eredményezett. Az Európai Unió és Kína közötti kereskedelmi és beruházási kapcsolatok látványosan fejlődtek az elmúlt években, kihívást leginkább Kína stratégiai és egyedülálló infrastrukturális projektje az Egy Övezet Egy Út jelentheti, amely elvezet a negyedik külső kihíváshoz, a globális versenyhez. A belső kihívások szintén jól ismertek. Az Európai Unió második legjelentősebb gazdasága, az Egyesült Királyság elhagyja az integrációt. A kilépés körülményei, az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti számos

területre kiterjedő pénzügyi, gazdasági, kereskedelmi, jogi, oktatási, kutatási és stb. területek mentén felmerülő kérdések többsége még mindig tisztázatlan, nem ismert, hogy a két fél milyen mélységű kapcsolatrendszerrel fog rendelkezni a jövőben. A globális pénzügyi válság után az eurózána új intézményi és működési keretrendszerének teljes kiépítése és megszilárdítása még várat magára. A harmadik és negyedik belső kihívás szintén részben összekapcsolódik, egyik a talán „befejezhetetlen” kihívás a migráció kérdése, míg a másik a populizmus (euroszeptikus és EU-ellenes mozgalmak) megerősödése.

A kötet első része az Európai Unió (eurózána és a kelet-közép-európai tagállamok) válságával, annak következményeivel és gazdasági folyamataival foglalkozik. **Kőrösi István** az Európai Unió növekedését és az integrációban kialakuló pénzügyi egyensúlytalanságokat vizsgálja. Széleskörű növekedési elméletekre (neoklasszikus, neoliberális, neokenesi és intézményi megközelítések) építve az Európai Unió makrogazdasági folyamatait mutatja be főbb indikátorok (foglalkoztatáshoz kapcsolódó mutatók, inflációs ráta, költségvetési folyamatok, valamint külkereskedelmi és folyó-fizetési mérlegek) változásán keresztül. **Szijártó Norbert** az eurózána új intézményi struktúráját mutatja be. A globális pénzügyi válság és az euróválság nyomán elindult intézményesítési folyamat kiterjedt fiskális és monetáris politikai, pénzügyi szabályozási, valamint strukturális és versenyképességi területekre, viszont az euróövezet végleges intézményi struktúrája – a monetáris unió teljes kiépítése – még folyamatban van. A Gazdaság és Monetáris Unió intézményi reformja kapcsán röviden az euró bevezetés kérdését is vizsgálja. Az első rész harmadik tanulmányában, **Kerényi Ádám** tizenegy posztiszocialista tagállam gazdasági folyamatait mutatja be, ahol külön hangsúlyt kapnak a demokráciát és piacgazdaságot mérő politikai és gazdasági indikátorok.

A második részben a „négy szabadság” mentén a munkaerő, a tőke, az áruk és a szolgáltatások szabad áramlása kerül a vizsgálat középpontjába, amely kiegészül az Európai Unióban található régiók konvergenciájának alakulásával. **Túry Gábor** tanulmánya a centrum-periféria viszonyrendszer keretein belül elemzi a nyugat-európai vállalatok által a déli- és keleti európai uniós tagállamokban végrehajtott tőkebefektetéseit. Az Európai Unió országai közötti tőkeáramlás túlnyomó része a fejlett térség mintegy fél tucat országa között zajlik, amely megerősíti a centrum térségek szerepét és hátráltatja a félperiférián elhelyezkedő országok felzárkózási esélyeit. **Éltető Andrea** a globális pénzügyi válság után eltelt időszak Európai Unión belüli áru- és szolgáltatáskereskedelmi folyamatokat vizsgálja. A tanulmány bemutatja, hogy 2007 és 2016 között az uniós belső piac mekkora részarányt képviselt a tagországok teljes árukereskedelmében, kitér a termékszerkezet átalakulására, majd a külkereskedelmi folyamatokat a globális termelési láncokra jellemző hozzáadott-érték kereskedelem alapján vizsgálja, végül elemzi az uniós tagállamok közötti szolgáltatások kereskedelmének trendjeit. A második rész harmadik tanulmányában **Artner Annamária** az Európai Unió változó munkaerőpiaci tendenciáit mutatja be. A foglalkoztatási, munkanélküliségi, szegénységi ráták alakulása, az atipikus foglalkoztatási formák súlyának változása és a „megosztásos gazdaság” foglalkoztatási hatásai mind odavezetnek, hogy az EU munkaerőpiaci helyzete az elmúlt években jelentősen differenciálódott és egyre inkább növekszik az elszegényedő, illetve bizonytalan és kiszolgáltatott helyzetben lévő társadalmi rétegbe tartozók száma. Végül, **Szanyi Miklós** az európai uniós régiók közötti konvergenciát vizsgálja empirikus módon.

Elemzése alátámasztja, hogy az Európai Unió tagállamai 2008 után már amúgy is lassuló konvergenciáját az újonnan csatlakozott tagállamok felzárkózása tartotta fenn, amely elsősorban a fővárosok gyors fejlődésére alapult.

A kötet harmadik része az európai uniós intézményi keretek és a nemzetállamok (főbb erőközpontok) viszonyát taglalja. **Somai Miklós** az Egyesült Királyság elmúlt pár évének történéseit vázolja fel, ahol kiemelt fontosságot kap a Brexit, vagyis az szigetállam kilépése az Európai Unióból. A tanulmány kitér az Európai Unióról szóló Szerződés 50. cikke szerinti, az Egyesült Királyság és az Európai Bizottság közötti kilépési tárgyalásokra, emellett, ismerteti a kilépéssel kapcsolatos veszélyeket és kockázatokat. **Vida Krisztina** az európai uniós legitimációs kihívásokat mutatja be, hiszen a közösség fejlődésében megtorpanás tapasztalható mind a mélyülés (Lisszaboni Szerződés felülvizsgálata helyett a kormányközi eszközök felé történő fordulás), mind a kibővülés folyamatában, amely Horvátország csatlakozása óta teljesen megállt. A tanulmány az európai integráció folyamatait vizsgálja, és két kérdésre keresi a választ: az európai uniós intézmények kapcsolatrendszerének átalakulása, a hatáskörök bővülése milyen fogadtatással bírt az uniós polgárok körében, továbbá, hogyan is áll az Európai Unió a demokratikus felhatalmazás/deficit tekintetében. A kötet harmadik fejezetében **Naszádos Zsófia** a német-francia kapcsolatokat elemzi a globális pénzügyi válság és az utána lezajló folyamatok tükrében. A tanulmány történelmi összefüggésben mutatja be a német-francia viszonyt, amely meghatározó ereje volt az európai integráció fejlődésének, elemzi a „többsebességű Európa” és a centrum-periféria viszony áthidalására létrejött német és francia javaslatokat, végül a francia és német választások kapcsán felálló új kormányok kapcsán a tandem jövőjét taglalja.

A kötet negyedik része az Európai Unió globális kapcsolatrendszerét és annak átalakulását mutatja be kiemelt országokkal (Oroszországgal és Kínával), valamint a déli Mediterráneummal fennálló viszonyok tükrében. **Deák András** az EU-orosz kapcsolatok globális pénzügyi válság utáni legfőbb mérföldköveti ismereti. Az Európai Unió és Oroszország közötti kapcsolatok 2014 óta mély válságon mennek keresztül és egy olyan nemzetközi status quo alakult ki, amelyben kevés a remény a gyors normalizációra, pedig a korábbi fennakadásokat rendszerint dinamikus újrakezdés követte. A tanulmány az elidegenedés folyamatát tárja fel és kíván támpontokat adni egy újszerű kapcsolatrendszer körvonalazásához. **Szunomár Ágnes** az Európai Unió és Kína gazdasági kapcsolatainak történetét, aktualitásait és lehetőségeit mutatja be. A kínai-európai gazdasági kapcsolatok fejlődése dinamikus, 2003 óta Kína stratégiai partnere az Uniónak, ugyanakkor a reláció évtizedek óta hordoz megoldásra váró problémákat is: a piacgazdasági státusz Kínának való oda nem ítélése, az EU kereskedelmi protekcionizmusa, a kereskedelmi deficit kérdése, a szellemi tulajdonjogok védelmének helyzete, vagy a külföldi működőtőke-befektetések kapcsán keletkező feszültségek. Végül, a negyedik rész harmadik tanulmányában **N. Rózsa Erzsébet** és **Szigetvári Tamás** az Európai Unió és a déli Mediterráneum kihívásokkal teli együttműködését vizsgálja. A Földközi-tenger déli/keleti országaival évtizedes, háromszorosan intézményesített összetett kapcsolatrendszert tart fenn az Európai Unió, amely kiterjed politikai, biztonságpolitikai, gazdasági-pénzügyi és társadalmi-humanitárius

területekre. A térség stabilitása kiemelt fontossággal bír az Unió szempontjából, hiszen a stabilitás megbomlása radikális politikai irányzatok előretöréséhez, a működőképes államok felbomlásához és a migrációs nyomás erősödéséhez vezethet.

Éltető Andrea és Szijártó Norbert

Foreword

The Treaty of Rome that defined the European Economic Community came into force sixty years ago. The Maastricht Treaty took effect twenty-five years ago. The first treaty launched the process of European integration and the second baptised this integration to Union and defined the main conditions of creating the Economic and Monetary Union. The deepening and widening European Union brought considerable benefits in the field of education, employment, entrepreneurship, law and institutional system, trade, among others. However, in the past decade the EU has faced perhaps the most serious challenges since its existence. The main catalyst of these was the 2008-2009 global financial crisis. Our book – beside a brief historical overview - focuses on the ten years that passed since the crisis and analyses the achievements and main problems and challenges of the European Union. The last updating of the studies took place in February 2018.

The introductory study of the book enumerates the external and internal challenges of the EU. In the first part of the book we can read studies concerning the Eurozone crisis. The second part analyses the movement of labour, capital, goods and services (the “four freedoms”) and the convergence of the regions. The third part details the interconnection of institutional frames and nation states, including Brexit and the German role in the EU. The fourth bigger chapter observes the EU as a global player, here the relationship with Russia, China, Mediterranean countries is examined. (The relation with the USA is not detailed in a separate study but treated briefly in the introductory part.)

The aim of the introductory study of **András Inotai** is to define those factors that shape the future of the European Union and show the necessary measures that make it possible for the European integration to stay an important global player. Regarding external and internal challenges four areas were emphasized in each case. The leadership of Donald Trump in the United States means a serious threat to the consolidated and accepted global norms in the transatlantic region and to the political and economic stability of the world. The Transatlantic Trade and Investment Partnership that has been negotiated since years fell victim to this. A second external challenge is the active role of Russia in global politics that similarly resulted in economic conflicts because of the sanctions following the annex of the Krim. Trade and investment relations with China have developed spectacularly in the past years. The large strategic infrastructure project of One Belt One Road initiative can represent a concern that leads us to the major challenge of global competition. Internal challenges of the EU are also significant. The United Kingdom, the second largest economy of the EU leaves the integration. Conditions of the Brexit, the majority of economic, legal, financial, cultural questions are not clear yet, neither the depth of the contacts between the UK and EU in the future. Building the institutional frames of the functioning of the Eurozone is still incomplete. As partly interconnected further challenges migration and the spread of populism (strengthening of eurosceptic, anti-EU movements) can be enumerated.

The first chapter of the book deals with the crisis of the Eurozone and its economic consequences, and the situation of Central and Eastern Europe. **István Kőrösi** analyses the growth of the European Union and the financial imbalances of integration. Based on a wide literature of growth theories (neoclassical, neoliberal, neokeynesian and institutional ones) the study illustrates the macroeconomic development of the EU with main indicators (employment, inflation, budgetary balance, trade and current account balance). **Norbert Szijártó** describes the new institutional structure of the Eurozone. The institutionalization process that began after the global crisis affects fiscal, monetary, financial, structural and competition areas too, but the final institutional structure of the EU – full completion of the monetary union – is still under construction. The study also treats the question of euro introduction in certain countries. **Ádám Kerényi** describes the economic development of eleven post socialist countries, where political and economic indicators measuring democracy and market economy are emphasized.

The second chapter explores the „four freedoms”. The study of **Gábor Túry** analyses capital investments from Western European companies into the Southern-Eastern region within the framework of centrum-periphery theory. Majority of capital flows in the EU takes place among half dozen developed economies, which reinforces the role of the centrum and sets back the chances for the periphery to catch up. **Andrea Élteső** reviews the trade of goods and services in the European Union in the last decade. The study shows the share of intra-EU market in the total trade of the member countries between 2007 and 2016 and the changing structure of trade. Trade in value added, based on the activity of global value chains is also analysed, such as trade in services. The following study by **Annamária Artner** describes the changing tendencies on EU labour market. Trends in employment, poverty rate, atypical jobs and shared economy lead to the significant differentiation of the labour market. Insecurity and vulnerability of people has increased in the EU. In the final part of this chapter **Miklós Szanyi** evaluates European regional convergence. The empirical analysis concludes that the slowing convergence among the member states after 2008 has been maintained by the catching up of the newly incorporated member countries and this was based mainly on the capital city areas.

The third part of the book concerns the nation states – power centers within the institutional framework. **Miklós Somai** describes the past years of the United Kingdom focusing on the Brexit. The study analyses the exit negotiations according to the 50. article of the Treaty of the European Union and shows the dangers and risks of leaving the EU. **Krisztina Vida** investigates the legitimization challenges of the EU, as integration developments came to a halt in both deepening (intergovernmental agreements instead of revision of the Lisbon Treaty) and widening (no enlargement in sight after the accession of Croatia). The study focuses on the process of European integration and raises two questions: how EU citizens received changes in the institutions and decision-making, and how the democratic organisation/deficit developed. In the following pages **Zsófia Naszádos** studies the Franco-German relations regarding the global financial crisis and its management. The study describes the historic development of the Franco-German tandem that defined the process of European integration. French and German propositions of multi-speed Europe and centrum-periphery problem are also analysed, such as the future cooperation of the new governments.

The fourth part of the book deals with the global relations of the EU regarding some main partners (Russia, China) and the South-Mediterranean countries. **András Deák** evaluates the milestones of the EU-Russian relations after the crisis. Since 2014 there is a deep crisis in these relations and such an international status quo has developed where there is not much hope for rapid normalization like in the past. The study draws the main lines of a possible new kind of relationship. **Ágnes Szunomár** shows the economic relations between the EU and China. Development here is dynamic, China is a strategic partner of the EU since 2003. However, there are problems to solve: market economy status is denied from China, trade protectionism of the EU, trade deficit, intellectual property rights or tensions concerning Chinese investments. Finally, the study of **Erzsébet N. Rózsa** and **Tamás Szigetvári** analyses the cooperation of the EU and the South-Mediterranean countries, burdened with challenges. The European Union has an institutionalized relationship with these countries, which includes political, security, economic, financial and social-humanitarian fields. Stability of the area is of outstanding importance for the EU, in order to avoid political radicalism, migration and dissolution of states.

Történelmi keresztúton az Európai Unió: kihívások és lehetséges válaszok

Inotai András

Egy jól ismert, befolyásos, bár sokak által vitatott német filozófus, Friedrich Nietzsche jóval az első világháború előtt írta: „Az idő megérett Európa számára, de Európa nem érett meg az idő számára”. Kevés politikus és szakember hitte volna az elmúlt évtizedekben, hogy ez az állítás még egyszer és a legteljesebb valóságában visszatérhet, mint az európai fejlődés fő jellemzője és történelmi kérdőjele. Márpedig Európa jövője ismét napirenden van. Számos belső és külső kihívás következtében az Európai Unió fejlődésének kritikus szakaszába került.

Ennek kezelésére hagyományosan három választ lehetett adni: mélyítés, dezintegráció és lassú, ellentmondásos, de végső soron számos kompromisszummal megtűzdelt válságkezelés. Látni kell azonban, hogy jelenleg az utolsó, harmadik alternatíva valójában nem létezik. Pontosabban fogalmazva: a megszokott problémakezelés a dezintegrációs folyamatokat erősíti fel, minőségileg több sebességes európai integrációhoz vezet, beleértve egyes országok esetleges kilépését vagy periferizálódását, miközben a mag-Európa világos irányt vesz a történelmi mélyülés felé. Kissé kiélezetten fogalmazva: két választási lehetőség maradt: vagy gyors és az integráció számos területét átfogó mélyülés vagy szétesés, az „európai álom” szertefoszlása, annak minden katasztrofális következményével és költségével. Sajnos az európai politikusok, nem is beszélve a társadalom széles rétegeiről, ezzel egyáltalán nincsenek tisztában. Valójában a korábban működött válságkezelési opció a felgyorsuló dezintegráció irányába hatna. A drámai gyorsasággal változó világban, amely páratlan lehetőségeket teremt a sikeresen feltörekvő országoknak, ugyanakkor növekvő veszélyforrásokat, bizonytalanságot, fenyegetést is tartalmaz, Európa szétesésének negatív következményeit legelőször a kisebb országok éreznék meg. De a 21. század végére a nagyobb európai államok is a történelem süllyesztőjébe kerülhetnek. Vagyis Nietzsche állítása minden korábbinál aktuálisabb: alkalmas lesz-e az Európai Unió (valamint a szélesebben értelmezett Európa) felnőni a jelenlegi globális és belső kihívásokhoz? Az idő erre minden szempontból megérett. És Európa?

Lehet természetesen úgy érvelni, hogy az Európai Unió hat évtizedes történetét végigkísérték a különböző feszültségek, belső és külső kihívások, és az integráció számos kritikus időszakon ment keresztül, és volt képes nehéz időszakokat is túlélni, majd megújulni. Ez igaz a múltra, de nem alkalmazható a jelenre, mert a mai helyzet több szempontból sem hasonlítható össze korábbi periódusokkal. Először is ilyen mennyiségű és egy időben jelentkező külső és belső kihívással sosem találta szembe magát az Európai Unió. Másodszor, a kihívások természete is megváltozott. Messze nemcsak gazdasági vagy politikai vagy társadalmi kérdésekről van szó, hanem valamennyi kihívás lényege és kisugárzása komplex és interdiszciplináris, amelyre csak komplex és interdiszciplináris válaszok adhatók. Harmadszor minőségi változáson ment és

megy át az integráció globális környezete, amelyben az Európai Unió már nem egyike a kevés főszereplőnek, hanem csak egyik, bár számos területen befolyásos résztvevője a „globális koncertnek”. Negyedszer a jelen és a jövő globális környezetében felgyorsultak a politikai, gazdasági, társadalmi vagy éppen intézményi folyamatok, vagyis egyre kevesebb idő áll rendelkezésre a megfelelő válaszlépésekre, a helyes politikák kialakítására és sikeres végrehajtására. Ez azt is jelenti, hogy mindenféle késlekedés, nem is beszélve a hibás döntésekről (amelyek éppúgy származhatnak a helyzet rossz megítéléséből, mint helytelen „politikai keverék” alkalmazásából), olyan visszaesést és lemaradást idézhet elő, amelynek költségeit egyre nehezebben és egyre nagyobb társadalmi-gazdasági áldozatok lehet csak felszámolni. Közben pedig a rendelkezésre álló idő éppúgy fogy, mint a társadalmak (és intézményrendszerek) tűrőképessége.

Ez az írás arra törekszik, hogy felvázolja azokat a meghatározó tényezőket, amelyek az EU jövőjét alakítják, és egyúttal bemutassa azokat a szükséges intézkedéseket, fejlődési irányokat, amelyek lehetővé teszik, hogy az európai integráció a 21. század következő évtizedeiben is fontos globális szereplő legyen/maradjon. Az első rész a leglényegesebb külső kihívásokkal foglalkozik, míg a második a nem kevésbé fontos és jövőalakító belső kérdésekre koncentrál. Igaz, hogy ez kissé mesterséges szétválasztás, hiszen a belső és külső hatások és folyamatok kölcsönösek, egyszerre jelentkeznek, ráadásul sok esetben közös gyökérből származnak, nem beszélve arról, hogy a következmények is éppúgy érintik a belső folyamatokat, mint az integráció nemzetközi környezetét. A befejező harmadik rész a legsürgetőbb feladatokat vázolja, különös tekintettel azokra hatásokra, amelyek az európai integráció jövőjét és belső struktúráját érintik.

1. Kritikus külső kihívások

1.1. A Trump adminisztráció és a transzatlanti kapcsolatok

Másfél évvel ezelőtt a vezető európai politikusok nem számítottak Donald Trump győzelmére az amerikai választásokon. Mi több, az Egyesült Államokban is minden közvélemény-kutatás 60:40 százalékos Hillary Clinton győzelmet vetített előre. Trump máig tisztázatlan körülmények közötti győzelme egy csapásra komoly fenyegetést jelentett az évtizedek alatt kialakult nemzetközi normákra és a világ politikai és gazdasági stabilitására.

Először: Trump kétségbe vonta az Egyesült Államok hagyományos és szerződésileg rögzített NATO-kötelezettségét. Később ugyan megerősítette az olyan új tagok, mint Lengyelország és a balti államok NATO-védelmét, de a kétségeket nem tudta eloszlatni. Ugyanakkor szilárdan követelte, hogy minden NATO-tagállam társadalmi termékének 2 százalékát fordítsa védelmi kiadásokra. Mindennek kettős hatása van az EU-ra és a tagállamokra. Egyrészt több országnak jelentős költségvetési áldozatokat kell hoznia, ami nemcsak a költségvetés jelenlegi szerkezetét változtatja meg, de a pénzügyi teherbíró képességet is próbára teheti. Másrészt, és ez a fontosabb, minőségi változást indított el az európai védelmi stratégia jövőjét illetően. Bár valamennyi NATO-tag EU-ország továbbra is alapvetően érdekelt az amerikai

támogatásban, nemcsak stratégiai megbeszéléseken, de konkrét javaslatok formájában is megerősödött egy „független” EU-szintű védelmi és biztonságpolitika szükségessége.

Másodszor: Trump „America first” prioritása, ami a „nemzeti érdekeket” fölébe helyezi mindenféle nemzetközi megállapodásnak, közvetlen fenyegetést jelentett és jelent ma is a multilaterális gazdasági és kereskedelmi kapcsolatrendszer számára. Az 1929-33-as gazdasági világválságot követő kereskedelmi protekcionizmus következményeit jól ismerjük. Szerencsére a világ megtanulta ezt a történelmi leckét, és a 2008-as pénzügyi válságra sehol nem protekcionista, hanem ellenkezőleg, a nemzetközi kereskedelmi rendszert szélesítő és mélyítő válaszok születtek. Ez logikus következménye volt az egyre inkább kölcsönös függőségekre épülő globális gazdaságnak. Éppen Trump politikája az, ami ezt megkérdőjelezni látszik. Már aláírt nemzetközi kereskedelmi szerződésekből való kitáncolás (TPP), korábbi egyezmények felrúgása vagy jelentős újratárgyalási szándéka (NAFTA), nem utolsósorban pedig az évek óta tárgyalt transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség (TTIP) jegelése jelzi az új amerikai protekcionista hullámot. Ami az utóbbit illeti, a 29 fejezetből álló tárgyalás önmagában is rendkívüli érdekegyeztetést és kölcsönös kompromisszumkészséget igényel, hiszen az egyes fejezetek legjobb szakértői sem tudják megítélni, melyek a részmegállapodás más fejezetekre való hatásai, miután szinte minden fejezet egyes részei átfednek más fejezeteket. Ennek során legfelsőbb politikai szinten sem vették figyelembe a TTIP lényegét. Nevezetesen azt, hogy a világ társadalmi termékének és kereskedelmének 35-40 százalékát lefedő egyezmény stratégiai jelentőségét az adja, hogyan lehet fenntartani a transzatlanti térség meghatározó súlyát a gyorsan változó nemzetközi erőviszonyok közepette mindazokon am területeken, ahol hagyományosan a fejlett világ határozta meg a játékszabályokat (a kereskedelemtől a beruházásokon át a pénzügyekig).

Még fenyegetőbbek voltak az új elnök kijelentései, miszerint azonnali hatállyal magas (40 %-os) büntető vámot vezet be a kínai és mexikói importra, valamint azon országok bizonyos termékeire (pl. német autóipar), amelyeknek jelentős kereskedelmi többlete van az USA-val. Bár ezeket az intézkedéseket mindeddig nem vezették be (éppen a 2018. évi davosi világgazdasági konferencia előestéjén jelentette be Trump, hogy büntetővámokat alkalmaz egyes kínai és dél-koreai termékekre, ami persze messze nem a teljes importpalettát érinti), de máris jelentős bizonytalanságot teremtettek a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban. Átfogó importkorlátozásra azonban a mai napig sem került sor. Ennek egyszerű a magyarázata. Minden importvám-emelés azokat a nagyrészt kínai és mexikói termékeket érintette volna, amelyek – olcsóságuk folytán – nagymértékben hozzájárultak azon amerikai rétegek reáljövedelmének megőrzéséhez (vagy csak enyhe csökkenéséhez), amelyek az elmúlt évtized globalizációs folyamatának vesztesei voltak (vagy ezt így érezték), és éppen ezen pozíciójuk alapján szavaztak Trumpra.

Trump protekcionista bejelentései szinte azonnali ellenhatást váltottak ki. A 2017. évi davosi fórumon, alig két héttel Trump beiktatását követően, nem más, mint a kínai miniszterelnök állt ki egyértelműen a világkereskedelem szabadsága mellett. Hasonló volt az EU álláspontja is, amely nemcsak a protekcionizmust ítélte el, hanem fokozott sebességre kapcsolt a

folyamatban lévő bilaterális kereskedelmi (és beruházási) tárgyalásokon, valamint bejelentett hasonló új kezdeményezéseket további országokkal, ill. országcsoportokkal kapcsolatban.

1.2. Oroszország növekvő befolyása

A század első évtizedének közepéig Oroszország fontos és megbízható gazdasági (és részben politikai) partnere volt az EU-nak. Ez a helyzet akkor indult változásnak, amikor Putyin elhatározta, ismét növeli Oroszország szerepét a globális politikában. A szíriai konfliktusban aktívan résztvevő Oroszországgal szemben az EU-nak nem állt rendelkezésére megfelelő közös katonai vagy biztonsági eszköz (ezt a feladatot a múltban a NATO látta el, a felesleges duplikációkat pedig célszerű volt elkerülni). Az igazi vízválasztó azonban a Krím félsziget elfoglalása volt, amelyet széleskörű gazdasági szankciók bevezetése követett Oroszországgal szemben. E szankciók hatása egybeesett az olajárak drámai zuhanásával, ami gyorsan fogyasztotta az orosz valutatartalékokat. Gazdasági erő hiányában, az orosz válasz politikai és részben katonai volt: állandó fenyegetés a balti államok felé, ill. nyílt beavatkozás Kelet-Ukrajnában. Ezen túlmenően számos jel utal a növekvő orosz befolyásra a Nyugat-Balkánon. Miután Montenegró NATO-tagsága jelentősen csökkentette a korábbi orosz gazdasági befolyást (a legtöbb orosz oligarcha távozott), a fő figyelem Szerbiára és Bosznia-Herzegovinára tolódott át.

Ezen túlmenően számos dokumentum bizonyítja, hogy Oroszország – Trumpot támogatva - jelentős mértékben beavatkozott az amerikai választások kimenetelébe. Sok szakértő ezeket a kibertámadásokat a harmadik világháború kezdetének tartja – természetesen (egyelőre) nem katonai, de nem kevésbé veszélyes eszközökkel. Hasonló beavatkozásokat lehetett regisztrálni az egyes EU-tagállamokban lezajlott választások körül is (Hollandia, Franciaország, részben Németország, még ha mindegyik sikertelennek is bizonyult). Nem kétséges, hogy a hivatalos orosz politika az EU fellazításában, sőt akár dezintegrálásában érdekelt (lásd Katalóniát, de egyéb „függetlenedési” törekvéseket is, nem beszélve az egyes uniós tagországokban kifejtett EU-ellenes orosz tevékenységtől). Ezzel a magatartásával Putyin végeredményben Trump szövetségese, hiszen egyikük sem szeretne erős, világpolitikailag is befolyásos Európai Uniót. Ezzel szemben a bilaterális kapcsolatokat helyezi előtérbe (főleg Németországgal). A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az Oroszország elleni kereskedelmi szankciók lazításában számos EU-tagállam érdekelt, miközben az EU ez irányú mozgásterét éppen az amerikai nyomásgyakorlás akadályozza. Az EU már csak azért is szeretné normalizálni kapcsolatait Oroszországgal, mert ez – a gazdasági és geopolitikai érdekeken túlmenően – csökkentené annak esélyét, hogy az európai integráció végső soron a nagymértékben kiszámíthatatlan és rendkívül költséges oroszellenes amerikai politika foglyává váljon.

1.3. Kína

Az EU-Kína kapcsolatok az elmúlt években látványosan fejlődtek. A bilaterális kereskedelemben ugyan továbbra is meghatározó a tetemes kínai többlet, de – döntően a pénzügyi válságot követően – az EU legtöbb tagállama is jelentősen tudta növelni kivitelét Kínába. Ezt részben a liberálisabbá váló kínai behozatali politika, részben pedig a 2010 utáni számottevő kínai megrendelések (főleg Németország, de Nagy-Britannia, Spanyolország és Görögország felé is) eredményezték, amivel Kína kétségkívül hozzájárult az európai térség kilábalásához a gazdasági válságból. A legutóbbi években pedig erőteljes kínai érdeklődés figyelhető meg európai beruházási lehetőségek iránt, mindenekelőtt infrastrukturális téren (Pireusz kikötőjének megvásárlása a legtöbbet idézett, de messze nem az egyedüli példa), valamint technológiaintenzív és védjegyekkel rendelkező, nemzetközileg ismert és keresett termékeket előállító kis- és közepes vállalatok vonatkozásában (főleg Német- és Olaszországban).

A bilaterális kapcsolatok erősödéséhez nagymértékben hozzájárult a Trump-adminisztráció protekcionista és a globális rendszerrel szembeni elzárkózást hirdető ideológiája (és részben politikája). Ez két területen különösen szembeötlő. Egyrészt mind az EU, mind Kína rendszeresen kiáll a világkereskedelem szabadsága mellett. Igaz azonban, hogy az EU mind a mai napig nem ismerte el Kínát piacgazdaságnak (miközben a jóval kevésbé piacgazdasági jellemzőket mutató Oroszországot és Ukrajnát igen). Kína 2001. évi WTO-tagságát az EU intenzíven támogatta, de 15 évre kizárta a piacgazdasági státusz megadását. Ez az idő 2016 végén lejárt, vagyis időszerű lenne az uniós álláspont felülvizsgálata és a piacgazdasági státusz megadása (nyitott kérdés, mit kérne ezért az EU cserében – esetleg a most folyó kétoldalú beruházási megbeszélések keretében). Másrészt az EU és Kína meghatározó partnerek a Párizsi Klímaegyezmény végrehajtásában. Az USA visszalépése ettől az egyezménytől önmagában is erősíti a bilaterális kapcsolatokat, amelyek egyre inkább túllépnek a gazdasági-kereskedelmi szférán. Emellett nem lehet figyelmen kívül hagyni a kínai környezetvédelmi technológiák viharos fejlődését, amely kezdetben nem utolsósorban európai technológiák importjára épült, újabban azonban számottevő és a hagyományos technológiafejlesztőket is meglepő önálló projektekben és eredményekben ölt testet. Ennek következtében mára Kína lett a világ egyik vezető technológiafejlesztője és -exportőre a környezetvédelem területén.

Új kihívást jelent az EU számára Kína stratégiai és egyedülálló infrastrukturális projektje, amely szárazföldön és tengeren is összekötné Ázsiát és Európát. Az új Selyemút (vagy újabb néven az Egy Övezet Egy Út)¹ nemcsak új lehetőségeket teremt a kínai áruk Európába juttatására, de minőségi változást hozhat az EU-Kína pénzügyi és technológiai kapcsolatokban is, amelyek stratégiai partnerséghez vezethetnek. Geopolitikai helyzetük alapján az EU új tagállamai ebben a projektben jelentős szerepet játszhatnak. Kínai kezdeményezésre máris létrejött a 16+1 csoport, amely 11 közép-, kelet- és északkelet-európai EU-tagállamot, valamint 5 nyugat-balkáni országot tömörít. Bár Brüsszel a tervet nem kevés gyanakvással és fenntartással

¹ One Belt One Road – OBOR.

fogadja, hangsúlyozandó, hogy – ellentétben Oroszországgal – Kína egyáltalán nem érdekelt az európai integráció aláásásában vagy akár csak gyengítésében. Éppen ellenkezőleg, Peking egyértelműen erősebb, ehhez pedig mélyülő EU mellett teszi le a voksát. Ugyanis csak ilyen EU lehet tevékeny részese annak a multipoláris világnak, ami Kína alapvető stratégiai célkitűzése a 21. század globális környezetének alakításában. Csak erős európai pillérrel tudja csökkenteni kétoldalú (szinte szími ikrekre emlékeztető) függőségét az USA-tól, és diverzifikálni politikai és gazdasági kapcsolatrendszerét. Ebben a törekvésben az EU már ma is meghatározó gazdasági – a jövőbeni pedig kívánatos politikai – partner. Nem kétséges azonban, ahogy a kínai fél mindenkor hangoztatja, hogy az európai integráció mélyítése alapvetően európai feladat.

1.4. A globális verseny kihívása

Az Európai Unió a világ legjelentősebb kereskedelmi tömörülése. Nemcsak a világkereskedelem mintegy harmadát bonyolítja (az EU-n belüli kereskedelmet is beszámítva), de számos harmadik ország kiemelkedően legfontosabb kereskedelmi partnere. Ezért az európai fenntartható növekedés/fejlődés számára a nemzetközi kereskedelem szabadsága, a bi- és multilaterális kereskedelmi kapcsolatok (intézményi) erősítése alapvető fontosságú.

Ugyanakkor tudjuk, hogy az egyes EU-tagállamok versenyképessége jelentős eltéréseket mutat, ami a kivitel struktúrájában és földrajzi irányában is megjelenik. Egyes országok jelentős mértékben exportálnak technológiaigényes termékeket, míg mások hagyományos feldolgozóipari vagy éppenséggel mezőgazdasági cikkekre szakosodtak. A technológiaigényes export lehet saját fejlesztés eredménye, de európai transznacionális vállalatok kihelyezett termeléséből is adódhat, döntően működő tőkeimportra alapozva. Hasonló különbségek figyelhetők meg a földrajzi koncentrációban. Egyes országok – főleg a 2008. évi válságot követően – jelentősen tudták bővíteni az integráción kívüli exportot, ezzel is bizonyítva globális versenyképességüket, míg mások döntően az EU belső piacára szállítanak.

A 2008-as válság, aminek következtében az EU kivitele egy év alatt közel 20 százalékkal csökkent (de másfél év múlva már ismét a válság előtti szintre állt vissza), egyértelműen feltárta a tagállamok közötti versenyképességi különbségeket, amelyek – további tényezőkkel együtt – kiváltották, ill. kiélezték az euró válságát. Világossá vált, hogy a maastrichti kritériumokból hiányzott a fenntartható monetáris unióhoz nélkülözhetetlen strukturális (vagy versenyképességet jelző) mutató. Egy szuboptimális valutaunió természetesen működtethető jelentős versenyképességi különbségek mellett is, amennyiben rendelkezésre állnak megfelelő eszközök és mechanizmusok a szerkezeti és versenyképességi különbségek fenntartható csökkentésére. Ez alapvetően a monetáris unió fiskális unióval való kiegészítését, ennek járulékaként pedig a nemzeti költségvetési szuverenitás részleges további feladását kell(ene), hogy jelentse.

A kereskedelem földrajzi irányát tekintve érdemes néhány megjegyzést tenni Magyarországról. Több más új tagállammal együtt (Csehország, Lengyelország, Horvátország,

Szlovákia, részben Szlovénia) az Eurostat adatai szerint a magyar kivitel közel 80 százaléka irányul uniós piacokra. Ezen a pénzügyi válság sem változtatott érdemben. Amíg az EU28 összesített kivitelében a válság előtti kétharmados intra-EU arány 2015-ig 5 százalékponttal csökkent (62 %-ra), addig a magyar mutató 77-80 százalék között mozgott. Megjegyzendő, hogy az intra-EU export részarányának visszaesése nem mindig magyarázható globális versenyképességgel. Németország, Hollandia, a skandináv országok (a Nokia finnországi problémáitól eltekintve), és részben Franciaország sikeresen bővítette exportját a gyorsan növekvő harmadik országok piacain, amivel mérsékelte az intra-EU export csökkenését, de a gazdasági visszaesést is. Más tagállamok is statisztikailag jelentős irányváltást hajtottak végre (pl. Spanyolország Latin-Amerika és Afrika felé), de a válság szülte fennmaradási kényszerből és nem feltétlenül a tartós versenyképességi előnyökre építve. Kérdéses, hogy ez a váltás tartósan bizonyul-e és gazdaságilag-pénzügyileg fenntartható-e. Egészen egyedi volt Görögország esete, lévén ez az egyetlen EU-tagállam, amelynek kivitelében az EU 50 százaléknál kisebb súllyal szerepel. A magyarázat a(z első) görög válságkezelési csomag elfogadását követő sokrétű görög-kínai megállapodásban keresendő, amelynek eredményeként Kína vállalta a görög termékek (nem utolsósorban a közös mezőgazdasági politika által finanszírozott agrárjavak) átvételét, többek között a pireuszi kikötő megszerzéséért cserében. Exportdiverzifikációs lépéseket kormány szinten leghamarabb Magyarország jelentett be. Miközben jól érzékelte a globális nyitás fontosságát, ezt gyorsan felülírta a keleti nyitás igénye. Kevés sikerrel.

Igaz, hogy a Kínába irányuló magyar kivitel nőtt, de ennek 90 százalékát néhány Magyarországon dolgozó transznacionális vállalat adja. Egészében a „nyitás” eredményeként az Ázsiába irányuló magyar kivitel a program meghirdetését követő néhány évben 7 százalékról 5 százalék körülre csökkent, jórészt a Nokia leépítésének köszönhetően. Második hullámban jött a „déli nyitás”, a magyar export 1-1 százalékát adó Afrika és Latin-Amerika felé. A megfelelő és versenyképes áruk, valamint a helyi tapasztalatok hiányát, a magyar termékekkel szembeni nagyfokú ismeretlenséget, nem utolsósorban pedig a tetemes szállítási költségeket az egyébként bőkezű pénzügyi háttér sem tudta kompenzálni. Végző soron mindkét „nyitás” jelentős nemzetgazdasági veszteséget eredményezett, amit a magyar adófizetőknek kellett és továbbra is kell állniuk.

A válságra adott egyik válaszként az EU felgyorsította bilaterális kereskedelmi kezdeményezéseit. Lezárta és ratifikálta a kereskedelmi (és részben beruházási) egyezményt a Koreai Köztársasággal, Peruvál és Kolumbiával, továbbá – némi EU-n belüli regionális ellenkezést követően – Kanadával. Döntő szakaszba jutottak a Japánnal és a Mercosurral folyó tárgyalások, miközben számos további egyezmény tárgyalásának előkészítése folyik. Ezek ugyan összességében sem lesznek vagy lennének képesek ellensúlyozni az transzatlanti egyezmény (TTIP) befagyasztásából várhatóan kieső előnyöket, de világosan mutatják az EU elkötelezettségét a protekcionizmus terjedésével szemben.

Amíg a szabadkereskedelmi egyezmények számának növekedése, újabb és újabb földrajzi területek lefedése lényeges feltétele annak, hogy az EU meg tudja őrizni vezető szerepét a

globális kereskedelem (hiszen az export szinte valamennyi tagállam számára a fenntartható növekedés egyik vagy éppen legfontosabb tényezője), nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a versenyképesség fenntarthatósága a 21. században messze nem a hagyományos komparatív előnyökön nyugszik. Az utóbbiak azonos termékek esetében az alacsonyabb árra, magasabb ár esetén a minőségi különbségre (ár-érték-arány), a kedvező szállítási költségekre hivatkoznak. Ezekhez járult még – gyakori gazdaságpolitikai intézkedésként – a nemzeti valuta leértékelése, ami biztosított ugyan ideiglenes árelőnyt (annak függvényében, hogy mekkora volt az exportált termékben az importált hányad). Az esetek nagy részében azonban inkább lassította, mintsem felgyorsította volna a tartós versenyképességhez szükséges szerkezetváltást. Vagyis szerkezetet konzervált, és előre vetítette az újabb és újabb leértékelést.

Legalábbis a fejlettebb gazdaságok számára a 21. század meghatározó versenyképességi kritériumai az alábbiak:

- átlátható, hatékony, üzletorientált és korrupciómentes közigazgatás minden szinten, a helyi hatóságoktól a regionális intézményeken át és kormányzati vonalig,
- legalábbis az EU tagállamaiban tartós/fenntartható versenyképesség nem biztosítható a szociális kohézió kritikus minimuma nélkül. Ez a „küszöb” országonként eltérő a történelmi tapasztalatok és a társadalom eltérő rugalmassága, alkalmazkodó képessége függvényében, sőt a fejlődés folyamán az adott országok belül is változik,
- kiemelt beruházás a humán tőkébe három területen: oktatás minden szinten, kutatás-fejlesztés és egészségügy,
- végül és leginkább: „beruházás az innovatív társadalomba”, ami egyre inkább meghatározó tartóoszlopa a fenntartható és erősödő versenyképességnek. Az innováció nem technológiai, még csak nem is gazdasági, hanem döntően társadalmi kategória. Csak világra nyitott, jövőorientált szemléletmóddal rendelkező, a felgyorsult változások korában megfelelő alkalmazkodó képességgel rendelkező országok/társadalmak lesznek képesek helytállni az erősödő és egyre több szereplő megjelenésével zajló globális versenyben. Úgy tűnik, hogy az EU egyes országai ennek a kritériumnak a fontosságát még nem vették észre. Sőt, egyes tagállamok hivatalos politikája esetekben kifejezetten nem az innovatív, nyitott, hanem a bezárkózó, ellenségképeket gyártó, a társadalmat polarizáló-fragmentáló irányba mozdult el. Ez pedig már néhány éven belül is jótételezhetlen károkat okozhat nemcsak az adott ország nemzetközi versenyképességének, de hosszabb távú társadalmi-gazdasági fejlődésének is.

2. A nem kevésbé jelentős belső kihívások

2.1. Brexit

Németországot követően az Egyesült Királyság az EU második legjelentősebb gazdasága. Ennél jóval fontosabb azonban nemzetközi (és Európában megkérdőjelezhetetlen vezető) szerepe a nemzetközi pénzügyvilágban. Emellett meghatározó eleme mindenfajta Európa-szintű védelmi és külbiztonsági politikának. Az EU-ból történő (esetleges) távozása számos, egymásnak részben ellentmondó következménnyel jár(hat), nemcsak az európai integrációra, de nem utolsósorban magára az Egyesült Királyságra is.

A Brexittel kapcsolatos népszavazás az egyik első, de nagyon világos jele volt a növekvő populizmusnak Európa-szerte. Vezető brit sajtóügynökségek, pénzügyi és üzleti körök, nem utolsósorban pedig a hagyományosan globális orientációjú elemző-kutató intézetek (think tanks) a Brexit-szavazást megelőzően egyáltalán nem törődtek ezzel a kérdéssel. Ugyanis mélyen meg voltak győződve arról, hogy egy ilyen referendum valójában egyfajta „cirkusz”, amelyhez a brit polgárok túlnyomó hányada sok évszázados globális beágyazottság, a mélyen gyökerező demokratikus tradíciók, de a „józan ész” alapján is soha nem fog csatlakozni. Vagyis egyértelműen elutasítja a kilépési szándékot. Ennek értelmében a népszavazást megelőzően gyakorlatilag semmiféle szakmai elemzés nem készült a Brexit potenciális költségeiről. Ezzel szemben a másik oldalon ömlöttek a populista érvek a bevándorlás negatív hatásairól, érdekes módon mindenekelőtt az EU új tagállamaiból, nem pedig a meghatározó súlyt képviselő (egykori) Commonwealth-országokból. Tömegeket mozgósított az igazságügy függetlenítésének követelése az Európai Bíróságtól, valamint a brit költségvetésre nehezedő uniós befizetések eltörlése. A szavazás valódi sokkot okozott, és bizonyította a populizmus életképességét Európa legrégebbi és legstabilabb demokráciájában. A szavazók 52 százaléka voksolt a kilépés mellett, döntően a leszakadó brit területeken élők, idősebbek, kevésbé képzettek és képzetlenek, akik mindannyian a globalizáció veszteségeinek tekintették magukat. Ezzel szemben a globálisan dolgozó-gondolkodó lakosság nagy része, beleértve a Cityben vagy a pénzügyi szektor széles köreiben foglalkoztatottakat, egyáltalán nem mentek el szavazni, mert el sem tudták képzelni, hogy a referendum a Brexitet fogja támogatni.

Erre következett a megkésett reakció, nemcsak a szakértői körökből, de a társadalom növekvő részéről is. A Brexitet követő másfél év máris számos negatív következménnyel jellemezhető. Egyrészt világossá vált, hogy a kilépési tárgyalásokat két teljesen különbözőképpen felkészült partner indítja. A Bizottság világos követelményeivel/feltételeivel szemben a brit pozíció kezdettől fogva enyhén szólva ködös. Brüsszel világossá tette, hogy a hivatalos tárgyalások megkezdésének kemény feltételei vannak, vagyis az angoloknak először vissza kell fizetniük mintegy 60 mrd. eurót, amivel a közös költségvetés éveken át támogatta és ma is támogatja a brit gazdaságot. Továbbá mindaddig, amíg a tárgyalások nem fejeződnek be, az Egyesült Királyságnak el kell fogadnia és követnie kell valamennyi EU-s szabályt, beleértve az Európai Bíróság fennhatóságát. Vagyis – többek között - nincs lehetőség alternatív kereskedelmi egyezmények tárgyalására a kilépési tárgyalások időszakában, még kevésbé ilyenek párhuzamos aláírására.

Másrészt aktív üzemmódba kapcsoltak a pénzügyi és üzleti körök, és megkezdték vagy komolyan fontolóra vették távozásukat az országból. A mai napig számos tanácsadó cég, bank, biztosító társaság (pl. a Lloyd, a legrégebbi angol cég) és feldolgozóipari vállalat jelentette be, hogy székhelyét vagy az EU más országaiba (Párizs, Frankfurt, Dublin), vagy akár az EU-n kívülre helyezi át. (Az EBRD, mint az egyik legjelentősebb európai bank Párizst választotta.)

Harmadszor, bár jelentős késéssel, de a legbefolyásosabb elemző-értékelő fórumok (a Federal Trusttól a Center for European Policyn át a Chatham House-ig) sorozatban kezdték publikálni jelentéseiket nemcsak a Brexit káros következményeiről, de az EU-ban maradás előnyeiről is.

Negyedszer, a kijózanodás fokozódott, amikor kiderült, hogy a Bizottság nem támogatja az Egyesült Királyság eredeti elképzeléseit. Michel Barnier, a brüsszeli főtárgyaló több alkalommal világossá tette, hogy a London által preferált „soft Brexit” csak akkor érhető el, ha megmaradnak a kemény kapcsok az EU felé („hard EU links”), beleértve az európai uniós állampolgárok szabad mozgását, munkavállalását és letelepedését, a brit hozzájárulást az EU költségvetéséhez, az Európai Bíróság döntéseinek elismerését és végrehajtását, továbbá a változatlanul szoros együttműködést a közös európai kül-, biztonság- és védelmi politikában. A brit politikusok számára egyre világosabbá vált, hogy a tárgyalások könnyen „hard Brexitbe” torkolhatnak, ami igen komoly és hosszú távon ható negatív következményekkel járna a brit gazdaságra (végső soron akár az úgynevezett „ukrán megoldás”, akár az egyszerű WTO-tagság).

Végül a brit állampolgárok is kezdték megkérdőjelezni a Brexit létjogosultságát, amit alig egy évvel korábban még támogattak. A változó belpolitikai helyzet máris jelentős politikai bizonytalanságot érelt, és tovább gyengítette a brit kormány alkupozióját. Egyúttal elindult egyfajta kijózanodási folyamat. Egyrészt egyre több ember számára vált világossá, hogy az Egyesült Királyság már nem globális politikai és gazdasági hatalom, amely büszke gyarmattartó múltjára, hanem egy olyan gazdaság, amely a világ társadalmi termékének kerekén 2 százalékát adja. Bár a globálisan beszélt angol nyelv és a City (még) erős pénzügyi pozíciója fontos komparatív előnye az országnak, némileg paradox módon, az Egyesült Királyság nem tekinthető a (pénzügyi) globalizáció egyértelmű nyertesének. Igaz, hogy éppen ez az ország és az USA indította el ezt a típusú globalizációt, és ennek évtizedeken keresztül a legnagyobb nyertese volt. De időközben megjelentek az új versenytársak, a pénzügyi globalizáció előnyeit mások is elkezdtek élvezni, amivel éppen a Brexit időpontjában kezdték megkérdőjelezni a hagyományosan vezető angol pozíciókat.

Ezzel párhuzamosan kellett tapasztalnia a brit állampolgároknak a Brexit további, belgazdasági káros hatásait. Ilyen a font több mint 20 százalékos leértékelődése egy év alatt, a fiatal és magasan képzett munkaerő egy részének megkezdődött elvándorlása akár EU-s tagállamokba, akár a tengerentúlra, továbbá több százezer, külföldön, főleg a dél-európai EU-tagállamokban élő brit nyugdíjas vásárlóerejének csökkenése. Eddig kevés figyelem irányult arra, hogy a font leértékelődése negatívan hatott az Angliában dolgozó lengyel, magyar, szlovák munkavállaló életkörülményeire is, beleértve a rendszeresen hazautalt összeg nemzeti valutában mért és

érezhető csökkenését. Végül számos kérdés merült fel azzal kapcsolatban, hogy a(z esetleges) brit kilépés hogyan hatna Skóciára, beleértve az EU-ban maradást akkor is, ha Anglia távozik, továbbá mi lenne Észak-Írországgal, különös tekintettel Ulster és Írország viszonyára, hiszen jelenleg igen sok észak-írországi állampolgár Írországban vállal munkát, és naponta ingázik. A spanyolok pedig felvetették Gibraltár státuszát a Brexit esetére.

Valójában nehéz előrelátni a Brexit-tárgyalások kimenetelét. Az egyik forgatókönyv, amely mellett e tanulmány szerzője is számos érvet tud felhozni, hogy végül nem is lesz Brexit. A másik lehetőség a tárgyalások akár több éven át történő elhúzódása jóval a 2019-es eredeti befejezési dátumhoz képest. Ez azt jelentené, hogy a tárgyalások befejezéséig az Egyesült Királyság pénzügyi, gazdasági és jogi szempontból is tagja marad az EU-nak, vagyis nem tenne szert önállóságra és nem rendelkezne „független szerződéskötési kompetenciákkal”. A harmadik opció a tárgyalások sikeres befejezése 2019 őszéig, annak minden azonnali és késleltetett kihatásával a kilépő Angliára és a számos külső és belső kihívással szembesülő, nagy valószínűséggel átalakuló EU-ra.

A fenti, nagyrészt negatív következményekkel szemben hangsúlyozandó, hogy a(z esetleges) Brexitnek pozitív hatásai is lehetnek az európai integrációra. Először is az EU, mindenekelőtt annak újraéledő magja (a német-francia együttműködés új minősége, amelyet számos kisebb tagállam is támogatni látszik) megszabadulna minden olyan brit ellenkezéstől, ami akadályozná az integráció mélyítését. Nem is beszélve néhány új tagállam mélyüléssel szembeni ellenkezésétől, amit az eddigiekben éppen a „brit ellenszél” erősített vagy tartott életben. Másodszor az Egyesült Királyság távozása (de akár már távozásának szándéka is) erősíti az európai egységet, és újrafogalmazza az EU szerepét a globális erőterben. Harmadszor a nemzetközi pénzügyi és üzleti körök egy részének áttelepülése más EU-s tagállamba fokozná az EU-27 gazdasági-pénzügyi jelentőségét. Negyedszer – különböző tényezők hatására, mint a Trump-adminisztráció, az erősödő orosz befolyás vagy a migráció – a biztonsági és védelmi együttműködés máris elsőrendű prioritássá vált az EU-27 keretében (is). Valójában a biztonsági-védelmi projekt megerősítése igényli az Egyesült Királyság aktív részvételét, akár kilép az ország az EU-ból, akár benne marad az integrációban.

Különös figyelmet érdemel, mi történik abban az esetben, ha – részben a Brexit hatására – az EU érdemi mélyítés mellett dönt, amire alapvetően szüksége van, ha meg akarja szilárdítani az integráció belső összetartó pilléreit, és meg akarja tartani nemzetközi állásait. Ha ebben a mélyítési folyamatban derül ki, hogy a britek mégis bent szeretnének maradni az EU-ban, akkor a bentmaradásnak már a mostaninál is szigorúbb feltételeit kellene teljesíteniük, vagyis a brit polgárokat nemcsak arról kellene meggyőzni, hogy miért jobb az EU-tagság, mint a Brexit, hanem arról is, hogy egy mélyülő EU-hoz kell (újra) csatlakozniuk, még inkább feladva az amúgy túlhaladott „splendid isolation” hamis illúziójának újabb maradványait is. De talán az is elképzelhető, hogy a Brexittel kapcsolatos egyértelműen negatív hatások az Egyesült Királyságot rövid időn belül az európai integráció mélyítésének egyik dinamikus támogatójává teszik? A Brexit jövője teljesen nyitott, és éppúgy függ globális fejleményektől, mint az európai

integráció sikerétől, továbbá a tömegkommunikáció által erőteljesen befolyásolt-befolyásolható pszichológiai tényezőktől.

2.2. Az eurózóna megszilárdítása

A globális pénzügyi válság, majd a nem különösebben sikeres (és ismételt) válságkezelési programok erőteljesen megrázták a monetáris integrációt. Bár az akut válságkezelés hozott eredményeket, de több területen jelentős bizonytalanságok és kockázatok maradtak fenn. Egyrészt az ad-hoc válságkezelés ugyan – tetemes költségekkel – megmentette a közös pénzt, de nem tudott kialakítani egy új, hosszabb távon megbízható és a pénzügyi-gazdasági sokkoknak ellenálló rendszert. Kétségtelen, hogy a válságot követően számos új intézkedés született és intézmények jöttek létre, olyanok is, amelyeket 2008 előtt a monetáris unió építői el sem tudtak képzelni, vagy különböző szakmai, „szuverenitási” érvekkel eleve elutasítottak volna. Az euró tartós stabilizálása azonban további és minőségi előrelépéseket követel meg. Ennek érdekében megkerülhetetlennek látszik a föderális struktúra irányába történő továbblépés, beleértve az adósságok kölcsönös kezelését, továbbá az eurózóna-szintű költségvetést is tartalmazó közös fiskális politika kialakítását, ami az újrakezdő német-francia vezetői szerep egyik kulcseleme lehetne. Másodszor nem tagadható, hogy az euró, mint közös valuta konstrukciójában jelentős repedések mutatkoznak. Egyes olasz bankok pénzügyi helyzete ma komolyabb kihívásként értékelhető, mint az évekkel ezelőtti görög válság(ok). Harmadszor a nagyrészt a dél-európai országok esetében alkalmazott egyoldalú megszorító programok számottevő és máig tartó negatív gazdasági hatásokat érleltek, és tetemes társadalmi költségeket okoztak, amelyek felszámolása hosszabb távú és egyeztetett programok megvalósítását igényli. Elég a válságkezelés pszichológiai következményeire utalni, amelyek mindenütt egyértelműen felerősítették a populista irányzatokat. Negyedszer a jelenlegi nemzetközi pénzügyi környezet is több fontos, részben ellentmondásos hatást fejt ki. A legutóbbi évtizedben az euró a második legjelentősebb nemzetközi valutává vált az USA dollár mögött. Jelenleg a világ valutatartalékainak közel 30 százaléka van euróban, miközben a világkereskedelemnek már mintegy 50 százaléka euróban bonyolódik. A növekvő nemzetközi szerep ellenére az euró mindeddig nem tudta megkérdőjelezni a dollár egyértelmű vezető szerepét. Közben Kína, amelynek valutatartaléka közel annyi, mint az egy éves német nemzeti jövedelem és a tartalékállomány 70 százaléka van amerikai dollárban, egyre fontosabb szereplőjévé válik a nemzetközi pénzpiacnak (anélkül, hogy a yüan konvertibilis valuta lenne). A Trump-adminisztráció protekcionista törekvéseinek, részben már konkrét lépéseinek egyik következménye, hogy jelentős erősödésnek indult az euró a dollárral szemben. Ugyanakkor a túlságosan erős euró csökkentheti az európai export árversenyelőnyeit az USA, de más, dollárhoz kötött gazdaságok piacán is. Az euró jövője szempontjából az egyik meghatározó elem a Kínával kialakítandó stratégiai kapcsolatrendszer, miután Kína alapvetően érdekelt az euró fennmaradásában és stabilitásában. Nemcsak azért, mert egyoldalú dollárfüggőségét szeretné diverzifikálni, hanem mert – ahogy korábban említettük – ez is feltétele egy működőképes és a mainál kiegyensúlyozottabb multipoláris világrendnek.

2.3. Befejezetlen vagy befejezhetetlen kihívás: a migráció kezelése

Az európai történelem elválaszthatatlan a kétirányú migrációtól. Évszázadokon keresztül jelentős tömegek vándoroltak be Európába, és hasonló európai tömegek keresték jobb jövőjüket a kontinensen kívül. A jelenlegi migráció azonban több szempontból eltér a korábbi mintától. Egyrészt meglepő, hogy a jelenlegi migrációs vitában szinte senki sem foglalkozik a kivándorlással Európából a világ más részei felé, holott ez lényegesen érinti a kontinens jövőjét és nemzetközi versenyképességét, amennyiben éppen a fiatal, mobilis, rugalmas alkalmazkodásra kész és képes, továbbá magasan képzett rétegek döntenek az elvándorlás mellett. Ezzel szemben a figyelmet teljes körűen leköti a nagyrészt a közel-keleti és afrikai térségekből beáramló tömeges migráció és a migrációs nyomás kezelése/kezelhetősége. Egyelőre az EU nem tudott megfelelő választ adni a kialakult helyzetre, és még kevésbé volt képes közös intézkedések meghozatalára és érvényesítésére.

Mindenekelőtt világos különbséget kell tennünk a politikai zűrzavarból, háborúból és nyílt diktatúrákból menekültek, valamint a gazdasági bevándorlók között, akik munkaalkalmat és jobb életkörülményeket (beleértve szociális juttatásokat) keresnek. Az első csoportot minden EU-tagállamnak be kell(ene) fogadnia, mert ez része a humanitárius prioritásokon nyugvó genfi konvenciónak. Ezzel szemben a gazdasági menekülteknek saját országukban kellene jelentkezniük az illetékes uniós vagy tagállami diplomáciai képviselőknél, bejelentve migrációs szándékukat és azok motivációit. Sajnálatos módon a 2015. évi tömeges migráció, amelyet a német kancellár fogadási politikája (welcome culture) egyértelműen felerősített, oda vezetett, hogy a tagállamok adminisztratív kapacitása elégtelennek bizonyult a tényleges menekültek és a gazdasági migránsok szétválasztására az EU-ba történő belépés regisztrálása és engedélyezése tekintetében.

Másodszor a jelenlegi migráció természete alapvetően különbözik a korábbi időszakokétól. Egyrészt a megjelenő migráns tömegek kezelése önmagában is igen nehéz. Másrészt mind a menekültek, mind a gazdasági migránsok összetétele eltérő. A legtöbben fiatalok és képzetlenek, továbbá fogalmuk sincs az európai szabályokról és létfeltételekről. A modern kommunikációs eszközök napról-napra könnyebbé teszik a kivándorolni kívánók számára a „nyugati jólét”, stabilitás, magas szintű szociális szolgáltatások meglétét, ami sokak számára ellenállhatatlan kísértést jelent egyébként igen kalandos és jelentős költségekkel járó utazásra Európa felé. Eközben nagy részük nem tudja, hogy a (sikeres) beilleszkedés egy teljesen új és ismeretlen környezetbe mekkora alkalmazkodási kényszerrel párosul (a nyelvtől a szaktudáson át a megfelelő kooperatív viselkedés kialakításáig). Végül az elmúlt években az EU-ba áramló migránsok földrajzilag rendkívül egyenlőtlenül oszlanak meg. Döntő részük – beleértve az ezzel járó gazdasági és társadalmi terheket, de részben előnyöket is – Görögországban, Olaszországban és Németországban található.

Első látásra nehéz megérteni, miért lenne lehetetlen, hogy az 510 milliós Európai Unió akár évente befogadjon 1 millió bevándorlót, ami az összlakosság 0,2 százaléka. Ez sem gazdasági, sem pénzügyi szempontból nem jelenthet vállalhatatlan terhet. Éppen ellenkezőleg, részben

már rövid, de mindenképpen középtávon jelentős demográfiai és gazdasági előnyöket generál. Ezzel kapcsolatban azonban emlékeztetni kell három problémára. Egyrészt a menekültek és a gazdasági migránsok földrajzi koncentrációja kiválasztott területekre (akár a befogadó országokon belül is), továbbá a megfelelő és igazságos újraelosztási mechanizmus hiánya nehezen kezelhetővé teszi a különböző etnikai csoportok integrálását. Másodszor néhány tagállam (alapvetően az újak) nem hajlandó részt venni a közös menekültügyi és migrációs politikában, mert határainak akár szerény megnyitásától is „nemzeti identitását” és „etnikai homogeneitását” féltik.² Sajnos, a történelmi látásmód teljesen hiányzik a mai helyzetben. Éppen ellenkezőleg, és ez a harmadik probléma, uniós szinten is gyorsan terjed a populizmus, a másokkal szembeni ellenérzés, esetenként a mesterségesen és felelőtlenül szított gyűlölet és durva elutasítás. Ez különösen elítélendő ott, ahol a gyűlöletet nem a társadalom egyes csoportjai jelenítik meg, hanem hivatalos és napi kormánypropaganda tárgyává válik. Eszerint minden migráns terrorista, aki fenyegeti a békés lakosságot. Ugyanakkor naponta történnek gyilkosságok, amelyeket hazai „terroristák” követnek el hazai állampolgárokkal szemben. Erről viszont egyáltalán nem szól a hivatalos propaganda, de az ellenzék sem.

A közös európai migrációs politika hiánya éppúgy fenyegeti az EU belső biztonságát, mint az integrációt összetartó szálakat. Az EU-nak világossá kell tennie, hogy alapvetően másként kezelendők a menekült-státuszt kérők és a gazdasági-társadalmi bevándorlók. Közös védelmet igényelnek az EU külső határai, mindenekelőtt a mediterrán térség. Az illegális bevándorlókat vissza kell küldeni abba a nem-EU tagállamba, ahonnan érkeztek. Ezen túlmenően valamennyi EU-tagállamnak ki kell vennie a részét a menekültek igazságos elosztásában. Átfogó és minden tagállam által elfogadott stratégia kidolgozása és érvényesítése már csak azért is sürgető, mert a migrációs nyomás aligha fog enyhülni, még kevésbé pedig megszűnni a következő években. Közös migrációs politika nemcsak a tagállamok közötti szolidaritást erősítené, de egyúttal fontos pillére lehetne az integráció mélyülési folyamatának is.

2.4. A populizmus megállíthatatlan(?) előretörése

Nem kétséges, hogy az EU jövőjének egyik legveszélyesebb kockázati eleme a populizmus előretörése, amely egyesíti az euroszeptikus és a nyíltan EU-ellenes mozgalmakat. A populizmus gyökerei több síkúak, kezdve az egyre nyilvánvalóbb vagyoni és részben jövedelmi különbségekkel, folytatva a növekvő és tartós munkanélküliséggel és sokak számára stagnáló vagy akár csökkenő reáljövedellel. Oka továbbá a szerkezetváltozások kettős kihívása (váltás a feldolgozóiparról a szolgáltatásokra, illetve a munkaerő-piacon a kevésbé szakképzettől a „megfelelően szakképzett” foglalkoztatottakra), és a legkülönbözőbb kommunikációs csatornák felelőtlen, de esetenként nagyon is hatásos szerepe az egyre

² Csak zárójelben: ha egy 10 milliós ország, például Magyarország „nemzeti identitását” 1294 legális menekült befogadása sodorja veszélybe, akkor valóban nagy baj lehet a „nemzeti identitással”. Magyarország már régen nem létezne, ha - gyakorlatilag a magyar törzsek Kárpát-medencébe történt megérkezése óta - nem lett volna végig nyitott és más csoportokat sikeresen integráló állam.

bonyolultabb, kölcsönös függőségeken alapuló, ezért sokak számára egyre érthetlenebb (és ellenségesebb) globális környezetben. Ilyen körülmények között könnyen lehet bűnbakokat találni, ahelyett, hogy a társadalmak saját kormányaik helytelen/megbukott gazdaság- és társadalompolitikáját tennék bírálat tárgyává.

Bár az elmúlt években több EU-tagállamban tapasztalhattuk a társadalmi-politikai környezet kedvezőtlen változásait, a nyíltan EU-ellenes mozgalmakat még Görögországban is korlátok között lehetett tartani. A francia, holland és német választások egyértelműen a hagyományos nagy pártok győzelmével zárultak. A populista mozgalmak azonban korántsem szűntek meg. Sőt, egyes tagállamokban, mint Lengyelország vagy Magyarország, az EU-ellenesség a kormányzati politika szerves részévé kezdett válni.

Mégis, a jelenlegi összeurópai helyzet kedvező kilátásokat látszik kínálni egyfajta politikai-társadalmi konszolidációra. Ez nemcsak az EU-barát pártok és mozgalmak mozgásterét bővítheti, hanem az integráció mélyítéséhez szükséges általános társadalmi támogatást is erősítheti. Ehhez azonban a jelenleginél jóval erőteljesebb pozitív kommunikáció kellene, hogy tartozzon, beleértve a „nem-Európa költségei” címet viselő és az EU-politika minden területére kiterjedő érvrendszer kidolgozását és társadalmi párbeszéd keretében történő folyamatos megvitatását lokális, regionális, nemzeti és tagállami határokon túllépő, EU-szintű körökben. Nem kevésbé fontos lenne olyan dokumentum megfogalmazása és széleskörű terjesztése, hogy melyek az összetartó és erősödő európai integráció előnyei, feladatai, lehetőségei a 21. század gyorsan változó, kockázatokkal és esélyekkel egyaránt teli globális környezetében (egyfajta „mission paper” formájában).

3. Záró megjegyzések, lehetséges forgatókönyvek

A legkülönbözőbb és egyszerre jelentkező külső és belső kihívások, amelyek az európai integrációt egy gyorsan változó világban érik, sürgős és új stratégiákat követelnek meg az EU-tól, valamint megfelelően aktív és jövőorientált együttműködést a tagállamoktól és azok társadalmaitól. Az EU pozicionálásának és válaszainak kialakításában éppúgy reformra szorulnak az integráció hagyományos területei, mint ahogy szükség van új közös politikák létrehozatalára olyan területeken, amelyekre eddig nem terjedt ki a közösségi politika.

Az első körbe tartozik az eurózóna minőségi mélyítése, vagyis a monetáris integráció kiegészítése a fiskális föderalizmussal, ami feltételezi egy közös pénzügyminiszteri poszt, valamint külön költségvetés létrehozását az eurózóna tagjai számára. Emellett fenn kell tartani, illetve tovább kell bővíteni a szabadkereskedelmi megállapodásokat, harcolni kell mindenféle protekcionizmus ellen, és nem lehet kérdéses a már hosszú ideje elfogadott és intézményesített közös kereskedelempolitika folytatása. Ezen túlmenően említendő a 2020 utáni költségvetés kialakítása a hivatalosan éppen megkezdődött tagállamok közötti megbeszéléseken. Nemcsak a Brexit hatása (már amennyiben megtörténik) változtat a költségvetés méretén és jövőbeli finanszírozásán, hanem a költségvetés szerkezetének átalakítása is (kevesebb pénz a hagyományosan pénzfaló agrárszektorban és a kohéziós

alapoknak). Alapvető az EU jövője szempontjából a jövőorientált közös fejlesztési alapok erősítése és a kifejezetten közösségi szintű projektek támogatása, hiszen ezek képesek az EU gazdasági pozícióját erősíteni a globális versenyben.

A második terület új közösségi politikákat foglal magába. Sürgetően szükség van a közös menedék- és migrációs politika EU-szintű erősítésére, illetve, ha kell, a megfelelő politikai és jogi keretek változtatására, hozzáigazítására a változó migrációs nyomáshoz éppúgy, mint az eltérő tagállami pozíciókhoz. Nem kevésbé fontos közösségi szintű megközelítést igényel az EU bővítése a közös kül-, biztonság- és védelmi politika terén. Ezt követelik külső kihívások (Trump, Oroszország, terrorizmus és egyéb külső fenyegetések) éppúgy, mint belső fejlemények (esetleges Brexit, belső biztonság). Megjegyzendő, hogy a hagyományos integrációs elmélet szerint a közös védelmi politika a föderalizálódó struktúra egyik utolsó lépcsője, ami mintegy megkoronázza a már hosszabb ideje működő és sikeres kereskedelmi, gazdasági és monetáris integrációt. A jelenlegi helyzetben azonban megváltozni látszik a sorrendiség, akárcsak a történelemben sikeres nemzetegyesítések esetében. Ugyanis a 18. század végén az USA - 14 állam politikai szövetségeként – 14 különböző helyi dollárokon nyugvó monetáris rendszert integrált. Hasonlóképpen a német birodalom (Deutsches Reich) létrejötté 1870-ben évtizedekkel megelőzte a monetáris integrációt, hiszen a regionális pénzek használata részben egészen az első világháborúig fennmaradt. A mai helyzetben a „korai” biztonsági-védelmi integráció, amelyet belső és külső tényezők is kikényszerít(é)nek, és amelynek szükségességét gyakorlatilag valamennyi tagállam elfogadja és támogatja, alapvető tényezője lehet az EU további mélyítésének.

Kérdés természetesen, hogyan tud az EU jelenlegi struktúrája, amely a nemzetállami szuverenitás elsődlegességén alapul, és amelyet nemcsak a tagállamok társadalmának mentalitása, de az EU jelenlegi döntéshozatali intézményrendszere is támogat, megfelelő választ adni (és a szükséges konszenzust megteremteni) a kihívásokra. Miközben a közösségi szintű döntéshozatal alapvetően korlátozott, és a tagállamok igen széles körben használhatják a vétőjogot. A 2017-es francia választások, az ennek kapcsán kibontakozó Európa-barát Macron-stratégia pozitív fejleménynek tekinthető, amennyiben megfelelő időben csatlakozik hozzá egy szilárd támogatáson alapuló német kormány (és nem egy kisebb tagállam).

Nincs feloldhatatlan ellentmondás az európai egység és a sok/többsebességű európai integráció között. Valójában a mai (és a történelmi) EU is többsebességű, hiszen egyes tagállamok az eurózóna tagja, mások pedig (még) nem. Nem mindenki tagja a schengeni övezetnek, és néhányan nem fogadták el a szociális kartát. A 2004. évi bővítés azonban bevezette a „no opt-out” (vagyis a „nincs különút”) kritériumot, ami világossá tette, hogy valamennyi (új) tagállam kötelezettsége a közösségi szabályok és politikák teljes körű elfogadása. Még akkor is, ha az adott pillanatban erre nincsenek meg a feltételek, és a teljes körű igazodásnak pótlólagos időigénye van. Ilyen volt a szabad munkaerő-mozgás bevezetésére kért hét éves átmeneti időszak főleg a németek és osztrákok részéről, de ilyen az eurózónához való csatlakozás feltételrendszere (az euró bevezetése előtt 2 éves ERM-tagság) vagy a schengeni rendszerben való részvétel. Az EU befolyását az integráción belül és

a nemzetközi környezetben is erősítené, ha Bulgária és Románia végre Schengen-tag lehetne (a technikai feltételeket gyakorlatilag mindkettő teljesítette, politikai akarat kérdése a csatlakozás), továbbá, ha újabb tagállamok jelentenék be az eurózónához való csatlakozást. Bulgária – egyébként két évtizedes önként vállalt rögzített árfolyamával és az ezzel járó költségvetési szigorral – ezt már régen vállalta, és talán nem véletlenül, éppen az Európai Tanács soros féléves bolgár elnökségének első napjaiban hivatalosan is bejelentkezett az ERM-2 rendszerébe. Hasonló lépés várható még az idén legalább Románia részéről is.

Jóval több időt és megfelelően rugalmas politiká(ka)t igényel a tagállamok között nyilvánvaló – és esetenként táguló – strukturális, foglalkoztatási, versenyképességi, regionális és egy főre jutó jövedelemben jelentkező különbségek csökkentése. Nem kétséges, hogy az EU rendelkezésre álló pénzügyi és egyéb erőforrásai erre megfelelő eszközöket kínálnak, már amennyiben ezeket hatékonyan használják fel az egyes tagállamok. Úgy, hogy közben betartják az EU alapszabályait és prioritásait, valamint erősítik az integráción belüli együttműködést. Vagyis a szolidaritást kétirányú utcaként értelmezik, nem pedig egyoldalú (és az EU részéről mintegy kötelező) hozzájárulásként.

Amíg az integráció mélyítési folyamatában a kapuk minden tagállam előtt nyitva állnak, a többsebességes Európa inkább felfogható a felzárkózás támogatójaként, mintsem akadályaként. Ha azonban egy tagállam nem osztja az integráció alapvető értékeit, és sorozatosan ki kíván maradni különböző közös politikákból, úgy nehezzé válik a „mag-Európához” való csatlakozás. Éppen ennek ellenkezője következhet be, vagyis az ön-periferizálódás.

Ismételten hangsúlyozni szükséges: az Európai Unió történelmi keresztúthoz érkezett. Senki sem tudja biztosan megmondani, mit hoz a jövő. Az azonban világos, hogy a példátlan külső és belső fejlemények (nyomások, kényszerek) új, stratégiai jellegű válaszokat és jövőorientált szemléletmódot követelnek. Ebben az összefüggésben kell(ene) a tagállamok politikusainak, döntéshozóinak, üzleti világának és társadalmának, valamint az EU intézményeinek a következőket megérteni és ennek megfelelően cselekedni:

- először: a nemzeti és az európai identitás nem egymást kölcsönösen kizáró, hanem egymást kölcsönösen erősítő tényező. Jelentős beruházásokra van szükség az „európai identitás” erősítése érdekében,
- másodszor: a nagymértékű kölcsönös függőség mellett és a gyorsan változó globális környezetben alapvető újraértékelésre szorul a „nemzeti szuverenitás” felfogása, értelmezése és mindennapi megélése. Mellette, esetenként helyette sokkal megfelelőbb az önkéntesen „megosztott szuverenitás” elfogadása, ami alapfeltétele egy fenntartható és versenyképes EU-nak,
- harmadszor: nemcsak a politikai nyilatkozatok szintjén, de a mindennapos gyakorlatban is új minőséget kell kapnia az európai szolidaritásnak. A szolidaritás nem egyirányú utca, még ha természetesen nem is egy 50-50 százalékos alku eredménye. De nélkülözhetetlen

összetevője minden olyan európai uniós kezdeményezésnek, amelyben valamennyi tagállam előnyei meghaladják a kompromisszum költségeit (win-win scenárió).

Visszatérve Nietzsche megállapításához: az, hogy Európa (az Európai Unió) megérett-e az idő számára, alapvetően attól függ, hogy milyen válaszok születnek az ebben az anyagban elemzett kérdésekre és folyamatokra. Helyesek vagy helytelenek, időben megfelelőek vagy megkésették, átfogóak vagy fragmentáltak, bátrak és jövőorientáltak avagy felvizezettek és a múlt örökségétől megszabadulni képtelenek – a globális térben és a felgyorsult időben meghozandó döntések és azok végrehajtása határozza meg az integráció, de szélesebb értelemben Európa jövőjét is. A felelősség pedig mindannyiunké.

(Harrod 1948, Domar 1947). A növekedésben – Keynest követve – döntő szerepet tulajdonítottak a piac bővülésének (kereslet emelkedésének) és a beruházásoknak. A beruházások két fajtájaként Hicks az autonóm és az indukált beruházásokat különböztette meg (Hicks 1950). Hicks és Harrod rámutatnak arra, hogy a tényleges és az optimális kapacitás közötti különbség beruházásokra ösztönöz, viszont, ha az összkereslet elégtelen, akkor a rendelkezésre álló tőkeállománynak csak egy részét használják ki. A kereslet változása ingadozásokat idéz elő a bruttó beruházásokban, amely a tőkejavak felújítási arányának függvénye. A kereslet változása és a beruházások változása közötti hatás az akcelerator-hatás, ennek meghatározásakor figyelembe kell venni a technikai haladás hatásait is, s egyre nagyobb mértékben mindazokat a társadalmi, gazdasági tényezőket, amelyek hatnak a keresletre.

A profitmaximalizálásra való törekvés arra készteti a vállalkozókat, hogy jó konjunktúra idején termelésüket egyre tovább bővítsék, a fogyasztási javak termelését a kapacitások normális kihasználásán túl is növeljék, viszont a piaci értékesítési problémák kiéleződése idővel recesszióba torkollik. Harrod a fellendülés fenntartását a vállalkozók pozitív várakozásaitól várja, akikből a piac nagyobb bővülése nagyobb optimizmust vált ki, egyre tovább bővíti termelésüket. A növekedés fenntartásáról, vagyis az állandó ütemű növekedésről Hicks jut eszünkbe. Hicks ezt „szabályosan haladó gazdaságnak” nevezi (Hicks 1965). A termelés színvonalának olyannak kell lennie, amely az összberuházásokat az összmegtakarításokkal egyenlő szinten tartja. Ma is látjuk, hogy a megtakarítások és a beruházások alakulása terén egyensúlytalanságok mutatkoznak. A megtakarítások gyakran nem válnak reálgazdasági beruházásokká, a hiteltermelés pedig nem (illetve alig) igazodik a megtakarításokhoz.

A növekedési elméleteken belül igen jelentős irányzatot képviselnek a neoklasszikus növekedési elméletek. Solow szerint a termelési tényezők helyettesíthetősége és a tényezőárak mozgása, amelyet a határtermelékenységek határoznak meg, biztosíthatják a tényezők keresletének és kínálatának egyensúlyát. (Solow 1956). Az „aranykori” növekedés elméletét Robinson fogalmazta meg, amely az állandó növekedésre, dinamikus egyensúlyra és teljes foglalkoztatásra épül, s ez párosul az erőforrások teljes kihasználásával (Robinson 1972). Mivel az „aranykori” növekedés feltételei a valóságban rendkívül ritkán fordulnak elő, így a keretrendszer inkább mérceként alkalmazható az ettől eltérő növekedési utak értékelésénél. A növekedési ütem állandóságának feltételei: a műszaki haladás és a lakosság növekedési üteme időben állandó legyen; a termelési tényezők rugalmassága ne változzon; végül, a megtakarítási hányad állandó legyen és a tőkeállomány növekedése feleljen meg a termelés növekedési ütemének. Phelps (1967) és Weizsäcker (1962) a teljes fogyasztás maximalizálására helyezi a hangsúlyt, ez pedig a megtakarítási hányad függvénye. A Solow-féle növekedési modellel szembeni bírálatok egyrészt kifogásolják, hogy a termelési tényezők díjazása a határtermelékenységük szerint alakul, másrészt a tőkeállomány leértékelődhet, ezzel szemben a műszaki haladás nyomán keletkezett tudásállomány viszont összességében nem csökkenhet (Hogan 1958).

Az 1960-as években több szerző is rámutatott a humán tőke jelentőségére. Arrow (1962) az iskolai, iskolán kívüli és munkahelyi tanulás szerepét emeli ki, valamint bevezeti a „cselekvés

révén való tanulás” (learning by doing) fogalmát. A technikai beruházások, az új gépek beállítása és működtetésének elsajátítása növeli az ismereteket és a munka termelékenységét. Schultz (1962) az oktatási ráfordítások és a fizikai tőkeképzés ütemét vizsgálta és mutatta ki, hogy előbbi a XX. század eleje óta sokkal gyorsabban emelkedett. A klasszikus Solow-modell humán tőkével történő kiterjesztésének leginkább ismert formája a Mankiw-Romer-Weil-modell, ahol a humán tőke már elkülönülő tényezőként jelenik meg a hagyományos termelési függvényekben (Mankiw et al. 1992). A klasszikus növekedési elméletek egy másik kiterjesztése az indukált technikai haladás bevezetése volt, amely feloldotta a technikai haladás semlegességét (Kennedy 1964). A műszaki haladás eredményeinek bevezetése a termelésbe növekedést generál, hat a termelékenységre és a tényezőárak arányára, ezen keresztül helyettesítési hatással is járhat. A korábbi neoklasszikus modellek túlértékelték a tőke hozzájárulását a növekedéshez és alábecsülték a technikai haladás szerepét (Kennedy – Thirlwall 1972).

A neoklasszikusokkal szembenálló neoliberális irányzat másként értelmezi a növekedést és annak mozgatórugóit, képviselőik a piac és az individuumok szerepét hangsúlyozzák. A neoliberalizmus következménye a hasznok privatizálása és a költségek, veszteségek társadalomra terhelése. A növekedés és a szegénység viszonyáról Stiglitz írja: „Bár igaz, hogy a szegénység jelentős visszaszorítása nem érhető el robusztus gazdasági növekedés nélkül, ennek fordítottja már nem igaz: a növekedésből nem szükségszerűen részesedik mindenki. Nem igaz, hogy „dagály idején minden hajó emelkedik”. Előfordulhat, hogy a hirtelen jött dagály – különösen, ha vihar kíséri – a gyengébb csónakokat a parthoz vágja és pozdorjává zúzza” (Stiglitz 2003 p. 92.) Különösen megnyilvánult ez a 2008-09-es válság idején. Az 1975-2016-os korszak növekedési teljesítménye a neoliberalizmust alkalmazó országokban, az EU-ban és az USA-ban egyaránt alulmúlta a keynesi és a szociális piacgazdaság gazdaságpolitikáját alkalmazó országok növekedési ütemét (NSZK, Hollandia, Ausztria, Finnország, 1950-1973 között). Az egyenlőtlenségek erős növekedése a társadalmi feszültségeket növelte és a jövedelmi polarizáció a belső piacok növekedését fékezte. A dereguláció pénzügyi és szociális erózióhoz, a luftballon felfúvódásához, valamint a környezet degradálódásához vezetett.

A neokeynesi irányzatok a XX. század végén és az ezredforduló után újra megerősödtek és az állam gazdasági szerepvállalásának átalakulását egyre sokrétűbben elemezték. Az új növekedési elméleti modellekben növekvő tőkehozadékok szerepelnek, a tőkefelhalmozás növekedéséből származó pozitív externáliák miatt. Romer (1986) szerint a növekvő hozadékok fő forrása a K+F-beruházások indukálta fejlődés és az általuk generált pozitív externáliák. Lucas (1988) szerint a gazdasági növekedést a humán tőke felhalmozása lendíti egyre tovább előre. Ehhez nincs szükség a meg nem újítható erőforrások felhasználásának növelésére. Ezért a gazdasági növekedést a humán tőke állandó felhalmozása állíthatja fenntartható pályára.³

³ Ezzel szemben Romer kiemeli, hogy Kelet-Ázsia fejlődése és előretörése nem magyarázható meg csak, vagy főleg a humán tőkére építve.

Az új intézményi iskola (neoinstitucionalizmus) eszmerendszerének alapjait Coase (1992), Williamson (1986) és North (1992, 2005) munkái mutatják be. A neoinstitucionalisták rámutatnak az intézményrendszer, a szervezetek és a szervezeti struktúrák szerepére a fejlődés meghatározó tényezői között, s ideértik a társadalomban érvényesülő normák, szokások, szabályok szerepét is. A piac működése költséges és a gazdasági szereplőknek jelentős és növekvő tranzakciós költségekkel kell számolniuk (Williamson 1986). Coase és Williamson szerint a gazdasági koordináció fő helyszíne nem a piac, hanem a vállalatok. Továbbá a gazdaság szereplőire nem jellemző a tökéletes racionalitás (tökéletes informáltság hiánya), helyette inkább a „valóságos ember” korlátozottan racionális döntéseit kell a modellek középpontjába állítani. Ezt hangsúlyozza Stiglitz is, az információkhoz való hozzáférésnek, elemzésüknek és felhasználásuknak megnövekedett szerepük van a piacok alakításában, befolyásolásában, eltorzításában, viszont az információk aszimmetrikusak.

A gazdasági növekedés modern megközelítései további tényezőket is integráltak modelljeikbe. Stiglitz két szempontot emel be a vizsgálódások körébe: az egyik a környezeti fenntarthatóság, vagyis a környezet működésének az életminőségre gyakorolt hatása, a másik a globalizáció nyomán kialakuló gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek, miszerint a gazdasági növekedés hasznának túlnyomó része a lakosság leggazdagabbjainál csapódik le. (Stiglitz 2012). Utóbbihoz kapcsolódik korunk prominens szerzője, Piketty, aki szerint a szabályozatlan kapitalizmus növekvő jövedelem- és vagyonegyenlőtlenséghez vezet, ez pedig kedvezőtlen mind a növekedésre, mind a pénzügyi stabilitásra (Piketty 2015). Krugman pedig a gazdasági modelleket bírálja, mivel azok nem adnak válaszokat korunk fontos problémáira és a valóságtól eltérő feltételrendszereken alapulnak (Krugman 2008).

A gazdasági növekedés és a pénzügyi egyensúly megteremtésének összekapcsolása a gazdaságpolitika elsőrendű feladata. A szociális piacgazdaság gazdaságpolitikai prioritásait Ludwig Erhard foglalta össze a „mágikus háromszögben” (más néven erhardi elvekben), amelyet később „négyyszöggé” bővítettek ki. Elemei a következők: 1. az infláció megfékezése és alacsonyan tartása, 2. a lehető legnagyobb mértékű foglalkoztatottság, 3. külgazdasági egyensúly (vagy többlet) biztosítása. Feltűnő, hogy a háromszög nem tartalmazta a növekedés célkitűzéseit, ez csak az 1966-67-es minirecesszió nyomán került be a prioritások közé, így alakult ki a négyyszög.⁴ Ezt az irányvonalat követte elsősorban Németország (NSZK), Ausztria, Hollandia. Az EU intézményi szabályai között is érezhetők ezek a hatások, gondoljunk csak a Stabilitási és Növekedési Egyezményre. Ehhez kapcsolódóan a Porter-hipotézis pedig azt fogalmazta meg, hogy a szigorúbb környezetvédelmi szabályozás előmozdítja az innovációt, hatékonysági és versenyelőnyökhöz vezet, így alátámasztható az ökoszociális piacgazdaság kiépítésének szükségessége és a gazdasági növekedés ökológiai megalapozottságának fontossága.

⁴ Botos Katalin a kérdéskört átfogó gazdaságpolitikai megközelítésben elemzi (Botos 2012)

A következő részben a 2000-2016-os időszak adatainak bemutatásával és elemzésével rajzolok körképet arról, hogy miként alakultak a gazdasági növekedés és a pénzügyi egyensúly fontos tényezői az Európai Unióban. Az elmélet megközelítések alapján kiemelten fontosnak tartom a beruházások, a foglalkoztatás és a munkanélküliség, a termelékenység és a jövedelmek, az elvárások és a költségvetési újraelosztás, valamint a külső pénzügyi egyensúly alakulását az adósságállományok, a külkereskedelmi és a nemzetközi fizetési mérleg tükrében.⁵

2. A gazdasági növekedés és a pénzügyi helyzet alakulása az Európai Unióban a fő tendenciák tükrében, 2000-2016 között

Először a gazdasági növekedés és annak fő tényezőinek alakulását tekintem át az EU-ban a 2008-09-es válságig, majd a válság utáni fejlődést elemzem a 2010-2016-os időszak fő tendenciáinak tükrében, különös tekintettel a beruházásokra, a foglalkoztatásra és a termelékenységre. Azt vizsgálom, hogy ezek alakulása hogyan függ össze a növekedéssel és mi következik ebből a belátható jövőre, nem konjunkturális szempontból, hanem a növekedési pálya szempontjából. Ugyanezt az elemzést ugyanebben az idődimenzióban és szempontból elvégzem a makro pénzügyi helyzet alapvető mutatóira vonatkozóan (infláció, költségvetési bevételek-kiadások, mérleg és államadósság, valamint a világpiaci részesedés alakulása). Ebből az áttekintésből kiderül, hogy a pénzügyi helyzet alakulása mennyiben függ össze a növekedéssel. Vajon a nagyobb pénzügyi stabilitás bázisán jobb növekedési pálya érhető-e el, a pénzügyi stabilitás mennyiben kiindulópont és ösztönző tényező a gazdasági növekedés számára. A növekvő gazdaság elősegíti a tartós pénzügyi stabilitás elérését, a pénzügyi egyensúlyhiányok csökkentését.⁶ (A táblázatokban nem szerepeltettünk minden országot és nem is elemezzük őket külön-külön, hanem az adott tényező szempontjából releváns tendenciákat vizsgáljuk az EU28-akban, az EU15-ökben, az euróövezetben és a visegrádi országokban. Az adott szempontból legjobb és leggyengébb országok szerepeltetése illusztráció célját szolgálja).

A táblázatból jól kitűnik, hogy a 2000-2008-as időszak viszonylag jó növekedési korszakot jelentett az EU28-akban és az EU15-ökben, lényegében párhuzamosan. A 2008-as válság azonban mélyen visszavetette az EU28-akat. A legnagyobb mértékben a válságban Románia, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia gazdasági növekedése esett vissza, de súlyosan érintette a válság az exportorientált és korábban sikeres Írországot is. Lengyelország az egyetlen az EU-tagállamok közül, amely a válságban is növekedni tudott, 2008-2010 között összesen több mint 6 százalékkal, a stabilitásorientált gazdaságpolitikának, a hazai beruházásoknak és a belső piac bővülésének köszönhetően. A 2010-16-os időszakban összességében a legnagyobb GDP-növekedési ütemet Lengyelország, Románia, Szlovákia és Svédország érte el. Csehország és

⁵ A növekedés és az országok világ gazdasági pozícióinak alakulása szempontjából kiemelkedő jelentőségű a versenyképesség és az arra ható gazdasági és társadalmi tényezők változásai. Ezek vizsgálata azonban meghaladná e tanulmány kereteit.

⁶ Az USA-ban a jó gazdasági növekedési korszakokban is állandósult a külkereskedelmimérleg-hiány, az ország rendszeresen többet fogyaszt saját termelésénél.

Magyarország növekedési teljesítménye az élenjárókhoz képest igen szerény, viszont az EU28-ak átlagának közel kétszerese, az euróövezetének pedig több mint kétszerese.

1. táblázat: A bruttó hazai termék alakulása (2010=100)

	2000	2005	2008	2009	2010	2015	2016
EU28	87,1	95,7	102,4	97,9	100,0	105,5	107,5
EU15	88,3	96,5	102,4	97,9	100,0	104,9	106,8
Euróövezet	88,9	96,0	102,6	98,0	100,0	103,7	105,5
Ausztria	86,1	93,8	102,0	98,1	100,0	105,4	106,9
Bulgária	63,9	84,2	102,4	98,7	100,0	108,0	111,7(p)
Csehország	73,2	88,6	102,7	97,8	100,0	108,7	111,5
Finnország	84,5	96,0	105,8	97,1	100,0	99,7	101,6
Franciaország	88,7	96,2	101,0	98,1	100,0	104,9(p)	106,2(p)
Görögország	84,0	101,7	110,6	105,8	100,0	81,6(p)	81,6(p)
Lengyelország	68,1	79,2	93,9	96,5	100,0	116,0	119,1
Magyarország	81,8	101,0	106,3	99,3	100,0	109,7	111,9
Nagy-Britannia	85,4	98,2	102,6	98,1	100,0	110,4	112,4
Németország	91,4	94,1	101,8	96,1	100,0	108,6	110,7
Olaszország	96,9	101,6	104,0	98,3	100,0	96,9	97,8
Románia	65,5	86,6	108,5	100,8	100,0	112,8(p)	118,2(p)
Spanyolország	80,3	94,9	103,7	100,0	100,0	98,8(p)	102,0(p)
Svédország	81,2	92,4	99,5	94,3	100,0	110,7	114,2
Szlovákia	62,0	79,3	100,7	95,2	100,0	113,0	116,7
Szlovénia	76,9	91,8	107,1	98,8	100,0	102,0	105,2

Megjegyzés: p=nem végleges adat

Forrás: Eurostat 2017

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_gdp&lang=en

A bruttó állótőke-képzés a beruházások forrása, amely a korszerűsödés, műszaki fejlődés révén a tartós növekedési pálya megalapozásának fontos tényezője. Az ezredfordulón az EU28-ak átlagában 21,9 százalékos állótőke-képzés a növekedés szempontjából megfelelőnek tartott 20-25 százalékos sávba esik, (A 25 százalék feletti értékek magasnak értékelhetők). Az EU-ban 2000-ben Csehország, Szlovákia, Szlovénia és Spanyolország állótőke-képzése volt a legmagasabb, Bulgáriáé, Romániáé és Nagy-Britanniáé a legalacsonyabb. A magas arányú állótőke-képzés eredménye a 2000-2008-as időszakban visszatükröződik a fenti országok GDP-jének növekedésében is, az alacsony tőkefelhalmozású országok közül Nagy-Britannia növekedése szembetűnően alacsony, viszont a magas arányú bruttó állótőke-képzéssel bíró Bulgária és Románia esetében a növekedési ütem erős volt. 2000-2008 között Ausztriában, Görögországban, Magyarországon, Nagy-Britanniában, Németországban az állótőke-képzés visszaesett, Csehországban és Szlovákiában magas színtről minimálisan mérséklődött. A 2008-09-es válság hatása az EU28-ak átlagában, az EU15-ökben és az euróövezetben egyaránt visszavetette a felhalmozást és a beruházásokat. 2010-ben valamennyi EU-országban alacsonyabb volt a bruttó állótőke-képzés, mint 2008-ban. Meglepő, hogy a 2010-16-os időszakban az EU28-ak átlagában és az EU15-ökben tovább csökkent az állótőke-képzés aránya a GDP-hez mérten; az EU28-ak átlagában 20 százalék alá csökkent a felhalmozás, ami a tartósan gyenge növekedés egyik magyarázó tényezője.

2. táblázat: Bruttó állótőke-képzés a GDP százalékában

	2000	2005	2008	2009	2010	2015	2016
EU28	21,9	21,3	22,5	20,5	20,1	19,5	19,8
EU15	21,7	21,1	22,1	20,3	19,9	19,3	19,8
Euróövezet	22,7	22,1	23,0	21,1	20,7	19,8	20,3
Ausztria	25,7	23,1	23,4	22,5	21,6	22,6	23,0
Bulgária	16,8	25,9	33,0	27,9	22,2	21,0	19,1(p)
Csehország	30,6	28,2	29,0	27,1	26,9	26,5	25,0
Finnország	23,1	23,0	24,4	22,8	21,9	20,4	21,5
Franciaország	21,4	21,7	23,6	22,0	22,1	21,6(p)	22,0(p)
Görögország	24,6	20,8	23,8	20,8	17,6	11,5(p)	11,4(p)
Lengyelország	23,7	18,9	23,1	21,4	20,3	20,1	18,1
Magyarország	25,5	23,9	23,3	22,8	20,3	21,7	17,8
Nagy-Britannia	18,2	17,4	17,3	15,6	15,6	16,9	16,7
Németország	23,0	19,1	20,3	19,2	19,4	19,9	20,0
Olaszország	20,4	21,2	21,2	20,0	19,9	16,8	17,0
Románia	19,3	24,3	38,4	26,0	25,9	24,8(p)	22,7(p)
Spanyolország	26,1	29,9	29,2	24,3	23,0	19,7(p)	19,9(p)
Svédország	22,1	22,1	24,3	22,3	22,3	23,6	24,1
Szlovákia	27,3	27,3	25,5	21,7	22,1	23,0	20,2
Szlovénia	27,3	26,6	29,6	24,3	21,3	18,9	17,6

Megjegyzés: p=nem végleges adat

Forrás: Eurostat 2017

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_an6&lang=en**3. táblázat: Aktivitási ráta a 15-64 éves népesség százalékában**

	2000	2005	2008	2009	2010	2015	2016
EU28	:	63,4	65,7	64,5	64,1	65,6	66,6
EU15	63,4	65,3	67,1	65,7	65,4	66,2	67,1
Ausztria	68,5	67,4	70,8	70,3	70,8	71,1	71,5
Bulgária	50,4	55,8	64,0	62,6	59,8(b)	62,9	63,4
Csehország	65,0	64,8	66,6	65,4	65,0	70,2	72,0
Finnország	67,2(b)	68,4	71,1	68,7	68,1	68,5	69,1
Franciaország	:	:	:	:	:	63,8	64,2
Görögország	56,5	59,6	61,4	60,8(b)	59,1	50,8	52,0
Lengyelország	55,0(b)	52,8	59,2	59,3	58,9(b)	62,9	64,5
Magyarország	56,3	56,9	56,4	55,0	54,9	63,9	66,5
Nagy-Britannia	71,2	71,8	71,5(b)	69,9	69,4	72,7	73,5
Németország	65,4(e)	65,5(b)	70,1	70,3	71,3(b)	74,0	74,7
Olaszország	53,7	57,6	58,6	57,4	56,8	56,3	57,2
Románia	63,0	57,6	59,0	58,6	60,2(b)	61,4	61,6
Spanyolország	56,3	63,6(b)	64,5	60,0	58,8	57,8	59,5
Svédország	71,8(e)	72,3(b)	74,3	72,2	72,1	75,5	76,2
Szlovákia	56,8	57,7	62,3	60,2	58,8	62,7	64,9
Szlovénia	62,8	66,0	68,6	67,5	66,2	65,2	65,8

Megjegyzések: b=törés az idősorokban, e=becslés

Forrás: Eurostat 2017

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_emp_a&lang=en

Az aktivitási ráta, a keresők aránya a munkaképes korú népességhez viszonyítva átfogóan összesítve jelzi azt, hogy egy ország mennyire sikeres a munkaerőpotenciáljának hasznosításában. A 2000-2008-as időszakban az EU28-akban és az EU15-ökben egyaránt nőtt az aktivitás. A legnagyobb aktivitási rátát a skandináv országok, Nagy-Britannia és Ausztria érték el, s a keresők arányának növekedése a válságig tovább folytatódott. Az ezredfordulón a visegrádi országok közül Lengyelország, Magyarország és Szlovákia aktivitási rátája 55-57 százalék között mozgott, Csehország viszont csaknem kétharmadot ért el. A 2008-09-es válságban EU-szerte csak Lengyelországban és Németországban nem csökkent, sőt tovább nőtt az aktivitás. Lengyelország gazdasági növekedés mellett érte el ezt, Németország viszont visszaesés ellenére, aktív munkaerőpiaci intézkedések révén. 2010-2016 között mindenütt emelkedésnek vagyunk tanúi, kivéve Szlovéniát. Romániában és Görögországban az aktivitási ráta 2016-ban alacsonyabb volt, mint az ezredfordulón.

4. táblázat: A munkanélküliségi ráta alakulása (százalék)

	2000	2005	2008	2009	2010	2015	2016
EU28	:	5,5	4,4	5,6	6,0	6,0	5,5
EU19	:	5,6	4,7	6,0	6,4	6,9	6,4
Ausztria	2,2	3,6	2,7	3,5	3,2	3,8	4,1
Bulgária	8,9	5,5	3,4	4,0	6,0	5,5	4,5
Csehország	5,6	5,1	2,8	4,2	4,6	3,3	2,6
Finnország	6,5	5,6	4,3	5,5	5,6	6,2	5,8
Franciaország	:	5,3	4,4	5,5	5,6	6,3	6,1
Görögország	6,3	5,8	4,6	5,7	7,6	14,8	14,1
Lengyelország	9,7	10,4	4,1	4,8	5,8	4,6	3,8
Magyarország	3,4	3,9	4,2	5,4	6,1	4,1	3,1
Nagy-Britannia	3,7	3,2	3,9	5,2	5,3	3,7	3,3
Németország	:	7,2	4,9	5,1	4,6	3,2	2,9
Olaszország	5,4	4,2	3,7	4,2	4,6	6,7	6,6
Románia	4,8	4,1	3,4	4,0	4,2	4,1	3,5
Spanyolország	6,8	5,7	7,4	11,7	13,1	14,5	12,8
Svédország	:	5,5	4,4	5,9	6,1	5,4	5,0
Szlovákia	11,9	10,3	6,0	7,6	9,1	7,3	6,2
Szlovénia	4,1	4,2	2,8	3,8	4,7	5,7	5,0

Forrás: Eurostat 2017

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en

A 2000-2008-as időszakban az EU-országok többségében sikerült csökkenteni a munkanélküliségi rátát, de a munkanélküliség aránya és mértéke igen eltérő volt. Hagyományosan a legalacsonyabb volt a munkanélküliség Ausztriában, de Nagy-Britannia is jól teljesített. A visegrádi országok közül Szlovákiában és Lengyelországban az ezredfordulón igen magas; 10-12 százalékos volt a munkanélküliség, Csehországban 5,6 százalék, Magyarországon viszont jóval alacsonyabb volt a munkanélküliek aránya. A válság küszöbén, 2008-ban azonban Spanyolországban, Magyarországon (és valamelyest Ausztriában) magasabb volt a munkanélküliség, mint az ezredfordulón. 2008-ban Spanyolország és Szlovákia kivételével valamennyi EU-országban 5 százalék alatti munkanélküliséget regisztráltak. 2008-2010-ben a válság miatt mindenütt jelentősen megnőtt a munkanélküliség.

A visegrádi országok közül a munkanélküliek arányának növekedése Szlovákiában volt a legnagyobb mértékű. 2010-2016 között az EU28-ak átlagában csökkent, az euróövezetben stagnált a munkanélküliség. Görögországban és Spanyolországban tartósult a súlyos munkanélküliség. Az EU-ban a munkanélküliek arányának csökkentésében Németország, Magyarország és Csehország voltak a legsikeresebbek. Érdemi javulást ért el Szlovákia is, de munkanélküliségi rátája így is a visegrádi országok közül a legmagasabb.

A gazdasági növekedés igen jelentékeny tényezője a munkatermelékenység alakulása, melyet az 5. táblázat mutat, egy munkavállalóra számítva, éves szinten.

5. táblázat: A munkatermelékenység alakulása egy főre vetítve, reál értékben (2010=100)

	2000	2005	2008	2009	2010	2015	2016
EU28	91,4	97,8	99,9	97,2	100,0	103,8	104,5
EU15	94,0	98,5	100,3	97,6	100,0	103,2	103,6
Euróövezet	94,6	98,0	100,1	97,4	100,0	103,1	103,5
Ausztria	94,0	99,3	102,3	98,8	100,0	100,7	100,9
Bulgária	71,0	86,8	96,7	94,9	100,0	112,9(p)	116,2(p)
Csehország	76,2	91,1	99,8	96,8	100,0	106,1	107,4
Finnország	91,3	98,9	102,6	96,4	100,0	98,9	100,3
Franciaország	92,8	98,1	100,0	98,2	100,0	102,8(p)	103,4(p)
Görögország	91,7	102,9	107,1	103,1	100,0	95,5(p)	94,3(p)
Lengyelország	72,1	86,6	91,7	94,0	100,0(b)	111,7	114,0(p)
Magyarország	76,7	96,0	102,5	98,2	100,0	101,1	100,8
Nagy-Britannia	90,9	99,4	101,2	98,4	100,0	103,1	103,5
Németország	93,9	98,1	102,2	96,4	100,0	103,4	104,0
Olaszország	104,3	102,7	101,7	97,7	100,0	98,0	97,6
Románia	55,6	85,6	106,0	100,5	100,0	120,7(p)	127,7(p)
Spanyolország	94,5	94,2	95,5	98,2	100,0	105,1(p)	105,6(p)
Svédország	84,9	95,6	98,0	95,3	100,0	103,5	105,0
Szlovákia	66,4	82,4	97,2	93,8	100,0	108,1	109,1
Szlovénia	80,9	95,0	103,0	96,7	100,0	104,2	105,5

Megjegyzések: b=törés az idősorokban, p=nem végleges adat

Forrás: Eurostat 2017

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_lp_ulc&lang=en

A 2000-2008-as periódusban az EU28-ak átlagában összességében közel 9 százalékos munkatermelékenység-növekedés ment végbe, ami valamivel évi 1 százalékot meghaladó ütemet jelent. 2000-2008 között igen gyors volt Románia, Bulgária és a visegrádi országok termelékenység-növekedése egy foglalkoztatottra vetítve. A 2008-09-es válságban Lengyelország töretlen fejlődést mutat, csakúgy mint a gazdasági növekedés egyéb mutatóit tekintve. Érdemes megjegyezni, hogy Spanyolországban is nőtt a munkatermelékenység a válság ellenére.

A 2000-2016-os időszakban az EU28-ak átlagában összesen 4,5 százalékos munkatermelékenység-javulást regisztráltak. A közép- és kelet-európai országokban nagymértékben a megvalósított külföldi működőtőke-beruházások hatására igen számottevő munkatermelékenység-emelkedést tapasztalunk, Romániában, Bulgáriában és

Lengyelországban kétszámjegyű a növekedés. Az egy főre jutó éves munkatermelékenység Magyarországon majdnem stagnált. Görögországban és Olaszországban 2016-ban alacsonyabb volt a termelékenység, mint 2010-ben, ami mindkét ország gyenge pozícióját tovább rontotta.

6. táblázat: A foglalkoztatottak bruttó munkabére (euró/óra)

	2000	2005	2008	2009	2010	2015	2016
EU28	16,0	18,4	19,6	19,7	20,5	22,9	22,8
EU15	19,7	22,3	23,6	23,8	24,6	27,6	27,5
Euróövezet	18,3	20,8	22,5	23,3	23,7	26,0	26,5
Ausztria	19,2	21,4	23,6	24,8	25,0	28,7	29,2
Bulgária	1,3	1,9	2,6	2,9	3,2	4,5(p)	4,6(p)
Csehország	3,4	6,0	8,5	8,0	8,5	8,8	9,2
Finnország	19,4	22,7	25,3	26,2	26,6	29,7	30,0
Franciaország	22,1	26,0	28,0	28,7	29,4	32,2(p)	33,7(p)
Görögország	8,3	11,2	12,6	13,1	13,4	11,3(p)	11,3(p)
Lengyelország	3,5	4,2	5,7	4,8	5,7(b)	6,3	:
Magyarország	3,1	5,6	6,6	5,9	6,8(b)	6,7	7,0
Nagy-Britannia	22,0	24,4	23,8	21,8	23,6	29,2	26,4
Németország	22,9	24,8	25,5	26,5	26,8	30,5	31,3
Olaszország	16,2	19,3	20,6	21,2	21,7	22,6	22,6
Románia	1,4	2,6	4,4	3,8	3,9	4,4(p)	4,9(p)
Spanyolország	13,3	15,6	18,2	18,9	19,1	19,3(p)	19,4(p)
Svédország	19,4	21,7	23,3	21,8	24,4	28,9	29,0
Szlovákia	2,8	4,7	7,2	7,8	8,1	9,3	9,5
Szlovénia	9,2	11,7	14,2	14,3	14,7	15,2	15,7

Megjegyzések: b=törés az idősorokban, p=nem végleges adat

Forrás: Eurostat 2017

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_lp_ulc&lang=en

A gazdasági helyzet megítélésénél a foglalkoztatás, a munkatermelékenység és a foglalkoztatottak bérének összehasonlítása sokrétű, részletes elemzések tárgya. (Artner 2012). Témánk szempontjából itt most csak a foglalkoztatottak munkabérének alakulását mutatom be.⁷

A foglalkoztatottak bruttó órabére euróban számítva az EU28-ak átlagában 2000-2016 között 16,0 euróról 22,8 euróra emelkedett. A legnagyobb bruttó órabért 2016-ban Franciaországban, Németországban és Finnországban fizették. A legalacsonyabb az órabér Bulgáriában és Romániában. A közép-kelet-európai országokban 2000-2016 között jelentősen emelkedtek a bérek, példánkban az órabérek. Tény viszont az is, hogy a közép-és kelet-európai bérek a nyugat-európaiakhoz képest jobban le vannak maradva, mint amekkora a termelékenységi különbség. A bérek felzárkózása sokkal lassúbb, mint az áraké, amelyeknél a

⁷ A bruttó munkabér a munkaadó költségeinek alakulása szempontjából releváns, a foglalkoztatottakat viszont nettó bérük alakulása érinti és érdekli. A kifizetett havi és éves nettó keresetek, és a munkavállalót terhelő SZJA és járulékok alakulásáról lásd részletesen Tasi (2017).

kereskedelmi forgalomba kerülő javak árszínvonala Közép- és Kelet-Európában megközelítette, bizonyos területeken elérte a nyugat-európai színvonalat.

Az infláció alakulása átvezet az elemzés másik alapvető témájához, a pénzügyi stabilitás kérdéséhez.

7. táblázat: Az éves harmonizált fogyasztói árindex alakulása

	2000	2005	2008	2009	2010	2015	2016
EU28	:	:	3,7	1,0	2,1	0,0	0,3
Euróövezet	:	2,2	3,3	0,3	1,6	0,0	0,2
Ausztria	2,0	2,1	3,2	0,4	1,7	0,8	1,0
Bulgária	10,3	6,0	12,0	2,5	3,0	-1,1	-1,3
Csehország	3,9	1,6	6,3	0,6	1,2	0,3	0,6
Finnország	3,0	0,8	3,9	1,6	1,7	-0,2	0,4
Franciaország	1,8	1,9	3,2	0,1	1,7	0,1	0,3
Görögország	2,9	3,5	4,2	1,3	4,7	-1,1	0,0
Lengyelország	10,1	2,2	4,2	4,0	2,6	-0,7	-0,2
Magyarország	10,0(d)	3,5	6,0	4,0	4,7	0,1	0,4
Nagy-Britannia	0,8	2,1	3,6	2,2	3,3	0,0	0,7
Németország	1,4	1,9	2,8	0,2	1,1	0,1	0,4
Olaszország	2,6	2,2	3,5	0,8	1,6	0,1	-0,1
Románia	45,7	9,1	7,9	5,6	6,1	-0,4	-1,1
Spanyolország	3,5	3,4	4,1	-0,2	2,0	-0,6	-0,3
Svédország	1,3	0,8	3,3	1,9	1,9	0,7	1,1
Szlovákia	12,2	2,8	3,9	0,9	0,7	-0,3	-0,5
Szlovénia	9,0	2,4	5,5	0,8	2,1	-0,8	-0,2

Megjegyzés: eltérő definíció

Forrás: Eurostat 2017

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_hicp_aind&lang=en

Az ezredfordulón Romániát még tartós pénzügyi válság jellemezte, a fogyasztói áremelkedés elérte a 45,7 százalékot. A visegrádi térségben és Szlovéniában is magas infláció mutatkozott; 10 százalék körüli, illetve feletti (kivéve Csehországot). A visegrádi országok közül az infláció Szlovákiában volt a legmagasabb és Csehországban a legalacsonyabb. A nyugat-európai országokban általában alacsony inflációs ütemet találunk, 2000-ben a fogyasztói áremelkedés Németországban és Franciaországban 2 százalék alatti, Nagy-Britanniában 1 százalék alatti volt. A 2000-es évtized első felében az inflációs ráták Európa-szerte csökkentek és harmonizálódási tendencia mutatkozott, az euró bevezetésének és az egységes ECB-alapkamat hatására. A közép-európai országokban 3 százalék alá csökkent az infláció, kivéve Magyarországot, ahol 3,5 százalékos volt. A 2008-as válság már ugyanabban az évben az infláció nagymértékű emelkedéséhez vezetett, majd 2009-ben a válság miatt visszaesett a fogyasztás és az import egyaránt, ami az inflációs ütem mérséklődését okozta. Megjegyzendő, hogy Lengyelországot, Magyarországot és Romániát viszonylag magas infláció jellemezte, míg Csehországban, Szlovákiában és Szlovéniában sikerült az inflációt leszorítani.

A 2010-2016-os időszak EU-szerte az alacsony infláció korszakát hozta el, részben a jegybanki antiinflációs monetáris politikák eredményeként, részben a nyersanyagok, majd az

energiáhozjárók világpiaci árának csökkenésével. 2015-ben az EU28-ak és az euróövezet átlagában a pénzromlás megszűnt, sőt sok tagországban defláció mutatkozott, ami viszont a termelők és eladók számára kedvezőtlen volt és fékezte a növekedést. 2016-ban az EU egészének és az euróövezetnek az átlagában minimális infláció, inkább az árak stagnálása mutatkozott, de továbbra is több országban még defláció volt jellemző. Az elért relatív monetáris stabilitás bázisán az EU-országok többsége előtérbe helyezi a gazdasági növekedés ösztönzését, egy fenntartható növekedési pályára állás előmozdítását.

A nemzetgazdasági pénzügyi egyensúly kérdése alapvető fontosságú a makrogazdasági fejlődés szempontjából. A növekedési problémák kiéleződése mellett a pénzügyi egyensúlyhiányok aggasztó mértékű súlyosbodása vezetett a 2008-09-es válsághoz, s a makropénzügyi egyensúlyhiányok csökkentése azóta is az alapfeladatok közé tartozik EU-szerte. A nemzetgazdaságnak belső és külső pénzügyi egyensúlyát jelzik a következő tényezők: 1. az államháztartási mérleg, 2. a külkereskedelmi és a nemzetközi fizetési mérleg állapota és dimenziója, 3. az adósságállomány alakulása. Az állam gazdasági beavatkozásának nem a mérete, hanem az eredményessége a fontos. (Farkas, 2017). Az állami költségvetési kiadások aránya a GDP-hez viszonyítva – minden ellenkező restriktív próbálkozások ellenére – tovább növekedett a 2000-2008-as időszakban az Európai Unióban.

8. táblázat: Az állami költségvetési kiadások alakulása a GDP százalékában

	2000	2005	2008	2009	2010	2015	2016
EU28	:	45,8	46,2	50,1	49,9	47,2	46,6
EU15	44,1	46,1	46,6	50,5	50,4	47,7	47,1
Euróövezet	45,7	46,7	46,6	50,7	50,5	48,5	47,8
Ausztria	50,8	51,4	50,2	54,5	53,1	51,7	51,1
Bulgária	41,1	37,0	37,1	39,4	36,2	40,7	35,5
Csehország	40,4	41,8	40,2	43,6	43,0	42,1	39,9
Finnország	48,0	49,3	48,3	54,8	54,8	57,0	56,1
Franciaország	51,1	52,9	53,0	56,8	56,4	56,7	56,2
Görögország	46,4	45,6	50,8	54,1	52,5	54,2	49,0
Lengyelország	42,0	44,3	44,2	44,9	45,8	41,6	41,3
Magyarország	47,2	49,5	48,7	50,6	49,5	50,0	47,5
Nagy-Britannia	35,7	41,6	44,9	47,9	48,0	42,9	42,1
Németország	44,7	46,2	43,6	47,6	47,3	44,0	44,3
Olaszország	45,5	47,1	47,8	51,2	49,9	50,5	49,6
Románia	38,3	33,1	38,8	40,9	39,6	35,8	34,7
Spanyolország	39,1	38,3	41,1	45,8	45,6	43,8	42,4
Svédország	53,6	52,7	50,4	53,1	51,2	50,2	50,1
Szlovákia	52,0	39,8	36,9	44,1	42,1	45,6	41,6
Szlovénia	46,1	44,9	43,9	48,2	49,3	48,1	45,5

Forrás: Eurostat 2017

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en

A válságban, 2009-ben az állami költségvetési kiadások aránya nagymértékben tovább emelkedett, így a válságot csak masszív állami kiadásnöveléssel lehetett kezelni (állami támogatások, mentőcsomagok). A 2010-2016-os időszakban az EU28-ak átlagában, az EU15-

ökben és az euróövezet átlagában egyaránt csökkent az állami kiadások részesedése a GDP-hez viszonyítva, a költségvetési hiányok csökkentésének és az államadósság konszolidálásának kényszere miatt. Ennek azonban súlyos ára volt: a beruházások, különösen a közberuházások csökkentése és a jóléti rendszerek egyre erősebb megkurtítása. Ezek hatására az állami kiadások/GDP aránya 2016-ban minden EU-országban kisebb volt, mint 2010-ben. Ennek ellenére 2015-ben (is) az államháztartási mérleg Luxemburg, Németország és Svédország kivételével valamennyi EU-országban deficit volt.

Az állami költségvetési bevételeket értékelve a legfeltűnőbb tendencia, hogy a 2000-2016-os időszak egészében az állam az EU és az euróövezet átlagában is egyre többet von el a polgáraitól adók és egyéb elvonások révén, vagyis az EU-ban összességében karcsúbb államról nem beszélhetünk.

Az adó és adójellegű elvonások aránya a GDP-hez viszonyítva a 2000-2008-as időszakban is számos EU-országban megnőtt, néhány országban stagnált vagy csökkent, de egyértelmű tendencia nem mutatható ki. A válságra való fiskális reagálás is igen heterogén képet mutat. A 2010-2016-os időszakban viszont elvonás-csökkentést csak Romániában találunk, azt is a 2015-ig tartó elvonás-növelés utáni korrekcióként, 2016-ban. Az adatok arról tanúskodnak, hogy az állami jövedelemelvonás, központosítás mértéke a 2010-2016-os időszakban is tovább nőtt. Az állami költségvetések mérlege a 2000-2016-os időszak egészében az EU-tagországokban csaknem mindenütt rendszeres és jelentős deficitet mutatott.

9. táblázat: Az állami költségvetési bevételek a GDP százalékában

	2000	2005	2008	2009	2010	2015	2016
EU28	:	43,3	43,8	43,5	43,5	44,9	44,9
EU15	44,4	43,6	44,2	43,9	44,0	45,3	45,4
Euróövezet	45,4	44,1	44,4	44,4	44,3	46,4	46,2
Ausztria	48,7	48,8	48,7	49,1	48,6	50,6	49,5
Bulgária	40,5	38,1	38,7	35,3	33,1	39,0	35,5
Csehország	36,9	38,7	38,1	38,1	38,6	41,4	40,5
Finnország	54,9	51,9	52,4	52,2	52,1	54,2	54,2
Franciaország	49,8	49,7	49,8	49,6	49,6	53,1	52,8
Görögország	42,4	39,4	40,7	38,9	41,3	48,3	49,7
Lengyelország	39,0	40,3	40,6	37,7	38,5	39,0	38,8
Magyarország	44,1	41,7	45,1	46,0	45,0	48,5	45,6
Nagy-Britannia	37,2	38,4	39,7	37,8	38,6	38,5	39,2
Németország	45,6	42,8	43,4	44,3	43,0	44,7	45,1
Olaszország	44,2	43,0	45,1	45,9	45,6	47,8	47,1
Románia	33,8	32,3	33,2	31,5	32,7	35,0	31,7
Spanyolország	38,1	39,5	36,7	34,8	36,2	38,6	37,9
Svédország	56,8	54,5	52,3	52,4	51,1	50,5	51,1
Szlovákia	40,0	36,9	34,5	36,3	34,7	42,8	40,0
Szlovénia	42,5	43,6	42,5	42,3	43,6	45,2	43,6

Forrás: Eurostat 2017

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10a_main&lang=en

A 2000-2008-as időszakban kivételt képeztek Finnország és Svédország. 2000-ben még Németország és Nagy-Britannia költségvetése is többlettel zárt. A 2008-09-es válságban 2009-re – Luxemburg kivételével – valamennyi ország költségvetése nagymértű deficitbe fordult. Az EU28-ak és az euróövezet átlagában a maastrichti küszöbérték dupláját meghaladó hiány mutatkozott (6,6 és 6,3 százalék). Egyedül Finnország és Svédország tudta teljesíteni a 3 százalék/GDP maastrichti küszöbérték alatti szintet, Luxemburg pedig szufficit maradt. 2010-2016 között általános, nagymértű fiskális konszolidációt tapasztalunk, a költségvetés kiigazítása mindenütt szükségszerűen előtérbe került. A jelzett időszakban a költségvetési hiány mértékét minden tagországban nagymértékben csökkentették, ami EU-szerte az elvonások mértékének növelésével járt, 2015-ig még Magyarországon is. 2016-ban Franciaország és Spanyolország kivételével már senki nem lépte túl a 3 százalékos maastrichti küszöbértéket; Csehország, Németország, Luxemburg és Svédország pedig pozitív költségvetési egyenleget ért el.

10. táblázat: Az állami költségvetés mérlege a GDP százalékában

	2000	2005	2008	2009	2010	2015	2016
EU28	:	-2,5	-2,5	-6,6	-6,4	-2,4	-1,7
Euróövezet	-0,3	-2,6	-2,2	-6,3	-6,2	-2,1	-1,5
Ausztria	-2,1	-2,6	-1,5	-5,4	-4,5	-1,1	-1,6
Bulgária	-0,5	1,0	1,6	-4,1	-3,1	-1,6	0,0
Csehország	-3,5	-3,1	-2,1	-5,5	-4,4	-0,6	0,6
Finnország	6,9	2,6	4,2	-2,5	-2,6	-2,7	-1,9
Franciaország	-1,3	-3,2	-3,2	-7,2	-6,8	-3,6	-3,4
Görögország	-4,1	-6,2	-10,2	-15,1	-11,2	-5,9	0,7
Lengyelország	-3,0	-4,0	-3,6	-7,3	-7,3	-2,6	-2,4
Magyarország	-3,0	-7,8	-3,6	-4,6	-4,5	-1,6	-1,8
Nagy-Britannia	1,4	-3,2	-5,2	-10,1	-9,5	-4,3	-3,0
Németország	0,9	-3,4	-0,2	-3,2	-4,2	0,7	0,8
Olaszország	-1,3	-4,2	-2,7	-5,3	-4,2	-2,7	-2,4
Románia	-4,6	-0,8	-5,5	-9,5	-6,9	-0,8	-3,0
Spanyolország	-1,0	1,2	-4,4	-11,0	-9,4	-5,1	-4,5
Svédország	3,2	1,8	1,9	-0,7	-0,1	0,3	0,9
Szlovákia	-12,0	-2,9	-2,4	-7,8	-7,5	-2,7	-1,7
Szlovénia	-3,6	-1,3	-1,4	-5,9	-5,6	-2,9	-1,8

Forrás: Eurostat 2017

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10dd_edpt1&lang=en

A viszonylag konszolidált költségvetések fenntartása a gazdasági stabilitás elengedhetetlen feltétele marad a következő években is, mivel a deficit növekedésének terhei és a fiskális mozgástér szűkülése nem vállalhatók. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény előírásainak betartását is szigorúan ellenőrzik.

A GDP-hez viszonyított államadósság 2000-2008 között számos EU-országban csökkent és az EU28-ak átlagában is mérséklődött, az euróövezet egészének átlagában pedig lényegében stagnált. Az államadósság a GDP 60 százalékát már 2000-ben meghaladta a pénzügyileg erősnek számító Ausztriában és Franciaországban, a 2000-es évek közepére pedig

Németországban is. A 2000-2008-as időszakban rendkívül jelentős mértékben leépítette adósságállományát Bulgária, Románia és Szlovákia, az EU15-ökben pedig Svédország és Spanyolország. 2008-ban a legeladósodottabb EU-tagországok Görögország, Olaszország és Belgium voltak, mindegyikük 100 százalékos feletti adósságállomány/GDP aránnyal.

A 2008-09-es válságban mindenütt az állami adósságállomány drámai mértékű növekedésének vagyunk tanúi; az EU28-ak átlagában 2008-2010 között 60,7 százalékról 79,4 százalékra ugrott az adósságállomány, az euróövezet átlagában pedig 68,6 százalékról 83,9 százalékra. Megjegyzendő, hogy az adósságállomány aránya terén az euróövezet lényegesen rosszabbul áll, mint az EU28-ak átlaga. (Görögország, Olaszország és Belgium mutatója az euróövezetét, súlyánál fogva, jobban megterheli, mint az EU28-ak átlagát). 2010-ben 80 százalékos feletti államadósság/GDP arányt ért el Németország, Ausztria, Franciaország és Magyarország is. A német és osztrák adósságpozíció abból a szempontból sokkal kedvezőbb, hogy az államadósságot elsősorban belső forrásokból finanszírozzák, az állam saját polgárainak tartozik, nem a külföld felé. 2010-2016 között az EU28-ak átlagában minden adósságkonszolidációs törekvés ellenére tovább nőtt az államadósság/GDP arány. Ugyanez a tendencia méginkább érvényes az euróövezetre.

11. táblázat: Az államadósság állománya a GDP százalékában

	2000	2005	2008	2009	2010	2015	2016
EU28	:	61,5	60,7	72,8	78,4	84,9	83,5
Euróövezet	68,1	69,2	68,6	78,4	83,9	90,3	89,2
Ausztria	65,9	68,6	68,8	80,1	82,8	85,5	84,6
Bulgária	71,2	26,8	13,0	13,7	15,3	26,0	29,5
Csehország	17,0	28,0	28,7	34,1	38,2	40,3	37,2
Finnország	42,5	40,0	32,7	41,7	47,1	63,7	63,6
Franciaország	58,6	67,1	68,0	78,9	81,6	95,6	96,0
Görögország	104,9	107,4	109,4	126,7	146,2	177,4	179,0
Lengyelország	36,5	46,4	46,3	49,4	53,1	51,1	54,4
Magyarország	55,1	60,5	71,6	77,8	80,5	74,7	74,1
Nagy-Britannia	37,3	40,1	50,2	64,5	76,0	89,0	89,3
Németország	58,9	67,0	65,1	72,6	81,0	71,2	68,3
Olaszország	105,1	101,9	102,4	112,5	115,4	132,1	132,6
Románia	22,4	15,7	13,2	23,2	29,9	38,0	37,6
Spanyolország	58,0	42,3	39,5	52,8	60,1	99,8	99,4
Svédország	50,7	48,9	37,5	41,0	38,3	43,9	41,6
Szlovákia	49,6	34,1	28,5	36,3	41,2	52,5	51,9
Szlovénia	25,9	26,3	21,8	34,6	38,4	83,1	79,7

Forrás: Eurostat 2017

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10dd_edpt1&lang=en

Görögország adósságállománya minden költségvetési megszorítás ellenére, a kamatterhek miatt, megállíthatatlanul növekszik. A 2010-2016-os időszakban sokat romlott Franciaország, Nagy-Britannia és főleg Olaszország adósságpozíciója. Németország viszont 2010 után a

következetes adósságállomány-leépítés útjára lépett, amelyet hatalmas nemzetközi fizetésimérleg-többletéből tud finanszírozni. Az adósság terén sokat romlott Spanyolország helyzete. A közép-európai térségben 2010-2016 között drámaian megnőtt Szlovénia adósságállománya a GDP-hez viszonyítva, az évtized közepétől jóval meghaladja Magyarországét. Magyarország a 2010-es években konzekvens, nagymérvű adósságleépítést hajtott végre, amely megalapozottan folytatódik.

Franciaország, Nagy-Britannia adósságállományának aráynövekedése mellett Ausztria pozícióromlása számottevő volt a 2010-es évek első felében. Összesítve megállapítható, hogy az EU28-on belül alapvetően ellentétes tendenciáknak vagyunk tanúi. Nyugat-Európában – Svédország és Luxemburg kivételével – mindenütt magasabb az adósságállomány/GDP arány, mint Közép- és Kelet-Európában. Az utóbbi országcsoportban Szlovéniának és Magyarországnak van a legnagyobb arányú állami adósságállománya, de ezekben az országokban is jóval kisebb az arány, mint az euróövezet átlagában.

12. táblázat: A külkereskedelmi mérleg egyenlege (millió euró)

	2005	2008	2009	2010	2015	2016
EU28	-134 432	-276 084	-141 675	-177 463	59 799	31 525
EU19	-674	-62 493	11 654	-13 525	238 582	265 759
Ausztria	-1 724	-2 043	-4 355	-4 865	-2 942	-5 102
Bulgária	-3 274	-9 890	-5 177	-3 684	-3 469	-2 600
Csehország	1 285	3 237	5 669	4 775	14 883	17 732
Finnország	5 411	3 178	1 409	539	-536	-2 940
Franciaország	-32 712	-68 367	-56 062	-65 854	-60 398	-63 663
Görögország	-31 553	-43 538	-34 413	-30 847	-17 685	-18 735
Lengyelország	-9 808	-26 072	-9 289	-13 823	2 351	4 722
Magyarország	-2 906	-297	3 762	5 510	5 899	7 244
Nagy-Britannia	-103 218	-126 200	-117 877	-131 526	-149 812	-204 885
Németország	155 809	177 526	138 868	153 964	248 196	251 728
Olaszország	-9 369	-13 035	-5 876	-29 983	41 807	51 198
Románia	-10 313	-23 469	-9 863	-9 451	-8 359	-9 971
Spanyolország	-77 278	-94 717	-47 232	-54 762	-26 623	-18 917
Svédország	15 485	10 079	7 818	7 244	1 451	-1 206
Szlovákia	-2 219	-1 883	310	-274	1 678	1 853
Szlovénia	-875	-1 976	-357	-693	1 905	2 145

Forrás: Eurostat 2017

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tet00002&plugin=1>

A külkereskedelmi mérleg egyenlege az országok nemzetközi pozícióinak egyik fontos mutatója. A külkereskedelem kiegyensúlyozottságára vagy többletére törekvés tükröződik az exportorientált gazdaságpolitikákban, ami Erhard óta a gazdaságpolitikai prioritások között szerepel Németországban is és sok más országban. A rendszeres kereskedelmi mérlegtöbblet alkalmat nyújt a devizatartalékok növelésére, a fejlesztési célú import finanszírozására, az importfogyasztás növelésére.

Az EU28-ak a 2005-2010-es időszakban összesítve passzív külső kereskedelmi mérleggel zártak, a 2010-es évtized közepére aktívvá vált külkereskedelmi mérlegük, igaz, ez nemzetközi összehasonlításban nem jelentős mértékű. Az euróövezet (EU19) külkereskedelmi mérlege rendre jobb az EU28-aknál; 2010 előtt a passzívum kisebb, 2015-ben pedig az aktívum jóval nagyobb az EU egészénél.

Németország külkereskedelmi dominanciája és exporttöbblete történelmi időtávban és a vizsgált időszakban is rendkívüli mértékű. Németország (az NSZK) külkereskedelme 1952 óta folyamatosan többlettel zárul. 2005-2010 között évi 150-180 milliárd euró exporttöbbletet realizált, ami 2009-ben átmenetileg csökkent, de így is óriási maradt. A 2010-2016-os időszakban külkereskedelmi mérlegének szaldója tovább növekedett, s 2016-ban meghaladta a 250 milliárd eurót.

Nagy-Britannia, Franciaország és Spanyolország külkereskedelmi mérlege rendszeresen deficitese. Nagy-Britannia zár évről-évre a legnagyobb hiánnyal, melynek értéke 2016-ban meghaladta a 200 milliárd eurót. A skandináv országok közül Svédország és Finnország a 2005-2014-es időszakban rendszeresen exporttöbblettel zárt, de a mérleg aktívuma csökkenő tendenciát mutatott, s 2016-ban mindkét ország külkereskedelme deficitel zárt. Olaszország javított külkereskedelmi mérlegén, s 2015-16-ban tetemes exporttöbbletet ért el.

13. táblázat: A folyó-fizetési mérleg egyenlege a GDP százalékában

	2000	2004	2005	2008	2009	2010	2015	2016
Ausztria	-0,7	2,1	2,3	4,5	2,6	2,9	1,9	2,1
Bulgária	-5,3	-6,4	-11,4	-22,0	-8,3	-1,7	0,0	5,3
Csehország	-4,4	-3,7	-2,1	-1,9	-2,3	-3,6	0,2	1,1
Finnország	7,5	5,8	3,0	2,2	1,9	1,2	-1,0	-1,4
Franciaország	1,2	0,4	0,0	-1,0	-0,8	-0,8	-0,2	-0,9
Görögország	:	-7,7	-8,9	-15,1	-12,3	-11,4	-0,2	-1,1
Lengyelország	:	-5,5	-2,6	-6,7	-4,0	-5,4	-0,6	-0,3
Magyarország	-8,5	-8,5	-7,0	-7,0	-0,8	0,3	3,4	6,1
Nagy-Britannia	-2,4	-2,4	-2,1	-4,6	-3,9	-3,8	-5,2	-5,9
Németország	-1,7	4,5	4,6	5,6	5,7	5,6	8,5	8,3
Olaszország	0,1	-0,3	-0,9	-2,8	-1,9	-3,4	1,5	2,7
Románia	-3,8	-8,3	-8,6	-11,8	-4,8	-5,1	-1,2	-2,1
Spanyolország	-4,4	-5,6	-7,5	-9,3	-4,3	-3,9	1,1	1,9
Svédország	4,0	6,0	6,1	7,8	6,0	6,0	4,7	4,5
Szlovákia	:	-10,1	-10,6	-6,5	-3,4	-4,7	-1,8	-1,5
Szlovénia	-2,8	-2,7	-1,8	-5,3	-0,6	-0,1	4,4	5,2

Forrás: Eurostat 2017

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=bop_gdp6_q&lang=en

Érdekes és fontos jellemző, hogy a visegrádi országok közül Csehország és 2009-től Magyarország külkereskedelmi mérlege rendszeresen nagymértékű többletet mutat. A 2010-es évtized közepére Lengyelország és Szlovákia is aktív külkereskedelmi mérleget ért el.⁸ Ez

⁸ Az EU egyes régiói külkereskedelmi trendjének alakulását az eltérő struktúrák mellett az alkalmazott gazdaságpolitikák különböző jellege és eltérő hatékonysága nagyban befolyásolja. Az ibériai, balti és közép-

nagymértékben, 80 százalék feletti arányban a visegrádi térségben letelepült külföldi működő tőke (FDI) exportnövelő hatásának tudható be, ugyanis a megvalósított beruházások nagyrésze az anyaországból származó inputot felhasználva exportra (visszaszállításra) termel. (Katona 2015). A visegrádi országok exportjának több mint négyötödét a külföldi működő tőke állítja elő, s a haszonból is hasonló, illetve még magasabb arányban részesednek. (Vida 2015 és Giday 2015). Románia és Bulgária külkereskedelmi mérlege hagyományosan nagyarányú deficitet mutat.

A nemzetközi fizetési mérleg egyenlege összefoglalóan megmutatja az országok fizetési pozíciójának alakulását az áruk, a szolgáltatások, a tőkeáramlás és a devizamozgások tükrében. Ha a nemzetközi fizetési mérleg szaldójának az egyes országok gazdaságához viszonyított szerepét kívánjuk látni, célszerű az arányt a GDP-hez képest megvizsgálni. Ezt mutatja be a táblázat. A 2000-2016-os időszakban folyamatosan pozitív Svédország, Luxemburg és – éppen az ezredfordulót leszámítva – Németország és Ausztria fizetési mérlege. (Ez utóbbi kettőnek akkor ideiglenes tőkeáramlási okai voltak).

A nemzetközi fizetési mérlegek a vizsgált időszakban rendkívüli hullámzást mutattak. Végig rendszeres, folyamatos nagyarányú deficitet mutatott Görögország, Spanyolország, Nagy-Britannia, Románia és Szlovákia fizetési mérlege. 2000-2009 között deficittel zárt Csehország, Lengyelország, Magyarország és Olaszország is.

2008-ban a válság Bulgáriát, Görögországot, Szlovákiát, Spanyolországot és Magyarországot sújtotta leginkább. A válság idején is GDP-növekedést produkáló Lengyelország nemzetközi fizetési mérlege is súlyos, csaknem a magyart elérő deficitet mutatott.

A 2010-2016-os időszakban folytatódott Németország, Svédország és Ausztria kiváló teljesítménye. 2015-16-ban Magyarország, Németország és Svédország mellett, a legnagyobb arányú aktívumot érte el, fizetésimérleg-pozíciója kiemelkedően javult. Ugyanakkor Bulgária, Szlovénia, Olaszország és Spanyolország is javította pozícióját és aktív fizetési mérleget produkált. Nagy-Britanniának viszont növekvő fizetésimérleg-hiánnyal kellett szembenéznie. A táblázatból a heterogén kép ellenére kirajzolódik a gazdasági pozíciók alakulásának tendenciája az EU-országokban és a fizetési mérleg konszolidációját célzó intézkedések eredményessége ill. eredménytelensége.

A nemzetközi kereskedelmi és fizetési mérlegek nagymértékű, hosszú távú, strukturális deficitje a világkereskedelem súlyos tehertétele, mivel a kumulált mérleghiányok tartósítják és megnövelik az országok jórészenek adósságterheit. A krónikusan eladósodott országok száma is megnőtt, növelve a világgazdaság egyensúlytalanságát.

európai régió részletes összehasonlítását adja Éltes Andrea - Antalóczy (2016). A visegrádi térség felemelkedésének esélyeit mélyen elemzi a konvergencia tükrében Vida (2015), a versenyképesség és a technológiai színvonal tükrében Túry (2015).

3. Gondolatok és következtetések a gazdasági növekedés, a makropénzügyi egyensúly és a globális válságproblémák kezelésének összefüggéseiről

A gazdasági növekedés és a makropénzügyi stabilitás minden egészségesen fejlődő gazdaság kettős alappillére, de azt tapasztalhatjuk világszerte, hogy e két követelmény egyidejű megvalósítása igen nehéz. A legutóbbi, 2008-09-es válságban és utána is megfigyelhettük, hogy mind a növekedéssel, mind a pénzügyi egyensúlyhiányok kezelésével baj van Európában.

A német, osztrák és holland gazdaságpolitika szerint a stabilitásorientált irányvonal biztosíthatja leginkább a gazdaság jó működésének feltételeit. (Jelszószerűen: „stabilitással a növekedésért”). Ennek igazolását abban látják, hogy a pénzügyi konszolidáció és stabilizáció bázisán, alacsony infláció mellett, érdemesebb és kiszámíthatóbb megtakarítani és beruházni. A versenytársakhoz képest alacsonyabb költségnövekedés nagyobb jövedelmezőséget és jobb versenyképességet biztosít. A francia és mediterrán irányvonal sokáig a növekedés ösztönzésére helyezte a hangsúlyt, vállalva a nagyobb államháztartási deficitet és nemzetközi fizetésimérleg-hiányt, valamint a gyakran magasabb ütemű inflációt is. E mögött az a koncepció állt, hogy az államnak a növekedésösztönzésre kell koncentrálnia a beruházások növelése és a munkahelyteremtés érdekében. Ha nincs elegendő saját forrás, akkor hitelfelvétellel, adósságnövelés árán is lehet konjunktúrát ösztönözni. Abban a reményben költek túl és adósodtak el az államok, hogy a pótlólagos növekedés hasznából több állami bevétel, főleg adóbevétel keletkezik, amelyből vissza lehet fizetni a hiteleket és szanálni a költségvetést, s egyúttal a magasabb ütemű növekedés haszna is megmarad. (Jelszó: „növekedéssel a stabilitásért”). Ismeretes, hogy ez utóbbi koncepció nem vált be. Az államháztartási deficitek magas szinten állandósultak és kumuláltan nagy adósságállományok alakultak ki. Korunkban a pénzügyi egyensúlyhiányok nemcsak nem növelhetők, de csökkentésükre van szükség, mert a magas adósságteher csökkenti a növekedés és fejlesztés forrásait, ezért a pénzügyi konszolidáció elengedhetetlenné vált.

Több mint negyedszázaddal ezelőtt Európa nyugati felében és a kelet-közép-európai országokban egyaránt nagy várakozásokkal, reményekkel és illúziókkal tekintettek a rendszerváltás nyomán létrejött új helyzetre, amelyre nem voltak, nem lehettek megfelelően felkészülve. A nyugat-európai országok alkalmazkodó politikai partnereket, a vállalatok új, olcsó, kedvező termelési telephelyeket és könnyen meghódítható új piacokat reméltek Kelet-Közép-Európában. A térség keleti felének országai pedig gyors felzárkózásban, mielőbbi integrációban és a Nyugathoz hamar közelítő életszínvonalban bíztak, s azt remélték, hogy mindez nagyobb megrázkódtatások, bizonytalanságok és túl nagy áldozatok nélkül elérhető.

2017-ben megállapítható, hogy az átalakulás terhei és költségei igen súlyosak voltak Közép- és Kelet-Európában: a piacgazdaságban életképtelen korábbi termelési struktúrák csődje, magas munkanélküliség, tartósan magas infláció, áron aluli privatizáció döntően külföldieknek, belső tőkefelhalmozás elégtelensége, hazai termékeket kiszorító hatás és piacvesztés, a hazai beruházások visszaesése. A maastrichti követelmények a közpénzügyi fegyelem és stabilitás terén állítottak fel kemény mércét, különösen az államháztartási hiánnyal és az

adósságállománnyal kapcsolatban, utóbbit jelenleg a legtöbb nyugati EU-tagország, sőt az euróövezet átlaga sem tudja teljesíteni. Érdekes, biztató tény, hogy a kelet-közép-európai országok a költségvetési hiány és az adósság terén jobban teljesítenek, mint a nyugat-európai országok többsége.

Gazdasági, pénzügyi téren valamennyi EU-tagország fő feladatai közé tartozik, miként lehetne egyszerre biztosítani a fenntartható, hosszú távon stabil, jó (javuló) struktúrában végbemenő, környezetbarát és versenyképes fejlődés keretfeltételeit a pénzügyi fenntarthatóság, majd a fiskális és monetáris stabilitás egyidejű megteremtésével együtt. A pénzügyi stabilizáció ugyanakkor nem épülhet restrikción, az előbbi csak tartós fejlődés bázisán lehet megvalósítani. A kelet-közép-európai országokban szerves, a saját adottságoknak megfelelő fejlesztési stratégiákat kell kidolgozni és azok megvalósíthatóságának feltételeit biztosítani. A 2008-09-es válságban újra bebizonyosodott, hogy a szociális piacgazdaság stratégiájának két alapértéke; a valutastabilitás és a szolid, kiegyensúlyozott állami költségvetés elengedhetetlen a válságok elkerüléséhez.⁹

Európa gazdasági, pénzügyi pozícióinak javításához átfogó, a fenntartható fejlődés feltételrendszerét megteremtő gazdaságpolitikára van szükség. A felemelkedés kulcstényezőire kell összpontosítani. Tartós fejlődést kell beindítani, a növekvő gazdaságban keletkező jövedelemnövekedés alapot teremthet a belföldi megtakarításokra, amelyeket minél hatékonyabb reál beruházásokra kell fordítani. A szerves fejlődés megalapozásának döntő tényezője a humán erőforrás fejlesztése, ez a hatékony foglalkoztatás-növelés bázisa. A közoktatás, a tudomány, a kutatás-fejlesztés, a kultúra és az innováció egységes láncolatot alkotva, együtt határozza meg az országok fejlesztési kilátásait.¹⁰ Az országok felemelkedése és versenyképessége négy fő terület fejlődésétől függ: 1. az egészségügy, 2. az oktatás, tudomány, kutatás-fejlesztés és innováció, 3. az infrastruktúra, különösen a közlekedés és az információs és kommunikációs technológia, 4. a környezetgazdaság fejlődési dinamikájától.¹¹ E négy terület Kelet-Közép-Európában és különösen Magyarországon rendkívül gyengén finanszírozott, még a hasonló fejlettségű országok átlagához viszonyítva is. A felzárkózás megalapozásánál, az államháztartási kiadások tervezésénél ezzel sürgősen számolni kellene.

Már az 1929-33-as nagy válság idején és a későbbi válságokban is megfigyelhető volt, hogy a külföldi befektetők kölcsöneiket nagy tételekben visszavonták azokból az országokból, ahonnan még lehetett.¹² Korunk pénzügyi válságai idején is gyakran megtörténik ez a tőke kivonás, amely súlyosbítja az érintett országok helyzetét. A jelenlegi pénzáramlásokban viszont az ellenkezője is folyamatosan fennáll. A hitelezők a pénzügyi válságba került

⁹ Az európai szociális piacgazdasági modell megújításának és fenntarthatóvá tételének szempontjait átfogóan mutatja be Csaba (2014)

¹⁰ A világgazdasági integrációt előmozdító gazdasági stratégiák fő elemeit és a fejlesztő gazdaságpolitika szerepét a nemzetgazdaságok világgazdasági versenyképességében részletesen elemzi Szanyi (2013)

¹¹ A felemelkedés és a versenyképesség területeit, tényezőit és összefüggéseiket részletesen tárgyalja a „Felzárkózás vagy lemaradás?” tanulmánykötet (Katona – Kőrösi 2015)

¹² A devizahitelezés tapasztalatait és Magyarország külső eladósodásának történelmi összefüggéseit átfogóan tárgyalja Schlett András (2015), visszanyúlva az 1920-as évekig.

országokba óriási léptékben további hiteleket pumpálnak, de a „megnőtt kockázatra” hivatkozva egyre magasabb kockázati felárral és kamattal. Így az adósságcsapdába került országok helyzete az adósságspirál miatt exponenciálisan romlik.¹³ A részvényárfolyamok mesterséges, spekulatív feltornászása, a részvényindexek „szárnyalása” a jól spekulálóknak busás hasznot hoz, de a reálgazdasági teljesítménytől való elszakadás, a részvénybuborékok – a többi pénzügyi buborékhoz hasonlóan – a luftballon kipukkadásával fenyegetnek. A tőzsdei hausse-ra történő spekuláció napjainkban minden korábbinál nagyobb spekulatív tőkebefektetésekhez vezetett.

A Nemzetközi Valutaalap (IMF) az általa nyújtott hitelekért cserébe súlyos restriktív gazdaságpolitikai lépéseket vár el a hitelfelvevő országoktól, amelyek a közkiadások megnyirbálása révén a növekedési ütem és az életszínvonal további hanyatlásához vezetnek. A csökkenő gazdasági teljesítmény mellett az adósság visszafizetési terhei még nagyobbá válnak, tartós pénzügyi ellehetetlenülés következhet be. Ezért a magas adósságállomány szisztematikus, következetes leépítése fontos feladat. Az adósságot csökkentő országok növekedési kilátásai, versenyképessége és világgazdasági pozíciói is rendszerint javulnak.

Korunkban négy fő folyamat zajlik: 1. a globalizáció, 2. az integráció, 3. a nemzetállamok szerepének átalakulása, 4. a regionalizmus és szubregionalizmus erősödése. A globalizációnak, a világméretű összefonódás, az egymásrautaltság és a függési rendszerek kialakulásának és erősödésének egyaránt vannak pozitív, semleges és negatív hatásai. Pozitív hatású a fejlődésre: a tudományos vívmányok, az orvosi technika, a gyógyszerek, a K+F eredményeinek világszintű elterjedése, az információs és kommunikációs technikák globális elérhetősége, a földrajzi távolságok összezsugorodása, az egyének és a vállalatok nemzetközi mozgásterének növekedése és hosszan sorolhatjuk tovább. E pozitív vívmányokhoz való hozzáférés nagyban javította az élet minőségét az elmúlt évtizedekben, ugyanakkor a hozzáférés lehetőségei egyenlőtlenek és a differenciálódás is felgyorsult a világgazdaságban. A pozitív vívmányok kapcsolatában is sok visszásságot, negatív mellékhatásokat találunk. Nemcsak a járványok leküzdése halad előre, hanem új járványok is megjelennek és gyorsabban terjednek. A nemzetközi kereskedelem és a pénzügyi áramlások szabadságának növekedése megnövelte a belföldi piacok sebezhetőségét, erősödött a hazai termékeket kiszorító hatás. Nemcsak a pozitív hatású pénzáramlások nőttek meg, hanem a globális tőkék spekulatív mozgatása is, sőt az utóbbi jóval gyorsabb növekedést mutat a reál beruházásokhoz viszonyítva. A kisméretű gazdaságok pénzügyi nyitottságával egyúttal sebezhetőségük is megnövekedett (Katona 2007).

¹³ Botos Katalin már 1987-ben az addigi történelmi tapasztalatokat összefoglalva, elméletileg összegezve és jövőbe mutató mély következtetésekkel elemzi a világméretű pénzügyi egyensúlyhiányok hatásait (Botos, 1987)

Az elmúlt évtizedek legfőbb válságjelenségei a globális problémák kiéleződésével és romboló hatásaival függenek össze. A globális válságproblémák az 1970-es évek eleje óta sokasodnak és súlyosbodnak. A gazdasági növekedés és a pénzügyi egyensúlyhiányok együttes, párhuzamos kezelése ritkán és kevésbé sikeres a világgazdaságban. A reál gazdaság lassabban fejlődik, mint a pénzgazdaság, a világban lévő pénzmennyiség és áramlásának növekedése aggasztó méretű globális pénzügyi luftballon kialakulásához és felfúvódásához vezetett (Csáki – Farkas 2008) A krízisproblémák nyomán a potenciális növekedési trend és a tényleges növekedés eltéréseinek problémáját a következő évtizedekben egyre inkább figyelembe kell venni (Halmai 2014).

A 2008-09-es gazdasági-pénzügyi válság az Amerikai Egyesült Államokból indult ki és terjedt át először Európára, majd tovább. Ma már világosan látszik, hogy e válság lényege a gazdasági aránytalanságok kiéleződése, a pénzügyi egyensúlyhiányok drámai megnövekedése, a strukturális egyensúlyi problémák, az intézmények és a gazdasági-pénzügyi eszközrendszer hiányosságai és alkalmazásuk válsága. A 2008-09-es válságon túljutott a világ, de a gyökerei megmaradtak. A reálgazdasági növekedés beruházásokat igényel. Ehhez pedig tőkére, a beruházások megtérülését biztosító környezetre, vásárlóerő-növekedésre és piacbővülésre egyaránt szükség van. A beruházások növelését reál megtakarításokra kell alapozni, mert a kizárólag hitelből való növekedés korszaka lejárt. A beruházások azonban csak akkor valósulnak meg, ha a várt (kalkulált) jövőbeni nyereség biztosított, azaz megéri beruházni. A másik fontos feltétel a piacok bővülése. Csak akkor érdemes bővíteni a termelést, ha a piacokon a felvevőképes, azaz a fizetőképes kereslet növekszik. Ennek biztosításában a nemzetgazdasági ösztönző gazdaságpolitikának és az előretekintő, stabilan jól kalkuláló vállalati politikáknak döntő szerepe van (Csath 2017).

A korábbi válságok tanulságai arra a következtetésre vezetnek, hogy az állami gazdaságpolitika és a vállalati fejlesztéspolitikák minél jobb összehangolására van szükség. Az említett történelmi válságok elmúltak, a válságproblémák azonban megmaradtak. Ezért a válságok után is válság van. Nem a klasszikus gazdasági növekedési válság, hanem a struktúrák, az intézményrendszerek, az eszközrendszerek és a nemzetközi együttműködés válsága.¹⁴ Korunkban ártértékelődött a növekedés és a pénzügyek szerepe és viszonya is. A növekedést a fenntartható fejlődés szolgálatába kell állítani. Ez jó struktúrában megvalósuló, tartós növekedési pályát biztosító, hosszú távú, az erőforrásokat hatékonyan felhasználó, környezetbarát és kiegyensúlyozottan finanszírozható fejlődést jelent. Ehhez a természeti, a humán és a tőke erőforrások megfelelő összehangolására van szükség (Kőrösi 2016).

Az egészségügy, az oktatás-képzés, a környezetgazdálkodás, az alapkutatás, a közületi infrastruktúra, a közigazgatás, a jogrend érvényesítése és a közszolgáltatások egész sorának bővülése természetesen felértékelte és történelmi időtávon egyértelműen növelte az állam szerepét és arányát az újraelosztásban. E területek fejlesztése hosszú távú stratégiát

¹⁴ Az európai gazdasági rendszerek változásainak, a kapitalizmus-modellek összehasonlító intézményi elemzését és a fejlődési utak régiókénti tipizálását nyújtja átfogó művében Farkas Beáta (2017)

igényel, nagy volumenű és időtávú, lassan megtérülő beruházásokra van szükség. A piacon pedig felértékelődnek az értéklánc magasabb hozzáadott értéket teremtő fázisai, a kutatás-fejlesztéstől a piacszerzésig és a kapcsolódó szolgáltatásokig, míg az összeszerelő termelési fázisok jövedelmezősége alacsony és történelmi távlatban csökkenő tendenciát mutat.

Hivatkozások

- Arrow, K. (1962): The Economic Implications of Learning by Doing. *The Review of Economic Studies*, June, p. 155.
- Arrow, K. (1969): Classification Notes on the Production and Transmissions of Technical Knowledge. *The American Economic Review*, May, p. 29.
- Artner, A. (2012): Globális munkaerőpiaci és profittendenciák. In: *Farkas Péter – Meisel Sándor – Novák Tamás szerk.: A változó világgazdaság. Útkeresések, tapasztalatok és kilátások*. Budapest, MTA KRTK Világgazdasági Intézet, pp. 140–156.
- Botos, K. (1987): Világméretű pénzügyi egyensúlyhiány. Budapest, KJK
- Botos, K. (2012): A gazdaságpolitika mágikus négyszöge. *Heller Farkas Füzetek*, No. 1–2. pp. 5–18.
- Clark, J.M. (1917): Business Acceleration and Law of Demand: A Technical Factor in Economics Cycles. *The Journal of Political Economy*, March
- Csaba, L. (2014): Európai közgazdaságtan. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Csath, M. (2017): A múltból a jövőbe: Gazdasági–társadalmi dilemmáink. Budapest, Kairosz
- Csáki, Gy. – Farkas, P. (szerk.) (2008): A globalizáció és hatásai. Európai válaszok. Budapest, Napvilág Kiadó
- Domar, E.D. (1947): Expansion and Employment. *The American Economic Review*, March
- Éltető, A. – Antalóczy, K. (2016): Post-crisis foreign trade trends and policies on the periphery of the European Union – comparison of the Iberian, Baltic and Central European region. (IWE Working Papers, 224.) Budapest
- Farkas, B. (2017): Piacgazdaságok az Európai Unióban. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Farkas, P. (2017): Az állam szerepével kapcsolatos gazdaságelméletek módosulása a világgazdasági válságok nyomán I–II. *Köz–Gazdaság*, No. 2. pp. 41–64. és No. 5. pp. 127–150.
- Giday, A. (2015): Beruházási ráta a visegrádi térségben. *Pénzügyi Szemle*. No. 2. pp. 178–199.
- Halmi, P. (2014): Krízis és növekedés az Európai Unióban. Budapest, Akadémiai Kiadó
- Hansen, A. (1951): Business Cycles and National Income. New York
- Harrod, R. (1948): Toward of Dynamic Economics. London
- Hicks, K. R. (1948): The Theory of Wages. New York
- Hicks, K. R. (1950): A Contribution to the Theory of the Trade Cycle. Oxford
- Hicks, K. R. (1965): Capital and Growth. Oxford
- Hogan, W. P. (1958): Technical Progress and the Production Function. *The Review of Economics and Statistics*, November
- Katona, K. (2007): Vonzások és választások a tőkepiacon. Budapest, Gondolat
- Katona, K. – Kőrösi, I. szerk. (2015): Felzárkózás vagy lemaradás. Heller Farkas Könyvek 2. Budapest. Pázmány Press

- Katona, K. (2015): How Components of FDI Impacted the Growth of Hungarian Companies during the Last Two Decades. In: *Katona Klára – Kőrösi István szerk.: Felzárkózás vagy lemaradás*. Heller Farkas Könyvek 2, Budapest. Pázmány Press, pp. 123–139.
- Kennedy, C. (1964): Induced Bias Innovation and the Theory of Distribution. *The Economic Journal*, September
- Kennedy, C. – Thirlwall, A. P. (1972): Technical Progress? A Survey. *The Economic Journal*, March
- Kőrösi, I. (2016): The renewability of the social market economy in the European Union. *Kritische Zeiten*, Wien, No. 1–2. pp. 2–19.
- Kőrösi, I. (2017): A humántőke-képzés és a kutatás-fejlesztés az Európai Unióban – ráfordítások és eredmények. In: *Katona Klára – Kőrösi István szerk.: A humán tőke szerepe a gazdaságban*. Heller Farkas Könyvek 3, Budapest, Pázmány Press, pp. 11–35.
- Krugman, P.R. (2008): The return of depression economics and the crisis of 2008. New York
- Mankiw, N.G. – Romer, D. – Weil, D. (1992): Contribution to the empirics of economics growth. *Quarterly Journal of Economics*, 107(2), pp. 407–437.
- Phelps, E.S. (1967): The Golden Rule of Accumulation: A Falble for Growthman. *The American Economic Review*
- Piketty, T. (2015): A tőke a 21. században. Budapest, Kossuth
- Robinson, J. (1956): The Accumulation of Capital. London
- Robinson, J. (1972): The Second Crisis of Economic Theory. *The American Economic Review*, May, p. 7.
- Röpke, W. (1958): Jenseits von Angebot und Nachfrage. Erlenbach, Zürich,
- Röpke, W. (2000): Emberséges társadalom – emberséges gazdaság. Budapest, Aula
- Schlett, A. (2015): A devizahitelezés történeti előképe: Magyarország külső eladósodása az 1920-as években. In: *Lentner Csaba szerk.: A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Tanulmányok és Tankönyv Kiadó
- Schultz, T.W. (1962): Investment in Human Capital. (Magyarul: Beruházás az emberi tőkébe. Budapest, KJK, 1983)
- Solow, R. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, February, p. 68.
- Solow, R. (1957): Technical Change and the Aggregate Production Function. *The Review of Economics and Statistics*, No. 19.
- Solow, R. (1959): Technical Progress, Capital Formation and Economic Growth. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, No. 52.
- Somai, M. – Kőrösi, I. (2012): Németország és Franciaország belső és EU-szintű adósságmenedzselési politikái. *Európai Tükör*, No. 2. pp. 39–69.
- Stiglitz, J. (2003): A globalizáció visszasságai. Budapest, Napvilág

- Stiglitz, J. (2012): *Der Preis der Ungleichheit. Wie die Spaltung der Gesellschaft unsere Zukunft bedroht.* München
- Szanyi, M. (2013): A világgazdasági integrációt segítő gazdasági stratégiák fejlődése. In: *Szanyi Miklós szerk.: Válság és megújulás. Múlt, jelen és jövő a világgazdaságban.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 136–152.
- Tasi, E. (2017): Tudás- és/vagy munkaalapú társadalom felé haladunk? In: *Katona Klára – Kőrösi István szerk.: A humán tőke szerepe a gazdaságban.* Heller Farkas Könyvek 3., Budapest, Pázmány Press, pp. 117–144.
- Túry, G. (2015): International Competitiveness and Technological Level of External Trade of Central European Countries. In: *Katona Klára – Kőrösi István szerk.: Felzárkózás vagy lemaradás.* Heller Farkas Könyvek 2. Budapest, Pázmány Press, pp. 195–220.
- Vida, K. (2015): Analysing Catching-up Trends of the Visegrad Countries: Heading Towards more Convergence? In: *Katona Klára – Kőrösi István szerk.: Felzárkózás vagy lemaradás.* Heller Farkas Könyvek 2. Budapest, Pázmány Press, pp. 177–194.
- Weizsäcker, C.Ch. (1962): *Wachstum, Zins und optimale Investitionsquote.* Basel

Az eurózóna új intézményi struktúrája és a csatlakozás kérdése

Szijártó Norbert

1. Bevezetés

Az Európai Unió számos válságot élt már túl, de az integráció mélyülése (és bővülése) nem állt meg sem a Bretton Woods-i rendszer összeomlásakor, sem az első és második olajválság idején 1973-ban és 1979-1980-ban, sem az európai árfolyam-mechanizmus válsága során 1992-1993-ban. Az európai országokat érő globális vagy regionális válságok kialakították azt az elképzelést, amely szerint az Európai Unió mélyülésére és egyre komplexebbé válására tekinthetünk úgy, mint a sorozatos válságokra adott válaszok összességére. A válságok mentén mélyülő Európai Unió vagy Gazdasági és Monetáris Unió képe a legutóbbi krízishelyzetben is előkerült, Peter Praet az Európai Központi Bank Igazgatótanácsának tagja nyilatkozta azt 2012-ben, hogy „mint minden más alkalommal az európai történelemben, ez a válság lehetőséget biztosít a haladásra; készen kell állnunk, hogy cselekedjünk. Ne fecséreljük el ezt a lehetőséget az európai integráció előmozdítása érdekében.”¹ Ezzel szemben Matthijs és Parsons (2015) azt hangsúlyozza, hogy az európai integráció első ötven évében egy politikailag koherens, proaktív (és néha agresszív) projekt volt, amelyhez az Európai Unió jelenlegi döntéshozói csak 2013-ban találtak vissza.

A válságokra adott intézményi válaszok, mint az olajválságok után létrejövő Európai Monetáris Rendszer, időleges megnyugvást és gazdasági stabilitást adtak az Európai Unió és nemzetállami döntéshozók számára. A globális pénzügyi válság némileg eltér ettől a kurzustól, mivel az Egyesült Államokból kiinduló, elsőként a pénzügyi szférát érintő, majd a reálgazdaságba áttérjedő recesszió következtében egy jóval hosszabb lefolyású szuverén adósságválság alakult ki az eurózóna déli periferiáján.² A válságmenedzsment során a nem koordinált tagállami válaszokat közösségi szinten koordinált lépések (új intézmények létrehozása) váltották fel. Az euróválságra adott válaszok négy részre bonthatók. Az első az Európai Központi Bank rendkívüli, nem konvencionális monetáris politikai eszköztárának alkalmazása, a második, az eurózóna fiskális keretrendszerének megerősítése és állandó védőháló létrehozása (ezek 2010-12 között főként az euróválságra adott ad hoc reakciók voltak, majd 2013-tól kezdve tudatosabb formában a Gazdasági és Monetáris Unió megfelelő működését próbálták elérni). A harmadik a bankunió létrehozása volt, amellyel egy uniós szintű bankfelügyeleti és bankszanálási rendszer jött létre, végül a negyedik, (és egyben legkevésbé domináns) a strukturális hasonlóságot és versenyképességi reformokat elősegítő

¹ Peter Praet beszéde az International Capital Market Association éves rendes ülésén Milánóban, (2012. május 25.) <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120525.en.html>

² Az euróválság kifejezés, habár a hazai és nemzetközi szakirodalomban is elterjedt nem fedti teljes mértékben a valóságot, mivel az elhúzódó válság során alapvetően az Eurózóna periféria államai kerültek mély recesszióba. A pontosabb (és hosszabb) kifejezés az eurózóna szuverén adósságválsága.

lépések voltak. Elméleti szinten arra a kérdésre keressük a választ, hogy az eurózóna új intézményi struktúrája mennyire hatékonyan képes ellenállni a válságoknak? Ez majd a jövőben, egy válság folyamán biztosan kiderül. Mindaddig egy másik lehetőséget kell választanunk, megnézni, hogy az euróövezeti új intézményi struktúra vajon milyen viszonyban áll a két válság előtt és alatt jelentkező gazdasági problémákkal? Vagyis, sikerült kijavítani azokat a hibákat és rendellenességeket, amelyek egy drasztikus hatással bíró elhúzódó euróválsághoz vezettek, vagy sem?

A tanulmány középpontjában a két válságra adott közösségi válaszok, vagyis egy komplex intézményesítési folyamat áll. Az intézményi vagy gazdasági kormányzási reformok megfelelő értékeléséhez és megértéséhez szükséges az eurózóna globális pénzügyi válság előtti évtizedére jellemző intézményi struktúrájának ismerete, a tanulmány ennek ismertetésével indul. Ezt követi az euróválság lefolyásának és reálgazdasági hatásainak rövid bemutatása. A Gazdasági és Monetáris Unió intézményi reformjának bemutatása során a tanulmányban kitérünk mind a négy előbbieken ismertetett területre – fiskálpolitika és monetáris politika, pénzügyi felügyeleti és szabályozási rendszer, valamint a strukturális és versenyképességi reformokat elősegítő intézkedésekre. Az euróövezet intézményi keretrendszere még nem befejezett, a tudatos átalakítás szakasza még nem zárult le. A 2004-es keleti bővítés óta csatlakozott tagállamok számára kötelező – idővel – bevezetni az eurót, amely több országban már megtörtént, viszont vannak kimaradó európai uniós tagállamok. A jövőbeli csatlakozás során számukra mindenképp érdemes figyelembe venni, hogy a monetáris unió intézményi keretrendszere jócskán megváltozott a belépési feltételek változatlansága mellett.

2. A globális pénzügyi válság előtti intézményi keretrendszer

A globális pénzügyi válságot megelőző időszak reálgazdasági fejleményeinek értékelése során vegyes kép áll előttünk. Az Európai Bizottság által készített, az eurózóna tízéves fennállását bemutató elemzés még 2008-ban is túlhangsúlyozta a pozitív gazdasági folyamatokat: az egységes monetáris politika az inflációs ráták lehorgonyzásával, míg a Stabilitási és Növekedési Egyezmény a szabályozott tagállami fiskális politikák által segítette elő a makrogazdasági stabilitást az euróövezet országaiban (European Commission 2008). Az időszak „hamissága” abban áll, hogy elhitette az uniós döntéshozókkal, hogy az eurózóna megfelelő intézményi keretrendszerrel rendelkezik. Ez igaz is volt addig, amíg a globális pénzügyi válság át nem gyűrűzött az európai kontinensre és véget nem vetett annak a kedvező, alapvetően a globális likviditásbőségre építő, külső konjunktúrának, amit a „nagy megnyugvás” (*Great Moderation*) utolsó évtizedében tapasztaltak a fejlett gazdaságok.

Érdemes felidézni azokat a kritikákat, amelyeket az egyesült államokbeli és európai közgazdászok fogalmaztak meg az európai monetáris uniós felépítésével kapcsolatosan. Goodhart (1996), Feldstein (1997) és Henning (1998) olyan jövőképet vizionáltak, amelyben a monetáris unió tagállamai között éles belső konfliktusok alakulnak ki makrogazdasági, társadalmi és politikai területeken az egyensúlytalanságok miatt. A minden országra

alkalmazandó (*one-size-fits-all*) monetáris politika szuboptimális eredményeket hozhat, mivel egyrészt, a tagállamok nem rendelkeznek hatékony kiigazító eszközökkel, (csak a belső leértékelés lehetőségével), másrészt közösségi szinten sincs működőképes kiegyensúlyozó mechanizmus. Az optimális valutaövezetek elméletre épülő kritikák lényege is ez: nincs magas munkaerőáramlás az egyes régiók között, alacsony a pénzügyi integráltság és az üzleti ciklusok szinkronizáltsága, rugalmatlan ár- és bérrendszerrel rendelkeznek a tagországok, a tagállami inflációs ráták komoly mértékben eltérnek egymástól, kevésbé diverzifikált a termelés és fogyasztás a tagállamok között és végül, nincs fiskális szolidaritás a tagállamok között. Krugman (2012) egészen odáig ment, hogy az optimális valutaövezetek elmélet egyes kívánalmainak be nem tartásának a „bosszúja” az euróválság, hiszen a monetáris unió létrehozásának hasznait és költségeit összegző bizottsági dokumentum ignorálta az optimális valutaövezetek elmélet javaslatait (Emerson et al. 1992). A fiskális transzfermechanizmus hiánya (nemlétező kimentő eszközök a szuverének felé) szintén kardinális része volt a válság elhúzódásának. Számos, főként amerikai közgazdász emelte ki, hogy nincs monetáris unió fiskális unió nélkül, másrészt számos közgazdász megkérdőjelezte a közösségi monetáris politika és a diszkrecionális fiskális politika hatékony rendszerszintű működését (Beetsma és Bovenberg, 1999, 2000 és 2001; Dornbusch, 1998 és Dixit és Lambertini 2001 és 2003) A harmadik makrogazdasági terület, a pénzügyi rendszer szabályozására pedig senki nem gondolt előzetesen, az eurózána szuverén adósságválságának lezajlása során pedig talán a szuverének és a bankrendszer közötti ördögi kör feloldása jelentette a legnagyobb kihívást. A strukturális és versenyképességi politikák kapcsán az eltérő gazdasági, intézményei, politikai és társadalmi karakterisztikák kezelése a mai napig nem történt meg. A tagállamok egy része nem végezte el azokat a strukturális reformokat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy versenyképességüket megemeljék és gazdasági teljesítményüket helyreállítsák és megerősítsék (Blanchard – Giavazzi 2003, Hallett et al. 2004, Duval – Elmeskov 2006, Alesina et al. 2008, Eggertson et al. 2014 és Sondermann 2016). A globális pénzügyi válság és az euróválság rámutatott arra, hogy a monetáris unió nem rendelkezik hatékony kockázatcsökkentő eszközökkel, kockázatmegosztó eszközökkel pedig egyáltalán nem rendelkezik. Ezek hiánya rendre elhúzódó válságokat okozhat a Gazdasági és Monetáris Unióban, tehát az intézményi hiányosságok pótlása mindenképp szükséges.

A válság előtti európai gazdasági kormányzás egyes elemeit az 1. táblázat foglalja össze. A két erősen koordinált terület (fiskális politika és monetáris politika) mellett megjelennek a lazább („soft”) koordináció elemei is. A pénzügyi szabályozás területén mindössze közösségi szintű kezdemények voltak, a banki és pénzügyi szektor szabályozását a Bázeli I. és Bázeli II. rendszerek végezték (Basel Committee on Banking Supervision 2006 és Penikas 2015). A globális pénzügyi válság előtti időszakban az eurózána gazdasági kormányzásának eszközei korlátozottak voltak. A rendszer alapvetően két fontosabb pillérre és több, kevésbé erős („soft”) koordinációs mechanizmusra épült. Viszont utóbbiak nem minősültek kellően hatékonyak, kötelező erővel nem bíró intézkedések révén inkább az információcserét és laza koordinációt jelentettek, mintsem valós makrogazdasági harmonizációt (Heise 2012).

1. táblázat: Az európai (makro)gazdasági kormányzás keretrendszere a globális pénzügyi válság előtt

Területek	Fiskális politika	Monetáris politika	Pénzügyi szabályozás	„Soft” gazdasági kormányzás
Célok	Fenntartható és stabil közpénzügyek	Árstabilitás	Pénzügyi stabilitás	Harmonizáció és információcsere
Eszközök	- Stabilitási és Növekedési Egyezmény - Megreformált Stabilitási és Növekedési Egyezmény	Európai Központi Bank konvencionális eszköztára	- Hatékony eszköz nincs "Soft" eszközök: Pénzügyi Szolgáltatások Akcióterve és Lámfalussy Folyamat - Külső eszköz: Bázel I. és Bázel II. szabályozás	- Lisszaboni Stratégia: Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatás és Foglalkoztatási politikákra vonatkozó iránymutatás - Cardiffi folyamat - Nyitott koordinációs együttműködés (szociális vetület) - Európai Makrogazdasági Párbeszéd - Európai Szociális Párbeszéd

Forrás: saját készítés

3. A globális pénzügyi válság és az euróválság

2009-ben a pénzügyi rendszerek globális integráltsága és a nyugati félteke kölcsönös gazdasági (kereskedelmi és beruházási) összefonódottsága miatt, az Egyesült Államokból kiindult pénzügyi válság begyűrűzött az Európai Unió országaiba. Habár a globális pénzügyi válságra az Európai Unió vagy az eurózóna döntéshozói (intézményei) nem adtak koordinált választ, mégis 2010-ben az európai gazdaságok abban reménykedtek, hogy elfelejthetik a válságot. A monetáris integráció strukturális problémái és a periféria tagállamok gyenge ellenállóképessége miatt a gyorskilábalás helyett egy elhúzódó szuverén adósságválság alakult ki, így 2011-2012-ben egy második recesszió következett be. Az eurózóna szuverén államainak adósságválsága, az euróválság indulása a görög gazdaság recessziójához köthető; 2009-ben a költségvetés fenntarthatatlansága a piaci hitelesség és bizalom gyors elvesztéséhez vezetett (Arghyrou – Tsoukalas 2010, Kaplanoglou – Rapanos 2013). A görög csőd egy szuverén adósságválság-sorozatot generált számos eurózóna tagország körében, a görög mentőcsomagot pedig ír, portugál, spanyol és ciprusi követte. A közösségi szintű válaszok csak az elhúzódó válság miatt jelentek meg, mikor Görögország pénzügyi segítséget kért az Európai Uniótól és a Nemzetközi Valutaalaptól. Ekkor beigazolódni látszott az az elmélet, miszerint a félig-meddig kész monetáris unió az első nagyobb válságtól összeomlik (Wyplosz 1997), másképp fogalmazva az euróválság erőpróbája és mérőöldköve lehet a gazdasági integrációnak (Bini Smaghi 2013).

Görögország, Írország és Portugália is külső segítséget vett igénybe gazdasága helyreállításához (Lane 2012). Az euróválság igazi és nagyságrendekkel komolyabb problémáját (esetleges széthullását) egy spanyol vagy olasz csőd jelenthette volna. Mindkét országban komoly nehézségeket okozott az államadósság finanszírozásának megnövekedett terhe, amely 2012-ben hónapokon keresztül azon a lélekhatáron mozgott, ahol a gazdaságok külső segítséget kérnek (Aizenman et al. 2013, Battistini et al. 2013), mígnem az Európai Központi Bank bejelentette a végleges értékpapír-adásvételi műveleti programot (*Outright Monetary Transactions*). Ez gyakorlatban azt jelentette, hogy az Európai Központi Bank a másodlagos piacon korlátlan mennyiségben vásárolhat állampapírokat (főként spanyolt és olaszt), amely megnyugtatta a pénzügyi piacokat. Mindezek után az eurózóna szuverén adósságválsága – politikai, gazdasági, közgazdasági és sajtó körökben – Görögországra korlátozódott, a fő kérdés pedig kilépés vagy bennmaradás volt, (mintsem a görög gazdaság beindítása).

Elméleti síkon a válság előtti intézményrendszer nem mondott csődöt, (nyilvánvalóan a gyakorlat mást mutat). Ha a tagállamok nem a 3 százalékos hiányt tartották volna a költségvetési egyenleg normájának, hanem a Stabilitási és Növekedési Egyezménynek megfelelően többletre törekedtek volna (Rácz 2004). Ha a tagállamok végrehajtották volna azokat a strukturális reformokat, mint amiket az Európai Bizottság vagy az OECD sürgetett, akkor jóval versenyképesebb gazdaságokká válhattak volna a „nagy megnyugvás” utolsó évtizedében (Alesina et al. 2008). Ha a bankrendszerek prudens módon működtek volna és betartották volna a vonatkozó Bázeli II. szabályrendszert, akkor jóval kisebb károk mellett tudták volna átvészelni a globális pénzügyi válságot és az euróválságot. Természetesen az intézményi struktúra hiányaira is fel lehet húzni ezt a gondolatot, ha lett volna eszköz vagy intézmény („Európai Monetáris Alap”), amelynek az a mandátuma, hogy a válságba került szuveréneket megsegítse, akkor kevésbé mély recessziókat kellett volna átélniük a tagállamoknak (Gros – Mayer 2010). Ha lett volna nagyobb közösségi költségvetés, amely válságkezelésre is használható, akkor válságok hatásai szintén tompíthatók lehettek volna (Beers et al. 2014).

A krízis narratívák közül éveken keresztül domináns elképzelésnek bizonyult, hogy a probléma gyökerei az elégtelen közpénzügyekben keresendők. Az elképzelés mögött a német közgazdasági gondolkodás áll, ahol fiskális fegyelem és árstabilitás a mindenkori fenntartható gazdasági teljesítmény alapja. Ezek alapján nem véletlen, hogy válságkezelés első (ad hoc) időszaka, így a 2010-2012 között létrehozott intézmények is, túlzottan erős hangsúlyt fektettek a fiskális politikák kordában tartására (Bulmer 2014, Feld et al. 2015). Érdeemes megemlíteni, hogy a 2010-es évek közepére kialakult egy másik konszenzusos elképzelés az elhúzódó válság okairól, ahol vezető európai közgazdászok sokkal inkább a pénzügyi szférára, valamint a bankok és szuverének közötti kapcsolatra helyezték a hangsúlyt, mintsem szimplán az elégtelen fiskális politikákra (Baldwin et al. 2015, Baldwin – Giavazzi 2015).

4. Az európai gazdasági kormányzás reformjának lépései – új intézmények és kritikák

A globális pénzügyi válságra adott tagállami, majd az euróválságra adott koordinált válaszlépések értelmezésére az angol nyelvű szakirodalom a „*muddle through*” kifejezést használja (Aizenman 2014, Matthijs – Blyth 2015). A 2008-2009-es válság esetén ez leginkább arra az optimista felhangra épült, miszerint a tagállamok eddig minden válságot megoldottak, az európai integráció mélyülése során még egyszer sem mutatta a dezintegráció jeleit, még nem esett szét.

2. táblázat: Az európai (makro)gazdasági kormányzás keretrendszere az euróválság után

Területek	Fiskális politika	Monetáris politika	Pénzügyi szabályozás	Strukturális és versenyképességi területek
Célok	Fenntartható és stabil közpénzügyek; Állandó mentőcsomag, kimentés lehetősége a szuverének számára	Árstabilitás; Nemzeti gazdaságpolitikák támogatása; Transzmissziós mechanizmus hatékonyságának biztosítása; „Az euró megőrzése”	Pénzügyi stabilitás; Makroprudenciális és mikroprudenciális felügyeleti rendszer létrehozása; Bankkonsolidáció intézményesítése	Makrogazdasági egyensúlytalanságok nyomon követése; Versenyképesség erősítése; Strukturális reformok végrehajtása
Eszközök	- Európai Szemeszter; - Hatos csomag (fiskális politikai részek); - Fiskális Paktum (Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról); - Kettes csomag; - Európai Stabilitási Mechanizmus	- Európai Központi Bank nem konvencionális eszköztára; - Támogató monetáris politika; „whatever it takes”; <u>De facto végső hitelezői szerepkör a szuverének számára</u>	- Európai Rendszerkockázati Tanács; - Bankunió - Egységes Felügyeleti Mechanizmus, <u>Egységes Szanálási Mechanizmus</u>, - Európai Betétbiztosítási Rendszer*; "Soft" eszközök: Pénzügyi Szolgáltatások Akcióterve és Lámfalussy Folyamat - Külső eszköz: Bázel III. szabályozás	- Hatos csomag (makrogazdasági egyensúlyok figyelemmel követése): Makrogazdasági egyensúlytalansági folyamat és Makrogazdasági Egyensúlytalansági Eljárás - Euro Plusz Paktum: - Európa 2020 stratégia

Megjegyzés: vörössel a válságkezelő, kimentő eszközök („Risk-sharing” eszközök)

* A tanulmány írásakor még csak tervezetek vannak arról, hogy az Európai Betétbiztosítási Rendszer milyen feltételek mellett fog működni.

Forrás: saját készítés

Az euróválság esetében pedig úgy lehet értelmezni, hogy az uniós döntéshozók mindig az egyedi, kiragadott probléma (válság vagy csődközelbeli szituáció) megoldására törekednek, vagyis nem rendszerszinten gondolkodnak, továbbá az egyes problémákat minimális pénzügyi erőfeszítéssel, és az éppen szükséges intézményi újításokkal (új szabályozás vagy intézmény létrehozása, a régi intézmények feladatainak átalakítása) kezelik. A közösségi válságkezelésnél kiválóan tetten érhető ez az ad hoc reagálási metódus, ami érdekes módon 2012 végén, 2013 elején, akkor vált át tudatosabb intézményi fejlesztésbe, mikor már a periféria országok válságait megoldották, (Görögországot leszámítva). A 2. táblázat részletesen bemutatja, hogy milyen változások mentek végbe az eurózóna makrogazdasági kormányzásában, vagyis milyen új intézményeket hoztak létre az uniós (vagy eurózóna) döntéshozók.

Általánosságban az európai gazdasági kormányzás négy egymással szoros kapcsolatban lévő építőelemből áll össze: a nemzetgazdaságok monitoringja (vizsgálata vagy felügyelete), a megelőzés, a korrekció és a végrehajtás, utóbbi a „külső vázát” adja a rendszernek. Az európai gazdasági kormányzás keretrendszere éves ciklusokba lett rendezve, ez az Európai Szemeszter (*European Semester*), ahol az Európai Bizottság, az Európai Tanács, az Európai Parlament és a nemzetállamok meghatározott időben, meghatározott sorrendben hajtják végre az uniós, főként makrogazdasági és költségvetési területekhez kapcsolódó teendőket. Az Európai Szemeszter lényege, hogy a tagállamok össze tudják hangolni gazdaságpolitikájukat: prudens közpénzügyek, makrogazdasági egyensúlytalanságok elkerülése, növekedést és foglalkoztatás bővülését ösztönző strukturális reformok végrehajtása és beruházások ösztönzése.

4.1. A fiskális keretrendszer reformja

Az eurózóna fiskális keretrendszerének átalakulását vizsgálva két kiemelt fontossággal bíró folyamatot tudunk kiemelni, az egyik a már végletekig szigorított fiskális fegyelmet elősegítő „új” Stabilitási és Növekedési Egyezmény, míg a másik az állandó védőhálót biztosító kimentési eszköz, az Európai Stabilitási Mechanizmus kialakulása. A fenntartható közpénzügyi rendszerrel kapcsolatos intézményesítés több építőelemből állt össze. A 2011-ben létrejött „hatos csomag” (*Six-Pack*) alapvetően két célt szolgál: költségvetési fenntarthatóság megteremtése (a Stabilitási és Növekedési Egyezmény preventív és korrekciós eljárásainak átalakítása és kiegészítése), valamint a makrogazdasági egyensúlytalanságok mérséklése és a versenyképesség javítása.³

³ Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euroövezetbeli eredményes érvényesítéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euroövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről.

Az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról.

A Tanács 1177/2011/EU rendelete (2011. november 8.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról.

A „hatos csomag” prevenciós ága ország-specifikus középtávú költségvetési célkitűzéseken keresztül biztosítja a közpénzügyek fenntarthatóságát. A középtávú költségvetési célkitűzés gyakorlatilag a tagállam költségvetési pályája, amely kiegészül egy „kiadási plafonnal”, ez pedig behatárolja a költségvetés kiadási oldalának lehetséges maximális bővülését. A költségvetési kiadási oldal, ameddig a költségvetési egyensúly nem éri el a Maastrichti referencia értéket (eurózóna tagországok számára szigorúbb GDP arányos 1%-os hiányt), addig nem nőhet magasabb ütemben, mint amekkora a középtávú potenciális GDP-növekedés. A tagállamok által benyújtott stabilitási és konvergenciaprogramokat az Európai Szemeszter keretrendszer alá kerülnek. A tagállamok által benyújtott dokumentumok költségvetési célkitűzéseinek tükröznie kell az uniós gazdasági növekedési és foglalkoztatáspolitikai stratégiákat. Az Európai Szemeszter keretrendszerébe integrált folyamatok lényege, hogy az uniós szervek konzisztens tanácsokat tudjanak adni a tagállami gazdasági és foglalkoztatáspolitikához. Végül, a Tanács 2011/85/EU irányelve értelmében javallott a nemzeti költségvetési tanácsok létrehozása, amelyek belső és független kontrollt biztosítanak a tagállami költségvetések felett, ezzel elősegítve a fiskális fegyelmet.

A „hatos csomag” megváltoztatja a korábbi Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágát is. Egyrészt, a túlzottdeficit eljárás nem csak a költségvetési határérték megsértése esetén indítható el, hanem akkor is, ha a tagállam nem tudja a GDP arányos államadósságának 60 százalék feletti részét annak egy huszadával csökkenteni. Másrészt, a módosított rendelet definiálja azokat a kivételes eseményeket (gazdasági visszaesések vagy rendszerszintű nyugdíjreformok), amikor az államháztartás túlzott hiánya az érintett tagállam által nem befolyásolható folyamatok következménye. A prevenciós ág egy további újítása a szavazási rend megváltoztatása. A „hatos csomag” bevezeti a fordított minősített többségi szavazás intézményét, miszerint a Tanács általi szankció azonnali hatállyal elindul a „vétkes” tagállammal szemben, kivéve, ha azt a Tanács minősített többséggel megakadályozza.

A fiskális fegyelem megteremtése érdekében két további kormányközi szerződést hoztak létre az eurózóna döntéshozói: az egyik a gazdasági és monetáris unió stabilitásáról, koordinálásáról és kormányzásáról szóló szerződés (*Treaty on Stability, Coordination and Governance - TSCG*), míg a másik a „kettes csomag” (*Two-Pack*). A Szerződés három érdemi rendelkezéssel bír, melyek közül az első a Fiskális paktum (*Fiscal Compact*). A Fiskális paktum megerősíti a korábbi „hatos csomagban” foglalt intézkedéseket, amelynek értelmében a tagállamoknak a középtávú költségvetési célok kialakításakor figyelembe kell venniük a strukturális egyenleg mértékét is, amelynek hiánya nem lehet magasabb, mint a GDP arányos strukturális hiány 0,5 százaléka. Amennyiben a tagállamok GDP arányos államadóssága a 60 százalékos referenciaérték alá csökken, akkor a strukturális hiányra vonatkozó küszöbérték 1 százalék. A Fiskális paktum másik hangsúlyos rendelkezése, hogy a költségvetési szabályokat (beleértve a Stabilitási és Növekedési Egyezmény felhalmozódott kiegészítéseit) a nemzeti jogrendszerekbe kötelezően át kell ültetni. A második és harmadik rendelkezése a

A Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről.

gazdaságpolitikai koordinációt és konvergenciát, valamint az eurózóna kormányzását fedi le. Előbbi, egy olyan gazdaságpolitikai keretet vetít elő, amely támogatja a monetáris unió megfelelő működését, a gazdasági növekedésen keresztül a konvergenciát és a versenyképességet. Utóbbi, az eurózóna tagállamok közötti kormányzást kívánja megerősíteni ezért létrehozza az eurócsúcs intézményét (*Euro Summit*), amely egy rendszeres, minden évben sorra kerülő informális találkozó az eurózóna állam- és kormányfői, az Európai Bizottság elnöke és az Európai Központi Bank elnöke között.

A 2013-ban létrehozott két rendelet, a „kettes csomag”, a Stabilitási és Növekedési Egyezmény meghatározott területeit erősíti tovább, a két rendelkezés csak az eurózóna tagállamokra vonatkozik.⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete a költségvetési tervezetek monitoringját és értékelését intézményesíti. Abban az esetben, ha egy euróövezeti tagállam nem áll sem túlzottdeficit eljárás alatt, sem túlzott egyensúlytalansági eljárás alatt és nem részesül pénzügyi segítségnyújtási programban, akkor a tagállam egyetlen kötelessége, hogy a költségvetési tervezetét minden év október közepéig benyújtsa az Európai Bizottság számára. A bizonytalanság kiküszöbölése és a Bizottság információs hiányának leküzdése érdekében a tagállami költségvetési tervezetek erősebb monitoring folyamat alá kerülnek. Ezáltal az Európai Bizottság már a költségvetések tervezési fázisában be tud kapcsolódni, tanácsokkal és figyelmeztetésekkel tudja elősegíteni az eurózóna fiskális szabályrendszerének megfelelő költségvetési tervezetek kialakítását. A másik rendelkezés, a megerősített gazdaság- és költségvetési politikai felügyeletet vezeti be, amire akkor van szükség, amikor egy eurózóna tagállam komoly gazdasági problémával vagy erős pénzügyi instabilitással küzd.

Az európai fiskális kormányzás során alapvető cél volt, hogy a fiskális szabályozási rendszer megerősítésre kerüljön (Andrle et al. 2015, Kukk – Staehr 2015). Eyraud és Wu (2015) kiemeli, hogy az eurózóna fiskális kormányzási keretrendszere egyre inkább komplexebbé vált, számos új szabályozási elem került bevezetésre („hatos csomag”, Fiskális paktum és „kettes csomag”), viszont maradtak még kihívások, mint a strukturális fiskális ellenállóképesség megerősítése vagy a fiskális fenntarthatóság és a növekedés összeegyeztetése. Warren és szerzőtársai (2017) pedig arra helyezik a hangsúlyt, hogy az Európai Bizottság szerepe jelentős mértékben megerősödött a tagállami költségvetési rendszerek monitoringjában és vizsgálatában.

Az európai gazdasági kormányzás átalakulásának talán egyik legérdekesebb jelensége az állandó kimentő eszköz „kifejlődése” és a ki nem mentési záradék (*no bailout clause*) közötti éles ellentét feloldása volt. A globális pénzügyi válság kezdetén három nem eurózóna uniós tagország is az Európai Unióhoz (Európai Bizottság és a Tanács) fordult külső pénzügyi segítségért (*Balance of payments assistance*). A fizetési mérleg asszisztencia jogi alapja az

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 472/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euroövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a költségvetésiterv-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euroövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről.

EUMSZ 143. cikke, amely kimondja, hogy ha egy tagállam komoly fizetési mérleg egyensúlytalanságok jellemeznek vagy a „deviza típusából” eredő nehézségekkel küzd, és ezek a problémák veszélyeztetik a belső piac működését és a közös kereskedelempolitika megvalósítását, akkor a tagállam az Európai Unió szerveihez fordulhat külső segítségért. Az EUMSZ 143. cikke – a deviza típusa bevezetésével – lehatárolja, hogy az eurót nem használó országok azok, amelyek ezt a kimentési lehetőséget használhatják, a megvalósítás (hitel nyújtása) pedig általában a Nemzetközi Valutaalap és más nemzetközi pénzügyi szervezet bevonásával történik. Arra nincs jogi lehetőség, hogy az eurózóna tagállamait hasonló finanszírozási programba bevonja, viszont Görögország mégis az Európai Unióhoz fordult segítségért. Az uniós döntéshozók alul becsültek a görög válság potenciális fertőzésveszélyeit, ezért az Eurócsoport első körben mindösszesen egy egyszeri bilaterális hitelezési lehetőséget alkalmazott a görög válság kezelésére, a görög hitelnyújtási eszközt (*Greek Loan Facility*). A hitelnyújtási eszköz 80 milliárd eurót biztosított szigorú feltételek – megszorítások általi költségvetési egyensúly elérése végett – mellett Görögország számára, ami kiegészült a Nemzetközi Valutaalap 30 milliárd eurós készenléti hitel megállapodásával.

Az eurózóna periféria válságának kiteljesedése – az ír és portugál válság – miatt elindult a közösségi szintű kimentő eszköz intézményesítése, amit első körben az átmenetiség hangoztatása jellemezett. 2010-ben két átmeneti eszköz jött létre, hogy az eurózóna tagállamok számára közösségi pénzügyi segítséget nyújtson, egyik az európai pénzügyi stabilitási eszköz (*European Financial Stability Facility*), a másik az európai pénzügyi stabilitási mechanizmus (*European Financial Stability Mechanism*). Mindkét eszköz célja az euróövezeti pénzügyi stabilitás megteremtése volt, viszont eltérő hitelezési kapacitással és technikai tulajdonságokkal rendelkeztek. Előbbi felhasználható hitelezési kapacitása 440 millió eurót tett ki, a pénzügyi keret pedig kötvénykibocsátásokon keresztül alkalmazható, a fedezetként pedig az eurózóna tagállamok garanciája szolgál. Utóbbi felhasználható keretösszege mindössze 60 milliárd euró, a fedezetet pedig az Európai Unió költségvetése biztosítja.

A létrehozott átmeneti eszközök nem voltak képesek megfelelően kezelni az elhúzódó euróválság negatív folyamatait, sőt egyesek, mint Varoufakis (2013), Gocaj és Meunier (2013) vagy Artner (2015) úgy gondolják, hogy az átmeneti kimentő eszközök hozzájárultak a fertőzés terjedéséhez és útfüggőséget kreáltak a jövőbeli krízismenedzsmentek esetére. Ezért felmerült egy állandó tűzfal felállításának kérdése. Ennek jogi hátterét is meg kellett teremteni, hiszen érvényben volt a kimentés tagadása. A Tanács 2011/199/EU határozata módosította az EUMSZ 136. cikkét és kormányközi jogalkotási eljárásnak megfelelően csupán az eurózóna tagországaira vonatkoztatva kiegészítette azt egy harmadik bekezdéssel: „Azon tagállamok, amelyek hivatalos pénzneme az euró, feltétlenül szükséges esetben működésbe hozható stabilizációs mechanizmust hozhatnak létre az euróövezet egésze pénzügyi stabilitásának megőrzése érdekében. A mechanizmus keretében igényelt pénzügyi segítségnyújtásra szigorú feltételek fognak vonatkozni.” Vagyis a módosított EUMSZ 136. cikkének értelmében az eurózóna tagállamok gyakorlatilag bármilyen kimentő eszközt létrehozhatnak az euróövezet pénzügyi stabilitásának megőrzése érdekében. A szigorú

feltételek pedig az erkölcsi kockázat elkerülése végett lettek beépítve a kimentés jogi keretrendszerébe.

A létrejött új és állandó kimentési eszköz, az Európai Stabilitási Mechanizmus (*European Stability Mechanism*) konszolidálta és egységesítette a korábbi két átmeneti eszközt. Eredetileg az átmeneti eszközök szerepét az Európai Stabilitási Mechanizmus 2013 közepén vette volna át, viszont az egyre inkább elkerülhetetlenebbnek tűnő spanyol és olasz államcsőd miatt már 2012 októberében elindult. Az eszköz 704,8 milliárd euró hitelezési kapacitással rendelkezik, a 2012 októbere utáni összes pénzügyi segítségnyújtási programot – spanyol bankmentő csomag, ciprusi pénzügyi asszisztencia és a harmadik görög mentőcsomag – ebből lett finanszírozva. Az Európai Stabilitási Mechanizmus érdemi eredménye, hogy elkezdte elválasztani egymástól a szuveréneket és a bankrendszert (Buti – Padoan 2012).

4.2. A monetáris politika új eszközei és feladatai

Az Európai Központi Bank szerepköre jelentős mértékében megerősödött a globális pénzügyi válság utáni időszakban, hiszen az elhúzódó válság miatt a korábbinál jóval aktívabban kellett fellépnie. Ez az aktivitás pedig már nem a stabil inflációs környezet elérését célozta meg, hanem az eurózóna pénzügyi és működési stabilitását. A hosszú távú alacsony inflációs időszak kvázi külső adottságként fogható fel ebben az időszakban, a gyenge belső kereslet, a globális olajárak csökkenése, valamint a nyomott gazdasági növekedés mind abba az irányba mutattak, hogy az Európai Központi Banknak sokkal inkább a deflációs spirál elkerülésére kellett koncentrálni, mintsem az árstabilitásra vonatkozó hivatalos mandátumára. Az elhúzódó euróválság folyamán az Európai Központi Bank egyre inkább a nem konvencionális eszközök alkalmazására helyezte a hangsúlyt (Cour-Thimann – Winkler 2013), mivel a konvencionális eszköztár egyrészt, képtelen hatékonyan megbirkózni az olyan feladatokkal, mint a transzmissziós mechanizmus csatornáinak „kitisztítása”, másrészt a jegybanki alapkamatot csökkentő ciklus által beállt egy nulla-közeli kamatkörnyezet.

Az Európai Központi Bank négy fontosabb, a nem konvencionális eszköztárba sorolt programot indított el a globális pénzügyi válság óta: értékpapír-paici program (*Securities Market Programme*) két hosszabb lejáratú refinanszírozási művelet (*Long-Term Refinancing Operation*), a végleges értékpapír-adásvételi tranzakciókat (*Outright Monetary Transactions*) és a mennyiségi lazítást (*Quantitative Easing – Public Sector Purchase Programme*).⁵

Az értékpapír-piaci program keretében az Európai Központi Bank tőkepiaci intervenciókat hajtott végre 2010 májusa és 2012 februárja között (mintegy 212 milliárd euró értékben). Az eszköz használatára két alapvető ok miatt volt szükség, az egyik, a görög válság hatására nem működő kötvénypiaci szegmens alakult ki az eurózónában, a másik, a monetáris politika transzmissziós mechanizmusának alacsony hatékonysága. A rövid távú sikerek – a vásárolt országok állampapírjainak a német kötvényekkel szembeni kockázati felára időlegesen

⁵ Ezek mellett az Európai Központi Bank három fedezettkötvény-vásárlási programot, valamint egy eszközfedezetű értékpapírok vásárlását célzó programot indított el.

csökkent – ellenére hosszabb távon nem volt képes érdemben meggátolni az euróválság terjedését a déli periférián (Belke 2010).

A két hosszabb lejáratú refinanszírozási program hátterét az jelentette, hogy megakadályozza a banki eszközök rendszertelen leépítését (potenciális bankválságok elkerülése) és könnyítse a bankok finanszírozási korlátait. Ezekről az Európai Központi Bank azt várta, hogy a banki hitelezés (főként a vállalati szektor felé) beindul és a pénzügyi piacok újra megfelelően fognak funkcionálni. A két refinanszírozási művelet tulajdonságai: a lejáratú időtáv 36 hónap lett, (ilyen hosszú lejáratú refinanszírozási műveletet a jegybank még nem indított), rögzített kamatláb alkalmazása, mennyiségi korlátozás nélküli eljárás és a felhasználható fedezetek körének kibővítése. A két műveletre 2011 decemberében és 2012 februárjában került sor, az első körben 489,2 milliárd euró, míg a második körben 529,5 milliárd euró hitelt biztosított az Európai Központi Bank az eurózónában működő bankoknak. A nagyjából 1000 milliárd eurós összértékű két művelet hatása mérsékelt volt, az eurózóna pénzügyi stabilitása emelkedett mivel a banki eszközállományok rendszertelen leépítésére nem került sor, sőt a banki eszközállományok „kitisztultak”, viszont a hitelezés nem indult be, így reálgazdasági hatása csupán korlátozott volt (Eijffinger 2012).

A végleges értékpapír-adásvételi tranzakciók bejelentésére 2012 szeptemberben került sor (és vele párhuzamosan az Európai Központi Bank leállította az értékpapír-piaci programot). A tranzakciók célja, hogy szigorú feltételek mellett korlátlan mennyiségben hajlandó az európai jegybank állampapírokat vásárolni a másodlagos piacon. Az intézkedés feltételrendszere elrettentő az eurózóna tagállam számára, hiszen csak olyan szuverén állampapírját vásárolhatja az Európai Központi Bank, amely részt vesz az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz, későbbiekben az Európai Stabilitási Mechanizmus finanszírozási programjában, vagyis a szuverén kvázi elveszti a saját költségvetése feletti rendelkezéseket és a megfelel az átmeneti vagy állandó stabilitási eszköz kívánalmainak. A bejelentés egyértelműen sikeresnek tekinthető, mivel egyrészt állampapírvásárlásra keretében nem került sor, vagyis a tagállamok ennyire erős külső költségvetési felügyeleti mechanizmusba nem kívántak részt venni, másrészt, a pénzügyi piacok számára a bejelentés elégséges fegyelmező erőt jelentett, így a periféria államok kockázati felárai éles csökkenésnek indultak, megteremtve a könnyebb piacról történő adósságfinanszírozást, harmadrészt, az intézkedések biztosították a monetáris politika megfelelő transzmisszióját (Altavilla et al. 2014). Az intézkedéssel az európai jegybank de facto felvállalta a végső hitelezői funkciót a tagállamok felé.

Az Európai Központi Bank 2015 márciusában a nem konvencionális monetáris politikai intézkedéseinek részeként kereskedelmi banki eszközvásárlásba kezdett. A mennyiségi lazítás keretében a jegybank kötvényeket vásárol a bankoktól, a kötvények iránti addicionális kereslet pedig emeli a kötvényárfolyamokat, továbbá likviditást juttat a bankrendszerbe. A felhalmozódó banki likviditás következtében a banki hitelezési csatorna erősödik, mivel a hitelek olcsóbbá válnak a háztartások és vállalatok számára. A hitelezés hatására fellendül a fogyasztás és a beruházás, reálgazdasági téren pedig élénkíti a gazdasági növekedést és emeli a foglalkoztatás szintjét. A mennyiségi lazítás célja, hogy a tartósan alacsony inflációs

környezet, visszatérjen az árstabilitás 2 százalék körüli szintjére. A 2015-ben indított mennyiségi lazítás a másodlagos piacon szuverén kormányok, valamint nemzetközi és szupranacionális intézmények által kibocsátott kötvények vásárlását jelenti, amelynek havi értéke 60 milliárd euró, ezt 2016 márciusában az Európai Központi Bank a havi kötvényvásárlás mértékét 80 milliárd euróra emelte, majd 2017 áprilisában visszacsökkentette a 60 milliárd eurós szintre.

Az Európai Központi Bank szerepe a végrehajtott rendkívüli lépéseken túl is jócskán erősödött. Darvas és Merler (2013) számos feladatot azonosított be az európai jegybank kapcsán, ezek közül mindössze kettő volt jelen a globális pénzügyi válság előtti időszakban (árstabilitás és az európai országok gazdaságpolitikájának támogatása). Az Európai Központi Bank de facto betölti a végső hitelezői funkciót, átalakította a fedezetként elfogadható eszközök rendszerét, a nem konvencionális eszköztár keretében sterilizált kötvényvásárlási programokat és mennyiségi lazítást is végrehajtott. Felügyeleti tevékenysége széleskörű lett: részt vesz a pénzügyi segítségnyújtási programok megtervezésében, végrehajtásában és monitoringjában, a mikroprudenciális felügyeleti rendszerben a rendszerszintű bankok átvilágítását végzi el és elemzi a nemzeti pénzügyi felügyelet által nyújtott információkat a nem rendszerszinten fontos bankokról, a makroprudenciális felügyeleti rendszert az Európai Központi Bank „irányítja” mivel a két intézmény elnöke egy és ugyanaz a személy, a makrogazdasági egyensúlytalansági folyamat részeként adatszolgáltatási és felügyeleti tevékenységeket lát el, és végül, végrehajtja a másodlagos piacon az Európai Pénzügyi és Stabilitási Eszköz, valamint az Európai Stabilitási Mechanizmus által kijelölt műveleteket.

4.3. A pénzügyi felügyeleti és szabályozási rendszer reformja

A pénzügyi rendszer és a bankok felügyeletével foglalkozó keretrendszer két egymástól eltérő szintet ölel fel. A pénzügyi rendszer egészének felügyeletét (makroprudencializmus), vagyis a rendszerszintű kockázatok kialakulásának megelőzését és azok mérséklését az Európai Rendszerkockázati Testület (*European Systemic Risk Board*) végzi. Az alapítás háttérében a globális pénzügyi válság gyors terjedésének jelensége és a globális pénzügyi összefonódottság áll. A jelenségből eredő, a globális pénzügyi válságig meglévő intézményi hiány betöltése végett az Európai Bizottság létrehozott egy magas szintű csoportot (De Larosiére vezetésével), hogy tegyen javaslatot a pénzügyi felügyelet megerősítésére. A De Larosiére-jelentés uniós szintű szerv létrehozását javasolta, így az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete alapján létrejött az Európai Rendszerkockázati Testület.⁶ Az intézmény meghatározza a rendszerszintű kockázatokat, valamint rangsorolja azokat fontossági sorrend szerint, jelentős rendszerszintű kockázat esetén figyelmeztetéseket ad ki (vagy akár a nyilvánossághoz fordul), korrekciós intézkedéseket javasol, valamint nyomon követi a figyelmeztetésekre és ajánlásokra reagáló pénzügyi intézményeket. Emellett, az Európai

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról.

Rendszerkockázati Testület rendelkezik egy további csatornával a Tanács felé, vészhelyzet esetén titkos figyelmeztetést és értékelést adhat a Tanácsnak.

Az intézmény létrehozásával átalakításra került a korábbi európai pénzügyi felügyeleti rendszer és három felügyeleti hatóság jött létre a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere (*European System of Financial Supervision*) égisze alatt: Európai Bankhatóság (*European Banking Authority*), Európai Biztosítási- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*) és Európai Értékpapír-piaci Hatóság (*European Securities and Markets Authority*). A Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének fő célja, hogy pénzügyi ágazatonként biztosítsa a területre vonatkozó szabályok tagállami végrehajtását, így a pénzügyi stabilitás megőrizhető, magasabb bizalmi szint alakul ki a pénzügyi piacokon és a fogyasztók védelme is megerősödik. Az intézmény a mikroprudenciális felügyeleti rendszer ágazati terület szerinti rétegét adja, bár a Bankunió elindítása után az ágazati felügyeleti rendszer inkább egy köztes, mezo-szintnek tekinthető a rendszerszintű felügyelet és az egyedi bankok felügyeleti rendszere (Bankunió építőelemei) között.

A mikroprudenciális felügyeleti rendszer elmélyítése már sokkal inkább egy tudatos gazdasági kormányzási lépés következménye. A Bankunió kialakításával kapcsolatos elképzelések már a 2012-es év végén megjelentek (integráltabb pénzügyi keret létrehozásának kívánalma), a hosszas tárgyalások pedig 2013 tavaszán indultak meg (Pisani-Ferry et al. 2012, Véron 2013). A Bankunió létrehozása még 2017-ben is folyamatban van, hárompilléres intézményi struktúrája miatt. A három pilléren kívül a Bankunió intézményrendszerének „nulladik” építőeleme az egységes felügyeleti szakkönyv (*Single Rulebook*), amely tartalmazza a pénzügyi szereplők által betartandó szabályokat, fokozottan védi a betéteseket, továbbá szabályozza a bankcsődök menetét. A Bankunió első pillére az egységes felügyeleti mechanizmus (*Single Supervisory Mechanism*), két eltérő felügyeleti szintet (uniós és tagállami) testesít meg. A rendszerszinten fontos bankok felügyeletét az Európai Központi Bank végzi (nagyjából 130 bank Európában), míg a többi bank felügyeletét a nemzeti felügyeleti szervek látják el az Európai Központi Bank végső felelőssége mellett (nagyjából 6000 bank). A második pillér az egységes szanálási mechanizmus (*Single Resolution Mechanism*), célja a jövőbeni bankcsődök hatékony és gyors kezelése, minimálisra csökkentve a reálgazdasági költségeket. Az egységes szanálási mechanizmus része lesz az egységes bankszanálási alap (*European Resolution Fund*), amely 55 milliárd euró forrással rendelkezik majd, feltőkésítése nyolc éven keresztül tart majd 2025-ig, addig egy áthidaló finanszírozási rendszer helyettesíti azt. A finanszírozási forráshoz akkor lehet majd folyamodni, ha sem a részvényesek, sem a hitelezők hozzájárulása nem elégséges a bankcsőd kezelésére. Ezzel létrejön a bankok számára egy kimentő eszköz, amely megteremti a szuverének és bankrendszer közötti ördögi kör szétválasztásának másik elemét (Sarcinelli 2013, Gros – Belke 2015). A harmadik pillér – az európai betétbiztosítási rendszer (*European Deposit Insurance Scheme*) – még további egyeztetések részét képezik, az első kettő pillér már jelenleg is funkcionál.

4.4. Versenyképességi „reformok”

Az Euro Plusz Paktum, vagy másnéven versenyképességi paktum nyitott koordinációs mechanizmus eredményeképp, főként német és francia kívánalmaknak megfelelően jött létre; az eurózóna tagországok számára kötelező részvétel mellett számos nem eurózóna tagállam is csatlakozott hozzá (European Council 2011).⁷ Alapvetően négy célt határoz meg az Euro Plusz Paktum: az államháztartás fenntarthatóságának javítása, a pénzügyi stabilitás megerősítése, a foglalkoztatottság ösztönzése és a versenyképesség erősítése. A fenntartható államháztartási rendszerek kialakításához egyrészt szükséges az egészségügyi-, nyugdíj-, segélyezési és szociális rendszerek átalakítása (felkészülve az olyan jövőbeli kihívásokra, mind az öregedés jelensége), másrészt, kötelezte elfogadóit, hogy a Stabilitási és Növekedési Egyezmény közpénzügyi szabályait ültessék át a nemzeti jogrendszerekbe. A pénzügyi stabilitás címszó alatt a Paktum előírja, hogy a tagállamok hatékonyabban felügyeljék azokat a pénzügyi folyamatokat, amelyek a bankok, a háztartások és a vállalatok eladósodottságához vezethetnek. Emellett, az Euro Plusz Paktum kiemelt célja volt a tagállami adópolitika koordinálása, amely az adóalap harmonizálásában manifesztálódott. A foglalkoztatás terén az aktivitási és foglalkoztatási ráta emelésére került hangsúly, amelynek elérését a tartósan munkanélküliek és a fiatalok munkanélküliek munkaerőpiaci aktivizálása segíthet elő. Emellett a Paktum javasolta a rugalmas foglalkoztatási modellek bevezetését és a foglalkoztatottak további tanulási és képzési törekvéseit. Végül, a versenyképesség a munkaerőköltség csökkentését és a termelékenység növelését próbálta elősegíteni, vagyis, hogy a bérek emelkedése összhangban legyen a munkatermelékenység bővülésével. Az Euro Plusz Paktum talán legnagyobb port kavart javaslata a bérképzési rendszerek átalakítása, a bérindexálás megszüntetése volt (Barnard 2012).

Az Euro Plusz Paktum létrehozásának mögöttes szándéka a strukturális reformok erősítése volt a résztvevő tagállamokban, ennek megfelelően a dokumentum egyértelmű utalásokat tesz arra, hogy a tagállami versenyképesség hogyan növelhető a bérképzési rendszerek átalakítása által, technikailag a bérinflációt meghaladó termelékenységi javuláson keresztül (Fuest 2011, Gabrisch – Staehr 2014). Gros és Alcidi (2011) az egyezmény kritikáját mutatja be, egyrészt a versenyképesség elérését célzó lépések csak nagyon korlátozottan használhatók, igazai versenyképességi javulás nélkül, másrészt, a versenyképességi eltérések nem az euróválság kiváltó okai, így azok kezelését sokkal inkább a krízis szituáció utáni időszakra kell helyezni. Az Euro Plusz Paktum talán legfontosabb nívója, hogy olyan területeken (munkaerőpiaci és szociális politikák) kívánt közösségi kormányzást kialakítani, amelyek korábban a „soft” gazdasági kormányzás körébe tartozva érdemi hatással nem voltak az uniós tagállamok életére (de la Porte – Heins 2015). Mindezek ellenére az Euro Plusz Paktum érezhető hatással nem tudott hozzájárulni az eurózóna versenyképességi és makrogazdasági egyensúlytalanságainak megoldásához. Ezért megfontolandó lenne, ha az Euro Plusz Paktum az Európai Szemeszter szerves részévé válna, integrálva az uniós

⁷ Az Euro Plusz Paktumból kimaradó országok: Csehország, az Egyesült Királyság, Horvátország, Magyarország és Svédország.

joganyagba, hogy hatásait – versenyképes Európai Unió alacsony versenyképességi eltérések mellett – minél jobban ki tudja használni a közösség (EPSC 2015).

A versenyképességi reformok másik eleme a „hatos csomag” makrogazdasági egyensúlyhiányok kezelésére vonatkozó felügyeleti és végrehajtási, vagyis prevenciós és korrekciós ágak intézkedéseiből áll (az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU és 1176/2011/EU rendeletei). A makrogazdasági egyensúlytalanságok monitoringja része az Európai Szemeszternek, a ciklus a novemberi bizottsági riasztási mechanizmussal indul, majd következő év februárjában folytatódik, amikor a Bizottság mélyebb gazdasági elemzést készít a problémákkal küszködő országokról. A mélyebb elemzések része, hogy megállapítsák egy tagállami egyensúlytalanságok mértékét, ami háromféle lehet: „egyensúlytalanság”, „túlzott egyensúlytalanság” és „túlzott egyensúlytalanság korrekciós lépésekkel”. Az első kettő esetében a tagállamok országspecifikus ajánlásokat kapnak az egyensúlytalanságok kijavítása érdekében, míg a harmadiknál megindul a túlzott egyensúlytalansági eljárás. Amennyiben a tagállamok nem követik a túlzott egyensúlyhiány esetén az uniós ajánlásokat, akkor – a kamatozó betétől az éves birságig terjedő – szankcióval sújthatják, ennek mértéke a tagállami GDP 0,1 százaléka, (nem eurózóna tagállamok esetében a kohéziós források ekkora mértékű befagyasztása).

A makrogazdasági egyensúlytalanságok beazonosítása végett az Európai Bizottság egy széleskörű indikátorrendszert épített fel. Az indikátorok két csoportba lettek osztva, az első csoportba kerültek a főbb (*scoreboard*) indikátorok (változó számú, jelenleg 14 indikátor), ezek külső és belső egyensúlyi és versenyképességi mutatók. A második csoportba az elsődlegesen nem fontos mutatók kerültek (változó számú, nagyjából 20 indikátor), amelyekre a mélyebb elemzéseknél van szükség. A mutatók értelmezéséhez – és így az egyensúlytalanság mértékének megállapításához – az Európai Bizottság definiált egy felső vagy alsó küszöbértéket (néhány mutató esetében felső és alsó küszöbérték közötti pozíciót), az ezeknek meg nem felelés jelenti az egyensúlyhiányt. A mutatók egységénél a Bizottság a statikusság helyett a dinamikus megközelítésre teszi a hangsúlyt, így általában 3-5 éves (mozgó)átlagokat vizsgál, továbbá a statisztikai adatforrást nyújtó intézményt (Eurostat, Európai Központi Bank, Nemzetközi Valutaalap és DG ECFIN) is definiálja.

5. Intézményi reformok és az euró bevezetése

A Gazdasági és Monetáris Unió három szakaszos létrehozása során az uniós döntéshozók két pillérrel szerettek volna felruházni az egységes valutát alkalmazó országok közösségét. Az első pillér a „monetáris unió” volt, amelynek keretében közösségi szintre került a tagállami monetáris politika. A második pillér, a „gazdasági unió” létrehozása viszont felemásra sikerült, mivel sem az egységes belső piac teljes kiterjesztésére, sem a közös politikák általi strukturális változások elősegítése nem történt meg. Az 1991-ben elfogadott Maastrichti Szerződés hívta életre a leendő monetáris unió belépési feltételeit, vagyis a konvergenciakritériumokat. A kritériumok célja eredetileg az volt, hogy erősítse a tagállamok közötti konvergenciát, viszont

ez nem egy mély, a tagállami gazdasági rendszerekre kiterjedő konvergencia volt, hanem mindössze az öt maastrichti kritériumban alkalmazott mutatók konvergenciája. Ezek a következők:

- 1) Az inflációs ráta az adott egy éves referencia-időszakban nem haladhatja meg 1,5 százaléknál nagyobb mértékben a három legalacsonyabb inflációs rátával rendelkező tagállam inflációs rátájának átlagát, valamint ezt az alacsony inflációt fenntartható módon kell produkálni.
- 2) A hosszú távú hitelek kamatlába az egyéves referencia-időszakban legfeljebb 2,0 százalékkal lehet magasabb, mint a három legalacsonyabb inflációs rátával rendelkező tagállam hosszú távú hiteleinek átlagos kamatlába.
- 3) Az éves költségvetési hiány nem haladhatja meg GDP arányos 3 százalékot.
- 4) A bruttó államadósság nem lépheti túl a GDP 60 százalékát, (60% feletti adósságráta esetén abban folyamatos és jelentős csökkenést kell felmutatni)
- 5) A tagállam nemzeti valutájának árfolyam a Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakaszába lépést megelőző két évben nem lépheti át a második szakaszban megállapított árfolyamsávot. A gyakorlatban ez azzal is jár, hogy az adott országnak be kell lépnie az Európai Árfolyammechanizmusba.

Habár a kritériumok tisztán meghatározzák azokat a gazdasági indikátorokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy egy uniós tagállam bevezesse az eurót, jóval több tényezőt kell figyelembe venni. Az euró bevezetése kapcsán alapvetően két feltételrendszert szoktak vizsgálni, az egyik a hagyományos költség-haszon elemzés, míg a másik az optimális valutaövezetek elmélet. Mindezek ellenére, az Európai Bizottság korai összefoglaló írása nem talált olyan koherens és konzisztens elméletet, amely teljes bizonyossággal választ tudna adni arra a kérdésre, hogy milyen körülmények között érdemes bevezetni a közös valutát (Emerson et al. 1992).

Az eltérő tagállami gazdasági karakterisztikák és a különböző megközelítések számos törésvonalat azonosítanak be a költségek és hasznok elhatárolása kapcsán: statikus vagy dinamikus szemléletet követünk; rövid, közép vagy hosszú távon viszonyítjuk egymáshoz a költségeket és hasznokat; makrogazdasági vagy mikroökonómiai tényezőket hasonlítunk össze; és végül, kis nyitott gazdaságokat vagy nagyobb nemzetgazdaságokat vizsgálunk. Alesina et al. (2001) definíciója szerint a „nemzetközi uniók” tulajdonsága, hogy valamilyen jószág biztosítását közösségi szintre emelik, valamint közös politikákat használnak, amelyek kedvező tovagyrúzó hatásokat generálnak. A hasznok általánosságban a jobb vagy magasabb szintű koordinációból erednek, míg a költségek a szakpolitikai terület feletti tagállami függetlenség elvesztését takarják. A közgazdasági megközelítések számos költséget és hasznat emelnek ki. A költségoldal talán legjelentősebb része, hogy a tagállam elveszti az önálló monetáris és árfolyampolitikát, míg a hasznok oldalán főként az árak transzparenciáját, a tranzakciós költségek csökkenését (eltűnését), az alacsonyabb kamat- és inflációs szinteket, a kisebb árfolyamvolatilitást vagy a nagyobb hitelességeket lehet kiemelni (De Grauwe 2009, Mongelli 2008). Campos és szerzőtársainak (2014) vizsgálata arra a következtetésre jutott,

hogy már maga az uniós csatlakozás is pozitívan járult hozzá a tagállamok gazdasági teljesítményéhez, ezt pedig a monetáris unió csak erősítette.⁸

Az optimális valutaövezetek egy több generációból álló elméletcsalád, amely általánosságban arra a kérdésre keresi választ, hogy ha tagállamok egy csoportja közös valutát vezet be, ezáltal lemond az önálló monetáris és árfolyampolitikáról, akkor ennek kiegyensúlyozó hiányát milyen eszközökkel tudja helyettesíteni? Az 1960-as években három tanulmány – Mundell (1961), McKinnon (1963) és Kenen (1969) – indította útjára a közös valuta bevezetésével és használatával kapcsolatos nemzetközi gondolkodást. Az elmúlt több mint fél évszázad során az optimális valutaövezetek elméletéhez kapcsolódó kritériumrendszer folyamatosan bővült, már több tucatnyi indikátort vagy tényezőt lehet (és kell) figyelembe venni a monetáris uniók kialakításakor vagy a monetáris uniókhoz történő csatlakozáskor. Ezek a következők: termelési tényezők mobilitása, gazdasági nyitottság, a fogyasztás és termelés diverzifikációja, szupranacionális fiskális transzfermechanizmusok megléte, az árak és bérek rugalmassága, a pénzügyi piacok integráltsága vagy az inflációs ráták hasonlósága.

Mivel a monetáris uniók kialakítása vagy a közös pénz bevezetése nem feltétlen a közgazdasági racionalitás mentén megy végbe, hanem leginkább politikai akarat következménye, így feltételezhető, hogy a létrejött monetáris uniók heterogén gazdasági közösséget alkotnak, vagyis nem lehet rájuk tekinteni úgy, mint optimális valutaövezetek. Ezt a problémát számos közgazdász kívánta áthidalni, egyrészt Frankel és Rose (1997a, 1997b) és Frankel (1999) bevezették az endogenitás megközelítését, amely szerint a kereskedelmi integráció akkor is elősegíti az optimális valutaövezetek kialakulását, ha előtte a létrehozó tagállamok nem alkották azt. Másrészt, Dorrucci és szerzőtársai (2002 és 2015) arra tettek javaslatot, hogy a monetáris uniók intézményi struktúrája idővel kikényszerítheti a tagállamok optimális valutaövezetként történő működését. Az intézményi struktúra fényében érdemes az eurócsatlakozás kérdéskörét is újragondolni.

A 2004-es keleti bővítés során uniós tagállammá vált közép-kelet-európai országok közül már Szlovénia, Szlovákia és a három balti állam is csatlakozott az eurózónához. Míg Csehország, Magyarország és Lengyelország egyelőre nem kívánja bevezetni a közös valutát. A csatlakozó uniós tagországok vagy egy korábbi (Szlovénia és Szlovákia) vagy már egy átalakuló (Észtország, Lettország és Litvánia) intézményi struktúrával bíró eurózónához csatlakoztak. A kimaradó tagállamok már egy jóval komplexebb intézményi keretrendszerrel rendelkező euróövezetbe tudnak belépni. A főként kormányközi megállapodások által megerősített euróövezeti intézményi struktúra szabályozási rendszere kötelező érvényű az eurózóna tagállamokra, viszont nyitva hagyja a lehetőséget a nem eurózóna tagállamok számára a csatlakozáshoz, mint az Euró Plusz Paktum vagy a Bankunió esetében. A belépésnél mindenképp figyelembe kell venni, hogy az eurózóna fiskális keretrendszere jóval szigorúbb,

⁸ A kutatás során Campos et al. (2014) két esetet hasonlítottak össze az európai országok gazdasági növekedése szempontjából, az egyik a valós történelmi tapasztalat az Európai Unió indulása óta eltelt időszak növekedési adatai alapján, míg a másik, egy alternatív kontrollidőszak, ahol az Európai Unió nem jött létre, vagyis az integráció vívmányait az európai országok nem élvezhették.

mint a minden tagállamra vonatkozó, bár a „Hatos csomag” intézkedéseivel megerősített Stabilitási és Növekedési Egyezmény. A pénzügyi felügyeleti és szabályozási rendszer tekintetében az eurózóna csatlakozás már egyenlő az egyre kiteljesedő Bankunióban való kötelező részvétellel, míg a strukturális és versenyképességi területeken az Euró Plusz Paktum intézkedéseit kell átvenniük a valutaövezetbe belépő tagállamoknak.

A Maastrichti kritériumok szimpla teljesítése már messze áll azoktól a feltételektől, amelyeket egy belépni igyekvő tagállamnak érdemes figyelembe venni. A csatlakozás – nem hivatalos – feltételrendszere kiegészül olyan belső követelményekkel is, mint az alacsony inflációs várakozások, bér- és termelékenységalakulás összhangját biztosító feltételek (Neményi – Oblath 2012). Ezek a feltételek egészülnek ki azokkal az intézményi struktúrából eredő kívánalmakkal, amelyek a globális pénzügyi válság óta jelentek meg az euróövezetben. Az eurózóna új intézményi keretrendszere és az eurócsatlakozás kapcsán két egymással ellentétes megközelítést lehet kiemelni. Az egyik, hogy a kockázatcsökkentő és kockázatmegosztó intézményi elemekkel megerősített eurózóna vonzóbbá válik az eddig kimaradó tagállamok számára. Míg a másik szerint az új intézményi struktúra egy bizonytalansági faktor, így szükséges várni és megbizonyosodni arról, hogy az euróövezet, a még mindig fejlődésben lévő intézményi struktúrájával megfelelően fog működni.

Csehország, Magyarország és Lengyelország esetében számos tényezőre vezethető vissza a kimaradás, vagyis az önálló monetáris politikához történő ragaszkodás. Kiemelt hangsúllyal bír az érvek között a politikai akarat hiánya, amely mindhárom tagállamra jellemző, még egy olyan makrogazdasági szituációban is, amikor ezek a tagállamok teljesítik vagy érdemi gazdasági áldozat nélkül tudnák teljesíteni a maastrichti kritériumokat. Csupán Lengyelország esetében kimondott cél megvárni, hogy az eurózóna új intézményi struktúrája hogyan fog működni. Mindazonáltal az eurózóna döntéshozói sokkal inkább érdekeltek a monetáris unió bővítésében, az Öt elnök jelentése c. dokumentum megjegyzi, hogy a mindenkori (jövőbeli) Gazdasági és Monetáris Uniónak vonzónak kell lenni a csatlakozáshoz és mindenképp integrálni kell a jelenleg kimaradó tagállamokat (Juncker et al. 2015). Ezt erősíti meg az Európai Bizottság Fehér könyve is az európai gazdasági és monetáris unió befejezésével kapcsolatosan (European Commission 2017).

6. Összefoglalás

Az eurózóna válságkezelésének első időszaka (2010-2012) során a döntéshozók alapvetően a fiskális fegyelemre, a fenntartható költségvetési pénzügyek kialakítására és a tagállami pénzügyi segítségnyújtásra koncentráltak. A periféria államok részéről érthető a negatív hozzáállás a megszorítás alapú fiskális politikák kikényszerítése kapcsán, a déli gazdaságokban egy hosszas válság alakult ki, az államadósságszintek jócskán megemelkedtek és a teljes reálgazdasági helyreállítás még mindig várat magára (Blyth 2013). A bevezetett intézmények érdemi eredménye, hogy létrejött az Európai Stabilitási Mechanizmus, amely állandó pénzügyi védőhálóként funkcionál a szuverén tagállamok számára. A válságkezelés tudatos szakaszában létrejött a bankunió (mikroprudenciális felügyeleti rendszer), az intézményhez köthető Egységes Szanálási Alap pedig a bankválságokat hivatott megoldani, vagyis védőhálóként funkcionál a bankok számára. A két kockázatmegosztó intézmény létrehozásának érdemi hatása, hogy megtörte a szuverének és bankok közötti ördögi kört (Merler – Pisani-Ferry 2012, Sarcinelli 2013, Gros – Belke 2015).

A strukturális reformok végrehajtására kisebb hangsúly helyeződött a válságkezelés során, még annak ellenére is, hogy egyrészt, a nem konvencionális jegybanki politika egyik lényegi eleme az idő biztosítása volt a reformok elvégzéséhez, másrészt, a pénzügyi segítségnyújtás feltételrendszere a megszorítások mellett a strukturális átalakításokat követelte meg a programországoktól. Az Euro Plusz Paktum kimondott célja volt, hogy az eurózóna tagállamok munkaerőpiaci és ellátórendszeri reformokat hajtsanak végre, viszont a paktum szerepe marginális volt. A „hatos csomag” makrogazdasági egyensúlyhiányok kezelését lefedő két rendelet több céllal jött létre, ezek közül egyik a versenyképesség erősítése volt (a strukturális reformok célja is ez), míg másik a belső és külső egyensúlytalanságok kordában tartása, mivel a globális pénzügyi válság előtti időszak felhalmozódó folyófizetési és pénzügyi mérleghiányai komoly problémákat generáltak a válság lefutásakor. Az európai jegybank támogató monetáris politikájának talán legfontosabb feladata az euróövezet egyben tartása volt (a de facto végső hitelezői funkció felvállalása a tagállamok felé), ehhez a nem konvencionális monetáris politikai eszköztár széles körét vetette be, hogy az eurózóna gazdasági aktivitását elősegítse.

A globális pénzügyi válságra és az euróválságra adott közösségi válaszok intézmények sorát hozták létre. A kockázatmérséklő intézmények (közpénzügyi szabályozások, mint „hatos csomag”, Fiskális Paktum és „kettes csomag”, a makrogazdasági egyensúlyhiányok felügyelete, az Euro Plusz Paktum, az Európai Rendszerkockázati Testület, és a Bankunió első pillére az Egységes Felügyeleti Rendszer) mind azt célozzák meg, hogy csökkentsék a jövőbeni válságok kialakulásának lehetőségét. Abban az esetben, ha a krízis elkerülhetetlen, használhatók a kockázatmegosztó intézmények (Európai Stabilitási Mechanizmus, a Bankunió második pillérének Egységes Szanálási Alapja és az Európai Központi Bank, mint de facto végső hitelező). Az eurózóna „végső” intézményi struktúrája még nem ismert, csupán halvány elképzeléseket tár elénk az Öt elnök jelentése és az Európai Bizottság vitaanyaga a gazdasági és monetáris unió megvalósításáról.

Habár az intézményesítés nem képes a mindenkori válságoktól megvédeni az eurózónát, de a különböző válságokra a kockázatkezelő intézmények gyors és hatékony választ tudnak adni, a kockázatmegosztó intézmények pedig tompíthatják a recesszió mértékét és elősegíthetik a kilábalást. Végül, a jól vagy optimálisan működő monetáris unió helyett sokkal inkább a megfelelően vagy fenntartható módon működő eurózóna lehetőségében kell gondolkodni (Begg et al. 2015).

Hivatkozások

- Aizenman, J. (2014): The Eurocrisis: Muddling Through, or On the Way to a More Perfect Euro Union? NBER Working Paper No. 20242.
- Aizenman, J. – Hutchinson, M. – Jinjark, Y. (2013): What is the risk of European sovereign debt defaults? Fiscal space, CDS Spreads and market pricing of risk. *Journal of International Money and Finance*, 34(1) pp. 37–59.
- Alesina, A., – Angeloni, I. – Etro, F. (2001): The Political Economy of International Unions. NBER Working Paper No. 8645.
- Alesina, A. – Ardagna, S. – Galasso, V. (2008): The Euro and Structural Reforms. NBER Working Paper No. 14479.
- Altavilla, C., Giannone, D. – Lenza, M. (2014): The Financial and Macroeconomic Effects of OMT Announcements. ECB Working Paper No. 1707.
- Andrle, M. – Bluedorn, J. – Eyraud, L. – Kinda, T. – Brooks, P. K. – Schwartz, G. – Weber, A. (2015): Reforming Fiscal Governance in the European Union. IMF Staff Discussion Note, SDN/15/09.
- Arghyrou, M. G. – Tsoukalas, J.D. (2010): The Greek debt crisis: Likely causes, mechanics and outcomes. Cardiff Economic Working Papers, No. E2010/3.
- Artner A. (2015): Görögország vergődése az átalakuló világban. *Eszmélet*, 108, pp. 18–42.
- Baldwin, R. et al. (2015): Rebooting the Eurozone: Step I – agreeing a crisis narrative. *CEPR Policy Insight* No. 85.
- Baldwin, R. – Giavazzi, F. szerk. (2015): The Eurozone Crisis – A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions. London: CEPR Press.
- Barnard, C. (2012): The Financial Crisis and the Euro Plus Pact: A Labour Lawyer’s Perspective’. *Industrial Law Journal*, 41(1), pp. 98–114.
- Basel Committee on Banking Supervision (2006): International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A Revised Framework, Comprehensive Version. Basel, Bank for International Settlements.
- Battistini, N. – Pagano, M. – Simonelli, S. (2013): Systemic Risk and Home Bias in the Euro Area. European Commission, European Economy – Economic Papers No. 494.
- Beetsma, R.M.W.J – Bovenberg, A.L. (1999): Does monetary unification lead to excessive debt accumulation? *Journal of Public Economics*, 74(3), pp. 299–325.
- Beetsma, R.M.W. J. – Bovenberg, A.L. (2000): Designing Fiscal and Monetary Institutions for a European Monetary Union. *Public Choice*, 102(3/4), pp. 247–269.
- Beetsma, R.M.W.J. – Bovenberg, A.L. (2001): The Optimality of a Monetary Union without a Fiscal Union. *Journal of Money, Credit and Banking*, 33(2), pp. 174–204.
- Begg, I. – Bongardt, A. – Nicolaidis, K. – Torres, F. (2015): EMU and Sustainable Integration. *Journal of European Integration*, 37(7). pp. 803–816.

- Belke, A. (2010): Driven by the Markets? ECB Sovereign Bond Purchases and the Securities Market Programme. *Intereconomics*, 45(6), pp. 357–363.
- Bini Smaghi, L. (2013): Austerity: European democracies against the wall. Brussels, CEPS.
- Blanchard, R. – Giavazzi, F. (2003): Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(3), pp. 879–907.
- Blyth, M. (2013): Austerity – The History of a Dangerous Idea. Oxford, Oxford University Press.
- Bulmer, S. (2014): Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics. *West European Politics*, 37(6), pp. 1244–1263.
- Buti, M. – Padoan, P.C. (2012): From vicious to virtuous: A five–point plan for the Eurozone restoration. *CEPR Policy Insights* No. 61.
- Campos, N.F. – Coricelli, F. – Moretti, F. (2014): Economic Growth and Political Integration: Estimating the Benefits from Membership in the European Union Using the Synthetic Counterfactuals Method. IZA Discussion Paper Series No. 8162.
- Collignon, S. (2004): Is Europe going far enough? Reflections on the EU’s economic governance. *Journal of European Public Policy*, 11(5), pp. 909–925.
- Cour–Thimann, P. – Winkler, B. (2013): The ECB’s Non–Standard Monetary Policy Measures – The Role of Institutional Factors and Financial Structure. ECB Working Paper No. 1528.
- Darvas, Zs. – Merler, S. (2013): The European Central Bank in the Age of Banking Union. *Bruegel Policy Contribution*, Issue 2013/13.
- De Grauwe, P. (2009): Economics of Monetary Union. 8. ed., New York, Oxford University Press.
- De la Porte, C. – Heins, E. (2015): A new era of European Integration? Governance of Labour market and social policy since the Sovereign debt crisis. *Comparative European Politics*, 13(1), pp. 8–28.
- Dixit, A. – Lambertini, L. (2001): Monetary–Fiscal Policy Interactions and Commitment Versus Discretion in a Monetary Union. *European Economic Review*, 45(4–6), pp. 977–987.
- Dixit, A. – Lambertini, L. (2003): Symbiosis of Monetary and Fiscal Policies in a Monetary Union. *Journal of International Economics*, Vol. 60(2), pp. 235–247.
- Dornbusch, R. (1997): Fiscal Aspects of Monetary Integration. *The American Economic Review*, 87(2), pp. 221–223.
- Dorrucci, E. – Firpo, S. – Fratzscher, M. – Mongelli, F.P. (2002): European Integration: What Lessons for Other Regions? The Case of Latin America. ECB Working Paper No. 185.
- Dorrucci, E. – Ioannou, D. – Mongelli, F. P. – Terzi, A. (2015): The four unions “PIE” on the Monetary Union “CHERRY”: a new index of European Institutional Integration. ECB Occasional Paper Series No. 160.
- Duval, R. – Elmeskov, J. (2006): The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets. ECB Working Paper No. 2006.
- Eijffinger, S.C.W. (2012): Non–Standard Policy Measures – A First Assessment’, *European Parliament Briefing*, Brussels: European Union.

- Eggertson, G. – Ferrero, A. – Raffo, A. (2014): Can structural reforms help Europe? *Journal of Monetary Economics*, 61(1), pp. 2–22.
- Emerson, M. - Gros, D. – Italianer, A. (1992): One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union. Oxford, Oxford University Press.
- European Commission (2008): EMU @ 10 – Successes and challenges after ten years of Economic and Monetary Union. *European Economy* 2/2008.
- European Commission (2017): Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union. European Commission COM(2017) 291, Brussels.
- European Council (2011): The Euro Plus Pact – Stronger Economic Policy Coordination for Competitiveness and Convergence, Conclusions 24/25 March 2011. Annex I, Brussels.
- European Political Strategy Centre (2015): The Social Dimension of Economic and Monetary Union – Towards Convergence and Resilience. *EPSC Strategic Notes*, Issue 5/2015.
- Eyraud, L. – Wu, T. (2015): Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe. IMF Working Paper No. 15/67.
- Feld, L.P. – Köhler, E. – Nientiedt, D. (2015): Ordoliberalism, pragmatism and the eurozone crisis: How the German tradition shaped economic policy in Europe. *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, No. 15/04.
- Feldstein, M. (1997): The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), pp. 23–42.
- Frankel, J.A. – Rose, A.K. (1997a): The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. CEPR Discussion Paper Series No. 1473.
- Frankel, J.A. – Rose, A.K. (1997b): Is EMU more justifiable ex post than ex ante? *European Economic Review*, 41(3–5) pp. 753–760.
- Frankel, J.A. (1999): No Single Currency Regime Is Right for All Countries or at All Times. NBER Working Paper No. 7338.
- Fuest, C. (2011): Will the Reform of the Institutional Framework Restore Fiscal Stability in the Eurozone? *CESifo Forum* 2/2011, pp. 34–39.
- Gabrisch, H. – Staehr, K. (2014): The Euro Plus Pact – Cost Competitiveness and External Capital Flows in the EU Countries. ECB Working Paper No. 1650.
- Gocaj, L. – Meunier, S. (2013): Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis. *European Integration* 35(3), pp. 239–253.
- Goodhart, C. (1996): European monetary integration. *European Economic Review*, 40(3–5) pp. 1083–1090.
- Gros, D. – Alcidi, C. (2011): Adjustment Difficulties and Debt Overhangs in the Eurozone Periphery. CEPS Working Document, No. 347.
- Gros, D. – Belke, A. (2015): Banking Union as a Shock Absorber – Lessons from the eurozone from the US. Centre for European Policy Studies (CEPS), London, Rowman & Littlefield International.

- Gros, D. – Mayer, T. (2010): How to deal with sovereign default in Europe: Create the European Monetary Fund now! CEPS Policy Brief No. 202.
- Hallett, A.H. – Hougaard Jensen, S. E. – Richter, C. (2005): The European economy at the cross roads: Structural Reforms, fiscal constraints, and the Lisbon Agenda. *Research in International Business and Finance*, 19(2), pp. 229–250.
- Heise, A. (2012): Governance Without Government – or, The Euro Crisis and What Went Wrong with European Economic Governance. *International Journal of Political Economy*, 41(2), pp. 42–60.
- Henning, C.R. (1998): Systemic Conflict and Regional Monetary Integration: The Case of Europe. *International Organization*, 52(3), pp. 537–573.
- Juncker, J. – Tusk, D. – Dijsselbloem, J. – Draghi, M. – Schulz, M. (2015): Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása. (Az öt elnök jelentése). European Commission.
- Kaplanoglou, G. – Rapanos, V.T. (2013): Fiscal Deficits and the Role of Fiscal Governance: The Case of Greece. *Economic Analysis & Policy*, 43(1), pp. 5–27.
- Kenen, P. B. (1969): The Optimum Currency Area: An Eclectic View. In: *Mundell, R. A. – Swoboda, A. K.* (szerk.): *Monetary Problems of the International Economy*. Chicago, University of Chicago Press, pp. 41–60.
- Krugman, P. (2012): Revenge of the Optimum Currency Area. *NBER Macroeconomics Annual* (2012): 27, pp. 439–448.
- Kukk, M. – Staehr, K. (2015): Enhanced Fiscal Governance in the European Union: The Fiscal Compact. *Baltic Journal of European Studies*, 5(1), pp. 73–92.
- Lane, P. R. (2012): The European Sovereign Debt Crisis. *Journal of Economic Perspectives*, 26(3), pp. 49–69.
- Matthijs, M. – Blyth, M. (2015): Introduction: The Future of the Euro and the Politics of Embedded Currency Areas. In: *Matthijs, M. – Blyth, M.* (szerk.): *The Future of the Euro*. New York, Oxford University Press, pp. 1–20.
- Matthijs, M. – Parsons, C. (2015): European Integration Past, Present, and Future: Moving Forward Through Crisis? In: *Matthijs, M. – Blyth, M.* (szerk.): *The Future of the Euro*. New York, Oxford University Press, pp. 210–232.
- McKinnon, R.I. (1963): Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, 53(4), pp. 717–725.
- Merler, S. – Pisani-Ferry, J. (2012): Hazardous tango: sovereign–bank interdependence and financial stability in the euro area. In: *Banque de France* (szerk.): *Public Debt, Monetary Policy and Financial Stability*. *Financial Stability Review* No. 16. pp. 201–210.
- Mongelli, F. P. (2008): European Economic and Monetary Integration and the Optimum Currency Area Theory. European Commission, Economic Papers No. 302.
- Mundell, R.A. (1961): A Theory of Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, 51(4), pp. 657–665.
- Neményi J. – Oblath G. (2012): Az euró bevezetésének újragondolása. *Közgazdasági Szemle*, 59(6), pp. 569–684.

- Penikas, H. (2015): History of Banking Regulation as Developed by the Basel Committee on Banking Supervision in 1974–2014. Banco de Espana, *Estabilidad Financiera* No. 28.
- Pisani–Ferry, J. – Sapir, A. – Véron, N. – Wolff, G.B. (2012): What Kind of European Banking Union? *Bruegel Policy Contribution*, Issue 2012/12.
- Rácz, M. (2004): A stabilitási és növekedési paktum érvényesítésének problémái és a lehetséges megoldás körvonalai. *Közgazdasági Szemle*, 51(10), pp. 970–986.
- Sarcinelli, M. (2013): The European Banking Union: Will It Be a True Union without Risk Sharing? *PSL Quarterly Review*, 66(1), pp. 137–167.
- Sondemann, D. (2016): Towards more resilient economies: the role of well–functioning economic structures. ECB Working Paper No. 1984.
- van Beers, N. – Bijlsma, M. – Zwart, G. (2014): Insurance Mechanism in Currency Unions: An Empirical Assessment. Bruegel Working Paper 2014/04.
- Varoufakis, Y. (2013): From Contagion to Incoherence. Towards a Model of the Unfolding Eurozone Crisis. *Contributions to Political Economy*, 32(1), pp. 51–71.
- Véron, N. (2013): A Realistic Bridge Towards European Banking Union. *Bruegel Policy Contribution*, Issue 2013/09.
- Warren, T. – Holden, P. – Howell, K.E. (2017): The European Commission and fiscal governance reform: a strategic actor? *West European Politics*, 40(6), pp. 1310–1330.
- Wyplosz, Ch. (1997): EMU: Why and How it Might Happen? *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), pp. 3–22.

Posztszocialista tagállamok az Európai Unióban

Kerényi Ádám

Tanulmányomban azt a tizenegy közép-kelet-európai posztszocialista országot vizsgálom, amelyek az Európai Unió (EU) tagjai.¹ Ez a tágon értelmezett közép-kelet-európai régió az EU teljes lakosságának az ötödét foglalja magába.

A tanulmány négy részből áll. Az első részben bemutatom a kapcsolódó szakirodalmat. Ezt követően ábrázolom a tizenegy tagállam szocialista gazdaságból piacgazdaságba történő átalakulását. A tanulmány harmadik részében bemutatom a válság előtti és az azt követő makrogazdasági folyamatokat. A tanulmány negyedik része a konvergenciát vizsgálja, bemutatja a felzárkózás alakulását az EU fejlettebb államaihoz nemzeti és regionális szinteken. Megkísérlem megtalálni a sikeres felzárkózás ok-okozati összefüggéseit kitérve az EU kohéziós és strukturális forrásainak nagyságára és azok felhasználásra, a nemzetállami költségvetéseknek a nemzetgazdaság kibocsátásához viszonyított arányára, a kiadások méretére, illetve a munkaerő termelékenységére. A tanulmányt végül egy összefoglaló rész zárja.

Kijelenthető, hogy a közép-kelet-európai régióban nagyon intenzív változások zajlanak a gazdaságpolitikában. Jelenleg talán minden eddiginél nagyobb kihívással szembesül mind az EU, mind a vizsgált régió: a többsebességes Európai Unió de facto megjelenésével. Így tizenegy ország számára a közeljövő fő dilemmája, hogy részesei kívánnak és tudnak-e lenni a megújuló Európai Uniónak, illetve az Európai Uniónak milyen eszközöket kell bevetnie a leszakadt közép-kelet-európai régiók mielőbbi felzárkóztatása érdekében.

1. A kutatáshoz kapcsolódó szakirodalom bemutatása

A kelet-közép-európai országok csatlakozását átfogóan magyar és angol nyelvű elemzések vizsgálták. A posztszocialista uniós tagállamokat alaposan elemzik külön kiadványok is (Dobrinsky – Havlik 2014, Fish – Petrovic 2017, IMF 2015, Kornai 2016, Mihályi – Banász 2016). A szocializmusból a kapitalizmusba történő átalakulás folyamatát mutatják be nemzetközi *think tanke* éves jelentései (Bertelsmann 2016a, EBRD 2016, Freedom House 2016a, Schenkkan 2017). A kapitalizmus típusait vizsgálja (Farkas 2017, Szanyi 2016a). Több olyan könyv és tanulmány is született, amelyek az egyes országokra, vagy az országok egy csoportjára vonatkoztak (Grela et al. 2017). Vannak folyamatosan frissülő adatbázisokra

¹Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Magyarország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia és Szlovénia (lásd 7. táblázat a Mellékletben). A regionális szintű közigazgatási egység esetén 56 NUTS2 szintű régió fedi le a térséget. A regionális szintű elemzésnél fontos jelezni, hogy a balti államok NUTS1, NUTS2 szintű besorolása azonos. Továbbá napirenden szerepel Budapest és a Közép-Magyarországi régió szétválasztása (Pikler 2016).

támaszkodó elemzések (European Commission 2017b), illetve hosszabb idősor adatait vizsgáló dolgozatok is (Fidrmuc – Martin 2011). A demográfiai tendenciák nagyon negatív kilátásait (Eurostat 2017b) és az elöregedés társadalmi és gazdasági kihívásait (Djankov 2014, Hirose 2011), a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát elemző írások készültek (Feher – Holtzer 2012, Schwarz – Arias 2014).

A Világbank közgazdászai szerint egy úgynevezett „convergence machine” jött létre Európában (Gill-Raiser, 2012). A közép-kelet-európai országok GDP per fő adatainak EU-s átlaghoz való nemzeti felzárkózásról több elemzés készült (Oblath 2013, Oblath 2017). A regionális felzárkózást elemző írások NUTS2 szintű adatokat vizsgálnak (Benedek – Kocziszkó 2017, ECDG-RUP 2017, Lengyel 2016). Az EU-tagság első öt (European Commission 2009) és az első tíz évről (Éltető 2014) készültek átfogó elemzések, értékelések. Sőt olyan specifikus jelentések is megjelentek, amelyek egy adott időszakban érkező uniós források felhasználásának hatékonyságát értékelték (KPMG-GKI 2017a, KPMG-GKI 2017b).

A vonatkozó szakirodalom külön vizsgálja a válság okozta problémákat, kihívásokat, a válságkezelés sikerességét és a felhasznált eszköztárat is, sőt mindezek közpénzügyi (számvevőszéki) ellenőrzésének technikai kérdései is tárgyalásra kerültek (Halmosi – Kovács 2012, Kengyel 2014, Nagy 2012). A külföldön munkát vállalók hazautalásainak mérése és elemzése egyre nagyobb hangsúlyt kap a szakirodalomban (Kajdi 2016).

2. Átalakulás a szocialista gazdaságból a piacgazdaságba

A régió országaiban meghatározó a szocialista gazdasági múlt. A három balti, egykor a Szovjetunió részét képező államban több mint hetven évig, Kelet-Közép-Európában pedig mintegy negyven évig tartott a kommunizmus.

Vitatható, vajon a rendszerváltozásnak a következménye a transzformációs válság és a gazdasági összeomlás²³, vagy éppen fordítva, a rendszerváltozás a szocialista típusú gazdasági rendszer bukásának a következménye. Kornai János értékelése szerint *„cáfolhatatlan, hogy a létező (az eddig létezett) szocializmus elvesztette a versenyt a létező (az eddig létezett) kapitalizmussal szemben”* (Kornai 1995 p. 911). A rendszerváltás idején nagyon eltérő szinten álltak az egyes gazdaságok, a szocialista-típusú gazdaságok nem voltak versenyképesek a kapitalista államokkal.

² Ezt az érvet Finnország példája támaszthatja alá, ahol semmilyen rendszerváltás nem volt, mégis a szovjet piacok elvesztése miatt közel ötödével esett vissza a finn gazdaság a '90-es évek elején.

³ „Stefano Bottoni, az MTA BTK Történettudományi Intézetének történészének kutatásai során azt látta, hogy a posztszocialista országok két nagy típusba sorolhatók. Az egyik típus az, ahol nem született 1989-91 után új ország, hanem a régi ország területében, államstruktúrájában és elitjében tovább menetelt – Magyarországon kívül ilyen Románia, Lengyelország vagy Bulgária. A másik típusba az újonnan született államok tartoznak: a Balkán országai, a volt Csehszlovákia és a posztszovjet országok között többségben vannak azok, ahol a rendszerváltás valódi nemzeti katarzist jelentett” (Bodnár 2018).

Jelenleg empirikusan megfigyelhető és statisztikailag mérhető tény az, hogy a közép-kelet-európai uniós tagállamok mindegyike már nem szocialista típusú tervgazdaság, hanem piaci alapú kapitalista gazdasági modellben működik. Azonban az már értékeken alapuló ítélet, vajon ezt a közel három évtizede zajló átmenetet sikeresnek tekinthető-e? Az én álláspontom szerint a közép-kelet-európai térség a gazdaságtörténeti zsákutcából kihátrált.⁴ Az átalakulásban meghatározó támogatást jelentett és jelent az Európai Unióból érkező pénzügyi források, amelyek megszerzése és maximalizálása politikai hovatartozásokon és kormányokon átívelő cél volt.

A régiós ország szereplése a legfrissebb jelentésekben kvantitatív és kvalitatív szempontoknak van alárendelve különböző módszertanok alapján. Kornai (2016) egy átfogó tanulmányában az összes egykori szocialista országot vizsgálta. Amennyiben előre definiált szempontok és dimenziók mentén tekintünk a közép-kelet-európai országcsoporthoz, akkor számos homogénnek tekinthető csoportosulás rajzolódik ki. Ezen kimutatás gazdasági vetületében Bulgária, Románia és Magyarország képezi az egyik csoportot⁵ szemben a másik nyolc országgal. Ha politikai dimenziót vizsgáljuk, akkor a kép sokkal árnyaltabb és a tendencia is aggasztó lehet. Bertelsmann (2016c) szerint egyedül Magyarország tér el a térség többi tíz országától, vagy ha a Freedom House (Freedom House 2016b) jelentéseit tekintjük mértékadónak, akkor Magyarország Bulgáriával, Horvátországgal és Romániával kerül hasonló kvalitatív kategóriába szemben a többi hét országgal.

⁴ A volt szocialista országok világgazdasági reintegrációjával, annak belső és külső problémáival, várható hosszabb távú következményeivel foglalkoztak például Simai professzor által vezetett kutatás (Simai 2017).

⁵ Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank harmadik alkalommal vizsgálta a volt szocialista országokban élők mindennapjait, kutatásuk alapkérdésére (mindent összevetve elégedett-e az életével) adott válaszok szerint Észtország és Szlovénia a két legboldogabb ország a régió 10 országában, mert Csehországot nem vizsgálták. 2016-ban a lakosság többsége ugyanabban a 3 országban (Romániában, Bulgáriában és Magyarországon) volt elégedetlen a helyzetével, mint amelyeket a Bertelsmann Functioning Market Economy kategóriába sorol. A legrosszabb a helyzet az EBRD felmérésében Magyarországon, ahol kétharmados többséget képviselnek itt az életükkel összességében elégedetlenek (Farkas 2017, EBRD 2017).

1. táblázat: politikai és gazdasági indikátorok – Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lengyelország és Lettország esetén

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
Sorszám	Ország megnevezése	Bertelsmann Transformation Index		EBRD Transition Index	World Economic Forum	Bertelsmann Transformation Index				Freedom House Nations In Transit		
		„Market Economy Status” kvantitatív érték	„Market Economy Status” kvalitatív kategória	„Competition Policy” kvantitatív érték	„Goods market efficiency” kvantitatív érték	„Democracy Status” kvantitatív érték	„Democracy Status” kvalitatív kategória	„Political System” kvantitatív érték	„Status Index” kvantitatív érték	„Political System” kvalitatív kategória	„Democracy Score” kvantitatív érték	„Democracy Category” kvalitatív kategória
1	Bulgária	7,68	Functioning market economy	3	4,35	8,15	Democracy in consolidation	0	7,91	Democracy	3,25	Semi-Consolidated Democracy
2	Csehország	9,36	Developed market economy	3	4,63	9,45	Democracy in consolidation	0	9,4	Democracy	2,21	Consolidated Democracy
3	Észtország	9,29	Developed market economy	3,67	4,93	9,7	Democracy in consolidation	0	9,49	Democracy	1,93	Consolidated Democracy
4	Horvátország	8,96	Developed market economy	3,33	4,05	9,5	Democracy in consolidation	0	9,23	Democracy	3,68	Semi-Consolidated Democracy
5	Lengyelország	8,96	Developed market economy	3,67	4,51	9,5	Democracy in consolidation	0	9,23	Democracy	2,32	Consolidated Democracy
6	Lettország	8,5	Developed market economy	3,67	4,64	8,75	Democracy in consolidation	0	8,63	Democracy	2,07	Consolidated Democracy

1. táblázat folytatás: politikai és gazdasági indikátorok – legutolsó elérhető adat – Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia esetén

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M
Sorszám	Ország megnevezése	Bertelsmann Transformation Index		EBRD Transition Index	World Economic Forum	Bertelsmann Transformation Index						Freedom House Nations In Transit
		„Market Economy Status” kvantitatív érték	„Market Economy Status” kvalitatív kategória	„Competition Policy” kvantitatív érték	„Goods market efficiency” kvantitatív érték	„Democracy Status” kvantitatív érték	„Democracy Status” kvalitatív kategória	„Political System” kvantitatív érték	„Status Index” kvantitatív érték	„Political System” kvalitatív kategória	„Democracy Score” kvantitatív érték	„Democracy Category” kvalitatív kategória
7	Litvánia	9	Developed market economy	3,67	4,64	9,3	Democracy in consolidation	0	9,15	Democracy	2,32	Consolidated Democracy
8	Magyarország	7,79	Functioning market economy	3,33	4,29	7,6	Defective democracy	0	7,69	Democracy	3,29	Semi-Consolidated Democracy
9	Románia	7,96	Functioning market economy	3,33	4,28	8,15	Democracy in consolidation	0	8,06	Democracy	3,46	Semi-Consolidated Democracy
10	Szlovákia	8,64	Developed market economy	3,33	4,43	8,85	Democracy in consolidation	0	8,75	Democracy	2,61	Consolidated Democracy
11	Szlovénia	8,82	Developed market economy	2,67	4,5	9,2	Democracy in consolidation	0	9,01	Democracy	2	Consolidated Democracy

Forrás: Bertelsmann, 2016, EBRD, 2015, Freedom House, 2016 és WEF, 2016 adatok alapján a szerző saját szerkesztése

3. A válság előtti és az azt követő makrogazdasági folyamatok a közép-kelet-európai régióban

A posztszocialista országok nem alkotnak homogén tömböt, mégis több tendencia is megfigyelhető az esetükben, pozitívak és negatívak egyaránt. A 11 volt szocialista ország külgazdasági liberalizációja a gazdasági növekedésen túl lehetővé tette egy tőkeintenzív, magas technológiai színvonalú exportstruktúra kialakulását is. A régióban az FDI-beáramlás és az uniós csatlakozásnak köszönhető intézményfejlődés voltak a növekedés fő motorjai. Számítások szerint a válság előtti időszakban a csatlakozás évente átlagosan mintegy közel két százalékos addicionális növekedést jelentett az új uniós tagállamoknak. Modellszimulációk mutatták be, hogy az új tagállamok 50–100 bázispont előnyt élveznek a többi hasonló gazdasági alapokkal rendelkező feltörekvő gazdasághoz képest (European Commission 2009).

A válságra az országok igyekeztek hatékony, eredményes, és a rendelkezésükre álló eszközök célravezető megválasztásával minél kevésbé fájdalmas választ adni, csökkentve a visszaesés mértékét és tompítva a felerősödő nehézségeket. A 11 tagország 2008-ban és 2016-ban is egyaránt 8 százalékát állította elő az Európai Unió 28 államának összesített GDP-jének (2. táblázat E és F oszlopok legalsó két sorának aránya). Nézzük meg, hogyan alakult a bruttó hazai össztermék szintje a régióban nemzetgazdasági szinten!

2. táblázat: GDP és a foglalkoztatás (2002-2016)

A	B	C	D	E	F	G	H
	GDP 2010-es változatlan áron			GDP folyó áron		Foglalkoztatás szintje	
	2002-2008 között (átlag)	2009	2010-2016 között (átlag)	2008 (millió EUR)	2016 (millió EUR)	2008 (%)	2016 (%)
Bulgária	6,4	-3,6	1,8	37 200	47 364	71	68
Csehország	4,5	-4,8	1,8	161 313	176 564	72	77
Észtország	6,0	-14,7	3,1	16 517	20 916	77	77
Horvátország	4,4	-7,4	-0,2	48 130	45 819	65	61
Lettország	7,5	-14,3	2,3	24 355	25 021	75	73
Litvánia	7,5	-14,8	3,2	32 696	38 637	72	75
Magyarország	3,3	-6,6	1,7	107 637	112 399	62	72
Lengyelország	4,5	2,8	3,1	366 182	424 269	65	69
Románia	6,7	-7,1	2,3	142 396	169 578	64	66
Szlovénia	6,7	-5,4	3,0	37 951	39 769	69	70
Szlovákia	4,4	-7,8	0,9	66 003	80 958	73	70
11 régiós ország súlyozatlan átlaga	5,6	-7,6	2,1	1 040 381	1 181 295	69,5	70,7
EU28	2,0	-4,4	1,3	13 055 042	14 824 759	71,0	73,0

Forrás: Ameco 2017, Eurostat 2017c, Eurostat 2017d adatai alapján a szerző saját szerkesztése

2002-2008 között az EU28-as átlagot jóval (5,8% vs. 2,0%) meghaladta a növekedés (2. táblázat B oszlop). 2009-ben Lengyelországot leszámítva⁶ mindenhol visszaesésbe fordult a gazdaság (2. táblázat C oszlop). A 2010-2016 közötti időszakra a régiós országok átlagos növekedése lassult, de még így is másfélszer akkora (2,1% vs. 1,3%) volt, mint az EU28 növekedése (2. táblázat C oszlop). Érdekes megemlíteni, hogy a 2002-2008 között időszakban a magyar érték volt a régió legalacsonyabbika a maga 3,3 százalékos éves átlagos növekedési rátájával. Változatlan áron vizsgálva a nemzeti összterméket azt látjuk, hogy a válság után a legmagasabb növekedésű országok sem tudták elérni a korábbi magyar értéket: a 3 százalékos éves növekedés Szlovákia, Észtország, Lengyelország és Litvánia tudta hozni. 2 százalék felett növekedett Lettország és Románia. Mindössze 1,7-1,8 százalékot tudott javulni Bulgária, Csehország és Magyarország kibocsátása, Szlovénia 0,9 százalékkal növekedett, míg Horvátország volt az egyedüli állam, amely éves átlagban visszaesést produkált (2. táblázat D oszlop).

Növekedés nélkül nem képzelhető el felzárkózás. Ahol magasabb a növekedés, ott minden egyebet változatlanak véve gyorsabb az utolérés folyamata és sikeresebb a válságkezelés.

A közép-kelet-európai térség országai közül Bulgária, Horvátország, Lettország és Szlovénia 2008-hoz képest 2016-ig nem volt képes növelni a foglalkoztatás mértékét, míg az Európai Unió esetén regisztrált 73 százalékos átlagszintet mindössze Litvánia, Csehország és Észtország tudta meghaladni a térségben (2. táblázat G és H oszlopok). A tizenegy régiós ország számára a válság külső sokként jelent meg, amelynek kezelése empirikus keretet szolgáltathat vizsgálatom számára. Jól megfigyelhető, hogy az egyes nemzetgazdaságok mikor és milyen válaszokat adtak a kihívásokra. Ezen kedvezőtlen körülmények között a vizsgált országok gazdasági teljesítménye jelentősen visszaesett⁷, ráadásul még a potenciális növekedési pályájuk is zsugorodott.

A válságra az országok igyekeztek hatékony, eredményes, és a rendelkezésükre álló eszközök célravezető megválasztásával minél kevésbé fájdalmas választ adni, csökkentve a visszaesés mértékét és tompítva a felerősödő nehézségeket. Azonban a válságkezelés elhúzódott. 2008 után 2016 volt végre az első olyan év, amikor újra mind a 11 országban növekedés volt újra megfigyelhető (Eurostat 2017c).

Térjünk át a gazdasági válságkezelés értékeléséhez: a válságkezelő intézkedések széles körben kerültek alkalmazásra a 2007-08-as válságot követően (lásd 3. táblázat).

⁶ 2008 szeptemberében a lengyel vezetés azt kommunikálta, hogy 2011-ben bevezetik az eurót. Ez komoly bizalomnövelő szerepet játszott abban, hogy 2009-ben Lengyelország elkerülte a recessziót.

⁷ Laurence Ball 2014-ben az OECD adatbázisát felhasználva megbecsülte, hogy az egyes országok mekkora veszteséget szenvedtek el a termelés visszaesése és termelési lehetőségeik beszűkülése révén. A számítások azt mutatták ki, hogy Magyarország egyéves GDP-jének több mint 30 százalékát veszítette el 2009 és 2013 között. Csehország ennél valamivel kisebb, 23 százalékos veszteséget szenvedett el. Ugyanakkor Lengyelország kevesebb mint 10 százalékot veszített. A sikeres alkalmazkodás kulcsa nem a nemzeti valutában keresendő (Mellár 2017).

3. táblázat: A válságkezelés során használt közpolitikai eszközök országonként

A	B	C	D	E
	Euróövezeti tagok számára biztosított támogatások	Nemzetközi szervezettől hitelfelvétel	Költségvetés kiadásainak megszorítása	Ágazati különadók
Bulgária		X	X	
Csehország			X	
Észtország	X			
Horvátország			X	
Lettország	X	X	X	X
Litvánia	X		X	
Magyarország		X	X	X
Lengyelország		X	X	
Románia		X	X	
Szlovákia	X		X	X
Szlovénia	X		X	X

Forrás: Halmosi-Kovács, 2012, GKI, 2013 és Pénzügykutató Alapítvány, 2010 adatai alapján saját szerkesztés

Az euróövezeti tagság menetrendjének újragondolása az egyik legfontosabb kihívása lehet az EU-tag, de nem eurózóna tagországok közpolitikai döntéshozói számára Bulgáriában, Csehországban, Horvátországon, Magyarországon, Lengyelországban és Romániában. Az euróövezethez csatlakozás ellen szól az optimális valutaövezetek elmélete, mely szerint a kevésbé fejlett országok nem tudnak felzárkózni a közös valuta használatával, valamint az önálló monetáris politika híján a rendelkezésre álló közpolitikai eszköztár lecsökken. Szlovénia úgy lett az egyik legsikeresebb ország a régióban, hogy nem hajtott végre jelentős reformokat akár a privatizációt, akár az intézményrendszert tekintve, liberalizálásról pedig aztán végképp nem lehet beszélni, mégis elsőként csatlakozott az eurózónához (Surányi, 2008). Szlovénia után Szlovákia 2009-ben másodikként, Észtország a volt szocialista országok közül harmadikként vezette be az eurót 2011-ben. Lettország 2014 óta használ eurót hivatalos fizetőeszközként. Litvánia pedig 2015 óta tagja a monetáris uniónak (Sziájtó 2017).

2008-ban EU-tagként elsőként Magyarország fordult az IMF-EU-Világbank gazdasági mentővéért, s a válság hatásainak kezelése érdekében 2008 októberében 20 milliárd eurós hitelkeretet kapott (EU-tól 6,5, IMF-től 12,5 és Világbanktól 1 milliárd eurót), amiből 14,2 milliárd eurót hívott le (EU-tól 5,5 és az IMF-től 8,7 milliárd eurót). Románia szintén 20 milliárd eurós hitelkeretet kapott (EU-tól 5, IMF-től 12,95, Világbanktól 1, EIB és EBRD-től együtt 1 milliárd eurót). Lettország 2008-ban 7,5 milliárd eurós hitelkeretet kapott (EU-tól 3,1; IMF-től 1,7; a svéd-, dán-, finn-, norvég- és az észt kormányoktól összesen 1,9; a Világbanktól 0,4; az EBRD-től 0,4 milliárd eurót), amely keretből 4,2 milliárd eurót vettek igénybe a válság kezelésére. Lengyelország a növekedési adatainak köszönhetően az IMF-től az úgynevezett Flexible Credit Line (IMF, 2014) hitelkeretet vehette igénybe, amiből semmit sem hívott le.

Szlovákia esetében ugyan beszélhetünk IMF-hitelről – csak éppen a vizsgált térségben megszokottal ellentétes irányban: 2010. február 12-én aláírt szerződésnek megfelelően a Szlovákia 440 millió euró mértékű kölcsönkeretet biztosít az IMF számára” (Pénzügykutató Alapítvány 2010 p. 391).

A gazdasági teljesítmény visszaesése automatikusan magával hozta a legtöbb országban az állami kiadások visszafogását. Az államháztartási kiadások megkurtítása terén a legjelentősebb lépések Csehországban, Lengyelországban, Lettországban, Litvániában és Romániában voltak megfigyelhetők a 2008-as értékekhez képest (Eurostat 2017g). Gyakori volt az állami alkalmazottak bérének befagyasztása, illetve csökkentése, a szolgáltatások finanszírozásának korlátozása. Szembetűnő a katonai kiadások igen jelentős visszafogása a közép-kelet-európai országoknál, ahol a szabályt erősítő kivétel Lengyelország és Észtország, amelyek a NATO-tagságból adódó kötelezettségüket megtartják, azaz GDP-jük 2 százalékát fordítják erre a célra. Jelenleg a központi költségvetés a GDP arányában Horvátországban⁸ és Magyarországon a legmagasabb és Litvániában és Romániában a legalacsonyabb a térségben (Eurostat 2017g).

Lettország banki különadót vezetett be, ami a korrigált kötelezettségállományon alapuló egykulcsos (0,036 százalék) adó volt. Magyarországon a pénzintézeteket rendkívüli különadóval sújtotta a kormány, amit 2010. július 1-től vezették be, ami az előző évi korrigált mérlegfőösszege alapján, sávós (sávhatár: 50 milliárd forint, kulcsok: sávhatár alatt 0,15 százalék, felette 0,5 százalék) adó volt. Ide sorolható a 2013-ban bevezetett 0,1 százalékos pénzügyi tranzakciós illeték a hagyományos pénzforgalmi tranzakciók után. Az anyabankokra hárították a devizahitelek forintosítása során felmerülő költségeket, amelyek egyes számítások szerint 2010 és 2014 között 1220 milliárd forintot értek el (Turzó 2014). Szlovákia is alkalmazott 2012 után banki különadót, ami a saját tőkével, biztosított betétállománnyal és alárendelt kölcsöntőkével csökkentett összes forráson alapuló, egykulcsos (0,4 százalék) adó. Szlovéniában 2011 után alkalmazták a banki különadót, ami a nem pénzügyi vállalatoknak nyújtott hitelállománnyal csökkentett mérlegfőösszege alapján adó volt, aminek a kulcsa 0,1 százalék volt (Kovács 2012).

Az EU-csatlakozás talán legnépszerűbb vívmánya volt a térség lakosai számára az volt, hogy számukra könnyebbé és elérhetőbbé vált a nyugati tagállamokban való munkavállalás lehetősége. A külföldön elérhető magasabb fizetések komoly elszívó erőt jelentettek, amely miatt szinte mindenhol erősödött a munkaerő elvándorlása. Lettország lakosságának 10százaléka, a munkaképes korúak 20százaléka elhagyta Lettországot és külföldön vállalt munkát (GKI, 2013). A külföldön történő munkavállalás átvezet minket egy másik nagyon fontos területre, a folyó fizetési mérleg egyes elemeinek vizsgálatára (4. táblázat).

⁸ Itt fontos felhívnom a figyelmet arra a tényre, hogy a tizenegy régiós ország közül egyedül Horvátországban emelkedett az állami újraelosztás szintje, ami annak a következménye, hogy egyedül itt esett vissza az éves GDP konstans áron vizsgálva 2010 és 2016 között.

4. táblázat: További makrogazdasági adatok (2009-2016)

A	B	C	D	E	F	G	H	I
	Egyenleg az EU-felé millió EUR, 2006-2009 között összesen	Folyó fizetési mérleg egyenlege (GDP %-ban 2004-2009 között átlag)	A külföldön dolgozó rezidensek jövedelme millió EUR, 2009	Az EU-ban dolgozó munkavállalók hazautalása millió EUR, 2010	Egyenleg az EU-felé millió EUR, 2010-2015 között összesen	A külföldön dolgozó rezidensek jövedelme millió EUR, 2016	Az EU-ban dolgozó munkavállalók hazautalása millió EUR, 2016	Folyó fizetési mérleg egyenlege (GDP %-ban 2010-2016 között átlag)
Bulgária	1 629	-14,9%	426	463,3	8 583	633	552	-0,6%
Csehország	3 923	-2,9%	855	396	18 684	2 143	530	-1,1%
Észtország	1 203	-9,5%	179	54	3 297	321	44	1,1%
Horvátország	418	-6,3%	624	n.a.	750	1 013	199	0,4%
Lettország	1 653	-11,5%	422	n.a.	4 722	654	n.a.	-0,1%
Litvánia	3 715	-8,7%	180	685	7 838	65	n.a.	-0,2%
Magyarország	6 552	-6,3%	1 079	115	25 720	3 486	647	2,0%
Lengyelország	18 913	-4,9%	3 168	2 495	66 868	3 046	2 330	-2,8%
Románia	3 869	-9,6%	492	2 004	18 546	703	1 836 ⁹	-3,1%
Szlovákia	2 209	-7,7%	1 200	n.a.	9 500	1 692	207,5	-1,2%
Szlovénia	587,1	-2,7%	211,0	16,0	3 288,8	276,4	23,0	2,7%
11 régiós ország összesen	44 670		8 835	6 227	167 797	14 032	6 368	

Forrás: European Commission 2017a; Eurostat, 2017c, Eurostat 2017e adatai alapján a szerző saját szerkesztése

Az összes új tagállam jelentősen igénybe vette az EU-s tagságból szinte alanyi jogon eredő támogatásokat. Az egyes államháztartások történelmi szempontból példa nélküli mértékben jutottak támogatásokhoz az EU-hoz való csatlakozás következtében: 2006 és 2015 között 212,4¹⁰ milliárd eurót csatornáztak be az egyes régiós tagállamok költségvetései. Egyetlen olyan posztszocialista ország, egyetlen olyan év sem fordult elő, hogy egy költségvetés nettó befizető lett volna. Érdemes megvizsgálni az egyenleg nagyságát is: az egyik véglet Horvátország és Szlovénia képezi, ők kapták a GDP-hez mérten a legkevesebb támogatást (éves szinten átlagosan 2% alatt), míg a másik véglet Magyarország és Litvánia jelentette (közel éves 5%), de ha azt vizsgáljuk, hogy nominális értelemben ki kapta a legnagyobb tortaszületet,

⁹ Bizonyos esetben a külföldön dolgozók jövedelmét (munkabér és járulék) meghaladja a hazautalások szintje az Eurostat adatai alapján.

¹⁰ Érzékeltetéképp, ha összeadjuk a 2006-2015 közötti egyenlegeket, akkor érdekes módon egy közel akkora értéket (212 467 millió euró) kapunk, mint amekkora Lengyelország 2016. évi GDP-jének pontosan a fele

akkor kijelenthetjük, hogy Lengyelország után a második helyezett Magyarország volt (4. táblázat B és F oszlopok).¹¹

A külső egyensúly rendkívül felborult a válság előtt, ezen a területen¹² jelentős fordulat történt (4. táblázat C és I oszlopok). A külső egyensúly javításához szükség volt a nemzeti valuta leértékelésére. A közép-kelet-európai országok fizetési mérlegeinek egyenlegei GDP-hez viszonyítva a válság után nagyon sokat javultak (4. táblázat C és I oszlopok). Statisztika alapján 2009-hez képest a térség Lengyelországot és Litvániát leszámítva minden országában jelentősen emelkedett a külföldön dolgozó polgárok (rezidensek) jövedelme. A 11 vizsgált ország együttes adatai alapján a 2009-ben mért 8,8 milliárd euróról 2016-ra 14 milliárd euróra, 60 százalékkal ugrott (4. táblázat D és G oszlopok).

A hazautalásokat vizsgálva látható, hogy a kumulált érték nem változott, de egyes országok esetén (pl. Magyarország) drasztikusan emelkedett. *„Magyarországról több százezren vándoroltak el uniós csatlakozásunk óta, a régiót azonban ennél is érzékenyebb veszteség érte: a hivatalos adatokból úgy számoljuk, hogy az öt legnépszerűbbnek tekinthető célországban több mint 3,7 millió kelet-európai élhet, a legtöbbben Lengyelországból vándoroltak ki. A valós szám azonban ennél is magasabb lehet, becslések szerint csak Romániából több mint 3 millióan vándorolhattak el. Nem véletlen, hogy az egész régió egyre nagyobb munkaerőhiánnyal küzd”* (Beke 2017).

Magyarország és Lengyelország esetén 2010 és 2016 között a külföldön élő rezidensek jövedelmét vizsgálva azt kapjuk, hogy míg a lengyel adat minimálisan csökkent, addig a magyar adat háromszorosára emelkedett, ami azt jelenti, hogy nominálisan is magasabb értéket képvisel (4. táblázat D és G oszlopok). Lengyelország egyre több külföldi számára nyújt munkahelyet, fontos megemlítenünk, hogy az orosz-ukrán háború óta több mint 1 millió ukrán dolgozik Lengyelországban (Pieklo 2017).

4. Konvergencia nemzeti szinten

Annak ellenére, hogy a tanulmányban vizsgált tizenegy ország heterogén, közös jellemzőjük, hogy a rendszerváltást követően, főleg az Európai Unióhoz való csatlakozás óta nagyon komoly mértékű felzárkózást mutattak nemzeti szinten bár, nehéz objektív képet kapni az európai uniós integráció pontos hatásairól. Egy összefüggés szerint hosszú távon, változatlan nominális

¹¹ A pontos diagnózis érdekében meg kell vizsgálni, hogy az európai populizmus előretörésének okai között mennyire (és mekkora) szerepet játszott a vizsgált országok előtt megnyílt munkaerőpiac. A Brexit-népszavazás esetén megkerülhetetlen ez a kérdés (Somai – Biedermann 2016).

¹² Magyarország esetén erre egyes elemzések során nem lett volna szükség: „a korábbi járműberuházások beérése és a külső konjunktúra hatására, valamint az alacsony kamatszint ellenére lanya belső felhasználás (fogyasztás és beruházás egyaránt) miatt jelentős külkereskedelmi többletek jöttek létre. E többletet erősebb valuta sem veszélyeztette volna, különös tekintettel arra, hogy a magyar export zömét az árfolyamra kevésbé érzékeny multinacionális cégek állítják elő. Az évente a GDP 4-5 százalékát elérő uniós támogatások, az évi kétmilliárd eurót hozó cserearány-javulás és a külföldön dolgozók hazautalásai pedig tovább javították Magyarország külső pozícióját, olyannyira, hogy a magyar háztartások és az itt működő vállalatok évek óta már nem csak az államháztartás hiányát finanszírozzák, hanem ezen felül még a külföldet is hitelezik” (Várhegyi 2017).

gazdasági növekedési ütemet és állami deficit/GDP-arányt feltételezve, az adósság/GDP-ráta egy stabil szint felé konvergál, amelyet a deficitráta és a nominális gazdasági növekedés ütemének hányadosa határoz meg¹³.

A kohéziós és vidékfejlesztési támogatások komoly lehetőséget jelentenek, azonban sikeres felhasználásának módja vita tárgyát képezi. A 2007-2013-as ciklusban érkezett EU-s kohéziós és vidékfejlesztési források hatásait nehéz számba venni. Külön elemzés készült arról, hogy a 2007-2013-as időszakban érkezett kohéziós és vidékfejlesztési forrásoknak milyen hatása volt az Európai Unió közép-kelet-európai tagállamainak növekedésére, teljes termelékenységi faktorjára, beruházásaira, béreire és kereskedelmi egyenlegeire (DG REGIO 2016).

A 2007-2013 közötti források felhasználásának GDP növelő hatását 2015-re Magyarország, 2023-ra pedig Lengyelország tudta maximalizálni (5. táblázat B és G oszlopok). A teljes tényezőtermelékenység és bérek esetén Litvánia előzött meg mindenkit (5. táblázat C, D, H és I oszlopok).

5. táblázat: A 2007-2013 között érkezett EU-s források hatása különböző makrogazdasági értékekre (2015-ben és 2023-ban)

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
	GDP	TFP	Bérek	Beruházások	Kereskedelmi egyenleg	GDP	TFP	Bérek	Beruházások	Kereskedelmi egyenleg
	2015					2023				
BG	3,8	4,0	2,7	0,5	-0,9	3,2	1,9	2,7	2,4	-0,4
CZ	3,8	3,8	2,9	0,7	-1,1	3,4	2,3	2,7	2,2	-0,3
RO	3,8	3,9	2,8	0,0	-0,8	3,4	2,2	2,7	2,6	-0,3
LV	4,5	5,1	4,0	1,7	-0,3	4,2	2,4	3,6	2,9	-0,5
HU	5,3	4,9	4,2	1,3	-1,4	4,6	2,5	3,4	2,8	-0,5
PL	4,3	5,1	4,0	0,1	-0,4	5,7	3,5	3,8	2,3	-0,2
EE	0,7	0,8	0,6	0,5	0,0	0,8	0,4	0,5	0,8	0,0
LT	5,1	6,2	4,9	1,0	-0,9	5,4	3,9	5,0	3,3	-0,6
SK	3,5	3,6	2,7	0,6	-0,7	3,3	1,8	2,4	1,7	-0,2
SI	2,4	2,7	1,9	0,6	-0,3	2,2	1,4	1,9	1,7	-0,2
Átlag ¹⁴	3,7	4,0	3,1	0,7	-0,7	3,6	2,2	2,9	2,3	-0,3

Forrás (DG REGIO, 2016) adatai alapján a szerző saját szerkesztése

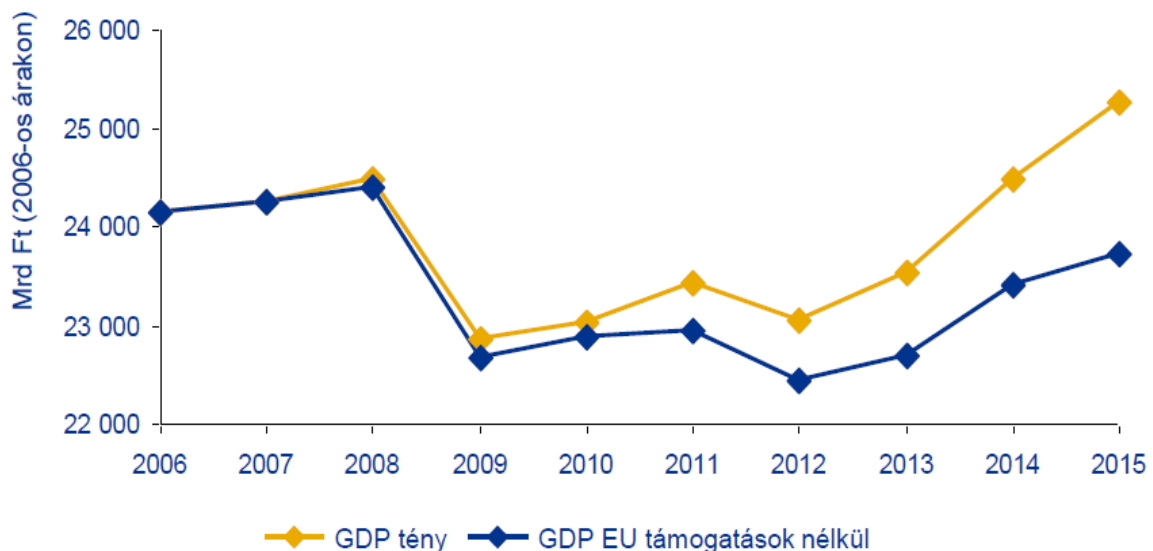
¹³ Ezért egy rögzített számszerű deficitszabály és adósságszabály csak akkor lehet konzisztens egymással, ha mögöttük a valósághoz közeli feltevések állnak a gazdaság nominális növekedésére nézve. Például a maastrichti 3 százalékos deficit- és 60 százalékos adósság-kritérium 5 százalékos hosszú távú nominális növekedés (így körülbelül 2,5 százalékos reálnövekedés és 2,5 százalékos infláció) esetén konzisztens egymással (0,03/0,05 = 0,6) (Oblath 2013 p. 938).

¹⁴ 10 régiós ország súlyozatlan átlaga. Az elemzés Horvátország esetén nem közölt adatokat.

A beruházások maximalizálására Lettország bizonyult a legalkalmasabbnak 2015-ben, azonban középtávra tekintve ismét Litvánia szerepelt a legjobban (5. táblázat E és J oszlopok). A kereskedelmi egyenleg terén Észtország tudott egyedül nem negatív eredményt produkálni mind 2015-re mind pedig 2023-ra (5. táblázat F és K oszlopok).

Nézzük meg, hogy a magyar GDP alakulásában mekkora szerepe volt az EU-s támogatásoknak. A magyar növekedés szempontjából egy másik becslés is készült arra vonatkozóan, hogy EU-s források nélküli szcenárió esetén, hogy alakult volna a növekedés 2006 és 2015 között. Noha részleteiben eltérnek egymástól, de a két elemzés ugyanabba az irányba mutat: az EU-tagság markánsan pozitív hatását bizonyítja. A vizsgált időszakban a GDP 4,6 százalékkal nőtt. 2015-ben az uniós források hiányában 6,4 százalékponttal lett volna alacsonyabb a GDP a tényszámnál, tehát nem is lett volna gazdasági növekedés, sőt némi visszaesés következett volna be (1. ábra és KPMG-GKI 2017b).

1. ábra: A GDP alakulása a tényállapotban és a tényellentétes állapotban (2006-os árakon)



Forrás: KPMG-GKI, 2017b

Az eddigi legnagyobb fegyelmező hatással a költségvetési hiány megengedett 3 százalékos szintjének átlépésének szankcionálása jelentette az Európai Unió részéről a régiós országok kormányai részére.¹⁵ A kézirat leadásakor már egyetlen közép-kelet-európai uniós tagország

¹⁵ Günter Öttinger az EU közös költségvetéséért felelős biztosként tett egy olyan nyilatkozatot, amely alapján a nettó befizető államok szaldója egyáltalán nem úgy néz ki a valóságban, mint ami a közhiedelemben szerepel. Néhány állítása a biztos úrnak így hangzott:

„Annak a pénznek a nagy része, amelyet az EU Lengyelországnak ad, visszaáramlik Németországba. A lengyelek úgy költik el a pénzt, hogy megrendelésekkel látják el a német ipart, német gépeket és kamionokat vesznek.” „Így tehát a nettó befizető tagállamok, mint például Németország, érdekeltek a strukturális és kohéziós támogatásokban.” „Gazdasági perspektívából nézve Németország nem nettó befizető, hanem nettó haszonélvező.” Véleményünk szerint a fenti első két állítással lehet vitatkozni, míg a harmadik nyilvánvalóan nem állja meg a helyét a valóságban. Bővebben lásd: <http://www.portfolio.hu/unios-forrasok/gazdasagfejlesztes/oriasi-utokartyat-kapott-az-orban-kormany-az-eu-elleni-tamadasokhoz.244733.html>

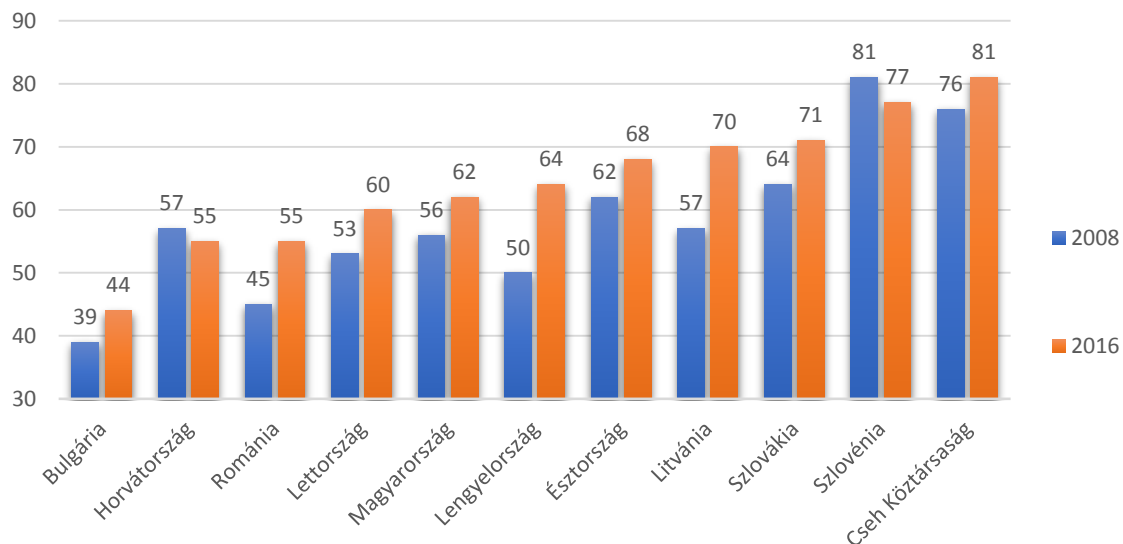
sem állt túlzottdeficit-eljárás alatt, azaz minden állam költségvetése külső EU-s kontroll nélkül, autonóm módon készül.

Nézzük meg, mennyire sikerült a posztszocialista országok felzárkózása! „Az Európai Unió működésének fontos jellegzetességei közé tartozik, hogy egyes eljárásait bizonyos küszöbökhez köti, amelyek statisztikai mutatók GDP-arányos értékéhez, illetve a gazdaság relatív (az Unió átlagához viszonyított) fejlettség szintjéhez egyaránt kapcsolódhatnak. Az előbbire a legismertebb példát az euróövezeti csatlakozás két fontos kritériuma – a GDP arányában 3 százalékos költségvetési deficit és 60 százalékos államadósság – kínálja, az utóbbira pedig az a körülmény, hogy egyes uniós források igénybevételének feltétele az EU százalékát nem meghaladó regionális fejlettségi szint” (Oblath 2013 p. 926).

A válság előtt az Európai Unió 2004-es bővítését megelőző tagállamaihoz (EU15) viszonyított egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson mért GDP Szlovéniában volt a legmagasabb, azonban 2016-ban mindössze 77 százalékos értéket regisztráltak az EU15-höz viszonyítva. 2016-ra Csehország lett a térség felzárkózást tekintve vezető állama, amelyet második helyezettként Szlovénia követ, mögötte a szlovák-litván-észti hármas áll szinte holtversenyben. Lengyelország a hatodik, azzal a páratlan teljesítménnyel, hogy 2008-hoz képest 14 százalékponttal tudtak javítani a felzárkózási szinten. Magyarország esetében az esetleges utolérés még várat magára, a 2008-ban mért 56 százalék 2016-re mindössze 6 százalékponttal tudott csak emelkedni 62 százalékra (2. ábra).

2. ábra: Vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP

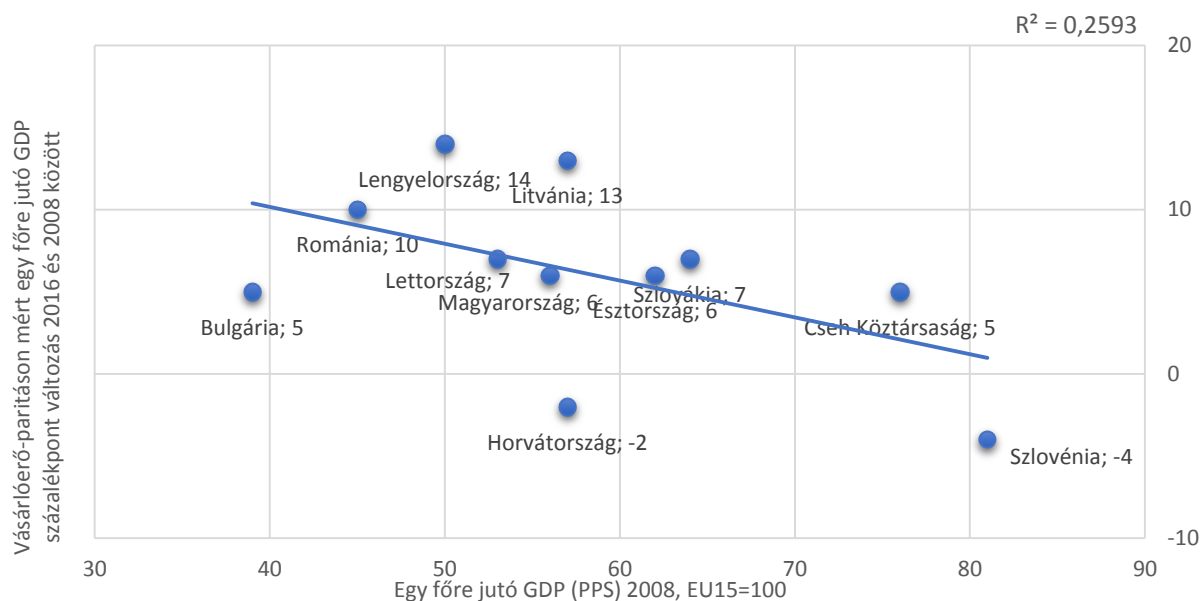
EU15=100 százalék, 2008 és 2016



Forrás (Eurostat, 2017f) adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A tanulmány jelen részében több adatsor alapján azt vizsgálom, vajon a válság előtti felzárkózás szintje, vagy az EU-s támogatások GDP-hez viszonyított egyenlege, vagy az egyes nemzetgazdaságok munkaerőtermelékenységének alakulása befolyásolta a legjobban a 2016-ban mért felzárkózás szintjét (3-6 ábrák).

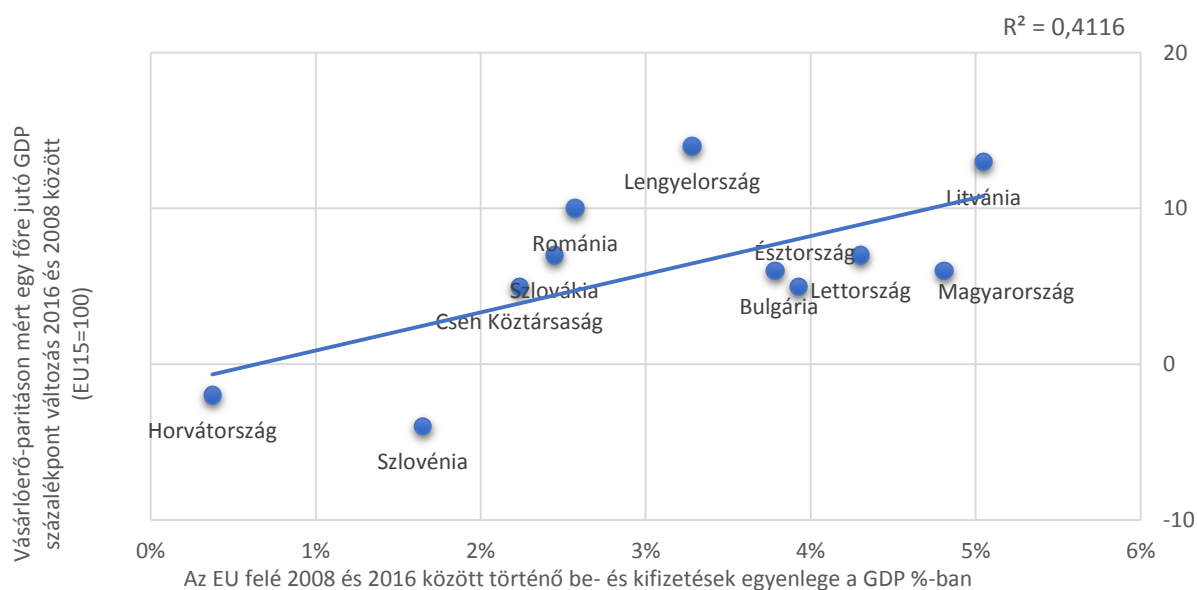
3. ábra: Vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP
EU15=100 százalék, 2008 és 2016



Forrás (Eurostat, 2017f) adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A fenti 3. számú ábrán látszik, hogy a 2008-as szint csak nagyon gyengén magyarázza a különbségeket a felzárkózás terén. Amennyiben a vásárlóerőparitáson mért felzárkózást az egyes országok és az EU közötti egyenlegéhez viszonyítjuk, akkor a kapcsolat már sokkal erősebb, 0,41 szemben a 0,26 korrelációval (4. ábra).

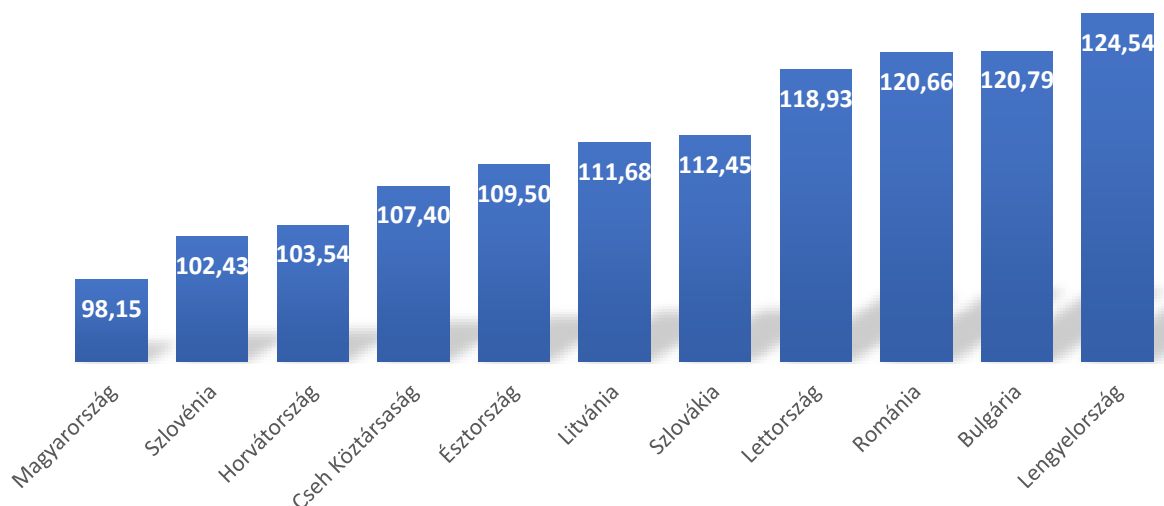
4. ábra: Az EU15-ökhöz való felzárkózás és az EU felé történő be- és kifizetések egyenlege a GDP-hez viszonyítva (2008 és 2016 között)



Forrás (European Commission, 2017a; Eurostat, 2017c; Eurostat, 2017h) adatai alapján a szerző saját szerkesztése

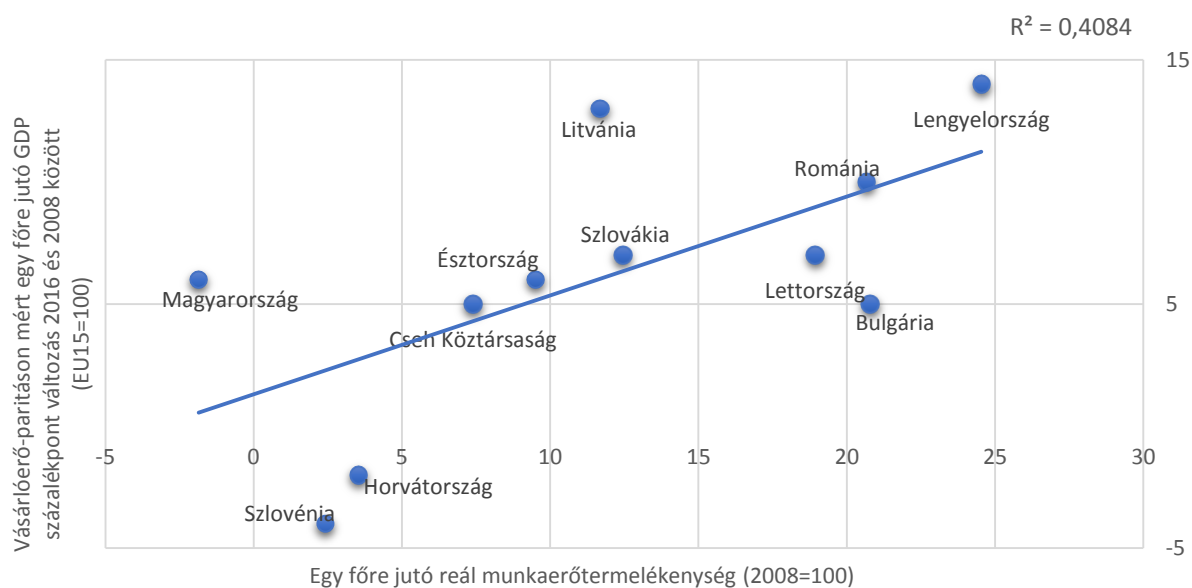
Amennyiben a vásárlóerőparitáson mért felzárkózást a munkaerőtermelékenységhez, ahol Magyarország a legutolsó, míg Lengyelország az 1.) viszonyítjuk, akkor a kapcsolat itt is erősebbnek mondható (lásd 5-6. ábrák).

5. ábra: Egy főre jutó reál munkaerő-termelékenység 2016-ban (2008=100 százalék)



Forrás: Eurostat, 2017h adatai alapján a szerző saját szerkesztés

6. ábra: Az EU15-ökhöz való felzárkózás és az egy főre jutó reál munkaerő-termelékenység (2008 és 2016 között százalékpontos változás)



Forrás: European Commission, 2017a és Eurostat, 2017c adatai alapján a szerző saját szerkesztése

Annak ellenére, hogy beruházások igen magas aránya uniós forrásból valósult meg, érdemes megemlíteni, hogy egyes vélemények¹⁶ szerint az EU-s pénzeknek az elosztása valószínűleg sokkal több kárt okoz egy gazdaságban, mint hasznot. Az uniós támogatások csökkentik a megtérülési követelményeket, s ezért hallatlanul kevésbé termelékeny tevékenységekhezallokálják a tőkét. Az Európai Unió felelőssége, hogy ezt megengedi a posztszocialista országokban.

5. Konvergencia regionális szinten

Az átfogó értékeléshez megvizsgáltam a közép-kelet-európai térség regionális felzárkózását is NUTS2 szinten. Egyes elemzések szerint az országon belüli regionális különbségek az Unió szinten nem mérséklődtek (European Commission 2016). Ha a tizenegy új tagországot vizsgáljuk, akkor azt lehet látni, hogy az itt található 56 NUTS2 szintű régióban az EU-s átlaghoz történő felzárkózás a válságig dinamikus volt, utána azonban lelassult (6. táblázat). Az 56 NUTS2 régió 1 főre jutó vásárlóerőparitáson mért GDP súlyozatlan átlaga 2000-ben az EU-s átlag mindössze 46 százalékát érte el, ez 2004-re 52 százalékra emelkedett, 2008-ban 60 százalék volt, 2013-ban 65 százalék és 2015-ben 66 százalék. Míg 2000-ben mindössze 2, 2015-ben még mindig csak 5 olyan NUTS2-es egység volt a régióban, amely meghaladta az európai átlagot (6. táblázat).

¹⁶ „Mélységesen ellenzem és hibásnak tartom azt, hogy az Unió egészében magánvállalkozások részére a versenyszférában vissza nem fizetendő, feltétel nélkül odaadott pénzeket osztogat az Unió. Minden olyan pénz, amit ingyen adnak a versenyszférában, annak szükségképpen az a következménye, hogy annak az adott beruházásnak a hatékonysága romlik, a versenyképessége romlik, nem kényszerít arra, hogy minél jobban hasznosuljon ez a pénz. Ez egész Európában nagyon súlyos pazarlás. Ez nem ellenőrzés kérdése, mert, ha van egy beruházás, aminek az értéke 100, s ha beruházó a 100-ból én 30 egységet ingyen ad oda, akkor ő nem a 100-ra kalkulálja a megtérülést, hanem a 70-re, amit ő tett bele. Tehát eleve intézményesebben sokkal alacsonyabb lesz a megtérülése, amiből a profit kisebb, az egész gazdaságban a növekedés kisebb, a foglalkoztatás kisebb, az állam adóbevétele kisebb, tehát ez úgy rossz, ahogy van. Amit lehetne csinálni, lehetne puhább feltételekkel adni Európai Unió pénzeket, de nem vissza nem térítendő feltételekkel” (Surányi 2016).

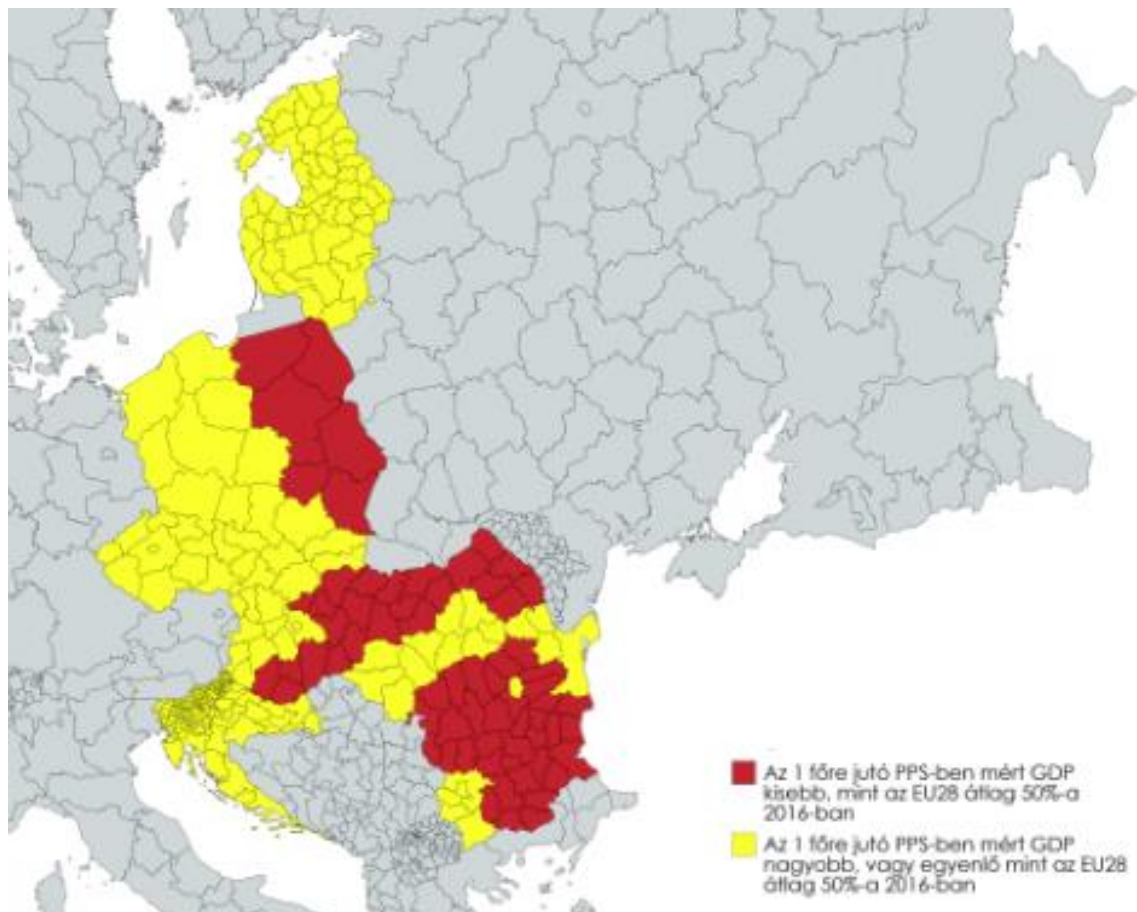
6. táblázat: NUTS2 régiók esetén az egy főre eső, vásárlóerőparitáson mért GDP az EU28 átlagában

NUTS 2 Régió	2000	2004	2008	2013	2015
Severozapaden	25	26	28	29	29
Severen tsentralen	23	27	30	32	33
Severoiztochen	27	30	38	38	39
Yugoiztochen	29	31	36	39	39
Yugozapaden	38	51	72	74	76
Yuzhen tsentralen	21	26	30	32	33
Praha	140	164	183	174	178
Strední Čechy	71	75	79	75	81
Jihozápad	67	72	71	75	77
Severozápad	59	63	65	63	65
Severovýchod	64	65	68	68	72
Jihovýchod	63	68	75	79	81
Střední Morava	57	61	66	68	73
Moravskoslezsko	55	63	70	70	72
Eesti	42	54	69	75	75
Jadranska Hrvatska	46	55	62	57	55
Kontinentalna Hrvatska	48	54	64	60	59
Latvija	35	46	59	62	64
Lietuva	37	49	63	73	75
Közép-Magyarország	80	98	103	108	105
Közép-Dunántúl	50	57	56	60	64
Nyugat-Dunántúl	58	63	60	67	75
Dél-Dunántúl	39	43	42	45	45
Észak-Magyarország	34	40	39	41	45
Észak-Alföld	35	40	39	42	43
Dél-Alföld	39	43	42	46	48
Lódzkie	42	46	52	63	64
Mazowieckie	72	76	85	108	109
Małopolskie	42	44	50	59	62
Śląskie	50	56	60	70	71
Lubelskie	34	35	39	47	47
Podkarpackie	34	36	40	48	48
Świętokrzyskie	37	40	46	49	50
Podlaskie	35	37	40	49	49
Wielkopolskie	50	54	59	72	75
Zachodniopomorskie	47	45	50	56	58
Lubuskie	42	45	48	56	57
Dolnośląskie	48	51	60	75	76
Opolskie	39	43	48	54	55
Kujawsko-Pomorskie	42	44	48	55	56
Warmińsko-Mazurskie	37	38	41	48	49
Pomorskie	47	49	53	65	66
Nord-Vest	23	32	44	47	50
Centru	27	34	47	51	52
Nord-Est	18	23	30	34	34
Sud-Est	23	31	39	49	51
Sud - Muntenia	21	29	40	43	47
București - Ilfov	57	72	126	128	136
Sud-Vest Oltenia	21	28	37	40	40
Vest	27	38	55	57	57
Vzhodna Slovenija	67	70	74	67	69
Zahodna Slovenija	95	104	109	97	99
Bratislavský kraj	109	129	165	189	188
Západné Slovensko	47	54	68	72	71
Stredné Slovensko	41	46	58	60	62
Východné Slovensko	38	42	50	52	54
56 KKE régió súlyozatlan átlaga	46	52	60	65	66

Forrás (Eurostat, 2017j) adatai alapján saját szerkesztés

Az 56 NUTS2 régióból 18 esetén 2016-ban nem haladta meg az 1 főre jutó, vásárlóerőparitáson mért GDP az EU28 átlagának az 50 százalékát (7. ábra).

7. ábra: Területi bontás esetén az egy főre eső, PPS-ben mért GDP az EU28 átlagában



Forrás: (Eurostat, 2017j) adatai alapján a Mapchart.net felületén saját szerkesztés

Regionális szinten mérve mindössze 4 olyan ország van, ahol található NUTS2 szintű területi egység, ahol az egy főre jutó, vásárlóerőparitáson mért GDP nem éri el az EU28 átlagának a felét: Lengyelország, Magyarország, Bulgária és Románia. Azok az országok, amelyek ma már tagjai az euróövezetnek (Szlovénia, Szlovákia, Észtország, Lettország és Litvánia), illetve Csehország és Horvátország összes régiója meghaladja ezt az értéket. A lemaradó régiók felzárkóztatását célzott, országspecifikus programokkal lenne érdemes gyorsítani.

6. Összefoglalás

A szocialista típusú tervgazdaságból a piacgazdaságba történő átmenet abból a szempontból sikeres volt, ma már nincs egyetlen nem-kapitalista állam a Kelet-Közép-Európa és a Baltikum térségben. Az európai uniós források történelmi jelentőségű beáramlása ellenére a térség gazdaságainak a hozzájárulása az Európai Unió gazdasági teljesítményének egészéhez viszonyítva változatlanul alacsony. A régió növekedése meghaladja az uniós átlagot, de a

növekedési mértékek közötti különbségek jelentős mértékben lassultak a válság előtti értékhez. A csatlakozást követően megindult és a munkaerőpiacok megnyitása óta egyre gyorsul a térségből való elvándorlás. A közép-kelet-európai rezidensek egyre nagyobb jövedelmet szereznek külföldön, a hazautalások mértéke egyre fontosabb a folyó fizetési mérleg vizsgálata esetén. A régió országai közül némelyik gyorsabban, mások lassabban zárkóznak fel az EU28 átlagos életszínvonalához.

A tanulmányban bemutatott számítások alapján látható, hogy az ún. strukturális hatások bírnak a legnagyobb befolyással a nemzeti szintű konvergenciára, ugyanakkor regionális szinten kijelenthető, hogy komoly problémát okoz a konvergencia elmaradása, a lemaradás egyre kilátástalanabb helyzetet eredményez.

A válság kirobbanásakor mért szint csak nagyon gyengén magyarázza a különbségeket a felzárkózás terén. Amennyiben a vásárlóerőparitáson mért felzárkózást a munkaerőtermelékenységhez viszonyítjuk, akkor erősebbnek kapcsolat került kimutatásra.

Nyilvánvaló, hogy az Európai Unió források nélkül a régió növekedése teljesen máshogy alakult volna, de az is, hogy az elmúlt közel 13 évben ezek felhasználása messze nem hozta azt a gazdaságpolitikai, versenyképességi fordulatot, amelyet ettől várni lehetett volna. Amennyiben az EU nem módosít az eddigi politikáján a volt szocialista országok irányában, akkor az európai értékek nagyon lassan integrálódnak szervesen a lakosság attitűdjeibe. A másik lehetőség az alkalmazkodás az európai értékekhez, amire a cseh és román példák jelentik a legjobb példát, végül egy másik megoldás a tanulmány összefoglalása alapján az lehet, hogy az egyes nemzeti kormányok ártérítelik a saját demográfiai folyamataikat és nagyobb hangsúlyt helyeznek a munkahelyek hazai biztosítására, a fiatalok otthon tartására, amire a legjobb példát Észtország és Lengyelország képviselik. Ahhoz, hogy a válság okozta kihívásokat egy közép-kelet-európai állam kedvezően kezelje a rendelkezésre álló közpolitikai mixből jól kellett választania, s a belső arányokban is megfelelő hangsúlyt kellett képeznie. Kijelenthető, hogy nincs egy minden államra alkalmazható sikerrecept, volt például sikertelen EMU-tag (Szlovénia), s nagyon jó eredményt produkáló nem EMU-tagállam (Lengyelország), akadt ágazati különadót alkalmazó tagállam (Szlovákia), amely gyorsan tudott felzárkózni, s akadt olyan tagállam (Magyarország), amely növekedését és beruházást jelentősen visszavetette a túl magas különadó. Nemzetközi hitelszervezethez való fordulás sem jelent visszatartó erejű döntést, vegyük például Románia esetét. A lengyel, a litván, a román és a szlovák válságkezelési mix a régió sikeres országaivá tette őket.

A tanulmány fő következtetése, hogy a posztszocialista tagállamok felzárkózása még nem teljes a konvergencia gépezett olajozott működése ellenére, de komoly előrelépés történt a válság ellenére az Európai Unió 60-ik születésnapja évére.

Hivatkozások

AMECO (2017): Gross domestic product at 2010 reference levels (OVGD).

Beke K. (2017): Nem csak Magyarország tragédiája a kivándorlás – A szomszédban szinte könyörögnek, hogy térjenek haza. In: *Portfolio*.

<https://www.portfolio.hu/gazdasag/nem-csak-magyarorszag-tragediaja-a-kivandorlas-a-szomszedban-szinte-konyorognek-hogy-terjenek-haza.265781.html> 2017. okt. 25.

Benedek, J. – Kocziszky, Gy. (2017): Területi polarizáció és konvergencia a visegrádi országokban. In: *Magyar Tudomány*. Vol. 2017. No. 3. pp. 216–272.

Bertelsmann Stiftung (2016a): Transformation Index Methodology

<https://www.bti-project.org/en/index/methodology/> letöltve: 2016-06-16

Bertelsmann Stiftung (2016b): Codebook for Country Assessments https://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Zusaetzliche_Downloads/Codebook_BTI_2016.pdf

letöltve: 2016-06-16

Bertelsmann Stiftung (2016c): Bertelsmann Transformation Index Országjelentések. www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Zusaetzliche_Downloads/BTI_2016_Scores.xlsx Adatfájl. letöltve: 2016-06-16

Bodnár, Zs. (2018): Ungváry Krisztián a múlt feldolgozásáról: Folyamatosan hülyének nézik a társadalmat

DG REGIO. (2016): The impact of cohesion policy 2007–2023: model simulations with Quest III, Work Package 14a.

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/#14

Djankov, S. (2014): Bulgaria: The Greatest Vacillations. In Åslund, A. and Djankov, S. (eds.), *The Great Rebirth: Lessons from the Victory of Capitalism over Communism*. Peterson Institute for International Economics.

Dobrinsky, R. – Havlik, P. (2014): Economic Convergence and Structural Change: the Role of Transition and EU Accession', Research Report 395, The Vienna Institute for International Economic Studies, Bécs. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1

<https://wiiw.ac.at/economic-convergence-and-structural-change-the-role-of-transition-and-euaccession-dlp-3357.pdf>

EBRD (2016): Transition Report 2016–2017. Transition for all: Equal opportunities in an unequal world. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1

www.ebrd.com/publications/transition-report-2016-17.pdf

EBRD (2017): Life in Transition III, Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1, forrás:

<http://litsonline-ebrd.com/life-satisfaction/>

Éltető, A. (ed.) (2014): Mind the gap. Integration Experiences of the Ten Central and Eastern European Countries.

www.vki.hu/files/download_855.html

Európai Tanács (2017): Horvátország és Portugália: a GDP 3%-a alá került a deficit, lezárult az eljárás. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1.

<http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/06/16-croatia-portugal-deficits/>

European Bank of Reconstruction and Development (2015a): Methodology'.
<http://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395237866249&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FContentLayout> letöltve: 2016-06-16

European Bank of Reconstruction and Development (2015b): Country-level transition indicators'. Tic. Adatfájl.
<http://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/data/forecasts-macro-data-transition-indicators.html>;
www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395245467784&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloadDocument letöltve: 2016-06-16

European Commission (2009): Five years of an enlarged EU Economic achievements and challenges. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14078_en.pdf

European Commission (2015): Report from the Commission. Bulgaria. Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1, forrás:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/126-03_commission/2015-11-16_bg_126-3_en.pdf

European Commission (2016): Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13

European Commission (2017a): EU expenditure and revenue 2014-2020', Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1.
<http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/internet-tables-2000-2015.xls>

European Commission (2017b): European Economic Forecast – Spring 2017 – Institutional Paper 53. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip053_en_1.pdf

European Commission (2017c): Commission recommendation to Romania with a view to giving warning on the existence of a significant observed deviation from the adjustment path toward the medium', Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/c-2017-3518_ro_0.pdf

ECDG-RUP (2017): European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy. Economic Challenges of Lagging Regions
http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/economic-challenges-of-lagging-regions

Eurostat (2017a): Population change – Demographic balance and crude rates at national level. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1.
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_gind

Eurostat (2017b): Live births (total) by month. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1.
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_fmonth&lang=en

Eurostat (2017c): Gross domestic product at market prices. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1.

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00001&language=en>

Eurostat (2017d): Employment rate by sex, age group 20–64 %. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1, forrás:

http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_10&plugin=1

Eurostat (2017e): Balance of payments by country', Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1, forrás:

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=bop_c6_q&lang=en

Eurostat (2017f): GDP per capita in PPS (EU–15 = 100) Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1, forrás:

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>

Eurostat (2017g): Percentage of gross domestic product (GDP) General government. Total general government expenditure

Eurostat (2017h): Real labour productivity per person

Eurostat (2017i): Investment by institutional sectors

Eurostat (2017j): Regional gross domestic product (PPS per inhabitant in % of the EU28 average) by NUTS 2 regions

Farkas, B. (2017): Piacgazdaságok. Akadémiai Kiadó

Farkas, Z. (2017): Boldogságpszemle. HVG, 2017. április 13. pp. 34–37.

Fehér, C. – Holtzer, P. (2012): There and Back Again: A Short Story of the Hungarian Pension Reform

Fidrmuc, J. – Martin, R. (2011): FDI, Trade and Growth in CESEE Countries, OeNB Focus on European Economic Integration, pp. 70–89.

Fish, M.S. – Petrovic, M. (eds.) (2017): A Quarter Century of Post–Communism Assessed. doi:10.1007/978-3-319-43437-7

Freedom House (2016a): Methodology.

<https://freedomhouse.org/report/nations-transit-2015/methodology>

Freedom House (2016b): Nations In Transit Országjelentések.

<https://freedomhouse.org/report/nations-transit-2016/nit-2016-table-country-scores> letöltve: 2016-06-16

Gill, I.S. – Raiser, M. (2012): Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model, Washington, DC, World Bank Publications

Grela, M. – Majchrowska, A. – Michałek, T. – Mućk, J. – Stążka-Gawrysiak, A. – Tchorek, G. – Wagner, M. (2017): Is Central and Eastern Europe converging towards the EU–15? NBP Working Paper No. 264, Narodowy Bank Polski, Economic Research Department, Varsó. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1.

http://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/264_en.pdf

Halmosi, P. – Kovács, Á. (2012): Azonosságok és különbségek az európai válságkezelésben. *Pénzügyi Szemle*. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1.

https://asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2012/9_26_kovacs_halmosi.pdf

Hirose, K. (eds) (2011): Pension Reforms in Central and Eastern Europe in Times of Crisis, Austerity and Beyond. International Labour Organization. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1, forrás: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—europe/—ro-geneva/—sro-budapest/documents/publication/wcms_171551.pdf

IMF (2014): 25 years of transition: post-communist Europe and the IMF

IMF (2015): Central and Eastern Europe: New member states (nms) policy forum, 2014 Staff report on cluster consultations— common policy frameworks and challenges. Washington: International Monetary Fund. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1597.pdf>

IMF (2017): Gross domestic product based on purchasing-power-parity (PPP) per capita GDP. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/weorept.aspx?sy=2004&ey=2017&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=%2C&br=1&pr1.x=29&pr1.y=6&c=946%2C918%2C964%2C960%2C935%2C968%2C939%2C936%2C961%2C944%2C941&s=PPPPC&grp=0&a=>

Jenei, Gy. (2007): Komparatív közpolitika. Elméleti megközelítések és nemzetközi esettanulmányok a közpolitika körében. Akadémiai Doktori Értekezés

Kajdi, L. (2016): Remittences to Hungary and how to measure them. <http://www.econ.core.hu/file/download/HLM2016/26.pdf>

Kengyel, Á. (2014): Az európai uniós tagság, mint modernizációs hajtóerő. Gondolatok a kelet–közép–európai országok EU–tagságának 10. évfordulóján. *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. (4), pp. 493–508.

Kornai, J. (2005): Közép–Kelet–Európa nagy átalakulása – siker és csalódás. In: *Közgazdasági Szemle*, 52. évf. pp. 907–936.

Kornai, J. (2016): Még egyszer a „rendszerparadigmáról” tisztázás és kiegészítések a posztszocialista régió tapasztalatainak fényében. *Közgazdasági Szemle*, 62. évf. (10), pp. 1074 –1119. Forrás: <http://kornai-janos.hu/Kornai2016–Még-egyszer-a-rendszerparadigmáról.pdf>

Kovács, L. (2012): Banki különadók az Európai Unióban. *Pénzügyi Szemle*, pp. 355–367.

KPMG–GKI (2017a): A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007–2013-as programozási időszak vonatkozásában – Beavatkozási terület szintű szakmai elemzések. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1, forrás: <https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjw1rqZg73VAhUFvhQKHAGACCMQFggqMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.palyazat.gov.hu%2Fdownload.php%3FobjectId%3D69501&usg=AFQjCNFCLtdT-tY2GrK7B9gblsxqdxHnEw>

KPMG–GKI (2017b): A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007–2013-as programozási időszak vonatkozásában – Makrogazdasági elemzések összefoglalása. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1, forrás: <https://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjw1rqZg73VAhUFvhQKHAGACCMQFggqMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.palyazat.gov.hu%2Fdownload.php%3FobjectId%3D69501&usg=AFQjCNFCLtdT-tY2GrK7B9gblsxqdxHnEw>

- Lengyel, I. (2016): Competitiveness of Metropolitan Regions in Visegrad Counties. In: *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. Volume 223, 10 June (2016): pp. 57–362.
- Mihályi, P. – Banász, Z. (2016): Your neighbours' growth doesn't always matter –an empirical study of 45 transition economies. In: A. *Visvizi* (ed.): Yearbook of the Institute of East–Central Europe (Specia Issue) Re–thinking the OECD's role in global governance: members, policies, influence), 14(4), pp. 101–127.
- Mihályi, P. (2014): Post–Socialist transition in a 25–year perspective. In: *Acta Oeconomica*, Volume 64, Issue Supplement 1. <https://doi.org/10.1556/AOecon.64.2014.S1.1>
- Mellár, T. (2017): Aki kimarad, az lemarad. Az euróövezethez csatlakozás szükségességéről. In: *Élet és Irodalom*. 61. évfolyam, 36. szám, 2017. szeptember 8.
- Nagy, S. (2012):The role of Supreme Audit Institutions in fight against the consequences of financial and economic crisis – A theoretical approach In: *Farkas B. – Mező J.* (eds): Crisis Aftermath: Economic policy changes in the EU and its Member States. 513 p. Konferencia helye, ideje: Szeged, Magyarország, 2012. 05. 08 – 2012. 05. 09. Szeged: Faculty of Economics and Business Administration, University of Szeged, 2012. pp. 256–267. ISBN 978–963–306–159–6
- Oblath, G. (2013):Hány év múlva? A konvergencia természetéről és időigényéről. In: *Statisztikai Szemle*, Vol. 91. No. 10, pp. 925–946.
- Oblath, G. (2017): Az euró bevezetéséről – az újabb tapasztalatok fényében – Adalékok az euró hazai bevezetéséhez, egy nem euróellenes kormányt feltételezve
- Pénzügykutató Alapítvány (2010): Gazdasági válságkezelés a Balti Államokban. In: *Lengyel L. – Fejes E.* (szerk.) A gazdasági válság és társadalmi következményei. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 10. Forrás: http://penzugyutato.hu/sites/default/files/A%20gazdasagi%20valsag%20es%20tarsadalmi%20kovetkezményei–20100312_0.pdf
- Pew Reserach Center (2009): Two Decades After the Wall's Fall. End of communism cheered but now with more reservations
- Pieklo, J. (2017): Több mint egymillió ukrán tanul vagy dolgozik Lengyelországban. Kárpátalja. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1. <http://www.karpataljalap.net/?q=2017/06/16/tobb-mint-egymillio-ukran-tanul-vagy-dolgozik-lengyelorszagban>
- Pikler, K. (2016): Az EU területi statisztikai rendszere (NUTS), kapcsolódva a Közép–Magyarország régió kettéválasztásának kérdéséhez. In: *Tér és Társadalom*. 30. évf., 2. szám, doi:10.17649/TET.30.2.2773
- Schenkkan, N. (2016): Nations in Transit 2016 – Europe and Eurasia Brace for Impact https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_NIT2016_Final_FWeb.pdf letöltve: 2016–06–16
- Schenkkan, N. (2017): Nations in Transit: The False Promise of Populism, Washington, Freedom House. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1. https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2017_booklet_FINAL_0.pdf

- Schwarz, A.M. – Arias, O.S. (2014): The Inverting Pyramid. Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia, Washington, World Bank. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/17049/9780821399088.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Simai, M. (2017): Kutatómunkámban a megközelítem mindig globális. Interjú Simai Mihály akadémikussal.
<http://mta.hu/data/utak%20a%20szechenyi%20terre.pdf>
- Somai, M. – Biedermann, Zs. (2016): Brexit: Reasons and Challenges. In: *Acta Oeconomica*, Vol. 66. pp. 139–157.
- Surányi, Gy. (2008): A józan ész védelmében. Népszabadság. 2008. június 15.
- Surányi, Gy. (2016): Magyarország élőben – című műsor. Interjú
<http://hirtv.hu/magyarorszageloben/mnb-ugy-1333044>
- Szanyi, M. (2016a): The Reversal of the Privatization Logic in Central European Transition Economies. *Acta Oeconomica*, pp. 33–55. doi:10.1556/032.2016.66.1.2
- Szanyi, M. (2016b): The emergence of patronage state in Central Europe. The case of FDI-related policies in Hungary, Working Paper 222., IWE CERS HAS. Letöltés dátuma: 2017. augusztus 1, forrás:
http://real.mtak.hu/39014/1/WP_222_Szanyi.pdf
- Szijártó, N. (2017): Az optimális valutaövezetek elmélet fejlődése. *Köz-Gazdaság*, 12(3), pp. 129–148.
- Turzó, Á. (2014): Itt a lista! – Brutális pluszterhet vertek le a bankokon. Portfolio.hu. Forrás:
http://www.portfolio.hu/vallalatok/penzugy/itt_a_lista_brutalis_pluszterhet_verték_le_a_bankokon.4.200946.html
- Várhegyi, É. (2017): A gazdaságok legjobbika. In: *Élet és Irodalom*. 61. évfolyam, 38. szám, 2017. szeptember 22.
- World Bank (2017): Surface area (sq. km). World Bank Data.
<https://data.worldbank.org/indicator/AG.SRF.TOTL.K2>
- World Economic Forum (2016a): Appendix: Methodology and Computation of the Global Competitiveness Index 2015–2016.
<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/appendix-methodology-and-computation-of-the-global-competitiveness-index-2015-2016/> letöltve: 2016–06–16
- World Economic Forum (2016b): Global Competitiveness Report. Adatfájl.
http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/GCI_Dataset_2006-2015.xlsx letöltve: 2016–06–16

Melléklet

1. táblázat: Terület és népesség adatok

A	B	C
	Terület nagyság (2017, km ²)	Népesség nagyság (fő, 2017)
Bulgária	111 000	7 101 859
Csehország	78 870	10 578 820
Észtország	45 230	1 315 635
Horvátország	56 590	4 154 213
Lettország	64 490	1 950 116
Litvánia	65 300	2 847 904
Magyarország	93 030	9 797 561
Lengyelország	312 680	37 972 964
Románia	238 390	19 638 309
Szlovákia	49 036	5 435 343
Szlovénia	20 270	2 065 343
11 régiós állam összesen	1 134 886	102 858 619
EU28	4 511 825	511 805 088
11 régiós állam és az EU28 aránya	25,2%	20,1%

Forrás (Eurostat, 2017a) adatai alapján saját szerkesztés

II. Tényezőáramlás és konvergencia

Kapcsolódás vagy lemaradás? A külföldi működőtőke befektetések az Európai Unió centrumtársaságából a déli- és a keleti európai félperiféria tagállamokba

Túry Gábor

Az európai magterület és periféria közti gazdasági kapcsolat meghatározó eleme a működőtőke-áramlás. A tanulmány a centrum-periféria viszonyrendszer keretein belül elemzi a nyugat-európai vállalatoknak a déli- és keleti európai uniós tagállamokba történő tőkebefektetéseit. Az első részben gyakorlati példák segítségével mutatjuk be Európa fejlettségének térszerkezeti képét, megvizsgálva a centrumtársaságok és a gazdasági fejlődést és felzárkózást vagy lesüllyedést felmutató félperiféria térségek közötti kapcsolatot. Európa fejlettségi felosztásánál félperiféria országok közül a tanulmány a mediterrán térségből Görögországot, Portugáliát és Spanyolországot, valamint a tíz 2004-ben uniós taggá váló közép- és kelet-európai, és a 2007-ben csatlakozott Balkán országokat vizsgálja. A dolgozat második felében a történeti leírást követően a tőkeáramlás közép- és hosszú távú részletes adattábláinak segítségével vizsgáljuk a globális és az európai tőkeáramlás alakulását a déli és a keleti államokban. Megnézzük az európai kontinensen belüli befektetési relációkat, valamint a tőkeáramlás segítségével a centrumtársaságokhoz történő kapcsolódás mértékét. Végezetül a centrum-periféria viszony elemzésével összefüggésben megfogalmazzuk a tőkebefektetések vizsgálatára vonatkozó további kutatási irányokkal kapcsolatos észrevételeket.

1. A fejlett és fejletlen térségek viszonya

A magterület fogalmától a növekedési centrum elválaszthatatlan, ahogyan a centrum antipólusa a periféria is szorosan kapcsolódik a fogalomkörhöz. A fejlett és fejletlen területek viszonyának értelmezése a XIX. században a társadalmi és gazdasági terek vizsgálatakor kapott kiemelt figyelmet. A növekedési pólus modelljét a francia regionális tudomány szülőatyjaként ismertté vált közgazdász François Perroux nevéhez köthetjük (Perroux 1949, 1950, 1955). Perroux (1950) elsősorban a növekedés iparági, illetve ágazatközi terjedésre gondolt, tagadta, hogy az absztrakt gazdasági tér bármilyen módon megfeleljen egy földrajzi területnek, például egy városnak vagy régióknak. Vizsgálatai során a területiség csak jóval később jelent meg (Perroux 1988). A további kutatások már nem csupán a növekedési pólusok kialakulására szorítkoztak, hanem az elkövetkező vizsgálatok a növekedés terjedésére is figyelmet fordítottak. Az egyenlőtlen térbeli fejlődés modelljében Myrdal (1957) a regionális és

nemzetközi egyenlőtlenségek mértékénél a centripetális és centrifugális erők meghatározó szerepét mutatta ki. Hirschman (1958) a növekedési pólusok kialakulása során a szomszédos régiókra kifejtett negatív következményekre, a polarizáció jelenségére és kialakulására mutatott rá. A növekedési pólus elképzelést a konkrét fizikai térben először Boudeville (1961) ültette át (Nemes Nagy 2014), aki a növekedési központok mellett bevezette a növekedési tengely fogalmát is. Friedmann (1963) a növekedési pólus és a központi elképzelés alapján a venezuelai belső térségek és a part menti régiók kapcsolatának elemzésében a központ és a periféria fogalmát elemezte részletesen. Torsten Hägerstrand (Hägerstrand 1967) az innováció térbeli terjedésére hívta fel a figyelmet, szakítva a korábbi elképzelésekkel, amelyek azt feltételezték, hogy a modernizációs eredmények mindenki számára egyformán és egy időben elérhetőek. A modern világgazdasági rendszer kialakulásának modellezésére Immanuel Wallerstein (1983) használta először a centrum-periféria fogalmat. A világméretű fejlettségi különbségek rendszerzésére három fokozatú skálát használt. A növekedési pólusokat centrumoknak az azt határoló fejlődési potenciállal rendelkező térségeket félperifériának, a lesüllyedő régiókat pedig perifériának nevezte.

A közgazdaságtan újabb irányzatához tartozó Paul Krugmann (1991) a területi koncentrációt, mint a gazdasági tevékenységek földrajzának legfontosabb fogalmát értelmezi. Rendszerezte a tevékenységek földrajzi eloszlásának külső tényezőit. Ezek alapján megkülönböztette (Krugman 1998) a koncentráció irányába mutató centripetális tényezőket és a dekoncentráció irányába mutató centrifugális tényezőket.

A hazai szerzők közül Nemes Nagy József (1998) a centrum-periféria viszonyrendszerben betöltött pozíciók esetében a relativitást és a többszintűséget emelte ki. A Wallerstein (1983) által bevezetett háromszintű centrum-periféria rendszerét kiegészítette további három fogalommal, amely szempontrendszer teljesen független a hierarchiában betöltött pozíciótól.¹ Az első a helyzeti, amely matematikai alapon, a centrumtól való távolság függvényében helyezi el az adott térséget az egyes hierarchiaszintekbe. Nemes Nagy erre a földrajzi távolság fogalmat használja. A második a gazdasági vagy fejlettségi viszonyrendszer, amely mögött a hatékonyság-jövedelmezőség kettőse áll. Ez alapvetően visszavezethető az eltérő szférák szerkezeti különbözőségeire, amely meghatározza a térség megújulási képességeit is. Itt az értékegyenlőség kifejezéssel írja le a viszonyrendszert. A harmadik a hatalmi vagy társadalmi centrum-periféria viszony, amely a hatalmi elit és a kiszolgáltatott tömeg kettőisének viszonya, és alapvetően utóbbinak az előbbitől való függését jelenti. Erre a szerző a függőség szót használja. A Nemes Nagy által bevezetett fogalmak alkalmazása a centrum-periféria viszony összetettségére is rámutatnak. A három dimenziós keretrendszer alapján megállapított területi hierarchiamintázatok ugyanis nem minden esetben esnek egybe. Ennek az egyik legszembéltetőbb példája amelyre Probáld (1994, idézi Nemes Nagy 1998) is rávilágított az a Szovjetunió és a közép- és kelet-európai országok kölcsönös viszonya. A hatalmi értelemben a

¹ Lőcsei és Szalkai (2008) nem tekinti lezártnak a témát ezért a Nemes Nagy féle elképzelést számos más dimenzió ötletét is felveti (ilyen például a kultúra).

volt nagyhatalomtól való függés fennállt, azonban a centrum-periféria viszony gazdasági értelemben pont az ellenkezőjét mutatta.

2. A centrum-periféria viszony értelmezése a különböző gyakorlati megközelítések alapján

A centrum-periféria fogalmi és területi lehatárolásával összefüggő térképi ábrázolás rendkívül gazdag irodalommal rendelkezik. Az európai térszerkezet eltérő szemléletmódok szerinti rendszerezését Szabó Pál (2009) kiváló monográfiájában foglalta össze. Az értelmezések részletes ismertetésére itt most nem vállalkozunk, csupán azokra a meghatározó térszerkezeti elképzelésekre szorítunk, amelyek vizsgálatunk szempontjából relevánsak. A dolgozat statisztikai mintavétele az országos szintű megfigyelésre szorítkozik, regionális, megyei valamint kistérségi adatokra nem támaszkodik. Így a határokon átnyúló, a centrum térség tovaterjedését is vizsgáló alakzatokkal leírt centrum-periféria ábrázolások, valamint ezek továbbgondolása érdekes számunkra.

Keeble és szerzőtársai (1982) gazdasági potenciál vizsgálat alapján készített izovonalas térképén kirajzolódik az európai magterület a fennsík (Plateau), amely a hollandiai Randstad, Párizs, London és a Ruhr-vidék körül csúcsosodik ki, illetve az a potenciál lejtő, ahol Spanyolország már a periféria övezetben található. A városhálózat sűrűsége alapján megrajzolt európai gerinc térkép, Roger Brunet (1989) francia geográfus alkotóműhelyének korábbi eredményeit foglalja össze, amely Kék Banán elnevezéssel került be a köztudatba. A térképen nem csak a központi agglomeráció ívét ábrázolta a szerző, de az ezekből elágazó, a magövezethez csatlakozó félperiféria sávokat is, amelyek főként a mediterrán térség irányába nyúlnak el. Ábrázolta a dél északját is, amely a mediterrán térség fejlett övezetét jelöli továbbá a magterülettől távolabb található másodlagos központokat is. Elgondolásában, provizórikusan a kelet felé mutató kitörési irányokat is felrajzolta.

A Kék Banán elképzelés népszerűsége nyomán megsokasodtak a népességi és gazdasági-növekedési agglomerációkat ábrázoló térképi megoldások. Ezek némileg finomították a centrum-periféria merev képét, kiterjesztve a gondolkodást az európai nyugati felétől eddig elszigetelődött volt szocialista országok irányába is. Klaus Kunzmann (1992) a Kék Banán térképet értelmezte újra és adott a tengelyeknek új elnevezést, mint a Berlint, Prágát, Pozsonyt, Bécsét valamint Budapestet felfűzőt Uborkának (Gurke), a németországi Hamburg, Hannover és Bréma térséget magában foglaló területet pedig Német Púpnak (Buckel).

Grzegorz Gorzelak lengyel közgazdász a Kék Banán térképre adott válaszként a volt szocialista országok területére is felrajzolta azt fejlődési tengelyt (Gorzelak 1996), amely infrastruktúra ellátottság alapján és az innovációk befogadására legalkalmasabb városi régiók jelöltek ki. A centrumövezetet, amely az észak lengyelországi Gdansk-tól dél felé Poznań, Wrocław, Prága, Brno, Pozsony irányába Bécs érintésével Budapestig húzódik Közép-európai Bumerágnak nevezte el. A térségben található települések kohéziója, így a tengely jelentősége azonban

jóval elmarad a Kék Banánétól. Ugyanakkor az ilyen modellezések teret engednek a centrum-periféria rendszeren belül a változások kimutatására is, amely a periféria vagy félperiféria területek magterületekhez történő integrálását vagy a kapcsolat szorosabbra fűzését jelenti. Az egyesült Németországot és Ausztriát valamint a közép- és kelet-európai térséget is integráló térszerkezeti elképzelések hozták létre az olyan a Kék Banán formákból kinövő alakzatokat, mint a Sárga Banán (Hospers 2002), a Kereszt Banán (Wienen 1994) vagy éppen a Gomba (Breuer 2001) elnevezésű területi térkép.

A városhálózat térbeli növekedési irányait modellezték az elágazó fejlődési tengelyeket mintázó policentrikus elképzelések, amelyek olyan geometriai alakzatokat eredményeztek mint a 2046-ra leggyorsabban fejlődő agglomerációit tengelyre felfűző Vörös Polip (Van der Meer 1998). Ahol az európai magterület fejlődési tengelyéből a három nyugati csáp Birmingham, Párizs valamint Barcelona-Madrid irányban nyúlik ki, míg a két keleti csápok Berlin, Poznań és Varsó és Bécs, Pozsony és Budapest városokat fűzik fel. Északi csápja Koppenhága – Stockholm irányban, amíg a déli egészen Rómáig elér. A másik ennél sokkalta összetettebb a Dommergues (1992) által szerkesztett Kék Csillag, ahol a szerző nyílt ábrázolásával jelezte a fejlődés jövőbeli földrajzi irányait is.

A centrum-periféria kapcsolat változására, a félperiféria területek felzárkózásával, a kitörés földrajzi irányainak vizsgálatával több hazai elemzés is foglalkozik. Kincses és szerzőtársai (2013) a bruttó hazai össztermék területi adatbázisára alapozott matematikai modellek segítségével vizsgálták az európai térszerkezeti ábrák állításait. A kapott értékek térképen történő ábrázolása alapján leginkább a Kék Banán elképzelés rajzolódott ki. Szabó és Farkas (2014) a kelet-közép-európai országok térszerkezeti képét rajzolta fel. A vizsgálat gazdasági fejlettség (GDP) regionális különbségeinek változása alapján kirajzolta a térség növekedési centrumait és tengelyeit, és ezek kapcsolódási pontjait módosítva Gorzelak (1996) korábbi munkáját. Kotosz és Lengyel (2017) az EU15-höz történő felzárkózást vizsgálva a területi (GDP/fő) alapján négy csoportba tipizálta a régiókat. A fejlett (magas fejlettséggel és dinamikus növekedéssel rendelkező) agglomerációs térségeket körülvéve, alacsony fejlettségű és lassú növekedéssel rendelkező területi egységek kirajzolják Lengyelország Balti-tengeri térségétől a Magyarországon a Dél-Dunántúlra terjedő lemaradt régiók „visegrádi croissant” kifli alakját.

A hazai szerzők közül Nemes Nagy Józsefnek (Nemes Nagy 1998) a társadalomtudományok térfelfogásáról írott átfogó műve és Lengyel Imrének (Lengyel 2003) a gazdaság térbeliségének újrafelfedezéséről írt monográfiája említhető. Horváth Eszter (2007) a földrajzi centrum és a periféria lehetséges geometriai lehatárolásairól és annak térképi megjelenítéséről írt, Lócsei és Szalkai (2008) pedig a centrum-periféria értelmezésének sokszínűségéből fakadó eltéréseket a magyarországi kistérségeken mutatja be.

A regionális vizsgálatok kiterjedtek a működőtőke befektetések térbeli eloszlására és annak gazdaságfejlesztő, azaz felzárkóztató hatására is. A magyarországi külföldi működőtőke beruházások térbeli eloszlása és a gazdaság területi fejlődése közötti összefüggést vizsgálta

Antalóczy és Sass (2005). Az adatok elemzése a két érték mintázata közti egyezését mutatta ki, a GDP értékek (nagysága, növekedése, egy főre jutó értéke) alakulása alátámasztotta a tőkebefektetések fejlesztő szerepét, amely a beruházások, az értékesítés, az exportteljesítmény és a munkanélküliség csökkenése tekintetében is pozitív összefüggést mutatott. Lengyel és Szanyi (2011) az agglomerációs előnyök és regionális növekedés kapcsolatát vizsgálva a beruházásoknak, a foglalkoztatottak területi eloszlására gyakorolt kiegyenlítő hatását mutatták ki. Ugyanakkor a magterülethez történő felzárkózást gátolja, hogy a kiegyenlítő hatás mechanizmusa Magyarország esetében eltér a fejlett országok kiegyenlítődesi folyamatától, ugyanis a regionális fejlődés nem innováció, hanem beruházás vezérelt.

3. A centrum-periféria kapcsolat értelmezése a külföldi működőtőke befektetéseken keresztül

Az előző részben a centrum-periféria mintázat európai térszerkezetben történő eltérő értelmezéseit tekintettük át. A tanulmány második felében a külföldi működőtőke befektetések átalakító hatásaira koncentrálunk. Bemutatjuk a magterület és a félperiféria közötti tényezőáramlást, illusztrálva, milyen mértékben terjeszkedik Európa dinamikus magterülete a perifériaterületek irányába. A tőkekapcsolatokon keresztül megvizsgáljuk, a tőkeáramlásokon keresztül milyen mértékben terjeszkedik a magterület továbbá, hogy kimutatható-e kapcsolódás az európai magterületek irányába. A centrum-periféria kapcsolatban korábbi periféria kifejezés helyett a vizsgálatba bevont országokat félperifériának hívjuk, visszaulva Wallenstein (1983) rendszerezésére, amelyben az elmaradott, de fejlődési potenciállal rendelkező térségeket a félperifériának hívta. A kutatás választ keres arra kérdésre, hogy ezek az országok tőkekapcsolataik által a felzárkózás vagy a lemaradás jegyeit mutatják.

Abban egyetértés mutatkozik, hogy társadalmi és gazdasági fejlettségüket tekintve az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai államok Európa félperiféria övezetéhez sorolhatóak. Az Európai Unióhoz a hetvenes és nyolcvanas években csatlakozott, fekvésüket tekintve is periférikus elhelyezkedésű az Atlanti-óceántól a Földközi-tenger keleti medencéjéig található államok helyzetéről azonban már többféle elképzelés létezik. Az európai kontinens déli perifériatérseghhez alapvetően a földközi-tengeri félszigeteken fekvő államokat, Portugáliát, Spanyolországot, Olaszországot valamint Görögországot sorolják (Lapavitsas et al. 2010). A gazdasági teljesítményt alapul véve ugyanakkor Zamagni (2000) Olaszországot már kiemeli az periféria országok közül. A kérdést mélyebben boncolgatva mindkét érvelés elfogadható, hiszen Olaszország észak-déli társadalmi és gazdasági különbségeiből adódóan, az ország északi fele az európai magterülethez tartozik, addig a déli tartományok inkább sorolhatóak a klasszikus mediterrán félperiféria országokhoz. Ezt erősíti, hogy a déli országrész tartományai az Európai Unió ún. kohéziós régióihoz tartoznak.² Írország helyzete hasonló, annak ellenére,

² <http://ec.europa.eu/eurostat/web/cohesion-policy-indicators/context/cohesion-regions>

hogyan az egy főre jutó bruttó hazai össztermék esetében messze kiemelkedik a többi periféria ország közül³, van aki a periféria térséghez sorolja (Maddison 1995, Lapavitsas et al. 2010, Bartlett – Prica 2016).

Kiegészítve a megfigyelés dimenzióját a gazdasági és monetáris uniós tagsággal, ismételten megváltozik az európai kontinens felosztása. Bartlett és Prica (2016) ennek alapján a centrum-periféria viszony vizsgálatuk során öt kategóriába sorolták az európai országokat, kibővítve azokat a nyugat-balkáni államokkal is. Az eurózóna belső magot a nem a közös pénz használó külső mag követte. A periféria térséget is megkülönböztették aszerint, hogy használnak-e eurót (belső periféria) vagy nem (külső periféria). Azok az államok, amelyek nem csak az eurózónán de az Európai Unió is kívül találhatók az úgynevezett szuper perifériához sorolták.

A kutatás a vizsgálatot leszűkíti a mediterrán térségből az Európai Közösségekhez 1981-ben csatlakozott Görögországra, az 1986-ban csatlakozott Portugáliára és Spanyolországra. Közép- és Kelet-Európából a 2004-ben csatlakozott nyolc volt szocialista tagállamra (Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia valamint Szlovénia) valamint a Balkán térség országai közül a 2007-ben Unió taggá vált Bulgáriára és Romániára. (Ezekre az országokra EU13-ként hivatkozunk később.)

Az európai centrum-periféria viszony változását a magterület és a félperiféria országok közötti működőtőke áramlás alapján vizsgáljuk. Európa fejlettségi különbségeit vizsgáló kutatások térségi szintű adatokkal számolnak, az európai országok egészére vonatkozó regionális működőtőke adat azonban nem áll rendelkezésre, ezért a tanulmány országos értékekkel számol. A külföldi befektetések területi szintű eloszlásának kérdését a korábbi kutatások részben a vizsgálatnak az egy országra történő leszűkítésével (többek közt: Gorzelak 1998, Antalóczy – Sass 2005, Corduneanu – Iovu 2007, Hlaváček – Olšová 2011, Lengyel – Szanyi 2011, Kacperska 2014, Gutiérrez-Portilla et al. 2016) oldották meg. Részben pedig vállalati szintű adatbázisok (Crozet et al. 2004, Copenhagen Economics 2006, Pusterla – Resmini 2007, Csi és Resmini 2010) segítségével hidalták át. A vizsgálatok során azonban a vállalati szintű adatok számos korlátot jelentenek. A Csi és Resmini szerzőpáros (2010) által végzett vizsgálat a 2005-2007-es időszakra szűkíti a megfigyelési időszakot, és a tőkebefektetések nagysága helyett a vállalatok vagy a foglalkoztatottak számát veszi figyelembe.

A külföldi tőkebefektetések és a társadalmi-gazdasági felzárkózás (értsd növekedés) közötti kapcsolat vizsgálatának indokoltságát számos korábbi kutatás megerősíti. A külföldi működőtőke befektetéseket előszeretettel említik a modernizációval, a gazdasági növekedéssel (Blomström et al. 1992) és az adott ország gazdasági-kereskedelmi nyitottságával összefüggésben (OECD 2002), amely a felzárkózás kulcsát is jelenti egyben. A felzárkózást nem csak országos, hanem területi szinten is vizsgáló kutatások (Enyedi 2000, Antalóczy – Sass 2005) a tőkebefektetések térformáló hatását is kiemelték.

³ Eurostat 2017: Main GDP aggregates per capita [nama_10_pc]

A működőtőke adatok felhasználása során három fontos körülményt célszerű szem előtt tartani. Egyfelől működőtőke befektetéseknek nem egyértelmű a gazdasági növekedésben játszott szerepe. A beruházások gazdaságfejlesztő hatását és a felzárkózásban játszott meghatározó szerepét az egyes kutatások eltérően ítélik meg. Vannak, akik a tőkebefektetések gazdasági növekedést generáló hatásait hangsúlyozzák (többek közt: Lankes – Venables 1996, Blomström – Kokko 1997, Borenszteina et al. 1998). Mások ugyanakkor (pl. Prasad et al. 2007) a külső források által finanszírozott növekedés korlátosságára (többek között belső abszorpciók problémák) mutatnak rá, ellentétbe állítva ezeket az országokat azokkal ahol a növekedés belső megtakarításokra támaszkodik. Ez az utolérési/felzárkózási folyamat szempontjából nem elhanyagolható körülmény.

A tőkebefektetések vizsgálatából alapján levont következtetések másik problémájára, a statisztikai adatok felhasználása során mutatnak rá a kutatások. A folyó fizetési mérleg adatok ugyanis nem mindig a befektető valós származási országát veszik számításba. Az adatok elemzésekor számításba kell venni, hogy a nemzetközi vállalatok tőkebefektetései során, adóoptimalizációs célból a befektető ország és a célország közé előszeretettel iktatnak be harmadik országot (Kahale 2011). A fizetési mérleg adatok értékelése során ez hibás következtetésekre vezethet, hiszen elfedheti a célországba érkező tőkebefektetések valós származási országát. Ezzel összefüggésben a kedvező adózási feltételiből fakadó ún. „tőke-áttranszferálás” (transshipment) jelenségével is számolni kell. Ennek során a befektetők csupán „átfolyatják” a tőkét egy harmadik országba történő befektetés során (Kalotai 2012), ezzel módosíthatják harmadik országokba érkező működőtőke befektetések valós mértékét. A közép-európai térségben Antalóczy és Sass (2014) a Magyarország esetében mutatta ki az adóoptimalizáció torzító hatásait a beáramló tőke mennyisége és valós származási ország elkülönítése tekintetében. A szerzők ezzel összefüggésben megjegyzik, hogy a szövevényes befektetési útvonalak és céghálózatok következtében a beruházásaikat a cégek sokszor a hazai leányvállalataikon keresztül bonyolítják, amelyet így már nem számítanak bele a külföldi tőke statisztikába, ennek következtében a magyar közúti járműgyártásba regisztrált befektetések igen távol állnak a valóságtól.

Harmadrészt a centrum-periféria tőkeáramlás vizsgálatánál azt a tényt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a termelését nemzetközi méretekben szervező vállalat, erőforrás elosztásának változása során egy megszűnő telephely- vagy termelési kapacitás áthelyezése a fizetési számlákon nem a két térség közti tőkeáramlásként jelenik meg, hanem az anyacégen keresztül veszik számításba. Ez tovább torzíthatja a statisztikai adatok valóságtartalmát.

Mindezek ismeretében a tanulmány megvizsgálja a tőkebefektetési adatok időbeli alakulását és relációs szerkezetét. Az adatbázishoz elsősorban a működőtőke állományadatait (FDI inward stock) használunk, mert ezek teljesebb képet adnak a beruházásokat megvalósító nemzetközi vállalatok tevékenységéről (Wacker 2013).

3.1. Tőkebefektetések a déli- és közép- és kelet-európai országokba – rövid történeti áttekintés

Az ibériai félsziget országában már a hetvenes-nyolcvanas években megélnékültek a külföldi működőtőke befektetések. Portugáliában a nyolcvanas években megvalósított gazdasági liberalizáció engedett utat a magántulajdonnak és egyúttal a külföldi működőtőke befektetéseknek is (Nunes 2015). Igazi áttörés azonban csak a nyolcvanas évek közepétől az európai integráció nyomán következett be (Leitao – Faustino 2010). A befektetések alakulására az Ibériai-félsziget országai és Görögország számára az Európai Közösségekhez történő integráció ösztönzőleg hatott (lásd 1. ábra). Ezt a lendületet nem minden ország tudta megtartani, a tőkevonzó képesség szempontjából magas GDP arányos értékkel és dinamikus befektetés állomány növekedésével Portugália és Spanyolország a dél-európai országok sikeres csoportjához tartozik. A két gazdaság nem csak éves szinten, de a növekedés ütemét tekintve is meghaladja a világlátlagot. Az integrációs hatás a vizsgált országok esetében speciális, ugyanis ezek az országok a második világháborút követően a fennálló diktatórikus rendszereknek köszönhetően politikai értelemben az európai kontinensen belül elszigetelt helyzetben voltak. Így a nyitás egyben politikai és gazdasági értelemben is új lehetőségeket teremtett.⁴ A kereskedelmi kapcsolatok kiterjesztése mellett a tőkebefektetések elősegítették a térségek világgazdasági integrációját (Brenton 1996).

A tőkeimport mutatók Spanyolországban 1986-ban, amíg Portugáliában egy évre rá ugrottak meg. Az integrációban résztvevő országok tapasztalatai azt támasztják alá, hogy önmagában az európai uniós tagság nem jelenti a tőkeberuházások robbanásszerű növekedését, hiszen van, hogy az ország nem tudta kamatoztatni a tagság pozitív hatásait, amelyet Görögország példája jól illusztrál (Narula – Bellak 2009). A portugál tőkebefektetéseket vizsgálva Melo és Ferreira-Lopes (2013) az Európai Közösséghez történő csatlakozás mellett kiemelte gazdasági liberalizációt és a privatizációt is. A hetvenes és nyolcvanas években végbement spanyol átalakulással kapcsolatban (a privatizáció első köre 1983 és 1985 között lezajlott) a kelet-európai átmenettel összehasonlítva a spanyolországi politikai és gazdasági rendszer átalakulása nem jelentett olyan radikális transzformációt (Lafourcade – Paluzie 2005). Spanyolországban az integrációt követő 1986 és 1992 közötti időszak sikeres volt, az ibériai gazdaság harmadikként az Egyesült Királyság és Franciaország mögött az Európai Gazdasági Közösségbe érkező tőkebefektetések 13,7 százalékát allokálva, a világ egyik vezető tőkeimportőrévé lépett elő (Bajo-Rubio és López-Pueyo, 2002). A befektetési hajlandóság Portugáliában is jelentősnek mondható, a 1986-tól 1992-ig tartó időszak alatt a már letelepedett külföldi cégek kétharmada eszközölt pótlólagos beruházásokat az országban, amelyeknek túlnyomó része az európai vállalatok befektetései voltak (Lopes 1996). Spanyolországban jelentős beruházások valósultak meg a szolgáltató szektorban a befektetések nagy része azonban a feldolgozóiparba érkezett. Portugáliában hasonlóan a feldolgozóiparba áramlottak a beruházások, ahol kiemelkedő az autó összeszerelés jelentősége (Nunes 2015). A külföldi működőtőke befektetések átalakították a gazdaságot,

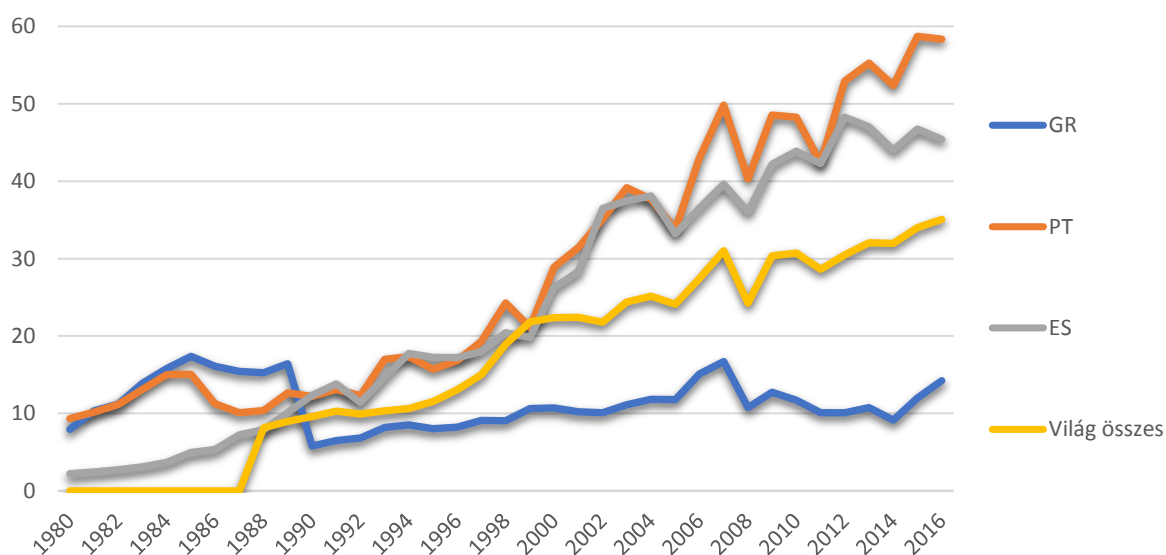
⁴ Spanyolországban a portugál és görög esettel ellentétben az ország 1982-es NATO csatlakozása szintén elősegítette a reintegrációt.

megerősítve a feldolgozóipart, és hozzájárulva a szolgáltató (harmadik) szektor, különösen a kereskedelem ingatlan beruházások valamint az üzleti szolgáltatások megerősödéséhez (Melo és Ferreira-Lopes, 2013). A spanyol és portugál tőkeimport a 2007-2008-as világválság kezdetéig a globális trenddel megegyező tőkeimport (FDI flow) szakaszokat mutatott. Váltás az ezt követő időszakban következett be, amikor a spanyol értékek leköverték a világtrendet, szemben a portugál mutatókkal, amelyek jóval nagyobb növekedést mutattak.

Spanyolország esetében nem csak, mint tőkeimportőr, de mint tőkeexportőr is beszélhetünk. A spanyol gazdaság expanziója az 1990-es évek elején vette kezdetét, a beruházások két földrajzi övezetbe, az Európai Unióba és Latin-Amerikába áramlottak (Martinez – Jareño 2014). Alapvetően a spanyol cégek nemzetköziesedésének kezdetét a kilencvenes évek közepére tehetjük (Martínez-Martín 2010), 1993 és 2008 között a spanyol tőkekihelyezések többszörösen meghaladták az ország exportnövekedését. Ilyen értelemben, az ország bizonyos relációk tekintetében centrum országgént szerepel.

A tőkeáramlások terén elért spanyol és portugál sikeresség nem mondható el Görögországról, ahol az európai integrációtól várt beruházás növekedés alulmúlta a korábbi várakozásokat (Kokkinou és Psycharis, 2004), a nyolcvanas évektől pedig a befektetés állomány növekedése is megtorpant (lásd 1. ábra), valamint 1989 és 1990 között a korábbi stagnálást követően jelentős visszaesést is mutatott. Az okokat az akkori kormányzat külföldi befektetőkkel szembeni konzervatív hozzáállásában kell keressük (Mardas – Varsakelis 1996), amely a vállalatok számára jelentős kiszámíthatatlansági tényező volt.

1. ábra: Működőtőke import (FDI inward stock) alakulása a dél-európai országokban
A bruttó hazai össztermék (GDP) százalékában



Forrás: UNCTAD 2017

Később az Európai Községek ajánlásai nyomán, valamint a görög gazdaság növekedési pályára állítása érdekében tett kormányzati liberalizációs intézkedések hatására, a kilencvenes évektől megélnéült az érdeklődés az ország iránt. Nemzetközi összehasonlításban azonban az ország tőkevonzó képessége nem csak az átlag felett teljesítő Portugália és Spanyolország értékeitől, de a világátlag növekedési ütemétől is jelentősen elmaradt. A görög gazdaság a kilencvenes évektől egy szerény tőkeállomány növekedést felmutatva a bruttó hazai össztermék 8-15 százaléka között mozog. A 2007-ben kezdődő válság itt is éreztette hatását, a 2000-es években növekedésnek indult befektetés állomány visszaesett, és egészen 2014-ig stagnált.

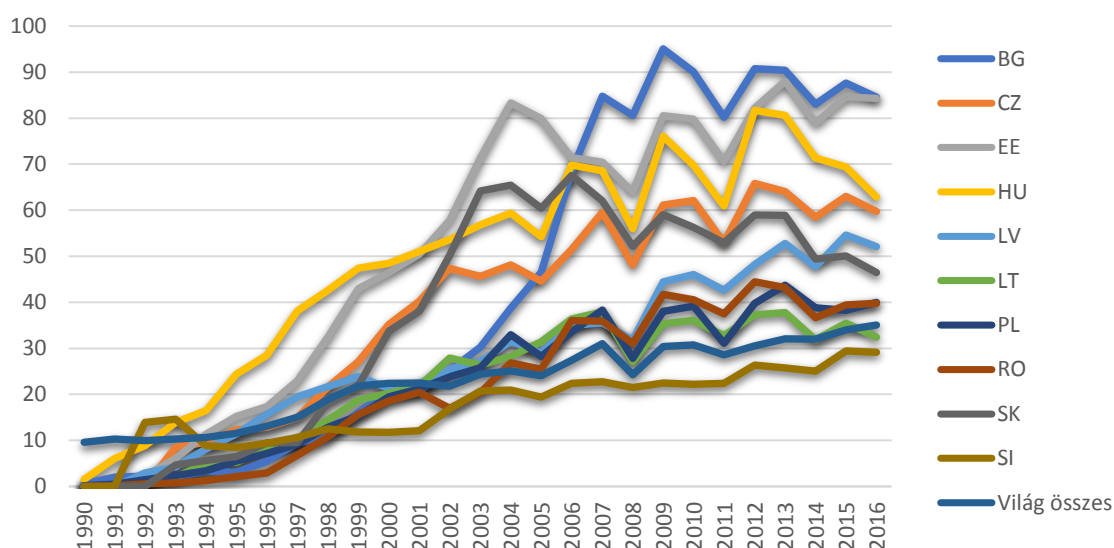
A közép- és kelet-európai térség problémája a rendszerváltáskor nem az alulparosodottság volt (Inotai, 1995), hiszen ezek az országok jelentős nehéz- és gépipari kapacitásokkal rendelkeztek, a probléma a gazdaság elavult szerkezetéből fakadt. A kapitalizmusba történő sikeres átmenet zálogát ezért a belső tudás és forrás hiányában a külföldi befektetők jelentették. A közép- és kelet-európai térségbe érkező a nemzetközi tőke alakulása a kilencvenes években rendkívül heterogén képet mutatott (lásd 2. ábra). Ebben az időszakban a külföldi működőtőke befektetések nagy hányadát a privatizációval megvalósult (barnamezős) külföldi beruházások jelentették (Holland et al. 2000, Estrin et al. 2009). Ezek különböző (gazdaság)politikai döntések következtében, országonként eltérő időszakban és sebességgel mentek végbe (Hunya 1997, Hunya – Geishecker 2005, Bellak et al. 2008, Roaf et al. 2014). Itt nem csak a magántulajdon megteremtésének koncepcionális eltéréseire gondolhatunk, de a végrehajtás üteme és annak hatékonysága is különbözött. Elég csak a csehszlovák példát felhozni, ahol a gyors magánosítás valójában nem volt képes jelentős (külföldi) tőkét integrálni a gazdaságba, amely a kilencvenes évek közepén szükségessé tette a „valódi” gazdasági szerkezetváltást, lehetőséget teremtve a külföldi befektetők részvételére is (Zemplinerová 1997, Kocenda 1999). Vagy éppen a bolgár magánosítást, amely közel egy évtizedig elhúzódott és csak a kilencvenes évek végén vont be külföldi vállalatokat (Koleva 2003). A tőkeimport adatokon a magánosítás során beáramlott tőke nyomon követhető a kiemelkedő évek esetében, Magyarországon az 1995-ös energiaszolgáltatók privatizációja, míg Szlovákiában a bankrendszer és az energiaszektor magánosítása a kétezres évek elején jelentős tőkeimportot eredményezett (lásd 2. ábra). Hozzá kell tenni, hogy a közép-európai térség európai uniós csatlakozási kilátásai már a kilencvenes évek közepétől kedvezően hatottak a külföldi tőkeberuházásokra (Bevan et al. 2001). A barnamezős beruházások mellett a zöldmezős befektetések egyre nagyobb szeletet hasítottak ki a tőkeimportból. A kilencvenes évek közétől egy újabb szakaszba léptek a tőkeberuházások és a már működő külföldi vállalkozások által befektetett nyereség⁵ is egyre nagyobb szerepet játszott nem csak a fejlett gazdaságokban (Bach, 1999, UNCTAD, 1999) de a feltörekvő térségben így a közép- és kelet-európai országokban is (Antalóczy – Sass 2002).

⁵ A nemzeti statisztikák eltérő időben vezették be az újra befektetett nyereség számbavételét. Ami a közép- és kelet-európai országok közül a legkorábban, 1994-től Szlovéniában a legkésőbb 1998-tól pedig Csehországban történt meg (Hunya – Stankovsky 2004)

A hosszú távú trendeket figyelembe véve a térség országaiban a tőkebefektetés töretlen növekedést mutatott. Az európai integráció ezekben az országokban is ösztönzőleg hatott a tőkebefektetésekre, a térség tőkevonzó képességét az uniós csatlakozás kilátásai jelentősen növelték. Ugyanakkor a 2008-as válság a fejlett országokhoz hasonlóan itt is törést jelentett, Lengyelország kivételével csökkenő/stagnáló tőkeállomány jellemezte az országokat (lásd 4. számú ábra). A befektetési hajlandóság negatív irányú megváltozása a zöldmezős beruházások esetében nyilvánvalóvá vált, a korábbi évekhez képest a 2009-2012-es időszakban egyértelmű csökkenést mutatott (Hunya 2013). A tőkeállomány adatok 2016-ban is még a tíz évvel korábbi szinten voltak, és amíg a térség országai a válságig a nemzetközi trenddel megegyező növekedési tendenciát mutattak, addig ezt követően jelentősen veszítettek dinamikájukból. Összehasonlítva a spanyol és a portugál mutatókkal, a közép- és kelet-európai térség tőkeállomány alapján kimutatott felzárkózása a 2008-as válságot követően megtorpant.

2. ábra: A működőtőke befektetések (FDI inward stock) alakulása a közép- és kelet-európai országokban

A bruttó hazai össztermék (GDP) százalékában



Forrás: UNCTAD 2017

3.2. Külföldi működőtőke áramlása az Európai Unión belül, 2000-es évektől napjainkig

Középtávra vonatkozóan az Unión belüli tőkeáramlás adatok a 27 tagországra (Horvátország nélkül) állnak rendelkezésünkre.⁶ 2004 és 2012 között az Európai Unió 27 tagállamába összesen 5600 milliárd eurónyi globális működőtőke érkezett (direct investment flows). A tőkeáramlás mintegy 60 százaléka (3300 milliárd euró) az Unió tagállamai között bonyolódik. Ezt a közel egy évtizedet vizsgálva ugyanakkor megfigyelhető az európai kontinensen belüli tőkeáramlás jelentős visszaesése, hiszen amíg 2004-ben a teljes import (inward flow) 76 százalékát adta az EU27, addig ez 2012-re 39 százalékra apadt. A közösségen belüli

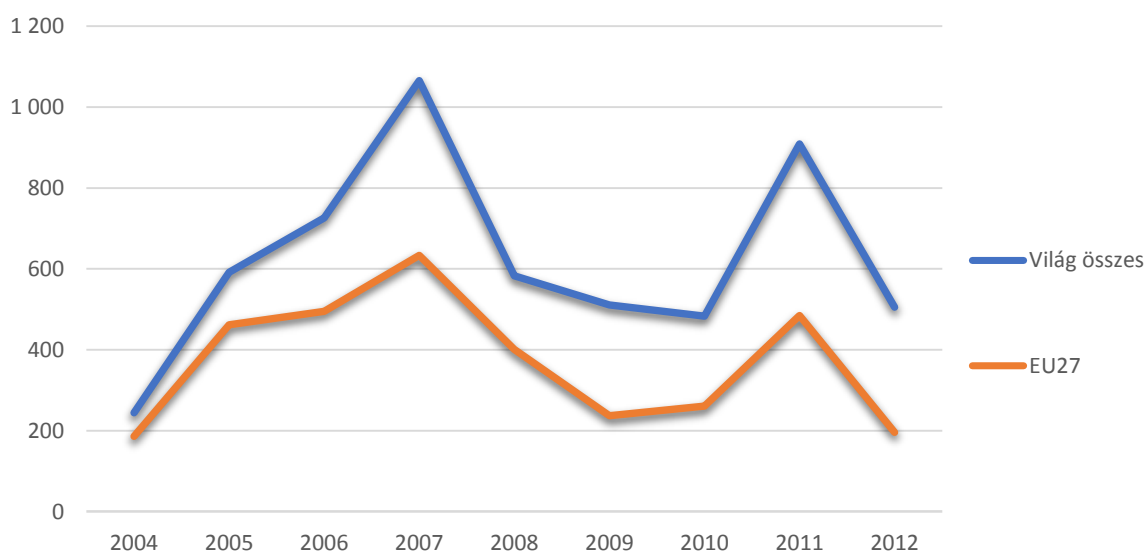
⁶ Eurostat: EU direct investments - main indicators [bop_fdi_main]

tőkeáramlás tekintetében éves áramlásadatoknál (direct investment flows) 2000 és 2012 közötti időszakban a legnagyobb tőkeexportőr (pozitív előjellel) és tőkeimportőr (azaz profitrepatriálás negatív előjellel) Németország, Franciaország, Luxemburg valamint az Egyesült Királyság voltak. A közösségen belüli 2012-es állományadatokat (direct investment stocks) figyelembe véve ugyanazokat az országokat lehet felsorolni, a befektetési adatok alapján a négy ország, Németország, Franciaország és Svédország valamint az Egyesült Királyság, adja az európai huszonhetek tőkeállomány adatainak 65 százalékát. A meghatározó tőkeexportőr országok alapvetően európai orientációjuk ugyanis tőkekihelyezéseik földrajzi elosztását tekintve az Európai Unió közel 50 illetve azt meghaladóan részesedik. 2012-ben ez Németország esetében 60- amíg Hollandia esetében 47 százalék.

A 2000 és 2012 közötti áramlásadatok tekintetében még erősebb az európai orientáció. Ez leginkább Németország, Franciaország és Luxemburg estében állapítható meg, amíg az Egyesült Királyság esetében már az Európán kívüli területek dominálnak. A nemzetközi trendekkel együtt a 2000 és 2012 között a legnagyobb befektetők orientációja mutat változást. Az Európai Unió tagállamai Németország számára változatlanul meghatározóak, amíg a másik három ország esetében ez a kötelék gyengülni látszik.

3. ábra: Az Európai Unióba érkező és az Európai Unió (EU27) belüli külföldi működőtőke import alakulása

EU27, inward flow, milliárd euró



Forrás: Eurostat 2017, Balance of payments data

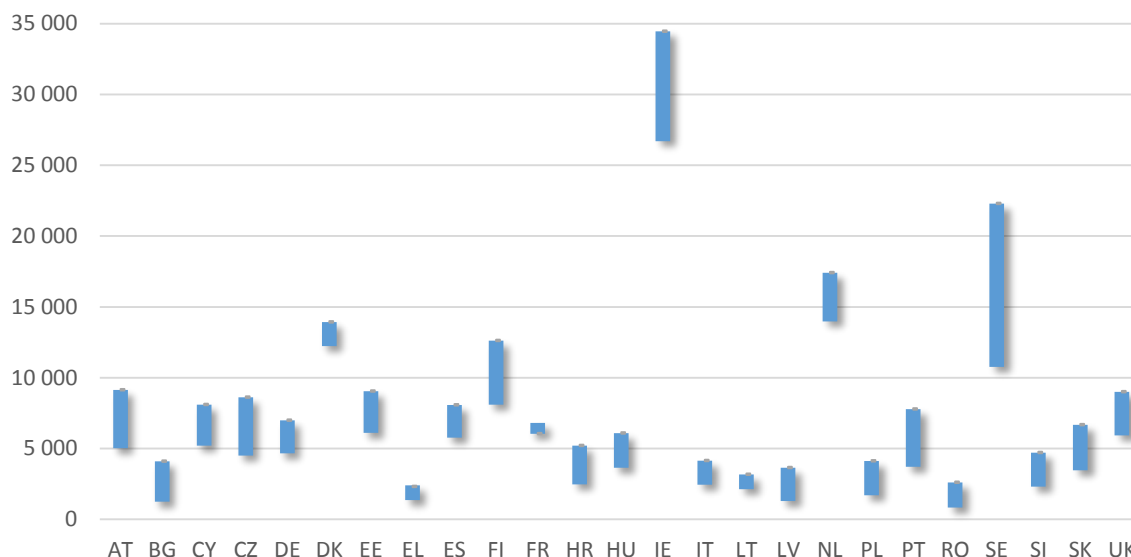
Az összeurópai (EU27) éves működőtőke adatok visszatükrözik a nemzetközi gazdasági folyamatokat. A 2000-es évek derekán növekvő tőkeáramlás rajzolódik ki (lásd 3. ábra), amelyet a 2008-as válság tört csak meg. Azt követően azonban egyaránt beszélhetünk konjunktúrát és dekonjunktúrát mutató évekről. Az európai növekedéssel kapcsolatos kételyeket a tőkeáramlási mutatók is alátámasztják, hiszen a válság óta eltelt időszakban az Európába érkező éves tőkeimport értéke rendre alulmaradt a 2007-es csúcsével szemben.

Az EU27-en belüli tőkeáramlás tekintetében az egyes európai uniós tagállamokra vonatkozó az éves tőkeimport (FDI inward flow) adatokat nézve egyértelműen a centrum országok dominálnak. Elsősorban az Egyesült Királyság, Luxemburg, Franciaország valamint Németország meghatározó szerepét kell kiemelni, amely négy ország a tagállamokba érkező éves tőkeimport 60-80 százalékát adja. A négy ország súlya éves szinten eltérő értéket mutat, van olyan év, amikor mindössze 59 százalékát adják az összes tőkeimportnak, de van olyan, amikor ez az adat meghaladja a 86 százalékot. A négy ország jelentősége összefügg az éves tőkeimport alakulásával, ugyanis konjunktúra időszakban részesedésük alacsonyabb, dekonjunktúra időszakban pedig az azt megelőző éveket is meghaladja.

A 4. ábra az Európán belüli tőkevonzás eltéréseit mutatja, az egy főre jutó működőtőke állomány segítségével. Ezek az adatok nem a teljes tőkeállományt mutatják, hanem a folyó fizetési mérlegadatokat alapján az EU27-ből származó tőkebefektetések állományát ábrázolják, a felzárkózást a kapcsolódást vagy annak hiányát a lemaradást hivatottak visszatükrözni. A 2005 és 2012 közötti időszakban a centrum és a félperiféria országok közötti szakadék bizonyos országok esetében csökkenést mutat, az európai értékeken belüli szórás mérsékelt növekedést mutat.⁷ Az ábrán jól kivehetők a felzárkózás eltérő szintjei, a félperiféria térségen (ibériai, a közép-európai Balkán és balti térség) belül. Egyes országok igen mélyről indultak (pl. Bulgária vagy Románia) és a jelentős tőkevonzás ellenére még mindig a lemaradók táborát erősítik. Más országok, mint Észtország, Csehország, Magyarország, Portugália, Spanyolország valamint Szlovákia is növelni tudták a tőkeimportjukat, a tőkebefektetés tekintetében sikeresen konvergáltak a magterülethez, így bekerülve az európai középmezőnybe. A harmadik csoportot Lengyelország, Lettország, Litvánia és Szlovénia alkotja, amelyeknek a mérsékelt növekedés miatt nem sikerült behozniuk a többi országtól fennálló lemaradásukat. Görögország az egyetlen ahol (lásd melléklet) az egy főre jutó tőkeállomány csökkent, így abszolút lemaradónak tekinthető.

A működőtőke befektetések területi eloszlása alapján a következőkben az európai centrum-periféria reláció mentén tekintjük át viszonyokat. Az Európán belüli tőkeáramlás legnagyobb kibocsátói a flow és a stock alapján Németország, Franciaország, Luxemburg, Egyesült Királyság valamint Svédország. A 2012 állományadatok alapján (lásd 5. ábra) egyes országok befektetési orientáltsága között találunk némi eltérést, de az összességében megállapítható, hogy a tőkeáramlás javarészt a fejlett térség országai között zajlik.

⁷ Az összehasonlításból a kiugró értékeik miatt Luxemburgot, valamint Máltát kivettük.

4. ábra: Az EU27-ből érkező egy főre jutó tőkeállomány alakulása^aFDI állomány euró/fő, a legkisebb érték 2005-öt^b, a legmagasabb érték 2012-et^c mutatja

a: Görögország kivételével az összes vizsgált ország mutatói nőttek. Görögország esetében a legmagasabb érték 2006-ot, a legkisebb érték pedig 2012-et mutatja.

b: Belgium esetében Litvánia esetében 2006, Görögország esetében 2006 és Németország esetében 2004.

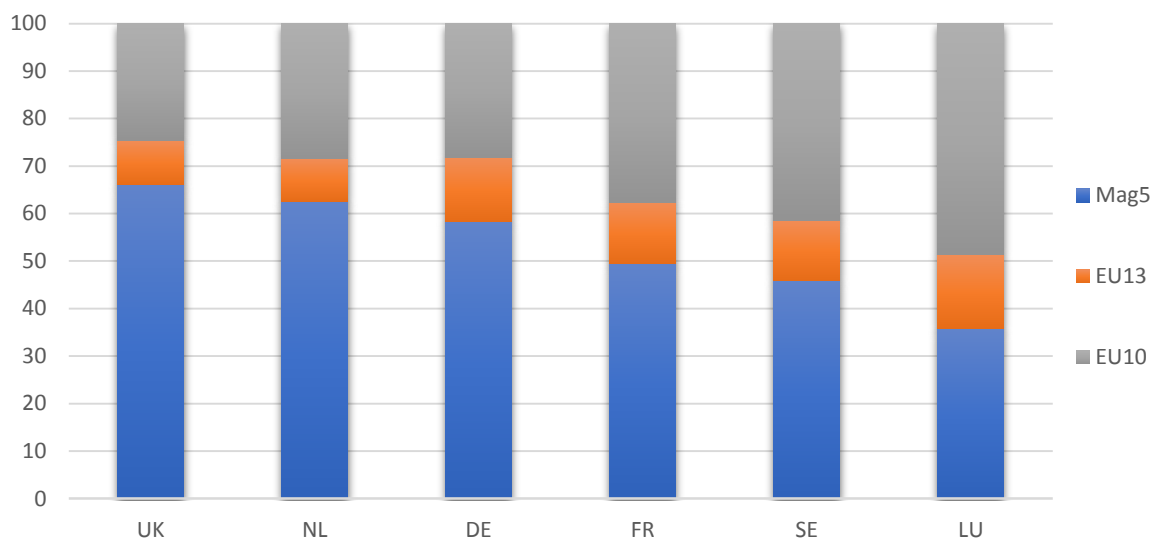
c: Szlovákia és Írország esetében 2011.

Forrás: Eurostat 2017, Balance of payments data

Az európai unión belüli tőkebefektetések esetében a kilencvenes évek végétől a nemzetközi vállalatok vásárlásai, összeolvadása és más tulajdonszerzési tranzakcióin keresztül megvalósított beruházások dominálnak (Unctad, 2000). A 2004 és 2012 között a kutatás során a vizsgált félperiféria országok súlya (az EU27-en belüli tőkeállomány nagyságában) mindössze 12 és 14 százalék között mozog.⁸ Ezt alátámasztja Resmini és Casi (2012) a közvetlen külföldi befektetések eloszlásának és az EU régiók gazdasági növekedésének kapcsolatát vizsgáló kutatása, amely során rámutattak a külföldi működőtőke áramlás és a bruttó hazai össztermék nagysága közötti egyenes összefüggésre. Ennek értelmében a nemzetközi vállalatok inkább a legfejlettebb régiókban fektetnek be, következésképpen ezekben a térségekben magától értetődően gyorsabban nőnek a befektetések. Ezáltal a külföldi cégek kulcsszerepet játszanak a centrum-periféria kapcsolatok, illetve a függőség alakulásában, így befektetéseik révén gyengíthetik vagy visszafordíthatják a konvergencia folyamatokat Európában.

⁸ Eurostat 2017: EU direct investments - main indicators [bop_fdi_main]

5. ábra: A legnagyobb befektető országok tőkekihelyezésének regionális eloszlása
2012, közvetlen külföldi tőkebefektetés állomány, a teljes kihelyezés százalékában



Mag5: mag Európa azaz Németország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia, Egyesült Királyság, EU13: a vizsgált félperiféria országok, EU10: az EU27 többi országa.

Forrás: Eurostat 2017, Balance of payments data

Felmerül a kérdés, hogy az ibériai országok valamint közép- és kelet-európai térségbe érkező tőkebefektetések mennyiben módosítják az Európában realizálódott beruházások földrajzi allokációját. Brenton és szerzőtársai (Brenton et al. 1999) gravitációs modellvizsgálata az ibériai országokba 80-as években, és a közép- és kelet-európai országokba a 90-es években történő befektetések következtében sem mutatott ki csökkenő befektetési hajlandóságot a fejlett országok irányába, vagyis a félperiféria országokba érkező tőkebefektetéseknek nem volt kimutatható eltérítő hatásuk.

A vizsgált európai félperiféria térség szerepe változó, a teljes megfigyelési időszak alatt az éves tőkeimport adatok meglehetősen volatilisán alakulnak, hiszen 2004 és 2012 között a 13 ország az éves európai (EU27) tőkeberuházások 8-23 százalékát abszolválja.⁹ Az éves adatoknál 2008-ig egy felfutás tapasztalható, a csúcspont 2008 volt, amikor az EU27 tőkeimport 23 százalékát fogadták be, majd azt követően meglehetősen változóan alakultak az értékek. Nem csak a térség egészének szerepe változó, de a vizsgálatba bevont országok között is jelentős eltéréseket fedezhetünk fel, a spanyol gazdaság méretét jól példázza, hogy bár a kutatás, mint felzárkózó térséget veszi számításba, az ibériai gazdaság messze kiemelkedik a vizsgált országok közül, hiszen a csoporton belül önmagában az éves tőkeimport egyharmadát, esetenként felét abszolválja. A spanyol gazdaság tőkevonzó képessége ugyanakkor a kétezres évektől fokozatosan visszaesett, a válságot követően, pedig amíg a közép-európai balkán és balti térség országai szerény de stabil befektetési célpontnak bizonyultak az ibériai ország részesedése csökkent. Portugália helyzete hasonlóan alakul, korábbi kiemelkedő pozícióját

⁹ Eurostat 2017: EU direct investments - main indicators [bop_fdi_main]

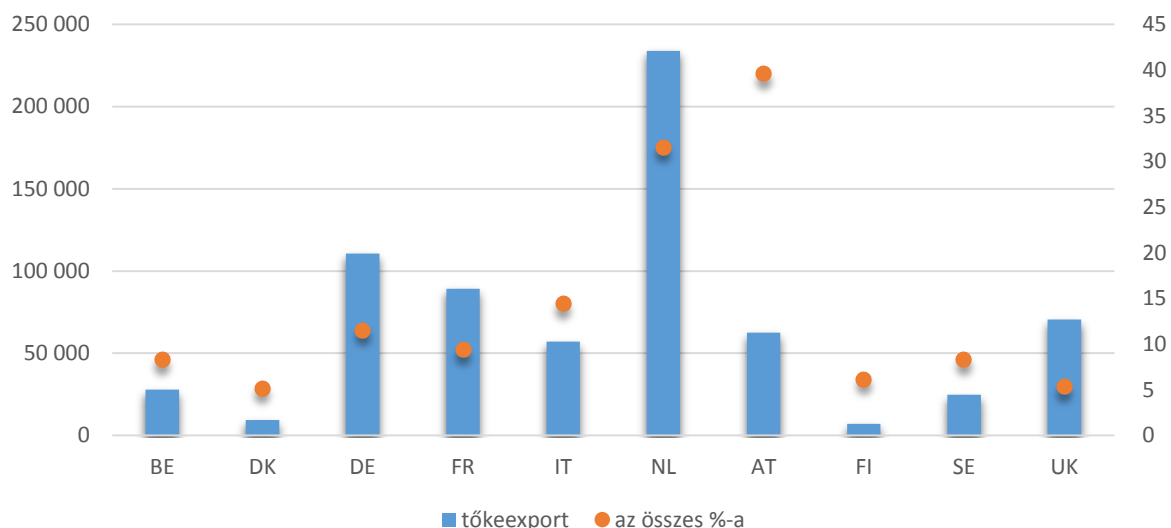
elvesztve visszasüllyed a többi felzárkózó országhoz. Portugália esetében ugyanakkor nem csak a kétezres évek eleji kiemelkedő értékekről kell szót ejteni, de az éves szinten jelentős ingadozásokról is, amely az egy-egy kiemelkedő évet követően történő jelentős visszaesést jelentette. A csoportból még Lengyelországot és Magyarországot kell kiemelni, amelyek a többi országhoz képest kiemelkedő tőkevonzó képességgel rendelkeznek.

A külföldi tőkebefektetések állományadatainak további részletezését a partnerországok vizsgálatával folytatjuk, amelyben megnézzük az Európán belüli beruházások centrum-periféria relációit. A 2012-es Európából (EU27) származó tőkeállomány adatok alapján a vizsgált tizenkét országból hatban a Hollandiában bejegyzett vállalatok vezették a befektetések rangsorát (lásd 5. ábra), részletesen pedig az 1. táblázat). Összességében Luxemburg a második, Németország pedig a harmadik helyen található. A földrajzi közelség szerepe egy adott országba történő befektetéseknél kitapintható a befektetések nagyságánál ugyanakkor a nemzetközi trendek majdnem minden országban felülírják a földrajzi fekvést. Hollandia például jó ideje jelentős részvevője a nemzetközi tőkeáramlásoknak (Narula – van Hoesel, 1998), amelynek főként adózási okai vannak (Hines 2005), többek között az USA nemzetközi vállalatai előszeretettel fektetnek be Hollandiában, Luxemburgban vagy Svájcban bejegyzett holdingtársaságokon keresztül (Lipsey 2007). A Hollandiából származó befektetések nagyságrendjét jól jelzi, hogy amíg a legnagyobb befektetők sorrendjében és összetételében eltérések vannak, addig az ország mindenhol az első három legnagyobb beruházó között található. Közép-Európa öt országában 75 milliárd euróval Hollandia a legnagyobb befektető majd Németország (66 Mrd euró) és Ausztria (41 Mrd euró) következik. Az ibériai félsziget és a balkán országokban szintén Hollandia a legnagyobb fektető (lásd 1. táblázat), előbbiben Luxemburg és az Egyesült Királyság előtt. A balkán országokban Ausztria és Németország szorult a második és a harmadik helyre. A balti országokban 9 milliárdos befektetés állományával Svédország játssza a vezető szerepet megelőzve Finnországot (4 Mrd euró) és Hollandiát (3 Mrd euró).

További lényeges szempont, hogy a meghatározó centrum térségbeli országok a félperiféria országokba hány százalékátallokálják az összes külföldre irányuló befektetéseiknek. Erre vonatkozóan mind összesített mind pedig az egyes országokra vonatkozó tőkeállomány adatokat megvizsgáltuk. A Luxemburgra vonatkozó Eurostat adatok a teljes és a vizsgált országokba irányuló tőkeexport (direct investment stocks) esetében jelentős eltéréseket mutatnak. A félperiféria országokba található tőkeállomány Spanyolország esetében meghaladja a teljes tőkekihelyezés értékét, ezért ebben az esetben a fajlagos adatoknál Luxemburgot nem vettük figyelembe.

6. ábra: Az európai centrum országok tőkekihelyezése a vizsgált európai félperifériába

A közvetlen befektetések állományadata 2012-ben (Direct investment stocks, millió euró) valamint a tőkekihelyezéseik (közvetlen befektetés állomány) nagysága a teljes kihelyezés százalékában



Forrás: Eurostat 2017, Balance of payments data

A vizsgált országok egészére vonatkozóan a 6. ábra Ausztria esetében jelentős tőkeallokációt mutat, amely tőkeexportjának közel 40 százalékát helyezi az európai magterületen kívülre.¹⁰ Hollandia szintén aktív, a központi magon kívül, tőkeexportjának közel egyharmadát helyezi ki a vizsgált országokba. A jelentős beruházónak számító Németország, Franciaország és Olaszország, amelyek azonban befektetéseinek mindössze 9-14 százalékát allokalja a térség országaiba.

Az országok és főbb térségek szerinti bontásban közölt adatok kirajzolják a legnagyobb centrum országok közül a legnagyobb befektetők tőkeáramlási kapcsolatait. Ország bontásban már nem mutatható ki olyan jelentős tőkekapcsolat, amelyet a 6. ábrán láthattunk, nem minden esetben beszélhetünk jelentős tőkekihelyezésről, ennek ellenére bizonyos relációkban kimutathatóak számottevő kapcsolatok. Az 1. táblázat az egyes országokra vonatkozó adatokat tartalmazza. A nagyságrendek alapján egyrészt visszaköszönnek a legnagyobb befektetők, Hollandia és Luxemburg, másrészt a közép-európai és a balkán országok irányába erős osztrák befektetési intenzitás tapasztalható, amely nem új keletű (Hunya – Stankovsky 2004).

¹⁰ A külföldi működőtőke befektetések áramlás adataihoz kapcsolódóan meg kell jegyezni, hogy a tükörstatisztikák során kapott eredmények nem minden esetben feleltethetők meg egymásnak, ugyanis a beáramló adatok jobban mérhetők (Antalóczy – Sass 2014), mint a tőkeexport adatok.

1. táblázat: A három legnagyobb befektető (közvetlen befektetés állomány alapján) valamint tőkekihelyezéseik nagysága a teljes kihelyezés arányában

Ország és partner		Működőtőkeberuházás (az összes %-ában)			A partnerország tőkekihelyezésének nagysága (az összes %-ában)		
		2000	2006	2012	2000	2006	2012
Csehország	Hollandia	30,1	27,1	29,0	2,2	2,8	4,0
	Németország	25,5	20,8	14,0	1,2	1,7	1,5
	Ausztria	11,1	11,3	12,9	9,9	8,5	8,4
Magyarország	Németország	n.a.	23,7	24,7	n.a.	2,0	2,0
	Luxemburg	n.a.	4,1	13,6	n.a.	7,7	15,2
	Hollandia	n.a.	12,1	12,4	n.a.	1,3	1,3
Lengyelország	Németország	18,9	16,5	15,1	1,3	2,1	2,7
	Hollandia	24,6	19,9	14,7	2,8	3,3	3,5
	France	12,2	11,5	12,3	0,9	1,3	2,2
Szlovákia	Hollandia	22,0	26,6	21,1	0,3	1,2	1,2
	Ausztria	15,6	14,2	16,4	2,8	4,5	4,3
	Németország	23,0	19,0	10,8	0,2	0,6	0,5
Szlovénia	Ausztria	n.a.	32,2	47,7	n.a.	2,7	3,5
	Svájc	n.a.	13,7	8,7	0,1	0,2	0,1
	Olaszország	n.a.	5,5	7,0	n.a.	0,1	0,2
Románia	Hollandia	n.a.	17,1	22,4	n.a.	1,0	1,8
	Ausztria	n.a.	23,0	18,5	n.a.	9,9	6,9
	Németország	n.a.	10,1	11,0	n.a.	0,5	0,7
Bulgária	Hollandia	27,4	10,8	19,1	0,1	0,3	1,0
	Ausztria	26,6	25,9	14,8	0,7	5,8	3,5
	Görögország	19,7	9,5	7,4	n.a.	9,9	8,1
Észtország	Svédország	39,7	39,7	27,0	0,8	1,9	1,3
	Finnország	29,9	26,1	23,2	1,5	3,4	3,0
	Hollandia	2,4	3,4	10,2	0,0	0,1	0,2
Lettország	Svédország	10,6	15,1	23,5	0,2	0,4	0,8
	Hollandia	2,9	5,6	8,0	0,0	0,1	0,1
	Ciprus	0,1	4,2	6,4	n.a.	4,6	11,8
Litvánia	Svédország	17,3	10,5	21,3	0,3	0,4	0,9
	Lengyelország	2,2	22,4	11,1	5,0	17,3	3,1
	Németország	7,4	9,7	10,3	0,0	0,1	0,1
Spanyolország	Hollandia	n.a.	20,7	23,4	n.a.	12,5	14,8
	Luxemburg	n.a.	14,4	15,1	n.a.	n.a.	n.a.
	Franciaország	n.a.	11,4	9,3	n.a.	4,7	4,5
Portugália	Hollandia	21,0	17,6	26,1	2,2	2,0	3,2
	Spanyolország	19,3	21,7	22,5	3,7	4,4	4,2
	Luxembourg	n.a.	5,7	12,6	n.a.	11,5	16,4
Görögország	Luxembourg	n.a.	45,2	31,2	n.a.	n.a.	8,6
	Franciaország	n.a.	10,7	16,3	n.a.	0,4	0,3
	Németország	n.a.	3,7	15,9	n.a.	0,1	0,3

Forrás: Eurostat 2017, Balance of payments data

Elsődlegesen Szlovákia, Csehország, Románia szerepe emelhető ki emellett Szlovénia, Bulgária valamint Lengyelország és Magyarország is célország, jóllehet utóbbi kettő esetében Ausztria már nem szerepel a három legnagyobb befektető közt. A centrumtárségség országai mellett más jelentős kétoldalú kapcsolatok is felfedezhetők, Csehország és Szlovákia, valamint a Balti államok között jelentős tőkeáramlás történik. A 2012-es állományadatok alapján a szlovák tőkekihelyezések 82,6 százaléka Csehországba irányul. További erős kapcsolat van Horvátország és Szlovénia között is.

A bevezetőben említett számbavételi nehézségek miatt, a befektetések földrajzi eloszlása során kiugró adatok is szerepelhetnek. Luxemburgon és Cipruson keresztül történő befektetések nem csak a rangsor tekintetében, de a befektető ország tőkekihelyezésének százalékában is jelentősek. A transshipment jelenség a vizsgálat során messzemenően beigazolódott, hiszen Luxemburg szerepe messze meghaladta a többi vizsgált országét. Álljon itt egy példa csak szemléltetésként, a Volkswagen jelentős beruházásokkal rendelkezik a félperiféria országaiban. A vizsgált országok közül az Ibériai félszigeten és Közép-Európában (Visegrádi négyek) rendelkezik termelő kapacitásokkal. A magyarországi Audi Hungaria kivételével az össze befektetését a Hollandiában bejegyzett Volkswagen International Finance N.V-n keresztül birtokolja, amely a Luxemburgban bejegyzett Volkswagen Finance Luxembourg S.A. kizárólagos tulajdonában van.¹¹ A vállalat tőkebefektetései ország szintű adatainál ezért nem Németország jelentkezik mint befektető, hanem Hollandia vagy Luxemburg.

4. Záró megjegyzések

A tanulmány az európai centrum-periféria viszony alakulását, az Európán belüli tőkeáramlás vizsgálatával közelítette meg. A lemaradás-kapcsolódás kettősségét egyfelől a tőkeállomány szempontjából, másfelől a centrumtárségségek tőkekihelyezései alapján néztük meg. Az egyes országok a gazdasági átmenet elértő forgatókönyvei következtében különböző tőkeállomány szintről indultak. A félperiféria országok nagy része jelentős tőkebefektetést tudhat magáénak és ezzel sikerült az európai középmezőnyhöz csatlakozniuk. Sikeres, de még mindig a lemaradók csoportjába tartoznak a nyugat-balkáni uniós országok, Bulgária és Románia. A következő csoportot Lengyelország, Szlovénia és a két balti ország, Lettország és Litvánia alkotja, amelyek magasabb szinten találhatók ugyan, mint a Balkán térség, de a mérsékelt növekedés miatt szintén az európai mezőny alján találhatók. Görögország esetében a „klasszikus” wallersteini értemben nem beszélhetünk félperiféria helyzetről, az egy főre jutó tőkeállomány jelentős csökkenése (egyedülként az európai uniós országok között), amellyel az ország a periféria térség szintjére süllyedt.

Ugyanakkor az Európán belüli tőkeáramlás túlnyomó része a fejlett térség fél tucat országa között zajlik, amely megerősíti a centrumtárségségek szerepét és hátráltatja a félperiféria térség

¹¹ http://www.vif.nl/content/sites/vwcorporate/vif_nl/en/home.html

felzárkózási esélyeit. A centrumtérsegekből a félperiféria országok irányába megvalósult befektetések esetében megfigyelhető a földrajzi közelség jelentősége, ugyanakkor nem ez határozza meg a befektetők Európán belüli szerepét. Bizonyos országok kiemelt helyzete mellett, Hollandia és Ausztria befektetések jelentős részét allokálják a vizsgált félperiféria országokba. A két ország jelentős beruházásokkal rendelkezik a térségben, ugyanakkor ezek nem koncentráltan jelentkeznek, így jelentős kapcsolódásokról nem beszélhetünk.

Az elemzés során nyilvánvalóvá vált, hogy a kérdés túlmutat azon, hogy egy európai székhellyel rendelkező multinacionális vállalatok létrehoznak egy termelési egységet félperiféria a térségben. Amellett, hogy a tőkeállomány esetében célszerű egy azonos módszertanra épülő területi adatbázis létrehozása, a kutatás során világossá vált, hogy a tőkebefektetéseket további szempontok alapján célszerű szétszálazni. Egyfelől a beruházások motivációjának vizsgálata további elemzés tárgya kell legyen, hiszen nem mindegy, hogy egy adott vállalat csak az élőmunka igényes tevékenységekkel jelenik meg, vagy más, korábban Nyugat-Európában végzett stratégiai tevékenységét telepíti át. A centrum-periféria viszony alakulásánál a másik lényeges szempont, hogy centrumtérsegekhez történő felzárkózás megvalósulhat a már működő termelési pontok technológiai feljebb lépésével is. A befektetések között ilyen módon is célszerű különbséget tenni. A feljebb lépéssel a félperiféria térségekben végzett termelés technológiai szintje, az ellátási láncban betöltött pozíciója közeledik a centrumtérsegekéhez, ezáltal csökkentve a társadalmi-gazdasági lemaradást a magterület országaival szemben.

Hivatkozások

- Antalóczy, K. – Sass, M. (2002): Magyarország helye a közép–kelet–európai működőtőke-beáramlásban – statisztikai elemzés, *Külgazdaság*, Vol. 46. július–augusztus, pp. 33–53.
- Antalóczy, K. – Sass, M. (2005): A külföldi működőtőke-befektetések regionális elhelyezkedése és gazdasági hatásai Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 52. évf., 2005. pp. 494–520.
- Antalóczy, K. – Sass, M. (2014): Tükör által homályosan: a külföldi közvetlentőke-befektetések statisztikai adatainak tartalmáról. *Külgazdaság* 58(7–8), pp. 30–57.
- Bach, C.L. (1999): U.S. International Transactions, Revised Estimates for 1982–98. Survey of Current Business, vol. 79.
- Bajo–Rubio, O. – López–Pueyo, C. (2002): Foreign Direct Investment in a Process of Economic Integration: The Case of Spanish Manufacturing, 1986–1992. *Journal of Economic Integration* 17(1). pp. 85–103.
- Bellak, C. – Leibrecht, M. – Riedl, A. (2008): Labour costs and FDI flows into central and eastern European countries: a survey of the literature and empirical evidence. *Struct. Change Econ. Dyn.* 19, pp. 17–37.
- Bevan, A.A. – Estrin, S. – Grabbe, H. (2001): The impact of EU accession prospects on FDI inflows to central and eastern Europe. Sussex European Institute Policy Paper 06/01 University of Sussex
- Blomström, M. – Lipsey, R. – Zejan, M. (1992): What Explains Developing Country Growth. NBER Working Paper No. 4132.
- Blomström, M. – Kokko, A. (1997): How foreign investment affects host countries. Policy Research Working Paper Series, 1745, The World Bank.
- Borenszteina, E. – De Gregoriob, J. – Leec, J-W. (1998): How does foreign direct investment affect economic growth? *Journal of International Economics* 45 (1998), pp. 115–135.
- Boudeville, J. (1961): Les espaces économiques. Press Universitaire de France, Paris
- Brenton, P. (1996): The Impact of the SingleMarket on Foreign Direct Investment in the EU, Report for DGII, European Commission.
- Brenton, P. – Di Mauro, F. – Lücke, L. (1999): Economic Integration and FDI: An Empirical Analysis of Foreign Investment in the EU and in Central and Eastern Europe. *Empirica* 26 pp. 95–121.
- Breuer, C. (2001): Europäische Integration und grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Konsens oder Konflikt? Das Beispiel EUREGIO. – <http://deposit.ddb.de>
- Brunet, R. (1989): Les villes Européennes. Reclus/Datar, Paris.
- Casi, L. – Resmini, L. (2010): Evidence on the determinants of foreign direct investment: the case of EU regions, *Eastern Journal of European Studies*, Centre for European Studies, Alexandru Ioan Cuza University, Volume 1, Issue 2, pp. 93–118.
- Copenhagen Economics (2006): Study on FDI and regional development: Final report. Brussels, European Commission.

- Corduneanu, C. – Iovu, L.R. (2007): Foreign Direct Investment and Regional Development in Romania. MPRA Paper No. 12926.
- Crozet, M. – Mayer, T. – Mucchielli, J.L. (2004): How do firms agglomerate? A study of FDI in France, *Regional Science and Urban Economics*, 34, pp. 27–54.
- Dommergues, P. (1992): The Strategies for International and Interregional Cooperation. *Ekistics* 352–353, pp. 7–12.
- Estrin, S. – Hanousek, J. – Kočenda, E. – Svejnar, J. (2009): Effects of privatization and ownership in transition economies. *Journal of Economic Literature* 47, pp. 699–728.
- Gorzelak, G. (1996): The Regional Dimension of Transformation in Central Europe. – Regional Studies Association, London. 160 p.
- Gorzelak, G. (1998): Regional and local potential for transformation in Poland. *Seria: Regional and local studies*, Nr 14. Warsaw, University of Warsaw, European Institute for Regional and Local Development.
- Gutiérrez-Portilla, P. – Maza, A. – Villaverde, J. – Hierro, M. (2016): Foreign direct investment in the Spanish regions: What are the influencing factors? *Journal of Regional Research*, 35, pp. 67–82.
- Hägerstrand, T. (1967): *Innovation Diffusion as a Spatial Process*. University of Chicago Press, 1st English ed., 1967.
- Hines, J. R. (2005): Do Tax Havens Flourish? In: *James M. Poterba* (ed.): *Tax Policy and the Economy* 19, Cambridge, MA, MIT Press, pp. 65–99.
- Hirschman, A. O. (1958): *The Strategy of Economic Development*. New Haven. Conn., Yale University Press.
- Hlaváček, P. – Olšová, P. (2011): Impact of Globalization and Foreign Direct Investment on the Regional Economies: The Case of the Czech Republic. In: *The Scale of Globalization. Think Globally, Act Locally, Change Individually in the 21st Century*, 70–75. Ostrava, University of Ostrava, 2011.
- Holland, D. – Sass, M. – Benacek, V. – Gronicki, V. (2000): The determinants and impact of FDI in Central and Eastern Europe: a comparison of survey and econometric evidence. *Transnational Corporations*, 9(3). pp. 163–212.
- Horváth E. (2007): A földrajzi centrum és periféria lehetséges lehatárolásai. *Tér és Társadalom* 21(1). pp. 159–170.
- Hospers, J. (2002): Beyond the Blue Banana? Structural Change in Europe's Geo-Economy. – Paper for 42nd European Congress of the Regional Science Association Young Scientist Session, Dortmund. 19 p
- Hunya, G. – Geishecker, I. (2005): Employment Effects of Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe. *wiiw Research Reports* Nr. 321.
- Hunya, G. – Stankovsky, J. (2004): Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe with Special Attention to Austrian FDI Activities in this Region. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche

- Hunya, G. (1997): Large privatisation, restructuring and foreign direct investment. In Salvatore Zecchini (ed.): *Lessons from the Economic Transition. Central and Eastern Europe in the 1990s*, Springer pp 275–300.
- Hunya, G. (2013): Regional Policy and FDI Location – an Overview of the Larger New EU Member States. *Wiiw Research Reports* 393.
- Inotai, A. (1995): Az átmenet gazdasága. *Társadalmi szemle* (11): pp. 3–17.
- Kahale, G. (2011): The new Dutch sandwich: The issue of treaty abuse. *Columbia FDI Perspectives*, No. 48.
- Kacperska, E. (2014): The regional variation of foreign direct investment in Poland. *Problems of World Agriculture*, Vol. 14 (29), No. 4, pp. 83–91.
- Keeble, D. – Owens, P. L. – Thompson, C. (1982): Regional Accessibility and Economic Potential in the European Community. *Regional Studies* 16. 6. pp. 419–432.
- Kincses, Á. – Nagy, Z. – Tót, G. (2013): Európa térszerkezete különböző matematikai modellek tükrében, *Területi Statisztika* (2013): 53(2): pp. 148–156.
- Kocenda, E. (1999): Residual State Property in the Czech Republic. Discussion Paper No 1999/4, CERGE–EI.
- Koleva, P. (2003): Enterprise Restructuring in Transition Economies and its Determinants: The Case of Bulgaria. *Journal of Economics and Business* 6(1). pp. 241–262.
- Kokkinou, A. – Psycharis, I. (2004): Foreign Direct Investments, Regional Incentives and Regional Attractiveness in Greece. Department of Planning and Regional Development, School of Engineering, University of Thessaly, Discussion Paper Series, 10(11). pp. 283–316.
- Kotosz, B. – Lengyel, I. (2017): Regional Growth and Convergence of the NUTS 3 Regions of Eastern European Countries. Paper presented at the 57th ERSA Congress: Social Progress for Resilient Regions, Groningen, 29 August – 1 September 2017.
- Krugman, P. (1991): *Geography and Trade*. Leuven University Press, Leuven, Belgium and MIT Press, Cambridge, MA.
- Kunzmann, K.R. (1992): Zur Entwicklung der Stadtsysteme in Europa. – In: *Stiglbauer, K. (ed.): Mitteilungen der Österreichischen geographischen Gesellschaft. Band 134*, Wien. pp. 25–50.
- Lafourcade, M. – Paluzie, E. (2005): European Integration, FDI and the Internal Geography of Trade: Evidence from Western European Border Regions. *UB Economics – Working Papers*, E05/145. Universitat de Barcelona
- Lankes, H.P. – Venables, A.J. (1996): Foreign direct investment in economic transition: the changing pattern of investments. *Economics of Transition*, (4)2. pp. 331–347.
- Lapavitsas, C. – Kaltenbrunner, A. – Lindo, D. – Michell, J. – Paineira, J.P. – Pires, E. – Powell, J. – Stenfors, A. – Teles, N. (2010): Eurozone crisis: beggar thyself and thy neighbour, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 12:4, pp. 321–373.
- Leitao, N.C. – Faustino, H.C.(2010): Determinants of Foreign Direct Investment in Portugal. *Journal of Applied Business and Economics*, Vol. 11(3).

- Lengyel, I. (2003): Verseny és területi fejlődés. Szeged: JATEPress
- Lengyel, B. – Szanyi, M. (2011): Agglomerációs előnyök és regionális növekedés felzárkózó régiókban – a magyar átmenet esete. *Közgazdasági Szemle*, 58. évf., 2011. pp. 858–876.
- Lopes, J.S. (1996): A economia portuguesa desde 1960. Lisboa, Gradiva.
- Lipsey, R.E. (2007): Defining and Measuring the Location of FDI Output. NBER Working Paper, No. 12996., March.
- Lőcsei, H. – Szalkai, G. (2008): Helyzeti és fejlettségi centrum–periféria relációk a hazai kistérségekben, *Területi Statisztika* 3. pp. 305–314.
- Maddison, A. (1995): Monitoring the World Economy 1820–1992, OECD Development Centre, Paris.
- Mardas, D. – Varsakelis, N. (1996): Foreign Direct Investment in a Small Open Economy: The Case of Greece, *Economia Internazionale*, 49 (3): pp. 401–415.
- Martínez-Martín, J. (2010): On the Dynamics of Exports and FDI: The Spanish Internationalization Process. Research Institute of Applied Economics, Working Paper, 2010/10
- Martinez, E. – Jareño, F. (2014): Foreign Direct Investment By Spain In Latin America: Brazil, Argentina And Mexico. *Applied Econometrics and International Development*, Vol. 14, Issue 2, pp. 129–144.
- Melo, I. – Ferreira-Lopes, A. (2013): Regional and Sectoral Foreign Direct Investment in Portugal since Joining the EU: A Dynamic Portrait. GEE Papers Número 49
- Narula, R. – van Hoesel, R. (1998): Multinationals from the Netherlands, London, Routledge, 1998
- Narula, R. – Bellak, C. (2009): EU enlargement and consequences for FDI assisted industrial development. *Transnational Corporations* 18(2). pp. 69–89.
- Nemes Nagy, J. (1998): A tér a társadalomkutatásban. Budapest: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 1998.
- Nemes Nagy, J. (2014): Térelmélet, tudománytörténet, tértudományok. *Tér és Társadalom* 28(1). pp. 173–178.
- Nunes, A.B. (2015): The Portuguese economy in the 1980s: structural change and short-term upheavals. DT/Working Paper nr 55 Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa
- OECD (2002): Foreign Direct Investment for Development. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development
- Perroux, F. (1949): L'effet de domination et les relations économiques. *Économie appliquée*, 40(2), pp. 271–290.
- Perroux, F. (1955): Note sur la notion de poles croissance. *Economic Appliquee*, 1–2: pp. 307–320.
- Prasad, E.S. – Rajan, R.G. – Subramanian, A. (2007): Foreign Capital and Economic Growth. Brookings Papers on Economic Activity, Economic Studies Program, The Brookings Institution, Vol. 38(2007–1), pp. 153–230.
- Probáld F. (szerk.) (1994): Európa regionális földrajza. Nemzeti Tankönyvkiadó, Bp.

- Pusterla, F. – Resmini, L. (2007): Where do foreign firms locate in transition countries? An empirical investigation, *The Annals of Regional Science*, 41 (4), pp. 835–856.
- Resmini, L. – Casi, L. (2012): FDI and growth in Europe: the role of territorial capital, 52nd Congress of the European Regional Science Association: "Regions in Motion – Breaking the Path", 21–25 August (2012): Bratislava, Slovakia
- Roaf, J. – Atoyan, R. – Joshi, B. – Krogulski, K. (2014): 25 years of transition: post-communist Europe and the IMF. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2014.
- Szabó, P. (2009): Európa térszerkezete különböző szemléletek tükrében. *Földrajzi Közlemények* 133(2). pp. 121–134.
- Szabó, P. – Farkas, M. (2014): Kelet–Közép–Európa térszerkezeti képe. *Tér és Társadalom*, 28. évf., 2014 pp. 67–85.
- UNCTAD (1999): World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development. New York and Geneva: United Nations, 1999
- UNCTAD (2000): World Investment Report 2000. Cross-border Mergers and Acquisitions and Development. United Nations Conference on Trade and Development. United Nations New York and Geneva, 2000
- Van der Meer, L. (1998): Red octopus. In *Blaas, W.* (ed.): A new perspective for European spatial development policies. op. cit., pp. 9–19.
- Wacker, K.M. (2013): On the measurement of foreign direct investment and its relationship to activities of multinational companies. European Central Bank Working Paper Series, No. 1614.
- Wienen, H.J. (1994): Europas städtegeprägte Raumstruktur im Umbruch. Blaue Banane oder Kreuzbanane mit südeuropäischem Sonnengürtel? In: *Stadtforschung und Statistik. Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, Heft 2, pp. 37–44.
- Zamagni, V. (2000): Southern Europe: From the Periphery to the Center? *Revue économique*, Vol. 51, No. 2, pp. 303–313.
- Zemplinerová, A. (1997): The Role of Foreign Enterprises in the Privatization and Restructuring of the Czech Economy. WIIW Research Report, No.238 (Vienna: WIIW).

Melléklet**Az EU27-ből érkező egy főre jutó tőkeállomány alakulása^a**FDI állomány euró/fő, 2005^b és 2012^c

	2005	2012
Ausztria	5 021	9 126
Belgium	n.a.	35 055
Bulgária	1 249	4 096
Ciprus	5 195	8 095
Csehország	4 502	8 611
Németország	4 655	6 986
Dánia	12 234	13 930
Észtország	6 113	9 035
Görögország	2 308	1 351
Spanyolország	5 763	8 075
Finnország	8 091	12 625
Franciaország	6 703	6 034
Horvátország	2 469	5 200
Magyarország	3 648	6 088
Írország	26 693	34 451
Olaszország	2 439	4 138
Litvánia	2 139	3 167
Luxembourg	64 560	126 658
Lettország	1 305	3 642
Málta	6 616	219 863
Hollandia	13 979	17 407
Lengyelország	1 711	4 121
Portugália	3 721	7 776
Románia	835	2 597
Svédország	10 761	22 294
Szlovénia	2 321	4 715
Szlovákia	3 455	6 682
Egyesült Királyság	5 926	9 004

a: Görögország kivételével az összes vizsgált ország mutatói nőttek.

b: Belgium esetében Litvánia esetében 2006, Görögország esetében 2006 és Németország esetében 2004.

c: Szlovákia és Írország esetében 2011.

Forrás: Eurostat 2017, Balance of payments data

Az Európai Unió belüli kereskedelem a válság után

Éltető Andrea

1. Bevezető¹

Jelen tanulmány a nemzetközi válság után eltelt nyolc évre koncentrálni elemzi az Európai Unió belüli (intra-EU) kereskedelem alakulását. Az áruk és szolgáltatások szabad mozgása az EU-n belül az egységes belső piac ún. „négy szabadságának” egyike, az a terület, ahol talán a legtöbb eredmény mutatható fel az akadályok leépítésében. Az egységes belső piac 1992-es létrehozása utáni évtizedekben a kereskedelem előtti technikai akadályok, vámok, adók, határ-ellenőrzések jelentősen csökkentek. Az EU-n belüli kereskedelem intenzitása ennek következtében nőtt, 1992-2012 között 12 százalékról 20 százalékra a GDP-hez viszonyítva (Vetter 2013). Az Unió belüli kereskedelem bővülése része volt a világkereskedelem „boomjának”, ami mögött alapvetően a technológiai innovációk következtében felerősödő globális termelés és több feltörekvő ország gazdaságpolitikai nyitása állt (Hoekman 2017).

A nemzetközi válság következtében 2009 a nagy „kereskedelmi összeomlás” éve volt, ami után hamar újra növekedés következett be. A legtöbb elemző a váratlan és hatalmas kereskedelmi visszaesést a globális termelési hálózatokon belül gyorsan tovaterjedő hatásra vezette vissza, és az újra fellendülés is sokak szerint ennek volt betudható (a tanulmányokat e témában jól összefoglalja pl. Van Bergeijk 2017). Mindazonáltal a válság utáni évekre a korábbiakhoz képest a világkereskedelem lelassulása jellemző. 2012 után a világkereskedelem a Világbank adatai szerint alig (átlag kb. 3%-kal) növekedett, s a 2016-os év volt e szempontból a legrosszabb, mivel mind a feltörekvő, mind a fejlett országok kereskedelme csak 1,9 százalékkal nőtt (Constantinescu et al. 2017). A lassuló világkereskedelem okait számos tanulmány és a Világbank, IMF, OECD elemzései is kutatták (Hoekman 2015, Van Bergeijk 2017, Constantinescu et al. 2016, Bussière et al. 2013, Ferratino et al. 2014). Ezek általában véve a kereskedelmi stagnálást ciklikus okokra (lassuló általános növekedésre, nehezen magához térő keresletre, Kína világkereskedelmi integrálódásának befejeződésére) és strukturális okokra (a kereskedelmi liberalizáció lassabb ütemére, a kereskedelem csökkent jövedelem-rugalmasságára, a globális termelés „tetőzésére”) valamint a politikai bizonytalanságra² vezetik vissza.

A külkereskedelem jelentőségét az EU tagállamokban jól érzékelteti annak GDP-hez viszonyított aránya, az ún. „nyitottság” mutatója. E tekintetben mindig is heterogén volt az EU-n belüli kép, egyes (főleg kisebb) gazdaságok sokkal nyitottabbak voltak, mint más tagállamok. Az utóbbi évtizedben azonban a külkereskedelem jelentősége megnőtt, az export,

¹ E tanulmány részben felhasználta az NKFIH Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal K115578 sz. kutatás („Az exportot befolyásoló tényezők – három európai régió összehasonlítása”) eredményeit is.

² Például a migrációs válság, Brexit, USA – elnökválasztás.

illetve import a GDP százalékában minden országban megemelkedett (lásd Melléklet, M1 táblázat). E növekedés leginkább 2009 és 2013 között ment végbe, ami arra utal egyrészt, hogy csökkent a GDP, másrészt hogy a válság ideje alatt a hazai kereslet beszűkülése miatt szinte egyedül a kivitel maradt kilábalási lehetőségként a vállalatok számára. Az áruk és szolgáltatások külkereskedelmére vonatkozó adatok szerint a legkevésbé „nyitott” (30% körüli érték) Franciaország, Olaszország, Görögország és Finnország, míg a nyitottsági mutató extrém magas (90-200%) Málta, Luxemburg, Írország, Szlovákia és Magyarország esetében. Az adatok szórásának növekedése arra utal, hogy a tagállamok közötti különbségek a nyitottság terén nőttek 2007-2016 között.

2. Áruforgalom egymás közt

Az Európai Unió 28 tagállamában a külkereskedelem döntő részét az EU-n belüli, vagyis az egymás közti kereskedelem teszi ki. Ez igaz az áruk és a szolgáltatások kereskedelmére is. Az 1. táblázat azt mutatja, hogy az egyes tagállamok áruforgalmának (kivitelének és behozatalának) hány százaléka irányul az Unión belülré. Ebből a táblázatból leolvasható, hogy a tagállamok kereskedelmi integráltságának foka sokszor igen különböző (Málta exportjának például alig 40 százaléka, a szlovák kivitelnek viszont 85 százaléka irányul az EU-ba). A legerősebben Luxemburg és a Visegrádi államok kereskedelme integrálódott az Európai Unióba.

Vannak olyan országok, ahol egyenlőtlen az Unió kivitelben és behozatalban betöltött súlya (Hollandia behozatalában 46 százalék, kivitelében viszont 75 százalék, a nemzetközi kikötő hatása miatt, Finnország, Svédország, Ciprus esetében viszont a behozatalban jóval nagyobb az EU részesedése, mint a kivitelben). A táblázat adatai azt is mutatják, hogy a legtöbb ország esetében 2013-ig, vagyis a válság alatt és utáni években csökkent az EU külkereskedelmi súlya, majd 2016-ra ismét növekedett. A csökkenést magyarázza, hogy a válság miatt sokszor külső, feltörekvő országokban kerestek a legtöbben piacokat, mind vállalati szinten, mind a kormányzati politikák szintjén. A periférikus tagállamok külgazdasági stratégiájának fontos részévé vált a kivitel földrajzi diverzifikációjának erősítése, preferált ázsiai, afrikai, latin-amerikai célpiacon kijelölése (Antalóczy – Éltető 2016). Ezek hatása azonban átmeneti volt, 2013 után ismét erősödik az EU-orientáltság a tagok külkereskedelmében. Ennek egyik oka a feltörekvő piacok lelassulása, másrészt a termelési folyamatokon (láncokon) belül zajló kereskedelem, ami meghatározó például a közép-európai országok esetében (Antalóczy – Éltető 2016, Stehrer – Stöckinger 2015, Éltető 2015, Foster – Stehrer 2013, Rahman – Zhao 2013).

**1. táblázat: Az EU-n belüli kereskedelem súlya az egyes tagállamok összes áru-
külkereskedelmében, százalék**

	Export				Import			
	2007	2009	2013	2016	2007	2009	2013	2016
Ausztria	73,85	72,83	70,09	70,55	79,9	78,4	76,6	78,0
Belgium	76,16	75,67	70,14	72,34	70,6	70,4	66,4	63,0
Németország	65,00	62,64	56,86	58,57	64,7	64,7	64,7	66,4
Dánia	70,24	67,69	63,69	61,65	72,9	69,9	70,3	71,2
Spanyolország	70,92	69,94	62,90	66,65	63,0	62,4	55,3	61,7
Finnország	56,91	55,71	55,27	59,08	64,1	65,1	66,3	73,0
Franciaország	65,64	62,56	59,40	59,42	69,5	69,5	67,8	69,1
UK	57,90	55,09	43,54	47,46	53,7	49,5	51,8	50,5
Görögország	63,98	58,15	47,08	56,26	58,2	57,8	47,2	54,8
Írország	63,50	61,23	57,32	50,94	70,0	65,5	67,3	67,5
Olaszország	61,68	58,38	53,77	55,86	58,1	57,9	55,4	60,5
Luxemburg	87,81	87,33	81,03	82,73	73,7	71,4	79,0	77,1
Hollandia	78,17	77,53	75,66	75,54	49,2	49,1	46,3	46,9
Portugália	77,14	75,42	70,34	75,24	76,6	78,6	72	77,7
Svédország	61,29	58,48	57,69	59,16	71,1	68,0	68,9	71,2
Bulgária	61,76	65,51	59,94	67,86	58,8	60,2	59,7	66,5
Horvátország	60,30	60,52	61,89	65,54	64,8	62,7	66,9	76,9
Románia	72,38	74,51	69,61	75,07	71,4	73,2	75,8	77,1
Szlovénia	77,30	76,96	74,84	75,30	78,4	75,3	70,1	70,9
Litvánia	64,84	64,35	55,46	60,73	68,4	59,1	60,3	70,4
Lettország	72,52	67,68	66,43	70,04	77,5	75,5	80	80,5
Észtország	70,27	69,55	70,95	73,86	78,6	80,4	82,1	81,7
Málta	44,29	40,06	44,89	39,12	74,0	75,0	71,0	54,5
Ciprus	71,86	67,04	57,94	48,53	69,1	72,5	70,5	73,5
Csehország	85,78	85,15	81,12	83,69	80,2	78,1	76,8	79,3
Magyarország	80,45	80,18	77,84	81,37	69,8	68,9	71,7	77,6
Lengyelország	79,22	79,91	75,00	79,56	73,4	72,7	69,0	72,1
Szlovákia	87,20	86,30	82,95	85,45	74,8	75,0	74,3	80,1

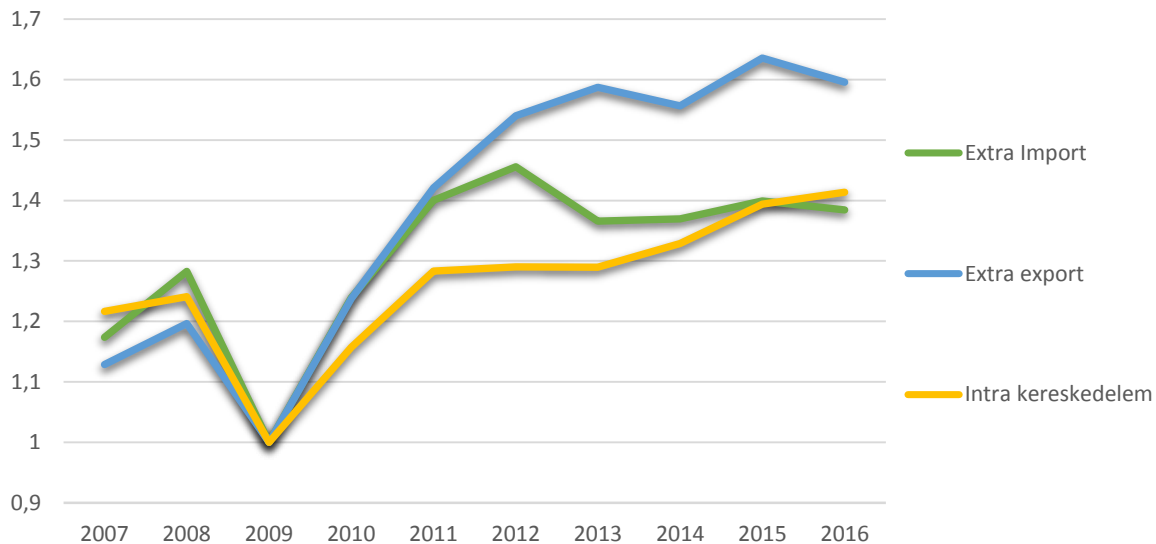
Forrás: Saját számítások Eurostat Comext adatok alapján

Az árukon kívül fontos a szolgáltatások külkereskedelme is. A melléklet 2. táblázata mutatja, hogy itt is az EU a legfontosabb partner, mindenekelőtt a kelet-közép-európai országok számára. (A szolgáltatás-kereskedelemről lásd később bővebben).

Nézzük meg, hogyan alakult az EU-n belüli és kívüli árukereskedelem dinamikája az utóbbi évtizedben! A 2009-es évhez (az általános kereskedelmi „összeomlás” évéhez) mint bázis évhez viszonyítva látható az 1. ábrán, hogyan növekedett a két fajta kereskedelem a későbbiekben. Látható, hogy az EU-n kívülre irányuló kivitel lendületesen növekszik 2013-ig, majd 2014-ben és 2016-ban megtorpan. A külső behozatal növekedése 2012-ben törik meg, s

utána alacsonyabb szinten stagnál.³ Az EU-n belüli (intra) kereskedelem viszont 2011 és 2013 között stagnál, s utána indul növekedésnek. Ez ismét érzékelteti az Unió szerepének fentebb vázolt erősödését a tagállamok külkereskedelmében.

1. ábra: Az EU-n belüli és az EU-n kívüli árukereskedelem alakulása, 2009 = 1

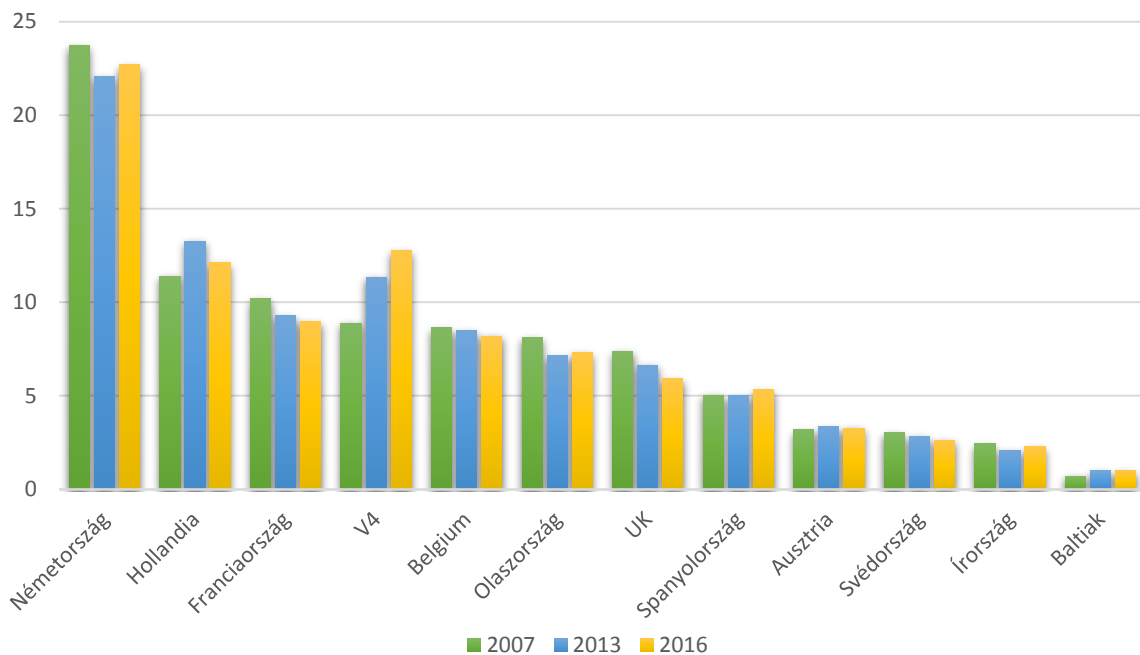


Forrás: Saját számítások Eurostat Comext adatok alapján

Az Unió nagyobb, fejlettebb gazdaságai természetesen nagyobb súllyal részesednek az EU-n belüli kereskedelemről. Az Eurostat adatai szerint messze a legtöbb áruforgalmat (20-22%) Németország bonyolítja a többi tagállammal (lásd 2. ábra), utána következik Hollandia, Franciaország, Olaszország, Egyesült Királyság, Belgium 7-12%). Hollandia (és Belgium) adatainál jelentős szerepet játszik az ún. „Rotterdam-hatás”, vagyis a nemzetközi kikötőbe érkezett árukat innen szállítják tovább más tagállamokba, s ez holland kivitelként jelentkezik. (Hasonló jellegű a német – lengyel áruforgalomban tapasztalható erős statisztikai eltérés, mivel az észak-német kikötőkbe érkező és Lengyelországba tovább exportált kínai áruk a német statisztikában német kivitelként jelennek meg, a lengyelben viszont kínai behozatalként.⁴) A „magországok” vesznek részt tehát leginkább az intra-EU kereskedelemben. Mindazonáltal 2007-2016 között a közép-európai (V4) országok pedig jelentősen (9%-ról kb. 13%-ra) növelni tudták részesedésüket az Unión belüli kereskedelemben. Az ibériai országok súlya nagyjából stagnált, a francia, olasz, brit részesedés pedig kissé csökkent. A Brexit hatása bizonytalan, de elemzések szerint az EU és Nagy-Britannia közötti kereskedelem mindenképpen tovább fog csökkenni (Dhingra et al. 2017, Jafari-Britz 2017).

³ Az EU fő külkereskedelmi partnerei az USA, Oroszország, Kína, Svájc, Törökország, Norvégia és Japán. Az Unió külkereskedelmének kb. kétharmada ezekkel az országokkal bonyolódik.

⁴ <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/275B09FA> The reply of the Vice President of the Central Statistical Office - under the authority of the President of the Council of Ministers - interpellation no. 22326, may 19. 2011

2. ábra: Egyes tagállamok részesedése az EU-n belüli árukereskedelemben (import)

Forrás: Eurostat Comext

A visegrádi országok növekvő kereskedelmi integrációja a már említett termelési láncoknak köszönhető, amelyek elsősorban német irányítású multinacionális hálózatokat jelentenek az autóipar és az elektronika terén (lásd később). Ahogy egyes tanulmányok már kimutatták (Stehrer – Stöllinger 2015, IMF 2013) az EU-n belül egyre kialakult egy „feldolgozóipari mag”, ami a közép-európai országokat és Németországot foglalja magában. Az ipari súlypont egyre inkább ide tolódik, miközben Franciaország, Olaszország részesedése a feldolgozóipari termelésben csökken.

Erre utal Stehrer és szerzőtársai (2016) tanulmánya is, ahol a termékek (HS 6 számjegyű szint) minőségi szegmensei szerint is vizsgálták az intra-EU kereskedelmet. Három csoportba osztották be az exportált termékeket azok egységnyi értéke (unit value) szerint: magas, közepes és alacsony minőségű (egységnyi értékű) kategóriákba. A szerzők számításai szerint a magas minőségű termékcsoporthoz tartozó kereskedelem a leginkább koncentrált bizonyos tagországokra, míg a legkevésbé az alacsony minőségű termékcsoporthoz. 2000 és 2014 között leginkább a közepes minőségű szegmens esetében történt tagállamok szerinti (földrajzi) átrendeződés olyan értelemben, hogy e termékeknél nyertek piaci részesedést a Visegrádi országok, Románia, Ausztria és Hollandia és jelentősen csökkent néhány régi tagállam (Franciaország, Olaszország, Egyesült Királyság) súlya a kivitelében. A magas minőségű termékeknél csak Németország és Belgium piaci részesedése nőtt.

A termelési láncok tevékenységének következtében egyrészt tehát az intra-EU kereskedelemben nőtt a Visegrádi országok kivitele a régebbi magországok felé, másrészt intenzívebbé válik a szubregionális (egymás közti) közép-európai kereskedelem is (lásd később).

3. Termékszerkezet

Az EU-n belüli kereskedelem időbeli alakulásának és tagállami súlypontjainak vizsgálata után térjünk rá az árukereskedelem termékszerkezetének vizsgálatára. HS6 számjegyű kereskedelmi adatokat NACE két számjegyű iparági besorolás alá rendezve Stehrer és szerzőtársai (2016) elemezték a kereskedelem koncentrációját (Herfindahl mutatót használva). A kereskedelem erősen koncentrálnak mondható, a kb. 5000 termékcsoporthól mindössze 100 teszi ki a forgalom közel felét. Ez a mintegy száz termékcsoporthoz leginkább a járműipar, energia, vegyi és gyógyszeripar területéről származik. 2000 után a koncentráció hullámzóan alakult az egyes iparágakban, hol kissé nőtt, hol csökkent. 2008 után viszont az export koncentrációjának erős növekedése figyelhető meg a közlekedési eszközök (járműipar) terén. A tagállamonkénti adatok még erősebb koncentrációt mutatnak, az első öt termékcsoporthoz részesedése a kivitelen számos esetben 20 százalék felett van.

Az Eurostat Comext adatbázis alapján készült számítások megerősítik az említett tanulmány eredményeit. A 2. táblázat mutatja, hogy 2016-ban melyik volt az első öt termékcsoporthoz az EU-n belüli exportban azon Uniós tagállamok esetében, amelyek 1 százalék felett részesednek a belső kereskedelemről. Az ország neve melletti adat adja meg az adott ország százalékos részesedését a teljes intra-EU exportból, a termék alatti szám pedig az adott termékcsoporthoz százalékos részesedését az ország teljes (intra-EU) exportjából.

A táblázathoz használt külkereskedelmi nomenklatúra az SITC 3 számjegyű beosztása volt, ami mintegy 280 termékcsoporthoz jelent. Jól látható, hogy ebből az első öt milyen nagy részarányt képvisel jó néhány tagállam esetében: különösen erős a koncentráció az ír, szlovák, spanyol, cseh kivitelen.

A táblázatból az is látszik, hogy Hollandia, Belgium és Dánia kivételével valamilyen járművek (leginkább személygépkocsi), vagy azok alkatrészei mindenhol szerepelnek az első öt export termékcsoporthoz. A járműipar tehát egyértelműen az EU-n belüli kereskedelem volumenhordozó tényezője, mozgatója. Jelentős még a finomított kőolaj egymás közötti kereskedelme is (akár saját, vagy eredetileg jórészt orosz illetve afrikai olajról van szó).

2. táblázat: A legfontosabb, EU-ba irányuló kiviteli termékcsoportok, 2016

Sorrend/ Ország	1.	2.	3.	4.	5.
Németország (22,7)	Személygépkocsi 9,85	Járműalkatrész 4,15	Légi jármű 2,71	Gyógyszer 2,68	Fémtermék 2,20
Hollandia (12,5)	Telekom. berendezés 7,41	Finomított kőolajszármazék 5,01	Automata adatfeldolgozó berendezés 4,23	Különféle feldolg. termékek 3,21 ⁵	Gyógyszer 3,09
Franciaország (8,6)	Légi jármű 7,25	Személygépkocsi 5,30	Járműalkatrész 3,90	Gyógyszer 3,83	Kozmetikum, illatszer 2,13
Belgium (8,3)	Személygépkocsi 9,37	Gyógyszer 4,87	Finomított kőolajszármazék 4,18	Gyógyszeripari termékek 3,34	Szerves vegyi termékek 3,11
Olaszország (7,5)	Gyógyszer 4,29	Járműalkatrész 3,57	Személygépkocsi 3,01	Fémtermék 2,53	Bútorok és alkatrészek 2,23
N.Britannia (5,6)	Személygépkocsi 8,84	Gyógyszer 5,86	Légi jármű 5,12	Kőolaj 4,74	Finomított kőolajszármazék 3,02
Spanyol- ország (5,6)	Személygépkocsi 15,60	Gyümölcsök, magvak 4,26	Járműalkatrész 3,84	Zöldségek 3,13	Finomított kőolajszármazék 2,73
Lengyelor- szág (4,7)	Járműalkatrész 6,53	Bútorok és alkatrészek 5,90	Személygépkocsi 3,90	Háztartási elektronikus ber. 2,61	M.n.s. műanyagtermékek 2,55
Csehország (4,0)	Személygépkocsi 11,27	Járműalkatrész 9,17	Automata adatfeldolgozó berendezés 4,46	Telekom. berendezés 3,66	Fémtermék 2,84
Ausztria (3,1)	Járműalkatrész 4,06	Telekom. berendezés 4,02	Belsőégésű motorok 3,85	Személygépkocsi 3,06	Fémtermék 2,93
Magyar- ország (2,4)	Személygépkocsi 9,01	Belsőégésű motorok 7,98	Járműalkatrész 6,24	Elektromos kapcsolóberendez és 5,00	Telekom. berendezés 4,49
Svédország (2,4)	Járműalkatrész 6,47	Papír, karton 6,43	Finomított kőolajszármazék 6,39	Személygépkocsi 4,94	Halak 4,78
Szlovákia (1,9)	Személygépkocsi 16,55	Monitorok 8,65	Járműalkatrész 8,10	Telekom. berendezés 5,50	Finomított kőolajszármazék 2,35
Írország (1,9)	Gyógyszer 17,26	Szerves vegyi termékek 14,78	Gyógyszeripari termékek 10,01	Illóolaj, illatszer 4,63	Légi jármű 4,00
Dánia (1,7)	Gyógyszer 5,81	Forgóelektromos berendezés 5,08	Halak 3,84	Finomított kőolajszármazék 3,17	Egyéb húskészítmény 2,64
Románia (1,4)	Járműalkatrész 9,50	Áramelosztó berendezés 8,09	Elektromos kapcsolóberendez és 5,61	Személygépkocsi 5,13	Bútorok és alkatrészek 4,34
Portugália (1,2)	Járműalkatrész 6,14	Lábbeli 6,14	Személygépkocsi 6,14	Bútorok és alkatrészek 6,14	Ruházati cikk 6,14

Forrás: saját számítások, Eurostat Comext adatok alapján (SITC 3 számjegy)

⁵ Hollandia exportjában jelentős tétel a statisztikai „kiigazítás” (különféle feldolgozott termékek), amit az Eurostat nem sorolt be a 3 számjegyű árufejezetek közé.

Az EU régebbi, magyarországi és Írország esetében jelentős a gyógyszerek exportja is⁶. Írországban nem volt gyógyszeripar egészen a hatvanas évekig, a külföldi gyógyszergyárak akkor kezdtek betelepülni, a tőkét és szaktudást hozva magukkal (Barry – Van Egeraat 2008). A válság előtt (2006-2007-ben) a gyógyszer-vegyipari termékek már az ír export felét tették ki.

Kérdés, hogy a válság mennyire változtatta meg a tagállamok kereskedelmének szerkezetét. Ennek felderítésére alkalmas a Finger hasonlósági mutató (Finger – Kreinin 1979), amit 2007-re (az utolsó válság előtti évre) és 2016-ra számítottam ki. Az értékeket a 3. táblázat mutatja.

3. táblázat: Hasonlóság a 2007-2016-os EU-n belüli (intra) és Unión kívüli (extra) kiviteli szerkezet között (Finger hasonlósági index)

	INTRA		EXTRA			INTRA		EXTRA	
Németország	89,73	85,31	Szlovákia	79,79	77,53				
Olaszország	89,08	87,23	Litvánia	79,77	65,38				
Franciaország	86,44	84,78	Magyarország	79,39	64,09				
Csehország	84,59	78,32	Finnország	79,27	67,18				
Ausztria	84,51	83,24	Észtország	78,67	62,90				
Belgium	84,43	80,91	Görögország	75,92	78,33				
Svédország	84,33	83,98	Írország	73,35	80,79				
Hollandia	84,30	83,55	Lettország	70,63	66,30				
Spanyolország	83,97	81,45	Románia	70,61	62,50				
Szlovénia	82,10	79,02	Horvátország	68,03	62,44				
Nagy Britannia	81,16	79,37	Bulgária	64,97	67,71				
Portugal	81,14	71,87	Luxemburg	62,97	63,78				
Dánia	81,10	79,09	Málta	59,41	49,40				
Lengyelország	81,02	79,99	Ciprus	39,59	45,98				

Finger index: $S(ab,c) = \{ \text{SUM\_min}[X_i(ac), X_i(bc)] \} * 100$ ahol $X_i(ac)$ az „i” termék részesedése az összes exportban „a” évben (2007), $X_i(bc)$ pedig „i” termék részesedése az összes exportban „b” évben (2016). A 100 teljes hasonlóságot jelent.

Forrás: saját számítások az Eurostat Comext adatai alapján

A leginkább Lettország, néhány kelet európai állam, Luxemburg és Málta, Ciprus export termszerkezete változott meg (a legkevésbé hasonló) az adott periódusban, de általában véve a hasonlóság mértéke még így is 70-90 százalék a legtöbb Uniós tagállamban. Vagyis, még ha a válság okozott is rövid távú és kisebb mértékű átrendeződéseket, 2016-ra már jórészt visszaállt a válság előtti export-szerkezet. (Az Unión belüli import esetében szintén hasonlóak a mutató értékei de ott 70 százalék alatti értéket nem is találunk, tehát még kisebb az országok közti különbség.)

Kicsit más a helyzet az Unión kívülre irányuló exportban, itt a mutatószámok általában alacsonyabbak, vagyis nagyobb mértékű szerkezetváltás történt a válság után, mint az EU-n

⁶ Itt kell megjegyezni, hogy hazánk esetében is jelentős a gyógyszer export, 2016-ban a hatodik legnagyobb kiviteli tétel volt az EU-ba irányuló exportunkban, az Unión kívülre irányulóban pedig a második.

belüli kivitelen. Az Unió kívülről jövő importra is ez mondható el. Általában véve mind az intra, mind az extra kereskedelemben a „magországek” külkereskedelmi szerkezete maradt a legstabilabb és a periféria tagállamaié változott jobban.

4. Globális termelési láncok, hozzáadott-érték kereskedelem

Ahogyláttuk, az EU-n belüli kereskedelemben meghatározó súlyt képviselnek a járműipari, elektronikai termékek. Ezeket globálisan, nagy multinacionális vállalatok irányításával termelik. A globális termelési hálózatok, értékláncok (GVC) szerepe az utóbbi évtizedekben megnőtt, egyre több termelési, szolgáltatási fázis „töredezett szét,” s a multinacionális vállalatok optimálisan helyezik ki ezeket több országba. Ezáltal az iparágban és vállalatban belüli kereskedelem nagymértékben bővült (becslések szerint 2015-ben a világ exportjának egyharmada vállalatban belül zajlott (UNCTAD 2016)). A saját leányvállalatok közötti kereskedelemben kívül a szokásos („arm’s length”) kereskedelem is nőtt a globális termelés erősödésével. A termelési láncok számos gazdaságban meghatározó szerepet töltenek be Európán kívül is. Az erős betagozódás ezekben a láncokba esélyeket és kockázatokat is hordoz. Tőkét hoz és munkahelyeket teremt, de egy esetleges válság esetén annak terjedését is elősegíti a kereskedelemben keresztül (Escaith et al. 2010, Stehrer et al. 2012). A bevezetőben említett világkereskedelmi lassulás mögött is nagyrészt a globális értékláncok állnak, mivel többek szerint ez a globalizálódás már tovább nem fokozható és inkább a regionális termelési hálózatok kerülnek előtérbe (Stank 2014).

A globális termelési, értékláncokkal foglalkozó szakirodalom is jelentősen kibővült, aminek az is lökést adott, hogy 2012-13-ban olyan nemzetközi adatbázisok jelentek meg, amelyek a hozzáadott-érték kereskedelem elemzését tették lehetővé.⁷

A hozzáadott-érték tartalom vizsgálata a kereskedelemben utal arra is, hogy az egyes országok mennyire vonódtak be a globális termelésbe, milyen pozíciót foglalnak el. Ebben a termelési folyamatban ugyanaz az alkatrész többször áthaladhat az országhatárokon (beépülve más termékekbe) és a normál kereskedelmi adatok ezt minden alkalommal regisztrálják, így statisztikailag erősen bővül a külkerkedelem. Rahman és Zao (2013) rámutat, hogy ha egy ország export-növekedése főleg az ilyen határokon át mozgó értékből származik és nem hazai értéktermelésből, akkor hatása a növekedésre és foglalkoztatásra csekély. A hozzáadott-érték kereskedelem adataiból ugyanakkor kiderül a hazai érték további mozgása, illetve a külföldről bekerülő hozzáadott-érték aránya. A hozzáadott-érték kereskedelem adatai eltérnek a normál külkereskedelmi adatoktól és az egyenleg is más lehet az egyes kereskedelmi partnerekkel.

Az eladó ország szempontjából fontos tudni a hozzáadott-érték végső célját (piacát) a külföldi keresleti sokkok, ingadozások hatása miatt. A vásárló ország szempontjából pedig a hazai termelésben felhasznált külföldi hozzáadott-érték származásának ismerete akár a

⁷Ezek az adatbázisok nemzeti input-output táblákat felhasználva nemzetközi input-output táblázatot állítottak össze: WIOD, OECD TIVA

technológiai átfolyó hatások vizsgálatában is segíthet (Fontagné – Santoni 2015). A hozzáadott-érték kereskedelem is függ a távolságtól, Johnson és Noguera (2012) szerint a regionális összefonódásokat ez is erősíti. Amador és Cabral (2016) ugyanakkor arra mutat rá, hogy a hozzáadott-érték kereskedelemben kimutatható kapcsolati hálókból USA és Németország mellett Kína és Oroszország is a világ legnagyobb ellátójává vált (több, mint 25 ország használja fel exportjához a hozzáadott-értékeiket), így a termelés globalizálódása nőtt.

Az EU régióját is tartalmazó elemzések kimutatták, hogy a kivitel külföldi hozzáadott-érték tartalma mindegyik tagállamban nőtt 1995 és 2011 között. Foster és Stehrer (2013) eredményei szerint 2011-ben az Unió belüli a legnagyobb volt a külföldi hozzáadott-érték arány (45-60% között) Luxemburg, Magyarország, Csehország, Belgium, Írország és Szlovákia exportja esetében. 1995-2011 között egyébként a külföldi hozzáadott-érték szinte mindegyik ország kivitelében nőtt, de a legjobban a Visegrádi tagállamoknál. A nagyobb gazdaságok hazai hozzáadott értéke általában nagyobb (Franciaország, Olaszország, Spanyolország) de ez nem igaz például Németországra és Lengyelországra (Fontagné – Santoni 2015).

Az, hogy az exportra termelés külföldi hozzáadott értéket használ fel, az ún. „backward” (hátramutató) részvételt jelenti a termelési láncokban. Az exportban a hazai, megtermelt hozzáadott érték egy része viszont további reexportra kerül, harmadik országok felé, ez a „forward” (előremutató) részvétel. Ezt a kétféle arány-számot (a teljes export százalékában) összeadva közelítően mérhető az országok észvétele a globális értékláncokban (Koopman et al. 2014). Ha ez az érték magas, arra utal, hogy az ország jelentősen integrálódott a nemzetközi kereskedelemben, mert exportja egyrészt import-intenzív másrészt sok olyan köztes terméket exportál, ami bekerül más országok termékeibe.

4. táblázat: Részvétel a globális értékláncokban (hátra B-és előremutató F kapcsolatok) 2011

	B	F	Gvc		B	F	Gvc
Németország	25,5	24,1	49,6	Szlovákia	46,7	20,6	67,3
Olaszország	26,4	21,1	47,5	Litvánia	23,7	22,6	46,3
Franciaország	25,0	21,9	47,0	Magyarország	48,5	16,6	65,1
Csehország	45,1	19,6	64,7	Finnország	34,6	22,7	57,3
Ausztria	27,6	24,7	52,3	Észtország	35,1	20,4	55,5
Belgium	34,4	23,5	57,9	Görögország	24,9	18,3	43,3
Svédország	29,0	24,6	53,7	Írország	43,5	15,7	59,2
Hollandia	20,0	27,5	47,4	Lettország	28,6	24,0	52,6
Spanyolország	26,8	19,7	46,5	Románia	24,4	24,6	49,0
Szlovénia	36,1	22,6	58,7	Horvátország	20,1	13,9	34,0
Nagy Britannia	22,9	24,7	47,6	Bulgária	39,8	16,7	56,6
Portugal	32,6	17,7	50,3	Luxemburg	58,9	11,9	70,8
Dánia	32,8	24,1	56,9	Málta	37,0	17,2	54,2
Lengyelország	32,3	23,3	55,5	Ciprus	21,4	17,1	38,5

Forrás: WTO Trade in Value Added and Global Value Chains statistical profiles https://www.wto.org/english/res_e/statistics_e/miwi_e/countryprofiles_e.htm

A GVC-kben való részvétel fentiekben alapuló mérőszámát különböző évekre kiszámolták (OECD-WTO TiVa adatbázis alapján). 1995 és 2011 között általában mindenhol növekedett a GVC-integráltság. A 2011-es adatok alapján, az EU tagállamok közül a legerősebb a GVC-integráció Szlovákia, Csehország és Magyarország⁸ (valamint Luxemburg) esetében (lásd 4. táblázat). A legkevésbé Ciprus, Horvátország és Görögország vesz részt a globális értékláncokban.

A részvételi mutató összetételét tekintve a három visegrádi ország esetében jóval nagyobb (több, mint kétszer) a hátramutató (backward) kapcsolódás szerepe, mint más országokban. Vagyis az importált közbülső termékek a meghatározóak. Ágazati bontásban nézve kiderül, hogy ezt mindhárom országban az elektronika, autóipar s gépipar erősen import igényes termelése, exportja okozza.⁹

A tanulmányok mindeddig általában 2011-ig elemezték a hozzáadott-érték kereskedelmet, mert nem álltak rendelkezésre későbbi adatok. 2016 novemberében jelent meg a WIOD adatbázis frissítése 2000-2014 közötti világszintű input-output tábla adatokkal. Ezekből már jobban látszanak a válság utáni trendek. Prades – Villanueva (2017) és Constantinescu és szerzőtársai (2017) az elsők között elemezték az új adatokat, s kimutatták, hogy a 2000-2011-es erőteljes növekedés után már alig nőtt, vagy stagnált az országok globális értékláncban való részvétele.¹⁰ Természetesen az átlagos stagnálás egyes országok részvételi növekedését és másokénak csökkenését takarhatja, de általában véve a globális termelés egyfajta telítődéséről van szó. Olyan szinten van már a termelési folyamatok fragmentálódása, hogy az már alig fokozódhat. Valamint egyes meghatározó gazdaságokban (Kína, USA) a hazai hozzáadott-érték tartalom jelentős növekedése kiváltotta az import-tartalmat (World Bank, 2015). A termelékenységi és a növekedési ütemének csökkenésével együtt mindez kihat az értékláncon, vállalaton belüli kereskedelemre. Prades – Villanueva (2017) számítása szerint egyébként 2014-ben is a cseh, magyar és szlovák GVC-részvételi mutató volt a legnagyobb (WIOD adatokon alapulva 70% körül) Európában és továbbra is a magyar esetben volt a legmagasabb (52%) a hátramutató kapcsolódás aránya.

A GVC-kbe leginkább betagozódó Visegrádi országok hosszútávú versenyképessége erősen függ a globális, illetve európai cégek teljesítményétől (Balaz et al. 2017). Ezeknek az országoknak messze a legfontosabb export és import piaca Németország. Az Unió tagállamai közül hat olyan ország van, ahol a német piacra több, mint 30 százaléka irányul az EUn belüli exportnak: Ausztria, Csehország, Lengyelország, Magyarország, Hollandia, Málta¹¹. Németország EU-n belüli kivitelében és behozatalában a négy Visegrádi ország részesedése

⁸ A magyar és közép-európai összehasonlításról lásd bővebben: http://www.portfolio.hu/gazdasag/keseru_igazsag_a_magyar_gazdasagrol.226788.html

⁹ Ezekben az iparágakban a külföldi hozzáadott érték aránya 60-70 százalék.

¹⁰ A WIOD 2016 adatbázis 43 országot tartalmaz.

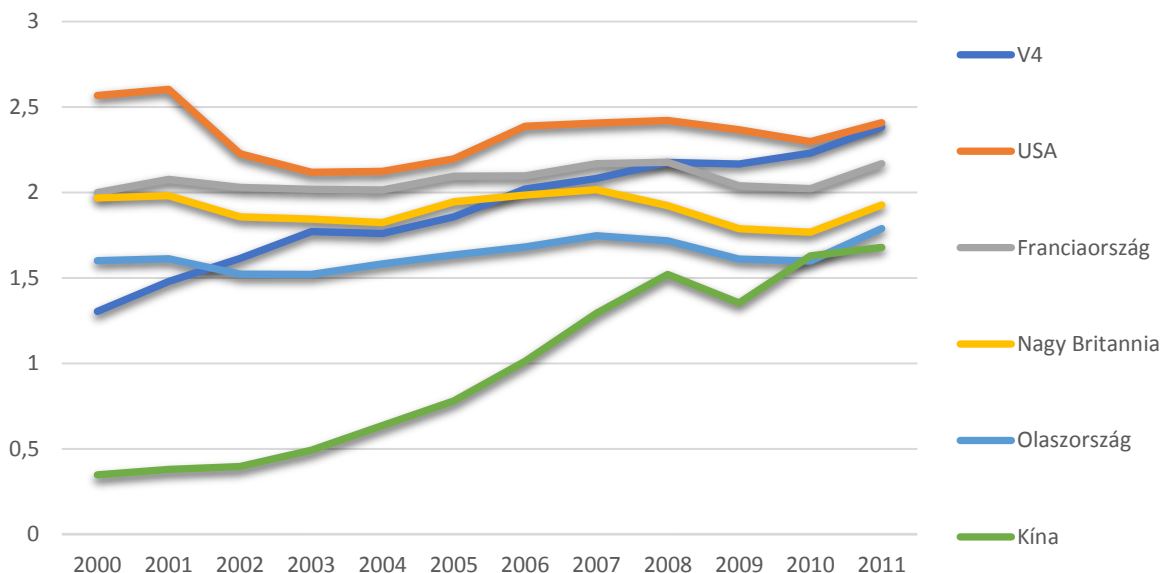
¹¹ 2016-ra vonatkozó számítások az Eurostat Comext adatai alapján. Szlovákia esetében 25% az arány, de közvetetten, Csehországon keresztül több termék kerül Németországba.

összesen a legmagasabb, 18-20 százalék volt 2016-ban, több, mint az USA-é, Kínáé, vagy Franciaországé.

Németország vezető szerepe az EU-n belüli kereskedelemben megkérdőjelezhetetlen, és a közép-kelet európai régió számára ez az ország vált a legfőbb gazdasági, kereskedelmi központtá. Már az átalakulás kezdetén, a 90-es években a német cégek használták ki leginkább az EU kiterjesztett bér munka szabályozási rendszerét, bér munkára kihelyezve termelésük egy részét a közép-kelet-európai cégekhez (Gross 2013). Ezek a kapcsolatok már megalapozták a cégek bevonódását a német irányítású globális termelési láncokba. Az újraegyesítés után stagnáló német gazdaságban az olcsóbb szakképzett visegrádi munkaerő felhasználása növelte a német cégek termelékenységét, kereskedelmét¹². A közép-európai országok betagozódása a német autóiipari hálózatba nemcsak a térség Németországgal való kereskedelmét lendítette fel, hanem megnőtt az egymás közötti, intraregionális forgalom is, főleg az autóalkatrészek, személygépkocsik terén (Molnár et al. 2015).

A német szállítóeszközök hozzáadott-érték exportjában jóval magasabb (3,39%) a V4 országok részesedése, mint a feldolgozóipari exportban (2,38) és általában a német kivitelben (1,89%).¹³ Az ezredforduló utáni évtizedben két térség súlya dinamikusan nőtt a német feldolgozóipari hozzáadott-érték kivitelben: a Visegrádi országoké és Kínáé (lásd 3. ábra). Lengyelország és Csehország részesedése a legnagyobb és a leginkább növekvő.

3. ábra: Részesedés Németország feldolgozóipari hozzáadott-érték exportjában



Forrás: saját számítás az OECD TiVa adatbázis alapján

¹² Közép-Európa jelentőségét a német gazdaság számára és a kereskedelmi adatokat részletesen elemzi Popławski (2016).

¹³ 2011-es adat az OECD TiVa adatbázis alapján

A Visegrád országok erőteljes GVC-részvétele, függése a termelési láncoktól, főleg német cégektől az elmúlt évtizedben felvetette a GVC-ken belüli pozicionálódás, feljebb lépés és hosszú távú fejlődés kérdését (lásd pl. Grodzicki 2014, Vlčková 2015, Szalavetz 2016). Az autópári láncokon belül a 90-es években és a 2000-es évek elején a közép-kelet-európai vállalatok körében volt feljebb lépés és technológiai modernizáció. Ennek viszont vannak határai, mert az anyavállalatok a dizájnt és a kutatás fejlesztést központjukban tartják, általában nem szervezik ki (Jürgens – Krzywdzinski 2009). A szolgáltatások területe fejlődik a leggyorsabban a nemzetközi kereskedelemben (lásd később) de itt a közép-európai országoknak nehéz versenyképesnek lenni a már hagyományosan fejlett szolgáltató államokkal szemben (pl. USA, Nagy-Britannia, Hong-Kong) szemben (Olczyk – Kordalska 2016). Ezért az ipar fejlesztése, újraiparosítás került előtérbe ebben a régióban (párhuzamosan az EUn belüli reindusztrializációs törekvésekkel).

Ugyanakkor a közép-európai országok egyelőre közepes „minőségű” helyet foglalnak el a GVCKben, - ahogy láttuk - relatív alacsony hazai hozzáadott értékkel. Emellett viszonylag alacsony szintű részvételük a feldolgozóiparhoz kapcsolódó szolgáltatásokban. A globális termelés elején levő fázisaiban a kutatás, termékfejlesztés, a végén pedig a marketing, disztribúciós szolgáltatások fontosak. A folyamat közepén elhelyezkedő közép-kelet-európai országok részvétele ezekben még mindig nem jelentős, ezt a gazdasági és iparpolitika fejleszthetné (Olczyk – Kordalska 2016). A fejlett technológia és szolgáltatások fokozottabb bekapcsolásához a gazdaságba alapfeltétel a szakképzett munkaerő, K+F orientáció és stabilan működő intézményrendszer (ezek a tényezők éppen romlottak a visegrádi országokban az elmúlt években, lásd Éltető – Antalóczy 2017). A következőkben nézzük meg, hogyan alakult az említett szolgáltatások kereskedelme az Európai Unió belül.

5. Szolgáltatások kereskedelme

A szolgáltatások súlya a világ GDP-jében a 70-es években még kb. 55 százalék volt, a 2016-ra már 70 százalékra nőtt, a Világbank adatai szerint. A világkereskedelem mintegy 20 százalékát teszik ki a szolgáltatások, s ez az arány alig nőtt a 80-as évek óta (mivel az áru és a szolgáltatás-kereskedelem is egyformán intenzíven nőtt). A világgazdasági válság következtében kialakult 2009-es „kereskedelmi összeomlás” a szolgáltatások kereskedelmére is kihatott, de kisebb mértékben, mint az áruforgalomra. A szolgáltatások alapvetően szükségesek a termeléshez, nem megfoghatóak, tárolhatóak és sokszor oszthatatlanok, ezért a kereslet irántuk stabilabb és nem annyira sokk-érzékeny, mint az áruk esetében. A szolgáltatások külső finanszírozási igénye kisebb, és a késedelmes fizetés kockázata is alacsony, általában azonnal fizetünk értük. Mindezek miatt a válság a szolgáltatások kereskedelmére jóval kisebb mértékben hatott, mint az árukereskedelemre (Ariu 2014). Ugyanakkor a hozzáadott-érték kereskedelmi adatok a szolgáltatások terén is az árukhoz hasonló visszaesést mutatnak (Nagengast – Stehrer 2016).

Az általános szolgáltatás kereskedelmi egyezmény (General Agreement on Trade in Services, GATS) szerint négyféleképpen lehet a szolgáltatásokkal kereskedni. Az első (1) a határokon túli

szolgáltatás (interneten, telefonon keresztül, sem az eladó, sem a vevő nem megy át a határon.). A szolgáltatás kereskedelem kb. 30 százaléka bonyolódik így. A második (2) a fogyasztás külföldön (a fogyasztó a szolgáltató országába utazik, pl. turizmus). Ennek aránya a WTO adatai szerint 10 százalék az összes kereskedelemben. A harmadik (3) a kereskedelmi jelenlét (külföldi leányvállalaton keresztül történik a szolgáltatás), ami a legjelentősebb, a kereskedelem 55 százaléka. A negyedik (4) a természetes személyek jelenléte (a szolgáltató utazik a fogyasztó országába, pl. üzleti tanácsadás). Ez 5 százalékot tesz ki a szolgáltatás kereskedelemben (WTO 2015).

Itt kell szót ejteni a szolgáltatás-kereskedelem mérésének nehézségeiről, az adatproblémákról. Az adatbázisok többsége (IMF, OECD, UN) a fizetési mérleg statisztikákon alapulva az első és második kereskedelmi módról ad információt¹⁴. A szolgáltatás-kereskedelem több mint felét kitevő 3. mód a külföldi leányvállalatok statisztikái (Foreign Affiliates Statistics, FATS) alapján becsülhető kismértékben.¹⁵ A FATS-statisztika a hagyományos FDI statisztikától eltér, mert a GATS előírásainak megfelelően csak azoknak a vállalkozásoknak a szolgáltatási tevékenysége számít szolgáltatás-külkereskedelemnek, amelyekben a külföldi részesedés meghatározó (azaz 50 százaléknál nagyobb). A FATS-statisztika mind az adott országból származó, mind az adott országba irányuló, ott letelepedett külföldi tulajdonú vállalkozások tevékenységét méri (Bagó 2008). Ugyanakkor külkereskedelmi adatokat nem tartalmaz (forgalmi, termelési, hozzáadott érték, vállalati szám, kutatás-fejlesztési adatokat igen) és ahol a befektető közvetlen származási országát megadja, ott sokszor a végső tulajdonos rejtve marad. A FATS statisztika alapján készült az M3 táblázat, ami azt mutatja, hogy a feldolgozóipar mekkora szerepet tölt be a külföldi cégek hozzáadott-érték termelésében az adott országban. Ahol az évek során csökken a feldolgozóipar súlya, ott valószínűsíthetően a szolgáltatásoké nő. A táblázatból látszik, hogy az EU-tagállamok közül mindössze öt közép-kelet európai országban nőtt jelentősen a feldolgozóipar súlya (Bulgária, Csehország, Magyarország, Horvátország, Szlovákia), a többiben erősen csökkent, vagy nagyjából stagnált.

Az EU-n belüli szolgáltatás-kereskedelem előtti akadályok lebontása az Unió kifejezett célja. 2006-ban fogadták el a Szolgáltatási Direktívát, ami a szolgáltatások 65 százalékára terjed ki. Az eorőövezeten belül a legtöbb szabályozási korlátozást Németország, Ausztria, Spanyolország, Hollandia, míg a legkevesebbet Ciprus, Málta, Luxemburg és Finnország tartotta fenn. A tagállamok eltérő ütemben bontották le az akadályokat, legfőképpen a turizmus, éttermi szolgáltatások, ingatlan-ügyek, építkezés területén (Fernández – Pérez 2014). A regionális szabadkereskedelmi integrációk közül az EU volt az egyetlen, ami saját

¹⁴ A szolgáltatás-külkereskedelem mérésének egységesítése során a nemzetközi szervezetek együttműködésével, a fizetésimérleg-statisztika osztályozási rendszerét kibővítették és kialakították az EBOPS-ot (Extended Balance of Payments Services Classification) a szolgáltatás-külkereskedelem egységes osztályozási rendszerét.

¹⁵ A külföldi befektetések és a szolgáltatás-külkereskedelem egymást erősítik. Az országban megtelepedő külföldi vállalkozások a szolgáltatásimporton keresztül alakítják ki szokásos üzleti környezetüket, illetve hozzájárulhatnak a szolgáltatásexport bővítéséhez. A külföldi vállalkozások betelepődése a szolgáltatás-külkereskedelem egyik formájává válik, az üzleti jelenlétén keresztül valósul meg (Bagó, 2008).

multilaterális szolgáltatás-reformot és kereskedelmi liberalizációt indított el, akkor is, ha még mindig állnak fenn akadályok a belső szolgáltatáskereskedelem előtt (Stehrer et al. 2016). Az IMF megállapítása szerint az említett EU Direktíva meglehetősen szabad kezét ad a kormányoknak a szabályozási feltételek fenntartásában és emiatt még sok a fennálló, versenyt korlátozó gyakorlat (Fernández – Pérez 2014). A Világbank adatbázisa és az OECD által 2014 óta készített STRI mutató (szolgáltatás-kereskedelem korlátozás index) is jól érzékelteti az egyes országokban, egyes szolgáltatási területeken fennálló akadályok relatív erősségét¹⁶.

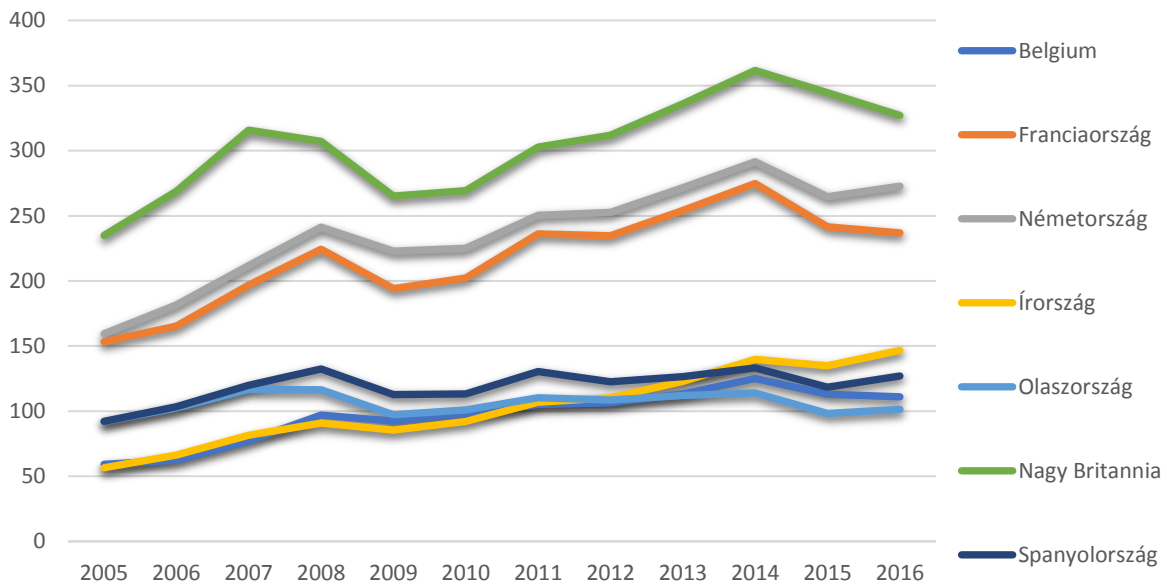
2013 óta az EU és 22 ország részvételével folyik a WTO keretein belül a szolgáltatás-kereskedelmi egyezmény (Trade in Services Agreement, TiSA) tárgyalása.¹⁷ A szolgáltatások piacra jutása, szabályozása terén számos területet érint az egyezmény, például nemzetközi tengeri szállítás, e-kereskedelem, távközlés, postai szolgáltatások, pénzügyi és szakmai szolgáltatások, kormányzati beszerzések, átláthatóság, állami vállalatok tevékenysége. Elemzések szerint a szolgáltatás-kereskedelem további liberalizálása hozzájárul egyrészt a kereskedelem és a gazdaság kismértékű növekedéséhez (European Commission 2017), másrészt a szolgáltatásokat felhasználó feldolgozóipar termelékenységének javulásához (Beverelli et al. 2015).

Az EU részesedése a világ szolgáltatás-kereskedelmében szolgáltatás-csoportok szerint változik. A legmagasabb (30-35%) a pénzügyi szolgáltatások, utazás, kulturális szolgáltatások terén, 20-25 százalék a szállítás, informatika, kommunikáció, egyéb szolgáltatások esetében és 7-11 százalék az építőipari, kormányzati és licenc szolgáltatások terén (Stehrer et al. 2016).

Az UNCTAD (fizetési mérlegeken alapuló) adatai alapján az Európai Unión belül a legfőbb szolgáltatás-kereskedő államok Nagy-Britannia, Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Írország, Belgium és Hollandia. Ezen tagállamok szolgáltatás-kivitele meghaladja a 2 százalékot a világ szolgáltatás exportjában (lásd M4 táblázat). Az utóbbi évtizedben ezek az országok növelték szolgáltatásaik exportját (legkevésbé dinamikus Olaszország és Spanyolország, lásd 3. ábra), de ez a trend 2015-ben megtört. A francia, angol, belga esetben 2016-ban is csökkenést láthatunk. Hozzá kell tenni, hogy az UNCTAD adatai alapján a világ szolgáltatás-kereskedelmében a „magországok” súlya folyamatosan csökken, míg néhány más tagállam szinten tartani, vagy növelni tudta részesedését: Belgium, Svédország, a balti államok, Málta, Magyarország, Írország, Portugália, Lengyelország, Románia, Szlovénia.

¹⁶ A Világbank 2008-2010 közötti periódusban gyűjtött szolgáltatás kereskedelem korlátozási adatbázisa 103 országra terjed ki és 18 szolgáltatási szektort vizsgál. <http://iresearch.worldbank.org/servicetrade/> Az OECD indexe a 2014-2016 közötti évekre készült el, 22 szolgáltatási területre (logisztika, távközlés, szállítás, stb) külön indexek vonatkoznak <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STRI#>

¹⁷ 2017 júniusáig 21 tárgyalási fordulót tartottak Genfben. A résztvevők: Ausztrália, Kanada, Chile, Taipei, Kolumbia, Costa Rica, Hong Kong, Izland, Izrael, Japán, Lichtenstein, Mauricius, Mexico, Új-Zéland, Norvégia, Pakisztán, Panama, Peru, Dél-Korea, Svájc, Törökország, USA és az EU, valamint Kína is jelezte részvételi szándékát.

3. ábra: A szolgáltatásexport alakulása 2005-2016 között (milliárd dollár)

Forrás: UNCTAD Trade Statistics Database

Az M2 táblázatból látható, hogy a „magországok”, valamint Írország és Málta esetében a szolgáltatás-kereskedelem mintegy fele az EU-n kívüli térségekkel bonyolódik. Ugyanakkor a balti, ibériai és közép-kelet-európai országok (Ausztriát is beleértve) elsősorban az EU-n belül bonyolítják szolgáltatás-kereskedelmüket.

Az UNCTAD adataiból az is kiderül, hogy jelentősen változott a szolgáltatás-kereskedelem összetétele. Az utazás és szállítás aránya csökkent, a magán-üzleti jellegű szolgáltatások súlya nőtt. Az EU-tagállamok között néhol egészen eltérő szolgáltatás-export szerkezetet találunk (lásd M4 táblázat). Például 30 százalék körüli vagy feletti az „egyéb üzleti szolgáltatások” aránya a brit, francia és német esetben, 20-25 százalék a Visegrádiak, Románia, Málta, Svédország, Olaszország, Hollandia esetében, de van, ahol a 10 százalékot sem éri el (Görögország, Litvánia, Horvátország, Ciprus). Az utazási szolgáltatások szerepe kiemelkedő (40-70%) Horvátország, Görögország, az ibériai országok, Olaszország és Bulgária esetében, a szállítás pedig Lettországból és Litvániából. A távközlési és informatikai szolgáltatások súlya elég jelentős (20% körüli) a finn, svéd és holland gazdaság exportjában, de kiugróan magas, 48 százalék az ír kivitelben. (Az ír szolgáltatás exportőr cégeknek csak 4,5 százaléka bonyolítja ezt a hatalmas volumenű szoftver exportot és ezek a cégek külföldi tulajdonban vannak (Lawless – Studnicka 2017). Az Írországra betelepült, döntő többségében amerikai szoftvergyártó cégek 12 ezer embert foglalkoztatnak.¹⁸

A szolgáltatások kereskedhetősége erősen nőtt az elmúlt évtizedben. Számos szolgáltatást digitalizáltak, s az interneten terjeszthetővé váltak. Ezen kívül a szolgáltatás-kereskedelem liberalizálása is folytatódott, az EU-ban és azon kívül is (Kordalska – Olczyk 2016). Ugyanakkor

¹⁸ <https://www.export.gov/article?id=Ireland-Computer-Software>

a szolgáltatások általában még mindig kevésbé kereskedhetők, mint az áruk. A szolgáltatást nyújtó és fogyasztó általában egy helyen és egy időben van. (Ezért is fonódik össze sokszor a külföldieknek nyújtott szolgáltatás a tőkebefektetésekkel). A világ FDI állományának 60 százaléka a szolgáltatás szektorban található. Ahogy már említettem, a vállalatcsoportokon belüli szolgáltatás kereskedelem (közvetítés, dizájn, K+F, logisztika, pénzügyek) nagyon jelentős. Az erős versenyben a vállalatok különféle szolgáltatások hozzáadásával tudják differenciálni termékeiket, valamint a külpiaci informális akadályokat is igyekeznek bizonyos szolgáltatásokkal leküzdeni (tolmácsolás, monitoring, kapcsolatteremtés). Bizonyos szolgáltatások segítségével tudnak a cégek globális értékláncokat létrehozni és működtetni is (Lodefalk 2015). A szolgáltató ágazatok jellemzője, hogy hálózatokat alakítanak ki, sok kapcsolódó termelési szakasszal. Szemben az áruk értékláncával, a szolgáltatások értéklánca kevésbé tűnik nemzetközileg szétagoltnak (Lanz – Maurer 2015).

A feldolgozóipar egyre inkább függ a szolgáltatásoktól, amik akár inputként, akár a kész áruk eladásához kötve jelennek meg.¹⁹ Ezt a folyamatot (szolgáltatásfüggés) számos tanulmány elemezte az elmúlt évtizedben (Pilat – Wölfl 2005, Nordås – Kim 2013, Lodefalk 2015, Kelle 2013, Lanz – Maurer 2015). A szolgáltatások részeivé váltak az üzleti kapcsolatoknak. Ezzel párhuzamosan egyre nehezebb az árukat a szolgáltatásoktól megkülönböztetni. A szolgáltatásfüggés három tényezőt foglal magában (Miroudot – Cadestin 2017): 1. az árukban megnő a szolgáltatástartalom, mint input illetve hozzáadott érték forrás (ez az input-output táblákból kimutatható), 2. a feldolgozóipari cégeken belül az erőforrásokat az összeszerelés és gyártás felől egyre inkább a támogató szolgáltatások felé csoportosítják. Az egyazon feldolgozóipari cégen belüli szolgáltatások megtartása vagy kiszervezése a költségektől és menedzseri, stratégiai megfontolásoktól függ (PricewaterhouseCoopers 2012). 3. A feldolgozóipari termékeket egyre inkább szolgáltatásokkal összekapcsolva értékesítik (installálás, mérnöki szolgáltatás, karbantartás, javítás). Sokszor a vásárlók meg sem vennék ezek nélkül az árut (National Board of Trade 2014, Kelle 2013).

A szolgáltatások és a feldolgozóipar összekapcsolódása kétélű lehet. Egyrészt, mivel a kölcsönös függés nő, növelheti az ipari termelést. A modern üzleti szolgáltatások javítják az ipari termelékenységet, csökkentik a költségeket. Másrészt viszont, mivel a szolgáltatások és a feldolgozóipar is versenyeznek az erőforrásokért, ez az ipar kárára válhat és a dezindusztrializációt növelheti. Nagy-Britanniában, az USA-ban és egyes fejlődő országokban is észlelhető ez a jelenség (Heuser – Mattoo 2017).

Az áru és szolgáltatásexport sokszor egy tranzakció, egy szerződés keretében, ezért nehéz elkülöníteni statisztikailag. Miroudot és Cadestin (2017) az ORBIS vállalati adatbázis alapján országonként megadták azon vállalatok arányát, amelyek csak a feldolgozóiparban, csak a szolgáltatások területén, vagy mindkét szektorban értékesítenek, exportálnak. A „mindkettő”

¹⁹ Az angol nyelvű szakirodalom ezt rövidebben úgy hívja: „servicification of manufacturing”.

kategória aránya az EU-n belül különösen magas Csehország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia és Olaszország esetében (40% feletti).

A Visegrádi országok már említett integrálódása a globális termelési láncokba az áruk exportját sokkal jobban felfuttatta, mint a szolgáltatásokét (még akkor is, ha számos szolgáltatás ezekhez a láncokhoz köthető). Ezért, a szolgáltatás-export ugyan nőtt, de az áruexport még nagyobb ütemű növekedése miatt a szolgáltatások részesedése a külkereskedelemben csökkent. A tudásintenzív üzleti szolgáltatások aránya alacsony, és ez hosszabb távon fejlesztendő (Balaz et al. 2017).

A szolgáltatások tehát egyre fontosabbak a globális értékláncok működésében. A hozzáadott-érték alapon számított kereskedelem adatai is tükrözik ezt, a szolgáltatások aránya itt 40-50 százalék (Stehrer et al. 2016), jóval magasabb, mint a normál bruttó kereskedelem esetében (20% körül). Ágazat szerint legalacsonyabb a bányászatban és legmagasabb a gépjárművek, vegyipar esetében (Heuser – Mattoo 2017). Ugyanakkor a hozzáadott-érték statisztikák sem tartalmazzák a házon belüli szolgáltatásokat. Elemzések azt is kimutatták, hogy az importált szolgáltatások növelik a feldolgozóipar kivitelét és termelékenységét (főleg a technológia-intenzív ágazatokban), míg a hazai származású szolgáltatások nem (Stehrer et al. 2015). Ennek a valószínűsíthető magyarázata, hogy a külkereskedelem révén a legjobb ár/érték arányú üzleti szolgáltatásokhoz juthatnak a cégek.

6. Zárszó

Az utóbbi években a világkereskedelem lassulásának vagyunk tanúi. Ez érinti az EUn belüli kereskedelmet is, hiszen az egyik legnagyobb világkereskedelmi szereplő Németország. A világ export-import folyamatait mára már a globális értékláncok alakítják, mivel a termelés fázisai több országban terülnek szét. A feldolgozóipari termeléstől egyre kevésbé választhatók szét a szolgáltatások, amik egyre nagyobb szerepet kapnak az értékláncokban, a termelési folyamat elején és végén. A szolgáltatás-kereskedelemnek csak bizonyos része mérhető, ezért a valós áramlásokról csak részben kaphatunk képet.

Az Unión belül a német irányítású multinacionális termelési hálózatok szervezik leginkább a kereskedelmet, amibe az elmúlt két évtizedben erősen beintegrálódtak az EU „új” tagállamai, leginkább a Visegrádi országok. Ebben legkiemelkedőbb az autógyártás szerepe. A gyártási technológiák (robotika) fejlődése, valamint a Visegrádi országokban kialakult/kialakuló súlyos szakképzett munkaerőhiány azonban felveti e modell hosszútávú fenntarthatóságának kérdését, ami azonban már az ipar- és gazdaságpolitika területével kapcsolódik össze.

Az EU-n belüli kereskedelem alakulására más tényezők is hatnak. Ha a Brexit miatt Nagy-Britannia „kiesik” az nyilvánvalóan az intra-kereskedelem csökkenését okozza majd. Az esetleges kereskedelem-átterelő és egyéb hatások még bizonytalanok és nem megjósolhatóak. Továbbá a világgazdasági összefonódás miatt a feltörekvő gazdaságok konjunktúrája is befolyásolja az EU-n belüli kereskedelmet. Az EU súlya a tagállamok kereskedelmében mindenesetre erősen meghatározó és az is marad.

Hivatkozások

- Amador, J. – Cabral, S. (2016:) Networks of value added trade. ECB Working Paper no. 1931, July.
- Ariu, A. (2014): *Crisis-proof services: Why trade in services did not suffer during the 2008–2009 collapse*. ECB Working Paper, No. 1691.
- Bagó, E. (2008): Szolgáltatás-külkereskedelem: tények és tendenciák. *Statisztikai Szemle*, 86. évf, 1. szám, p.22–37.
- Barry, F. – Van Egeraat, C. (2008): The Irish Pharmaceutical Industry over the Boom Period and Beyond. IIS Discussion Paper No. 271
- Balaz, V. – Karasová, K. – Williams, A. (2017): The V4 Countries and the EU: A Comparative Perspective. In: *Fish, S. – Gill, G. – Petrovic, M. (eds): A Quarter Century of Post-Communism Assessed* Springer International Publishing, pp. 129–159.
- Beverelli, C. – Fiorini, M. – Hoekman, B. (2015): Services Trade Restrictiveness and Manufacturing Productivity: The Role of Institutions. CEPR Discussion Paper no. 10834.
- Bussière, M. – Callegari, G. – Ghironi, F. – Sestieri, G. – Yamano, N. (2013): Estimating Trade Elasticities: Demand Composition and the Trade Collapse of 2008–2009. *American Economic Journal: Macroeconomics*, American Economic Association, Vol. 5(3), July, pp. 118–151.
- Constantinescu, C. – Mattoo, A. – Ruta, M. (2017): Trade Developments in 2016: Policy Uncertainty Weighs on World Trade. Global Trade Watch.
- Constantinescu, C. – Mattoo, A. – Ruta, M. (2016): Does the global trade slowdown matter? World Bank Policy Research Working Paper 7673.
- Dhingra, S. – Huang, H. – Ottaviano, G. – Pessoa, JP. – Sampson, T. – Van Reenen, J. (2017): The Costs and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects. CEP Discussion Paper 1478
- Éltető, A. (2015): Foreign trade trends in the EU10 countries. In: *Éltető, A. (ed): Mind the Gap. Integration Experiences of the Ten Central and Eastern European Countries*. Centre for Economic and Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences Institute of World Economics, Budapest, 2015.
- Éltető, A. – Antalóczy, K. (2017): FDI Promotion of the Visegrád countries in the era of global value chains. Centre for Economic and Regional Studies HAS Institute of World Economics Working Paper Nr. 229.
- Escaith, H. – Lindenberg, N. – Miroudot, S. (2010): Global Value Chains and the Crisis: Reshaping International Trade Elasticity. In: *Cattaneo et. al. (eds) Global Value Chains in a Postcrisis World. A Development Perspective*, Washington, The World Bank. pp. 73–125.
- European Commission and ECORYS (2017): Trade SIA in support of negotiations on a plurilateral Trade in Services Agreement (TiSA) Final Report, June
- Fernández Corguedo, E – Pérez Ruiz, E. (2014): The EU Services Directive: Gains from Further Liberalization. IMF Working Paper no. 14/113
- Ferrantino, M. J. – Taglioni, D. (2014): Global Value Chains in the current trade slowdown. World Bank Economic Premise No. 137, Washington, DC.

- Finger, J. – Kreinin, M. E. (1979): A Measure of 'Export Similarity' and Its Possible Uses'. *Economic Journal*, Vol. 89, Issue 356, pp.905–912.
- Fontagné, L – Santoni, G (2017): Value Added in Motion: Determinants of Value Added Location within the EU. Centro Studi Luca D'Agliano, Development Studies, Working Papers. No. 424.
- Foster-McGregor, N. – Stehrer, R. (2013): Value added content of trade: A comprehensive approach, *Economic Letters* 120, pp. 354–357.
- Grodzicki, M.J. (2014). Global Value Chain and Competitiveness of V4 Economies (chapter 1). In: Kiendl-Wendner, D. & Wach, K. (eds), *International Competitiveness in Visegrad Countries: Macro and Micro Perspectives*. Graz: Fachhochschule Joanneum, pp. 13-31.
- Gross, S. (2013): The German Economy and East–Central Europe. *German Politics and Society*, Issue 108, Vol.3.
- Heuser, C. – Mattoo, A. (2017): Services trade and global value chains. In: World Bank–WTO–OECD (2017) *Global Value Chain Development Report 2017– Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*, Chapter 6, p.141–160
- Hoekman, B. (2014) *Supply Chains, Mega–Regionals and Multilateralism. A Road Map for the WTO*. CEPR Press.
- Hoekman, B. ed. (2015): *The global trade slowdown: A new normal?* VoxEu.org book, CEPR Press.
- Hoekman, B. (2017): Trade and the post–2015 development agenda, ADBI Working Paper Series, No. 666.
- IMF (2013): German – Central European Supply Chain – Cluster Report. IMF Country Report.No. 13/263
- Jafari, Y. – Britz, W. (2017): Brexit – an economy–wide Impact Assessment looking into trade, immigration, and Foreign Direct Investment. University of Bonn. Paper to be presented at 20th Annual Conference on Global Economic Analysis ""Global Economic Analysis in the 21st Century: Challenges and Opportunities"" West Lafayette, Indiana, USA, June 7–9 2017
- Jürgens, U. – Krzywdzinski, M. (2009): Changing East–West Division of Labour in the European Automotive Industry. *European Urban and Regional Studies*, 2009. 16: 27.
- Kelle, M. (2013): Crossing industry borders: German manufacturers as services exporters. *The World Economy*, Vol. 36/12, pp. 1494–1515.
- Koopman, R. – Wang, Z. – Wei, S-J. (2014): Tracing Value–Added and Double Counting in Gross Exports. *American Economic Review*, 104(2).
- Kordalska, A. – Olczyk, M. (2016): CEE trade in services: value added versus gross terms approaches. The future of Europe Central and Eastern Europe. In: *Comparative Perspective*. 17–18 November, Warsaw.
- Lanz, R. – Maurer, A. (2015): Services and Global Value Chains: Servicification of Manufacturing and Services Networks. *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, Vol. 6/3, 1550014 (18p.)
- Lawless, M. – Studnicka, Z. (2017): Services Exports and Exporters of Services. The Economic and Social Research Institute (ESRI), Dublin, p.63

- Lodefalk, M. (2015): Tear down the trade–policy silos! Or how the servicification of manufacturing makes divides in trade policymaking irrelevant. <http://voxeu.org/article/servicification–manufacturing–and–trade–policy>
- Miroudot, S. – Cadestin, C. (2017): Services In Global Value Chains: From Inputs to Value–Creating Activities, *OECD Trade Policy Papers*, No. 197, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/465f0d8b-en>
- Molnár, E. – Kozma, G. – Péntes, J. (2015): Intra–regional trade in the automotive industry of East–Central Europe. *Geografie* Vol.3, No. 120.
- Nagengast, A.J. – Stehrer, R. (2016): The Great Collapse in Value Added Trade. *Review of International Economics*, 24(2), pp. 392–421.
- National Board of Trade (2016): The Servicification of EU manufacturing. Building Competitiveness in the Internal Market, National Board of Trade, Sweden.
- Nordås, H. – Kim, Y. (2013): The role of services for competitiveness in manufacturing. *OECD Trade Policy Papers*, No. 148, OECD Publishing
- Olczyk, M. – Kordalska, M. (2017): Gross Exports Versus Value–Added Exports: Determinants and Policy Implications for Manufacturing Sectors. In: *Selected CEE Countries, Eastern European Economics*, 55:1, pp. 91–109.
- Pilat, D. – Wölfl, A. (2005): Measuring the interaction between manufacturing and services, *OECD STI Working Paper*, 2005/5, OECD Publishing, Paris
- Popławski, K. (2016): The role of Central Europe in the German economy the political consequences. OSW Report Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies.
- Prades, E. – Villanueva, P. (2017): Spain in the global value chains. *Banco de Espana Economic Bulletin* No. 3.
- PricewaterhouseCoopers (2012): Next–generation supply chains. Efficient, fast and tailored, PricewaterhouseCoopers LLP, UK.
- Rahman. J. – Zhao, T. (2013): Export Performance in Europe: What Do We Know from Supply Links? IMF Working Paper 13/62, International Monetary Fund.
- Stank, T. – Burnette, M. – Dittman, P. (2014): Global Supply Chains. <http://globalsupplychaininstitute.utk.edu/publications/documents/GSCI–EPIC–paper.pdf>
- Stehrer, R. – Borowiecki, M. – Dachs, B. – Hanzl–Weiss, D. – Kinkel, S. – Pöschl, J. Sass, M. – Schmall, T. C. – Szalavetz, A (2012): Global Value Chains and the EU Industry. WIIW Research Reports, No. 383.
- Stehrer, R. – Stöllinger, R. (2015): The Central European Manufacturing Core: What is Driving Regional Production Sharing? FIW Research Reports 2014/15 Nr 02.
- Stehrer, R. – Leitner, S. – Marcias, M. – Mirza, D. – Pindyuk, O. – Siedschlag, I. – Stöllinger, R. – Studnicka, Z. (2016) The Evolving Composition of Intra–EU Trade. WIIW Research Report, no.414.

- Stehrer, R. – Baker, P. – Foster–McGregor, N. – Koenen, J. – Leitner, S. – Schricker, J. – Strobel, T. – Vieweg, H.–G. – Vermeulen, J. – Yagafarova, A. (2015): The Relation Between Industry and Services in Terms of Productivity and Value Creation. WIIW Research Report No. 404. Vienna.
- Stöllinger, R. (2016): Structural Change and Global Value Chains in the EU. WIIW Working Paper, No. 127.
- Szalavetz, A. (2016): Global crisis and upgrading of MNCs' manufacturing subsidiaries: a case study of Hungary. *Central European Business Review* 5:(1) pp. 37–44.
- UNCTAD (2016): World Investment Report
- Van Bergeijk, P. (2017): One is not enough! An economic history perspective on world trade collapses and deglobalization. International Institute of Social Studies, Working Paper No. 628, The Hague
- Vetter, S. (2013): The Single European Market 20 years on. Deutsch Bank Research, *EU Monitor European Integration*, 31 October.
- Vlčková, J. (ed.) (2015): How to benefit from global value chains – implications for the V4 countries. Prague: Nakladatelství Oeconomica, 2015.
- World Bank (2015): What lies behind the global trade slowdown? In: *Global Economic Perspectives*, p. 169.
- World Trade Organization (2015): Trade in Services: The most dynamic segment of international trade. WTO.

Melléklet

M1 táblázat: Export és import a GDP százalékában kifejezve

Export					Import			
	2007	2009	2013	2016	2007	2009	2013	2016
EU28	37,9	34,8	42,8	43,9	37,4	33,8	40,3	40,5
Belgium	77,5	69,3	81,8	84,5	73,7	67,0	80,7	82,1
Bulgária	52,4	42,3	64,7	63,6	71,2	50,6	65,1	60,5
Csehország	67,1	59,3	77,7	80,5	64,7	55,4	71,9	73,0
Dánia	51,5	47,1	54,8	53,4	48,6	42,6	48,2	46,6
Németország	43,0	37,8	45,5	46,0	36,4	32,9	39,5	38,4
Észtország	63,2	60,8	84,5	79,9	72,1	55,8	82,5	75,9
Írország	80,7	93,5	106,1	119,9	72,5	79,9	87,3	96,7
Görögország	22,5	19	30,4	30,2	35	28,8	33,2	30,8
Spanyolország	25,7	22,7	32,2	33,1	31,7	23,8	29,0	30,2
Franciaország	27,1	24,1	28,6	29,3	28,4	25,5	30,5	31,2
Horvátország	39	34,5	43	49,7	46,3	38,2	42,6	46,6
Olaszország	27,4	22,5	28,9	30,0	27,8	23,1	26,6	26,5
Ciprus	53,3	48,7	58,7	62,0	58	54,1	56,9	62,4
Lettország	38,5	42,6	60,3	58,0	57,5	44,2	63,5	57,4
Litvánia	50,4	51,9	84	74,3	63,5	53,6	82,7	73,5
Luxemburg	182,9	164,1	192,1	227,9	149,6	131,9	159,6	191,5
Magyarország	78,3	74,8	86	92,5	77,6	70,7	79,0	82,2
Málta	129,5	147,7	157,3	140,7	129	149,2	151	129,2
Hollandia	70,3	63,2	82	82,4	61,4	55,8	71,3	71,4
Ausztria	52,5	44,9	53,2	52,2	48,3	41,9	50,6	48,6
Lengyelország	38,6	37,2	46,3	52,3	42,1	38	44,4	48,4
Portugália	31	27,1	39,5	40,3	38,6	34	38,5	39,1
Románia	29,1	27,4	39,7	41,4	43,4	33,8	40,5	42,3
Szlovénia	67,6	57,2	75,2	79,1	68,9	55,4	69,6	69,4
Szlovákia	83,3	67,6	93,8	93,8	84,4	69,1	89,6	90,1
Finnország	44	36,3	38,8	35,4	39,2	34,3	39,7	36,6
Svédország	48,3	44,5	43,8	44,4	41,3	38,7	39,3	39,8
UK	24,9	26,2	29,8	28,2	27,5	28,5	32	30,1
Szórás	33,6	33,6	37,4	41,3	27,9	28,7	32,3	34,5

Forrás: Eurostat

M2 táblázat: A szolgáltatás kereskedelem megoszlása EU-n belüli és kívüli kereskedelem szerint (százalék)

2015	EU-n belüli kereskedelem (intra-EU)	EU-n kívüli kereskedelem (extra-EU)
EU28	56	44
Málta	32	68
UK	43	57
Írország	44	56
Hollandia	47	53
Dánia	50	50
Németország	53	47
Ciprus	55	45
Svédország	58	42
Franciaország	59	41
Olaszország	59	41
Finnország	59	41
Lettország	61	39
Litvánia	62	38
Görögország	63	37
Bulgária	64	36
Spanyolország	64	36
Horvátország	67	33
Luxemburg	66	33
Portugália	68	32
Csehország	70	30
Belgium	71	29
Észtország	72	28
Magyarország	73	27
Lengyelország	73	27
Ausztria	77	23
Szlovénia	78	22
Románia	79	21
Szlovákia	82	18

Forrás: Eurostat (online data code: bop_its6_tot)

M3 táblázat: A feldolgozóipari külföldi vállalatok hozzáadott-érték termelése a gazdaság egészén belül (százalék)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EU	n.a	n.a	38,93	37,79	35,33	34,58	34,99
Belgium	n.a	n.a	47,53	46,17	46,78	48,80	48,17
<i>Bulgária</i>	27,38	29,92	31,76	33,53	30,94	28,95	31,38
<i>Csehország</i>	48,52	46,27	48,51	49,60	51,81	52,27	56,03
Dánia	24,11	23,81	24,54	23,61	25,97	24,96	24,81
Németország	45,08	41,09	46,48	43,06	33,43	33,22	35,88
Észtország	39,05	34,27	38,29	41,81	38,23	40,42	40,62
Írország	56,28	58,59	55,78	55,60	56,43	n.a	47,04
Görögország	n.a	n.a	n.a	n.a	29,72	26,46	24,88
Spanyolország	39,58	34,51	37,57	37,09	36,46	36,65	36,76
Franciaország	38,39	38,25	38,26	37,81	37,77	35,87	35,60
<i>Horvátország</i>	n.a	n.a	20,45	21,35	23,51	23,54	24,51
Olaszország	40,79	38,22	40,10	40,10	39,58	38,40	38,16
Ciprus	10,72	12,34	9,14	n.a	n.a	3,94	4,26
Lettország	20,95	19,67	22,12	23,39	22,64	22,75	23,55
Litvánia	29,81	32,93	38,75	34,27	30,40	28,24	31,11
Luxemburg	n.a	n.a	17,53	16,72	15,29	14,43	13,40
<i>Magyarország</i>	48,07	45,42	48,36	49,51	49,46	50,22	51,65
Málta	46,31	55,09	59,99	n.a	51,27	n.a	n.a
Hollandia	33,84	31,66	31,43	30,55	30,91	27,78	27,28
Ausztria	45,68	42,77	45,91	44,07	43,16	41,27	40,36
Lengyelország	49,76	50,10	47,93	48,55	46,01	48,93	48,15
Portugália	29,19	27,66	29,24	30,05	30,07	30,29	29,99
Románia	37,18	34,04	36,74	36,18	36,18	34,39	37,52
Szlovénia	48,77	50,90	48,77	47,98	48,91	50,41	49,35
<i>Szlovákia</i>	50,58	42,97	53,48	48,93	49,79	57,10	57,53
Finnország	40,47	36,74	38,41	36,56	36,78	35,24	34,96
Svédország	41,25	41,09	42,40	40,15	38,49	38,15	36,90
Nagy-Britannia	24,92	23,37	26,97	26,69	25,52	25,77	25,21

Dőlt betűvel kiemelve azok az országok, ahol jelentős növekedés látszik

Forrás: Eurostat FATS

M4 táblázat: A szolgáltatásexport összetétele kategóriák szerint, százalék

2016	Ausztria (1,28)	Belgium (2,28)	Bulgária (0,17)	Horváto. (0,28)	Ciprus (0,20)	Málta (0,23)
Árukkal kapcs.szolg	2,70	3,84	4,39	3,48	-	1,11
Szállítás	23,80	21,41	21,82	8,85	27,23	7,83
Utazás	32,02	10,66	43,23	71,11	28,27	12,66
Egyéb szolg.	41,48	64,09	30,57	16,55	44,47	78,40
Építési, szerelési szolg.	1,28	3,19	0,29	0,90	0,20	0,00
Biztosítási szolg.	0,93	1,43	1,65	0,15	0,78	0,82
Pénzügyi szolg.	4,30	5,09	1,27	0,75	24,57	27,09
Szellemi tul.használatért díjak	1,59	3,16	0,59	0,29	-	2,53
Telekommunikáció, informatika	10,13	9,73	12,54	4,91	-	0,97
Egyéb üzleti szolg.	21,51	37,78	13,14	8,32	2,03	25,02
Személyes, kulturális és szórakoztatási szolg.	0,81	1,14	0,86	1,23	-	21,56
Kormányzati szolg.	0,94	1,81	0,06	0,00	0,85	0,41
	Csehország (0,49)	Magyaror- szág (0,47)	Szlovákia (0,17)	Lengyelor- szág (1,00)	Románia (0,41)	Szlovénia (0,15)
Árukkal kapcs.szolg	10,24	8,46	5,84	9,84	16,28	2,88
Szállítás	22,95	25,10	27,45	26,31	30,74	28,03
Utazás	26,52	24,64	32,13	22,39	8,68	36,08
Egyéb szolg.	40,29	41,80	34,58	41,47	44,29	33,01
Építési, szerelési szolg.	1,54	1,06	1,33	3,30	2,22	5,83
Biztosítási szolg.	1,11	0,11	0,48	0,88	0,35	1,43
Pénzügyi szolg.	1,67	1,12	1,86	1,65	1,47	0,72
Szellemi tul.használatért díjak	1,88	7,45	0,36	0,92	0,35	1,07
Telekommunikáció, informatika	12,91	8,24	10,92	10,54	18,20	8,34
Egyéb üzleti szolg.	20,33	20,94	19,05	22,79	20,93	14,04
Személyes, kulturális és szórakoztatási szolg.	0,74	2,32	0,43	1,38	0,38	1,36
Kormányzati szolg.	0,10	0,54	0,16	0,00	0,39	0,23
	Észtország (0,13)	Lettország (0,10)	Litvánia (0,15)	Finnország (0,52)	Svédország (1,47)	Dánia (1,20)
Árukkal kapcs.szolg	6,31	1,37	7,36	6,30	1,00	0,86
Szállítás	28,61	35,93	57,53	11,75	14,82	53,37
Utazás	25,15	18,47	15,95	10,68	17,47	11,80
Egyéb szolg.	39,93	44,23	19,16	71,27	66,71	33,97
Építési, szerelési szolg.	6,50	3,83	3,56	9,45	1,52	8,26
Biztosítási szolg.	0,07	0,19	0,01	0,35	0,77	0,49
Pénzügyi szolg.	2,27	10,50	-	1,63	6,52	1,21
Szellemi tul.használatért díjak	0,21	0,10	0,39	10,69	10,12	3,86
Telekommunikáció, informatika	9,25	12,80	4,44	29,50	19,56	6,73

Egyéb üzleti szolg.	19,96	15,61	9,37	19,38	27,09	12,10
Személyes, kulturális és szórakoztatási szolg.	0,92	0,35	0,46	0,25	0,62	0,84
Kormányzati szolg.	0,76	0,94	0,94	0,00	0,52	0,48
	Németország (5,59)	Franciaország (4,85)	Spanyolország (2,61)	Portugália (0,60)	Olaszország (2,08)	Nagy-Britannia (6,71)
Árukkal kapcs.szolg	4,85	6,24	3,24	3,14	3,52	1,31
Szállítás	18,83	17,24	12,90	21,19	13,68	10,76
Utazás	13,72	17,98	47,54	48,00	40,23	12,13
Egyéb szolg.	62,60	58,54	36,32	27,67	42,57	75,81
Építési, szerelési szolg.	0,72	1,08	1,30	2,03	0,45	0,49
Biztosítási szolg.	4,10	3,63	1,69	0,44	2,07	6,16
Pénzügyi szolg.	8,58	4,91	2,72	1,54	4,57	21,72
Szellemi tul.használatért díjak	6,18	6,60	1,51	0,42	3,23	4,52
Telekommunikáció, informatika	12,00	7,14	9,20	5,03	9,07	7,25
Egyéb üzleti szolg.	28,51	33,48	18,58	16,87	22,17	33,02
Személyes, kulturális és szórakoztatási szolg.	0,68	1,21	-	0,87	0,18	1,57
Kormányzati szolg.	1,80	0,48	-	0,49	0,83	1,07
	Írország (3,01)	Görögország (0,57)	Hollandia (3,68)	Luxemburg (1,94)		
Árukkal kapcs.szolg	1,05	0,43	4,99	0,10		
Szállítás	4,64	31,08	19,16	4,47		
Utazás	3,55	53,03	6,91	4,54		
Egyéb szolg.	90,76	15,46	68,94	90,90		
Építési, szerelési szolg.	0,00	2,00	1,65	0,39		
Biztosítási szolg.	7,07	1,20	0,72	3,43		
Pénzügyi szolg.	8,53	0,40	2,91	58,40		
Szellemi tul.használatért díjak	5,67	0,28	14,30	1,63		
Telekommunikáció, informatika	48,56	3,62	20,89	4,21		
Egyéb üzleti szolg.	19,37	6,48	26,55	17,81		
Személyes, kulturális és szórakoztatási szolg.	0,19	0,86	0,59	4,50		
Kormányzati szolg.	0,32	0,62	1,33	0,53		

Megjegyzés: Az országok neve alatt az adott ország szolgáltatásexportjának súlya (%) szerepel a világ szolgáltatásexportjában.

Forrás: UNCTAD Service Trade Statistics

Az Európai Unió munkaerőpiaca

Artner Annamária

Az Európai Unió (EU) 2017-ben lett hatvan éves. Eredményeit sok szempontból lehet mérlegre tenni, az alábbi írás az ott élő emberek (foglalkoztatottak, munkanélküliek, nyugdíjasok, tanulók és családjuk) oldaláról igyekszik felvázolni néhány lényeges fejleményt.

Ennek érdekében először a foglalkoztatási, munkanélküliségi, szegénységi ráták alakulását tekintjük át, vizsgáljuk ezek belső összetételét (pl. ifjúsági munkanélküliség, dolgozó szegények, prekariátus, a szegénység különböző dimenzió), majd bemutatjuk az atipikus foglalkoztatási formák súlyának változását és hatásukat a munkaerőpiacon, valamint a korunk egyik innovációjaként ünnepeelt „megosztásos gazdaság” foglalkoztatási vonatkozásait. Kitérünk az EU-t érintő migrációra is, de a jelenkori migrációs válság kérdésével csak érintőlegesen foglalkozunk, mivel ez egy jóval bonyolultabb kérdéskör, ami külön tanulmányt igényelne. Végezetül felvázoljuk, mit tett eddig az Unió közösségi szinten az 1970-es évek óta mind súlyosabbá és összetettebbé váló munkaerőpiaci és a nyomukban járó szociális feszültségek oldásáért.

A kutatás hipotézise szerint az EU munkaerőpiaci helyzete az elmúlt évtizedekben jelentősen differenciálódott és megjelent egy helyenként még látens, helyenként már nagyon is látható elszegényedő – vagy felkapaszkodni eleve nem tudó –, illetve bizonytalan és kiszolgáltatott helyzetben lévő társadalmi réteg is, amit újabban prekariátusnak neveznek. Ez a jelenség alapvetően a szabadpiaci mechanizmusok működésének köszönhető, amelyeknek a relatív bérekre irányuló negatív hatását a szegényebb országok felől a jobb kereseti lehetőségeket kínáló országok felé irányuló munkavállalási célú migráció tovább erősítette. Az európai munkaerőpiacnak ezt a „belső”, ma még talán elhanyagolhatónak tűnő, ám aggasztóan tartós romlását a közösségi politikák nem tudták megállítani.

1. Foglalkoztatás és munkanélküliség

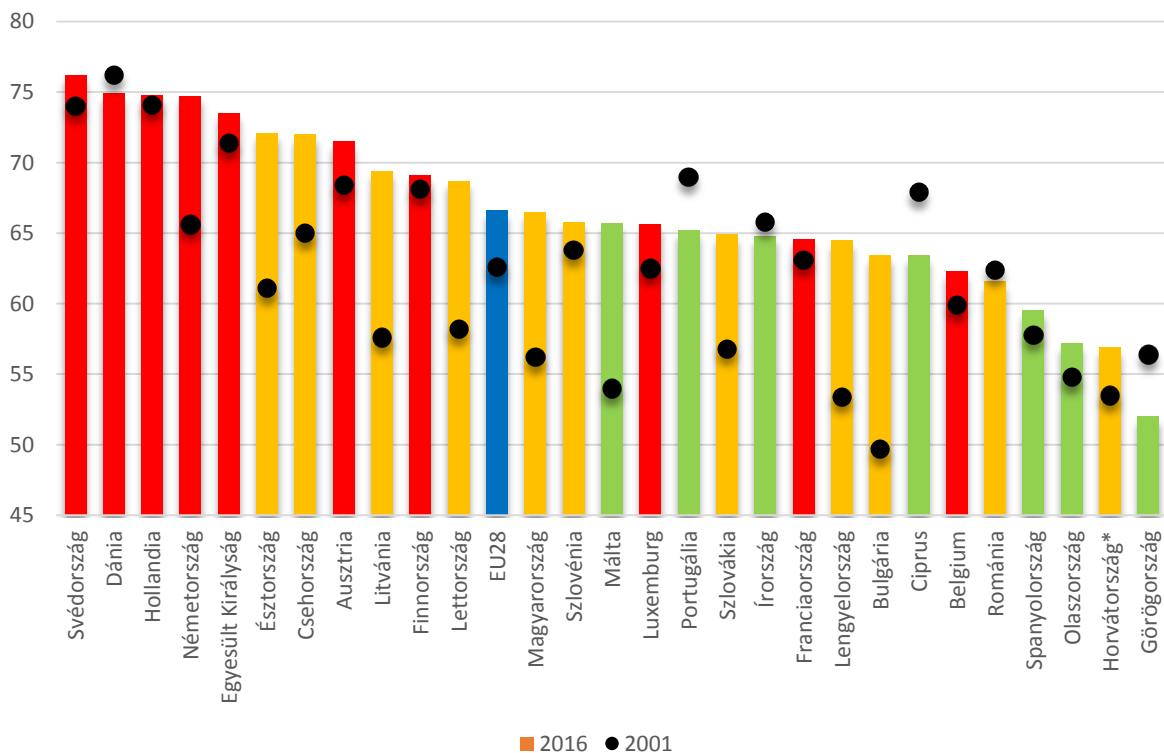
Az Európai Unió világszintű összehasonlításban kimagaslóan fejlettnek és széleskörűnek mondható jóléti rendszereiről híres. Ezeket úgy Nyugat-, mint Kelet-Európában az 1970-es évekig fejlesztették ki. Azt követően a rendszerek konszolidálódtak és az utóbbi néhány évtizedben – ha máskor nem, a 2008-as válságot kényszerűen követő megszorítások következtében – a juttatások mértékét, feltételeit és hatókörét tekintve többnyire zsugorodtak, illetve a munkavállalók számára hátrányosan változtak.

Mivel a jólét növekedése következtében az emberek egyre tovább élnek, a születendő gyermekek száma pedig egyre csökken, a jóléti rendszerek „bőkezűségének” csökkenése a legelőször talán a nyugdíjrendszerek változásában érhető tetten. 2001 és 2016 között a

munkában töltött évek átlagos száma (duration of working life) és – Románia és Görögország kivételével – az 55-64 éves korosztály foglalkoztatási rátája minden EU-tagországban növekedett.¹

Ugyanakkor tanulságos, hogy azokban az országokban dolgoznak a leghosszabb ideig, ahol a jóléti rendszerek a legfejlettebbek: Svédország, Hollandia, Dánia, illetve a nem-EU-tag Svájc, Norvégia, valamint Izland foglalja el az első 6 helyet, amelyet az Egyesült Királyság, Németország és Finnország követ. A hosszú munkaévek egyrészt finanszírozhatóvá teszik a jólétet, másrészt a jólét (egészségügy, oktatás stb.) fejlettsége lehetővé is teszi, hogy az idős kort értelmesen – munkával – tölthessék az emberek. Mégis hangsúlyozni kell, hogy a nyugdíjkorhatárok kitolása, a teljes nyugdíjra jogosító évek számának emelése és a nyugdíjak relatív értékének csökkentése (Carone et al. 2016) még akkor is jóléti csökkenést eredményez, ha az idős emberek munkaképessége is kitolódik. Munka és bér munka nem azonos fogalmak, mint ahogy idős korban munkaképesnek vagy bér munkára kötelezettnek lenni is lényegesen különböző dolgot jelentenek.

1. ábra: A 15-64 évesek foglalkoztatási rátája az EU28 tagországaiban 2001-2016



*: Horvátország esetében 2001 helyett 2003

Megjegyzés: piros: Mag10, zöld: DÉNY7, narancssárga: KKE11.

Forrás: Eurostat online database, Employment and activity by sex and age – annual data [lfsi_emp_a]

¹ Eurostat online database, Duration of working life - annual data [lfsi_dwl_a] és Employment and activity by sex and age - annual data [lfsi_emp_a].

A teljes lakosság (15-64 évesek) foglalkoztatási rátája úgyszintén növekedett a tagországok többségében 2001 és 2016 között, csökkenést csak Görögország, Románia, Ciprus, Írország, Portugália és Dánia szenvedett el. Ugyanakkor a ráta a tagországok többségében 70 százalék alatt maradt (ld. 1. ábra).

A 2000-es évek eleje óta 11 közép- és kelet-európai ország (a továbbiakban KKE11) részesedése a 28 tagú Európai Unió (EU28) együttes munkaerőpiacából – a foglalkoztatottak számát tekintve – lényegében változatlan, alig több mint 20 százalék körül alakult. Nem úgy, mint a közösségi GDP-ből való részesedésük, ami 2000 és 2008 között 4,7 százalékról 8 százalékra nőtt, s azóta ekörül stagnál.² Ez egyrészt arra utal, hogy a régióban folyó termelés sokkal munkaigényesebb, mint az EU fejlettebb országaiban folyó (beleértve az EU déli és észak-nyugati periferiáját alkotó 7 tagország – a továbbiakban DÉNY7³ – átlagát is), másrészt pedig arra, hogy a régió termelésének hatékonysága (a GDP/foglalkoztatott arány) a válság előtt kellően dinamikusán nőtt ahhoz, hogy felzárkózzon a fejlettebbekhez viszonyítva, a válságot követően azonban ez a folyamat megtorpant. Ugyanakkor azonban az egy munkaóra jutó reáltermelékenység a KKE11 országcsoportban a válság előtt és után is jóval nagyobb ütemben nőtt, mint az EU más országaiban (2. ábra). Hogy ez miért nem eredményezte a KKE11 régió súlyának további növekedését az EU28 GDP-jén belül 2008-at követően, az további vizsgálatot igényel, de valószínűleg azzal függ össze, hogy e régióban jobban csökkent a főállásban (bejelentett) ledolgozott órák száma, mint a többi tagországban. Részben a külföldi munkavállalás miatt a KKE11 munkaerőpiacán a másodállást vállalók száma is jelentősen esett 2008 után, míg a Mag10-ben e téren növekedés volt tapasztalható, a DÉNY7-ben pedig az utóbbi években a másodállást vállalók száma nem változott.⁴

A munkanélküliség az ezredforduló után az Unió egészében több mint egymillió fővel gyarapodott, de a növekedés a régi tagországokra (EU15) koncentrálódott. A 2004-ben és utána csatlakozott „új” 11 közép- és kelet-európai tagország körében a munkanélküliség a felére esett, s ezzel a közösség összes munkanélkijéből a KKE11-beli rezidensek aránya is jelentősen (30 százalék felett szintről 2016-ban 15 százalékra) mérséklődött.⁵ E trendek magyarázata részben a termelés kevésbé automatizált, ezért munkaintenzívebb fázisainak az EU keleti periferiájára telepítésében, részben pedig a Keletről Nyugatra irányuló munkavállalási célú migrációban rejlik, és néhol (mint például Magyarországon) az állam által szervezett közmunkák („workfare”) is szerepet játszhatnak benne. A kelet-európai munkaerőt nagyon szívesen foglalkoztatják a nyugat-európai munkáltatók, hiszen általában minimálbér-közi béréért is hajlandók dolgozni, miközben munkájukkal többnyire elégedettek lehetnek. (A migráció kérdésére még visszatérünk).

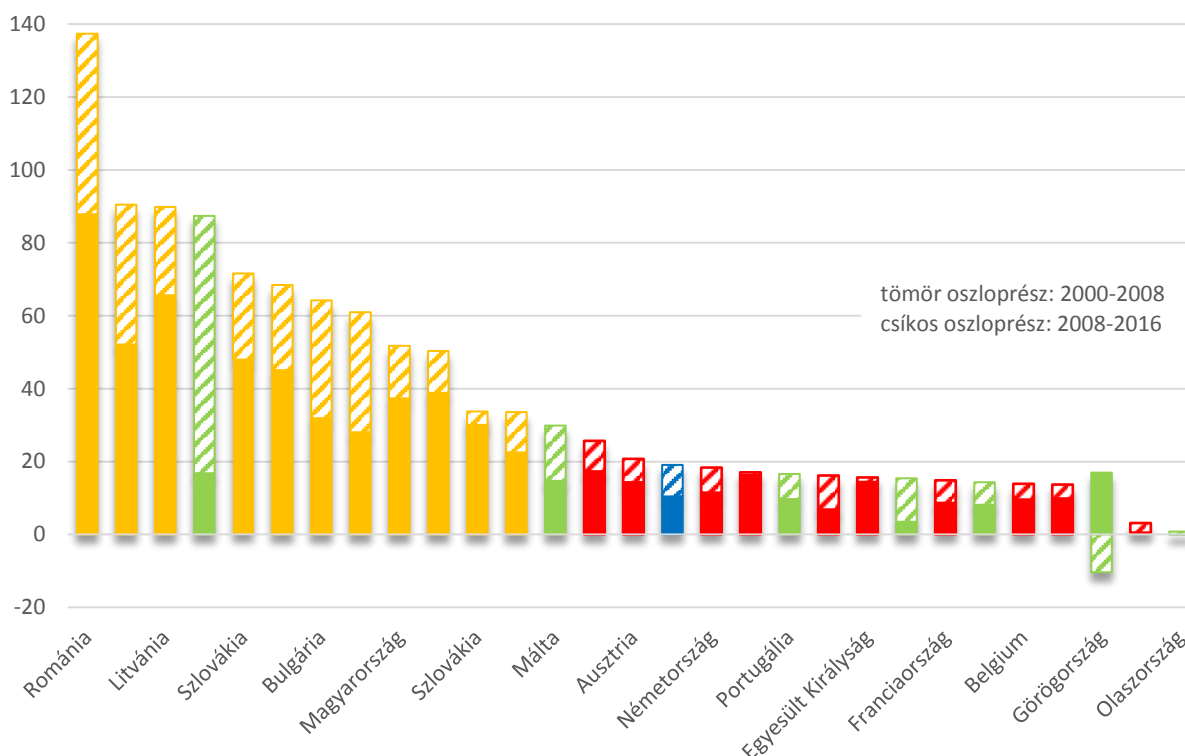
² Saját számítások az Eurostat online database, GDP and main components [nama_10_gdp] alapján.

³ Ciprus, Görögország, Írország, Málta, Olaszország, Portugália, Spanyolország.

⁴ Eurostat online database Average number of usual weekly hours of work in main job, by sex, professional status, full-time/part-time and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) - hours [lfsa_ewhun2] és Employed persons having a second job by sex and educational attainment level (1 000) [lfsa_e2ged].

⁵ Saját számítások az Eurostat online database, Unemployment by sex and age - annual average [une_rt_a] alapján.

2. ábra: Egy munkaóra jutó reáltermelékenység változása, 2000=100, százalék



Megjegyzés: piros: Mag10, zöld: DÉNY7, narancssárga: KKE11.

Forrás: Saját számítás az Eurostat online database Labour productivity and unit labour costs [nama_10_lp_ulc], Real labour productivity per hour worked alapján.

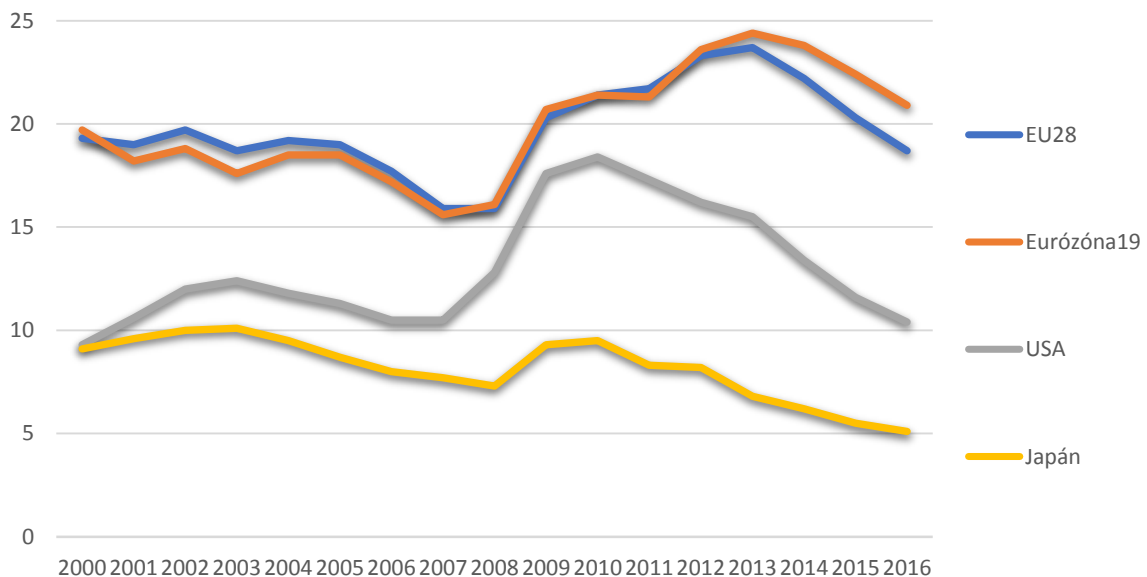
A munkanélküliséget hagyományosan az aktív (tehát vagy foglalkoztatott, vagy munkát kereső munkanélküli) lakosság számához viszonyítják, s mivel aki iskolába jár, az nem számít gazdaságilag aktívnak, a fiatalabb, még tanuló korosztályban (a 15-24 évesek körében) a munkanélküliségi ráta mindig is magasabb volt, mint az idősebbeké vagy mint az átlag. Ám ettől eltekintve is, a fiatalokat sújtó munkanélküliség mindig is érzékeny téma volt az EU-ban, hiszen aki iskola után nem talál elvárásainak megfelelő munkát, az a későbbiekben nagyobb eséllyel kerül a szegénységgel és kirekesztéssel fenyegetettek csoportjába. Az ifjúsági munkanélküliség problémája azonban természetesen nem függetleníthető a munkaerőpiac általános állapotától. Éppen ellenkezőleg: a fiatalok problémája a kapitalizmust jellemző foglalkoztatás általános problémájának része. A fiatalok az újonnan munkaerőpiacra lépők, és a foglalkoztatás tágulása vagy összehúzódása legelőször az új felvételeket érinti (táguláskor a felvétel nő, összehúzódáskor elsőként a felvétel áll le). Ezért az ifjúsági munkanélküliség kérdése nem érthető meg és nem kezelhető kielégítően a munkaerőpiac általános problémáinak és ezek okainak megértése és hatékony kezelése nélkül (bővebben ld. Artner 2013).

Európában az 1970-es évek óta magasabb a munkanélküliség mint akár az USA-ban, akár Japánban, s ez igaz az ifjúsági munkanélküliségre is. Ami a teljes munkanélküliséget illeti, a 28

tagú Uniónak és az eurózóna mai 19 tagországának (Euro19)⁶ az átlagos munkanélküliségi rátája már 2000-ben is körülbelül a kétszerese volt az USA és Japán értékének. A 2008-as válság hatására ugyan közeledtek egymáshoz a mutatók, de az azt követő periódusban e két fejlett országgal szemben Európa ismét jelentős – sőt Japánnal szemben növekvő – lemaradást produkált: 2017-ben az EU28 munkanélküliségi rátája 7,6 százalék volt, az Euro19-é 9,1 százalék, az USA-é 4,4, Japáné viszont csak 2,8 százalék.

Az EU28 ifjúsági munkanélküliségi rátája az elmúlt közel két évtizedben 20 százalék körül ingadozott, a válságot követően néha 23 százalék fölé is ugrott (2012-ben és 2013-ban), és 2016-ban 18,7 százalékot tett ki. 2017 folyamán a csökkenés tovább folytatódott, s így a 25 éven aluliak munkanélküliségi rátája 2017 májusában már csak 16,9 százalékot ért el. Az eurózóna a magas spanyol és görög érték miatt ennél nagyobb ifjúsági munkanélküliségtől szenved: a 19 ország átlaga 2017 májusban 18,9 százalékot tett ki (3. ábra).

3. ábra: A 15-24 évesek munkanélküliségi rátája 2000-2016, százalék



Forrás: Eurostat online database, Unemployment by sex and age - annual average [une_rt_a]

Ha országcsoportonként vizsgáljuk a fiatalok munkaerőpiaci helyzetét, érdekes eredményre jutunk. A demográfiai trendeket (a fiatalok össznépességen belüli aránycsökkenését) követve a 25 éven aluliak aránya az összes munkanélküli között a 11 Közép- és Kelet-Európai tagország (KKE11) átlagában és az EU déli és észak-nyugati periferiáját alkotó 7 tagország (DÉNY7) átlagában 2000 óta csökken, miközben a 10 legerősebb gazdaság (a továbbiakban Mag10)⁷ esetében éppen, hogy növekszik. Ezekben a gazdag és fejlett országokban a fiatalok aránya a munkanélküliek között átlagban a 2008-as válságig nőtt és csak 2012-t követően

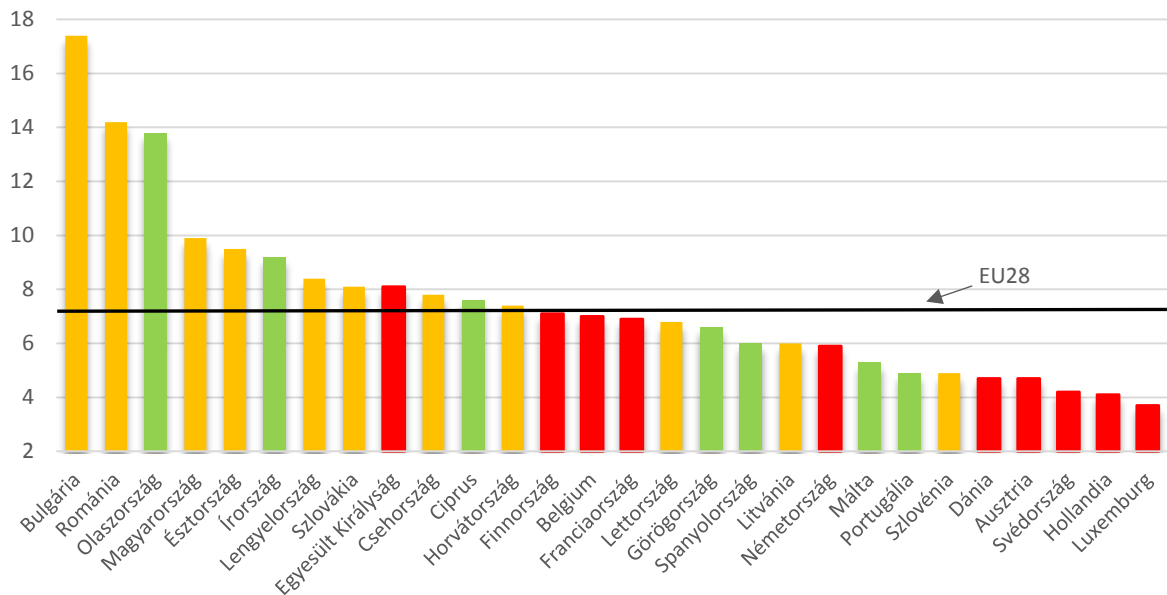
⁶ Az alapító „Hatok” (Be-Ne-Lux, Franciaország, Németország, Olaszország), A Mediterrán „Hármak” (Görögország, Portugália, Spanyolország), két északi fejlett kisország (Finnország, Írország), a Baltiak (Észtország, Lettország, Litvánia), három közép-európai ország (Ausztria, Szlovákia, Szlovénia) és a két földközi-tengeri sziget (Ciprus és Málta).

⁷ Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország, Svédország.

mérséklődött, de úgy, hogy napjainkban még mindig magasabb, mint a 2000-es évek elején volt. Ez azzal is jár, hogy az EU tíz legfejlettebb országában, átlagosan, a fiatalok jóval nagyobb mértékben vannak népességi arányukhoz képest felülreprezentálva a munkanélküliek között, mint a földrajzi és gazdasági értelemben egyaránt (fél)perifériásnak számító tagországokban (KKE11, DÉNY7). Ennek sok oka lehet, az egyik mindenképpen a fejlett országba irányuló migráció, amely a fiatalabb korosztályokat erősebben érinti, s amely a küldő országokban csökkenti, a fogadóban növeli a munkaerőkínálatot.

Az ifjúsági munkanélküliséggel függ össze az inaktív, se nem dolgozó, se nem tanuló fiatalok (NEETs⁸), arányának növekedése. Bár e jelenségre már az 1980-as évek Angliájában is felfigyeltek, Latin-Amerikában pedig már ekkor sem volt újdonság, a politika nemigen tud vele mit kezdeni. Az Eurostat adatbázisában a 2004-es évtől kezdve találhatók adatok a NEET-ekre⁹. Eszerint a nem tanuló és egyben inaktív személyek aránya a 15-29 éves korcsoportban 2016-ban 8 százalék volt, ami alig valamivel kisebb, mint a 2004-es 8,2 százalék. Azok aránya, akik nem is akarnak dolgozni, 2016-ban 4,7 százalék volt, ami némi mérséklődést mutat a 2004-2005-ben tapasztalt 5 százalékhoz képest, de mégiscsak azt tükrözi, hogy az adott feltételek között a NEET-ek bő fele nem kíván beilleszkedni a bér munka világába. Ugyanakkor körükben a nők nagyobb arányban inaktívak és többen nem akarnak dolgozni, mint a férfiak, ami többek között anyai szerepükkel függ össze.

4. ábra: A nem tanuló inaktívak (NEETs) aránya a 15-29 éves korcsoportban, 2016, százalék



Megjegyzés: Megjegyzés: piros: Mag10, zöld: DÉNY7, narancssárga: KKE11.

Forrás: Eurostat online database, Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and labour status (NEET rates) [yth_empl_150]

⁸ Neither in employment nor in education and training.

⁹ Eurostat online database, Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and labour status (NEET rates) [yth_empl_150].

Figyelemre méltó az is, hogy szemben a munkanélküliséggel (amely az ILO-definíció szerint az aktív, tehát dolgozni akaró, munkát kereső embereket takarja és ezeket viszonyítja a *gazdaságilag aktív*akhoz, vagyis a foglalkoztatottak és munkanélküliek összegéhez) a NEET-ek aránya a korcsoportos *népességhez* viszonyítva inkább a (fél-)perifériás országokban nagyobb, a legalacsonyabb rátákat pedig a fejlett centrumországokban mérik (ld. 4. ábra).

2. Szociális helyzet a munkaerőpiacon

Az uniós munkaerőpiacot a bérek színvonalával is jellemezhetjük. A kiáltó bérkülönbségekkel mindenki tisztában van, ez a belső migráció fő hajtóereje. Kevesebb szó esik a dolgozó szegényekről, akik minden országban megtalálhatók. Ők azok, akik munkavégzés mellett is kevesebbet keresnek, mint az adott ország mediánjövedelmének a 60 százaléka – vagyis szegénynek számítanak ott, ahol élnek, függetlenül attól, hogy más, alacsonyabb bérű országok átlagos munkásaihoz képest mennyi a jövedelmük. Az ő arányuk az elmúlt évtizedben (egészen pontosan 2005 és 2016 között) az EU27-ben a 18 éven felüliek körében 8,2 százalékról 9,6 százalékra nőtt (Horvátországra csak 2010-től van adat). Csak 8 országban találkozhatunk a dolgozó szegények arányának egyértelmű csökkenésével, a többiben az arány nőtt. Mint minden arányszám, ez sem csak a számláló alakulásán múlik, hanem a nevezőén is. Így a dolgozó szegények aránya függ a mediánjövedelem nagyságától is. Ez furcsa helyzeteket is produkálhat, mint például Görögországban az elmúlt években: mivel itt a termelés csökkenése miatt a mediánjövedelem hosszú éveken át csökkent, a korábban szegénynek számítók közül (akár dolgoznak, akár nem) sokan kikerültek e kategóriából, ha az ő jövedelmük nem csökkent, vagy kevésbé csökkent, mint a mediánjövedelem. Vagyis akár el is szegényedhettek, mégsem számítanak szegénynek, mert mások még jobban elszegényedtek.

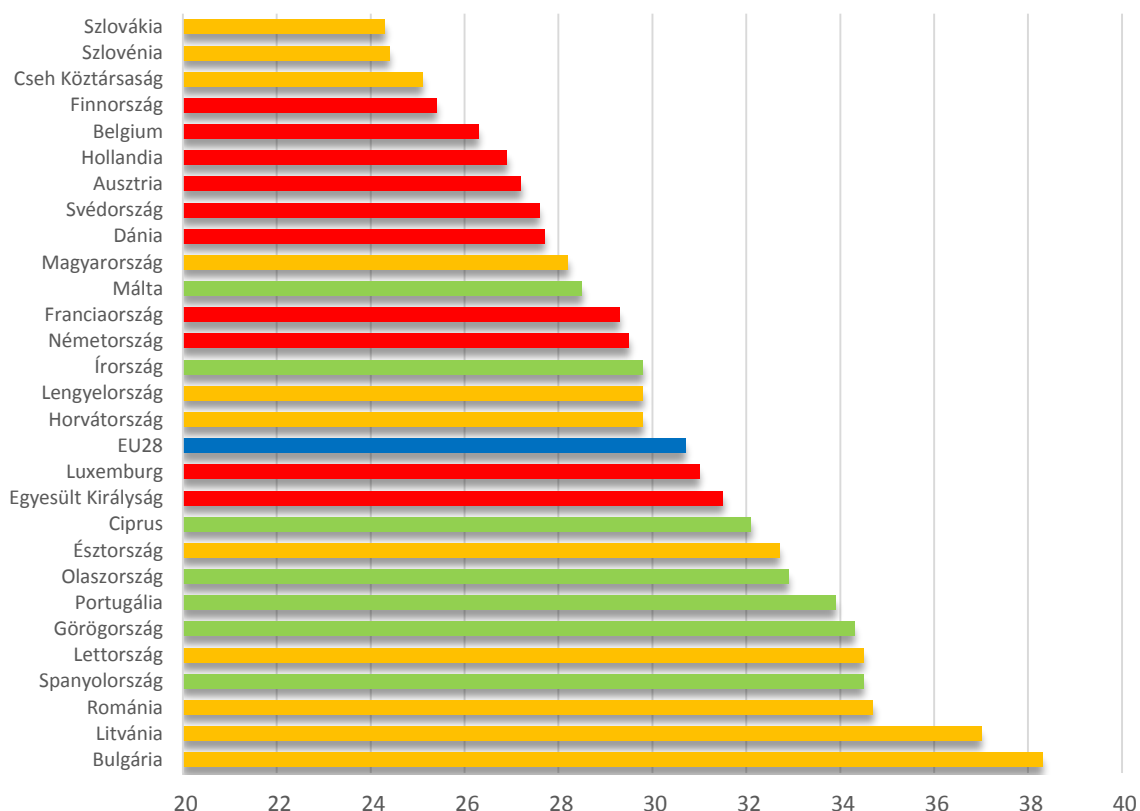
Ez persze igaz általában a jövedelmi szegénységre („a jövedelmi szegénység kockázatának kitettek arányára”) is, amely 2006-2008 és 2016 között a mindenkor évi mediánjához képest az EU27 átlagában 16,5 százalékról „csak” 17,3 százalékra nőtt. Ám az Eurostat megadja a jövedelmi szegénységi rátákat fix időpontokhoz, vagyis fix mediánjövedelemhez viszonyítva is. Ezek alapján 2008-hoz képest 2014-re a jövedelmi szegénység kockázatának kitettek aránya már meredekebben, 16,5 százalékról 19,5 százalékra nőtt; 15 tagországban mértek növekedést, 11-ben enyhült a szegénység, kettőben nem történt érdemi elmozdulás. 2016-ra az arány 17,5 százalékra mérséklődött, de még ez is magasabb a 2008-as szintnél.¹⁰ A 2005-höz viszonyított szegénységi arány alacsonyabb, de hasonló mértékű növekedést mutat (2016-ban 14,0%).

A szegénység azonban nem csak jövedelmi jellegű lehet. Az EU számon tartja azoknak a számát is, akik egyéb okokból hátrányos helyzetben vannak, például súlyos anyagi deprivációtól szenvednek (9 fogyasztási tétel közül legalább 4-ről lemondani kényszerülnek) vagy nagyon

¹⁰ Eurostat online database, At-risk-of-poverty rate anchored at a fixed moment in time (2008) by age and sex - EU-SILC survey [ilc_li22b].

alacsony munkaintenzitású háztartásban élnek. Ezek a csoportok, az imént tárgyalt jövedelmi szegényekkel együtt teszi ki az ún. szegénységgel vagy társadalmi kirekesztődéssel fenyegetettek csoportját. A 2010 júniusában elfogadott Európa2020 stratégia szerint az Unió 2020-ra 20 millió főt kíván kiemelni ebből a kategóriából. A referenciaévben, 2008-ban, amelyhez képest a 20 milliós csökkenésnek e sorok írásához képest három év múlva be kellene következni, 115,9 millió ember, a lakosság 24 százaléka tartozott ide az EU27-ben, vagyis Horvátország nélkül, amely csak 2010-től szolgáltatott adatot (ekkor az érintett horvátországi lakosok száma 1,3 millió fő volt). A válság következtében a szegénységgel és kirekesztődéssel fenyegetettek tábora egyre gyarapodott, és 2012-ben – immár Horvátországgal együtt – 123,8 millióval tetőzött (az EU28 összlakosságának 24,7 százaléka). Azóta a szám öröndetesen csökken, de 2016-ban még mindig 118 milliót tett ki, többet, mint 2008-ban.¹¹

5. ábra: Gini koefficiens a szociális transzferek után, 2016, százalék



Megjegyzés: piros: Mag10, zöld: DÉNY7, narancssárga: KKE11.

Forrás: Eurostat online database, Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey [ilc_di12]

A szociális transzferek nélkül (de a nyugdíj figyelembe vételével) számított egyenlőtlenségi mutató, a Gini-koefficiens – a nyugdíjak beszámításával de az egyébszociális transzferek nélkül – makacsul 36 százalék körül alakul az EU-ban, 2016-ban 36,2 százalékot ért el. A szociális transzferek javítanak a helyzeten, de egyre kisebb mértékben, ugyanis a Gini-koefficiens értéke ezek beszámításával is lassan kúszik felfelé, 2014-15-ben már elérte a 31 százalékot,

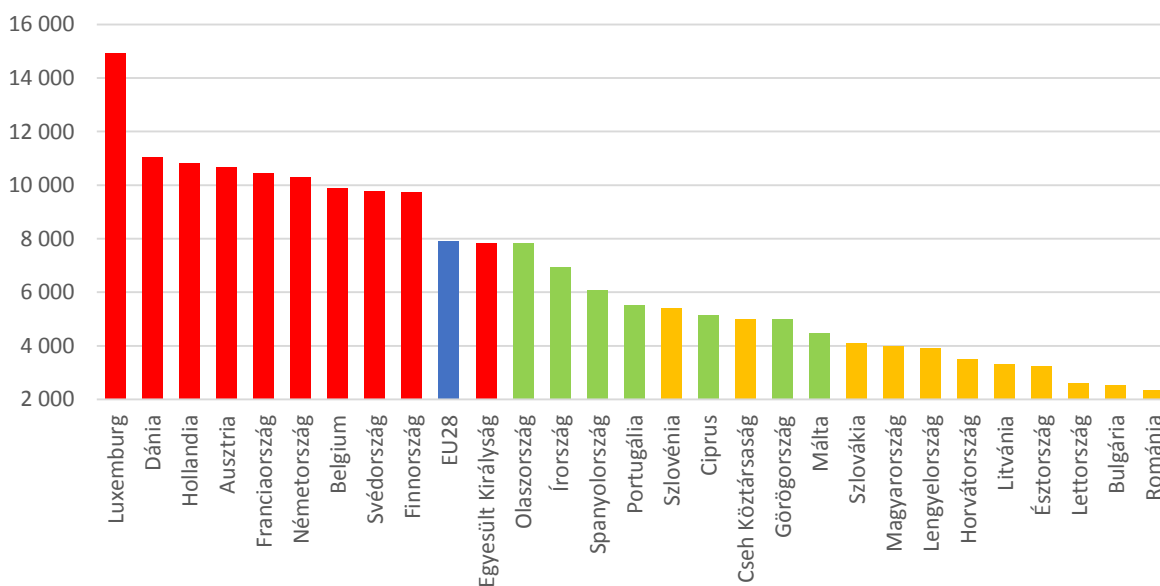
¹¹ Eurostat online database, People at risk of poverty or social exclusion by age and sex (ilc_peps01).

2016-ban 30,8 százalékot tett ki (ld. 5. ábra). A „klasszikusan” egyenlő társadalom a kapitalizmus keretei között 24-25 százalékos Gini-indexszel bír. Ma már csak 4 ország örvendhet ilyen alacsony aránynak az EU28-ban. Három volt „szocialista” ország – Szlovákia, Szlovénia és Csehország –, valamint Finnország. (Izland és Norvégia is e csoportba tartozik, ezek viszont nem tagjai az EU-nak.)

A társadalmi polarizáció előrehaladása a jövedelmi tizedek nemzeti jövedelemből való részesedésének alakulásán is látszik. Aggregát szinten csak az EU27-re és csak 2005 óta vannak adatok. Ezek azt mutatják, hogy a társadalom szegényebbik fele, tehát az alsó öt (1.-5.) jövedelmi osztály együttes részesedése az összes megtermelt jövedelemből 2005 és 2015 között 29,8 százalékról 29,1 százalékra mérséklődött, s ennek megfelelően a felső öt (6.-10.) jövedelmi osztály részesedése 70,2 százalékról 70,9 százalékra nőtt.¹²

Az egyenlőtlenségeket mérsékelni hivatott szociális transzferek egy főre vetített, vásárlóerő-paritáson számított értéke a 2000-es évek közepe óta mindenütt nőtt, bár a 2008-as válság a növekedést megtörte a KKE11-periférián és még inkább a DÉNY7-félperiférián, ahol az utóbbi években több esetben kifejezett csökkenés következett be (Írország, Görögország). A fejlett Mag10 előnye e téren is tovább növekedett: az itt élők (átlagosan) még vásárlóerő-paritáson is jóval több szociális transfert élveznek, mint az EU más országaiban élők (6. ábra).

6. ábra Szociális kiadások egy főre vetített értéke vásárlóerő-paritáson, 2014



Megjegyzés: piros: Mag10, zöld: DÉNY7, narancssárga: KKE11.

Forrás: Eurostat online database, Social protection expenditure, main results [spr_exp_sum]

¹² Eurostat online database, Distribution of income by quantiles - EU-SILC survey [ilc_di01].

3. Atipikus foglalkoztatási formák

Európában a II. világháború után kialakult társadalmi berendezkedés, a kontinens keleti felében éppúgy, mint a nyugatiban, a megelőző koroktól jelentősen eltérő, a munkavállalók milliói számára biztonságot és kiszámíthatóságot jelentő foglalkoztatási formát tett általánossá: a határozatlan időre szóló, alkalmazotti szerződés keretében, napi 8 órás, heti 6 majd később 5 munkanapon keresztül végzett alkalmazotti bér munkát. Az 1970-es évekre ez a forma vált „tipikussá”, az attól eltérő foglalkoztatást pedig elkezdték „atipikus”-nak nevezni – holott ez utóbbiak közül nem egy a II. világháború előtt igen elterjedt („tipikus”) volt, mint például az otthon végzett munka, az időnyomunka, stb. A jóléti állam fénykora óta eltelt időben, az 1980-as évektől kezdve, részben a technológiai változásoknak köszönhetően, részben a globálisan mozgó tőke rugalmasság iránti igényének megfelelően, részben pedig az európai integráció szabályainak egységesülése miatt egyre nő az „atipikus” foglalkoztatás szerepe és új formák is járultak e foglalkoztatási kategóriához. (Az atipikus foglalkoztatás fogalmi meghatározásáról ld. bővebben Hárs 2010, 2017.)

Ma atipikusnak nevezünk minden foglalkoztatási formát, ami eltér a fent leírt (teljes munkaidős, határozatlan időre szóló, alkalmazotti szerződés keretében történő) foglalkoztatástól. Ilyenek mindenekelőtt a részmunkaidős, a határozott időre szóló, a megbízási, a távmunkában (otthon) végzett munka, az alkalmi, az egyéni vállalkozásban vagy munkaerő-kölcsönzőn, „agency”-n keresztül történő foglalkoztatást, a „nulla órás” szerződések („zero hour contract”) vagy a „kivétel” („opt-out”) klauzulát tartalmazó (a törvényes heti maximumnál több munkaórát is megengedő) szerződések stb. De szigorúan véve ide sorolható az első pillanatra „tipikus”-nak nevezhető, tehát teljes munkaidős, határozatlan idejű foglalkoztatás is, amennyiben – mint az napjainkban mindinkább szokás – speciális munkarendben történik (például terepen végzett munka, 24-48 órás rendszer vagy a „rugalmas” illetve csúsztható munkaidő stb.). Az „atipikus” foglalkoztatás terjedését az is elősegíti, hogy az információs technológiák fejlődése, a munkaügyi, vállalkozási szabályozások lazítása (a „dereguláció”) és a megélhetési lehetőségek polarizálódása, az elbizonytalanodás és jövedelemcsökkenés új üzleti megoldásokat szült. Ide tartoznak például a közösségi, vagy megosztásos gazdaság („sharing economy”) vállalkozásai, amelyek munkaerőpiaci hatásaira külön fejezetben térünk ki.

A tipikustól eltérő formák ma már olyan elterjedtek, hogy lassan az „atipikus válik tipikussá” – az újonnan felvettek körében mindenképpen. Ezeknek az egyre terjedő új formáknak egy része kedvező (illetve *inkább* kedvező) más része kedvezőtlen (vagy *inkább* kedvezőtlen) a munkavállalónak, de mindenképpen csökkent biztonságot jelent számára. E helyzet mérőszámait járjuk körbe alább.

Kezdjük mindjárt a „tipikusnak” számító alkalmazotti formával. Az alkalmazottak aránya az összfoglalkoztatáson belül az elmúlt évtizedekben mindig magas volt, az EU28 átlagában növekedést mutat, s 2016-ban 85,2 százalékot ért el. Ez a növekedés azonban nem a fejlett országoknak (Mag10) köszönhető, mert bár ott a legmagasabb az alkalmazottak aránya, ez az arány lényegében stagnál (2003 óta 88 százalék). Így feltételezhető, hogy a legfejlettebb

országok átlaga mutatja a fejlett kapitalizmusban elérhető legmagasabb alkalmazotti arányt, amely felé a kevésbé fejlett országok munkaerőpiaca még fejlődhet. A KKE11 átlagos alkalmazotti aránya nőtt a leggyorsabban, 2003 és 2016 között 77,5 százalékról 82,2 százalékra, amitől nem sokkal maradt le a déli- és észak-nyugati periféria (DÉNY7) a maga rendre 76,2 és 79,8 százalékaival.

Az alkalmazotti lét azonban nem feltétlenül jelent biztos és jól fizető állást. Egy, az Európai Parlament által készített jelentés (European Parliament, 2016) szerint a határozatlan időre szóló és teljes (8 órás) munkaszerződések aránya az EU-ban csökkenő, 2014-ben már csak 59 százalék volt, és ha egyelőre részesedésük még alacsony is, de terjedőben vannak a rosszul fizetett, egyébként is bizonytalan, összességében „prekáriusnak” nevezhető munkahelyek: részesedésük a 15-64 éves korosztályban az Eurostat szerint 2006 és 2016 között 1,6-ról 2,3 százalékra nőtt.¹³

A prekárius foglalkoztatás egyik módja a nulla órás (zero hour) szerződés, amikor a munkáltató nem vállal kötelezettséget a dolgozó foglalkoztatására, s így bérére sem. Alkalmi jelleggel, azonnal kell rendelkezésre állnia a dolgozónak. Az ilyen típusú szerződéseket egyelőre az EU legtöbb tagországában tiltják, korlátozzák vagy nem alkalmazzák, azonban féltucat tagországban (Ciprus, Írország, Finnország, Málta, Svédország, Egyesült Királyság és a nem-EU-tag Norvégia) törvényesen elismert és kisebb-nagyobb mértékben elterjedt foglalkoztatási forma (KBS 2017). A „nulla órás” szerződésekkel élenjár az Egyesült Királyság, ahol az így foglalkoztatottak száma 2000 és 2016 utolsó negyedéve között több mint négyszeresére, 905 ezer főre, a foglalkoztatottak 0,8 százalékaról 2,8 százalékára nőtt (ONS 2017).

Bár az ügynökségen keresztül foglalkoztatottak aránya az EU28 egészében nem éri el a 2 százalékot (2016-ban 1,7 százalék volt), és nem is nőtt 2006 óta, ez is több mint 3,7 millió ember jelent, akik gyakran még a következő napi munkát sem látják előre. Fizetésük általában alacsonyabb, mint a közvetlenül a cégek által foglalkoztatott dolgozóké. Az Egyesült Királyságban számuk 2016-ban elérte a 865 ezret, fizetésük pedig 22 százalékkal maradt el a nem ügynökségi állandó foglalkoztatottakétól, de ha a dolgozó az ügynökség alkalmazásában áll, akkor már 45 százalékkal. A nulla órás szerződéssel és az ügynökségen keresztül foglalkoztatottak halmaza részben átfedi egymást. 2016-ban az ügynökségi dolgozók 14 százaléka volt nulla órás szerződésen az Egyesült Királyságban. Az ügynökségi munkások 40 százaléka migráns, ezen belül nagyobb részt az EU-ból, kisebb részt az EU-n kívülről érkeztek a szigetországba (Blitz 2016).

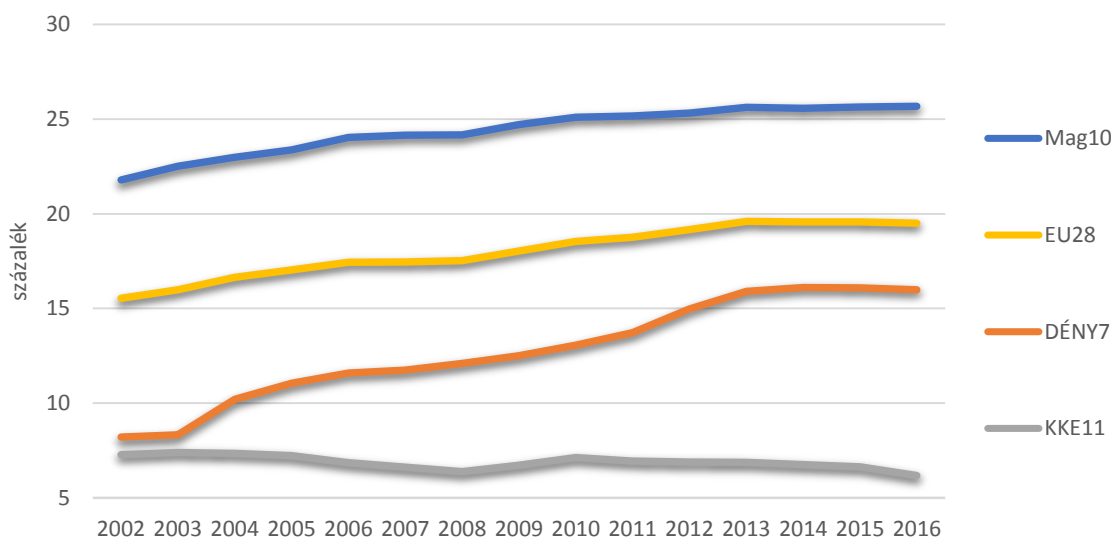
A European Parliament (2016) már idézett tanulmánya szerint a munka prekárius jellegű, illetve fokozott a veszély, hogy azzá válik, a következő esetekben: részmunkaidős, különösen a kényszer részmunkaidős foglalkoztatás (amikor az illető szívesebben dolgozna több órában), önfoglalkoztatás, határozott idejű foglalkoztatás, munkaerőkölcsönzőn, ügynökségen keresztül történő foglalkoztatás, nulla-órás szerződések, gyakornoki munka, informális

¹³ Eurostat online database, Precarious employment by sex, age and activity [lfsa_qoe_4ax1r1] és [lfsa_qoe_4ax1r2].

(„fekete”) munka. Mint látjuk, éppen azokról az esetekről van szó, amelyeket más néven „atipikus” foglalkoztatásnak nevezünk. Ezért az alábbiakban az ilyen foglalkoztatási formákat jellemző trendeket vesszük sorra az Eurostat adatai alapján. Ha másképpen nincs jelölve, az adatok a 28 tagú Európai Unióra (EU28), a 15-64 éves korosztályra és a 2002-től 2016-ig terjedő időszakra vonatkoznak:

- Az atipikus foglalkoztatási formák között az egyik leggyakoribb a részmunkaidő. Bár ennek súlya és változása tekintetében a kép országoként jelentős eltéréseket mutat, összességében megállapítható, hogy növekvőben van a részmunkaidőben alkalmazottak száma és a foglalkoztatottakon belüli aránya is. Az előbbi 2016-ban az EU28-ban meghaladta a 42 milliót, az utóbbi pedig megközelítette a 20 százalékot. Abszolúte és aránylagosan a legtöbb részmunkaidőst a Mag10-t foglalkoztatja (2016-ban 31,8 millió fő, azaz 25,7%), a legkevesebbet pedig a KKE11 (2016: 2,7 millió fő), és ennek az utóbbi országcsoportnak az átlagában az arány még csökkent is, 2016-ban már csak 6,2 százalék. A DÉNY7 átlagában a részmunkaidősök részaránya 2002 és 2016 között megduplázódott, s 2016-ban 16 százalékot (8,1 millió főt) ért el (ld. 7. ábra). A részmunkaidős foglalkoztatás növekedése elsősorban a 15-24 éves fiatalokat érinti (Hárs 2017).

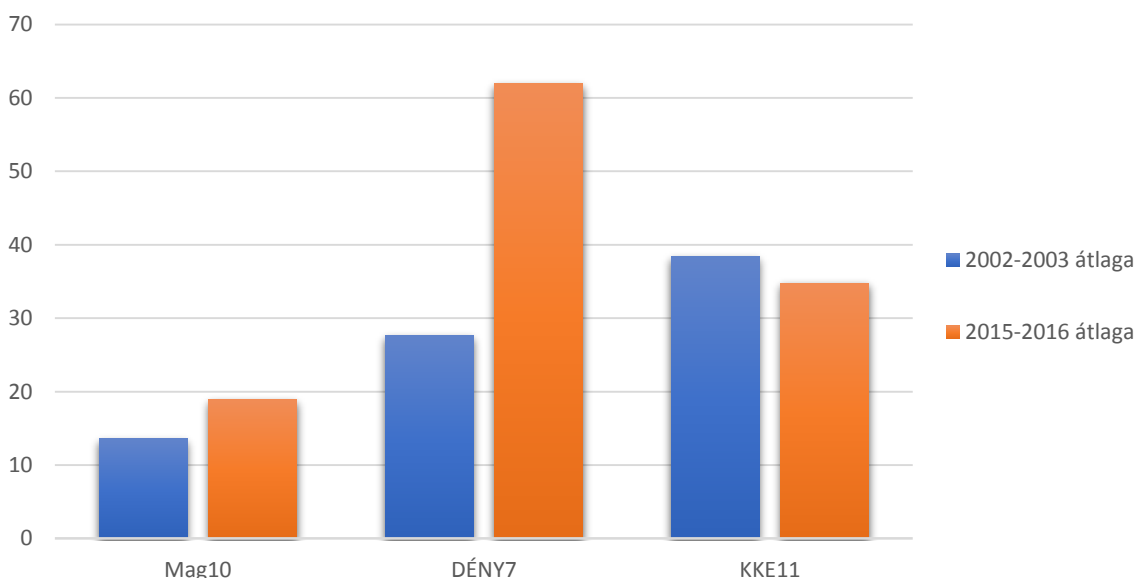
7. ábra: A részmunkaidőben foglalkoztatottak aránya a foglalkoztatottak között
15-64 évesek, 2002-2016, százalék



Forrás: Eurostat online database, Full-time and part-time employment by sex, age and educational attainment level (1 000) [lfsa_epgaed]

- A részmunkaidőt csak kényszerből – teljes idejű állás híján – vállalók aránya emelkedik. Az ilyen „kényszerűen részmunkaidős” dolgozók¹⁴ aránya az összes részmunkaidősön belül az EU28-ban 2002 és 2016 között több mint 10 százalékponttal, 27,7 százalékra nőtt, ami elsősorban a válság sújtotta déli perifériáknak köszönhető. Mára a DÉNy7-ben a részmunkaidősök közel kétharmada (!) kényszerből az, szemben a Mag10 jóval alacsonyabb, 18 százalék körüli értékével. A kettő között helyezkedik el a KKE11, ahol a kényszer részmunkaidősök aránya 2008-ig csökkent, azóta ismét nő, és 2016-ban 33 százalékon állt, néhány százalékponttal elmaradva a 2002-es értéktől (8. ábra).
- A részmunkaidősök túlnyomó többsége (háromnegyede) nő, és a körükben alacsonyabb azoknak az aránya, akik kényszerből azok: 2016-ban 24,6 százalék volt, szemben a férfiakra jellemző 37,6 százalékkal. Bár a nem önként részmunkaidősök az EU28 összes foglalkoztatottján belül nem képviselnek jelentős arányt (kb. 5%), azért mégiscsak figyelemre méltó, hogy az elmúlt közel másfél évtizedben 6,4 millióval gyarapodott és napjainkban megközelíti a 12 milliót azoknak a száma, akik többet szeretnének dolgozni (és keresni), mint amire a munkaerőpiac jelenleg igényt tart, illetve lehetőséget nyújt.

8. ábra: A nem önként részmunkaidősök aránya az összes részmunkaidősön belül az EU országcsoportjaiban, 2002-2003 és 2015-2016 átlagában, százalék

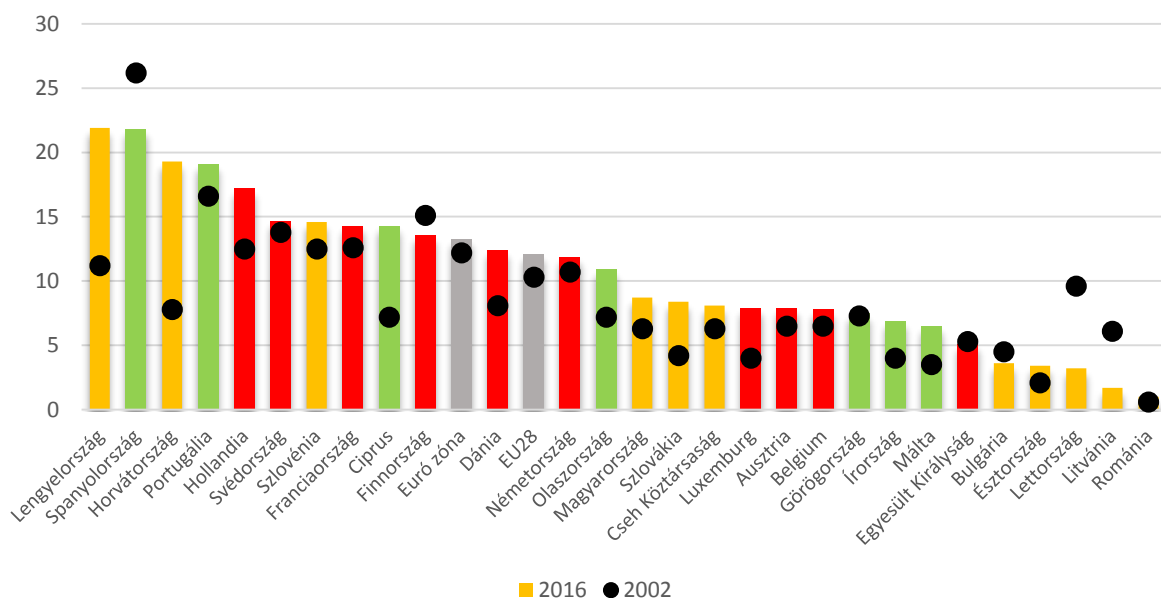


Forrás: Eurostat online database, Involuntary part-time employment as percentage of the total part-time employment, by sex and age (%) [lfsa_eppgai].

¹⁴ A rájuk vonatkozó adatok forrása: Eurostat online database, Involuntary part-time employment as percentage of the total part-time employment, by sex and age (%) [lfsa_eppgai].

- A másik jellegzetesen atipikus foglalkoztatási forma a határozott idejű alkalmazás. Hárs (2010, 2017) kimutatja, hogy a határozott időre szóló munkaszerződések elterjedtsége és időtartama is nagyon eltérő az egyes országokban. Ezt megerősíti saját kutatásunk is, amely szerint azonban mégiscsak kimutatható egy általános trend, a határozott idejű szerződések részarányának növekedése. Igaz, ennek mértéke is nagy szórást mutat. Mindenesetre 2002 és 2016 között csak 5 országban csökkent a határozott idejű állások aránya (jelentősebb mértékben Spanyolországban, Lettországon és Litvániában, kisebb mértékben Bulgáriában és Finnországban), az Egyesült Királyságban pedig alacsony szinten lényegében változatlan maradt. A vizsgált időszakban az arány a leggyorsabban egyes perifériás országokban nőtt (Lengyelország, Horvátország, Ciprus, Szlovákia, Olaszország, Írország, Málta), a fejlett országok közül Hollandia, Luxemburg és Dánia mutatott még hasonló dinamikát (ld. 9. ábra). Ennek megfelelően a KKE11 országcsoporthoz utolérték, majd 2013-tól le is hagyta a Mag10 átlagát a határozott időre szóló munkaszerződések arányát tekintve, s 2015-16-ban az EU28 átlagának nagyjából megfelelő 12 százalék körül alakult. Ennél nagyobb, de hullámzó (2002 és 2016 között 13,6 és 16,6 százalék között mozgó) a határozott időre szóló munkaszerződések aránya a DÉNY7 átlagában (10. ábra).

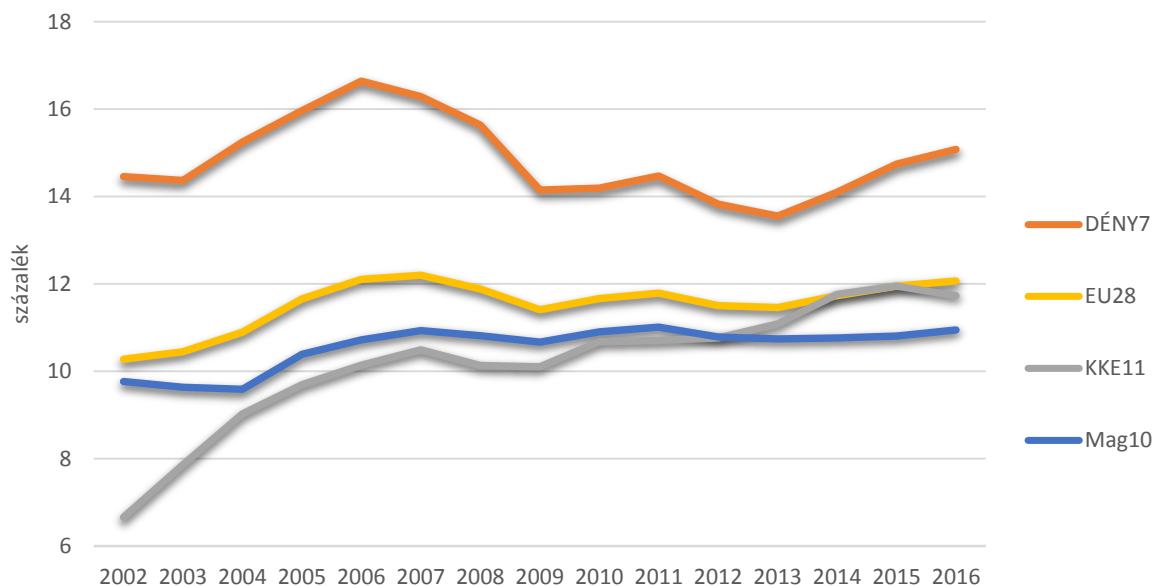
9. ábra: A határozott idejű munkaszerződések aránya az EU28 tagországában, 2002 és 2016, százalék



Megjegyzés: piros: Mag10, zöld: DÉNY7, narancssárga: KKE11.

Forrás: Eurostat online database, *Employment and activity by sex and age - annual data* [lfsi_emp_a] és *Temporary employees by sex, age and educational attainment level (1 000)* [lfsa_etgaed]

10. ábra: A határozott idejű munkaszerződések aránya az EU28 egyes országcsoportjaiban, 2002-2016, százalék



Forrás: Eurostat online database, Employment and activity by sex and age - annual data [lfsi_emp_a] és Temporary employees by sex, age and educational attainment level (1 000) [lfsa_etgaed]

- Igen érdekes, hogy a vizsgált időszakban a másodállással rendelkező emberek száma a KKE11-ben több mint félmillióval csökkent, a DÉNY7-ben lényegében változatlan maradt, miközben a legfejlettebb EU-országokban, a Mag10-ben több mint 2,3 millióval nőtt. Ezen belül kimagasló szerepe van Németországnak, amely e növekménynek a nagyobbik felét adta (1,4 millió fő). Ez nyilvánvalóan a 2000-es évek elején bevezetett munkaerőpiaci reformoknak, az ún. Hartz-reformoknak köszönhető, amelyek egyebek mellett az ún. Mini-jobs-rendszer (minimálisan fizetett foglalkoztatott – „Geringfügig entlohnte Beschäftigte”) bevezetésével serkentették a foglalkoztatást. A maximum havi 450 eurós fizetést jelentő, csökkentett társadalombiztosítási befizetéseket vonzó „mini”-állásokban ma már 7 és fél millió ember dolgozik, köztük 2,7 milliónyian másodállásban¹⁵, ami annak jele, hogy az első állásból egyre kevésbé lehet megélni (White, 2014). A vizsgált periódusban (2002-2016) jelentősen, 230 ezerrel nőtt a másodállások száma Hollandiában és több mint félmillióval Franciaországban is.¹⁶
- Az önfoglalkoztatók száma csak mérsékelten emelkedett, s arányuk az EU28 átlagában lényegében nem változott (2016-ban 14%). Ez a viszonylagos stagnálás azonban úgy állt elő, hogy az arány a Mag10-ben nőtt (2016-ban 11,5%), a DÉNY7-ben és KKE11-ben

¹⁵ <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Beschaeftigung/Beschaeftigung-Nav.html>

¹⁶ Eurostat online database, Employed persons having a second job by sex and educational attainment level (1 000) [lfsa_e2ged]

viszont, ahol egyébként jóval nagyobb arányú (2016-ban rendre 19,1 és 15,2 százalékos) az önfoglalkoztatás, 2002 óta csökkent.¹⁷

- A munkaközvetítőn („agency”-n), munkaerőkölcsonzón keresztül megvalósuló ideiglenes (rövid, nemegyszer egy hónapnál rövidebb, alkalmi jellegű) foglalkoztatás aránya meglehetősen stabil, az EU28 átlagában 2002 óta kisebb ingadozásokkal 1,7 százalék az összes foglalkoztatáson belül. Ennél jóval nagyobb arányt tapasztalhatunk Szlovéniában (5,2%), Hollandiában (4,1%), Spanyolországban (3%) és jóval kisebbet Norvégiában (0,2%) vagy Magyarországon (0,3%).¹⁸

A munkakörülményekhez tartozik – akár tipikus, akár atipikus foglalkoztatási formáról van szó – a ledolgozott munka mennyisége, valamint a munkahely fizikai és mentális hatása. Ezekkel kapcsolatban a statisztika nyelvén a következőket lehet elmondani:

- Az EU28-ban általában csökkenő trendet mutat a (hivatalosan) 44 óránál többet dolgozók aránya az összes foglalkoztatotton belül, és a főállásban (akár teljes, akár részmunkaidős is az) ledolgozott heti óraszám átlaga 38,2-ről 37,1-re csökkent 2002 és 2016 között. Mászt mutat azonban kép, ha szétbontjuk a sokaságot teljes és részmunkaidős foglalkoztatásra. Ekkor azt találjuk, hogy a teljes idejű foglalkoztatásban a heti átlagóraszám csak alig, 41,6 órától alig 41,4 órára mérséklődött, a részmunkaidős állásokban viszont 19,9-ről 20,3-ra nőtt a hetente leadott átlagos munkamennyiség.¹⁹ A teljes sokaságban a heti munkaidő jelentős (egy órát is meghaladó) mérséklődése abból adódik, hogy közben jelentősen (15,5 százalékról 19,5 százalékra) nőtt a részmunkaidősök aránya az összes foglalkoztatotton belül (ld. 5. ábra). Ezt a jelenséget a statisztika Simpson (1951)-es cikke alapján „Simpson-paradoxon”-ként ismeri.
- Jelentősen, a vizsgált másfél évtizedben 18,4-ről 27,3 százalékra nőtt a hétvégeken is dolgozók²⁰ aránya az EU28 foglalkoztatottjai között, amit valószínűleg elsősorban a szolgáltatások térnyerése, a szabadidő kommercializálása, a fogyasztás felpörgése magyaráz. Ám a tagállami különbségek, részben a gazdaságok szerkezeti sajátosságai miatt, e téren is óriásiak. A turizmusra épülő, ráadásul válság sújtotta Görögországban a lakosság több mint 40 százaléka dolgozik hétvégén is, míg Magyarországon vagy Portugáliában csak alig több, mint 10 százalékuk.²¹

A globalizációt jellemző liberalizáció, dereguláció és privatizáció következtében „rugalmasabbá” vált munkaerőpiacnak és általában a foglalkoztatás átstrukturálódásának és az információs technológiák terjedésének vannak a dolgozókra nézve is pozitív hatásai – például amennyiben a rugalmas munkavégzés hozzásegíti őket a „work-life balance” (a munka

¹⁷ Eurostat online database, Self-employment by sex, age and educational attainment level (1 000) [Ifsa_esgaed].

¹⁸ Eurostat online database, Temporary employment agency workers by sex, age and NACE Rev. 2 activity [Ifsa_qoe_4a6r2].

¹⁹ Eurostat online database, Average number of usual weekly hours of work in main job, by sex, professional status, full-time/part-time and economic activity 1983-2008, and from 2008 onwards, [Ifsa_ewhuna] and [Ifsa_ewhun2].

²⁰ Az egy hónapban legalább két hétvégi napon dolgozókról van szó.

²¹ Eurostat online database, Work on weekends by sex, age, professional status and occupation [Ifsa_qoe_3b3].

és a magánélet közti egyensúly) javításához, alapjában véve azonban fokozott stresszt jelent és növekvő munkaintenzitást követel a többségüktől. Ennek egyik jele, hogy 2007 és 2013 között (felmérés csak ezekre az évekre készült) 25,1-ről 28 százalékra nőtt azon dolgozók aránya az EU28-ban, akik foglalkozásukkal kapcsolatban olyan rizikófaktorokról számoltak be, amelyek mentális károsodást okozhatnak. A rizikófaktorokon belül több mint 80 százalékban a határidők szorítása és a túlmunka volt a meghatározó. A mentális terhelésre a legmagasabb arányban egyes fejlett országokban panaszkodtak a dolgozók (pl. Franciaország, Luxemburg, Ausztria, Svédország). A képzettebbek között magasabb (2013-ban egyharmad) volt az arány, mint a kevés iskolával rendelkezők között, és a nagyobb vállalatoknál dolgozók is nagyobb arányban nyilatkoztak így, mint a kisebbek dolgozói.²² Napjainkban meglepően hangzik, hogy a munkahelyen a dolgozókra leselkedő fizikai veszélyek még nagyobbak és még gyorsabban növekednek. Legalábbis a megkérdezett dolgozók szerint, akiknek még „csak” 37,7 százaléka látott a fizikai egészségére káros veszélytényezőket a munkahelyén 2007-ben de már 50,9 százalékuk nyilatkozott hasonlóan 2013-ban. A legnagyobb arányban, 75 százaléknál többen, Franciaországban, Észtországban és Portugáliában, a legkevésbé – 30 százalék alatt – Norvégiában és Máltán vélték úgy a dolgozók, hogy fizikai egészségük veszélyben van. A vállalatok mérete alapján nem voltak nagy különbségek a válaszarányokban. A legfontosabb veszélyeztető tényezők között a nehéz testtartás és mozdulatok mellett a nagy erőfeszítést igénylő vizuális koncentráció járt az élen²³, ami nyilvánvalóan a számítógép-képernyők, monitorok, kijelzők figyelését jelenti.

4. A megosztásos gazdaság

Eredetileg a „megosztásos” gazdaság („sharing economy”) az egyének szabad erőforrásainak önzetlen megosztását jelenti annak belátása alapján, hogy a megosztással kölcsönösen növelhetik életminőségüket a résztvevők (ezért hívták/ják egyebek mellett még kooperatív gazdaságnak is). A modellt tulajdonképpen a Wikipédia alapítói találták fel 2000-2001-ben, de hasonló logikára épül a 2000-es évek közepe táján indult YouTube videomegosztó és az nCore torrent-oldal is. Ezek jellemzője, hogy a felhasználók önkéntesen töltik fel, szerkesztik és ingyenesen élvezik az oldalak tartalmát.

Mára azonban a megosztásos gazdaság fogalma ugyancsak kitágult. Beleértik a közösen szervezett gyermekmegőrzéstől kezdve a profitorientált globális vállalkozásokig mindazt, ami „arról szól, hogy a javainkat megosztjuk, és nem individuálisan használjuk” – fogalmazott Szabó Katalin egyetemi tanár (in: Molnár 2017), aki a megosztásos gazdaságot korunk legnagyobb gazdasági innovációjának tartotta. „Tiszta megosztásnak” nevezte azt, amikor a szolgáltatás nonprofit módon, viszonzásig alapon zajlik, és „vegyesnek”, ahol ugyan szintén

²² Eurostat online database, Persons reporting exposure to risk factors that can adversely affect mental well-being by sex, age and educational attainment level [hsw_exp1].

²³ Eurostat online database, Persons reporting exposure to risk factors that can adversely affect physical health by sex, age and size of enterprise [hsw_exp10].

az embereknel lévő erőforrások megosztásáról van szó, de itt a cél már a jövedelem vagy nyereség (ibid).

Valójában azonban a kép csak messziről nézve ilyen rózsás. Mára a megosztásos gazdaságot is integrálta a piac, és résztvevői elsősorban nyereszkesedési célokra használják. A vállalkozás egy új formája lett, amelynek lényege, hogy a platformszolgáltató (az internetes felület és a hozzá tartozó appok birtokosa) nyújtja a keretfeltételeket a „szabad erőforrások és javak” piaci alapú értékesítéséhez, miközben ebből jelentős profitot húz. Ilyen a szállásmegosztó Airbnb (amely hasonló a Booking.com-hoz, csak kevésbé szabályozott), a mára lényegében taxivállalatként működő Uber, vagy a biciklis csomagkézbesítőket szervező City Sprint.

Ez az elüzletiesedés azzal is járt, hogy mára a megosztásos gazdaságot – joggal – egyre inkább „gig economy”-ként emlegetik. Az angol „gig” („meló”) szó, alkalmi, „kis darab” munkákra utal, megkülönböztetésül a szerződéssel, állandóan, de legalábbis hosszabb időtávon előre látható mennyiségű és fajtájú, kiszámítható fizetéssel járó munkától. A „gig” hasonló a nulla óras szerződésekhez vagy az agency-munkákhoz, ezért velük együtt a kizsákmányolás új formájaként szokták aposztrofálni (Ross 2016, HC 2017). A saját eszközeikkel (autójukkal, kerékpárjukkal stb.) dolgozókat ugyanis a platformszolgáltatók úgy kezelik, mint szabadúszó szerződéses dolgozókat, s bár többnyire jóval a minimálbér alatt keresnek, munkáltatóik nem fizetnek utánuk társadalombiztosítást és nem jár nekik fizetett szabadság és táppénz sem. Az Uber és a City Sprint ellen már folyt is bírósági eljárás a jogsértések miatt (Major 2016, Osborne 2016).

5. Migráció

2016-ban az EU28-ban az 510 milliós lakosság mindössze 3,8 százaléka (19,3 millió ember) élt más EU-tagországban, mint amelyikben született. A harmadik országokban, tehát az EU-n kívül születettek száma 35,1 millió, arányuk pedig 6,9 százalék volt. A kettő együtt tehát 54,4 millió főt és 10,7 százalékot tett ki (2014-ben 10,1%).²⁴ Állampolgárság szerint nézve kisebb számokat kapunk. 2016-ban összesen 36,9 millióan (7,2%) voltak azok, akik nem abban az országban éltek, amelynek az állampolgárai voltak (2013-ben arányuk 6,6 százalékot ért el).²⁵

Az Európai Unión kívülről érkező menekültekre illetve menedékkérelmekre 1998-tól van adat az Eurostat adatbázisában (2007-ig az EU27-re, attól kezdve az EU28-ra). Eszerint az egy-egy évben beadott menedékkérelmek száma hullámzó volt: 1998 és 2001 között 314 ezerről 424 ezerre nőtt, majd 2006-ban 200 ezer alá süllyedt, ezután először lassan, majd 2013-tól gyorsabban emelkedett, 2015-ben megduplázódott és átlépte az 1,3 milliót, de 2016-ban sem sokkal maradt el emögött.²⁶ A 28 tagú Unióban első alkalommal hosszabb-rövidebb tartózkodási engedélyt szerző Unión kívüliek száma 2008 és 2014 között 2-2,5 millió között

²⁴ Eurostat online database, Immigration by age group, sex and country of birth [migr_imm3ctb].

²⁵ Eurostat online database, Population on 1 January by age, sex and broad group of citizenship [migr_pop2ctz].

²⁶ Eurostat online database, Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza].

alakult, 2015-ben 2,6 majd 2016-ban közel 3,3 millióra nőtt, s ezzel a lakosság 0,6 százalékát tette ki.

A migráció elsődleges célja a munkavállalás, és a migránsok hagyományosan igen jó munkaerőt jelentenek. Az Unióban a keletről nyugatra irányuló migráció a meghatározó, s a nyugat-európai tagországok sokat köszönhetnek a keleti perifériák vándorló munkaerejének. Mint az Európai Bizottság felméréséből (EC 2016) kiderül, a 2004-ben csatlakozott kelet-európai országokból érkező migránsok életkora alacsonyabb, azonban képzettségi szintjük magasabb, szaktudásuk jobb, mint a fogadó országbeli munkakeresők átlagának, ráadásul erősen motiváltak az elhelyezkedésben. A keleti tagországokból érkezők 1,78-szor, a nyugat-európai országokból érkezők 1,3-szor könnyebben találnak munkát, mint a fogadóország natív munkanélküli lakosai. Az EU-n kívülről érkezők viszont valamivel kisebb eséllyel tudnak elhelyezkedni, mint a natív társaik. A tanulmány megerősíti, hogy a kelet-európaiak különösen szorgalmasan dolgoznak. Ugyanakkor a legjobbak elvándorlása visszafogja a gazdaság növekedését és az innovációt odahaza, tehát a KKE-régióban. A növekedési hiányt a tanulmány Bulgária, Románia és Litvánia esetében a GDP 5-11 százalékra teszi. A kivándorlás miatt a legtöbb képzett embert 2004 és 2013 között Románia veszítette el (lakosságának 9 százaléka), öt követi Litvánia (7,2%), Szlovákia (6,5%), Lettország és Lengyelország (mindkettő 6,2%).

Az EC (2016) tanulmány szerint továbbá, a demográfiai problémák (az európai társadalom elöregedése és az eltartottsági ráta növekedése) miatt az EU-nak további legalább 30 millió EU-n kívüli bevándorlóra volna szüksége 2060-ig, ha el szeretné érni és megtartani az Európa2020 stratégiában célul tűzött 75 százalékos foglalkoztatási rátát a 20-64 éves korosztályban az EU28 átlagában. Ha viszont ez a bevándorlási többlet nem jelentkezik vagy nem engedélyezik, akkor a foglalkoztatási rátának kell 86 százalékra emelkednie, amihez pedig a belső – tagállamok közti – mobilitás felgyorsítására is szükség lenne. Az optimális megoldás a harmadik országokból érkező és a belső migráció növelésének *kombinálása*. Annál is inkább, mert képzett munkaerőre van szükség. A 2014 óta tartó migrációs hullámban az EU-n kívülről érkezők képzettsége többnyire alacsony, bár országonként erősen változó színvonalú, így a hiányzó munkaerő pótlására e bevándorlók nagy része csak a képzést követően válik alkalmassá.

6. Közösségi politikák a problémák enyhítésére

Az Európai Unió (akkori nevén Európai Gazdasági Közösség) 1957-es megalakulásakor és még utána jó ideig nem alkotott közös politikát a munkaerőpiacra kapcsolatban. Erre az 1950-es és 1960-as években nem is volt szükség, mert a gazdaság a megújulás és fellendülés szakaszát élte, a foglalkoztatás kvázi teljes volt, mindössze 2-3 százalékos strukturális-frikciós munkanélküliséggel (nemcsak Európában, de az USA-ban és Japánban is). Már akkor is kivételt képeztek a déli perifériák, így az alapító tag Olaszország, amely 1957-ben a 6 tagú közösség munkanélküliségének közel kétharmadát adta (EC 2007). Ezzel együtt is a Közösség

munkaerőpiacát az első évtizedben rohamosan növekvő bérek jellemezték és javuló életminőség, amit a kelet-európai „szocialista” példa demonstrációs hatása által is ösztönzött jóléti újraelosztó rendszerek kiépülése segített.

A kezdetekben mindössze a Közösség alapításával egyidejűleg létrehozott Európai Szociális Alap, ESzA (European Social Fund) foglalkozott a munkaerőpiaccal, elsősorban a mobilitást, a képzést és átképzést segítve. Változást az 1970-es évek válsága hozott, amikor, leginkább a második olajárrobbanás után, kiderült, hogy korszakos váltás következett be, s a munkanélküliség tartósan magas szinten stabilizálódik. Az ESzA-nak tehát bővílnie kellett.

Az első reformra ugyan már 1971-ben sor került (növelték az Alap büdtségét), de komolyabb változásokat csak a rákövetkező évek hoztak. Ezt nemcsak az olajárrobbanások ösztönözték, de az 1973-as kibővülés is (Egyesült Királyság, Írország, Dánia), amelynek nyomán (1975-ben) létrejött az Európai Regionális Fejlesztési Alap is. Ennek feladata az elmaradottabb területek infrastrukturális fejlesztése lett, kiegészítendő az ESzA munkaerőpiacra irányuló tevékenységét. A két alapot együtt nevezték el „strukturális alapok”-nak.

Az 1970-es években megugró munkanélküliséggel együtt jelentkezett az ifjúsági munkanélküliség problémája – ami természetes, hiszen a munkanélküliség mindig először az újonnan munkába lépőket érinti –, így az ESzA ekkor fordított először külön figyelmet a fiatalokra. Emellett a nőket is ekkortájt kezdte fókuszcsoporthként kezelni, mivel a nők munkaerőpiaci integrációja fontos gazdasági kérdéssé vált, köszönhetően a gazdasági szerkezetváltásnak, amelyben a főként férfiakat foglalkoztató nehézipari struktúrák bomlottak le, és fokozott igény és lehetőség jelentkezett a női foglalkoztatásra a szolgáltatási, illetve automatizált területeken. Ezzel együtt az ESzA fokozott figyelmet fordított a fogyatékosok és 50 év felettiek munkaerőpiaci részvételének segítésére is. Az Alap továbbá nyitott a vállalatok és civil szervezetek felé, lehetővé téve, hogy ezek is pályázhassanak forrásaira.

Az 1980-as évek végétől még nagyobb súlyt helyeztek a képzésre, valamint a leszakadó régiókban élők megsegítésére, így az alap nagyobbik fele ide (Görögországba, Írországba, a Mezzogiornoba, Észak-Írországba, Andalúziába, Portugáliába stb.) áramlott (EC 2007 p. 23). Amikor 1988-ban a Közösség úgy döntött, hogy az éves költségvetésről áttér a hosszabb távú kiszámíthatóságot biztosító középtávú pénzügyi tervezésre, az ESzA is megújult: növekedett a költségvetése, több évre előre biztosították forrásait, amelyek így könnyebben beilleszthetők lettek a nemzeti tervekbe is, és hosszabb távú stratégiákat lehetett felvázolni a problémás régiókra és a rászoruló társadalmi csoportok felzárkóztatására. Ezzel lehetővé vált – amire a 2008-as válság után nagyon is szükség volt – hogy a későbbi évekről előre hozzanak összegeket. E reformok születését követően (az 1990-es években) a becslések szerint évente több mint 2 millió ember szakmai képzését vagy elhelyezkedését segítette az Alap (EC 2007).

A globalizációval járó technológiai és intézményi változások jelentősen rontották a foglalkoztatottak helyzetét, amire az Unió a Foglalkoztatási Stratégia megalkotásával (1994) és a foglalkoztatáspolitikai közösségi szintre emelésével (Amszterdami Szerződés 1997) reagált. 1998-tól kezdve a tagországok közös foglalkoztatáspolitikai „iránymutatásokat”

(„guidelines”) dolgoznak ki és ehhez igazítják saját foglalkoztatáspolitikájukat. Az iránymutatásokat háromévente újítják meg, és 2004 óta összehangolják a gazdaságpolitikai irányvonalakkal (ezek az ún. „integrált iránymutatások”).

Az ESZA megújítására való törekvés során az 1990-es évek folyamán három új közösségi program született: a szakképzés és foglalkoztatás elősegítésére (EUROFORM), a fogyatékkal élők képzésére (HORIZON) és a nők munkaerőpiaci részvételének támogatására (NOW: „New Opportunities for Women”). Ezeket később további programok sora követte, köztük az ifjúságra koncentráló YOUTHSTART (EC 2007 pp. 31-32). 1992-ben a tagországok a strukturális alapok összegének emelése mellett döntöttek, így 1994-99 között közel kétszer annyiból gazdálkodhattak, mint az 1988-93-as periódusban, és 1994-ben létrehívták a Kohéziós Alapot is. Mindezek együtt a korábbiakhoz képest jelentősen nagyobb segítséget jelentettek a liberalizáció, dereguláció és privatizáció hármását ugyancsak megsínylő munkaerőpiacon.

Az eredmények azonban elmaradtak a várakozásoktól, a munkanélküliség és szegénység nem javult, a felzárkóztatás lassan haladt – bár bizonyára mindez rosszabb lett volna az uniós alapok tevékenysége nélkül. Részben a gazdasági környezetnek, részben azonban minden bizonnyal ezeknek a pénzalapoknak, köztük az ESZA célorientált programjainak tudható be, hogy a munkanélküliség 3 millió fővel csökkent, a foglalkoztatás pedig 9 millió fővel nőtt 1994 és 1999 között, s a nők bérhátránya az 1960-as éveket jellemző 40 százalékról a 2000-es évekre 20 százalék alá csökkent (EC 2007:35-36), napjainkban pedig kisebb, mint 17 százalék²⁷ – még ha ezzel sem lehet megelégedni.

Az 1990-es évek végén azonban az Unió átlagos foglalkoztatási rátája nemzetközi összehasonlításban még mindig igen alacsony volt, miközben versenyképességi hátránya egyre nyilvánvalóbbá vált. Ennek orvoslására hirdették meg 2000-ben a Lisszaboni Stratégiát, amely szerint az EU-nak 2010-re a világ legdinamikusabb és legversenyképesebb tudásintenzív régiójává kellett volna válnia, és egyebek mellett 70 százalékos foglalkoztatási rátát produkálni a teljes munkaképes korú (15-64 éves) lakosság körében, 60 százalékos a nők és 50 százalékos az idősebbek (az 55-64 évesek) körében. Ezzel együtt az élethosszig tanulás, az aktív munkaerőpiaci politikák²⁸, a vállalkozókedv bátorítása, a kis- és közepes méretű vállalatok támogatása és az esélyegyenlőség előrébb került az ESZA prioritásainak sorában. A 2000-es években egyrészt a kibővüléssel járó migráció nyomán a társadalmi integráció valamint a menekültek segítése, továbbá, a társadalom előregedésének előrehaladtával az aktív időskor promotálása is felzárkózott a top prioritások közé.

²⁷ Eurostat online database, Gender pay gap in unadjusted form by NACE Rev. 2 activity - structure of earnings survey methodology [earn_gr_gpgr2].

²⁸ A passzív munkaerőpiaci politikák, mint például a munkanélküli ellátás, nem változtatják meg a munkaerőpiac állapotát, hanem segítik elviselni a munkanélküliség következményeit. Ezzel szemben az aktív munkaerőpiaci politikák célja, hogy megváltoztassák a munkaerőpiac állapotát, vagyis munkába segítsék az embereket. Ilyen jellegű politika különösen a képzés, de idetartozik például a vállalkozóvá válás segítése, vagy a munkáltatóknak nyújtott járulékkedvezmények is.

A Lisszaboni Stratégia nem bizonyult sikeresnek, ráadásul a 2008-as válság újabb csapást jelentett az Unió munkaerőpiacára, s a megugró munkanélküliséggel együtt növelte a jövedelmi, társadalmi és területi egyenlőtlenségeket. A 2010-ben megalkotott új stratégia, az Európa 2020, a foglalkoztatási rátát a 20-64 éves korosztályban 75 százalékra kívánja növelni, a korai iskolaelhagyók arányát 10 százalék alá szorítani, legalább 40 százalékra tornáztatni fel a felsőfokú végzettséggel bírók arányát a 30-34 éves korosztályban és 20 millióval csökkenteni a szegénységgel és kirekesztettséggel fenyegetettek számát 2008-hoz képest.

A 2016-os tényadatok szerint a második és harmadik célkitűzés már közel áll a megvalósuláshoz: a korai iskolaelhagyók aránya az EU28 átlagában a 2008-as 14,7-ről 10,7 százalékra csökkent, a 30-34 évesek körében a felsőfokú végzettséggel rendelkezők aránya pedig 31,1-ről 39,1 százalékra nőtt. A foglalkoztatási ráta viszont alig növekszik: 2008-ban 70,3 százalék volt és még 2016-ban is csak 71,1 százalék. A legrosszabbul azonban a szegénységgel és kirekesztettséggel fenyegetettek helyzete áll. Itt nemhogy nem következett be a 20 milliós csökkenés, de 2016-ban még mindig közel egymillióval *több* a szegények száma, mint 2008-ban volt.²⁹

A gazdaságpolitikaiak mellett e fenti szociális célokat kellene szolgálnia a 2014-2020-as pénzügyi keretnek is. Az ESZA ebben a programperiódusban a fenntartható és minőségi foglalkoztatást és a munkaerő mobilitását, a szegénység elleni harcot és a társadalmi integrációt, a szakképzést és az élethosszig tartó tanulást, valamint a közigazgatás hatékonyságának növelését igyekszik segíteni (EU 2013).

A fiatalokat érintő, ezt illetően viszonylag jelentős összeggel támogatott kezdeményezés a Mozgásban az Ifjúság („Youth on the Move”), az EU egyik „zászlóshajó”-programja, ami a képzés, szakképzés, oktatás fejlesztésén és a mobilitás támogatásán túlmenően a fiatalok elhelyezkedésének elősegítésére (a nagyarányú ifjúsági munkanélküliség csökkentésére) koncentrál. Az Ifjúsági Garancia Program (Youth Guarantee) keretében 2014 és 2020 között 8,4 milliárd eurót szánnak arra, hogy a 25 év alatti munkanélküli fiatalokat képzéssel, vállalkozási formában vagy egyéb módon pénzkeresethez juttassák, nem több mint 4 hónapon belül azt követően, hogy kikerülve az iskolából munkanélkülivé váltak, főleg azokban a régiókban, ahol az ifjúsági munkanélküliség meghaladja 25 százalékot (EU 2010).

Az Unió aktív munkaerőpiaci politikáját elsősorban segíteni hivatott Európai Szociális Alap teljesítményét, illetve általában az EU szociális politikáját érdemes annak tükrében is megítélni, hogy minderre mennyi pénzt szánnak a tagállamok.

Kezdetekben az ESZA költségvetése a teljes közösségi költségvetésnek csupán 1 százalékát tette ki, s bár a 2000-es évekre részesedése 10 százalékra kúszott fel (EC 2007), még ez is csak csekély összeg, ha figyelembe vesszük, hogy az Unió költségvetése a tagországok összesített GDP-jének mindössze 1 százalékát teszi ki. Ráadásul a Regionális Alap az elmúlt két és fél évtizedben mindig egyre nagyobb részét kapta a strukturális alapokra szánt összegnek, amely

²⁹ Europe 2020 strategy headline indicators, EU28, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators>

kedvezőtlen folyamatnak csak a 2014-2020-as keretprogram vetett véget, amikor az ESZA részesedését 23,1 százalékban minimálták a kohéziós politikán belül, s döntöttek arról is, hogy ennek érdekében a nemzeti hozzájárulásoknak is legalább 20 százalékban az ESZA-ba kell befolyjniuk.

Paradox módon azonban ez nem jelent nagyobb költségvetést. Az Európai Szociális Alap 74 milliárd euróval gazdálkodhat 2014 és 2020 között, ami egy milliárd euróval még kevesebb is, mint a 2007-2013-as periódusban. Ez azzal magyarázható, hogy az EU teljes költségvetési kerete is csökkent, 2007-2013-hoz képest 3,7 százalékkal, a kohéziós pénzek esetében azonban még sokkal nagyobb mértékben, 8,4 százalékkal (Somai 2014).

7. Összegzés

Annak ellenére, hogy Európát a soha nem látott gazdasági és technológiai fejlettség jellemzi, munkaerőpiacán több tekintetben kedvezőtlen tendenciák erősödnek. Bár a kép tagországonként igen színes, bizonyos meghatározó tendenciák európai szinten jól kirajzolódnak. Annak ellenére, hogy a munkában töltött évek száma és az időskori foglalkoztatás nő és sikerült némiképpen emelni a foglalkoztatási rátát a többi korosztályban is, a munkanélküliség összességében még mindig jóval felette áll a „rivális” régiók (USA, Japán) munkanélküliségének és az 1970-es évek előtti európai szintnek is. A szegénységi ráták, a dolgozó szegények és a kirekesztettséggel fenyegetettek száma növekszik. A jövedelmi egyenlőtlenséget jelző Gini-index, akár a szociális juttatások előtti, akár az azok utáni helyzetből számolják, szintén emelkedő trendet mutat. Ellenállhatatlanul terjednek az atipikus foglalkoztatási formák, amelyek az új kor technológiájának köszönhető rugalmasság révén több tekintetben megkönnyíthetik a dolgozók helyzetét is, de egyéb fejleményekkel – úgymint a szabadpiaci viszonyokkal és a migrációval – ötvözve egyben utat nyitnak a dolgozók fokozott kizsákmányolását jelentő prekárius bér munkák felé is. Ezek elsősorban azokat érintik, akik újonnan (vagy újra) lépnek be a munkaerőpiacra, így különösen a fiatalokat, a nőket és a migráns munkavállalókat.

A közösségi politikák, elsősorban az Európai Szociális Alap köré szerveződve, ugyan mindig is igyekeztek igazodni a helyzethez és ott segíteni, ahol a legjobban szorít a cipő a munkaerőpiacon, a tagállamok azonban nem voltak hajlandók jelentős, pláne nem növekvő összegeket rendelni e közösségi politikákhoz. Ez csökkentette a felhasznált pénzek hatékonyságát és hozzájárult ahhoz, hogy az egyenlőtlenségek több dimenziója a mai napig makacsul kitart, sőt növekszik a jelenleg még 28 tagú közösség munkaerőpiacán.

Mindezek alapján megerősítést nyert kutatásunk hipotézise, amely szerint az EU munkaerőpiaca az elmúlt évtizedekben jelentősen differenciálódott, és megjelent, illetve számban megerősödött rajta egy bizonytalan és kiszolgáltatott helyzetben lévő társadalmi réteg, a prekariátus. Bár e réteg aránya egyelőre még csekély, azonban aggasztó, hogy a közösségi politikák sem kialakulását, sem pedig vastagodását nem tudták megakadályozni. A

jelenlegi helyzet sem utal arra (például a közösségi költségvetés csökkenése, a tagországok közötti ellentétek, a Brexit és a még mindig fenyegető Grexit stb. miatt), hogy a közeljövőben e téren öröndetes változások következhetnének be, amelyek képesek lehetnek megfordítani az európai társadalmakat aláásó munkaerőpiaci tendenciákat.

Hivatkozások

- Artner, A. (2013): A fiatalok munkanélküliségének kérdéséhez Európa példáján keresztül, *Közgazdasági Szemle*, 60(12), pp. 1370–1392.
- Blitz, R. (2016): UK to have 1m agency workers by 2020, *Financial Times*, 5 December (2016): <https://www.ft.com/content/ff371b92-ba32-11e6-8b45-b8b81dd5d080>
- Carone, G. – Eckefeldt, P. – Giamboni, L. – Laine, V. – Sumner, S.P. (2016): Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. European Econom, Discussion Paper 042, December, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/dp042_en_2.pdf
- EC (2007): European Social Fund. 50 years investing in people. European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/50th_anniversary_book_en.pdf
- EC (2016): *Employment and Social Developments in Europe 2015. Chapter 2.2. Mobility and Migration. Commission Staff Working Document*. European Commission, Brussels, 21.1.(2016): SWD(2016): 7 final, PART 6/10, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2016/EN/SWD-2016-7-F1-EN-MAIN-PART-6.PDF>
- EU (2010): Youth on the Move. An initiative to unleash the potential of young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union. European Union. Luxembourg: Publications Office of the European Union, http://europa.eu/youthonthemove/docs/communication/youth-on-the-move_EN.pdf
- EU (2013): Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete (2013. december 17-én) az Európai Szociális Alapról és az 1081/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=en>
- European Parliament, (2016): Precarious Employment in Europe: Patterns, Trends and Policy Strategies. A study prepared by the Policy Department A at request of the Employment and Social Affairs Committee. P/A/EMPL/2014–14. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587285/IPOL_STU\(2016\)587285_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/587285/IPOL_STU(2016)587285_EN.pdf)
- Hárs, Á. (2010): Atipikus foglalkoztatási formák nemzetközi összehasonlítása statisztikák alapján. November, Budapest, TÁMOP – 2.3.2–09/1 Műhelytanulmányok T/3
- Hárs, Á. (2017): Egy régi–új kérdés: a duális munkaerőpiac – és az atipikus foglalkoztatások. Nemzetközi trendek és tapasztalatok. Előadás az MKT Munkaügyi Szakosztályának rendezvényén, 2017. április 6.
- HC (2017): Self-employment and the gig economy. Thirteenth Report of Session 2016–17. House of Commons Work and Pensions Committee. HC 847, 1 May, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmworpen/847/847.pdf>
- KBS (2017): A Study on the Prevalence of Zero Hours Contracts among Irish Employers and their Impact on Employees. 2015. Kemmy Business School, University of Limerick, Ireland. <https://www.djei.ie/en/Publications/Publication-files/Study-on-the-Prevalence-of-Zero-Hours-Contracts.pdf>

- Major, K. (2016): Uber's happy go lucky drivers never existed – it was exploitation from the start', *Independent*, 28 October (2016)
<http://www.independent.co.uk/voices/uber-drivers-employment-tribunal-never-existed-a7385691.html>
- Molnár, Cs. (2017): Sharing economy: lyuk kell, nem fúrógép, *Magyar Nemzet Online*, 2017. február 28. <http://mno.hu/tudomany/sharing-economy-lyuk-kell-nem-furogep-1388018>
- ONS (2017): Labour Force Survey: Zero-hours contracts data tables. Office for National Statistics (ONS), United Kingdom, Online Dataset.
<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinghours/datasets/zerohourssummarydatatables>
- Osborne, H. (2016): CitySprint faces tribunal over rights of freelance workers, *The Guardian*, 22 November (2016):
<https://www.theguardian.com/business/2016/nov/22/citysprint-faces-tribunal-over-treatment-of-freelance-workers>
- Ross, P. (2016): The big economy: Brave New World and Pure Exploitation, *Observer*, 28 September 2016.
<http://observer.com/2016/09/the-gig-economy-brave-new-world-and-pure-exploitation/>
- Simpson, E.H. (1951): The Interpretation of Interaction in Contingency Tables, *Journal of the Royal Statistical Society. Series B (Methodological)*, 13(2), pp. 238–241.
- Somai, M. (2014): Az EU 2014–2020-ra szóló közös költségvetési kerete, különös tekintettel a kohéziós és az agrárpolitikát érintő változásokra (vitaanyag)'. *Európai Tükör*, 19(3). pp. 23–38.
- White, C. (2014): Are "Mini-Jobs" a Responsible Substitute for Canada's Temporary Foreign Workers?' *Scotiabank Economics*, 15 August 2014.
http://www.gbm.scotiabank.com/English/bns_econ/mini-jobs.pdf.

Az eltűnt regionális konvergencia nyomában

Szanyi Miklós

1. Bevezető: a konvergencia statisztikai és közgazdasági értelmezése

A konvergencia statisztikai fogalomként összehajlást, összetartást jelent, vagyis, ha egy sorozat értékei egyre közelebb kerülnek egymáshoz. Általánosabb, az idegen szavak szótárából vett definíció szerint a szó jelentése összetartás; különböző embercsoportok életszínvonalának egymáshoz történő felzárkóztatása. A két értelmezés összekapcsolódik az Európai Unió vonatkozásában értelmezett konvergenciában, illetve annak mérési módszereiben. Napjaink egyik fontos közgazdasági kutatási területe az EU-ban zajló konvergencia vizsgálata azért is érdemel különös figyelmet, mert 2008 óta több empirikus kutatás úgy találta, hogy az Unió országai között korábban megfigyelt konvergencia, összetartás visszafordult, de legalábbis lelassult. A matematikai értelmezés a konvergenciát monoton függvényekkel párosítja, vagyis a sorozat értékek eltérései egyre kisebbek. Ez a közgazdasági folyamatokban azt kell, hogy jelentse, hogy a fent említett embercsoportok (az Unióban például a tagországok, vagy régiók) életszínvonalának eltérése időben folyamatosan csökken. Pontosan ez az a követelmény, amely 2008 után kevésbé látszik teljesülni: a különbségek nőnek.

Mielőtt a részletes elemzésbe kezdenénk, előljáróban szükséges leszögezni, hogy az eltérések növekedése nem minden ország-pár összehasonlításában érvényesül, sőt, még az Unió átlagértékhez viszonyított eltérések sem növekednek minden ország esetében. Sem pozitív, sem negatív értelemben: az országok közötti eltérések ugyanis természetesen úgy is nőhetnek, hogy a fejlett, átlag feletti jövedelem szintű országokban a jövedelmek gyorsabban emelkednek, mint az alacsonyabb fejlettségűekben. Ebben az esetben a magasabb értékek növekedés többlete ugyanis felfelé mozdítja el az átlagot, ami miatt az átlagosnál lassúbban gyarapodó országok, bár maguk is elérnek növekedést, mégis, mind az átlagtól, mind a gyorsan növekedő fejlettebbektől lemaradnak. Vagyis a konvergencia helyett divergencia, szétartás jelentkezik. Minden esetre azt leszögezhetjük, hogy konvergencia csak akkor képzelhető el, ha az uniós átlagnál alacsonyabb jövedelmi szintű országok növekedési üteme magasabb, mint az átlag felettié. Ez az ún. abszolút konvergencia, a fejletlenebbek jövedelmi szintje a fejlettekéhez közelít. Az induló fejlettségi szintkülönbségből és a várható átlagos növekedési ütemkülönbségből elvileg az utólérés időigénye könnyen kiszámítható, megjósolható (erről részletesen lásd Oblath 2013, 2014).

A konvergencia/divergencia egy másik értelmezése kevésbé dinamikus szemléletű, nem az utólérés/leszakadás közgazdasági problémájából indul ki. Konvergencia alatt olyan időben változó mértékű (szorosabbá váló) összetartást is érthetünk, amely a megfigyelési értékeknek akár egy stacionárius átlagérték körüli eltéréseiben végbemenő csökkenést, egy megfigyelési

adathalmaz növekvő homogenitását vagy ennek ellenkezőjét jelenti. Itt tehát közgazdasági értelemben inkább a megfigyelt országok egy ismerv (egy főre jutó jövedelem) szerinti hasonlósága, illetve a hasonlóság növekedése vagy csökkenése a konvergencia tartalma. Ezt a jellemzőt a sztenderd statisztikai elemzés leginkább a szórás (betűjele a görög ABC szigma jele) mutatószámával jellemzi, de létezik nagyon sok más alternatív mutatószáma is (lásd: Monfort 2008). Az abszolút konvergenciát az elemzések ezzel szemben béta konvergenciának nevezik. Ez az elnevezés az összehasonlításra kerülő országok, régiók növekedési ütemeinek eltéréseit értelmező regressziós egyenletekben szereplő béta együtthatóról kapta nevét. A kétféle elnevezés jól fejezi ki a két számítási mód és koncepció eltérését. A béta konvergencia számítás a növekedési ütemkülönbségeket és a gyorsabban növekvő országok felzárkózását helyezi a középpontba. A szigma konvergencia ezzel szemben egy ország- vagy régió csoport homogenitásának a mértékét és a homogenitás időbeli változását kutatja.

A legtöbb elemzés mindkét típusú mutatóval végez számításokat, de a hangsúly mégis általában a béta konvergencián van. A dinamikus elemzések képesek támpontokat adni a jövőben várható fejlődési trendek előrejelzéséhez. A kicsit elhanyagoltabb szigma konvergencia ugyanakkor elsősorban a makrogazdasági folyamatokat alakító gazdaságpolitikai eszközök várható hatásaihoz szolgáltatnak információkat. Ezt az összefüggést egy újabb fogalompár felhasználásával lehet jól megvilágítani. A reálkonvergencia fogalma írja le az országok közötti különbségek elvárt csökkenését, mindenek előtt az elmaradottabb országok felzárkózását (Magnifico 1973). Ezt az elvárást tartalmazzák az európai integráció alap dokumentumai, a Római Szerződés (1957), az Európai Közösségek Egyezménye (1987) és a Maastrichti Szerződés (1992). Ez utóbbi dokumentum viszont konkrét célként tűzi ki az európai integráció tagállamai számára az együttműködést a makrogazdasági politikák, mindenek előtt a monetáris politika területén, amelynek távlati célja a monetáris unió, közös európai valuta, az Euro bevezetése. Ebből a követelményből ered az ismert koppenhágai kritériumok kidolgozása (1993), egy olyan makrogazdasági követelmény rendszer, amely a makrogazdasági stabilitás biztosításához szükséges küszöbértékeket tartalmazza. Az ezekhez a küszöbértékekhez való közeledés, illetve a küszöbértékekben tartott inflációs-, kamat- és államháztartási deficit értékek jelentik az ú.n. nominális konvergenciát. A nominális konvergencia tehát gazdaságpolitikai eszközök alkalmazásában és azok hatására létrejövő makrogazdasági stabilitásban kifejeződő konvergencia, homogenitás.

A makrogazdasági politikák működésével, hatásmechanizmusaiakkal ebben a tanulmányban nem kívánok foglalkozni. Halász (é.n.) színvonalas összefoglalót ad például az árszínvonal-konvergencia (nominális konvergencia kritérium) elmaradásának problémájára, melynek egyik oka a reálkonvergencia hiánya lehet (Balassa-Samuelson hatás). Belátható, hogy a makrogazdasági politikák összehangolása, és az ehhez szükséges nominális konvergencia feltétele a reálkonvergencia, azon belül is az EU-tagállamok fejlettségi szintjeinek közelítése, vagyis a szigma konvergencia megfelelő szintje. Ezt a követelményt a Maastrichti Szerződés a konvergencia kritériumok szerződésbe emelésével maga is indikálta (Ferkelt 2005, 2005b). Ez

a tanulmány elsősorban a közös politikák hatékony alkalmazása szempontjából fontos szigma konvergenciával foglalkozik, hangsúllyal a régiók közötti jövedelmi különbségeken. Előbb egy szakirodalmi áttekintés következik a konvergencia vizsgálatok legfontosabb empirikus eredményeiről. A második részben saját szigma konvergencia számításaim eredményeit mutatom be, majd az eredmények alapján következtetéseket vonok le az európai integrációs folyamat és a gazdaságpolitikai egyeztetés jövőbeli lehetőségeiről.

2. Konvergencia elemzések eredményei

A szabad tényezőáramlást feltételező neoklasszikus növekedési elmélet (Solow 1956) egyik fontos eleme a konvergencia. Az eltérő mértékű tőkeellátottsággal és jövedelem szinttel rendelkező területek és országok között a tőke csökkenő skálahozadéka miatt tőke áramlik a fejlettebb, magasabb jövedelmű területekről a fejletlenebbekbe, ami ott gyorsabb növekedést és gyorsabb ütemű jövedelem bővülést okoz. Ez a folyamat statisztikailag mérhető módon például a gazdasági fejlettséget kimutatni hivatott egy főre jutó GDP szintjei közötti kiegyenlítődésként fogható fel. A kiegyenlítődésre hatást gyakorló tényezők között kiemelt szerepe van a kiinduló fejlettségi szintnek: ez minél alacsonyabb, az elmélet szerint annál nagyobb a növekedési többlet az érintett régióban vagy országban. A solowi háromtényezős növekedési modell érvényességét tesztelő empirikus vizsgálatokban a vizsgált időszak kezdő évének relatív fejlettségi szintje az egyik magyarázó változó, melynek együttthatója béta. Mivel az összefüggés negatív irányú, ezért ezekben a regressziós egyenletekben a mínusz előjelű béta koefficiens jelenléte és lehetőleg magas értéke támasztja alá az elméleti hipotézist (béta konvergencia).

A konvergencia statisztikai vizsgálatát a szakirodalom általában Barro és Sala-i-Martin (1992) cikkéig vezeti vissza. Ebben az USA tagállamai közötti konvergenciát vizsgálták 1840 és 1988 között, és azt találták, hogy átlagosan évi 2 százalékos növekedési differencia adódott a fejletlenebb szövetségi államok javára. Japán és több európai ország régiói között hasonló mértékű növekedési ütem különbségeket mutattak ki, különböző történelmi periódusokban. Sala-i-Martin (1994) vezette be a feltételes konvergencia fogalmát. Ez alatt azt értjük, hogy az országok nem egy általánosan értelmezhető optimális növekedési pálya felé mozdulnak el (abszolút béta konvergencia), hanem minden ország a saját, elsősorban intézményi különbségek és más adottságok miatt specifikus növekedési pálya felé. Ez az értelmezés tehát már nem számol azzal, hogy bármilyen távoli időpontban a tényleges, teljes utolérés az országok között feltétlenül bekövetkezne. A számítások szerint a fejletlenebb országok a saját optimális növekedési pályájuk felé valóban 2 százalékos éves növekedési többlettel gyorsabban közelítenek, mint a fejlettek. Tehát a konvergencia valóban megfigyelhető, de nem feltétlenül vezet tökéletes kiegyenlítődéshez. A mai konvergencia számítások a Solow-modell humán tőkével mint termelési tényezővel kiegészített változatával dolgoznak, melyet Mankiw, Romer és Weil (1992) vezette be a konvergencia elemzések gyakorlatába. Magyarországon a legkorábbi módszertani leírást tartalmazó publikáció Szörfi (2004).

A legtöbb konvergencia elemzést az európai integrációs folyamat vizsgálatával összefüggésben végezték el. Az európai integrációs folyamatban az országok közötti de az országokon belüli fejlettségi eltérések csökkentése, a felzárkóztatás időben egyre növekvő hangsúlyt kapott a gazdaságpolitikai célok között (Cuadrado-Ruora et al. 2016). Az EU bővülési folyamatában többször is előfordult, hogy az újonnan csatlakozó államok jelentősen növelték a fejlettségi különbségeket, így a kohézió elősegítése, a felzárkóztatás folyamatosan napirenden volt. A konvergencia kérdésének hátterében persze bonyolult gazdasági és politikai alkuk állnak: nem tisztán altruizmus a felzárkóztatás elősegítése, hanem fontos üzleti és egyben politikai lehetőség is. Ugyanakkor az országok homogenitásának növelése pedig a monetáris unió létrehozásának egyik fontos feltétele is. Nem véletlen, hogy a monetáris együttműködés korlátait hangsúlyozó bírálatok, a közös valuta bevezetését vizsgáló koncepciók, például az optimális valuta övezetek elmélete kiemeli a hasonló fejlettséget, mint a sikeres együttműködés egyik feltételét (lásd erről Szijártó 2017). A konvergenciának ez a metszete tehát technikai megfelelés kérdése szempontjából érdekes, nem politikai vagy üzleti megfontolások miatt. Az országok közötti fejlettségi hasonlóságot leíró szigma konvergencia vizsgálat is az 1990-es évek közepétől szerepel a kutatások homlokterében.

A béta és szigma konvergencia kimutatására sok empirikus vizsgálatot végeztek el az európai országok vonatkozásában, amelyek általánosságban véve arra jutottak, hogy az integrációs folyamatok első szakaszában a felzárkózás általában erőteljesebb, mint a későbbiekben. A bővítések minden esetben az új tagországok átlagot meghaladó növekedését eredményezték, míg a régebbi tagországok fejlődése (feltételes konvergenciája) általában lelassult. A 2004-es bővítést megelőzően és azt követően is ugyanez volt tapasztalható. Az országcsoportok bontásában külön végzett számítások az EU10 abszolút konvergenciáját mutatja (Rapacki – Prchaniak 2009, Siljak 2015, Dobrinsky – Havlik 2014, Oblath – Szörfi 2008). Ugyanakkor az országokon belüli fejlettségi differenciák az újonnan csatlakozók esetében jelentősen emelkedtek, szemben az EU15 adataival, ide értve a fejletlenebb mediterrán országokat is (European Union 2014). Az országon belüli kiegyenlítődés a konvergencia általános neoklasszikus koncepciójából automatikusan adódna, de ez az összefüggés az új tagállamok egész rendszerváltás utáni fejlődésére alig volt jellemző. Igaz, Olaszország és Németország esetében is nagyon jelentősek ma is a regionális fejlettségi különbségek. Ez a jelenség súlyos társadalmi, politikai és gazdasági problémákat okoz, és azért sem hanyagolhatjuk el, mert az EU fentebb említett dokumentumai (a Lisszaboni Szerződés 174. cikkelye is) a konvergenciát, vagyis a jövedelmi különbségek csökkentését éppen a régiók szintjén tekinti a legfontosabb feladatának, nem csupán nemzeti szinten. Ezt bizonyítja a kohéziós politika egészének rendszere az eltérő fejlettségi szintű régiók megkülönböztetésével és eltérő mértékű támogatásával. Ezt tekintve a regionális egyenlőtlenségek csökkenése vagy növekedése egyúttal az EU kohéziós politikájának eredményességét vagy eredménytelenségét is demonstrálja.

2008 jelentős változást hozott a trendekben. Az EU összessége tekintetében számított konvergencia lelassult. Az EU15 vonatkozásában a mediterrán országok tartós válsága és

növekedési problémái miatt inkább divergencia figyelhető meg. Goecke és Hüther (2016), számításai szerint az 28 országának 1289 NUTS 3 régiójára számított béta konvergencia 2000 és 2011 között gyakorlatilag elhanyagolható mértékű volt ($\beta = -0,01$), a széttartást mutató szigma koefficiens (variancia) 2009 után jelentősen emelkedett. Az új tagországok egy része, elsősorban a magasabb növekedési ütemmel rendelkező Lengyelország, Szlovákia és Bulgária folytatta felzárkózását az EU-s fejlettségi átlaghoz, a többiek helyzete gyakorlatilag alig változott. Az országokon belüli egyenlőtlenségek tekintetében alig történt érdemi változás. A fejlettebb országokban a már eleve alacsonyabb mértékű diszparitás, amelynek mértéke az elmúlt két évtizedben alig változott, a válság hatására sem indult növekedésnek. Az új tagállamok esetében a magas és növekvő jövedelmi különbségek tovább nőttek a magasabb növekedési ütemet produkáló országokban és a korábbi magas szinten stabilizálódtak a többi országban (Marzinotto 2012). Mindezek a vizsgálati eredmények természetesen közvetlenül alig hasonlíthatóak össze, hiszen bár a megfigyelt jelenség azonos, nagy különbségek vannak a tanulmányok között a választott mutatókban, vizsgálati periódusokban, a felhasznált adatbázisokban és nem utolsósorban az adatok aggregációs szintjében (területi bontásuk mélységében).

A tanulmányok egy része kifejezetten a regionális eltérések mérését állítja középpontba. A regionális tudományt művelő szerzők ilyenén aktivitásukat a „tér” mint gazdaságot befolyásoló tényező elemzésbe vonásával indokolják. Valóban, a főáramú közgazdaságtani megközelítések nem figyeltek több olyan fontos tényező hatására, amelyek pedig érdemben befolyásolják a gazdasági folyamatok, a növekedés, gazdasági szerkezet vagy jövedelmi szint időbeli alakulását. Alapvető fontosságú például a gazdasági tevékenységek területi koncentrációjának hosszú múltra (pl. Marshall 1920) visszatekintő vizsgálata. Armstrong (1995) az egy főre jutó GDP növekedési rátáját vizsgálta az európai régiókra, és úgy találta, hogy az 1950-es és 60-as években a konvergencia (felzárkózás) üteme jelentősebb volt, mint az 1970-es és 80-as években, amikor a kiegyenlítődési folyamat lelassult. Az regionális hatásokat is figyelembe vevő szakirodalom újabb tanulmányairól Abreu és szerzőtársai (2005) adnak jó áttekintést. Chokolata és Furkova (2016) a szomszédos régiók ösztönző hatásait, szinergiáit vizsgálták. Eredményeik a 2000-2011-es időszakra vonatkozóan a NUTS 2 (régió) szinten abszolút béta konvergenciát mutattak ki, amely erőteljesebb volt, ha a szomszédos régiók is átlag feletti növekedési ütemet értek el (vagyis érvényesült a regionális hatás). Szanyi (2008) valamint Lengyel és Szanyi (2011) a magyar megyék adataival végzett olyan koncentrációs számításokat, amelyekben a szomszédos megyék egymásra gyakorolt ösztönző hatását is igyekeztek figyelembe venni.

Ezek a kutatások felvetik a területi statisztikai számbavétel optimálisnak tekinthető finomságát. Szanyi (2008) Michael Porter klaszter definíciójára hivatkozva úgy vélte, hogy az agglomerációs előnyök kiaknázása szempontjából fontos személyes tudás átadás intézményei viszonylag szoros földrajzi közelségben lévő szereplőket feltételeznek. Vagyis, magyar vonatkozásban a megyék tekinthetők alapvető megfigyelési egységnek, nem a NUTS 3 szintű régiók. Ez utóbbiak vizsgálata azért is problémás, mert mesterségesen megállapított,

adminisztratív határokat jelentenek, amelyek gyakran szétválasztanak gazdasági szempontból összefüggő területeket, másokat pedig úgy vonnak egybe, hogy nincsen közöttük lényeges, tömeges gazdasági tranzakció. Ugyanakkor indokolt a szomszédos megyéket együtt is vizsgálni, éppen azért, hogy a szomszédos földrajzi területek közötti szinergiákat is figyelembe lehessen venni. Monfort (2008) ezzel a felfogással szemben azt az érvet hangoztatta, hogy a régiónál szűkebb földrajzi bontás adatait a munkaerő mobilitása miatt például a másutt megkeresett jövedelmek hazautalásai jelentősen torzíthatják. Ő ezért a NUTS 2 régiók vizsgálatát végezte el. Feltehetőleg a munkaerő mobilitásában és esetleg még más mobilitási tényezőkben is nagy eltérések lehetnek az egyes országok között, amit a vizsgálatok földrajzi egységének kiválasztásakor figyelembe kell venni.

Monfort (2008) a DG REGIO adatbázisára és számítási kapacitására alapozva rendkívül sok konvergencia mutatót számított ki NUTS 1 és NUTS 2 szintű adatok felhasználásával a már említett béta és szigma konvergencia mutatókon túlmenően. Mivel a tanulmány éppen a 2008/9-es válság előtt jelent meg, ezért eredményei mindenképpen kiegészítésre szorulnak, de ennek ellenére nem csupán módszertani szempontból érdekesek. Így például az EU15-re végzett szigma konvergencia számítások 1979 és 1997 között csökkenő értéket mutatnak jelentős hullámzások mellett (növekvő homogenitást), majd ezt követően enyhén növekvő a trend 2004-ig. Az EU27-re végzett ugyanilyen számítás a hullámzás mellett 2000-től mutat erőteljes csökkenést (növekvő homogenitást), nyilvánvalóan elsősorban az újonnan csatlakozott országok felzárkózási folyamatai miatt. Ennek ellenére a regionális diszparitás ezekben az országokban továbbra is jelentősen meghaladja az EU15 értékeit, sőt időben növekvő volt 1995 és 2005 között. Egyes országokban a növekedés egyenesen drámai mértékűnek tekinthető: Romániában a NUTS 2 régiók közötti variancia 0,15-ről 0,4-re emelkedett. Ehhez az előzményhez viszonyítva különösen érdekes lesz megnézni, hogy az EU regionális politikájába a tagság elnyerésével történő teljes jogú belépés és az ezzel járó transzferek meg tudták-e fordítani ezt a kedvezőtlen tendenciát? Más mutatók kiszámításával Monfort (2008) dekompenzálta az EU-s régiók között kimutatott fejlettségi különbségeket. Azt találta, hogy a tagországok között konvergencia, a tagországokon belül divergencia figyelhető meg. A kettő eredőjeként a teljes minta jelentős mértékű konvergenciát mutatott 2000 és 2005 között. Az eredmények értelmezésekor meg kell azonban jegyeznünk, hogy itt súlyozatlan számításokról van szó. Vagyis, az EU10 minden egyes országa ugyanolyan súllyal szerepel a számításokban, mint a jóval nagyobb és sokkal több régióval rendelkező tagországok. Tehát a kedvező lengyel, szlovák és bolgár növekedési trendek valós hatásuknál nagyobb mértékben javítják a 2008 utáni konvergencia számokat az EU28 szintjén.

Kramar (2016) számításai a 200-2011-es időszakra vonatkoztak, így már bemutatták a 2008/9-es válság konvergenciára gyakorolt hatását is. Az EU28-ra számított országos adatok jelentős, folyamatos konvergenciát mutattak 2000 és 2011 között, habár 2008-ban a trendvonal megtört, a konvergencia mértéke csökkent. Az EU15 az egész időszakban gyakorlatilag ugyanakkora varianciát mutatott (0,15 körüli értékek), csak 2010-ben és 2011-ben volt változás: a variancia 0,13-ről 0,16-ra emelkedett, vagyis divergencia történt. Az EU10 értékek

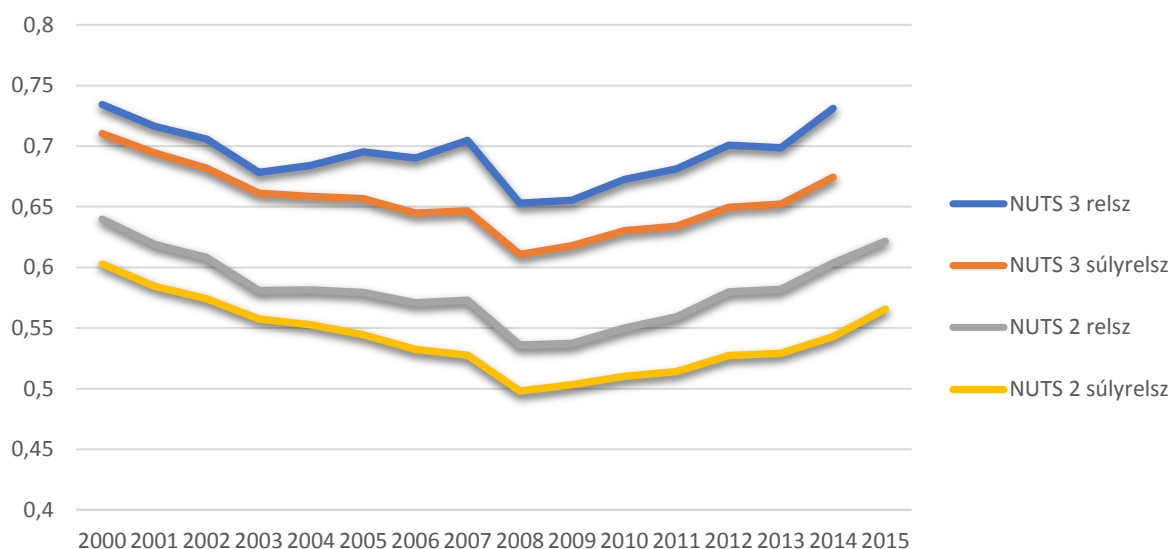
ezt a változást túlkompenzálták, a rájuk számított variancia 2009 kivételével minden évben csaknem azonos mértékben csökkent, 0,37-ről 0,20-ra. A válság hatása tehát a fejlettebb országokban tartós széttartást eredményezett, az új tagországok esetében viszont csak 2009-ben nőtt a fejlettségi különbség az EU28 átlagához képest. Ugyanezek a számítások a NUTS 3 szintű adatok felhasználásával hasonló eredményt adtak néhány nem elhanyagolható különbséggel. Egyrészt a számbavétel regionális egységeinek finomításával a vizsgált mutató (variancia) sokkal magasabb értékeket mutatott mindkét országcsoportra és az EU28-ra vonatkozóan is. Másrészt, ebben a bontásban az EU10 konvergenciája sokkal kisebb mértékű volt az egész vizsgált periódusban (kisebb mértékű volt a mutató csökkenése 0,65-ről 0,56-ra). Ez kevés volt ahhoz, hogy az EU28 szintjén ellensúlyozza az EU15-ben tapasztalható divergenciát. vagyis, az európai régiók között 2008 és 2011 között általában véve nőttek a fejlettségbeli különbségek, divergencia zajlott. Kramar (2016) a folyamatok magyarázataként két fő tényezőt emelt ki. Egyrészt azt, hogy az EU10 vonatkozásában a fővárosok, központi területek fejlődése húzza fel elsősorban az országos fejlettségi mutatót, ezért a hátrányos helyzetű régiók, megyék leszakadása folyamatos volt 2000 és 2011 között. A másik tényező a mediterrán országok gyenge növekedési teljesítménye, ami viszont általánosságban jellemzi ezeket a gazdaságokat, tehát a regionális diszparitás itt nem nőtt jelentősen. A változások az Európai Bizottság regionális politikájára is hatást gyakoroltak Cuadrado-Roura és szerzőtársai (2016). Az régiók csoportosításában a fejletlenebbek most már két csoportra oszlanak: az „alacsony növekedésű régiók” elsősorban a mediterrán térség relatíve fejlettebb, átlag körüli fejlettségi szintű, de ott megrekedt régiókat foglalja magába. Az „alacsony jövedelmű régiók” az EU28 átlagának 50 százaléka alatti fejlettségi mutatóval rendelkeznek és sajnos szintén megrekednek ezen a szinten. A regionális konvergencia hiányát Benedek és Kocziszký (2017) a visegrádi országok vonatkozásában bizonyította be.

3. Hová tűnt az európai regionális konvergencia?

A szakirodalom eddigi elemzéséből sok mindent megtudtunk arról, hogy a szép felszín, az EU10 országos szintű fejlettségi felzárkózása mögött nagy és növekvő regionális diszparitás húzódik. Ugyancsak láthatóvá vált, hogy az EU15 konvergencia folyamata a 2000-es években gyakorlatilag leállt, sőt 2008-ban vissza is fordult. Ezek a folyamatok súlyos kérdéseket vetnek fel a társadalmi és gazdasági kohézió vonatkozásában. Az elmélet és az Európai Bizottság gyakorlata a kiegyenlítődést, konvergenciát adottnak, logikai szükségszerűségnek vette, és elsősorban a folyamat gyorsítását tűzte ki célul. A 2008 utáni tendenciák ennek a felfogásnak a megalapozottságát megkérdőjelezi. Ezért saját számításaimmal igyekszem a képet tovább élesíteni, a regionális fejlődés folyamatairól újabb részleteket feltárni, potenciálisan azt megvizsgálni, hogy a 2008-as trendváltás csak egy, a korábbi hullámváltozásoknál hosszabb ideig tartó kizökkenés-e, vagy tényleg újra kell gondolni a regionális konvergenciával kapcsolatos alapvető feltételezéseket.

A számítások megtervezéséhez több szakmai és módszertani megfontolást figyelembe vettem. A magyar gazdaság térszerkezetével kapcsolatos korábbi vizsgálatok (Antalóczy – Sass 2005, Szanyi 2018) arra hívták fel a figyelmet, hogy a gazdasági tevékenység jelentős területi koncentrációt mutat, ami gyakran a statisztikai számbavétel sajátosságai miatt eltúlzott a valósághoz képest. A koncentráció és a regionális diszparitások kimutatása a megfigyelés területi egységeinek finomításával javítható. A régiókkal kapcsolatos fentebb már említett fenntartások mellett a felbontás finomítása, vagyis a régiós fejlődési gócok, központok elkülönítése véleményem szerint fontos szempont a regionális fejlettségi különbségek tényleges mértékének kimutatásánál. Ezért a konvergencia számításokat feltétlenül NUTS 3 szintű adatokkal célszerű elvégezni. Várakozásom pedig az, hogy a területi bontás növelése a konvergencia nyomon követésére használt statisztikai mutató értékének jelentős emelkedését fogja eredményezni, ami a valós képnek inkább megfelel.

1. ábra: Konvergencia az EU28 regionális fejlettségi mutatói között (relatív szórás és súlyozott relatív szórás NUTS 2 és NUTS 3 szintű adatokból számítva)



Megjegyzés: az EU13 csoport a 2004, 2007 és 2013-ban csatlakozott országokat jelenti

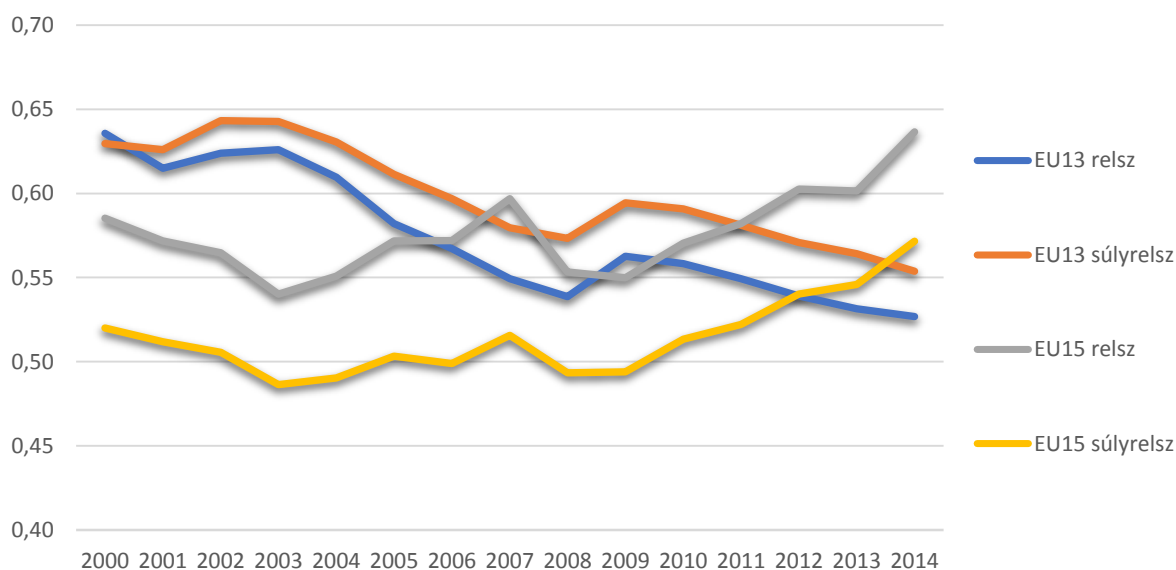
Forrás: Eurostat adatok alapján a szerző számításai

A konvergencia mutatók közül egy mutatószámot alkalmazok, a szórást. A legtöbb empirikus tanulmány a szórásnégyzettel számol, minthogy az közvetlenül százalékos formában értelmezhető eredményeket mutat be. Ezzel szemben én úgy vélem, hogy a statisztikai módszertan eredeti elgondolásához ragaszkodom, és a mintaátlaghoz mért távolságok klasszikus mutatóját a szórást választom, már csak azért is, mert a konvergenciának a homogenitást vizsgáló számítási ága, a szigma konvergencia talán nem véletlenül kapta elnevezését a szórás statisztikai jeléről a szigmáról. Ugyanakkor az eredmények könnyebb értelmezhetősége érdekében a szórásokat összevetem a mintaátlagokkal és kiszámítom a kettő hányadosát, a relatív szórást. Ezen túlmenően természetesen nagyon fontos szempont nem csak a különböző regionális szintű adatokkal készült számítások egybevetése, de legalább

a régi és az új EU-tagországok NUTS 3 szintű adataiból készített mutatók összehasonlítása is. Itt az előzőekben leírt folyamatok, kimutatott trendek további időbeli alakulását szeretném nyomon követni. Mennyire tartósak az új trendek? Indokolt lehet az eltérő méretű gazdasági potenciállal vagy lakossággal rendelkező régiók eltérő súlyú számbavétele (Ferkelt – Gáspár 2008). A számításokban az Eurostat adatbázisában rendelkezésre álló lakosság számmal súlyoztam az egy főre jutó vásárlóerő paritáson számolt GDP adatokat. Mindezek alapján az Eurostat adatbázisában található NUTS 2 és 3 szintű GDP és lakossági adatokat felhasználva végeztem számításokat a 2000-2014 közötti időszakra.

Elsőként a NUTS 2 és NUTS 3 szintű regionális fejlettségi adatok relatív szórását számítottam ki súlyozás nélkül és lakosságszámmal súlyozva. Az eredményeket az 1. ábra mutatja be (a számítási eredmények a mellékletben találhatók). Az idősorok meggyőzően mutatják a 2008-ig tartó konvergenciát majd 2008-tól 2015-ig a széttartást, divergenciát. A NUTS 3 szintű mutató a várakozásnak megfelelően nagyobb eltérést mutat az átlagos értéktől. A súlyozott mutató mindkét számbavételi szinten jelentősen kisebb. Ezt úgy lehet értelmezni, hogy a nagyobb súllyal szereplő, nagyobb lélekszámú régiók átlagos értékektől való eltérése kisebb, mint az alacsonyabb lélekszámúaké.

2. ábra: Konvergencia az EU15 és EU13 országsoportok regionális fejlettségi mutatói között (relatív szórás és súlyozott relatív szórás NUTS 3 szintű adatokból számítva)



Forrás: Eurostat adatok alapján a szerző számításai

A 2. ábra a NUTS 3 szintű fejlettségi adatok konvergenciáját országsoportonkénti bontásban mutatja be. A fentiekben utaltam már rá, hogy a különféle tanulmányok számítási eredményei egymással nem összevethetők. Az általam használt relatív szórás mutatót a szakirodalmi áttekintésben részletesebben ismertetett tanulmányok nem használták. Helyette többnyire súlyozatlan variancával dogoztak, és általában az egy főre jutó GDP természetes alapú logaritmus értékei voltak a kiinduló adataik. Ezért a most bemutatásra kerülő számítási

értékek jelentősen különböznek, főleg a relatív szórás mutató alkalmazása miatt. Ez a mutató ugyanis közvetlen összefüggésbe hozza az átlagos értéket és az attól mért távolságokat. Ennek következtében a bemutatott tanulmányoktól eltérően itt a két országcsoport konvergencia mutatói sokkal közelebb kerülnek egymáshoz, sőt sorrendjük is megfordul.

Az EU13 jól mutatja az előzőekben már leírt folyamatot, a konvergencia mutató csökkenő trendjét, amely a válság hatására 2009-ben átmenetileg növekvő értéket vesz fel, majd tovább csökken. Érdekesség, hogy ebben az időszakban a súlyozott mutatók végig magasabb értékeket mutatnak, mint a súlyozatlanok. Ez azt jelenti, hogy az EU13 esetében a nagyobb lélekszámú régiók fejlettsége az átlagosnál jobban eltér. Feltételezhetően ennek leginkább a fővárosok, esetleg más kiemelkedő regionális központok felfelé mutató „kilógása” lehet az oka. Az EU15 konvergencia mutatói a várakozásnak megfelelően viselkedtek. 2000 és 2008 között stagnáltak az új tagországok értékeinél némileg alacsonyabb szinten. Ezt követően viszont jelentősen emelkedtek, olyannyira, hogy az évtized közepére relatív szórással mért homogenitásuk mértéke kisebb lett az új tagországokénál.

4. Az eredmények összefoglalása és következtetések

A relatív szórásokkal végzett szigma konvergencia vizsgálat alátámasztotta a 2008 után több korábbi tanulmányban is levont következtetéseket. Ezek szerint az EU28 2008 után már lassuló konvergenciáját az új tagállamok nemzeti szintű felzárkózása tartotta fenn, ami ezekben az országokban magas regionális diszparitások mellett elsősorban a fővárosok gyors fejlődésére alapult. Az elvégzett számítások nem mutatták a relatív szórás emelkedését ezekben az országokban, szemben más tanulmányokkal, amelyek a regionális divergencia folyamatát mutatták ki az új tagállamokban 2000 után. Ezzel szemben erőteljes divergenciát mutattak a számítások az EU15 régiói között. Ezek homogenitása a 2010-es évek közepére kisebb lett, mint az új tagországok régióié. A NUTS 3 szintű adatok a területi bontás finomításával csak kis mértékben növelték az eltérések mért szintjét.

Az eredmények értelmezésével kapcsolatban első helyen azt szükséges kiemelni, hogy az EU28 valamennyi országa számára komoly problémát okoz a növekedés hiánya. Gazdasági növekedés nélkül a konvergenciát nem lehet növelni. Elgondolkodtató, hogy az EU15 konvergenciája már az ezredfordulón sem volt jelentős. Úgy tűnik, hogy a konvergencia az Európai Unió szintjén a korábbi évtizedekben is elsősorban a bővítési folyamatban újonnan bekerült gazdaságok viszonylagos szintre hozásában merült ki. És az egész folyamat elsősorban a nemzetgazdaságok szintjén jelentkezett, nem annyira a régiókban. Ez a megfigyelés érvényes a 2004-ben és ez után csatlakozott közép-európai országokra is, ahol a gazdasági fejlődés az EU15-nél sokkal nagyobb mértékben koncentrálnak, elsősorban a fővárosokra, ami több számítás szerint regionális divergenciát eredményezett. Ez utóbbi állítást a súlyozott relatív szórások vizsgálata nem támasztotta alá. Ennek okait további vizsgálatok tárhatják majd fel. Kertész (2014) tanulmánya összegyűjti azokat az indokokat, amelyek szerint a nemzetgazdasági konvergencia szükséges velejárója az egyenlőtlen regionális fejlődés és divergencia.

A neoklasszikus elmélet tényezőáramlási posztulátuma az eredmények alapján erősen megkérdőjelezhető. Egyáltalán nem látható, hogy a gazdasági tevékenység (beruházások, értékteremtő tevékenységek) a várakozásnak megfelelően szétterülnének. Lengyel és Szanyi (2011) a magyar régiók vizsgálatával arra a következtetésre jutottak, hogy a rendszerváltást követő években bizonyos tevékenységek (elsősorban alapvető lakossági szolgáltatások) produkáltak pótlólagos beruházásokat és új értékteremtő tevékenységeket, de ezeket jórészt ellensúlyozta a szocialista nagyipar összezsugorodása és elhalása. Később mindkét folyamat leállt, és a közvetlen külföldi befektetések szétterülése az országban néhány fejlődési gócot leszámítva csekély mértékű maradt (Antalóczy – Sass 2005). Feltételezhető, hogy a többi átalakuló országban hasonló folyamatok zajlottak le. Ennek lett az a következménye, hogy az országos szintű fejlettségi felzárkózás a magas területi koncentráció miatt a regionális különbségek növekedéséhez vezetett. Ezt a relatív szórás nem mutatta ki, további módszertani vizsgálatot igényel az okok meghatározása. A gazdasági tevékenység erős területi koncentrációja, a beruházások elmaradó szétterülésének okait további kutatásokkal szükséges feltárni.

A regionális különbségek növekedése (vagy az elvártnál kisebb arányú csökkenése) az EU regionális politikájának célkitűzéseivel homlokegyenest ellentétes. Ezért felmerül, hogy a regionális politika eszközei mennyire alkalmasak a célok elérésére? Koncepcionális és működési hibákra és hiányosságokra egyaránt lehet gyanakodni. Lehetséges, hogy a felzárkóztatást szolgáló támogatások, a konkrét programok nem arra jók, hogy a célba vett régiók hosszútávú és fenntartható fejlődésének alapjait erősítsék (lásd erről Kocziszkó 2009). Természetesen az oktatásba, egészségügybe fektetett pénzek hosszú távon és áttételesen a gazdasági növekedés legfontosabb erőforrását a humán tőkét fejlesztik. De ez a hatás a migrációt is figyelembe véve egyáltalán nem biztos, hogy ugyanazokban a régiókban fog jelentkezni, ahol a beruházások történnek. Másrészt a brüsszeli források felhasználása sok esetben csak formálisan felel meg az eredeti céloknak. Előfordulhat például, hogy az egyébként a fővárosban tevékenykedő cég pályázatát formálisan egy elmaradott régióban tevékenykedő érdekeltségén keresztül nyújtja be, de magát a tevékenységet budapesti telephelyén végzi el. Hasonlóan problematikus lehet a források felhasználásának hatékonysága.

Az uniós források felhasználásának vizsgálata egy további területen is fontosnak tűnik. A gazdasági növekedés forrásai között az EU transzferei fontos szerepet játszanak. A makrogazdasági folyamatokban ennek jelentőségét az elemzések bemutatják. Szükséges lenne ugyanakkor a regionális szintű növekedési hatás számítása is. Indokoltnak tűnik ugyanis az a feltételezés, hogy az uniós transzferek mintegy beépülnek a régiók gazdálkodásába. A helyben végrehajtott projektek kifizetéseinek egyszeri növekedési hatása nyilvánvaló. Szükséges lenne a regionális GDP-t megtisztítani ettől a hatástól annak érdekében, hogy tisztán lássuk a helyi gazdaság méretét, jövedelemtermelő képességét. Ezzel a korrekcióval a számított regionális különbségek valószínűleg tovább nőnének.

Hivatkozások

- Abreu, M. – DeGroot, H. – Florax, R. (2005): Space and growth: a survey of empirical evidence and methods. *Région et Développement* 21: 14-44.
- Armstrong, H.W. (1995): Covergence among regions of the European Union 1950-1990. *pap Reg Sci* 74:2, 143-152.
- Antalóczy, K. – Sass, M. (2005): A külföldi működőtőke-befektetések regionális elhelyezkedése és gazdasági hatásai Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 52:5 494-520.
- Barro, R.J. – X. Sala-i-Martin (1992): Convergence. *Journal of Political Economy*, 100:2, 223-251.
- Benedek, J. – Kocziszký, Gy. (2017): Területi polarizáció és konvergencia a visegrádi országokban. *Magyar Tudomány*
- Cuadrado-Roura, J. – Martin, R. – Rodriguez-Pose, A. (2016): The economic crisis in Europe: Urban and regional consequences. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 9:1, 3-11.
- Chocolata, M. – Furkova, A. (2016): Does the location and the institutional background matter in convergence modelling of the EU regions? *Central European Journal of Operations research*.
- Dobrinsky, R. – Havlik, P. (2014): Economic Convergence and Structural Change: the Role of Transition and EU Accession. *WIIW Research Report* 395.
- European Union (2014): Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities. 6th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion.
- Ferkelt, B. (2005): A monetáris integráció regionális hatásai. *Tér és Társadalom*, 19:3-4. 171-212.
- Ferkelt, B. (2005b): Konvergencia az eurozónában a közös pénz bevezetése előtt és után. *EU Working papers* No. 4/2005. Budapesti Gazdasági Főiskola
- Ferkelt, B. – Gáspár, A. (2008): Konvergencia.vizsgálatok az Európai Unióban. *EU Working papers* 1/2008. Budapest, Budapesti Gazdasági Főiskola
- Goecke, H. – Hüther, M. (2016): Regional Convergence in Europe. *Intereconomics* 2016/3, 165-171
- Halász, Á. (é.n.): Nominális versus reálkonvergencia. Az árszínvonal-konvergencia néhány tényezője az új tagállamokban. *Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Kar Doktori Iskola (kézirat)*
- Kertész, K. (2014): A nemzetgazdasági és a regionális konvergencia mérése az EU-ban. *Közgazdasági Szemle*, 61:12, 1447-1462.
- Kocziszký, Gy. (2009): Mitoosz és valóság: forrásbevonások hatása a regionális konvergenciára. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek* 6:2, 29-45.
- Kramar, H. (2016): Regional convergence and economic development in the EU: the relation between national growth and regional disparities within the old and the new member states. *International Journal of latest Trend sin Finance & Economic Sciences* 6:1, 1052-1062
- Mankiw, N.G. – Romer, D. – Weil, D. (1992): A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 107:2, 407-37

- Lengyel, B. – Szanyi, M. (2011): Agglomerációs előnyök és regionális növekedés felzárkózó régiókban – a magyar átmenet esete. *Közgazdasági Szemle*, 58:11, 858-876.
- Magnifico, G. (1973): *European Monetary Integration*. macmillan, London.
- Marshall, A. (1920): *Principles of Economics*. Macmillan, London
- Marzinotto, B. (2012): The Growth Effects of EU Cohesion Policy: A Meta-Analysis. Bruegel Working paper 2012/14.
- Monfort, P. (2008): Convergence of EU regions. Measures and evolution. European Union Regional Policy Working paper No. 01/2008
- Oblath, G. (2013): Hány év múlva? A konvergencia természetéről és időigényéről. *Statisztikai Szemle*, 91:10, 925-946.
- Oblath, G. (2014): Gazdasági átalakulás, nekilendülés és elakadás Magyarország makrogazdasági konvergenciája az Európai Unió fejlett térségeihez az 1990-es évek elejétől 2013-ig. 21-50.
- Oblath, G. – Szörfi, B. (2008): Makrogazdasági konvergencia az EU új tagországaiban. In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. (szerk.): *Társadalmi riport 2008*. Budapest TÁRKI.
- Rapacki, R. – Prochniak, M. (2009): The EU Enlargement and Economic Growth in the CEE New Member Countries. *European Economy Economic Papers* No. 367 EU DG ECFIN Brussels
- Sala-i-Martin, X. (1994): Cross-sectional regressions and the empirics of economic growth. *European Economic Review*, 38:3-4, 739-747.
- Siljak, D. (2015): Real economic convergence in the European Union from 1995 to 2013. *The Business and management Review*, 6:4, 213-225.
- Solow, R. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics* 65-94.
- Szanyi, M. (2008): *A versenyképesség javítása együttműködéssel: regionális klaszterek*. Napvilág Kiadó Budapest
- Szanyi, M. (2018): Regional inequalities and foreign direct investments. The case of Hungary. In: Fadda, S. - Tridico, P. (eds.): *Inequality and Uneven Development in the Post-Crisis World*. Routledge, Oxon-New York (megjelenés alatt)
- Szijártó, N. (2017): Az optimális valutaövezetek elmélet fejlődése. *Köz-Gazdaság* 12:3, 129-148.
- Szörfi, B. (2004): *Gazdasági növekedés és felzárkózás: elméletek és tanulságok*. Kopint-Datorg Műhelytanulmányok Budapest

Melléklet

Egyfőre jutó GDP 2000-2014 között, EU NUTS 3-as szint

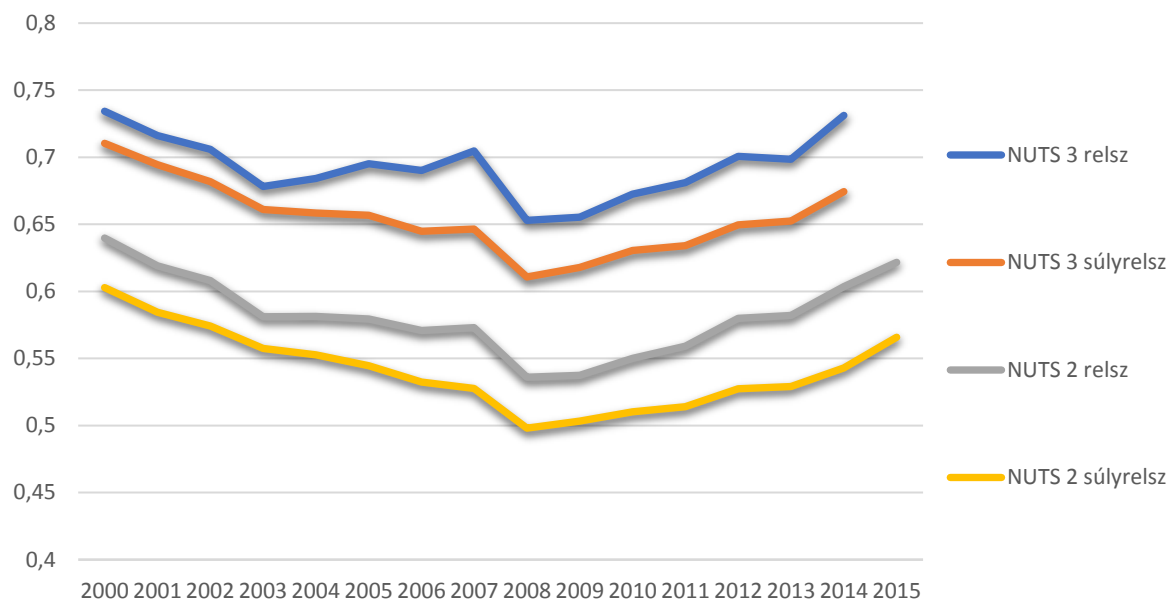
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
súlyozott relatív szórás	<u>0,710391</u>	<u>0,6944865</u>	<u>0,681832</u>	<u>0,66114</u>	<u>0,658463</u>	<u>0,6567433</u>	<u>0,64474</u>	<u>0,646587</u>
súlyozott szórás	13,91997	14,149161	14,368	14,1783	14,76828	15,31065	15,8246	16,75064
súlyozott átlag	19,59479	20,373557	21,07264	21,4453	22,4284	23,312989	24,5443	25,90624
relatív szórás	0,734315	0,7162563	0,705847	0,67828	0,68423	0,695133	0,69021	0,704729
szórás	14,398	14,486729	14,65708	14,221	14,95859	15,680015	16,3573	17,57615
átlag	19,60738	20,225621	20,76525	20,9662	21,86192	22,556855	23,699	24,94031

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
súlyozott relatív szórás	<u>0,610738</u>	<u>0,617865</u>	<u>0,630418</u>	<u>0,634008</u>	<u>0,64964</u>	<u>0,652343</u>	<u>0,67449</u>
súlyozott szórás	15,84701	15,07876	15,98119	16,49909	17,2002	17,38154	18,5295
súlyozott átlag	25,94732	24,40462	25,35016	26,02348	26,4766	26,64477	27,4719
relatív szórás	0,652953	0,655345	0,672476	0,681183	0,70077	0,698572	0,7312
szórás	16,18865	15,29069	16,36656	17,11932	17,9742	18,03654	19,4923
átlag	24,793	23,33227	24,33778	25,13174	25,6493	25,81915	26,658

Egyfőre jutó GDP 2000-2014 között, EU NUTS 2-es szint

NUTS 2	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
súlyozott relatív szórás	<u>0,602817</u>	<u>0,5844949</u>	<u>0,57411</u>	<u>0,55738</u>	<u>0,552729</u>	<u>0,544583</u>	<u>0,53243</u>	<u>0,527615</u>
súlyozott szórás	11,80421	11,902902	12,09746	11,952	12,39626	12,695035	13,068	13,66852
súlyozott átlag	19,58175	20,364423	21,07169	21,4431	22,42738	23,31148	24,5443	25,90622
relatív szórás	0,63977	0,6189512	0,608084	0,58104	0,581428	0,5794668	0,57081	0,573061
szórás	12,35426	12,381605	12,57737	12,2822	12,86667	13,317344	13,8333	14,634
átlag	19,31046	20,00417	20,6836	21,1382	22,12942	22,982066	24,2344	25,53653

NUTS 2	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
súlyozott relatív szórás	<u>0,498028</u>	<u>0,503183</u>	<u>0,510168</u>	<u>0,514124</u>	<u>0,5274</u>	<u>0,529168</u>	<u>0,54294</u>	<u>0,565752</u>
súlyozott szórás	12,92296	12,2801	12,93239	13,37953	13,9629	14,10066	14,9149	16,00877
súlyozott átlag	25,94825	24,40483	25,34929	26,0239	26,4752	26,64685	27,4708	28,29644
relatív szórás	0,536021	0,537421	0,550035	0,559162	0,57981	0,582004	0,60361	0,621617
szórás	13,63112	12,79801	13,63263	14,21722	15,0449	15,15958	16,1945	17,37032
átlag	25,43021	23,81375	24,78503	25,42593	25,948	26,04723	26,8292	27,94379



Megjegyzés: relsz: relatív szórás; súlyrelsz: súlyozott relatív szórás

EU15 NUTS 3-as szint

NUTS 3	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
súlyozott relatív szórás	<u>0,519989</u>	<u>0,5118047</u>	<u>0,5056</u>	<u>0,48641</u>	<u>0,490395</u>	<u>0,5033294</u>	<u>0,49895</u>	<u>0,515593</u>	<u>0,493503</u>
súlyozott szórás	12,56948	12,786302	12,98048	12,6366	13,26788	14,035833	14,5656	15,74854	14,91842
súlyozott átlag	24,17257	24,982778	25,67345	25,9796	27,05548	27,885982	29,1925	30,54453	30,22967
relatív szórás	0,585255	0,5717118	0,564803	0,54015	0,550862	0,5717442	0,572	0,596867	0,553356
szórás	13,57462	13,633254	13,78328	13,2271	14,03638	14,961434	15,6774	17,12852	15,664
átlag	23,19437	23,846374	24,40369	24,4877	25,48076	26,168058	27,4082	28,69737	28,30726

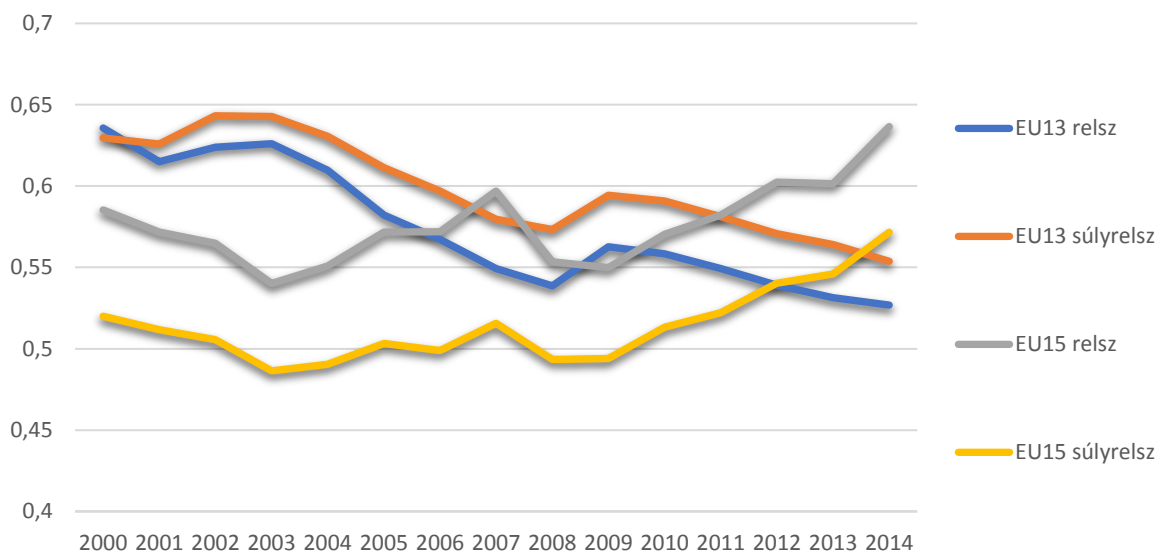
NUTS 3	2009	2010	2011	2012	2013	2014
súlyozott relatív szórás	<u>0,494</u>	<u>0,513349</u>	<u>0,522113</u>	<u>0,54019</u>	<u>0,545941</u>	<u>0,5716</u>
súlyozott szórás	14,09996	15,17261	15,79095	16,6147	16,86523	18,1911
súlyozott átlag	28,54243	29,55616	30,2443	30,757	30,89204	31,8247
relatív szórás	0,549876	0,570373	0,582075	0,6025	0,601413	0,63655
szórás	14,69835	15,8884	16,72277	17,6773	17,7496	19,3978
átlag	26,73031	27,85617	28,72958	29,3398	29,51316	30,4732

EU13 NUTS 3-as szint

NUTS 3	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
súlyozott relatív szórás	<u>0,6295</u>	<u>0,6259353</u>	<u>0,643223</u>	<u>0,64269</u>	<u>0,630537</u>	<u>0,6113531</u>	<u>0,59693</u>	<u>0,579514</u>
súlyozott szórás	2,654155	2,981443	3,312448	3,33105	3,593477	4,0568155	4,45472	5,039244
súlyozott átlag	4,216289	4,7631808	5,14977	5,183	5,699072	6,6357977	7,46275	8,695639
relatív szórás	0,635691	0,6150124	0,623914	0,62602	0,609684	0,5821204	0,56725	0,549398
szórás	2,507271	2,7152799	2,948512	3,00256	3,198048	3,4784122	3,78234	4,224412
átlag	3,944167	4,415	4,725833	4,79625	5,245417	5,9754167	6,66792	7,689167

NUTS 3	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
súlyozott relatív szórás	<u>0,573352</u>	<u>0,594377</u>	<u>0,59088</u>	<u>0,581171</u>	<u>0,57075</u>	<u>0,564111</u>	<u>0,55377</u>
súlyozott szórás	5,682946	5,240058	5,589951	5,79088	5,76304	5,813972	5,89027
súlyozott átlag	9,911789	8,816054	9,460389	9,964165	10,0973	10,30643	10,6367
relatív szórás	0,538596	0,56265	0,558335	0,549325	0,53916	0,531481	0,52685
szórás	4,662442	4,349049	4,568579	4,730603	4,69247	4,707595	4,81545
átlag	8,656667	7,729583	8,1825	8,611667	8,70333	8,8575	9,14

Megjegyzés: az EU13 csoport a 2004, 2007 és 2013-ban csatlakozott országokat jelenti



III. Intézményi és nemzetállami hatalom viszonya az Európai Unióban

Brexit: tények, veszélyek, lehetőségek

Somai Miklós

Több mint 40 évnyi tagság után, a 2016. június 23-án tartott népszavazáson, a britek 52:48 arányban az európai integráció elhagyása mellett döntöttek.¹ Jelen írásunk két fő részből áll. Az elsőben ismertetjük a döntéshez köthető tényeket (elsősorban a szavazás eredményeit), valamint a referendum és a brexit-tárgyalások – az EU27-ek képviselőjében eljáró brüsszeli Bizottság és a brit kormány között az Európai Unióról szóló Szerződés 50. cikke alapján folytatott tárgyalások – megkezdése közötti időszak eseményeit. A másodikban bemutatjuk a brit kilépéssel kapcsolatos veszélyeket: egyrészt a tárgyalásokhoz való eltérő hozzáállásból, illetve magának az 50. cikknek az eltérő értelmezéséből fakadó kockázatokat; másrészt azokat, amelyek a gazdaság egyes szektorainak szereplőit fenyegetnék abban az esetben, ha a feleknek nem sikerülne egyezsége jutniuk a tárgyalásokra rendelkezésre álló idő alatt. Eme feltételezett legrosszabb (legtöbb kárral járó) scenáriót három, az értékteremtésben és a foglalkoztatásban jelentős helyet betöltő szektor – az autóipar, a húsipar és a pénzügyi szolgáltatások – példáján mutatjuk be.

1. Tények

Az Egyesült Királyság EU-tagságáról szóló referendumon több mint 33 és fél millió ember vett részt, a szavazásra jogosultak 72,2 százaléka. Ez az arány 6 százalékkal magasabb, mint volt az előző évi általános választások alkalmával (66,2%), ami azt bizonyítja, hogy az embereket nem hagyta közömbösen az uniós tagság jövője. Az ország négy nagyobb egységét külön-külön tekintve, az érvényesen voksolók Angliában és Wales-ben 53,4 illetve 52,5 százalékban a kilépésre, Skóciában és Észak-Írországra pedig 62 illetve 55,8 százalékban a bennmaradásra szavaztak. A referendum végeredményének értelmezéséhez tudni kell, hogy az összlakosság kb. 89 százaléka a kilépéspárti déli országrészekben tömörül, és hogy Angliában (73%) és Wales-ben (71,7%) a részvételi arány is magasabb volt, mint a maradéspárti északi országrészekben (Skóciában 67,2%, Észak-Írországra 62,7%).

¹ Ez az arány szinte hajszálpontosan megegyezik az 1994-es norvég népszavazás eredményével, amikor a norvégok mondtak nemet (ugyanilyen arányban) az EU-tagságra. Az országok eltérő méretéből adódóan azonban az igenek és nemek közötti 4 százalékpontos eltérés Norvégiában 127 ezer, míg az Egyesült Királyságban éppen 10-szer annyi, azaz 1 millió 270 ezer szavazatot jelentett.

Országosan végül is 17,4 millió ember (az érvényesen voksolók 51,9 százaléka) szavazott a kilépésre, 16,1 millió (48,1 százalék) a bennmaradásra. Az érvénytelen szavazatok aránya kevesebb mint 1 ezrelék volt (BBC 2015, BBC 2016).²

Ha azt vizsgáljuk, hogy ki szavazott igennel, és ki nemmel, le kell szögeznünk, hogy a szavazatok különböző szempontok szerinti megoszlását illetően kizárólag a földrajzi adatok hitelesek (1. ábra). Ennek oka, hogy a közmédia nagyobb szereplői (pl. BBC, ITV, SKY) – a parlamenti választásokkal ellentétben – a szavazás napjára nem szerveztek a voksolók társadalmi-gazdasági hátterére is kiterjedő átfogó felmérést (ún. exit pollt).³ Így hiába készültek (pl. banki vagy egyéb megrendelésre) kisebb, nem-reprezentatív felmérések, az azok eredményein alapuló következtetések tudományos szempontból nem tekinthetők hitelesnek. (McGill 2016)

A szavazatok földrajzi megoszlása alapján két megjegyzést tehetünk. Egyrészt, hogy az EU-hoz való kötődés általában ott erősebb, ahol az angolok politikai-gazdasági-kulturális dominanciájával szembeni ellenállás hagyományosan nagyobb (lásd Skóciát, Észak-Írország katolikus többségű vidékeit, illetve Wales azon régióit, ahol az ősi velszi nyelvet még a lakosság viszonylag szélesebb körben beszéli). Másrészt, a gazdaságilag prosperálóbb körzetekben – például a Londont északról, nyugatról és délről övező „félholdban”, a nagyobb városokban, valamint a nemzetközi együttműködés fellegváraiban (pl. a híres egyetemi városok környékén) – a déli országrészben is a bennmaradás mellett szavazók voltak többségben.

A szavazás másnapján az Európai Unió legfőbb intézményeinek (Európai Tanács, Bizottság és Parlament, valamint az EU Tanácsa) vezetői közös nyilatkozatot adtak ki, melyben a referendumot szabad és demokratikus folyamatnak nevezték, hozzátéve, hogy annak eredményét ugyan sajnálják, de tiszteletben tartják. Egyben felszólították a brit kormányt, hogy mielőbb aktiválja az Európai Unióról szóló (Lisszaboni) Szerződés 50. cikkét, ami alapján a kilépési tárgyalások elkezdődhetnek.⁴ A további, öt nappal később kelt, az EU27-ek állam- és kormányfőinek első informális üléséről kiadott nyilatkozat szinte szó szerint megismételte az intézményvezetők állásfoglalását („*sajnáljuk, de tiszteletben tartjuk*”). A dokumentum

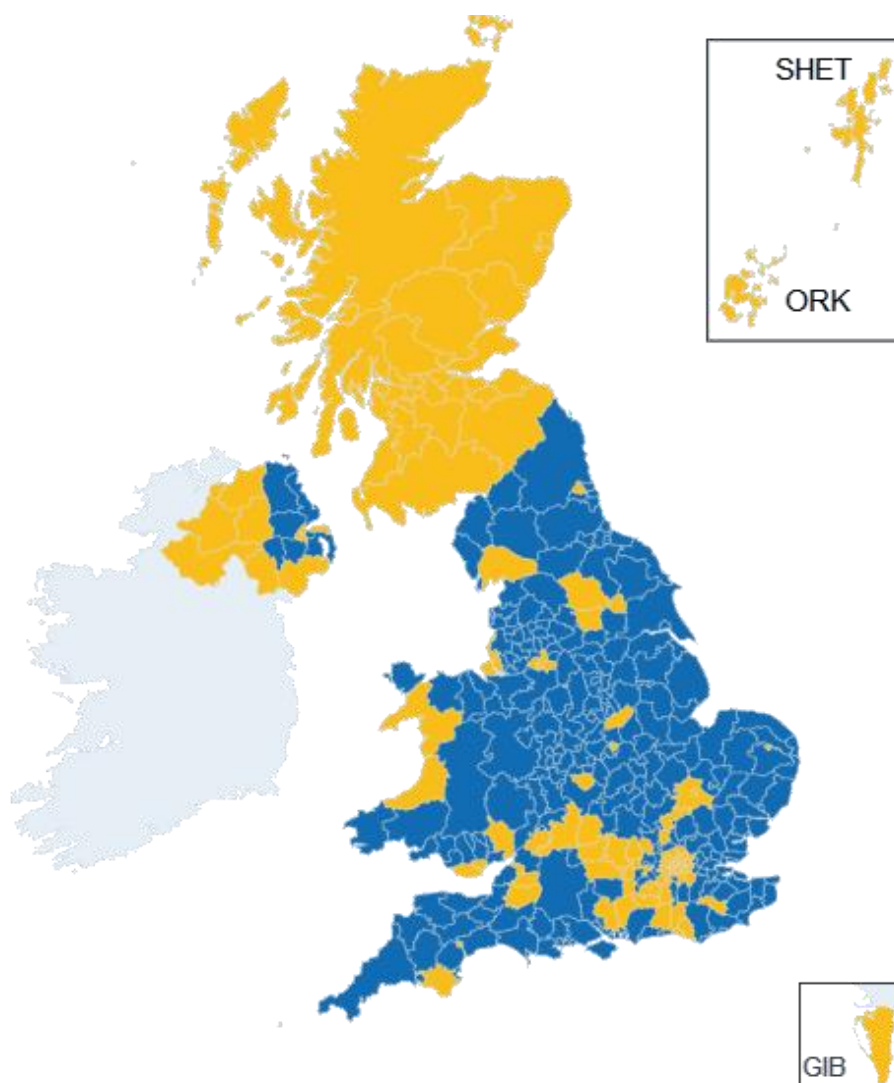
² Az érvénytelen szavazatok jelentéktelen aránya is azt mutatja, hogy az embereket érdekelte a szavazás, és határozott véleményük volt a feltett kérdéssel kapcsolatban. Megjegyezzük, hogy az egy évvel később tartott francia parlamenti választások második fordulójában a szavazásra jogosultak több mint 57 százaléka otthon maradt, és a leadott szavazatok 9,86 százaléka is érvénytelen volt. Ez végső soron azt jelenti, hogy az általános érdektelenség és kiábrándultság miatt, a választásra jogosultak 16,55 százalékának szavazata is elég volt ahhoz, hogy a köztársasági elnök pártja kényelmes többséget szerezzen a parlamentben. (Francia Belügyminisztérium 2017)

³ Mivel az 1975-ös, hasonló tárgykörben megrendezett népszavazáson sem készült exit poll – vagyis hiányzott a megfelelő viszonyítási alap, amelyhez képest a változásokat vizsgálhatták volna – túl drága lett volna egy reprezentatív felmérést megszervezni. (McGill 2016)

⁴ Megjegyzendő, hogy a népszavazás – a britek EU-ból való kilépése mellett – még egy dolgot eldöntött, jelesül azt, hogy nem lép érvénybe a David Cameron által a 2016. február 18/19-i csúcsértekezleten „kiharcolt”, s az ország speciális uniós státusára vonatkozó egyezség. Ez utóbbi értelmében az EU-ból érkező munkavállalóknak a munkához kapcsolódó, valamint az otthon hagyott gyermekeik után járó juttatásait néhány éven keresztül korlátozni lehetett volna. Továbbá, az „egyre szorosabb unió” elve nem vonatkozott volna az Egyesült Királyságra, és ezt az integrációs szerződéseken azok soron következő felülvizsgálatakor átvezették volna. S végül, ha a bankunió és az Eurozóna továbbfejlesztésével kapcsolatban bármely, azokban tagsággal nem rendelkező EU-országnak problémája lett volna, vitát kezdeményezhetett volna arról a Tanácsban (EUR-Lex 2016).

azonban tovább is lépett az előzőn, amennyiben kiegészült néhány igen fontos (a brit kormánynak szánt) jelzéssel: ezek szerint az európai egységes piacra való bejutás feltételezi a négy szabadság mindegyikének (áru, tőke, szolgáltatás és munkaerő szabad áramlása) elfogadását; továbbá a Huszonhetek megőrzik egységüket, és Londonnal az 50. cikk aktiválását megelőzően semmiféle tárgyalásba nem bocsátkoznak.

1. ábra: A Brexit-szavazás



Megjegyzés: a „kék” körzetek többségében a kilépésre, a „sárgákban” a bennmaradásra szavaztak.

Forrás: BBC 2016

A pragmatikus britek mindenesetre nem siették el az 50. cikk aktiválását.⁵ A felkészülés jegyében még 2016 júliusában két új minisztériumot állítottak fel: a Külkereskedelmi

⁵ Ez utóbbiról tudni kell, hogy mindössze két évet irányoz elő a kiválási tárgyalások lefolytatására, a tárgyalásokat csak a tagországok egyöntetű döntése alapján lehet meghosszabbítani, és hosszabbítás hiányában az unióból kilépő ország a kereskedelem szempontjából azonnal WTO-státusba kerül. Vagyis az EU úgy folytatná vele az árucserét, mint bármely harmadik országgal, amellyel nincs semmiféle kereskedelemkönnyítő megállapodása.

Minisztériumot (DIT) az új, önálló brit kereskedelempolitika kidolgozására – beleértve, a brit export és beruházások elősegítésén túlmenően, a harmadik országokkal kötendő szerződések előkészítését –, és az ún. Brexit-ügyi Minisztériumot (DExEU), az országnak az EU-ból való kiválásával összefüggő teendők koordinálására, illetve az EU-val folytatandó tárgyalások levezénylésére.⁶ Ezenkívül különböző, már létező illetve újonnan létrehozott parlamenti bizottságokban meghallgatások kezdődtek mintegy 50, a gazdaság és a társadalom különböző, egymással több-kevesebb átfedésben lévő területe képviselőinek és szakértőinek a bevonásával.⁷

Az új intézmények alkalmazottakkal való feltöltését, az adatgyűjtést és a szektorális elemzések elkészítését követően, a brit felkészülés 2017 januárja/februárja jutott el arra a szintre, hogy az Egyesült Királyság tárgyalási stratégiáját a közvélemény számára (több lépcsőben) megismerhetővé tegyék: előbb 2017 januárjában, a kormányfő ún. Lancaster House-i beszédében a stratégia 12 alapelve került napvilágra, majd egy hónap múlva megjelent a részleteket is tartalmazó Fehér-könyv (UK Government 2017).

Miután tisztázta a brexittel kapcsolatos stratégiáját – és a parlament mindkét háza által felhatalmazást kapott⁸ – az Egyesült Királyság kormánya 2017. március 29-én aktiválta az 50. cikket – vagyis értesítette az Európai Tanácsot arról a szándékáról, hogy az ország ki akar lépni az EU-ból.⁹ Az aktiválás azonban korántsem jelentette azt, hogy a felek azonnal tárgyalóasztalhoz ültek volna. Erre még közel három hónapot kellett várni. Előbb az EU részéről is tisztázni kellett az alapelveket, prioritásokat, irányelveket, amelyek alapján végül 2017. május 22-én a Bizottság felhatalmazást kapott, hogy a brexit-tárgyalásokat a tagországok nevében lefolytathassa. Ezután még a brit belpolitika – a kormánypárt által a nagyobb felhatalmazás reményében erőltetett, végeredményét tekintve azonban teljesen fölöslegesen megtartott előrehozott választások – miatt is halasztódott némileg a folyamat, majd 2017. június 19-én végre hivatalosan is megkezdődtek a tárgyalások.¹⁰

⁶ Az Európai Unió oldaláról 2016. októberétől állt fel a tárgyalások előkészítéséért és végig viteléért felelős munkacsoport, Michel Barnier francia jobboldali politikus, korábbi EU-biztos vezetésével.

⁷ Megjegyzendő, hogy a brexit-stratégia kidolgozása történelmi feladatot rótt a brit kormányzervekre, amelyhez igyekeztek is felnöni. Az új minisztériumok (különösen a DExEU) állományának feltöltésénél a Whitehall legjobb erőit mozgósították, de szükség esetén arra sem sajnálták a pénzt, ha a magánszférából kellett a legképzettebb, legtapasztaltabb szakembereket munkáját megfizetni (Davis 2016).

⁸ Kormány és ellenzék között volt némi alkotmányos kötéshúzás azon, vajon a brit parlamentnek kell-e szavaznia a brexit-folyamat elindításáról. A Legfelsőbb Bíróság végül 8:3 arányban a szavazás mellé állt, ugyanakkor azt is kimondta, hogy a kérdésben nincs szükség a korona társnemzetei (skót, velszi, északír) törvényhozási szerveinek támogatására, vagyis azok nem vétőzhatják meg a brit parlament döntését (The Supreme Court 2017).

⁹ Ennek megfelelően a brexitre legkésőbb 2019. március 30-án (brüsszeli idő szerint) 00:00 óráig sor kell hogy kerüljön, hacsak nincs egyöntetű szavazás a tárgyalások folytatásáról.

¹⁰ Megjegyzendő, hogy a tárgyalásokra szánt két év a valóságban inkább csak másfél, mivel érdemi tárgyalások lefolytatására csak 2018 október/novemberig lesz lehetőség. Az eredmények ratifikálásához (EP-ben, EU28-ban) ugyanis kb. fél évnyi idő szükséges.

2. Veszélyek

Az európai integrációt egészen a brexit-népszavazásig a folyamatos fejlődés, előrehaladás, mélyülés jellemezte. Bár a Lisszaboni Szerződéssel, pontosabban annak 50. cikkével megnyílt a lehetőség a dezintegrációra, eddig még nem volt példa arra, hogy egy tagország távozott volna, és hiányoznak azok a bejáratott sémák, amelyek alapján egy ilyen folyamatot zökkenőmentesen le lehetne bonyolítani. Például nem léteznek konkrét előírások arra, miként számolják ki egy-egy kilépő tagországnak a maradékkal szemben meglévő adósságát, amelynek kifizetése nyilvánvalóan a békés távozás alapfeltétele. Ilyen helyzetben sok múlik azon, hogy a tárgyaló felek között megvan-e a kellő bizalom és szándék a jövőbeli kapcsolatokat optimális kialakítására.

A brexittel kapcsolatos veszélyek és kockázatok közül kiemelkedik a feleknek a tárgyalásokhoz való eltérő hozzáállása. Igen korán kiderült ugyanis, hogy jelentősen eltér a brit kormány és a Bizottság véleménye arról, mi mindenről és milyen sorrendben is kellene tárgyalni, illetve milyen végeredményt kellene elérni. Ennek illusztrálására érdemes felidézni a feleknek még a tárgyalások megindulása előtt megjelent állásfoglalásait.

A Theresa May miniszterelnök 2017 januári Lancaster House-i beszédében lefektetett, valamint a 2017 februári ún. Fehér Könyvben megerősített alapelvekből kiolvasható, hogy a brit kormány egyrészt zökkenőmentes és rendezett távozásra törekszik az unióból, másrészt:

mind befelé:

- a választók felé („*visszavenni a törvények feletti ellenőrzést*”, „*megfékezni a migrációt*”);
- az üzleti szféra felé („*biztonságot és világos menetrendet nyújtani*”, „*az országot a tudomány és az innováció fellelőjének megtartani*”, „*szabadon kereskedni az európai piacokkal*”, „*új kereskedelmi egyezményeket kötni az EU-n kívüli országokkal*”);
- az alkalmazottak felé („*megvédeni a munkavállalói jogokat*”);
- az Egyesült Királyság többi nemzete felé („*megerősíteni az uniót*”, „*megvédeni az Írországgal ápolt történelmi kapcsolatokat*”, „*fenntartani a brit szigeteken érvényesülő mini-schengent*”);

mind pedig kifelé:

- az EU-ban maradó 27 tagország felé („*biztosítani a jogokat az EU-polgároknak brit földön, és a britek számára az EU-ban*”, „*együttműködni a bűnözés és a terrorizmus elleni harcban*”)

olyan célkitűzéseket igyekszik megfogalmazni, amelyek elérése esetén a lehető legtöbb sikerülne megtartani az integráció több mint 40 éve alatt elért eredményekből (a *status quo*-ból), illetve (igaz, főként a befelé szóló célok tekintetében) még bővíteni is lehetne azokat (pl. „*új kereskedelmi egyezmények kötése harmadik országokkal*”, vagy „*az unió erősítése*”). (May 2017, UK Government 2017)

Ezzel szemben, az EU-nak a brit kilépéssel kapcsolatos hozzáállását tükröző dokumentumokból (*Európai Tanács (50. cikk) iránymutatásai a brexit-tárgyalásokra vonatkozóan 2017. április 29; az EU Tanácsa: Brexit-tárgyalási irányelvek 2017. május 22.*) (Consilium 2017a, Consilium 2017b) az derül ki, hogy a Bizottság nem az elért eredmények minél teljesebb megőrzésére, hanem valami másra koncentrálnak:

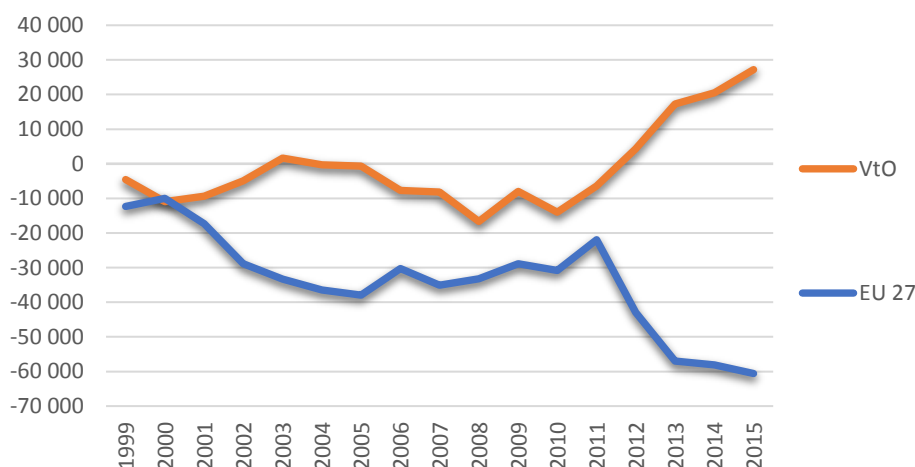
- „Egy nem-tagállam... nem rendelkezhet a tagállamokkal azonos jogokkal, nem élvezhet a tagállamokkal azonos előnyöket.”;
- „...az egységes piac négy szabadsága oszthatatlan egységet alkot, nem lehet „kimazsolázni”.” (Consilium 2017a, p. 3)

Miközben az első állítással nehéz vitába szállni – már csak amiatt is, mivel egy nem-tagállam például nyilvánvalóan nem vehet részt az uniós rendeletek, politikák kidolgozásában, nem szólhat bele az EU jövőjébe – addig a második kitétel már egyáltalán nem problémátlan. Az állítás, mely szerint az áruknak, szolgáltatásoknak, munkaerőnek és tőkének az egységes piacon történő szabad áramlására – röviden a négy szabadság – egymástól elválaszthatatlan, közgazdaságilag nem megalapozott. Sőt, a négy szabadság egymást akár helyettesítheti is.¹¹

Különösen igaz ez a kereskedelem és a migráció vonatkozásában. Könnyű belátni, hogy az importált termékekben és szolgáltatásokban megtestesülő munka ugyanolyan hatással van az importáló ország bérszínvonalára, mintha az adott termékeket és szolgáltatásokat a szabadon beáramló dolgozókkal állíttatná elő. Vagyis a nemzetközi kereskedelemben munkamennyiségek áramlanak anélkül, hogy a munkavállalóknak az országok között mozogniuk kellene. A valóságban persze a kereskedelem és migráció inkább egymás kiegészítőjeként, semmint helyettesítőjeként van jelen. Gondoljunk csak arra, hogy egyre több áruexportot kísér valamilyen szolgáltatásexport, ami dolgozók (legalább ideiglenes) kiutazását és külföldi munkavégzését igényli. Ebből következően, ha az Egyesült Királyság korlátozni akarja a külföldiek munkavállalását, akkor egyúttal a kereskedelmet is korlátozza, kárt okozva ezzel mind magának, mind pedig az EU27-eknek. Mindez nem túl biztató, de nem ok arra, hogy az EU27 a kétoldalú kereskedelemben újonnan bevezetendő korlátozásokkal további károkat okozzon a briteknek és persze saját magának (Kohler-Müller 2017). Már csak azért sem, mert a kétoldalú kereskedelmi kapcsolatok az utóbbi években igen jelentős brit deficitet mutatnak (2. ábra).

¹¹ A „négy szabadság” kifejezés az integrációs Szerződésekben ugyan nem szerepel, de az okmányokban már a Római Szerződés óta jelen van a belső piac egységesítésének, s ennek érdekében – az árucikkeken kívül – a tőke, a személyek és a szolgáltatások szabad áramlásának az elősegítése, mint elérendő cél (3. Cikk). Vagyis a négy szabadság szétválaszthatatlansága mögötti logika sokkal inkább politikai, semmint közgazdasági alapokra épül (Munchau 2017). Tény, hogy két és fél évtizeddel a Maastricht-i Szerződés aláírása után, a négy szabadság (különösen a szolgáltatások terén) még mindig nem valósult meg maradéktalanul a gyakorlatban. És ez nem csak az EU-n belül, de harmadik országok viszonylatában is szembetűnő. Svájjal kapcsolatban például széles körűen működik a személyek szabad áramlása, de a svájci bankok nem szolgáltathatnak szabadon az EU-ban, és viszont. A britek ennek épp a fordítottját szeretnék: szabad szolgáltatás-, de ellenőrzött munkaerő-áramlást (Carrel 2016).

2. ábra: Az Egyesült Királyság összesített áru- és szolgáltatás-kereskedelmi egyenlege 1999-2015 (millió GBP)



Forrás: ONS (2017); VtO = világ többi országa

Hasonlóan sajnálatos ellentét alakult ki a tárgyaló felek között magának a Lisszaboni Szerződés 50. cikkének az értelmezésében. Az említett cikk 2. paragrafusa ezt mondja: „... the Union shall negotiate and conclude an agreement with that State, setting out the arrangements for its withdrawal, *taking account of the framework for its future relationship* with the Union”. A magyar hivatalos fordítás szerint: „... az Unió tárgyalásokat folytat és megállapodást köt ezzel az állammal, amelyben az érintett államnak *az Unióval való jövőbeli kapcsolataira tekintettel* meghatározzák az illető állam kilépésének részletes szabályait.”

A Bizottság a fentieket úgy értelmezi, hogy először a kilépési egyezményt kell tető alá hozni, és utána lehet a két fél jövőbeli együttműködését megalapozó szerződés részleteivel foglalkozni (lásd: „szakaszos megközelítés” Consilium 2017a p. 1, Consilium 2017b p. 4). Eszerint például előbb kell egyezsége jutni arról, hogy mekkora összeggel tartoznak a britek a tagság éve alatt tett vállalásaik, valamint az egyéb közös (értsd: európai kifizetetlen) tartozások alapján, és csak azután lehet szó arról, hogy milyen feltételekkel, hogyan és milyen mértékben juthatnak be a vállalkozásaik az Egységes Piacra. Eközben a britek meg vannak győződve arról, hogy megállapodás híján, jogi úton egyetlen penny sem hajtható be rajtuk¹², és ha hajlandónak mutatkoztak is valamekkora „távozási” összeget kifizetni, annak nagyságát a leendő, s a kétoldalú viszony jövőjére vonatkozó tárgyalások során elért uniós piacra jutási lehetőségeik mértékétől teszik függővé.¹³

¹² Szigorúan jogi szempontból nézve a dolgot, ha a kétéves tárgyalási periódusban nem sikerül egyezsége jutni, úgy az 50. cikk alapján az EU-jog egyik napról a másikra, azonnali hatállyal érvényét veszíti az Egyesült Királyságban, és a britek nem kötelezhetők semmiféle anyagi hozzájárulás megfizetésére. (House of Lords 2017a p. 3)

¹³ A „távozási összeg” körüli vita már csak azért is furcsa, mert maga az európai fél szögezte le az irányelveiben, hogy az 50. cikk körüli tárgyalásokat egyetlen egységként kezeli, a témákat nem lehet egyenként véglegesíteni, vagyis „semiben sincs megállapodás, amíg mindenben meg nem állapodtak” (Consilium 2017a p. 3).

Hasonlóan értelmetlennek tűnik az Írország és Észak-Írország közötti határszakaszra vonatkozó megállapodás erőltetése már a tárgyalások első szakaszában, hiszen amíg nem lehet tudni, milyen feltételek fognak érvényesülni a brit-EU kétoldalú kereskedelemben, addig azt sem lehet véglegesen tisztázni, mennyire könnyen legyen átjárható az említett határszakasz.

Bár a brit kormány értelmezése a Bizottságtól homlokegyenest eltérő volt – miszerint a kilépési megállapodás és a jövőbeli együttműködés kérdéseivel egy időben, egymással párhuzamosan kellene foglalkozni – London mindazonáltal nem zárkózott el az elől, hogy bizonyos sorrendben tárgyalja a főbb ügyeket. Ennek megfelelően a tárgyalás első fázisában főképp az EU27-eket érdeklő ügyek kerültek napirendre, úgymint a határ átjárhatósága Írország felé, állampolgári jogok (az EU-ban élő britek és fordítva), a brit tartozás végösszege, brit földön lévő uniós intézmények (gyógyszer- és bankfelügyeleti hatóságok) elköltöztetése. Az uniós irányelvek alapján addig nem lehetett áttérni a többi, főképp a brit-EU viszony jövőjét érintő kérdésekre, ameddig a fenti témákban nem volt megfelelő mértékű előrehaladás. Hogy volt-e, arról az Európai Tanács döntött. Ez azonban gumiszabály, mert sehol sem volt leírva, mi tekinthető megfelelő mértékűnek.¹⁴

A brexittel kapcsolatos kockázatok közül tehát messze kiemelkedik az, mely abból ered, hogy a tárgyaló felek – egyébként mindkét oldalon – túlbecsülik vélt politikai érdekeiket, s azokat az általuk képviselt népek tényleges társadalmi és gazdasági érdekei elé helyezik.¹⁵ Amennyiben a tárgyalásokat továbbra is ez a (bizalmatlan és konfrontatív) hangnem határozza

¹⁴ A brexit-tárgyalások 2017 végén jutottak először kézzel fogható (rész)eredményre: december 8-án a felek közös nyilatkozatot fogadtak el arról, hogy elvben megegyeztek a tárgyalások első szakaszának témáit illető legfőbb kérdésekben. Az egymás területén élő polgárok jogaival kapcsolatban arról, hogy a kilépési dátum számít határnapnak, és a határnap előtt letelepedettek jogi helyzetére az Európai Bíróság esetjoga lesz a mérvadó. Az ír határral kapcsolatban a felek alapvető fontosságúnak tartják a békefolyamat és a Nagypénteki egyezmény (Good Friday, vagy más néven Belfast Agreement) eredményeinek, valamint az ír-északi határ szabad átjárhatóságának a megőrzését. Mindezt azonban oly módon, hogy eközben a brit belső piac integritása ne sérüljön, és Észak-Írország az Egyesült Királyság integráns része maradjon. Végül (*exit bill*nek, azaz a szakzsargonban kilépési számlának is nevezett) pénzügyi rendezés tekintetében a felek megállapodtak a követendő módszertanban, vagyis abban, hogy a briteknek milyen tartozásai, illetve követeléseik merülnek föl a kilépéssel kapcsolatban, és azokat hogyan kell kiszámolni. Ez utóbbi téma legérdekesebb részletei az alábbiak: az Egyesült Királyság 2019-ben és 2020-ban úgy vesz részt a közös költségvetésben, mintha még mindig EU-tag volna. London kötelezi magát az EU kifizetetlen kötelezettségeiből (azok 2020 december 31-i állapota szerint), valamint a függő kötelezettségeiből (azok kilépéskori állapota szerint) a rá eső rész megfizetésére. A „rá eső részt” az országnak a közös költségvetés saját forrásaiból való 2014-2020 közötti részesedéséből fogják kiszámolni (Európai Bizottság 2017). A közös nyilatkozat alapján a maradó országok (tehát 27 tagország) Európai Tanácsa 2017. december 15-én úgy ítélte meg, hogy az elért eredmények lehetővé teszik a tárgyalások második (a felek közötti jövőbeni kapcsolatokról és az esetleges átmeneti időszakról szóló) szakaszának a megindítását (Európai Tanács 2017).

¹⁵ Jellemző a felek egymás iránti kölcsönös bizalmatlanságára az a nyilatkozatháború, amelyet legplasztikusabban talán a következő két példa világít meg. Az egyik oldalon találjuk Donald Tusk, az Európai Tanács elnökének 2016 októberi elhíresült kijelentését arról, hogy a kemény brexit egyetlen valós alternatívája, ha az Egyesült Királyság mégis bennmarad az Unióban („*hard brexit or no brexit*”). A másik oldalon pedig Theresa May brit miniszterelnök 2017 januári Lancaster House-i beszédét kell említeni, melynek ominózus részlete szerint egy rossz EU-megállapodásnál az is jobb, ha nincs megállapodás („*no deal is better than a bad deal*”). Továbbá, ha az országát elzárják az Egységes Piacra való bejutás lehetőségétől – amelyet tehát büntetésként élne meg – kilátásba helyezte a brit gazdasági modell átalakítását, mely versenyképes adószintjével igyekezne a világ legnagyobb vállalkozásait magához vonzani (May 2017).

meg, úgy könnyen elképzelhető, hogy a felek vagy nem tudnak egyezsége jutni a 2019-es határidőre, vagy már jóval korábban felállnak a tárgyalóasztaltól. Egy ilyen forgatókönyv azonban hihetetlen károkat okozna mindkét fél gazdaságában, főként a nemzetközileg beágyazott szektorokban, mint például az autó-, a gyógyszer- és az élelmiszeripar, vagy éppen a pénzügyi szolgáltatások területén.

3. Érzékeny szektorok

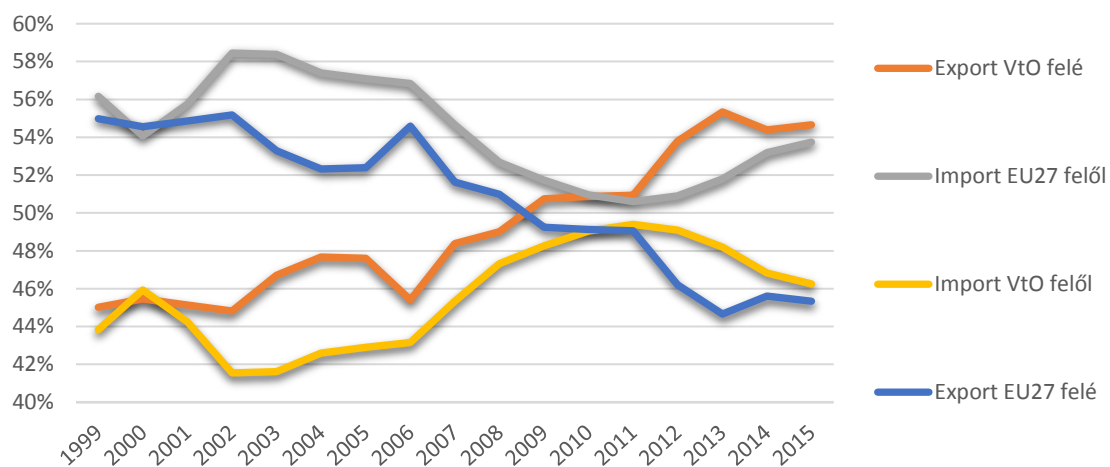
A legérzékenyebb törésvonalak bemutatása után, térjünk át a tárgyalásoknak a brit-EU kapcsolatok jövője szempontjából legnehezebb kérdésére, a kereskedelmi kapcsolatrendszer átalakítására. Bár az európai forgalom aránya (főleg az exportoldali változások miatt) ma lényegesen alacsonyabb a brit külkereskedelemben, mint volt a 2000-es elején (3. ábra), értékben folyamatos a növekedés. A szektorokon belüli összefonódást mi sem mutatja jobban, mint hogy a brit exportnövekmény kétharmadát az alkatrész-export adja, a brit export importtartalma pedig (az EU többi nagyobb tagországához hasonlóan) igen magas: 2011-ben már 23 (az autóiparban 44) százalékos (4-5. ábra). A végtermék előállításáig a termékek alkotóelemei többször is ide-oda mozognak a brit sziget és a kontinens között, amit megkönnyít az ország EU-tagságából fakadó vámmentesség és a határellenőrzések teljes hiánya. Az értékláncokba szerveződő termelés nagyobb hatékonyságot és előrehaladottabb specializációt tett lehetővé, ugyanakkor a különböző tagországok, illetve az ott lévő telephelyek közötti kölcsönös függés is megnőtt.

A brexit különlegesen kényes helyzetbe hozza az értékláncokat. Az már világosan látszik, hogy a kilépés alapvető – a személyek mozgása (migráció), valamint a törvények/törvénykezés feletti ellenőrzés (Európai Bíróságtól való) visszaszerzésére irányuló – céljai miatt, az EU-n kívülre kerülő Egyesült Királyság sem az egységes piacnak, sem az európai közös vámterületnek nem lesz része. Minthogy az unió harmadik országokkal meglévő egyezményei közül egyik sem alkalmazható nagyobb érdekveszteség nélkül a brexitre, nem véletlen, hogy a brit kormány speciális (az országra szabott), átfogó és a lehető legkisebb korlátozásokat tartalmazó kereskedelmi egyezményre, valamint az utóbbihoz igazított, új vámügyi együttműködésre törekszik az EU-val.¹⁶ Ennek esélyét azonban két dolog is rontja

¹⁶ A török, norvég, svájci és kanadai egyezmények egytől-egyig „hibáznak” valahol: vagy elvész az önálló kereskedelmi politika lehetősége, vagy nincsenek könnyen átjárható határok, vagy az egyezmény nem vonatkozik az agrár-élelmiszeripari cikkekre és/vagy a szolgáltatásokra, vagy az európai piacra való bejutásért tetemes összeget kell fizetni a közös költségvetésbe, vagy nem szűnik meg az Európai Bíróság fennhatósága, vagy ezek valamely kombinációja érvényesül. (Stojanovic – Rutter 2017)

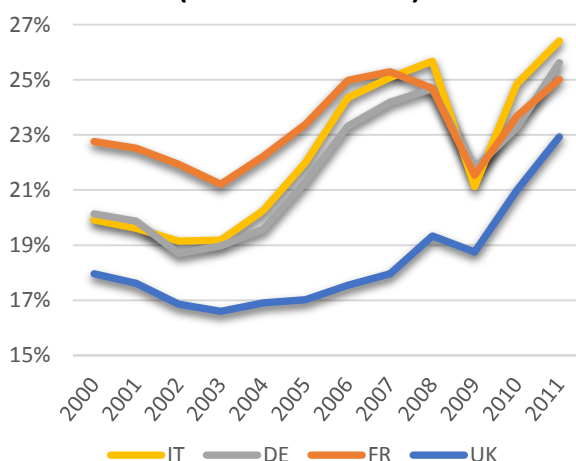
3-5. ábrák

Brit áru és szolgáltatáskereskedelem (1999-2015)

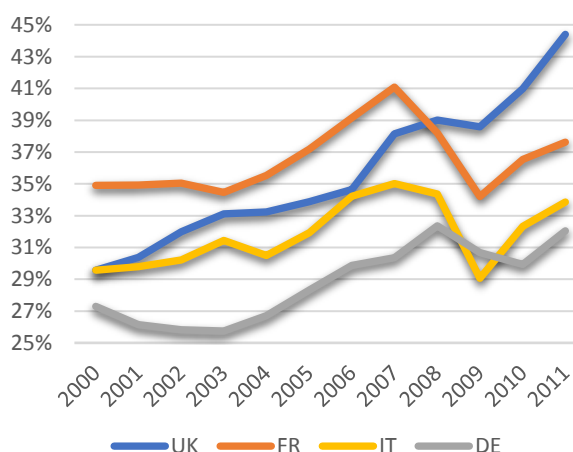


Forrás: ONS (2017)

**Export importtartalma
(hozzáadott érték)**



**Autóexport importtartalma
(hozzáadott érték)**



Forrás: OECD (TiVA data)

Az egyik abból adódik, hogy minél átfogóbb és mélyebb egy kereskedelmi szerződés, annál nagyobb az esély arra, hogy a kisebbik egység (jelen esetben az Egyesült Királyság) elveszíti a forgalomra vonatkozó törvények és rendelkezések (előírások, standardok) feletti ellenőrzését. Márpedig a britek éppen ennek a visszaszerzését óhajtják. A másik problémáról már volt szó, vagyis arról, hogy az EU tárgyalási irányelvei szerint a négy szabadság nem szétválasztható. Ha viszont nincs átfogó egyezmény, és a kereskedelem 2019. március végétől hirtelen WTO-alapokra zuhan vissza, akkor mindkét oldalon jelentős gazdasági károk adódhatnak. A károk nagyságrendjét három szektor példáján mutatjuk be.

4. Autóipar

Az autógyártás az egyik leginkább globálisan szervezett iparág a világon. A brit gazdaságon belüli súlyát tekintve, ez az iparág állítja elő a GDP kb. 1 százalékát, az alkalmazottak 0,5 százalékának adva munkát, miközben a brit áruexport 12 százaléka és mintegy 2,5 milliárd fontnyi K+F-kiadás kötődik hozzá (2015-ös adatok). Egy kilépési egyezség nélküli, drasztikus brexit esetén az EU oldaláról bevezetendő, WTO-ban lekötött (autóra 10, autóalkatrészre 2,5-4,5 százalékos) vámok azonnal megdrágítanák a kereskedelmet. Ehhez jönnének még a határellenőrzések kb. 100-150 euró/autós költsége, valamint az egyéb nem-vámjellegű terhek, mely utóbbiak kb. további 6 százalékkal növelnék a költségeket. Nem nehéz elképzelni, milyen fennakadásokat, addicionális kiadásokat és késéseket okozna egy ilyen változás az autóipar *lean* és *just-in-time* szervezésű termelési rendszerében (SMMT 2016).

A WTO-szenárió azonban korántsem egyedül a brit autógyártásban okozna súlyos károkat. Egy nemrégén napvilágot látott tanulmány szerint, amennyiben a konstruktőrök a brexit miatti többletköltségeket egy az egyben a fogyasztókra hárítanák, úgy a brit telephelyen gyártott kocsik ára átlagosan 3700 euróval, míg a német importból behozottaké – *nota bene*: minden ötödik német exportautó a brit piacra kerül – 5600 euróval emelkedne. A drágulás következtében a brit piac éves forgalmi értékben összességében 12,4 milliárd fonttal (18 százalékkal), az eladott autók számát illetően 550 ezer egységgel (-19 százalék), az ott elérhető profit tekintetében pedig 900 millió fonttal (-19 százalék) zsugorodna. A piac alaposan átrendeződne, mert a fenti változások igen különböző mértékben és irányban érintenék a négy legnagyobb szereplőt: Németországot, a többi EU-tagállamot, a brit gyártókat és a világ többi részének konstruktőreit. Mivel az autók önköltsége sokkal erőteljesebben nőne az EU-ból szállított gépjárművek esetén (kb. +21 százalék), mint a világ többi részéből származóknál (kb. + 10 százalék), vagy a helyben gyártottaknál (kb. +3 százalék), az európai (és benne a német) autóipar mindhárom területen (forgalom, profit, eladott járművek száma) minimum 30 százalékos visszaesést szenvedne el. Eközben a harmadik országok valamint a brit gyártók rendre 7 illetve 17 százalékkal növelnék a forgalmukat és az értékesített autók számát, valamint 17 illetve 14 százalékkal a profitjukat. Az egy országot érintő legnagyobb veszteség – mínusz 255 ezer eladott autó, mínusz 6,7 milliárd euró üzleti forgalom, mínusz 600 millió euró nyereség, mínusz 18 ezer fő alkalmazott – a német autóipart érné, amely így a 2009-es válságévhez hasonló krízist élne át (Deloitte 2017).¹⁷

Mindez természetesen elkerülhető lenne, ha a brexit-tárgyalások a kölcsönös jóakarat jegyében folynának. Ez utóbbi már csak azért is logikus alapfeltétel kellene hogy legyen, mert az autóipar olyan különleges iparág, ahol a technológiai kötöttségek és költségek miatt az új termékek kb. 7-éves élettartama során csupán egyszer van lehetőség relokációs döntések meghozatalára (PwC 2016). Amennyiben átfogó szabadkereskedelmi egyezmény megkötésére nincs lehetőség, úgy el kellene gondolkozni azon, hogy nem jöhetne-e szóba

¹⁷ Az elemzés nem tér ki egyenként minden EU-tagországra, csupán azt állítja, hogy a német autóipar lenne a brexit legnagyobb vesztese: éves hatásként 6,7 milliárd eurónyi forgalomcsökkenést szenvedne el, míg az EU27-ek együtt kb. 8,3 milliárdnyit.

valamiféle szektor-specifikus megoldás (pl. a brit telephelyek, akár ideiglenes vámmentes övezetté nyilvánítása). Ennek révén ugyanis, legalább átmenetileg, megszűnhetne a bizonytalanság az iparágban, s a gyártóknak nem kellene a beruházási ciklusuk megtörésétől tartaniuk.

5. Húsipar

A brexit potenciális következményeit taglaló tanulmányok eleinte a gazdaság (legyen az a brit, az EU27-ek, vagy valamely tagállam gazdasága) egészét érintő, aggregált hatásra összpontosítottak. Minthogy az Egyesült Királyság és az EU27 közötti kapcsolatok jövőjéről semmi biztosat nem lehetett tudni (ahogyan eme sorok írásakor sem lehet), a tanulmányok viszonylag kevés szektort vettek figyelembe, az azokban érvényesülő átlagos vámtételekkel kalkuláltak, és ezek alapján adtak becsléseket, többnyire a norvég (EGT-), a svájci (EFTA-), vagy éppen a legrosszabb (egyezség nélküli, azaz WTO-) scenáriók feltételezett aggregált hatására vonatkozóan. Az átlagos vámtételek azonban nem tükrözik a valós helyzetet, például amikor a kétoldalú kereskedelemben néhány magas vámtételű árucikk az átlagosnál nagyobb súllyal van jelen.¹⁸

Az első, a vámtarifák heterogenitásából származó hatást is figyelembe vevő tanulmányra 2016 végéig kellett várni (lásd: Lawless – Morgenroth 2016). A szerzők a termékeket (több mint 5200-at) a vámtarifaszám hat számjegyű bontásában vizsgálták, és arra jutottak, hogy WTO-alapú kereskedelmet feltételezve, óvatos becslés szerint, a kétoldalú forgalomban az EU27-ek exportja 30, a briteké 22 százalékkal csökkenne. A változást leginkább az élelmiszerek és a textíliák forgalma sínylené meg – számos termékcsoporthoz esetén akár 80-90 százalékos csökkenéssel –, de a gépjármű-kereskedelem is 60 százalékosnál nagyobb visszaesést szenvedne el. A legmagasabb (közel 50 százalékos) effektív vámtarifák a hússzektorban alakulnának ki.¹⁹

Ha az állatállományt nézzük, akkor 2015-ben az Egyesült Királyság a szarvasmarha tekintetében harmadik, baromfinál második, a birka tekintetében pedig az első helyen állt az Európai Unióban. Az élőállatok és a húsfélések mindig is számottevő tételnek számítottak a brit-EU kereskedelemben, a britek jelentős nettó importőri pozíciója mellett. Az egyenlőtlen helyzetet jól jellemzi a marhahús piaca: míg az EU28 önellátottsága 102 százalékos, addig a britek nélküli EU27-é már 116 százalékos lenne. A britek önellátottsága marhahúsból 75, sertéshúsból 55 százalék körüli (AHDB²⁰ 2016a, 2016b).

¹⁸ Az agrár- és élelmiszeripari cikkek kereskedelme minden bizonnyal nagyon érzékenyen reagálna egy WTO-szenárióra. Az ír-brit reláció pedig még érzékenyebben, tekintve, hogy a kétoldalú forgalom jelentős részét néhány nagy vámtételű áru félése adja (Donnellan – Hanrahan 2016).

¹⁹ Az EU WTO-ban lekötött agrárvámjai jellemzően két részből állnak: az importár százalékában megállapított ún. értékvámból, és a termék természetes egységére (pl. tonnájára) vetített ún. specifikus vámból. A kettő együttesen adja a tényleges vámterhet, az effektív vámtarifát.

²⁰ Agriculture and Horticulture Development Board, brit független agrárszakmai szervezet.

Az egyezség nélküli, ún. WTO-szenárió mind a briteknél, mind pedig az EU27-eknél súlyos következményekkel járna, elsősorban rövidtávon: brit oldalon áruhiány, az EU27-eknél pedig túltermelés jelentkezne. Mindazonáltal, a termelés felfuttatása, illetve a hiányzó árunak a világpiacról történő beszerzése valamivel kezelhetőbb problémának tűnik, mint a fölösleg terítése és a szektor visszafejlesztése.

Nézzük először a britek helyzetét! Az Egyesült Királyság mindenekelőtt egy prémium piac, amelyben a kereslet az értékesebb húsfélések (pl. gerinc közeli húrok, comb) felé tolódott el. Ez azt jelenti, hogy a britek kénytelenek piacot találni az értéktelenebb húsfélések számára. A brit export azonban nem csak emiatt jelentős. Az 1980-as évek közepétől megfigyelhető, hosszú évekig tartó, és számos esetben igen jelentős területekre kiterjedő állatjárványok – a szarvasmarhákban a BSE-válság (kegemarkarhákór), majd a birkákban (2001-től) a száj- és körömfájás – megingatták a fogyasztói bizalmat, visszavetették az állományokat, ami végső soron a feldolgozó kapacitások masszív, hatásában máig tartó leépítését vonta maga után. Ezért a brit nyersanyag egy része az európai partnerországba (pl. Hollandiába, Dániába vagy Írországba) kerül, ahol azt részben a brit piac, részben pedig harmadik országok számára dolgozzák fel. Amennyiben az EU-val WTO-alapon kellene kereskedni, nyilván megnőne az igény a hazai állományok és feldolgozó kapacitások bővítésére. Volt már példa rá, hogy a britek rövid idő leforgása alatt (1977-1984 között) jelentősen tudták növelni az élelmiszer-termelésüket (6. ábra). Ehhez szükség volt az európai integráció kiteljesedésére (az agrárvámok felszámolására és a közös agrárpolitika érvényesülésére 1977 után), ami néhány évig (a megnövekvő termelői árak révén is) komoly ösztönzést adott az agrárberuházásoknak. Mindenesetre, a britek a kiválás után szabadon alakíthatják agrárpolitikájukat, ami lehetőséget kínál számukra a szükségleteiknek leginkább megfelelő policy-mix alkalmazására.²¹

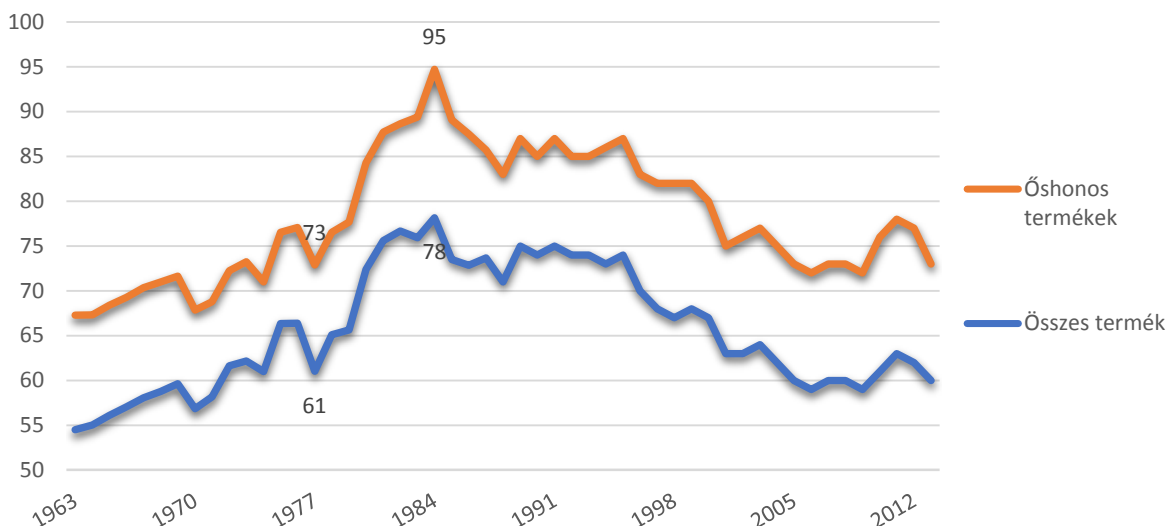
Ha az árak mégsem nőnek jelentősen – mert például a briteknek sikerül a nagy exportőr országokkal (pl. USA, Brazília, Ausztrália) viszonylag gyorsan szabadkereskedelmi szerződéseket kötni, s az unióból származó import egy részét azok keretében kiváltani – úgy a fogyasztási szerkezet sem változik.²² A brit piacon nem kedvelt húsfélésekből (pl.

²¹ A tervek szerint a jelenlegi – a földtulajdonosoknak területarányosan járadékot fizető, túlszabályozott – európai agrárpolitikát fokozatosan egy kevésbé bürokratikus, a környezeti (zöld) és – a vidéki közösségek megtartásával összefüggésben nyújtott – társadalmi szolgáltatásokat díjazó, a kisebb és közepes méretű üzemeket helyzetbe hozó rendszer váltaná fel, miközben az agrártámogatások összege 2022-ig a jelenlegi szinten maradna (Gove 2018).

²² Itt kell megjegyezni, hogy bár a (kereskedelmi) kapcsolatok jövőjét a Bizottság a brexit-tárgyalások első fázisában elvben nem volt hajlandó napirendre tűzni, a gyakorlatban mégis folyt egyeztetés, és első eredményként sikerült is megállapodni az ún. vámkvóták – az EU által a WTO keretében harmadik országok számára nyitott kedvezményes vámtételű importmennyiségek – London és Brüsszel közötti felosztásáról. Az egyezség alapja a végső felhasználás, vagyis hogy az EU-n belül hol kerül sor a termék elfogyasztására. Bár az import helyszínét illetően könnyebb lett volna statisztikát gyűjteni, az EU27 agrárszektorának képviselői számára a vámkvóták végső fogyasztáson alapuló felosztása tűnt az egyedüli járható útnak. Ennek oka, hogy miközben az EU-ba a vámkvóták keretében Ausztráliából és Új-Zélandból importált hús zömét az Egyesült Királyságban fogyasztják el, annak egy része előbb valamelyik nagy európai importkikötőbe (pl. Rotterdamba, Antwerpenbe vagy Hamburgba) érkezik, s csak később (esetlegesen némi feldolgozás és/vagy átcsomagolás után) kerül továbbszállításra a szigetországba. A témában létrejövő egyezség tehát távolról sem a felek jóindulatából, sokkal

belsősegekből) ily módon keletkező fölösleg levezetésére szintén a gyorsan tető alá hozott (pl. a nagy ázsiai importőr-országokkal kötendő) kétoldalú kereskedelmi megállapodások kínálhatnak megoldást.

6. ábra: Az Egyesült Királyság élelmiszer-önellátottsága (százalék)



Forrás: Brit Kormány (2014)

Az EU27-ek helyzetét az európai húsipar egyik legnagyobb szakmai szervezetének 2017 késő őszi elemzésén keresztül mutatjuk be (lásd: UECBV²³ 2017). A tanulmány szerint, amennyiben a kontinens és a szigetország közötti forgalomban visszaállítanák a (vámokat és az állatorvosi vizsgálatokat is tartalmazó) határellenőrzéseket, úgy az EU27-ből az Egyesült Királyságba irányuló export – hangsúlyozottan konzervatív becslés szerint – a marhahús esetében 84, a sertéshúsnál 48, a juhhúsnál pedig 76 százalékkal csökkenne. Az EU27-ek piacán kialakuló árubőség rövidtávon – a marha- és a sertéshús esetében – 7-8 százalékos áresést okozna, aminek hatására (a két említett termék esetén) a termelési érték évi közel 5 milliárd euróval csökkenne, és unió szerte minimum 32 ezer állás válna feleslegessé.²⁴

A fenti scenáriót eredményező okok közül kettőt érdemes kiemelni. Az első a WTO-rezsimre való átállással kapcsolatos. Mint említettük, a hústermékekre az EU igen magas, átlagban 50 százalék körüli effektív vámot eredményező vámtarifákat kötött le a WTO-ban. Ezek a vámtételek – minthogy részben áruegységre (pl. tonnára) megállapított speciális részt is tartalmaznak – igen eltérő mértékben drágítanak az egyes húsféleségeket: az értékes

inkább a közös érdekből született: a britek érdeke az áruhiány, az EU27-eké pedig az árufölöslegek felhalmozódásának az elkerülése (Ferlet 2017).

²³ UECBV = Union Européenne du Commerce du Bétail et des Métiers de la Viande = Európai Élőállat és Húskereskedők Szövetsége

²⁴ A negatív hatások, az egységes piac miatt, nem csupán a britekkel szoros kapcsolatban lévő tagországok piacát, hanem az EU27-ek egészét érintenék.

marhahátszint 36, az olcsóbb húsokat esetenként több mint 100 százalékkal.²⁵ Ezenkívül, a szállítást megdrágítaná a vámprocedúra (a kamionok többszöri megállítása, a dokumentumok ellenőrzése stb.), ami jelentős torlódáshoz vezetne az importbeléptetési pontokon. A britek jellemzően inkább friss, semmint fagyasztott húst importálnak a kontinensről, s a szállítási idő meghosszabbodása akár az importszerkezet kényszerű megváltozásához is vezethet.²⁶

A másik probléma a brit piac prémiumjellegéből adódik. A hús, mint termék, alapvetően különbözik a többitől: míg más termékeket általában a részekből raknak össze, addig a húst az egészből szedik szét részekre. A különböző nemű és korú állatok esetében – legyen az marha, birka vagy sertés – az ún. hasított testet (karkaszt) egy sor különböző minőségű (és értékű) részre darabolják föl, amelyeket oly módon terítenek az egyes tagországok (eltérő ízlésű és vásárlóerejű) piacain, hogy az adott karkaszból a lehető legnagyobb bevételre tegyenek szert. A brit piac – a minőségi húsok iránti (arányában és tömegében is) nagy kereslet miatt – jelentős kiegyensúlyozó (optimalizáló) szerepet játszik az európai hústermelők karkaszmérlegében.²⁷ Kiesése már önmagában a húsiparnak nagyobb veszteséget okozna, mint amit a 2014-től alkalmazott orosz embargó okozott a teljes európai élelmiszeriparnak. Ráadásul akkoriban, az orosz piac elzáródását könnyen kompenzálni lehetett a gyorsan felfutó kínai exporttal, amire ezúttal – a prémium-húsok nagy aránya miatt – aligha lenne esély.

Az említett problémákat természetesen orvosolni lehetne, ha például mindkét fél jelentős beruházásokat indítana a kikötői kapacitások és vámprocedúrákra alkalmas területek gyors ütemű kiépítésével. De legfőképp, azzal, ha meglenne a kölcsönös jóakarát és bizalom kilépési a tárgyalásokon. Az Egyesült Királyságnak szüksége van az európai élelmiszerre, de nyilván nagyobb hajlandóságot mutatna a piaci kapcsolatok megőrzésére, ha a gazdaság más, neki fontosabb területein, például a pénzügyi szolgáltatások szektorában, az EU27-ek tennének engedményeket.

²⁵ Az Egyesült Királyság természetesen dönthet úgy is, hogy az EU-vámoknál alacsonyabb, vagy akár nulla százalékos vámot vezet be egyes termékekre. Az uniós szállítókon azonban ez sem feltétlenül segítene, mert ekkor meg az olcsóbb költségekkel operáló tengerentúli exportőrökkel kellene versenyezniük a brit piacon.

²⁶ Írország különösen megszenvedné a változást. Itt nem csak arról van szó, hogy az EU27-ek közül a brit piac messze az írek számára a legnagyobb jelentőségű (>50%, 2. Dánia: 25%, a többiek messze leszakadva). Az európai kontinensre irányuló ír húsexport több mint 90 százaléka nem hajón, hanem a kb. fele-, harmadannyi időt igénylő szárazföldi útvonalon (Nagy-Britannián és a Csalagúton) keresztül jut a célországokba. Bár az ügyintézés meggyorsítására létezik megoldás – pl. közösségileg hitelesített, lepecsételt konténerek alkalmazása –, de egyrészt ezekkel is meg kellene állni legalább négyszer a közbeeső két brit határon (Nietsch, 2018), másrészt elveszne a rugalmas raktérkihasználás (a brit tranzit során áruk ki- és berakása) jelenlegi gyakorlatának a lehetősége, ami tovább növelné a költségeket (UECBV 2017).

²⁷ Jellemző adat, hogy míg a brit piac az uniós sertéshúsexportnak kevesebb mint 20 százalékát veszi fel, addig az értékes császárszalonna esetén ez az arány több mint 50, a dán export esetében pedig több mint 80 százalékos (UECBV 2017).

6. Pénzügyi szolgáltatások

A szűken vett pénzügyi szolgáltatások a GDP 7 százalékára rúgnak, és közvetlenül 1,1 millió embernek adnak munkát az Egyesült Királyságban. Ha ehhez hozzávesszük a vezetői tanácsadást, a jogi és számviteli szolgáltatásokat, akkor a GDP 11,8 százalékához és 2,18 millió foglalkoztatotthoz (vagyis a brit munkaerő 7,4 százalékához) jutunk (TheCityUK 2016). A tágan vett „iparág” évi több mint 70 milliárd font kereskedelmi többletet generál. A 200 milliárd fontnyi éves forgalom 45-48 százaléka származik a hazai piacról, 20-25 százaléka az európairól, és a maradék a világ fennmaradó részéről. Mindebből a brit költségvetésnek éves szinten 60 milliárd font bevétele keletkezik, melynek kb. felét az alkalmazottak által fizetett adók és járulékok adják (House of Lords 2016a).

A szektor számára a brexittel kapcsolatban a legnagyobb kockázat természetesen abból a bizonytalanságból ered, hogy nem tudható, miként változik a brit vállalkozásoknak az egységes európai piachoz való hozzáférése. Ilyen körülmények között a pénzügyi intézmények kénytelenek az elképzelhető legrosszabb forgatókönyv alapján cselekedni (struktúrát váltani, áttelepedni). És ha ennek folytán munkahelyek ezrei kerülnek Londonból Európa és a világ más pénzügyi központjaiba, úgy nem csak a tevékenység egy része épül le brit földön, de a kincstár bevételei is (House of Lords 2016b).²⁸

Brit szemszögből két terület kiemelkedő jelentőségű az egységes piacra szóló passport és az euróban történő klíring, illetve elszámolás.

Az EU-passport – mely mechanizmus lehetővé teszi az EU bármely tagországában telephellyel rendelkező és a szabályoknak megfelelően működő vállalkozásnak, hogy bármely másik tagországban üzleteljen – a pénzügyi szolgáltatások bizonyos körében (pl. lakossági banki szolgáltatások, biztosítás és beruházási szolgáltatások) jóval nagyobb jelentőséggel bír, mint máshol. Minthogy ez a mechanizmus kizárólag az egységes piacon mozgóknak fontos, és az Egyesült Királyság onnan minden bizonnyal távozik, a brit székhellyel rendelkező vállalkozásoknak fióközleteket kell nyitniuk más EU-tagországokban, ha fenn akarják tartani passport-jogosultságukat. Egy ilyen mozgás azonban csökkenti a hatékonyságot, amennyiben

²⁸ Nehéz tisztán látni abban a kérdésben, hogy mennyi munkahely települhet át a brexit hatására a brit pénzügyi szektorból az EU27-be, vagy máshová. A Bloomberg legutóbbi felmérése (Bloomberg 2017) szerint 30 ezer munkahely kerülhet külföldre, de ebből csak 13 ezret tud konkrét szolgáltatóhoz kötni, és csak 4900-ról tudja, hogy melyik városba kerül. Ezek szerint Frankfurtba 3050 állást visznek át (az UBS, a Goldman Sachs, a Morgan Stanley, a Citigroup és a Nomura), Párizsba 1700-at (az HSBC, a Société Générale és a Bank of America), Dublinba pedig 150-et (a Barclays). A Bank of England becslése szerint 10 ezer munkahely távozik a brexit első napjáig, és 75 ezer hosszabb távon, amennyiben nem sikerül szektor specifikus megállapodást kötni a pénzügyi szolgáltatásokra (Independent 2017). Megjegyzendő továbbá, hogy a szektor szereplőinek magatartása is változóban van. Míg a brexit-referendum utáni hónapok arról szóltak, melyik szolgáltató hány száz vagy hány ezer munkahelyet kényszerül majd átköltöztetni a Cityből a kontinensre, addig 2017 őszén már több szolgáltató – szembesülve az átköltöztetés költségeivel – inkább arról gondolkodik, hogyan hozzon létre egy kis központi irodát („small head-office”) az EU27 valamelyik pénzügyi központjában, miközben a dolgozók zömét a munka zömét elvégző szigetországi bázison („huge back-office”) tartaná. (Davis 2017). A legújabb becslések mindenesetre sokkal kisebb munkaerő-áttelepülésről szólnak, mint akárcsak az egy évvel korábbiak. A Financial Times felmérése szerint alig négy és félezer állás települ áll a szektorból 2019. március végéig (Noonan 2017).

megnő a szabályozás komplexitása, és a bankoknak többlet likviditást kell mozgósítaniuk a külföldi terjeszkedés finanszírozására (Ford 2017).²⁹

Ugyanez áll a másik érzékeny területre is. Ha a Bizottság megpróbálja visszatelepíteni az Eurozónába az euróban denominált derivatívákhoz kapcsolódó klíringtevékenységet (melynek nagy része Londonban folyik), akkor ezzel nem csupán brit munkahelyek ezreit szünteti meg, de az európai bankok és befektetők költségeit is több 10-milliárd euróval növeli 5-éves távlatban – vagyis egyik fél sem nyer.³⁰ Ennek az az oka, hogy nem lehet következmények nélkül szétszedni (ha tetszik: „kimazsolázni”) és leépíteni egy olyan magasan fejlett gazdasági központot/rendszert, mint amilyen a londoni City. Ez utóbbi évtizedek során fejlődött azzá, ami: a világ vezető pénzügyi központjává, ahol bankok százai és a különböző pénzügyi szolgáltató cégek ezrei állnak a „fogyasztók”, befektetők és vállalkozások rendelkezésére.³¹ Ebben a környezetben megoldható a különféle ügyletek „összecsomagolása”, együttes, egymással összefüggésben történő kezelése, ahol a tőke-, infrastruktúra- és tudáskoncentráció révén az üzleti szféra egyedülálló feltételek között részesedhet a mérethatékonyság előnyeiből (Wilmot-Sitwell 2016).³²

Nem valószínű, hogy a Cityben esetlegesen leépülő szolgáltatások – legalábbis rövidtávon – egykönnyen átvihetők lennének egy másik európai központba, Párizsba vagy Frankfurtba, esetleg Dublinba. Sokkal valószínűbb, hogy az „iparág” képviselőinek zöme inkább a világ második legnagyobb központjába, New Yorkba költözne. Az EU27-ek vállalkozásai számára nem lenne gazdaságilag ésszerű ugyanazokat a szolgáltatásokat, amikért korábban Londonba mentek, kevésbé hatékony módon (vagyis drágábban) más, kisebb európai központokból, vagy éppen New Yorkból megvásárolni (House of Lords 2016a). Ezért talán az jelentené a brexit okozta dilemmából a kiutat, ha a felek megbékélnének a szektorban tapasztalható

²⁹ Megjegyzendő, hogy a brit jegybank 2017 decemberében már jelezte, a brexit miatt alapvetően nem kíván változtatni az Egyesült Királyságban működő nemzetközi bankokkal és biztosítókkal (melyből 157 EGT-beli) szemben alkalmazott engedélyezési és felügyeleti politikáján. Ugyanakkor nyitva hagyta annak a lehetőségét, hogy – amennyiben a brit-EU viszony „nem-kooperatív” jellegűvé válna – különleges átláthatósági követelményeket támasszon, vagy akár kötelezhesse az EU27-ek nagy bankjait (és biztosítótársaságait) szigetországbeli fióktételeik leányvállalatokká történő átalakítására (Bank of England 2017).

³⁰ A számítás alapja, hogy az LCH-ban (a London Clearing House-nál, a világ legnagyobb klíringházában) koncentrált kamatrátá-derivatívák feldarabolásával minden swap – a legelterjedtebben használt kontraktus-típus – ára egy bázisponttal változna (Hadfield 2017).

³¹ Megjegyezzük, hogy 2007 óta, amióta a világ pénzügyi központjait rangsoroló Global Financial Centres Index (GFCI) évi kétszeri gyakorisággal megjelenik, London és New York mindig a lista első két helyén szerepelt, és az esetek túlnyomó többségében London valamivel New York előtt végzett. Az utóbbi 2 évet tekintve, London folyamatosan a világ legjelentősebb pénzügyi központja maradt, és a brexit körüli bizonytalanságok ellenére, előnye a legutóbbi (2017 szeptemberi) felmérés szerint rekordszintűre nőtt New York előtt. Ráadásul úgy, hogy a versenyképesség mind az öt részterületén – üzleti környezet, humántőke, infrastruktúra, a pénzügyi szektor fejlettsége, ismertség/megbecsültség – világelső lett. (Luxembourgforfinance.com 2017) Megjegyezzük továbbá, hogy a GFCI-rangsor első 10 helyén más európai uniós város, mint London utoljára 2013 szeptemberében szerepelt: Frankfurt akkor a 9. helyen végzett.

³² Xavier Rolet, a londoni tőzsde vezérigazgatója egyenesen úgy fogalmazott, hogy azok az EU-vezetők, akik a 2008-as válság után mindent megtettek, hogy szigorúbb globális szabályozás vonatkozzon a pénzügyi szolgáltatások szektorára, most ezeket (értsd: az általuk kikövetelt) magasabb standardokat fenyegetik azzal, hogy darabjaira szedik a Cityben felépített ökoszisztémát, csak hogy megbüntessék a briteket a brexitért (The Telegraph 2017).

globalizációs tendenciákkal – vagyis azzal, hogy a pénzügyi szolgáltatások szektora egyre inkább világméretben szerveződik – és ebből adódóan a passport-jogok helyett a globálisan szabályozott ekvivalencia-rendszerekre hagyatkoznának.³³

7. Néhány gondolat a hatástanulmányokról és a kilépési számláról

A brexit mellett korteskedő politikusokat gyakran vádolták amiatt, hogy nem készítettek megfelelő elemzéseket azokról a változásokról, amelyeket az ország EU-ból való kilépése idéz majd elő. E sorok írásakor a vádak már többnyire inkább a regnáló kormánnyal szemben fogalmazódnak meg, mivel az sem készít szektorális hatástanulmányokat különböző forgatókönyvek esetére. Kérdés, mennyire tekinthetők ezek a vádak megalapozottaknak? Tudniillik, viszonylag könnyű előrejelzést adni, ha tudjuk, hogy nagyjából minden marad a régiben. Ennél lényegesen nehezebb, ha semmi sem marad a régiben, vagyis megegyezés (kilépési szerződés) nélkül érnek véget a tárgyalások. És szinte lehetetlen a feladat, ha a két szélsőséges megoldás között lesz a várható végkifejlet.³⁴

Ennek megfelelően a brexit-ügyi miniszter 2017. december 6-i parlamenti bizottsági meghallgatásán el is magyarázta a képviselőknek, hogy amikor paradigmaváltásról van szó, akkor nem lehet – és nem is érdemes – a jövőre vonatkozó pontos becsléseket készíteni. A túl sok bizonytalanság miatt az eredmények igen nagy szórást mutatnának, amire egyszerűen nem lehetne felkészülni.³⁵ A hatástanulmányokat majd akkor fogják összeállítani, amikor a brexit-tárgyalások már odáig jutottak, hogy viszonylag világos képük lesz a brit-EU kapcsolatok jövőjéről (Davis 2017).

Némiképp hasonló a helyzet az ún. kilépési számlával (*exit bill*) is, amelyre vonatkozóan folyamatosan különféle találgatások jelennek meg a sajtóban. Tény, hogy egyelőre még nem lehet tudni, milyen piacra jutási lehetősége lesz a brit cégeknek az EU27-ben, és arról sincs megegyezés, hogy mi lesz a pénzügyi szolgáltatások szektorával – pl. elviszi-e a Bizottság az euró-klíringet az Eurozónába. Az is tény, hogy – mint már említettük – a pénzügyi szolgáltatásokból igen jelentős adóbevételek származnak a szigetországban. Az előzőekből

³³ Az ekvivalencia-rendszer azt jelenti, hogy bármely EU-tagországban egy harmadik országban bejegyzett cég akkor szolgáltathat szabadon, ha ama ország pénzügyi felügyeleti rendszerét a Bizottság az EU-éval egyenértékűnek (ekvivalensnek) fogadja el.

³⁴ Fentiek illusztrálására álljon ki két példa. Az egyiket az UECBV (Európai Élőállat és Húskereskedők Szövetsége) készítette, amelyből kiderül, hogy egy esetleges *no-deal* vagy WTO-szenárió milyen katasztrofális hatással lenne az EU27-ek marha- és sertésszektorára, tekintve, hogy a kétoldalú forgalomban bevezetendő átlag 50 százalékos vámok miatt az iparág forgalma évi közel 5 milliárd euróval esne, ami 32 ezer munkahelyet tenne fölöslegessé (UECBV 2017). Egy másik tanulmány szerint azonban a brexittel elsősorban a legalsó jövedelmi decilisekbe tartozók nyernének – heti kb. plusz 15 százalékpont pénzt – amit a megélhetési költségeik, elsősorban az élelmiszer- és lakással kapcsolatos kiadásaik csökkenése okozna (Economistsforfreetrade.com 2017). Márpedig, ha egy ország vámokkal drágítja az élelmiszer importját, akkor az árak nem csökkennek, hanem nőnek. Vagyis a két hatástanulmány közül egyszerre csak az egyiknek lehet igaza. Illetve, inkább az a valószínű, hogy az igazság valahol a kettő között lesz, csak azt nem lehet tudni, hogy hol.

³⁵ Már említettük, hogy az EU meglévő kétoldalú egyezménytípusai (pl. svájci, norvég, kanadai stb.) közül egyik sem felel meg a briteknek, akik éppen ezért személyre szabott egyezmény megkötésére törekednek.

következik, hogy amennyiben a szektort a brexittel kapcsolatban súlyos károk érik, akkor nem csupán a szolgáltató vállalkozások fognak szenvedni, de a brit államkincstár is rosszul jár. Évi több milliárd euró közpénzbe is kerülhet egy ilyen végkifejlet, ami nyilvánvalóan hatással lesz a britek kilépési számlához való hozzáállására. Mivel a brexitből folyó potenciális károk messze túlmutatnak a pénzügyi szektoron, a kilépési számláról való döntés is csak a tárgyalások legvégén lesz számszerűsítve.

8. Záró megjegyzések

A brexit-szavazás Nyugat-Európa második világháború utáni történelmében először törte meg a nemzetközi gazdasági kooperáció és integráció szakadatlan fejlődésének a folyamatát. A dezintegráció azonban nem a brit referendummal kezdődött – sem az Egyesült Királyságban, sem Európában. A mélyebben ható erők és folyamatok évtizedek óta ágyaztak meg ennek a változásnak, és nem valószínű, hogy rövid- vagy középtávon „ellankadnának”.³⁶

A mai állás szerint megjósolhatatlan, hogy milyen eredményt hoznak a brexit-tárgyalások.³⁷ A Nobel-díjas amerikai közgazdással, Joseph Stiglitz-cel szólva, *„úgy tűnik, mindenkinek az lenne az érdeke, ha a lehető legjobb gazdasági kapcsolatrendszer”* sikerülne az Egyesült Királyság és az Európai Unió között kiépíteni. Nincs értelme „büntetni” a brit választókat a döntésük miatt. Egyrészt bármi, ami árt a brit gazdaságnak, legalább annyira árt az európainak is. Másrészt nincs értelme azt sugallni, mintha az európai integrációt a félelem tartaná össze, amikor egy okos, kölcsönösen elfogadható egyezséggel akár azt is lehetne hirdetni, hogy olyan közösen élvezett előnyök tartják össze, mint a gazdasági prosperitás, a szolidaritás, vagy az európaiság (Stiglitz 2017).

³⁶ Az okokról lásd Somai-Biedermann 2016

³⁷ Csupán két példával illusztrálva az előrejelzések közötti szakadékot. Egy, a londoni polgármester (Sadiq Khan) megrendelésére – a Cambridge Econometrics, gazdasági tanácsadó cég által – készített tanulmány szerint, az elkövetkező 12 évben a szigetország közel 500 ezer állást és 50 milliárd fontnyi beruházást veszíthet a brexit következtében (Reuters 2018). Egy brit vagyonkezelő cég (Cazenove Capital) vezető közgazdásza (Richard Jeffrey) szerint azonban, a brexit hatására jelentős beruházási boom kezdődhet, mivel a brit cégek többé nem számíthatnak az olcsó európai munkaerő korlátlan beáramlására (Cambell 2017).

Hivatkozások

- AHDB (2016a): What might Brexit mean for UK trade in beef and lamb products? *Horizon Bitesize – Beef and Lamb*, 12 December, 2016
https://ahdb.org.uk/brexit/documents/BeefandLamb_bitesize.pdf
- AHDB (2016b): What might Brexit mean for UK trade in pork products? *Horizon Bitesize – Pork*, 12 December, 2016
https://ahdb.org.uk/brexit/documents/Pork_bitesize.pdf
- AHDB (2017): Brexit Scenarios – an impact assessment. *Horizon Market Intelligence – 11 October 2017*
https://ahdb.org.uk/brexit/documents/Horizon_BrexitScenarios_11oct17.pdf
- Bank of England (2017): The Bank of England's approach to the authorisation and supervision of international banks, insurers and central counterparties. 20 December 2017
<https://www.bankofengland.co.uk/news/2017/december/approach-to-authorisation-and-supervision-of-international-banks-insurers-central-counterparties>
- BBC (British Broadcasting Corporation, 2015): Election (2015): Results.
<http://www.bbc.com/news/election/2015/results>
- BBC (British Broadcasting Corporation, 2016): EU Referendum, Results.
http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results
- Bizottság (2017): Joint report from the negotiators of the EU and the UK Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the UK's orderly withdrawal from the EU.
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf
- Bloomberg (2017): Frankfurt Is the Big Winner in Battle for Brexit Bankers, September 28, 2017
<https://www.bloomberg.com/graphics/2017-brexit-bankers/>
- Brit Kormány (2014): Overseas trade in food, feed and drink, UK food production to supply ratio (commonly referred to as the "self-sufficiency" ratio)
<https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/overseas-trade-in-food-feed-and-drink>
- Cambell, Ch. (2017): Brexit boom: Surge in UK investment after EU exit as firms to spend less on European staff. *Sunday Express* August 9, 2017
<https://www.express.co.uk/news/uk/838935/Brexit-eu-uk-business-finance-city-job-bloomberg-europe-london-economy-brussels-banking>
- Carrel, P. (2016): Indivisible or flexible? Brexit battle looms over EU freedoms, Reuters, November 7, (2016)
<https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-freedoms-analysis/indivisible-or-flexible-brexit-battle-looms-over-eu-freedoms-idUSKBN1320MS?il=0>
- Consilium (2017a): Az Európai Tanács (50. cikk) iránymutatásai a brexit-tárgyalásokra vonatkozóan, 2017.04.29.
<http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/>
- Consilium (2017b): A Tanács (50. cikk) felhatalmazást adott a brexit-tárgyalások megkezdésére és elfogadta a tárgyalási irányelveket, 2017.05.22.
<http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/05/22/brexit-negotiating-directives/>

- Davis, D. (2016): *Implications of leaving the EU for the UK's role in the world*. David Davis, brexit-ügyi miniszter meghallgatása a brit parlament Alsó Házának Külügyi Bizottságában 2016. szeptember 13-án
- Davis, D. (2017): Sectoral Analyses, David Davis, brexit-ügyi miniszter meghallgatása a brit parlament Alsó Házának Brexit-ügyi Bizottságában 2017. december 06-án
<http://www.parliamentlive.tv/Event/Index/887635ea-6bb5-4b0a-8bf7-3875507a319b>
- Deloitte (2017): Brake Block Brexit – How a hard Brexit would impact the German automotive industry. Deloitte Brexit Briefing 5, June 2017
https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/de/Documents/Brexit/Brexit-Briefings_Pt5_Hard-Brexit-German-car-industry.pdf
- Donnellan, T. – Hanrahan, K. (2016): Brexit: Potential Implications for the Irish Agri-Food Sector. Athenry: Teagasc.
- Economistsforfreetrade.com (2017): Britain's poorest families will be the biggest winners from Brexit
<https://www.economistsforfreetrade.com/News/britains-poorest-families-will-be-the-biggest-winners-from-brexit/>
- EUR-Lex (2016): A New Settlement for the United Kingdom within the European Union. *Official Journal of the European Union*, 23.2.2016 EN C1 69/1
- Európai Tanács (2017): Európai Tanács, 2017. december 14–15.
<http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2017/12/14-15/>
- Ferlet, G. (2017): Dividing EU-UK farm trade quotas: no friends, just interests. *Global Counsel Blog* 6 October 2017
<https://www.global-counsel.co.uk/blog/dividing-eu-uk-farm-trade-quotas-no-friends-just-interests>
- Ford, J. (2017): Financial future after Brexit: passporting v equivalence. *Financial Times*, January 12, 2017
<https://www.ft.com/content/61221dd4-d8c4-11e6-944b-e7eb37a6aa8e?mhq5j=e3>
- Francia Belügyminisztérium (2017): Élections législatives (2017): Second tour des élections législatives : les résultats, 18 juin 2017
<https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Elections-legislatives-2017/Second-tour-des-elections-legislatives-les-resultats>
- Gove, M. (2018): *Farming for the next generation*, Secretary of State Michael Gove's vision on the future of UK's farming industry at the Oxford Farming Conference 2018
<https://www.gov.uk/government/speeches/farming-for-the-next-generation>
- Hadfield, W. (2017): LSE Raises Estimates for Loss of London Clearing to \$100 Billion. *Bloomberg*, May 22, 2017
- House of Lords (2016a): Brexit: financial services. European Union Committee, 9th Report of Session 2016–17, HL Paper 81, 15 December 2016
<https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/81/81.pdf>
- House of Lords (2016b): Corrected oral evidence: Brexit: financial services. The Select Committee on the European Union, Financial Affairs Sub-Committee, 7 September 2016
- MTA KRTK Világgazdasági Intézet: Változó Európa a változó világban

<http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-financial-affairs-subcommittee/brexit-financial-services/oral/37867.html>

House of Lords (2017a): Brexit and the EU budget. EU Committee 15th Report of Session 2016–17, 4 March 2017

<https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/125/125.pdf>

Independent (2017): Brexit 'could cost up to 75,000 jobs in financial services, Bank of England says, 31 October 2017

<http://www.independent.co.uk/news/business/news/brexit-banking-jobs-financial-services-bank-of-england-leave-eu-city-london-paris-frankfurt-a8028681.html>

Kohler, W. – Müller, G. (2017): Brexit, the four freedoms, and the indivisibility dogma, VOX CEPR's Policy Portal, 08 November 2017

<http://voxeu.org/article/brexit-four-freedoms-and-indivisibility-dogma>

Lawless, M. – Morgenroth, E. (2016): The Product and Sector Level impact of a hard Brexit across the EU. *ESRI, WP*, (550):

Luxembourgforfinance.com (2017): The Global Financial Centres Index 22, September 2017

http://www.luxembourgforfinance.com/sites/luxembourgforfinance/files/files/GFCI22_Report.pdf

May, T. (2017): Prime Minister's Speech at Lancaster House, 17 January 2017

<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/>

McGill, A. (2016): Who Voted for the Brexit? *The Atlantic*, June 25, 2016

<http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/06/brexit-vote-statistics-united-kingdom-european-union/488780/>

Munchau, W. (2017): Europe's four freedoms are its very essence, *Financial Times*, November 12, 2017

<https://www.ft.com/content/49dc02dc-c637-11e7-a1d2-6786f39ef675>

Nietsch, T. (2018): Brexit – gazdálkodói szemszögből. Senior Manager, EMEA Trade Compliance, Flextronics előadására a JVSZ Külgazdasági Bizottságának nyílt ülésén 2018. január 11-én

Noonan, L. (2017): Banks set to move fewer than 4,600 City jobs over Brexit. *Financial Times*, December 13, 2017

<https://www.ft.com/content/931b1b1a-df49-11e7-a8a4-0a1e63a52f9c>

OECD (TiVA data): Origin of Value Added in gross exports. Wired at

<http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>

ONS (2017): Who does the UK trade with? 21 February 2017

<http://visual.ons.gov.uk/uk-trade-partners/>

PwC (2016): The impact of Brexit on the automotive sector. PricewaterhouseCoopers, Brexit Monitor

<https://www.pwc.de/de/automobilindustrie/assets/2016-11-15-brexit-topic-automotive.pdf>

Reuters (2018): 'No deal' Brexit could cost UK about 500,000 jobs, London mayor says. *Reuters*, January 11, 2018

<https://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-study/no-deal-brexit-could-cost-uk-about-500000-jobs-london-mayor-says-idUKKBN1F00TR>

- SMMT (2016): *Society of Motor Manufacturers and Traders (SMMT) – Written Evidence (FTG0009)* to the UK Parliament, 31 October 2016
- Somai, M. - Biedermann, Z. (2016): Brexit: Reasons and challenges. *Acta Oeconomica*, 66(s1), 137–156.
- Stiglitz, J. (2016): The problem with Europe is the euro. *The Guardian*, 10 August 2016
<https://www.theguardian.com/business/2016/aug/10/joseph-stiglitz-the-problem-with-europe-is-the-euro>
- Stojanovic, A. – Rutter, J. (2017): Frictionless trade? What Brexit means to cross-border trade of goods. Institute for Government
- TheCityUK (2016): Key fact about UK financial and related services. March 2016
<https://www.thecityuk.com/assets/2016/Reports-PDF/Key-facts-about-UK-financial-and-related-professional-services-2016.pdf>
- The Supreme Court (2017): Press Summary, R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) 24 January 2017
<https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-press-summary.pdf>
- The Telegraph (2017): Brexit must be agreed by end of year to avoid firms fleeing abroad and causing new financial crisis, warns London Stock Exchange boss, 17 October 2017
<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/10/17/brexit-must-agreed-end-year-avoid-firms-fleeing-abroad-causing/>
- UECBV (2017): The EU Meat Industry in a Hard Brexit Scenario
<http://www.uecbv.eu/UECBV/documents/BrexitMeatreport12373.pdf>
- UK Government (2017): The United Kingdom's exit from and new partnership with the EU White Paper
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf
- Wilmot-Sitwell, A. (2016): EMEA President, Bank of America Merrill Lynch Int, one of the witnesses at an inquiry on “Brexit and financial services in the UK” held on 14.09.2016 in the House of Lords Select Committee on the EU FINANCIAL Affairs Sub-Committee

Legitimációs kihívások az Európai Unióban

Vida Krisztina

1. Bevezető gondolatok a tanulmány témájáról és céljáról

Az európai integráció a Schuman-nyilatkozat óta a világon egyedülálló karriert futott be, mind a mélyülés, mind a bővülés terén. Tüллépve a szűken vett ágazati integráción (szén- és acél, atomenergia), a Közösség 1958-tól megkezdte a vámunió, majd a közös piac, illetve néhány kísérő politika (külkereskedelem, verseny, agrár) kiépítését. A szervezet a következő évtizedekben a szerényebb kiinduló célokhoz képest jóval mélyebb gazdasági integrációt ért el az egységes piaccal, a közös pénzzel, valamint a szakpolitikák mintegy megtízszereződésével, miközben nagypolitikai területeken (külpolitika, belbiztonság) is létrejött a szorosabb együttműködés. A szerződések által megalapozott nagyívű mélyülést folyamatos bővülés kísérte: a hat alapító tagországot számláló Közösségből 2013-ra 28-tagú Unió lett.

Az EU fejlődésében ugyanakkor megtorpanás tapasztalható mindkét területen: a mélyülés nehézségeit jól mutatja, hogy mindenki ódzkodik a Lisszaboni Szerződés felülvizsgálatától, a globális pénzügyi válságra válaszul kormányközi eszközökhöz kellett folyamodni,¹ és ha mégis szóba kerül a mélyülés, az inkább csak az euróövezetet érintené. A kibővülés pedig egyértelműen megállt. A nagy válságot követően Izland visszavonta csatlakozási kérelmét, Törökországgal a tárgyalások halódnak, a Nyugat-Balkán országai pedig különböző szinteken állnak a csatlakozási folyamatban,² de a közeljövőben egyikük belépése sem várható. Mindehhez már csak negatív ráadás az Egyesült Királyság kilépése és az EU27 tagúra csökkenése (hivatalosan 2019-re).

A tanulmány célja, hogy hatvan évvel a Római Szerződés(ek) hatálybalépése után röviden áttekintse, hogyan fejlődtek az uniós intézmények a kezdetektől máig, hogyan alakult a közöttük lévő kapcsolatrendszer, és ezzel párhuzamosan milyen hatáskörbővülések történtek. A kutatás fő kérdése, hogy e fejleményeknek milyen fogadtatásuk volt az uniós polgárok körében, és hogyan is áll az EU a demokratikus felhatalmazás/deficit tekintetében. A kérdés aktualitását az EP-választásokon való részvétel folyamatos zsugorodása, számos negatív kimenetelű uniós népszavazás, az Unió megítélésének kedvezőtlen alakulása, az euroszeptikus pártok megerősödése, az uniós szintű – különösen a migrációs nyomást érintő – viták élesedése, valamint maga a Brexit is adja.

¹ Fiskális Paktum: <http://eu.kormany.hu/download/9/9b/20000/st00TSCG26%20hu12.pdf>

Euró Plusz Paktum: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/120317.pdf

Az Európai Stabilitási Mechanizmust létrehozó szerződés:

https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20150203_-_esm_treaty_-_en.pdf

² Bővebben lásd itt: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en

A legitimációs kihívások feltérképezése után a tanulmány az integráció jövőjének lehetséges forgatókönyveit vizsgálja a legitimációs kérdések szemszögéből, majd az összegzést követően röviden ajánlásokat fogalmaz meg. A kutatás egyszerre alapoz a rendkívül gazdag szakirodalomra, valamint az uniós portálok adataira és dokumentumaira.

Az elemzés kulcsszava a címben is megjelenő legitimitás, amelyet a politológiai-szociológiai szakirodalom különösen Max Weber óta különféleképpen igyekszik definiálni. A közös pont minden értelmezésben a politikai döntések, szabályok, intézmények valamilyen szintű támogatása/felhatalmazása a közösség által, és cserébe hajlandóság az ezeknek való engedelmségre (Svetlozar 2007). Bár a demokratikus rendszereken kívül is létezik legitimáció, de mivel az Uniót demokratikus országok alkotják, a továbbiakban az EU-intézmények és döntéshozatal demokratikus követelményeknek való megfelelése és legitimációja szoros összefüggésben, szinte szinonimaként is vizsgálható. Az anyag Fritz Scharpf ismert megközelítését alkalmazza, aki az EU vonatkozásában a legitimáció vagy legitimitás két irányát hangsúlyozza (egyébként szintén a weberi logika alapján): a bemeneti vagy input legitimációt, ami a döntéshozatalban résztvevők demokratikus felhatalmazását és elszámoltathatóságát illeti, míg a kimeneti vagy output legitimáció a döntések tartalmára utal. Ez utóbbi értelmében a döntéseknek találkozniuk kell a közösség szükségleteivel és preferenciáival (Scharpf 1997).

2. Az uniós intézmények közötti kapcsolat átalakulása a kezdetektől máig az input legitimáció tükrében

Az integrációs intézményrendszer egyedülálló pályát futott be, amelyben tetten érhető egyfajta törekvés az intézményi egyensúly létrehozására, ugyanakkor az ún. „sui generis” rendszer a mai napig igen nehezen hasonlítható egy klasszikus demokratikus berendezkedésű államhoz. Az igazán szupranacionális ESZAK alapításakor a főszerepet a nemzetek feletti Főhatóság kapta, amely mellett a tagállamokat tömörítő Tanácsnak csak gyengébb hatáskörei voltak, a Parlament elődjeként működő Közgyűlés pedig csupán egyfajta politikai vitafórumként, illetve konzultatív testületként funkcionált. Az Európai Bíróságnak a kezdetektől kulcsszerepe volt a közösségi jog egységes értelmezésében – vagyis a két nemzetek feletti intézmény, a Főhatóság és a Bíróság játszott meghatározó szerepet.

Amíg egyetlen gazdasági ágazat, a szén- és acélszektor esetében a nemzetek feletti intézmények által dominált intézményi és döntéshozatali rendszer jól működött, addig ugyanez a felállás már nem volt tartható az Európai Gazdasági Közösség megalapításakor. Így 1958-tól folyamatosan alakult ki először két, majd három intézmény között az egyensúly. Az Egységes Európai Okmányt követően az intézményi egyensúly a közösségi érdekeket képviselő Bizottság, a nemzeti érdekeket ütköztető Tanács és az uniós polgárok érdekeit megjelenítő Európai Parlament között végül is a Maastrichti Szerződéssel alakult ki, majd tovább erősödött

az Amszterdami, a Nizzai, illetve a 2009 decemberében hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel.³

A Lisszaboni Szerződés fő érdeme, hogy a korábban bevezetett együttdöntési eljárást (tehát amikor a Bizottság javaslatára a Tanács és a Parlament egyenrangú félként csak közösen hozhat döntést) alapesetté tette, vagyis, hacsak a szerződés másképpen nem rendelkezik, kötelező az együttdöntés – illetve új nevén a rendes jogalkotási eljárás alkalmazása (EUMSZ 294. cikk). Ezzel teljesedett ki az említett intézményi, és ezen keresztül az érdekegyensúly az uniós döntéshozatalban. Ráadásul mindez immár nem csak a gazdasági jellegű politikák, hanem a bel- és igazságügyi együttműködés terén is érvényesül, miközben csupán néhány olyan kérdés van, ahol az intézményi egyensúly nem jut teljes egészében érvényre (különleges jogalkotási eljárás). Ugyanakkor az Európai Unióról szóló Szerződésben (EUSz) – amelyik részletesen rendelkezik a közös kül- és biztonságpolitikáról, valamint a védelmi együttműködésről – továbbra is a kormányközi döntéshozatali rend érvényesül, a tanácsi struktúrák vezető szerepe mellett (a jogalkotás továbbra is kizárt).

A fenti leírás természetesen egyszerűsítő és sematikus, hiszen az uniós kormányzási („governance”) módszerek valójában sokfélék, politikaterületenként illetve azon belül is eltérhetnek. A jogalkotásnál leggyakrabban használt együttdöntés mellett létezik a már említett különleges jogalkotási eljárás (amely elsősorban a Parlament jogkörét szűkíti), illetve léteznek különböző koordinációs módszerek a jogalkotással nem járó területeken (például foglalkoztatás, európai szemeszter, vagy éppen a külpolitika).

Az uniós kormányzási módszerek kielemezésének óriási szakirodalma van, ennek áttekintése itt most nem cél. A lényeg, hogy a legitimációs kihívás ténye és a megoldások keresése hosszú évek óta napirenden van mind a döntéshozók szintjén, mind a tudományos világ berkeiben. Bár az akadémiai világban nem jött létre konszenzus a demokratikus deficit meglétét illetően (Svetlozar 2007), az ezredforduló utáni években uniós szinten egyre több hivatalos dokumentum foglalkozott a demokrácia, a polgárközeliség és az átláthatóság szempontjaival.⁴ Ezek megtermékenyítőleg hatottak az alkotmányozási folyamatra, valamint a Lisszaboni Szerződésre is, amely az input legitimáció szempontjából igen fontos előrelépést tett. Az alábbiakban érdemes azokat az újításokat számbavenni, amelyek nem a létszám-kérdésekre, hanem konkrétan a demokratikus jelleg erősítésére utalnak.

³ A Lisszaboni Szerződés újításai e téren lényegében megegyeznek a 2005-ben két népszavazáson elbukott Alkotmányos Szerződés legtöbb rendelkezésével, tehát fontos hangsúlyozni, hogy a Lisszaboni Szerződés újításai az Európai Konventnek köszönhetőek, amely összetételét tekintve valóban széleskörű legitimitással rendelkezett. A Lisszaboni Szerződés ugyan elhagyta a föderációra esetleg emlékeztető kifejezéseket, azonban megtartotta a legfontosabb intézményi újításokat. A magyar nyelvű szöveget lásd itt: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_hu.pdf

⁴ Például: Az Európai Bizottság 2001-es Fehér Könyve a kormányzásról (White Paper on Governance), a 2001 decemberi Laekeni Nyilatkozat, vagy az Európai Bizottság 2005-ös „D-terv a Demokrácia, Dialógus és Diszkusszió érdekében” című anyaga.

Ami az **Európai Bizottságot** – vagyis az Unió közvetett legitimitással rendelkező végrehajtó szervét – illeti, személyi összetételük sokáig kizárólag a tagállamok közötti kompromisszumon alapult. A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés már jobban bevonta az EP-t a kinevezési folyamatba (parlamenti meghallgatások, az elnök és a testület személyének jóváhagyása), majd a Lisszaboni Szerződés igyekezett tovább erősíteni a Bizottság legitimitását. Ennek értelmében figyelembe kell venni, hogy melyik politikai csoport nyerte a legtöbb mandátumot, hiszen innen kell, hogy kikerüljön az Európai Tanács által az EP elé terjesztendő elnökjelölt.

Megragadva a jogi lehetőséget, 2014-ben az EP öt politikai csoportja proaktívan úgy döntött, hogy a választások során jól beazonosítható csúcsjelölteket (németül Spitzenkandidaten) indít, akik több kampány-látogatást tettek egy sor tagországba, elektronikus úton is folytattak párbeszédet a választókkal, illetve 2014 tavaszán kilenc alkalommal ütköztették uniós nézeteiket és programjukat a nagy nyilvánosság előtt. E vitákat angol, német és francia nyelven az Euronews, valamint több nemzeti csatorna is sugározta, továbbá követhető volt az interneten is (Schmitt et al. 2014). Ez a rendszer azonban nem hozott alapvető változást a Bizottság státuszában, és nem vonzott több választót az urnákhoz. Ennek legfőbb oka, hogy a néhány láthatóvá vált politikus ellenére a polgárok leggyakrabban a nemzeti politikához kapcsolják az EP-választást és nem feltétlenül érzékelik annak tétjét, különösen nem az EU végrehajtó testületének vonatkozásában (Schmitt et al. 2014).

A Bizottság összetételén túl az is fontos, kik hogyan hatnak a munkájára. A testület javaslatait számos szereplő befolyásolhatja: hivatalosan a tagállamok egynegyede, az EP, az Európai Központi Bank vagy az Európai Beruházási Bank. Eddig nincs is gond a legitimitással, ám a Transparency International szerint „félhivatalosan” legalább 8-9000 érdekszervezet mintegy 25.000 lobbistája is folyamatosan nyomást gyakorol a testületre. Az érdekkijárók háromnegyede cégeket és az ipart képviseli, és évente hatalmas összegeket szánnak a befolyásolásra (Transparency International 2015). Ezen a szürke zónán a Lisszaboni Szerződés sem változtatott, de 2012-ben a Bizottság elfogadott egy magatartási kódexet, amely a fő javaslattevő intézményt befolyásoló szereplőkre vonatkozik, aktivitásukat szigorítja, illetve átláthatóbbá teszi.⁵

Az Európai Bizottság javaslatainak bemeneti legitimitását további két dolog is hivatott növelni. Az egyik a nemzeti parlamentekkel való szorosabb együttműködés a javaslattevési fázisában (erről lásd később), a másik pedig az Európai polgári kezdeményezés intézménye, amelynek értelmében megfelelő számú (jelenleg hét) tagállam legalább egymillió polgárának aláírásával felkérhető lett a Bizottság egy új, az EU hatáskörébe tartozó jogszabály kidolgozására és kezdeményezésére. Az intézmény lassan indult be, hiszen eddig csak négy sikeres beadvány született, illetve tizenkettő van folyamatban a legkülönbözőbb témákban.⁶

⁵ Erről további részletek itt találhatóak:

https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency_en

⁶ További részletek itt: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>

A **Tanácsban** megváltozott a minősített többség tartalma, hiszen 2014-től életbe lépett a kettős többség, amelynek értelmében egy pozitív döntéshez a tagállamok 55 százaléka szükségeltetik, úgy, hogy ők képviselik az EU népességének legalább 65 százalékát. A rendszer egyszerre jeleníti meg a tagállamok egyenlőségét és a képviseleti demokrácia elvét, ami nagyobb átláthatóságot is jelent, ugyanakkor kevésbé kedvez a kisebb lélekszámú tagországoknak, mint a súlyozott szavazatok rendje. A minősített többséggel meghozható jogalapok száma a Lisszaboni Szerződéssel egyébként tovább nőtt: ma az összesen 210 jogalaptól 128 esetében él ez a szabály, miközben 82 területen érvényes az egyhangúság. Igaz, ha leszámítjuk a procedurális, pénzügyi vagy külpolitikai kérdéseket, és csak a szakpolitikákra fókuszálunk, akkor ez az arány 73-23 (Bertoncini – Vitorino 2014 p. 43). Ez azt jelenti, hogy egy sor – a piaci integrációt, a mezőgazdaságot, környezetvédelmet, stb. – érintő kérdésben a minősített többség az elsődleges szabály, és csak a legérzékenyebb területeken maradt meg az egyhangúság.

Ez a demokrácia szempontjából különféleképpen értékelhető. A minősített többség egyrészt a tagállamok közötti szorosabb együttműködésre sarkall, annak érdekében, hogy – ideális esetben elkerülve a formális szavazást – mindenkinek megfelelő jogszabály jöjjön létre. Ez jellemző a döntések 80 százalékára (Hage 2014). A kérdések többi 20 százalékában a leszavazott tagállamok érdekei sérülnek, bár a legitimitással elvileg itt sem lehet gond, hiszen a szerződések aláírásával a tagállamok vállalták ezt a döntéshozatali formát. Látni kell ugyanakkor, hogy a Tanácsban a miniszterek közvetett legitimitással rendelkeznek, hiszen a választások eredményeként elsősorban a nemzeti szintű kormányzásra kaptak felhatalmazást (Höreth 1998). A többségi szavazásnál az is problémát okozhat, ha egy vagy több tagállam úgy véli, egy adott jogszabály-javaslatnak nincs is meg a minősített többséggel meghozható jogalapja (ami semmisségi keresetbe is vezethet). Politikailag érzékeny területeken ebből komoly legitimációs vita alakulhat ki, amire jó példa volt a bevándorlók szétosztását célzó tanácsi kvóta-határozat elleni magyar és szlovák kereset az Európai Bíróságon. További problémát jelenthet, ha egy országot az átlagnál gyakrabban szavaznak le. Kutatások szerint ez történt az Egyesült Királysággal is, amely a 2009-2015-ös időszakban messze a legtöbbször találta magát kisebbségben (VoteWatch Europe 2016). Ez a felmérés két hónappal a Brexit népszavazás előtt látott napvilágot, így talán annak kimeneteléhez is hozzájárulhatott, hiszen akkor számos sajtótermék idézte a tanulmányt.

A Lisszaboni Szerződés nyomán további fontos változás a Tanács munkáját illetően az ülések és döntések nyilvánossága (a tárgyalások közvetítése, a szavazás kimenetelének publikálása⁷). Ugyanez viszont már nem vonatkozik az Állandó Képviselők Bizottsága (COREPER) és az előkészítő munkacsoportok tanácskozásaira, amelyek továbbra sem nyilvánosak – pedig a döntések zöme valójában e szinteken születik meg.

⁷ A dokumentumokat 2006-ig visszamenőleg lásd itt: Az Európai Unió Tanácsa, nyilvános szavazások: http://www.consilium.europa.eu/register/hu/content/out/?PUB_DOC=%3E0&RESULTSET=1&DOC_SUBJECT=VOTE&i=VT&ROWSPP=25&DOC_LANCD=HU&ORDERBY=DOC_DATE%20DESC&typ=SET&NRROWS=500&DOC_YEAR=2017

Ami a jogalkotást illeti, az **Európai Parlament** és a Tanács közötti rendes jogalkotási eljárás általánosítása a szerződés egyik legpozitívabb fejleménye. A korábban együttdöntésnek nevezett procedura során ugyanis a két egyenrangú szereplő – a statisztikák alapján – hamar megegyezik, így az eljárás rendszerint viszonylag gyors, és valóban demokratikus is, hiszen a polgárok által közvetlenül választott testület a bizottsági javaslatokat tartalmilag is módosíthatja, illetve beleegyezése nélkül az nem fogadható el egyedül a Tanács által. Kiemelendő, hogy egyebek mellett immár ilyen eljárás alá került a közös agrárpolitika, illetve a rendőri együttműködés is. Mindez üdvözlendő fejlemény, hiszen – ahogy az 1. táblázatból is jól látszik – a jogalkotási folyamatok közül ez játssza a főszerepet. További pozitívum, hogy a statisztikák szerint az EP és a Tanács a leggyakrabban már az első olvasatban egyezsége jutnak, vagyis a tagállamok elfogadják a parlamenti módosítókat a szöveghez, így ritkábban van szükség második, és szinte soha harmadik olvasatra.

1. táblázat: Az EP jogalkotási statisztikája eljárások szerint (2010-2017)

	Együtt-döntés 3	Együtt-döntés 2	Együtt-döntés 1	Jóvá-hagyás	Konzul-táció	Költség-vetés	Egyéb	Összesen
2010	0	14	79	0	16	33	0	155
2011	4	16	82	1	12	37	0	152
2012	0	11	82	0	11	30	0	134
2013	1	12	132	0	14	26	3	188
2014	7	63	584	2	112	190	5	963
2015	0	17	58	1	12	92	7	187
2016	0	21	55	1	16	84	23	200
2017	0	6	82	3	16	80	24	211

Forrás: Európai Parlament: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/bilan-statistic.html>

A demokrácia, a legitimitás és átláthatóság szempontjából azonban már jóval aggályosabbnak tűnhetnek a 2. táblázatban található számok. Egyrészt fontos megállapítani, hogy az uniós jogszabályok zöme nem a demokratikusabb irányelvekből áll (amelyeket át kell ültetni a nemzeti jogba, és itt van némi nemzeti mozgástér), hanem a közvetlenül alkalmazandó rendeletekből tevődik össze. Másrészt az is látható, hogy a hat felsorolt jogszabály típusból csak kettőben van formálisan is szerepe az Európai Parlamentnek. Hozzá kell azonban tenni, hogy a nagy számú bizottsági jogszabály valójában a Tanács vagy a Tanács és a Parlament által elfogadott aktusok végrehajtásához, a megvalósítás technikai részleteihez kapcsolódik, amelyekről a Bizottság a tagállami tisztviselőkkel közösen dönt (ügynevezett komitológia). Ebbe a polgárok számára láthatatlan folyamatba nyert a korábbiaknál nagyobb rálátást és beleszólást az EP a Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően (minderről pedig 2011-ben készült egy EP-Tanácsi rendelet⁸). Az adatok fényében azonban így is túlzottnak tekinthető a Bizottság szabályozó hatásköre, ezért örömdetes az utóbbi években tapasztalható csökkenés.

⁸ A jogszabály magyarul is olvasható itt:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32011R0182>

2. táblázat: Elfogadott új jogszabályok megoszlása típusonként (2010-2017)

	Rendelet EP-Tanács	Rendelet Tanács	Rendelet Bizottság	Irányelv EP-Tanács	Irányelv Tanács	Irányelv Bizottság
2010	17	24	388	13	3	10
2011	23	27	220	15	5	6
2012	29	25	138	9	0	0
2013	56	33	141	12	2	0
2014	58	36	131	37	2	7
2015	16	15	101	6	2	1
2016	21	12	58	13	2	0
2017	19	6	66	3	1	2

Forrás: EUR-LEX: <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2017/legislative-acts-statistics.html>

A fő intézmények közötti kapcsolat elemzését kiegészítendő meg kell említeni a szubszidiaritás ellenőrzését és a **nemzeti parlamentek** szerepét is a döntések előkészítésében. A szubszidiaritás elvét a Maastrichti Szerződés vezette be, az EU Szerződés 5. cikk 3. bekezdése értelmében ennek definíciója a következő. „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

Ennek az elvnek a nemzeti parlamentekhez kapcsolása azonban korábban nem merült fel (EP, 2017a), ebben is a Lisszaboni Szerződés volt úttörő. A nemzeti parlamentek szubszidiaritási kontrollja a demokrácia szempontjából egyértelműen pozitív, hiszen, ha a tagállami törvényhozások egyharmada (8 héten belül) hatáskörtúllépést jelez a Bizottság felé egy új jogszabálytervezettel kapcsolatban, akkor annak felül kell vizsgálnia a javaslatot; míg, ha több mint a fele jelzi ezt, és a Bizottság mégis kitart álláspontja mellett, akkor a döntéshozók elé kell vinni az ügyet (EUMSz 1. és 2. Jegyzőkönyve). E mechanizmus⁹ valóban közel hozhatja az uniós jogszabály-alkotást a polgárokhoz, ugyanakkor 2010 és 2016 között összesen három esetben került sor az előbbi, úgynevezett sárga lapos eljárásra, és egyszer sem az utóbbi, narancssárga laposra (Gostynska-Jakubowska 2016). Ez nem jelenti azt, hogy a nemzeti parlamentek nem használják a korai figyelmeztető rendszert, hiszen 2010 és 2015 között összesen 285 indoklással ellátott vélemény futott be a Bizottsághoz – ugyanakkor e mennyiségben belül csak három esetben érték el a megfelelő küszöböt, és a Bizottság csak egyszer vonta vissza a javaslatot (Fromage 2017).

A hivatalos szubszidiaritási kontroll tehát nem feltétlenül működik jól, de annál biztatóbb a Bizottság által még 2006-ban (az Alkotmány szerződés bukását követően) elindított úgynevezett politikai párbeszéd, amelynek keretében évente több száz levélváltás van a Bizottság és a nemzeti parlamentek között egy-egy új javaslattal kapcsolatban (Fromage,

⁹ Bővebben lásd itt: https://ec.europa.eu/info/law-making-process/how-eu-laws-are-adopted/relations-national-parliaments/subsidiarity-control_en

2017). Ez az eljárás teljes mértékben informális, a párbeszédre hosszabb idő áll rendelkezésre, és az észrevételek másra is kiterjedhetnek, mint a szubszidiaritásnak való megfelelésre.

E fejezet lezárásaként elmondható, hogy az intézményi és döntéshozatali rendszer folyamatos reformja jelentős javulást hozott az intézményi egyensúly és ezen belül a közvetlen legitimitással rendelkező EP, valamint a polgárokhoz jóval közelebb álló nemzeti parlamentek helyzetének megerősítése érdekében is. Bár a demokratikus deficit leküzdése folyamatosan napirenden van, a nagy válság óta eltelt években az általános intézményi reformokról átkerült a hangsúly a gazdasági és monetáris unióhoz kapcsolódó kormányzás megerősítésére, elmélyítésére.¹⁰ Az euróövezet e javaslatok nyomán várható szervezeti átalakításával és ennek hatásaival azonban e kötetben egy másik tanulmány foglalkozik.

3. Az intézményi fejlődéssel párhuzamos hatáskörbővülések és az output legitimitás

A fent áttekintett intézményi és döntéshozatali változások legfőbb kiváltó oka a mélyülés, a közösségi hatáskörök megnövekedése volt (bár természetesen a kibővülések is szerepet játszottak). Az alábbi táblázat ábrázolja a közösségi/uniók hatáskörök bővülését, vagyis azt a folyamatot, ahogy az egyes szerződések újabb és újabb – többnyire megosztott vagy kiegészítő – cselekvési területeket vezettek be a nemzetek feletti együttműködés szintjén.

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a megosztott, a kiegészítő és egyéb területeken egyaránt van erős nemzeti hatáskör, ezért némileg megtévesztő az adott terület uniós szakpolitikává avatása, és ezért is üdvözlendő a Lisszaboni Szerződés rendelkezése a hatáskörök megosztásáról (EUMSz 2-6. cikk). Összességében is látni kell, hogy az uniós szintről érkező szabályok a nemzeti joganyagoknak nagyságrendileg csak mintegy ötödét/negyedét teszik ki (Bertoncini – Vitorino 2014), bár a tagállamok, polgáraik és vállalataik életét e sok ezer szabály is jelentősen befolyásolja.

Számos elemző egyetért abban, hogy az EGK Szerződés és még az Egységes Európai Okmány nyomán fejlődő gazdasági integráció is az úgynevezett megengedő konszenzus (*permissive consensus*) jegyében haladt előre. Ennek lényege leegyszerűsítve, hogy a piaci integrációt előmozdító lépések, a liberalizáció elsősorban a nagyvállalatok érdekében, az őket támogató nemzeti és közösségi elit segítségével mélyült – anélkül, hogy a széles társadalmak érdeklődését ez felkeltette volna (Hooghe – Marks 2008). Tehát lényegében a béke, a gazdasági fellendülés adta az integráció output legitimitását.

¹⁰ Néhány kulcsfontosságú javaslat a témában:

Van Rompuy, H. (2012). Towards a Genuine Economic and Monetary Union.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

European Parliament (2015). European economic governance – state of play and reform proposals.

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571319/EPRS_IDA%282015%29571319_EN.pdf

Juncker et al. (2015). Completing Europe's Economic and Monetary Union.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

3. táblázat: A mélyülés folyamata és jogi alapjai

Szerződés	Új politikaterület
Európai Gazdasági Közösség	vámunió, közös külkereskedelempolitika; közös agrár- és halászati politika (a tengeri biológiai erőforrások megőrzése); versenypolitika; közlekedéspolitika; szociálpolitika
Egységes Európai Okmány	egységes belső piac; kohéziós politika; környezetvédelem; kutatás-fejlesztési politika
EKSz Maastricht	gazdasági és monetáris unió (monetáris politika az euróövezetben); iparpolitika; transzeurópai hálózatok; fogyasztóvédelem; oktatás, szakképzés, ifjúságpolitika; kultúra és audiovizuális politika; közegészségügyi politika; fejlesztéspolitika
EUSz Maastricht	közös kül- és biztonságpolitika bel- és igazságügyi együttműködés
EKSz Amszterdam	foglalkoztatáspolitikai
EUSz Amszterdam	szabadság, biztonság és jog térsége (+ a schengeni acquis beemlése)
EKSz Nizza	-
EUSz Nizza	-
EUMSz Lisszabon	energiapolitika; úrkutatás; egészségvédelem; idegenforgalom; polgári védelem; közigazgatási együttműködés
EUSz Lisszabon	közös biztonsági és védelempolitika

Magyarázat: **vastag: kizárólagos hatáskör, dőlt: megosztott hatáskör egyéb**

Forrás: Európai Bizottság: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences/faq>

Ezekben az években a fő elméleti vita akörül forgott, vajon a neofunkcionalizmus (átcsorduló hatások miatti folyamatos mélyülés) vagy a kormányköziség (tagállami fékek érvényesülése) lesz-e meghatározóbb az integráció menetében. Később mindkét megközelítés finomodott, illetve újabbak születtek, de a gondolkodás alapvetően a megengedő konszenzus paradigmáján belül maradt – egészen az 1990-es évek elejéig.

A Maastrichti Szerződés azonban hatalmas mérföldkő volt, amely jelentősen túllépett a piaci liberalizáción, és a nemzeti szuverenitások „elevenébe” vágott a közös pénz, közös határellenőrzési és vízümpolitika, rendőri együttműködés vagy a kül- és biztonságpolitika jogi alapjainak megteremtésével. E szerződés (amelyet inkább a külső, mint a belső körülmények kényszerítettek ki¹¹) nagyon komoly mélyülést indított el, ami magával vonta az uniós polgárok nemtetszését is. 1990-91-ben a Közösség lakosságának még mintegy 70 százaléka gondolta úgy, hogy a tagság jó dolog, ám ugyanez az arány az 1990-es évek második felére körülbelül 50 százalékra zsugorodott, és hasonló trend bontakozott ki arra a kérdésre is, hogy a megkérdezettek házája profitált-e a tagságból. (Schweiger 2016 pp. 28-29).

¹¹ A német újraegyesítés lökést adott a közös pénznek, a vasfüggöny eltűnésével fontossá vált a nem uniós polgárok belépésére és tartózkodására vonatkozó szabályok közelítése, a kétpólusú világrend megszűntével pedig lehetővé vált, és a délszláv háború meg is követelte, hogy az EU a nemzetközi kapcsolatokban politikai aktorként is megjelenjen. A maastrichti radikális mélyülés tehát sokkal inkább tekinthető a történelmi változásokra adott kényszerű válaszlépésnek, mint a Közösség belső, szerves fejlődéséből adódó, jól előkészített integrációs programnak (Grant 1994).

Az 1990-es évek óta tehát a szakirodalom egyre inkább kikényszerített konszenzusról (*constrained consensus*) beszél, aminek a lényege, hogy bár az integráció haladt előre, az évtizedre jellemző gazdasági válság, majd stagnálás és magas munkanélküliség növelte az euroszeptícizmust. A polgárok nem érzékelték, hogy az integráció megoldást jelentene gondjaikra, miközben az intézményi és döntéshozatali rendszer és a sok uniós hatáskör átláthatatlanná tette számukra a szervezetet (Schweiger 2016).

Ezt követően a 2000-es évek számos, a legitimációs kihívásokra utaló fejleménye vezetett el a kikényszerített konszenzustól a kényszerű egyet-nem-értés (*constraining dissensus*) fogalmának alkalmazásához, amit Lisbet Hooghe és Gary Marks vezetett be 2008-ban. A szerzőpáros – akik Kermit Blankkal együtt 1996-ban megalkották a többszintű kormányzás tetszetős elméletét¹² – most egy kijózanítóbb megközelítéssel, a posztfunkcionalizmus modelljével álltak elő. Ennek lényege, hogy az integráció mára átpolitizálódott, rég túllépett a gazdasági átcsorduló hatásokon, amelyekhez az uniós, nemzeti és regionális szintű döntéshozó és végrehajtó szintek olajozott együttműködése kapcsolódott. Szerintük a folyamatos mélyüléssel nem járt együtt az intézményrendszer demokratikusabbá, átláthatóbbá és elszámoltathatóbbá tétele, miközben az EU úgy lett jóval átpolitizáltabb, hogy ehhez hiányzik az európai identitás és a regionális/nemzeti szintek iránti lojalitáshoz fogható európai lojalitás is (Hooghe – Marks 2008). A Hooghe, Marks, és számos más szerző által évek óta elemzett legitimációs kihívásokat az alábbi fejezet veszi górcső alá négy szempont alapján.

4. A folyamatos mélyülés fogadtatása a polgárok körében: a legitimációs kihívás erősödése

4.1. Részvétel az EP-választásokon

A kezdetektől 1979-ig az Európai Közgyűlés, majd Parlament tagjai a nemzeti törvényhozó testületekből érkeztek Strasbourgba, hogy ott rendszeresen megvitassák az aktuális közösségi kérdéseket. Ez összekapcsolta a két szintet, ám éppen a honatyák saját előterjesztésére került sor közvetlen választásokra 1979-től (a 2000-es évek elejétől pedig tilos a kettős mandátum). E változás önmagában igen nagy előrelépés lehetne a közvetlen legitimitás és az európai szintű demokrácia megteremtésében, de mivel nincs európai démosz, és a választáson induló pártoknak nincs az adott pártcsaláddal kialakított közös integrációs programjuk, továbbá nincs európai szintű uniós média sem – e kezdeményezés még mindig, sőt egyre inkább csak jelképesnek tűnik a választásra jogosultak körében.

Az 1979-ben bevezetett közvetlen választások óta az európai választópolgárok érdeklődése és részvételi hajlandósága folyamatosan csökkent: az elsőtől a nyolcadik ciklusig mintegy 20 százalékponttal romlott ez az arány (lásd a 4. táblázatot). A legitimáció szempontjából ez igen

¹² Blank, K. – Hooghe, L. – Marks, G. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, September 1996, pp. 341-378.

rossz hír, hiszen eközben az EP hatáskörei jelentősen nőttek, éppen azért, hogy a mélyítéssel párhuzamosan erősítsék az uniós döntéshozatali rendszer demokratikus jellegét.

4. táblázat: Részvétel az EP-választásokon és az EP hatásköreinek fejlődése

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
Hatáskörök	jelképes	jelképes	együtt- működés	együtt- döntés	együtt- döntés	együtt- döntés	rendes jogalkotási eljárás	rendes jogalkotási eljárás
Részvétel az EU átlagában (kerekítve)	62%	59%	58%	56,5%	50%	45,5%	43%	42,5%

Forrás: Európai Parlament: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/turnout.html>

Az először még magas létszám 1984-ben már kissé apadt. 1989-ben joggal lett volna várható a korábbiaknál magasabb részvétel, hiszen ekkor már hatályba lépett az Egységes Európai Okmány, amely az együttműködési eljárás keretében érdemi beleszólást tett lehetővé az EP-nek a jogalkotásba (elsősorban a piaci integráció terén). Ez azonban nem vonzott többeket az urnákhoz, sőt – az EP idézett adatbázisa alapján – éppen az egységes piacot támogató britek esetében volt ismét a legalacsonyabb a részvétel (36 százalék), de az erős gazdaságokkal rendelkező Franciaország és Hollandia választóinak is kevesebb mint a fele tartotta fontosnak az EP-képviselők megválasztását.

1994-ben a Maastrichti Szerződésnek köszönhetően az EP szerepe jelentősen erősödött (együttdöntés), ennek ellenére különösen látványos volt a portugálok és az írek érdektelensége (előbbieket esetében a belépés után még 72 százalékos részvételt követően most 35,5 százalék ment el, utóbbiaknál az 1989-es 68 százalékról 44 százalékra zuhant az aktivitás). E tanulmánynak nem célja a választói magatartás mögötti okok részletes elemzése, de a trendekből jól látszik, hogy az EP hatásköreinek jelentős bővülése nem járt együtt a polgárok szélesebb köreinek megnyerésével. E helyzeten nem segített az a „fogás” sem, amikor a Parlament az 1999-es választások előtt bevetette egy fontos fegyverét, a Bizottság elleni bizalmatlansági eljárást (más szóval a végrehajtó testület megbuktatásának jogát). 1999 elején az EP hivatalosan is eljárást akart indítani a Jacques Santer vezette Bizottság egyik tagja ellen, mégpedig uniós pénzekkel való visszaélés vádjával. Az eljárást meg sem várva, a kollektív felelősséget viselő Bizottság akkor lemondott, a vizsgálat megindult a megvádolt személy ellen, a Bizottság pedig ügyvivőként folytatta munkáját a közeledő választásokig. Az 1999-es részvételi arányból azonban jól látszik, hogy a választókat ezzel sem lehetett nagyobb mértékben mobilizálni, sőt talán épp fordítva sült el a dolog: az uniós polgárok csak az intézményi korrupciót érzékelték az egész ügyből, és ezért maradtak távol (Svetlozar 2007).

A 2004-es választás már a nagy bővítés után következett be, de (Ciprust és Máltát kivéve) éppen az új tagállamokban volt a legkiábrándítóbban alacsony a részvételi arány. Ennek szintén számos oka lehetett, de mindenképpen ki kell emelni, hogy egy évvel korábban zajlottak le a népszavazások az EU-csatlakozásról magasabb részvételi arányban, illetve több országban nemzeti szintű választások is voltak 2003-2004-ben, ami egyfajta szavazási

fáradtságot is okozott. A közép- és kelet-európai tagállamokban később is tapasztalt alacsony voksolási hajlandóság okai között említhető a langyos kampány éppúgy, mint az elégtelen tudás az EU-ról, vagy éppen az Unió iránti kritika, de ugyanígy szerepet játszott az elégedetlenség a pártokkal vagy magával a kormánnyal (Fislage 2015).

A 2009-es és 2014-es választások is tovább csökkenő részvételt hoztak, annak ellenére, hogy – ahogy említettük – a Lisszaboni Szerződés tovább erősítette a Parlament szerepét. Érzékelhető tehát, hogy nincs közvetlen összefüggés a parlamenti hatáskörök erősödése és a részvételi hajlandóság között, miközben az új tagoktól várt nagyobb lelkesedés sem nyilvánult meg e téren.

Azon túl, hogy nem adottak az igazi európai demokrácia építőelemei (európai identitás és démosz, transzeurópai pártprogramok, média), azt a kérdést is fel kell tenni, vajon mennyire érzik relevánsnak az EP működését és döntéseit a polgárok a saját életükben? A válasz Franklin (2014) szerint erre az, hogy alig – és ez a fő probléma. A szakirodalom nem véletlenül hívja az európai választásokat másodrendű választásnak, amelyen a választó – ha részt vesz – vagy megerősíti pártpreferenciáját vagy megbünteti az aktuális kormányt (Franklin 2014), de nem igazán foglalkozik az európai szintű döntéshozatal kérdéseivel.

Ezzel kapcsolatban ki kell emelni, hogy az EP korábban aránytalanul sok nem jogi aktust fogadott el, ami egyfajta pótcselekvésnek is tűnhetett. A 2009-2014-es ciklusban az EP 919 jogszabályt hozott, és mintegy kétszer annyi: 1798 nem jogi aktust fogadott el. 2014-től 2017 nyaráig jelentősen javult az arány, de még mindig több az utóbbi, mint az előbbi: 593 szemben az 587-el (EP 2017b). Vagyis az Európai Parlament olyan politikai határozatok és egyéb dokumentumok megvitatásával és elfogadásával van elfoglalva, ami ilyen mennyiségben értelmezhetetlenné teszi a szerepét, és csökkentheti a fontosságát az uniós szintű döntéshozatalban. Igaz, a képet árnyalja, hogy a korábbi ciklusban az ilyen aktusoknak egyharmadát, míg a mostani ciklusban eddig már mintegy 40 százalékát teszik ki a parlamenti kezdeményezések (a Bizottság felé benyújtott jogszabály-javaslati dokumentumok) (EP, 2017b). Tehát fontos lenne, hogy az EP jobban fókuszáljon a kezdeményezési és jogalkotási feladatokra, kommunikálja ezek relevanciáját a polgárok számára és próbálja kerülni vagy csökkenteni az olyan kérdések megvitatását, amelyekben nincs közvetlen hatásköre, sőt amivel csak beleártja magát a nemzeti szintű kompetenciákba (Bertoncini – Vitorino 2014).

4.2. A vonatkozó EU-témájú népszavazások tanulságai

Az európai integráció fejlődéséhez való állampolgári hozzájárulás, és ennek egy-egy népszavazáson való kifejezése az Európai Unió legitimációjának legfontosabb fokmérője (annak belpolitikai buktatói ellenére is). E téren az EU nem áll jól, hiszen a megengedő konszenzus

5. táblázat: Népszavazások kimenetele az EK/EU-ban

Téma/esemény	Pozitív	Negatív
Szerződések ratifikációja - EEO (1986-87) - Maastrichti Szerződés (1993-93) - Amszterdami Sz. (1998) - Nizzai Sz. (2001-02) - Alkotmányszerződés (2005) - Lisszaboni Szerződés (2008-2009)	- Írország, Dánia - Írország, Franciaország, Dánia (másodszor) - Írország, Dánia - Írország (másodszor) - Spanyolország, Luxemburg - Írország (másodszor)	- - Dánia (először) - - Írország (először) - Franciaország, Hollandia - Írország (először)
Egyéb mélyülés - Euró bevezetése - Fiskális Paktum - Európai Szabadalmi Bíróság - Görög mentőcsomag - Dán bel- és igazságügyi opt-in - Bevándorlási hatáskörrel Magyarország	- - Írország (2012) - Dánia (2014) - - -	- Dánia (2000) - Svédország (2003) - - - Görögország (2015) - Dánia (2015) - Magyarország (2016)
Csatlakozások (1972 és 2012 között)	15 megerősítő népszavazás*	Norvégia (1972, 1994)
Egyéb: bővülés, csatlakozási szándék, kilépés, társulás	- Franciaország (1972) északi kibővülés jóváhagyása - Egyesült Királyság (1975) tagság megerősítése	- Grönland (1982) bentmaradásról - Svájc (2001) csatlakozási folyamat megkezdéséről - Hollandia (2016) EU-ukrán társulásról - Egyesült Királyság (2016) bentmaradásról

*Az Egyesült Királyság, Görögország, Spanyolország, Portugália, Ciprus, valamint Románia és Bulgária belépését nem kísérte referendum.

Forrás: Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/Referendums_related_to_the_European_Union

lejárta után, a Maastricht óta zajló mélyüléssel és reformokkal együtt az uniós polgárok egyre növekvő ellenállása is felszínre került, ami az 5. táblázatból is jól látszik.

A közvélemény első elutasítása a Maastrichti Szerződéshez kapcsolódik. Miközben a szerződés jelentősen megnövelte a közösségi jogalkotási területeket, az intézményi és döntéshozatali struktúrákon keresztül csak részben erősítette a legitimitást (Schweiger 2016). A szerződést akkor sok vezető politikus is kritizálta, és fontos megemlíteni, hogy Franciaországban (a dokumentum felett bábáskodó Jacques Delors bizottsági elnök hazájában) mintegy 70 százalékos részvétel mellett csupán 51 százalék szavazott igennel. Dániában pedig éppen hasonló, csak ellenkező előjelű eredménye volt a szavazásnak, 83 százalékos részvételi arány mellett. Ott a referendumot részletes felvilágosítás előzte meg és minden háztartás kapott egy példányt is a szövegből. Ez utóbbi azonban nem koherens szöveg volt, hanem csak a változtatásokat tartalmazta, így talán kevésbé volt közérthető (Gjortler 2017). Mint közismert, Dánia ezután úgynevezett opt-out jogokat vívott ki magának mind a közös pénz, mind a bel- és igazságügyek, illetve a védelmi kérdések területén is, amit pozitív népszavazás követett. Hét évvel később a dánok igen magas arányban járultak ismét az urnákhoz, hogy megerősítsék, továbbra sem kérnek az euróból, majd 2015-ben a bel- és igazságügyi kérdésekben meglévő kimaradás fenntartása mellett foglaltak állást – mindkét esetben 53 százalék volt a nemmel voksolók aránya (Gjortler 2017).

Visszatérve a választópolgárok kétszeri megszavaztatására, ez nem csak a dánokkal, hanem az írekkel is előfordult, mégpedig kétszer. Mint közismert, a Nizzai Szerződés esetében a szöveget változtatások nélkül, pusztán a szavazókat „jobb belátásra bírva” rendezték meg a második fordulót, mondván, a szerződés blokkolásával a keleti bővítést akadályozzák az írek. A demokratikus jogok gyakorlása szempontjából ennél jóval szerencsésebb volt a Lisszaboni Szerződés esete, amikor a második fordulóra az ír kormány néhány kivételt tárgyalt ki,¹³ és ezek ismeretében változott a közvélemény pozitív irányba.

A fenti példáknál jóval nagyobb pofont jelentett az integráció szempontjából a 2005-ös francia és holland nem az Alkotmányszerződésre, hiszen ennek előkészítése a korábbi kormányközi konferenciáknál sokkal demokratikusabb és átláthatóbb volt, és az érdeklődők számára minden információ rendelkezésre állt. Ráadásul – a neve és a szerkezete ellenére – a dokumentum nem vitte közelebb az EU-t a föderatív berendezkedéshez, bár tovább mélyítette az integrációt a minősített többséggel meghozható jogalapok bővítésével, valamint néhány új együttműködési területtel. Az Európai Bizottság 2006-ban (igaz, már a két negatív népszavazás után) publikált felmérése szerint az Alkotmányszerződés támogatottsága uniós átlagban mindössze 25 százalék volt (a legmagasabb Belgiumban: 36 százalékkal, a legalacsonyabb Lettországon 12 százalékkal) (Schweiger 2016, p. 48). Ezen felül a két negatív norvég

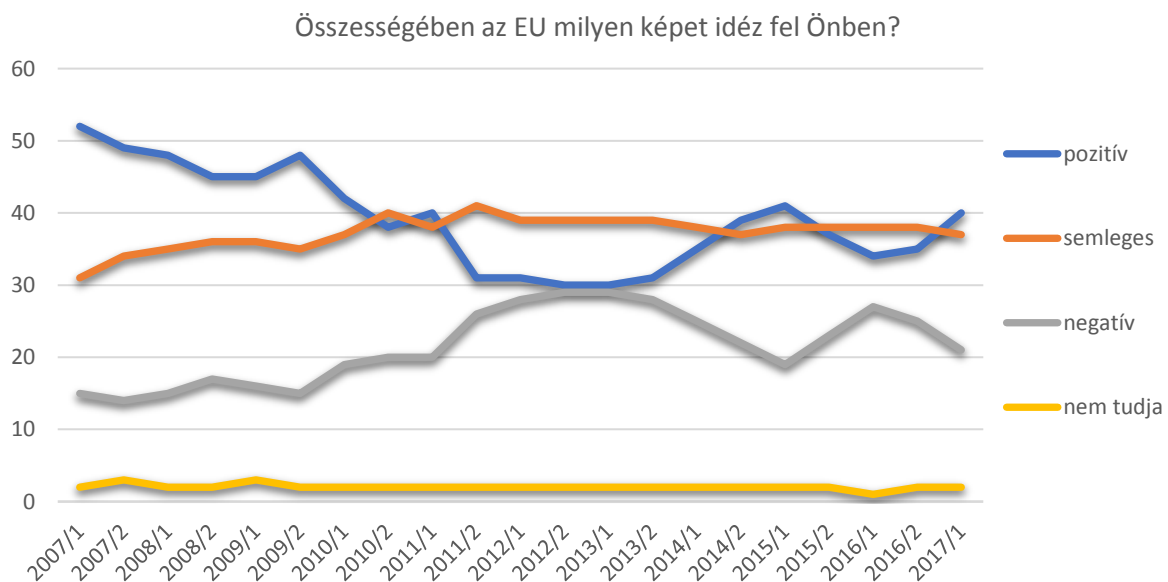
¹³ Az egy ország egy biztos elvének fenntartása, pontosabban a kisebb létszám alkalmazásának határozatlan időre történő kitolása, valamint további feltételek az Alapjogi Chartával, az adózással és katonai semlegességgel kapcsolatban.

referendum a belépésről, Grönland távozása, valamint a Brexit pedig szintén az európai polgárok egy részének kemény kritikáját jelzi az intézményesített integrációval szemben.

4.3. Az EU megítélésének alakulása az uniós polgárok körében

A népszavazásokon túl a legitimitás további fontos fokmérője a közvélemény alakulása, az integrációs folyamatok és eredmények megítélése a polgárok körében. Az Európai Bizottság hosszú távú adatai szerint 1973 és 1991 között – vagyis a már említett megengedő konszenzus idején – a tagság támogatottsága mindig 50 százalék felett volt, gyakran inkább 60 százalék közelében, sőt a Maastrichti Szerződés aláírását megelőzően, 1991 őszén érte el 71 százalékos csúcspontját (European Commission 2013). Ezt követően azonban az EU-tagság népszerűsége zuhanni kezdett és több évben is 50 százalék alá süllyedt, vagyis a megkérdezettek fele/többsége nem jelzett vissza pozitívan. E tábor vagy nem tartotta jó dolognak a tagságot (10-18 százalék) vagy semleges maradt. Ha a kérdés úgy vetődött fel, hogy az adott polgár hazája profitált-e a tagságból, akkor 1992 és 2004 között szinte folyamatosan 50 százalék alatt volt a pozitív válaszok aránya, majd a keleti bővítés után 2013-ig javult a ráta, ami trendszerűen 50 és 60 százalék között maradt. A kérdésre kifejezetten nemmel válaszolók aránya azonban jóval magasabb, mint általában a tagság elutasíthatósága: 1992 óta (két mérést leszámítva) meghaladta a 30 százaléket (European Commission 2013). Végül az 1. ábrán az látszik, hogy az Európai Unióról a pénzügyi válság óta a megkérdezettek alig 30-40 százaléka gondolkozik pozitívan.

1. ábra: Az Európai Unió általános megítélésének alakulása



Forrás: European Commission (2017)

4.4. Az euroszeptikus pártok előretörése az EU-ban

Az EP-választásokon való csökkenő részvétellel, a negatív népszavazásokkal, illetve a közvélemény kedvezőtlen alakulásával párhuzamosan megjelentek az euroszeptikus politikai erők is, amelyek a nagy válság óta kerültek méginkább előtérbe. A szakirodalom megkülönbözteti a kemény és a puha euroszepticismust (Taggart – Szczerbiak 2002), amelynek értelmében előbbi elveti az integrációt és hazája kilépését tűzi zászlajára,¹⁴ míg utóbbi nem ennyire radikális, ám egy vagy több politikaterületen komoly fenntartásai vannak az EU-val kapcsolatban. Akármelyik áramlatot nézzük, a fő szempontjuk közös: a Maastrichti Szerződés óta egyre mélyülő integráció és a nemzeti szuverenitás éles konfliktusba került egymással. Megerősödésüknek kedvezett az adósságválság sikertelen kezelése, az utóbbi években pedig többségük élesen felemelte szavát az ellenőrizetlen bevándorlás ellen, és e téren megkérdőjelezi az EU hatásköreit, bírálják hozzáállását. A nyugat-európai euroszeptikusok hatására a főáramú pártok némileg változtattak is bevándorláspolitikájukon a szigorítás irányába – jó példa erre Dánia, Hollandia, Ausztria, vagy akár Németország. Utóbbi ország kormánya azonban egyoldalú lépéseivel és saját migrációs politikájának uniós szintre emelésével csak szélesítette és mélyítette az euróválság miatt már kialakult árkokat az EU-n belül (Schweiger 2016). Mindez súlyosbítja az EU legitimációs kihívásait, és tovább erősítheti az euroszeptikus pártokat a közeljövőben.

További intő jel az EU számára, hogy az euroszeptikusok jelentősen növelték mandátumszámukat a 2014-es EP-választáson a 2009-es eredményhez képest, így jelenleg az intézmény létszámának mintegy ötödét teszik ki. Tény azonban, hogy ezzel nem tudnak döntéseket blokkolni, a más csoportokkal való koalícióalkotásnak gyakorlatilag nincs esélye, miközben ők maguk is heterogén közösségnek tekinthetők. Ugyanakkor felszólalásaikkal, beadványaikkal napirenden tudják tartani a számukra fontos kérdéseket, és jelenlétükkel arra hívják fel a figyelmet, hogy az általuk képviselt polgárok nem szeretnék több uniós szintű központosítást látni. Ha a többi intézményi szereplő (elsősorban a Bizottság) nem fontolja meg az érveiket, és inkább elszigeteli őket, azzal csak erősítheti amúgy is kiábrándult szavazóik táborát (Treib 2014), míg a párbeszéd és az együttműködés minimuma akár oldhatna is a kibékíthetetlennek tűnő ellentéteken.

¹⁴ Itt érdemes megemlíteni a francia Nemzeti Frontot, az olasz Öt Csillag Mozgalmat, az Alternatíva Németországnak nevű pártot, a holland, valamint az osztrák Szabadságpártot, a Dán Néppártot, a Finnek Pártját, a görög Aranyhajnalt, vagy a Svéd Demokratákat. E pártok többsége, kormányzati pozícióban népszavazást írna ki az uniós vagy az euróövezeti tagságról, és a kilépés mellett kampányolna. Részletesebben lásd itt: <http://www.express.co.uk/news/world/713723/anti-eu-parties-european-union-eurosceptics-map-national-front-freedom-five-star>

5. Reagálás a legitimációs válságra és a jövő forгатókönyvei

A fentiekben az európai integráció input és output legitimációjának kihívásait vettük górcső alá, szemléltetve a döntéshozatal hiányosságait, valamint a polgárok ellentmondásos visszajelzéseit. Az alábbiakban az Unió eddigi válaszait érdemes áttekinteni, majd pedig további ajánlásokat megfogalmazni.

A döntéshozatal polgárközelibbé tételére történnek kísérletek: ahogy említettük, jól működik a Bizottság és a nemzeti parlamentek közötti politikai párbeszéd (ennél kevésbé hatékony a szubszidiaritási kontroll), a lobbiknak szigorúbb szabályokat kell betartaniuk, és ha lassan is, de nő a polgári kezdeményezések száma. További pozitívum, hogy a Lisszaboni Szerződés értelmében a Tanácsban a jogalkotáshoz kapcsolódó anyagok, maga a tanácskozás, illetve a szavazás is nyilvánosak, ezeket közvetítik, illetve tárolják az Unió minden hivatalos nyelvén.¹⁵ Végül a közvetlenül választott Európai Parlament szerepe is folyamatosan erősödött, elsősorban a rendes jogalkotási eljárás révén.

Láttuk azonban a hiányosságokat is. Az Európai Bizottság túl sok végrehajtási szabályt hozhat, javaslatainak befolyásolása sem teljesen átlátható. A semmisségi keresetek igen nagy száma – 2010 és 2014 között az összes Bíróság elé került ügy közel fele, évente több száz eset (Court of Justice of the EU 2014 p. 182) – pedig azt mutatja, hogy rengeteg uniós intézkedés jogszerűsége megtámadható. Ami a Tanácsot illeti, bár komoly lépések történtek az átláthatóság felé, továbbra is ez az intézmény a legkevésbé ismert a polgárok számára (Bertoncini-Vitorino, 2014). Végül fontos kiemelni, hogy önmagában az a tény, hogy az Európai Parlament tagjait közvetlenül választjuk, még nem feltétlenül hozza közel az EP-t a polgárokhoz (Franklin 2014). A széles közvélemény kevésbé tudja/érti, milyen módosító indítványokat fogad el a Parlament egy-egy jogszabállyal kapcsolatban (márpedig ezek száma egyetlen jogi aktusnál is százas nagyságrendű lehet) és azt is nehezen követi, milyen nem jogi határozatokat hoz, illetve miért kerül fel egy-egy tagállam belpolitikája a napirendre. Az EP-képviselők nem kötelesek beszámolni tevékenységükről a hazai választóik felé és néhány ádáz politikai vita bemutatását leszámítva az EP (is) alig jelenik meg a nemzeti médiában és közvéleményben.

Ami pedig az output legitimáció kihívásait illeti, láttuk, hogy a Maastrichti Szerződéssel megszűnt az elit-vezérelt megengedő konszenzus, és azt – a folyamatos mélyülést így vagy úgy kritizáló közvélemény miatt – a kikényszerített konszenzus, majd pedig a 2008-as válság óta a kényszerű egyet-nem-értés (disszenzus) váltotta fel (Hooghe – Marks 2008). E diagnózisra rímél Richard Youngs (2013) megállapítása, amely szerint az integráció továbbfejlesztéséhez vissza kell állítani a konszenzus kultúráját, az intézményi- és szerződésreformok helyett a közvélemény elvárásaira kellene jobban összpontosítani. A legitimitás azáltal is erősíthető, ha az integrációról szóló vitát nyitott végűnek tekintjük és benne vélemények széles skálájának adunk teret, beleértve a kritikus hangokat is. Fontos, hogy az intézményi és döntés-hozatali

¹⁵ Ennek részleteit lásd A Tanács eljárási szabályzatában (2009), különös tekintettel a 7. cikkre.
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QCRU09001HUC.pdf

rendszer ne kényszerzubbony, hanem egy „lazább ruha” legyen a tagállamok számára (Youngs 2014).

A 28, illetve immár 27 tagállam egyrészt szoros összefonódottságban, kölcsönös függésben áll egymással, ami jó táptalaja lehet a további mélyítésnek számos területen. Ugyanakkor tudomásul kell venni, hogy a 27 országnak különböző kormányok alatt különböző és akár folyamatosan változó lehet az integrációhoz való hozzáállásuk. E különbözőségek tiszteletben tartásával mélyíteni az integrációt nem kis kihívás, de például Jacques Delors bizottsági elnöknek 1985 és 1994 között sikerült. Abban az időben a kényes területeken megtartott egyhangú szavazás mellett fontos szerepet kaptak az opt-out lehetőségek is, amelyeknek legegyszerűbb példája a schengeni övezetből való kimaradás joga (Egyesült Királyság, Írország), valamint az euró kötelező bevezetésének elvetése volt (Egyesült Királyság, Dánia). E két politikaterület arra is jó példa, hogy a többiek esetében a csatlakozás időben lehet eltérő a felkészültségtől függően. A különböző érdekek tolerálásának jó példái az olyan újítások is, mint az Amszterdami Szerződéssel beindított megerősített együttműködés, vagy a lisszaboni stratégiához kapcsolt nyitott koordináció módszere. Előbbi biztosítja a mélyebb integrációt bizonyos konkrét területeken a tagországok legalább egyharmada számára (tehát nem kötelező mindenkinek résztvenni, de később lehet csatlakozni), utóbbi pedig olyan közös koordinációt ír elő, ami nem jár jogalkotással és szankciókkal, csupán laza együttműködést, tapasztalatcserét tesz lehetővé. Mára az Európai Unió olyan mértékben mélyült és bővült, hogy hosszabb távon csak úgy maradhat fenn, ha intézményei teret adnak a diverzitásnak, és egyre több területen tesznek lehetővé ilyen jellegű döntéshozatali megoldásokat.

Az EU polgárainak többsége továbbra is kíváncsún tartja egy sor kérdés kezelését uniós szinten is (Schweiger 2016), ezek közé tartozik a munkahelyteremtés, a terrorizmus elleni küzdelem, a bevándorlás kezelése, az egészségügy (European Commission 2017). Ugyanakkor az is figyelemre méltó, hogy a megkérdezettek döntő többsége az Unió legfontosabb vívmányainak a tagállamok közötti békét, valamint a szabad mozgást tekinti, ám az utóbbi időben felerősödött diplomáciai adok-kapok, illetve a határellenőrzések részleges helyreállítása – mindkettő amiatt a bevándorlás miatt, amit a megkérdezettek többsége negatívnak tart (European Commission 2017 p. 106) – nem jó irányba tereli az integrációt. Miközben az EU a belső és külső kényszerekre reagálva újfajta „technokrata spilloverként” haladna a szorosabb integráció felé (Schweiger 2016) a gazdasági és monetáris unió és a bevándorlás terén is, ehelyett továbbra is inkább az input és az output legitimáció erősítésére lenne szükség. Ha a polgárok elidegenedésének megfordítása a cél, akkor a további centralizáció helyett elsősorban az output legitimitásra kell helyezni a hangsúlyt (Schweiger, 2016). Erre jó példa a mobiltelefon-díjak csökkentése, míg negatív példa az olívaolaj éttermi felszolgálásának módjáról szóló, utóbb elbukott javaslat. Tágabb kontextusban a görög pénzügyi válság vagy éppen a menekült- és migránsválság sikeresebb kezelése nagyban javította volna az EU kimeneti legitimitását, de annak hiánya inkább rontja azt.

A fentiek figyelembevételével érdemes áttekinteni az Európai Bizottság 2017. márciusi Fehér Könyvének (Európai Bizottság 2017) öt forgatókönyvét az EU jövőjéről (2025-ig), és értékelni az egyes scenáriókat az input és az output legitimáció szempontjából.

Az első forgatókönyv alapján **minden megy tovább**. A Bizottság szerint az eredeti intézményi és döntéshozatali rendszerben „*a 27 tagállam és az uniós intézmények közös cselekvési program alapján működnek együtt egymással. A döntéshozatal sebessége azon múlik, hogy a mindenki számára azonos, hosszú távú prioritások megvalósítása céljából milyen gyorsan sikerül egyezsége jutni.*” Vagyis az input legitimációt a meglévő rendszeren belül lehet és kell javítani, mégpedig az egyezés, a konszenzus keresésével. Az output oldalon az anyag igen ambiciózus, amikor azt írja, hogy az EU: „*továbbra is a munkahelyteremtésre, a gazdasági növekedésre és a beruházásokra összpontosít, ennek érdekében megerősíti az egységes piacot és fokozza a digitális, a közlekedési és az energetikai infrastruktúrára irányuló beruházásokat. Fokozatosan javul az egységes valuta működése, ez pedig segíti a növekedést, valamint az itthoni és a máshonnan érkező sokkok megelőzését. Az EU további lépéseket tesz a pénzügyi felügyelet megerősítésére, az államháztartási fenntarthatóság biztosítására, valamint a reálgazdaságot finanszírozó tőkepiacok fejlesztésére.*” Ha mindez sikerülne, az óriásit lendítené az EU polgárok általi támogatottságán, de a válság óta megfigyelhető tendenciák csak mostanában kezdenek ebbe az irányába mutatni.

A második forgatókönyv értelmében **csakis az egységes piac** jelenti az integrációt. Ebben a forgatókönyvben „*a 27 tagú EU számos szakpolitikai területen nem tud megállapodásra jutni arról, hogy hogyan tegyen többet: erőfeszítéseit egyre inkább az egységes piac egyes fontos területeinek elmélyítésére összpontosítja. Olyan területeken, mint a migráció, a biztonság és a védelem, nincs közös elhatározás az együttműködés fokozásáról. Az eredmény: a legtöbb szakpolitikában a 27 tagú EU nem fokozza erőfeszítéseit. Az új közös aggályok megválaszolása gyakran kétoldalú együttműködések keretében történik. A 27 tagú EU jelentősen csökkenti a szabályozásból fakadó terhet azzal, hogy minden új kezdeményezés előterjesztésekor két korábbi jogszabályt von vissza.*” Ez a minimalista forgatókönyv nem vet fel komolyabb aggályokat a legitimitás szempontjából, hiszen a bemeneti oldalon a már meglévő intézményrendszerrel működtethető a belső piac, amelynek szabad áramláshoz kapcsolódó eredményei az Eurobarometer szerint élvezik az uniós polgárok többségének támogatását. Az egyéb, főleg nagypolitikai (külügyek, védelem, migráció, belbiztonság) kérdésekben nem jönne létre mélyebb integráció, ami mérsékelné a belső konfliktusok lehetőségét és jótékonyan hatna a szakpolitikai együttműködésekre. Ugyanakkor csalódottságot okozna azok körében, akik a nagypolitikai kérdésekben is erős EU-t szeretnének látni, miközben kifelé, a nemzetközi porondon is gyengítené az EU-t ez a scenárió.

A harmadik forgatókönyv keretében: **aki többet akar, többet tesz**, vagyis „*a 27 tagú EU ugyanúgy működik, mint napjainkban, de azok a tagállamok, amelyek közösen többet szeretnének tenni, egy vagy több célirányos koalícióba tömörülve együttműködésbe fognak a kérdéses területeken. Ilyen terület lehet a védelem, a belső biztonság, az adóügy vagy a szociálpolitika.*” E modellben ugyanakkor „*tisztázásra szorul, hogy melyik szereplő milyen*

jogokkal és kötelességekkel rendelkezik. A tagállamok helyzete jogilag nem változik, és megmarad a lehetőség arra, hogy később másik tagállam is csatlakozzon egy-egy ilyen kezdeményezéshez.” E szcenárió szintén csökkenthetné a vitás pontokat a tagállamok között, és egy valóban rugalmas, sok érdeket figyelembe vevő integráció jönne létre, amelynek alapját továbbra is az egységes piac adná. A legitimitás oldaláról pozitív lenne, hogy az egyes kormányok az alapján csatlakoznának, vagy nem csatlakoznának egy-egy együttműködéshez, hogy erre milyen felhatalmazást kaptak a választók többségétől. A rendszer tolerálná a kormányok integrációs politikájának változásait is. Az egyetlen probléma ezzel a változó geometriájú modellel kapcsolatban annak áttekinthetetlensége lehet az uniós polgárok, a gazdaság szereplői és a külvilág számára is.

A negyedik forgatókönyv értelmében **az EU kevesebbet tenne, de azt hatékonyabban**, vagyis *„gyorsabban és határozottabban tud cselekedni a kiválasztott prioritási területein. E szakpolitikák vonatkozásában a 27 tagú EU erősebb eszközök birtokában közvetlenül végre tudja hajtani és érvényesíteni tudja a kollektív döntéseket, ahogyan azt ma a versenypolitika vagy a bankfelügyelet terén teszi. Más területeken a 27 tagú EU felhagy az intézkedésekkel, vagy kevesebbet tesz.”* Az output legitimitás szempontjából nagyon jól hangzik, hogy az *„új prioritásai kiválasztásával a 27 tagú EU arra törekszik, hogy jobban összehangolja az ígéreteket, az elvárásokat és az eredményeket.”* Ugyanakkor a felhatalmazás kérdése itt is felmerül, hiszen a bizottsági anyag az uniós hatáskörök között említi például a menedékjog iránti kérelmek egyetlen európai menekültügyi ügynökség általi feldolgozását, ami jelenleg rendkívül érzékeny terület, és nem élvez minden tagállam támogatását. Az input legitimitás szempontjából fontos lenne tehát, ha a kiválasztott prioritási területeken való fellépéseket a Tanácsban egyhangú szavazás előzné meg. Az így megszülető eredmények később növelhetnék az Unió output legitimitását ebben a modellben.

Végül az ötödik forgatókönyv alapján **az EU sokkal többet tenne együtt**, vagyis az integráció minden téren tovább mélyülne a 27 tagállam között. A legitimitáció szempontjából a pro és kontra érveket az anyag így értékeli: *„Az uniós szintű döntéshozatal jelentősen kibővül és felgyorsul. Az uniós polgárok több, közvetlenül az uniós jogból származó joggal rendelkeznek. Fennáll azonban annak a veszélye, hogy elidegenednek a társadalom azon részei, amelyek úgy érzik, hogy az EU-nak nincs legitimitációja vagy túl sok hatáskört vett el a tagállami hatóságoktól.”* Éppen ezért ez utóbbi forgatókönyv megvalósulásának van a legkisebb esélye a következő években, míg a legvalószínűbbnek az első és a harmadik verzió, illetve ezek kombinációja tekinthető.

Az Európai Unió jövőjéről való gondolkodás alapját a legitimitás oldaláról egy SWOT analízis is segítheti, amely tartalmazza a tanulmányban is említett szempontokat, mind a meglévő erősségekre és gyengeségekre, mind pedig a jövőre kivetített lehetőségekre és fenyegetettségekre vonatkozóan.

6. táblázat: Az EU legitimitásának SWOT analízise

Erősségek	Gyengeségek
▪ Stabil intézményrendszer, amelyben megjelenik az érdekek egyensúlya ▪ A Bizottság elnökének és az EP-választás eredményének összekapcsolása ▪ Az EP tagjainak közvetlen választása és megnövekedett szerepe a döntéshozatalban (rendes jogalkotási eljárás) ▪ A Tanács üléseinek és a szavazások nyilvánossága ▪ A nemzeti parlamentek erőteljesebb bevonása a jogalkotásba ▪ A lobbik fegyelmezése az integráció befolyásolásában ▪ Az európai polgári kezdeményezés intézménye ▪ Az egységes piac és számos közös politika támogatása az uniós polgárok által	▪ Az Európai Bizottság túlzott szabályozó szerepköre ▪ A minősített többség buktatói (gyakori kisebbségben maradás problémája) ▪ Semmisségi keresetek nagy száma ▪ Csökkenő részvétel az EP-választásokon ▪ Számos negatív népszavazás 1992 óta ▪ Kedvezőtlen trendek a közvéleményben az EU-ról ▪ Az euroszkepticizmus erősödése, illetve maga a Brexit ▪ Az adósságválság és a migrációs válság sikertelen kezelése
Lehetőségek	Fenyegetettségek
▪ A Bizottság gyakoribb konzultációja a lakossággal ▪ Az európai démosz erősítése transzeurópai pártprogramokkal ▪ Valódi uniós média-fórumok megteremtése ▪ A konszenzus kultúrájának megerősítése ▪ Konszenzus hiánya esetén alternatív megoldások (például a megerősített együttműködés) alkalmazása ▪ A szubszidiaritás jegyében csak a határokon átnyúló, és a polgárok többségének támogatását élvező kérdések szabályozása	▪ Az intézmények és a közvélemény közötti távolság növekedése ▪ Az euroszkepticizmus további erősödése ▪ A tagállamok közötti ellentétek kiéleződése ▪ A kényszerű egyet-nem-értés paradigmájának fennmaradása ▪ A nagy válságok elégtelen kezelése miatt az Unió meggyengülése ▪ Újabb negatív népszavazások, további kilépések

Forrás: saját készítés

7. Összegzés, következtetések a jövőre nézve, ajánlások

Összegzésként megállapítható, hogy amióta az európai integráció túllépett a piaci folyamatok támogatásán, az intézményi és döntéshozatali rendszer – bár hatalmas változásokon ment át – nem tudott az uniós polgárokat meggyőző módon lépést tartani a hatáskörök növekedésével. Más szóval az input és output legitimitás nincs összhangban, és ahogyan a tanulmány is rámutatott, a komoly reformok és integrációs sikerek ellenére az Európai Unió legitimációs kihívással küzd. A közeljövőre nézve tehát a legfontosabb az lenne, hogy az input oldalon minél erőteljesebb legyen a visszacsatolás a polgárok és az uniós szint között, míg az output oldalon az EU-nak a szubszidiaritás jegyében valóban azokra a fellépésekre kellene

törekednie, amelyek uniós szinten jobban megvalósíthatók, úgy, hogy azt a polgárok a mindennapi életükben is érezzék.

Ennek érdekében a bemeneti oldalon nagyon fontos lenne a valódi európai közmédia megteremtése, a Tanács és az EP tagjainak, sőt az európai biztosoknak is gyakoribb konzultációja a lakossággal. E fórumok a mai digitális forradalom korában innovatív módon tágitandók lennének, hogy az oda-visszacsatolás minél több embert tudjon elérni és bevonni a döntések előkészítésébe. Ma ugyanis a megkérdezettek többsége úgy véli, hogy a hangja nem számít az Unióban (European Commission 2017).

A kimeneti oldalon pedig az EU-nak önkontrollt kell gyakorolnia a pótcselekvésként is értékelhető túlszabályozás visszafogásával (Bertoncini-Vitorino 2014), és komolyabban kell vennie a szubszidiaritást azzal, hogy kizárólag olyan kérdésekkel foglalkozik, amelyek nemzetek feletti szinten hatékonyabban oldhatók meg az integráció javára.

Bár az uniós polgároknak is tudomásul kell venniük az EU sui generis jellegét, a nemzeti demokráciáktól eltérő és más nemzetközi szervezetekhez vagy föderációkhoz sem hasonlítható felépítését és működését; a közvetlen demokrácia több elemével, a tagállamok és az uniós szint közötti feszültségek csökkentésével, a konszenzusra törekvéssel és ahol szükséges inkább a rugalmasság alkalmazásával, valamint több sikeres intézkedéssel (legyen az a pénzügyi felügyelet szigorítása, az államadósság-válság enyhítése, munkahelyteremtés, energiahatékonyság növelése, stb.) folyamatosan lehetne javítani az input és output legitimáción a jelenlegi keretek között – nagyobb lélegzetű reformok nélkül is. A kényszerű egyet-nem-értés fázisából vissza kell találni az egyetértés szintjére, de nem a megengedő (az Unió polgárai által hallgatólagosan elfogadott) konszenzus, hanem lehetőleg a demokratikus konszenzus irányába fejlődve. Az Unió sikeres jövőjének ugyanis mindenképpen ez lenne az előfeltétele.

Hivatkozások

- Bertoncini, Y. – Vitorino, A. (2014): Reforming Europe's governance: for a more legitimate and effective federation of nation states. *Notre Europe, Studies and Reports*, p. 105
<http://www.institutdelors.eu/media/reformingeugovernance-bertoncini-vitorino-ne-jdi-sept14.pdf?pdf=ok>
- Court of Justice of the European Union (2014): Annual Report
https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-04/en_ecj_annual_report_2014_pr1.pdf
- EP (2017a): Subsidiarity as a means to enhance cooperation between EU Institutions and National Parliaments.
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/583131/IPOL_BRI\(2017\)583131_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/583131/IPOL_BRI(2017)583131_EN.pdf)
- EP (2017b): <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/bilan-statistic.html>
- Európai Bizottság (2017): Fehér Könyv Európa jövőjéről.
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf
- European Commission (2013): Eurobarometer – 40 years.
<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Archive/index>
- European Commission (2017): Standard Eurobarometer 87, Spring 2017. Annex
<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2142>
- Fislage, F. (2015): EU Elections – Where Are the Voters?
http://www.kas.de/wf/doc/kas_40621-544-2-30.pdf?150304143237
- Franklin, M.N. (2014): Why vote at an election with no apparent purpose? Voter turnout at elections to the European Parliament. SIEPS European Policy Analysis, 2014/4
http://sieps.se/sites/default/files/2014_4epa_version2.pdf
- Fromage, D. (2017): Subsidiarity as a means to enhance cooperation between EU Institutions and National Parliaments. European Parliament Briefing, PE 583131
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/583131/IPOL_BRI\(2017\)583131_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/583131/IPOL_BRI(2017)583131_EN.pdf)
- Gjortler, P. (2017): The Case of Denmark: Voting, the European Union and the Constitution. In: *Chommeloux, A. – Gibson-Morgan, E. (eds.) Contemporary Voting in Europe. Patterns and Trends.* Palgrave Macmillan
- Gostynska-Jakubowska, A. (2016): The role of national parliaments in the EU. Building or stumbling blocks? Centre for European Reform.
http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_parliaments_6june16.pdf
- Grant, Ch. (1994): *Delors: inside the house that Jacques built.* London, Nicholas Brealey
- Hage, F. (2014): The Lisbon Treaty's change to Council voting rules will have important implications for the democratic legitimacy of the EU. LSE Blog <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2014/02/03/the->

lisbon-treatys-change-to-council-voting-rules-will-have-important-implications-for-the-democratic-legitimacy-of-the-eu/

Hooghe, L. – Marks, G. (2008): A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, published online by Cambridge University Press

<http://www.unc.edu/~gwm/ark/assets/doc/BJPS.postfunctionalism.2009.hooghe.marks.pdf>

Höreth, M. (1998): The Trilemma of Legitimacy – Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy. ZEI Discussion Paper, C11., Bonn

<https://core.ac.uk/download/pdf/5073987.pdf>

Scharpf, F. (1997): Economic Integration, Democracy and the Welfare State. *Journal of European Public Policy*, 4/1, pp. 18–36.

Schweiger, Ch. (2016): Exploring the EU's Legitimacy Crisis. The Dark Heart of Europe. Edward Elgar Publishing, UK–USA.

Smitt, H. – Hobolt, S.B. – Popa, S.A. (2014): „Spitzenkandidaten” in the 2014 European Parliament Election: Does Campaign Personalization Increase the Propensity to Turn Out?

<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/3e1376e3-f124-4ec9-b604-076fef900f9f.pdf>

Svetlozar, A.A. (2007): The EU 'Crisis of Legitimacy' Revisited: Concepts, Causes, and Possible Consequences for the European Politics and Citizens. *Political Perspectives*, EPRU 2007 Issue 2 (7)

<http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/2010/08/EPRU-2007-S1-07.pdf>

Taggart P. – Szczerbiak, A. (2002): The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States. SEI Working Paper, No 51

<https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-working-paper-6.pdf&site=266>

Transparency International (2015): 7,000 and counting. Lobby meetings of the European Commission. <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/Lobby-Meetings-European-Commission.pdf>

Treib, O. (2014): The voter says no, but nobody listens: causes and consequences of the Eurosceptic vote in the 2014 European elections. *Journal of European Public Policy*, Volume 21, (2014): Issue 10, pp. 1541–1554.

Youngs, R. (2013): The EU beyond the crisis: the unavoidable challenge of legitimacy. <http://carnegieeurope.eu/2013/10/08/eu-beyond-crisis-unavoidable-challenge-of-legitimacy-pub-53242>

VoteWatch Europe (2016): Would Brexit Matter?

http://60811b39eee4e42e277a-72b421883bb5b133f34e068afdd7cb11.r29.cf3.rackcdn.com/2016/04/VoteWatch-Report-2016_digital.pdf

A német-francia „tandem” jövője a gazdasági válság tükrében

Naszádos Zsófia

1. Bevezető

Németország és Franciaország együttműködése kezdettől fogva az európai integrációs folyamat legfőbb hajtóereje volt. Az Európai Unió föderális fejlődésének máig előfeltétele, hogy a két kontinentális nagyhatalom politikai konszenzust alakítson ki az Unió jövőjéről, majd a kormányközi megegyezés alapján kezdeményezzék az integráció elmélyítését. A német-francia „tengely” olajozott működése az EU fejlődését eredményezi, míg ha a két ország között koncepcionális különbségek merülnek fel, gazdasági fejlődésükben aszimmetria alakul ki, az törvényszerűen lelassítja, vagy épp teljesen feltartóztatja ezt a fejlődési folyamatot.

Az elmúlt közel egy évtizedben az EU tagállamainak, köztük kiemelten Németországnak és Franciaországnak is számos külső és belső kihívással kellett szembenéznie, amelyekre sok esetben nem sikerült olyan kielégítő közös választ adni, amely találkozott volna a többi tagállam többségének szándékaival, véleményével is. A német-francia tandem megfelelő működését akadályozta az euróválság gyökereinek eltérő megítélése, illetve az egymást követő francia elnökök – Sarközy és Hollande – a német vezetéstől sok elemükben radikálisan eltérő gazdaság – és pénzügypolitikai felfogása is.

Nem elhanyagolható szempont, hogy Németország már a 2000-es évek elején sikeresen kezelte versenyképességi problémáit, míg Franciaországban több politikai ciklus óta váratnak magukra lényeges, a munkaerőpiac és a szociális ellátórendszer működését érintő reformok. Sok egyéb szempont mellett ez az egyik oka annak is, hogy paritásos viszony helyett gazdasági és hatalmi aszimmetria alakult ki a két ország között, amely a 2008-as gazdasági válság, majd az euróválság következtében csak fokozódott.

Az írás célja történelmi összefüggésekbe helyezve bemutatni, hogy a két ország között milyen elvi eltérések és érdekkülönbségek, illetve hasonlóságok jelentek meg az euróválság időszakában, illetve azt követően az európai integráció jövőjét illetően. A tanulmány első harmadában a francia-német kapcsolatoknak az európai egységfolyamat megindulásában, majd a német újraegyesítést követően az integráció elmélyítésében játszott szerepét vizsgálom. Ezt követően az euróválság kapcsán mind plasztikusabban kirajzolódó „többsebességű Európa”, a „mag” és a „periféria” viszonyát elemzem, külön kitérve rá, hogy ennek áthidalására milyen német és francia javaslatok születtek. Végül az utolsó fejezet arra keresi a választ, hogy 2017 két meghatározó eseménye – Emmanuel Macron hivatalba lépése új francia elnökként, és a Bundestag-választások eredménye hogyan alakíthatja a német-francia „tandem” jövőjét.

2. Történelmi kitekintés

A francia-német kiegyezésre a második világháborút követően kialakuló új európai együttműködési rendszer és a meginduló integrációs folyamat kiindulási pontjaként, alapjaként tekinthetünk. A két kontinentális nagyhatalom versengése ekkorra már közel egy évszázada meghatározta az európai politika alakulását, és két világháború kirobbanásában is meghatározó szerepe volt. Annak, hogy Franciaország és Németország (eleinte természetesen kizárólag az NSZK) ilyen történelmi előzményekkel mégis képes volt a kooperáció útjára lépni, több oka volt.

A korabeli döntéshozók és teoretikusok között egyetértés mutatkozott abban, hogy nem engedhető meg egy erős és egységes Németország létezése Európa közepén, hiszen az az európai államok hatalmi egyensúlyi rendszerét és gazdasági érdekeit is alapjaiban fenyegeti újra és újra. Bár 1945 után Németország kettészakításával, a kelet-német területek szovjet érdekszférához csatolásával ez a „német probléma”, mint geopolitikai kihívás időlegesen megszűnt, az ország nyugati felének beillesztése a nyugati államok közösségébe, és egyúttal megfelelő „felügyelete” és „korlátozása” központi kérdés maradt. Ennek egy francia-német együttműködési rendszer kiváló keretet adhatott. Nem tekinthetünk el a külső okoktól sem, amelyek a két ország közeledését (és általában a nyugat-európai államok együttműködését) motiválták: az Egyesült Államok által kifejtett nyomás és a szovjet fenyegetés egyaránt egységet követelt meg Európában. Mindehhez hozzájárult továbbá a két világháború emléke, és a béke iránti vágy is, amely szintén a megbékélést és a megállapodást ösztönözte a korabeli politikusok és társadalmak között.

A francia-német közeledés az 1950-60-as években több csatornán és több területen is elindult, kormányközi szerződéseket és szerződés-tervezeteket eredményezve, amelyek közül némelyek időtállóan bizonyultak, és a későbbi európai integrációs folyamat alapján képezték, mások – noha a két ország közötti bizalmi kapcsolatok növelésében fontos szerepük volt – a későbbiekben már nem bírtak különösebb relevanciával (Mourlon-Druol 2017). A legjelentősebbnek természetesen a komoly külső (amerikai) támogatást is élvező Schuman-terv lefektetése tekinthető 1951-ben, amely a két ország szén- és acéltermelését helyezte szupranacionális felügyelet alá (Európai Szén- és Acélközösség), és amelyhez később további országok csatlakoztak (BENELUX államok, Olaszország). Mindazok az intézmények, amelyek az ESZAK működését segítették, már az európai integráció későbbi intézményi előképeinek tekinthetőek. Mint ismeretes, az Európai Szén- és Acélközösség felállítása alapozta meg a Római Szerződés megkötését 1957-ben, amely már egy jóval kiterjedtebb gazdasági együttműködést jelentett a tagállamok között.

Lényeges kiemelni, hogy a két ország hozzáállásában már ekkoriban megjelentek olyan különbségek, amelyek a későbbi évtizedekben is rendszeresen visszatérő viták alapját adták az európai egységfolyamat jövőjéről. Ezek a különbségek részben az NSZK és Franciaország eltérő hatalmi helyzetéből, pozíciójából és nemzeti önképéből fakadtak a hidegháború éveiben, részben eltérő alkotmányos berendezkedésükből, amely más-más belpolitikai konfliktusok megoldását rótták a kormányokra. Nem elhanyagolhatóak azonban különböző

gazdaságpolitikai hagyományaik sem. Francia megközelítésben a kezdetektől előnyt élvezett a kormányközi egyeztetések rendszere és jellemző volt a kiterjedt föderális struktúrákkal szembeni gyanakvás.

Az 1960-as évek elején Charles de Gaulle francia elnök több kísérletet tett arra, hogy kiemelve a francia-német kapcsolatokat az integrációs folyamat egyéb szárnyaiból, és egyfajta kizárólagos különleges kapcsolatot igyekezett kialakítani a német féllel. Ezt a célt szolgálta az Elysée-szerződés¹ is 1962-ben, amely elsősorban szimbolikus erővel bírt, és a francia elképzeléseknek megfelelően a kormányközi egyeztetések álltak a középpontjában, rendszeres közös kormányülések, csereprogramok szervezésével. Ugyanebben az időszakban azonban már a két ország közötti koncepcionális különbségek is kiütköztek a szintén de Gaulle által favorizált Fouchet-tervek² kapcsán. A tábornok afeletti aggodalmában, hogy a fokozatosan megerősödő és bővülő Európai Gazdasági Közösségben visszaszorul Franciaország befolyása, igyekezett francia kezdeményezéssel új védelmi és politikai együttműködést szervezni kizárólag intergovernmentális alapon. Ez az elképzelés azonban Konrad Adenauer német kancellár számára több okból is aggályosnak bizonyult: tartott attól, hogy a NATO súlyát csökkentené Európában, és alkotmányos okokból ellenezte a népszavazási kezdeményezést is, amellyel de Gaulle meg kívánta erősíteni a tervezett szerződést.

A fentiekből is látható tehát, hogy a francia-német tandem működésének sikere már az 1950-60-as években alapvetően attól függött, hogy egyrészt volt-e külső kényszerítő tényező, amely a két országot arra sarkallta, hogy megállapodjanak, másrészt képesek voltak-e saját alkotmányos rendszerükkel és politikai hagyományaikkal összeegyeztetni a megállapodásban foglaltakat, harmadrészt pedig a konszenzus által biztosított nyereséget nagyobbnak ítélték-e annál a „veszteségnél” amit a megállapodás elmaradása okozott volna. E három szempont a továbbiakban is meghatározónak bizonyult a két ország és az európai integráció viszonyát tanulmányozva. Az NSZK számára az ESZAK, amely alapvetően francia tervek alapján került megvalósításra, lehetőséget kínált arra, hogy a háborút követő elszigeteltség és bizalmatlanság után visszatérhessen a nemzetközi porondra, és tegyen egy lépést szuverenitása fokozatos visszaszerzése felé. Erre – paradox módon – úgy kerülhetett sor, hogy a szénkitermelése feletti ellenőrzésről részben lemondott, ám ennek „áráért” az elnyert előny, a nemzetközi elszigeteltségből való kitörés lehetősége kárpótolta.

Az ESZAK alapjainak lerakását és a Római Szerződés megkötését követően az európai integráció történetében még két mérföldkövet emelhetünk ki, amely kifejezetten a francia-német konszenzus eredménye, és amelyek ismét csak a külső nemzetközi sokkok és a „kompromisszumos előnyök” kettős nyomása alatt születtek: az Európai Monetáris Rendszer felállítása és a Maastrichti Szerződés megkötése.

¹ Az Elysée-szerződést 1963. január 22-én kötötte meg Konrad Adenauer német kancellár, és Charles de Gaulle francia elnök. A szerződés a két ország békés, kétoldalú együttműködésének teremtette meg a keretét.

² A Fouchet-terveket 1961-ben de Gaulle elnök terjesztette elő, a programok Franciaország, Nagy-Britannia és az Egyesült Államok szorosabb, elsősorban katonai jellegű együttműködését irányozták elő. A cél Franciaország befolyásának megőrzése volt, amelyet de Gaulle az Európai Közösségek keretében veszélyben látott.

AZ 1970-es években az EMS és a Werner-terv esetében a külső „lökést” a bretton woods-i rendszer összeomlása, az ennek nyomán a nemzetközi monetáris rendszer turbulenciái, illetve az olajválságok sokkjai jelentették, amelyek arra sarkallták az EGK két vezető hatalmát, hogy a térség gazdasági stabilitásának biztosítása érdekében összehangolják árfolyam politikájukat. Ahhoz azonban, hogy Franciaország és Németország képes legyen kompromisszumot kialakítani a közös európai fizetőeszközzel, és azt a többi állammal is elfogadtatni, ismét egy külső „sokknak” kellett bekövetkezni: nevezetesen a kétpólusú világrend összeomlását követően a két Németország egyesülésének. Az 1990-es évek elején a francia politikai elitet, és különösen Francois Mitterand elnököt komolyan aggasztotta a „német kérdés” feléledése, nevezetesen, hogy egy egységes Németország ismét domináns, nehezen kordában tartható hatalmi szerepre tör majd Európa centrumában. A közös európai valuta bevezetésének felkarolásával azonban a német márka, és ezáltal a gazdasági szuverenitás egy igen fontos elemének feladását kérhették „cserébe” a német egységfolyamat támogatásáért. A Maastrichti Szerződés megkötése ennek az „aszimmetrikus komplementaritásnak” a szellemében történt tehát 1992-ben, amely a későbbiekben számos feszültséghez vezetett. Az újonnan kiépülő európai monetáris rendszerben ugyanis az NSZK-nak is voltak feltételei, mégpedig, hogy az Európai Központi Bank működése és a megalkotott szabályokat, amelyek a közös valuta bevezetéséhez kapcsolódtak, alapvetően a német gazdaság igényeire és a szociális piacgazdaság rajnai változatára szabták. A maastrichti kompromisszum meghaladásának szükségességét azonban első ízben igazán élesen a 2008-as gazdasági válság, majd ennek nyomán az euróválság domborította ki.

3. Eltérő megoldások keresése az euróválság kezelésében

3.1. A válság háttere: az eurózóna működésének intézményi és politikai ellentmondásai

Az eurózóna szuboptimális működése, és ezzel összefüggésben a 2009-2010-ben kirobbant euróválság elhúzódó és átmeneti megoldásokon alapuló kezelése számos okra vezethető vissza. Az eurózóna – tekintettel a fiskális és politikai unió hiányára – nem tudott és nem tud jelenleg sem optimális valutaövezetként működni, ez pedig egy válság során a hatékony bevett, minden tagállam számára hatékony megoldást kínáló gazdaságpolitikai eszközök alkalmazását lehetetlenné teszi. A közös valutaövezet megteremtése során annak „alapító atyái” úgy vélték, hogy az „egy valuta, egy piac” elven történő működés előbb-utóbb beindítja a szükséges „spill-over” folyamatokat, és szervesen fogja megteremteni az eurót használó tagállamok között az igényt az integráció magasabb fokára. Így a közös költségvetés, a valódi transzferunió és az ezekhez kapcsolódó közös politikai irányítás legitimálását vonja maga után. (Kiss J 2012) A Maastrichti Szerződésben lefektetett „legkisebb közös többszöröséről”, francia-német megegyezésen alapuló kritériumrendszerről pedig úgy vélték, megfelelően „szocializálhatja” az eurót bevezető tagállamokat a felelős gazdaságpolitika kialakítására. Azonban már a 90-es és a 2000-es évek első felében bebizonyosodott, hogy nem csupán a „periféria” alacsonyabban fejlett államai, de a mag-Európa vezető országai sem tudták tartani magukat az előírt makrogazdasági irányszámokhoz. Ez rossz precedensek sorát, és az újonnan

csatlakozó, nemegyszer komoly áldozatokat hozó államok vezetőiben és társadalmában is azt a benyomást keltette, hogy az Unióban „kettős mérce” érvényesül az egyes tagállamok között, hiszen a kötelezettségszegési eljárásokat a „rég” tagállamokkal szemben rendre nem indították meg.

A fentiekkel összefüggésben meg kell említeni a regionális felzárkózás, konvergencia kérdését is. Az EGK az 1980-as évek második felétől (a mediterrán országok csatlakozása nyomán) jelentős összegeket költött a kevésbé fejlett, leszakadó régiók felzárkóztatására, hiszen világossá vált, hogy a bár a tagállamok politikailag, a döntéshozatalban formálisan egyenlőek, ez nagyfokú heterogenitással járt együtt a gazdasági fejlettség és versenyképesség területén, amelyet a spontán piaci folyamatok, a szabadkereskedelem eszközeivel nem oldhatóak meg. A strukturális és kohéziós alapokból származó támogatásokat azonban számos esetben nem sikerült kellő hatékonysággal elkölteni – ennek eklatáns példája éppen a későbbi euróválság által leginkább sújtott Görögország volt – így a reálkonvergencia megvalósulása sokszor elmaradt. Ebből is következett, hogy a Maastrichti kritériumokban minden, az eurót bevezetni szándékozó tagállam számára egységesen előírányzott inflációs, árfolyam, illetve a költségvetési hiányra vonatkozó irányszám egyes, növekedésben lévő tagállam számára nem felelt meg.

3.2. Szabálykövetés és politikai vezetés konfliktusa a „Merkozy” tandemben

Az euróválság eszkalációja mintegy lakmuszpapírként mutatta meg tehát az eurózóna intézményi működésének gyengeségeit, és ettől nem elválaszthatóan rávilágított arra is, hogy a Franciaország és Németország vezetésével és kompromisszumaival kialakított maastrichti rendszer sok elemében idejétmúlttá vált. A két ország egymáshoz fűződő viszonya átalakult, sajátos tökéletlen komplementaritásuk, amely az 1980-as években és a 90-es évek elején még képes volt a közös valutáris rendszert létrehozni, annak hatékony továbbfejlesztésére, korszerűsítésére nem volt képes.

Amikor Görögország a gazdasági válság, illetve saját felelőtlen gazdaságpolitikájának következményeként a fizetéseképtelenség határára jutott 2009 októberében, és egy hónapon belül a hitelminősítők az országot a befektetésre nem ajánlott kategóriába sorolták, a válságkezelés gyors és dinamikus döntéshozatalt és ideális esetben bizonyos automatizmusok életbe lépést követelte volna meg. Olyan szabályokét és reakciókét, amelyeket kifejezetten ilyen válsághelyzetek kezelésére hívtak életre, és amelyek minden érintett tagállam támogatását bírják. Ehelyett azonban az EU, és különösen az eurózóna tagállamainak vezetői kénytelenek voltak a válság során, jelentős piaci és világpolitikai nyomás alatt átmeneti megoldásokat kidolgozni. A nyomás súlyát csak növelte, amikor felszínre került, hogy nem csupán a görög, hanem a portugál, az olasz, a spanyol, illetve az ír gazdaság is azonnali külső beavatkozásra szorul, ráadásul más-más szempontból és mértékben. Ebben a helyzetben Németországra és Franciaországra, mint a két legnagyobb súllyal és befolyással rendelkező, a közös valutát használó kontinentális nagyhatalomra, különösen nagy teher hárult.

A 2010 óta született kutatások számos okra vezetnek vissza, hogy a német-francia együttműködés miért tudott csupán tűzoltásszerű reakciókban megegyezni, és azokat is csupán nagy nehézségek árán elfogadtatni az európai partnerekkel. (Így például az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (EFSF), illetve az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) létrehozását 2010-ben, majd 2012-ben). *Frank Bohn* és *Eelke de Jong* tanulmányukban három fő okot jelölnek meg ennek hátterében: a két ország eltérő felfogását a kormány és a piac ideális viszonyáról, az eltérő politikai vezetési modellt, illetve a szabályokhoz és a hatalomgyakorláshoz fűződő más-más viszonyt (Bohn-Jong 2011).

A német szociális piacgazdaság és a kapitalizmus „latin” – így a francia – változata több olyan eltérő sajátossággal rendelkezik, amelyek visszatükröződtek a két állam vezetőinek az euróválság kezelésében alkalmazott megközelítésében is. A francia piacgazdaságban a direkt állami befolyásnak és tulajdonnak, illetve a „dirigizmusnak” komoly hagyományai vannak. A piaci és a kormányzati szektor közötti, legmagasabb vezetői szinteken való átjárás, illetve a nagyvállalati szféra állami-stratégiai célokra való direkt felhasználása („nemzeti bajnok” vállalatok) bevett szokás. Ezzel szemben a kapitalizmus rajnai modelljében az állam ugyan szintén jelentős szereplő (különösen az angolszász államok viszonyaihoz képest), ám elsősorban nem direkt befolyásgyakorlóként és a piaci folyamatok terelgetőjeként, hanem szabályalkotóként és a szabályok betartásának felügyelőjeként van jelen (Bohn-Jong 2011). A német gazdasági rendszerben a második világháborút követően különösen törekedtek arra, hogy időtálló normarendszert alakítsanak ki, amely tartósan bírja a legerősebb politikai erők konszenzusát. Ennek fontos példái a versenyjogi szabályok, és törvények, illetve a Bundesbank működésének szabályozása, a szigorú inflációs célkövetési rendszer.

A kapitalizmusmodellek eltérő sajátosságai kihatnak a politikai vezetés stílusára is, amely Angela Merkel német kancellár³ és Nicolas Sarkozy francia elnök⁴ felfogásában is visszatükröződött: a francia szemléletmódban természetesnek tekinthető, hogy válság esetén a kormány és az elnök közvetlenül, akár ad hoc módon beavatkozhat és érvényesítheti megoldási elképzeléseit. A német hozzáállás ezzel szemben gyökeresen más: válság esetén mindenekelőtt azt vizsgálja, milyen szabályoktól tértek el, és a normakövető magatartás helyreállítását követeli meg a válságban érintett felektől minden külső segítségnyújtás feltételeként. Erre vezethető vissza, hogy míg Sarkozy elsősorban a *politikai akarat* jelentőségét hangsúlyozta a Görögországnak szánt mentőcsomag kapcsán, addig Merkel minden pénzügyi segélyfolyósítás feltételéül a takarékosági és a költségvetési egyensúlyt helyreállító intézkedések végrehajtását szabta.

Nem elhanyagolható a harmadik szempont sem, amely a politikai vezetési modellhez kapcsolódik: Merkel a válságkezelés során széles körű és sokrétű egyeztetésekre kényszerült az ország föderális berendezkedése miatt. A szövetségi parlament és kormánya mellett a tartományok vezetőinek véleményével is számolnia kellett, nem beszélve a jelentős

³ Angela Merkel 2005 óta a Német Szövetségi Köztársaság kancellárja.

⁴ Nicolas Sarkozy 2007-2012 között a töltötte be a francia elnöki tisztséget.

befolyással rendelkező Alkotmánybíróságról, amelynek határozatai a válságkezelés során többször megkötötték a kezét. Ez a jóval centralizáltabb francia kormányzati struktúrához képest sokszor nehézkesnek tűnhetett, és türelmetlenséget váltott ki Párizsban.

A politikai vezetési stílus és döntéshozatali rendszer különbségei, illetve az állam és a piac viszonyát érintő különbségek mellett meg kell említeni több sarkalatos eltérést a gazdaságpolitikákat illetően, amely a Sarközy-Merkel (majd később nagyrészt az Holland-Merkel) korszakot is jellemezte, és amelyek az európai gazdasági kormányzásra vonatkozó elképzeléseiket is meghatározta.

A gazdasági- és pénzügyi válságok anatómiáját és a válságok kezelését illetően alapvetően más-más álláspontra helyezkedtek a neokeynesiánus alapelvekből kiinduló francia kormányok, és személyesen Nicolas Sarközy is, mint a neoklasszikus elvekhez közelebb álló felfogást valló német vezetés. A német megközelítésben a válságokat a kínálati politika útján érdemes kézben tartani az infláció megfékezésével, a valutáris stabilitás biztosításával, és ezzel párhuzamosan a költségvetési stabilitás szavatolásával. Ez a felfogás úgy véli, a válság nyomán kialakuló magas munkanélküliség, amely gyenge keresletet, és ennek nyomán csökkenő árakat és béreket eredményez, idővel automatikusan versenyképesség-javító és növekedésösztönző hatással lesz a gazdaságra. A német gazdaságpolitikai döntések sarokköveit ez a felfogás határozta meg a második világháborút követő időszakban lényegében mindvégig, majd a 2000-es évek elején még hangsúlyosabban jelentek meg ezek az elvek az *Agenda 2010* reformprogramban.

Ezzel szemben a neokeynesiánus-francia felfogás keresleti oldalú megközelítést alkalmaz, amelyben akár a költségvetési költségek radikális visszafogása, és ezáltal a bér – és árcsökkenés, akár az infláció mesterségesen alacsonyan tartása alapvetően a foglalkoztatás, a fogyasztás és így a növekedés gátjává válik (Kiss J 2013). A két megközelítés különbségét azért szükséges részletesen kidomborítani, mert az euróválságban érintett államok gazdasági stabilizációjáról alkotott különböző tervek és viták lényegében ennek a két különböző megközelítésnek a termékei.

A sok szempontból egymással szemben megfogalmazódó német és francia álláspontok 2010 és 2012 között, a Sarközy -Merkel korszakban nem csupán a két ország közötti „bilaterális” viták tárgyát képezték, hanem lényegesen tágabb hatósugaruk volt. Említhetjük itt a kifejezetten a görög adósságválság menedzselésére, és a hitelfolyósítás felügyeletére létrehozott „Trojkát” melynek tagjai – a Nemzetközi Valutaalap, az Európai Bizottság, illetve az Európai Központi Bank – intézményi szinten is eltérő felfogást képviseltek. Külön kiemelendő az IMF, amelynek 2011-ben hivatalba lépő vezérigazgatója, a francia Christine Lagarde (aki ezt megelőzően, Sarközy elnöksége alatt a Fillon-kormány pénzügyminisztere volt) több ízben bírálta Németországot, illetve az Európai Központi Bankot is alkalmazott módszereik és politikájuk miatt. Lagarde elhibázottnak, az európai növekedési lehetőségeket korlátozóknak tartotta az exportvezérelt német gazdaságpolitikát, és felhívta a figyelmet arra, hogy Németország beruházás-élénkítéssel és a belső fogyasztás ösztönzésével tehetné a

legtöbbet a válság hosszútávú kezeléséért. Emellett pedig síkra szállt a fiskális követelmények lazításáért is, amelyeket Görögországnak teljesítenie kell a hitelfolyósításért cserébe.

A vázolt elvi különbségek ellenére a 2010-től 2012-ig terjedő időszakban, ahogy ez korábban is jellemző volt, a külső nyomás és a válság eszkalálódásának állandó veszélye, továbbá a piacok megnyugtatójának a kényszere végül kompromisszumokra sarkallta a két felet. Ennek a közeledésnek több vetülete volt, és kölcsönös feltételeket támasztottak egymás számára. Mind a francia, mind a német vezetésnek megnyugtató garanciákat kellett kapnia arra, hogy a saját alkotmányos (elsősorban Németország esetében) és a döntéshozatali rendszerüket, illetve a politikai irányítás és a nemzetállami befolyás primátusát (elsősorban Franciaország esetében) megőrizhetik a kialakított válságkezelési struktúrában. A francia fél ragaszkodott a válságkezelés során az eurózóna tagok részvételével tartandó rendszeres csúcstalálkozókhoz, amelyek a kormányközi egyeztetéssel a válságkezelés rendszeres politikai felülvizsgálatát tették lehetővé. Emellett azonban Sarközy elnök elfogadta azt a német javaslatot, amely a szavazati jog megvonásával fenyegette a jövőben a Stabilitási és Növekedési Paktumban foglalt makrogazdasági kritériumok megsértőit, noha az ennek azonnali és automatikus életbelépésére vonatkozó német követelést végül elutasította. (Ez a megállapodás a 2010. októberi deauville-i tárgyalásaik eredménye.)

A megállapodás a piaci hitelezők bevonásáról az adósságfinanszírozásba, illetve az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (EFSF) feltőkésítése, csakúgy, mint az uniós alapszerződés módosítása annak érdekében, hogy a no-bail out klauzulát ne kelljen megsérteni (és így a német alkotmányossági aggályok elháruljanak), a német fél kompromisszumkészségét dicsérték. Összességében tehát elmondható, hogy bár Sarközy és Merkel számos ponton különbözőképpen ítélték meg az eurózóna válságának okait, és a válságkezelés módját, ráadásul a két vezető között jelentős habitusbeli különbségek is megmutatkoztak, a német-francia tandem megállapodásai mind a görög államcsőd veszélyének elhárításához, mint a befektetői bizalom helyreállításához hozzájárultak az Unión belül.

3.3. A közeledés megtorpanása: Francois Hollande elnöksége

A 2012-es francia elnökválasztás derékba törte a Nicolas Sarközy elnökségének második felében új lendületet kapott német-francia együttműködést, a kapcsolatok feszültebbé és hidegebbé váltak Párizs és Berlin között. A szocialista párt színeiben az elnökválasztást megnyerő Francois Hollande a francia baloldali hagyományoknak megfelelően elődjénél lényegesen gyanakvóbbnak és ellenségesebbnek bizonyult azzal a válságkezelési rendszerrel szemben, amelynek kiépítésében Sarközy közreműködött, és amely – úgy vélte – túl sokban tükrözi a német felfogást, és a lopakodó, végül hegemónná váló német dominancia jele Európában. Hollande a tradicionális baloldali értékek híveként mindenekeelőtt az állami beavatkozásban, az állami beruházás-ösztönzésben és a szociális egyenlőtlenségek csökkentésében látta az Európai Unió gondjainak megoldását. Ezt a programját pedig mind Franciaországban, mind az európai porondon igyekezett megvalósítani, noha Sarközynél jóval kevésbé bizonyult „hiperaktív” és koncepciózusnak.

Az, hogy Hollande és Merkel kapcsolata kevésbé bizonyult gyümölcsözőnek, mint a „Merkozy” tandem működése, több külső és belső okra vezethető vissza. Ezek együttesen eredményezték, hogy az eurózána tagállamainak lényegében ma is azokkal az átmeneti intézményekkel kell boldogulnia, amelyeket kifejezetten a válság „tűzoltásszerű” kezelésére hoztak létre, ám mélyebb, átfogó reformokra nem került sor.

A „Merkollande” korszak egyik fő sajátossága, hogy a Franciaország és Németország közötti erőviszony mind aszimmetrikusabbá vált. A német gazdaság megőrizte az elsősorban az exportra építő stabil növekedési potenciálját, és folyamatosan sikeresen terjeszkedett a külpiacokon. Emellett Merkel 2013-as újráválasztását követően egy stabil nagykoalíciós kormány élére állhatott, amelynek akut, sürgető belpolitikai és belgazdasági kihívásokkal nem kellett megküzdeni. (Noha természetesen ismert, hogy a német gazdaság számos lappangó, hosszú távon súlyos problémákat okozó kihívással küzd. Ezek között említhetőek a demográfiai folyamatok, az alacsony beruházási hajlandóság, illetve a felsőoktatási rendszer modernizációjának a kérdése.) Ezzel szemben a francia gazdaság és társadalom számos válságtünetet mutatott, amely azt eredményezte, hogy az elnök kénytelen volt „befelé figyelni” és az európai folyamatok befolyásolására kevesebb kapacitása maradt, mint német szomszédjának. Franciaországban a foglalkoztatottság, különösen az ifjúsági munkanélküliség, a nagyszámú bevándorló integrációja, a szociális- és foglalkoztatási rendszer versenyképességet rontó sajátosságai és a romló makrogazdasági mutatók folyamatos kihívást jelentettek, csakúgy, mint a populista szélsőjobboldal növekvő népszerűsége. Németország súlyának relatív növekedése ennek is köszönhetően olyan sajátosság volt, amelyet a francia vezetés figyelhetett ugyan fenntartásokkal és gyanakvással, csekély kapacitása maradt ugyanakkor ennek ellensúlyozására.

Megváltoztak a külső kihívások is, hiszen 2015 tavaszától a migrációs nyomás, és az ennek nyomán kialakuló válsághelyzet kezelése kötötte le az európai vezetőket, miközben az euróválság és a gazdasági kormányzás tökéletlenségeinek orvoslása a háttérbe szorultak. A görög pénzügyi helyzet pedig pont a Merkel-Sarközy korszakban kialakított intézményi kereteknek köszönhetően, a Trojka és a görög kormány(ok) közötti megállapodásoknak megfelelően „rutinszerűen” kezelhetővé vált, amely már nem igényelt a korábbiakhoz hasonló folyamatos politikai egyeztetéseket.

A francia politikai folyamatok és az elnökválasztás eredménye 2017-re egyértelműen megmutatták, hogy az Hollande-korszak „pangását”, a társadalmi problémák megoldatlanságát a választók nem hagyják büntetlenül. Európa-szerte, és Berlinben is nagy megkönnyebbüléssel fogadták ugyanakkor, hogy a kiélezett választási küzdelemből végül a cizellált Európa-politikai víziókkal és küldetésstudattal bíró Emmanuel Macron került ki győztesen a radikális jobboldali Marine Le Pennel szemben.

4. A 2017-es választások hatása: a Macron-Merkel együttműködés lehetőségei

A 2017-es év vízválasztó lehet a francia-német kapcsolatok alakulásában, hiszen mindkét országban választások zajlottak (Franciaországban az elnökválasztás mellett parlamenti is), a választási kampányokban pedig a hazai kihívások mellett nagy hangsúllyal jelentek meg az Európa-politikához kötődő kérdések is. Bár Emmanuel Macron elnökké választása, és újonnan alapított mozgalma, az En Marche kiemelkedően sikeres szereplése Franciaországban, illetve a CDU-CSU pártszövetség első helyezése a Bundestag-választásokon megtörni látszott az euroszeptikus és populista előretörés tendenciáját Európában, egyik országban sem lehetnek maradéktalanul nyugodtak az Európa-párti politikai erők. A francia elnökválasztás második fordulójában példátlan módon Macron ellenfele a Nemzeti Front jelöltje, az Unióból való kilépés lehetőségével nyíltan kampányoló Marine Le Pen lett, aki 2012-es eredményéhez képest több, mint egymillió szavazattal növelte támogatottságát az első fordulóban, ezzel maga mögé utasítva a többi jelöltet. Németországban pedig az októberi választáson 12,6 százalékos eredménnyel jutott a Bundestagba a szélsőjobbboldali, euroszeptikus Alternatíva Németországért párt (AfD), megelőzve mind a Zöldpártot, mind a liberális FDP-t.⁵ Az eredmények világosan mutatják, hogy az Európai Unióból való kiábrándultság, a különutas, nemzetállami alapú válságkezelés favorizálása az együttműködés helyett olyan attitűdök, amelyek szavazók egyre szélesebb tömegeit jellemzik mind Németországban, mint Franciaországban. Nagy nyomás helyeződik tehát a két ország új vezetőire, hogy olyan új irányt szabjanak az európai egységfolyamatnak, amely képes ezt a tendenciát megtörni. Ezt a folyamatot ugyanakkor jelentősen hátráltatta a német kormányalakítási tárgyalások elhúzódása, és az ezt kísérő belpolitikai és nemzetközi bizonytalanság. Eközben Emmanuel Macron több megnyilvánulása és gesztusa azt sugallja, hogy Franciaországnak megkerülhetetlen szerepet szán az EU, és különösen az eurózóna reformjában, és új irányt kíván szabni az integrációnak.

4.1. „Macronomy”: a francia Harmadik Út?

Macron elnök, és új politikai mozgalma „radikálisan centrista” megközelítésével, mind a jobb, mind a baloldali címke elutasításával állította maga mellé szavazók tömegeit néhány hónap leforgása alatt, azt ígérve, hogy a hagyományos politikai törésvonalak közül kilépve, újszerű megoldásokkal rázza fel Franciaországot. A „macronizmus”, mint politikai jelenség és ideológiai kategória ugyanakkor a választási kampány, és az azóta eltelt fél év eseményei, döntései alapján egyelőre nehezen megragadható és kategorizálható. Az elnök retorikája és

⁵ A francia elnökválasztás, parlamenti választás, és a Bundestag-választás részletes eredményeiről lásd: <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2017/sep/24/german-elections-2017-latest-results-live-merkel-bundestag-afd>
<https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2017/may/07/french-presidential-election-results-latest>
<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/19/french-election-results-new-parliament-looks-macrons-new-party/>

programjának számos eleme egyaránt idegen az Ötödik Köztársaság bal- és jobboldali politikai hagyományaitól is.

A francia üzleti életben sok évet eltöltő Macron gazdaság- és társadalompolitikai felfogása elutasító az államközpontú paternalizmussal szemben, és liberálisabb, piacpártibb minden jobboldali elődjénél. Kampányának hangsúlyos eleme volt modernizáció, a digitalizáció, az új technológiai vívmányok jelentőségének hangsúlyozása, amelyekkel Franciaországot „átvezetné a XXI. századba”.⁶ Ez feltehetően sikeresen ellensúlyozta a szavazók szemében, hogy a francia gazdaság akut problémáinak megoldására a legtöbb területen hagyományos liberális ihletettségű sokkterápiát javasol. Mindenestre a karcsúbb, hatékonyabb állam ígérete kéz a kézben a jól célzott, felzárkózást segítő szociális juttatásokkal és integrációs programokkal leginkább a blairi és schröderi „harmadik utas” szociáldemokrácia eszmerendszerével, és a német ordoliberalis hagyományokkal rokonítható.

A német-francia tandem újraéledésének reménykeltő jele lehet Macron diagnózisa, és programjában vázolt megoldásai Franciaország versenyképességének helyreállítására, hiszen az számos ponton megegyezik a merkeli felfogással. Ez pedig korán bizakodásra adott okot Berlinben, még jóval azelőtt, hogy az új elnök vázolta volna programját az Unió megreformálásra.

A macroni felfogás szerint Franciaország akkor találhat vissza korábbi hatalmi pozíciójába az EU-n belül, és akkor tárgyalhat egyenrangú félként Németországgal, ha bizonyítja, hogy képes „elvégezni házi feladatát”, vagyis az évek óta válságtünetekkel küzdő francia gazdaság növekedési képességét helyreállítani.

Ez pedig önmagában nem kis feladat: ahogy az előző fejezetben bemutatottuk, Franciaország makrogazdasági mutatói évek óta stagnáló, vagy romló tendenciát, és súlyos elmaradást mutatnak a német gazdaság teljesítőképességétől. Az elnök hivatalba lépését követően, 2017 második negyedévében a munkanélküliségi ráta 10,1 százalék volt, szemben Németországgal, ahol ugyanebben a periódusban 4 százalék (OECD 2017). Az ifjúsági munkanélküliség ezen belül is kiemelkedően súlyos problémája a francia gazdaságnak továbbra is: négyből egy 25 év alatti fiatal munkanélküli volt a vizsgált időszakban. A GDP növekedési üteme 0,4 százalék volt az előző negyedévhez képest Franciaországban, míg a német nemzeti össztermék ugyanekkor 0,6 százalékkal növekedett. Az OECD 2017-es éves országelemzésében felhívja a figyelmet továbbá arra is, hogy Franciaországban az állami újraelosztás mértéke még mindig a versenyképességet korlátozóan, európai összehasonlításban is magas, 56,5 százalék, hasonlóan a társasági adókulcshoz, amely 33 százalék. Emellett az egyes régiók versenyképessége közötti szakadék is egyre nőtt az elmúlt években (OECD 2017).

A fenti adatokat látva nem meglepő, hogy Macron programjában kiemelkedő szerepet kapott a gazdasági felzárkózás és reformok kérdése. Ennek egyik sarokköve a munkaerőpiac

⁶ „France Has Its Businessman on Horseback” hwww.foreignpolicy.com/2017/05/07/france-has-its-napoleon-iii-emmanuel-macron/

rugalmasságának növelése, amely Franciaországban hosszú évek óta a „legforróbb” kérdések egyike, és a rendkívül magas munkanélküliségi ráta fő oka. A munka törvénykönyvének módosítása, illetve a heti kötelező munkaórák számának növelése azonban olyan ügyek, amelyek hagyományosan súlyos konfrontációkhoz vezetnek a szakszervezetekkel, és gyakrabban végződnek a mindenkori kormány meghátrálásával, mint előremutató kompromisszumokkal. Macron tervei szerint ebben a választási ciklusban sem módosítanának központilag a 35 órás munkahéten, ugyanakkor a dolgozók és a munkaadók között szabad megállapodás tárgyává tehetnék a túlórázást, és annak honorálását. A versenyképesség növelésének és a befektetőbarátabb gazdasági környezet kialakításának másik eszközét a társasági adó kulcsának radikális mérséklésében látja: 33 százalékról az európai átlaghoz közelítő 25 százalékra vinné le az adókulcsot.

Az elnök ambiciózus célkitűzései érintik a költségvetési hiány akut problémáját is: Franciaország az elmúlt években többször jelentősen túllépte a Maastrichti Kritériumokban előírt, és a Stabilitási és Növekedési Paktumban is megerősített küszöböt. Macron azonban úgy véli, az ország ebben az évben már képes lesz a költség hiányát az előírt 3 százalékos küszöbre levinni. Mérsékelni kívánja az állami újraelosztás mértékét is, erre programjában egy 60 milliárd eurós takarékosági célkitűzés szerepel, amelyet öt éves ciklusa végére kíván megvalósítani – egyebek mellett mintegy 120 000 olyan közalkalmazott státuszának megszüntetésével, akik ebben a periódusban elérik a nyugdíjkorhatárt.

A fenti tervek számos pontos összecsengenek a Hartz-reformokkal, amelyek segítségével Németország a 2000-es évek második felében sikeresen túljutott gazdasági válságán. Az új francia elnök pedig – számos jel mutat erre – tudatosan igyekszik tanulni német partnereitől. Beiktatása óta többször találkozott Merkel kancellárral, mint bármely más európai vezetővel, kormányában pedig több kulcspozíciót bízott olyanokra, akik kifejezetten német-barátnak tekinthetők. Gazdasági reformtervei pedig nem csupán „belső fogyasztásra” készültek, hanem tágabb perspektívában értelmezendők: nemzetközi porondon egyik legfőbb célja velük a német fél bizalmának elnyerése annak érdekében, hogy cserébe Berlin is elfogadja Európa-politikai elképzeléseit, amelyeket eddig rendre lesöpört az asztalról.

4.2. Európai víziók: Kooperáló mag-Európa hegemon irányítás helyett

Az euróválság hatékony kezelésének és az eurózóna optimális működésének egyik legfőbb kerékkötője, hogy a tagállamok között – beleértve Németországot és Franciaországot is – nem alakult ki tartós bizalmi alapú konszenzus a közös valutaövezet működési alapelveit, illetve az esetleges válságok kezelését illetően. Ez a bizalomhiány, és néhány kritikus különbség a gazdaságpolitikai víziókat illetően a Maastrichti Szerződés megkötése idején legfeljebb lappangó problémaként volt jelen, mivel az euróövezet intézményi struktúrája és működése a korabeli német és főként francia stratégiai érdekeknek megfelelt. Hiszen az újraegyesülő Németország gazdasági erejét a márka feladásával és az euró bevezetésével egyszerre korlátozhatták, de ezzel együtt az integráció szolgálatába is állíthatták. Az azonban már a válságot közvetlenül megelőző években világossá vált, hogy a Maastrichti Kritériumok által

szabott keretek önmagukban elégtelenek a tartós gazdasági növekedés és stabilitás szavatolására, egyes tagállamok számára pedig közös fiskális politika híján a lefektetett árfolyam –és inflációs célkövetési előírások egyenesen bénítóan hatnak a növekedésre.

A megoldandó kihívás tehát régóta adott, és a Macron elnök által 2017 szeptemberében a Sorbonne Egyetemen felvázolt európai reformterv pontosan ennek megoldását célozza: a régóta versengő és az eurózána válságára részben eltérő orvosságot kínáló két gazdaságpolitikai filozófia, a keynesiánus – növekedésösztönző, illetve az ordoliberalis felfogás szintetizálását.

Az elnök által felvázolt, nagyívű elképzelések minden tagállam számára garanciákat kínálnának a tartós növekedés és stabilitás biztosítására, feltéve, hogy azok Európa „centrumának” összetartásáért, és az integráció mélyítéséért kívánnak munkálkodni. Helyesen ismerte fel tehát, Németország bevonása mellett mind a 27 tagállam számára „ajánlatot” kell tennie (Mourlon-Droul 2017).

A macroni elképzelések egyszerre célozzák a fokozódó szociális különbségek, a tudáselszívás és a romló európai versenyképesség problémáját, illetve a gazdasági növekedéshez és konvergenciához kapcsolódó kihívásokat. Előbbiekre lehet megoldás adóreform-javaslat, amely egységesebb adózási szabályok és adókulcsok bevezetését indítványozza a tagállamok között, kiterjesztve az olyan technológiai óriásvállalatokra, mint a Facebook és a Google is, illetve a pénzügyi tranzakciós adó bevezetésének kezdeményezése.⁷ A gazdasági növekedés és a tartós konvergencia biztosítását szolgálnák az eurózána reformjára tett javaslatai, amelyek a közös eurózána költségvetés tervét, közös pénzügyminiszttert és a közös adósságfinanszírozás lehetőségét foglalják magukban. Macron több ízben utalt rá, hogy nem tartja hosszú távon fenntarthatónak a német hegemoniára épülő eurózána. Ajánlata a német félnek világos: cserébe a fegyelmezett francia költségvetési politikáért és adósságfinanszírozásért, illetve a francia támogatásért, amely transzparensabb költekezést és az EU-támogatások hatékonyabb felhasználását várja el a többi „renitens” eurozána tagállamtól, Németországnak engednie kéne a közös adósságfinanszírozás, az eurókötvények bevezetése, illetve a közös költségvetés kérdésében.

Ismerve a német pártok álláspontját az eurózána működésére vonatkozóan, az „ordoliberalis-keynesiánus” közeledés valószínűsége egyelőre csekélynek mondható. A német választási kampány hevében a liberális FDP vezetője egyenesen „vörös vonalnak” nevezte a közös adósságfinanszírozás lehetőségét, amelyet pártja teljes egészében elvet.⁸ Ugyanez igaz a keresztény pártokra, illetve az SPD-re is. A CDU-CSU, illetve az FDP politikusai a német adófizetők méltánytalan megterhelését emlegetik az eurókötvények bevezetése kapcsán, a szociáldemokraták pedig rendszerint arra hivatkoznak, hogy az érintett tagállamoknak a belső

⁷ Macron lays out „profound” changes in post-BREXIT EU.

<https://www.theguardian.com/world/2017/sep/26/profound-transformation-macron-lays-out-vision-for-post-brexiteu>

⁸ „Alles, bloß kein CDU-Finanzminister“ <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/christian-linder-fdp-vorsitzender-kritisiert-grosse-koalition-15249425.html>

keresletélénkítéssel és a beruházások ösztönzésével kellene megoldást találniuk gazdasági gondjaikra.⁹ A macroni elképzelések egyedüli támogatói a Balpárt (Die Linke), illetve a Zöldek, ám a politikai erőviszonyok alakulása számukra egyértelműen kedvezőtlenül alakul. Az ügynek nem használ az erősen euroszeptikus AfD (Alternatíva Németországért) párt előretörése sem, melynek vezetői Németország eurózána tagságának értelmét is előszeretettel vitatják.

A több, mint három hónapig zajló német koalíciós tárgyalások jelentős bizonytalanságot okoztak a Macron-Merkel együttműködés jövőjével kapcsolatban. A tárgyalások első szakasza, amelyben a kancellár az FDP mellett a Zöldpártot kívánta bevonni a kormányzásba, egyebek mellett pont az eltérő Európa-politikai víziók miatt vallott kudarcot. A végül 2018 februárjában megszülető nagykoalíciós megállapodás a CDU-CSU, illetve az SPD között egyértelmű kiállást tartalmaz a mind az elkerülhetetlen európai reformok, mind az ezek kidolgozásában német-francia oldalról megejelző többletfelelősség mellett.¹⁰ A szándék tehát mindkét félben megvan a „speciális kapcsolat” felújítására, az egyetlen kérdés, hogy a belpolitikai folyamatok is lehetővé teszik-e – különösen Franciaország esetében – hogy a nemzetközi politikai folyamatokra is elegendő figyelem háruljon.

Könnyen lehet, hogy Édouard Philippe kormányát és az elnököt is olymértékben leköti a tervezett gazdasági, munkaerőpiaci reformok megvalósítása, hogy Franciaország az elkövetkező választási ciklusban egy befelé figyelő ország képét nyújtja majd sokkal inkább, mint egy olyan nagyhatalomét, amely képes energikusan az EU megreformálásának élére állni.

5. Következtetések

A tanulmányban arra vállalkoztunk, hogy rövid történelmi kitekintéssel egybekötve bemutassuk, hogy alakult Franciaország és Németország „speciális kapcsolata” és együttműködése elsősorban a 2008-as válságot követő időszakban.

A francia-német gazdasági együttműködés kialakulása először a Montánunió keretében az európai egységfolyamat kiindulópontjának tekinthető, amely alapjaiban új irányt szabott a kontinens fejlődésének. Az egymást követő német és francia kormányok politikai megállapodásai nélkül elképzelhetetlen lett volna az Európai Unió föderális pillérének felépítése, az integráció elmélyülése, és egyúttal a közösség bővítése új tagállamokkal. Franciaország és az NSZK viszonyát sajátos „aszimmetrikus komplementaritás” jellemezte, amennyiben a két ország más-más erőforrásait bocsátotta az integráció rendelkezésére, ugyanakkor a második világháborút követő időszakban – lényegében a kétpólusú világrend felbomlásáig, és a két Németország egyesüléséig – az NSZK politikai értelemben egyértelműen

⁹Große Koalition lehnt Macrons Ideen geschlossen ab.

<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/eurobonds-grosse-koalition-lehnt-macrons-ideen-geschlossen-ab-15007585.html>

¹⁰ A nagykoalíciós szerződés az alábbiakban olvasható:

https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1

alávetett helyzetben volt Franciaországhoz képest. A nyugatnémet vezetés azonban úgy vélte, hogy az ország cselekvőképességét a nemzetközi porondon úgy szerezheti vissza legkönnyebben, hogy ha a szuverenitása mind több eleméről mond le. Ennek betetőzése volt a közös valuta bevezetése, amely bár megfosztotta Németországot saját fizetőeszközétől, „kárpótolta” azzal, hogy a közös monetáris rendszer működésének alapjai a német intézményi struktúrát és alapelveket követték. Franciaország számára a nemzetállami kontroll és önállóság a fiskális politikában, továbbá az újraegyesült Németország kordában tartásának a lehetősége közös valután keresztül elegendő garanciának és indoknak bizonyult, hogy támogassa a Maastrichti Rendszert.

A 2009-es euróválság bebizonyította, hogy a valutaövezet kinőtte a maastrichti kereteket, és sürgős reformra szorul. A Sarközy-Merkel „tandem” azonban a külső nyomás és a gyors válságkezelési kényszer miatt csak átmeneti megoldásokban gondolkodhatott, az alapszerződések jelentős módosítása, közös költségvetési politika és adósságfinanszírozás részben pont a német és francia politikai és alkotmányossági aggályok, illetve az időszűke miatt nem kerülhettek napirendre. 2013 után, Hollande elnök terminusában a szaporodó francia belpolitikai, és a megváltozó külső kihívások háttérbe szorították a strukturális reformok ügyét az euróövezetben. 2017-ben Emmanuel Macron elnökké választásával olyan Európa-barát politikus költözött be az Elysée Palotába, aki átfogó és részletes programmal kíván nekivágni a sokat halogatott reformoknak, ráadásul minden elődjénél nagyobb bizalommal és szimpátiával tekint Németországra, mint partnerre ennek megvalósításában. Feltételezhetjük, hogy a 2018 tavaszán megalakuló negyedik Merkel-kormány partnereként újra lehetőség nyílik egy hatékony és előrevívó együttműködés megvalósítására.

Hivatkozások

- BBC (2017): Macronomy: What are Emmanuel Macron's economic plans?
<http://www.bbc.com/news/business-39841164>
- Bohn, F. – de Jong, E. (2011): The 2010 euro crisis stand-off between France and Germany: leadership styles and political culture. *International Economic Policy* 8:7 –14, 2011
- EC (2017): Euroindicators 2017.
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8057546/2-08062017-AP-EN.pdf/8321df8a-ba1b-433e-9cdc-bfd81e3f4a45>
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2017): Große Koalition lehnt Macrons Ideen geschlossen ab.
<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/eurobonds-grosse-koalition-lehnt-macrons-ideen-geschlossen-ab-15007585.html>
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2017): „Alles, bloß kein CDU-Finanzminister“
<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/christian-linder-fdp-vorsitzender-kritisiert-grosse-koalition-15249425.html>
- Horváth, Z. (2002): Kézikönyv az Európai Unióról, Magyar Országgyűlési Könyvtár Kiadója
- Jones, E. (2001): Franco-German Economic Relations: From Exchange and Convergence to Collective Action, in Patrick McCarthy (ed.) *France-Germany in the Twenty-First Century*, Palgrave, 2001
- Kiss J, L. (2012): Eurómentés *Kerneuropa* útján, avagy hány sebességet bír el Európa? MKI-tanulmányok, T-2012/5.
- Kiss J, L. (2013): Merkozy-től Merkollande-ig az euróválságban: a német-francia bilateralizmus jövője. MKI-tanulmányok, T- 2013/9.
[http://kki.hu/assets/upload/Tanulmanyok_2013_09_Merkozy-tel_Merkollande-i .pdf](http://kki.hu/assets/upload/Tanulmanyok_2013_09_Merkozy-tel_Merkollande-i.pdf)
- Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU and SPD.
https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1
- MacGregor, R.K. (2013): Euro crisis from German and French perspectives in 2013.
<http://www.rmcp.cz/wp-content/uploads/2013/09/2013-RKM-EuroCrisis-from-German-and-French-Persp-2013-ACC-Jour-2012-XIX-B-2-pp-29-39-ISSN1803-97821.pdf>
- Marhold, H. (2005): Deutsche Europapolitik nach der Regierungswechsel.
http://iep-berlin.de/fileadmin/website/09_Publikationen/integration_2006/Marhold.pdf
- Mody, A. (2014): The ghost of Deauville. Voxeu.org
<http://voxeu.org/article/ghost-deauville>
- Mourlon-Drouot, E. (2017): Rethinking Franco-German Relations: a historical perspective. Bruegel Working Papers, Policy Contribution No. 29. November 2017
<http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/11/PC-29-2017.pdf>
- OECD (2017): Economic survey of France – towards a more inclusive growth and employment.
<http://www.oecd.org/economy/surveys/France-2017-OECD-economic-survey-towards-more-inclusive-growth-and-employment.pdf>

Rácz, M. (2002): A német gazdaság fiskális politikai kihívásairól. In: *Közgazdasági Szemle* 2002/5. pp. 396–413.

The Economist (2011): Germany's Economy. Angela in Wunderland. *The Economist*, February 5.

The Economist (2017): Europe's new order – a special report on Macron's program. September 30th – October 6th 2017

The Guardian (2017): Macron lays out „profound” changes in post-BREXIT EU.
<https://www.theguardian.com/world/2017/sep/26/profound-transformation-macron-lays-out-vision-for-post-brexit-eu>

IV. Az Európai Unió globális kapcsolatrendszer

Válság vagy trend? – Az EU-orosz kapcsolatok a pénzügyi válság után

Deák András

1. Bevezetés

Az Európai Unió és Oroszország közötti kapcsolatok 2014 óta mély válságon mennek keresztül és kevés a remény a gyors normalizációra. Pedig a kétoldalú viszony korábbi fennakadásait rendszerint a kapcsolatok dinamikus újakezdése határozta meg. A kilencvenes évek közepén a csecsen konfliktus emberjogi aspektusai miatt húzódtott el az EU-orosz partnerségi egyezmény ratifikálása. De ez a probléma az 1996-os haszavjurti orosz-csecsen békekötéssel megoldódott. Alig pár évvel később a koszovói konfliktus és a szerbiai bombázások okoztak rövid elhidegülést. Azonban egy évvel később, Putyin hatalomra kerülése a kétoldalú reláció aranykorát hozta el. 2008-2009-ben a grúzai háború, majd az orosz-ukrán gázválság bizonytalanította el az európai döntéshozókat. Néhány év alatt ezen is sikerült átlendülni, az amerikai Oroszország politika „reset”-je nyitott új távlatokat. A múltban legalább az egyik fél mindig érdekelt volt a normalizációban, a stratégiai és az egymásra vonatkozó percepciók nem voltak összeegyeztethetetlenek egymással és a problémás kérdések sem tűntek feloldhatatlannak.

A jelenlegi konfliktus azonban trendszerűbbnek, rendszerszintűnek, és ennél fogva visszafordíthatatlábbnak tűnik, mint elődei. A krími annexió és a kelet-ukrajnai konfliktus jelentősége túlmutat önmagán. Az sokkal inkább volt egy folyamat betetőzése, semmint egy egyszeri, a folyamatoktól elszigetelhető konfliktus [Entin & Entina (2017); Bildt (2014)]. Teljes nyíltsággal tárta fel a feleknek az európai berendezkedésre, biztonsági, politikai és gazdasági kapcsolatokra vonatkozó eltérő elképzeléseit. Európa és Oroszország fundamentálisan különbözőképpen értékeli a kialakult helyzetet, annak teljes spektrumát és legtöbb témakörét, más-más magyarázattal, narratívákkal és ideologémákkal írják le azokat. Egyik fél sem vonzó a másik számára, nincs érdemi törekvés a kapcsolatok újranyitására. 2014 januárja óta egészen jelen tanulmány leadásáig (2017 ősze) nem volt felsőszintű, hivatalos találkozó a felek között, noha a Partnerségi Egyezmény két ilyen csúcst irányoz elő évente. A két oldal kölcsönösen gazdasági szankciókat vezetett be egymás ellen és még csak tárgyalni sem hajlandók azokról. A közvélemény pedig minden korábbinál rosszabbul ítéli meg a másik

oldalt [Stokes (2015)]¹. A szakirodalomban teljes egyetértés van, hogy a mostani helyzet régóta érlelődött, zsákutcát jelent és innen máshogyan kell majd folytatni (pl. Entin – Entina 2017, Forsberg – Haukkala 2016, Ham 2015, Lukyanov 2016).

Jelen tanulmány célja, hogy az elidegenedés folyamatát feltárja és támpontokat adjon egy újszerű kapcsolatrendszer körvonalazásához. Tulajdonképpen az orosz történelem két nagy kérdésére, a „Mit tegyünk?” és „Ki a bűnös?” keresi a választ az EU-Oroszország kapcsolatrendszer szintjén. A dolgozat első részében áttekinti a kapcsolatok történetét és a vonatkozó szakirodalmat. Ezt követően tematikusan, három nagyobb blokkban vizsgálja a reláció trendjeit: a gazdasági integrációk tükrében, az energetika vonatkozásában, illetve a közös szomszédság és általában az európai berendezkedés és biztonsági architektúra szempontjából. A tanulmányt a kitekintés, a kétoldalú viszony sorsának a felek számára jelentkező tétjein való töprengés zárja.

2. Meghasadt diskurzusok

A 2014-es ukrajnai konfliktus volt a kétoldalú relációt megrázó válság kézenfekvő epicentruma. Ez okozta a közvetlen törést a diplomáciai viszonyban és jelentős mértékben felelős a kereskedelmi, gazdasági volumen csökkenéséért is. Ugyanakkor éppen ezért a válság magyarázatakor némileg felülreprezentált az EU és Oroszország „rivális integrációinak”, a közös szomszédságnak a témaköre és háttérbe szorulnak egyéb szempontok. Pedig a reláció lendületvesztése már a 2014-es válság előtt látható volt. Elemzői szinten már a 2010-es évek során is keresték a kiutat a „stagnálásból” (Popescu 2014), a „kölcsonös meg nem értésből” (Valdai Club 2016), a „felek bizalmi válságából” (Van Elsuwege 2012), az „orosz-fáradtságból” (*Russia fatigue*) az európai, „EU-fáradtságból” (*EU fatigue*) az orosz oldalon (Meister 2013), a „Kreml izolacionista trendjei” által teremtett helyzetből (Trenin 2013).

Hasonló kép bontakozik ki a két fél hivatalos dokumentumaiban az egymásra vonatkozó megállapítások áttekintésekor is. A 2000-ben elfogadott orosz Külpolitikai Stratégiában az EU-orosz kapcsolatok még „meghatározó jelentőséggel” bírtak (Foreign Policy Concept 2000). A 2008-as változatban az Európai Unió már csak „egyike a fontos kereskedelmi-gazdasági és külpolitikai partnereknek” (Foreign Policy Concept 2008). A 2016-os verzió bár megőrzi ezt az értékelést, ugyanakkor felelőssé is teszi az Uniót a geopolitikai expanzióban, a közös európai biztonsági és együttműködési keretekre vonatkozó egyeztetések elutasításában (Foreign Policy Concept 2016). Hasonlóképp, az 1999-es EU Oroszország stratégia még a transzformatív logika jegyében egy „stabil, demokratikus és virágzó Oroszország”-ot vízionált, amely „szilárdan lehorgonyzott egy választóvonalaktól mentes, egyesült Európában” (Common Strategy 1999). A 2005-ös Közös Gazdasági Térség már sokkal inkább csak technokratikus értelemben vett piacintegrációt és jogszabályi harmonizációt irányzott elő (Road Map on the

¹ 2010-ben a németek 50 százaléka vélekedett kedvezően Oroszországról, 2015-ben már csak 27százalékuk. Fordítva még jelentősebb a romlás, Németország népszerűsége az oroszok körében 75 százalékról 35 százalékra zuhant.

Common Economic Space 2005). A 2016-os uniós külügyi stratégia Oroszországot már az európai békére és stabilitásra vonatkozó fenyegetésként, „meghatározó stratégiai kihívásként” definiálta (Global Strategy 2016).

Ugyanakkor a szimptómák viszonylag könnyű beazonosítását követően az okokra vonatkozó megállapítások széles körben szóródnak. Értelmszerűen a szakirodalom jelentős része megosztott a felelősség vonatkozásában. Három évvel a Krím annexiója után a hivatalos uniós álláspont szerint Moszkva váratlanul és aljas módon követett el agressziót Európában és ez törvényszerűen futatta zátonyra a relációt. Annak újranyitása, a normalizáció csak a minszki megállapodások végrehajtása esetén lehetséges. Ezen értékelésben elsikkadnak a kapcsolatrendszer egyéb hiányosságai, a nyugati oldal felelőssége legfeljebb csak a kései reakció és Oroszország alulértékelése volt (Sestanovich 2015, Bildt 2015), esetleg a háromoldalú orosz egyeztetési igények elutasítása az EU-ukrán társulási szerződés végső fázisában, 2013 őszén (Ham 2015). Továbbá ez az értelmezés nem is nyit igazán teret bármilyen újrakezdetre az orosz magatartás változatlansága esetén, hiszen az a gyengeség beismerése és az orosz agresszió közvetett elismerése volna (Moshes 2014).

A hivatalos orosz álláspont ezzel szemben tagadja részvételét a kelet-ukrajnai konfliktusban és az önrendelkezési jog érvényesüléseként tekint a Krím Oroszországhoz csatlakozására. Ebben az értelmezésben az Unió fellépése indokolatlan, nem Oroszország által provokált magatartás, amiért teljes mértékben a nyugati fővárosokat terheli a felelősség. Ugyanez vonatkozik a konfliktusnak a teljes EU-orosz kapcsolatrendszerre való kiterjesztésére is. Mindezek azonban struktúrális viselkedésbeli, nem egyszeri hibák. Az Unió sosem fogadta el Oroszországot partnernek, annak „Európából való kiszorítására” (Entin – Entina 2017), a „Nagy” helyett a „Kis Európa” létrehozására törekedett (Lukyanov 2016)², a Nyugat „de facto Versailles-politikát” folytatott Oroszországgal szemben, legyőzöttként kezelte azt (Karaganov 2014). Egyes szerzők így az ukrajnai orosz beavatkozást is a Nyugat által kikényszerített orosz lépésként értékelik, ahol Putyinnak már nem volt hova visszavonulnia (Tsygankov 2015).

Azonban a nyugati-európai felelősséget firtató szerzők jelentős részénél ez a magatartás nem is annyira egy geopolitikai érdek megtestesülése, sokkal inkább az Unió adottságaiból következő kényszer. Richard Sakwa szerint „az EU normatív felsőbbbségébe vetett hite aláásta a képességét, hogy a szuverén egyenlőség jegyében közeledjen másokhoz Európában” (Sakwa 2015 p. 557). Gyakoriak az Unió belső berendezkedésére vonatkozó utalások, legyen szó akár annak belső válságáról, a populizmus térnyeréséről és gazdasági hanyatlásáról (Entin – Entina 2017, Lukyanov 2016), akár a döntéshozatalban az oroszellenes – gyakran kelet-európai – kisebbségnek a dominanciájáról a szolidaritásra és a konszenzusra törekvés jegyében (Chizov 2015, Valdai Club 2016). Továbbá az Európai Unió és tagállamai teljesen félreértették a hatalom természetét és túlságosan bíztak annak gazdasági aspektusaiban, elfeledve a katonai, ideológiai komponenseket (Lukyanov 2016). Krastev és Leonard odáig megy, hogy Nyugat-

² Vagy euro-konfortabb megkülönböztetéssel a „nagyobb” (*greater*) Európa helyett „tágabb” (*wider*) létrehozására törekedett.

Európát a posztmodern berendezkedés képviselőjeként jellemzik, amely nem vette észre mennyire elszigetelt a környezetében („Galapagos-rendszer”) és milyen mértékben fenyegetésként él meg mások – pl. Oroszország – a létét (Krastev – Leonard 2016). Mindezek a tényezők oda vezettek, hogy a korábban meghirdetett szomszédságpolitikai törekvés, „a békés és jól kormányzott országok gyűréjének létrehozására” mára romokban hever, legyen szó akár a mediterrán, a közel-keleti vagy a keleti térségekről (Zubok 2016).

A konfliktus elkerülhetetlensége és az EU-orosz kapcsolat trendjének ilyen fatalista értékelése azonban távolról sem konszenzuálisan elfogadott a szakirodalomban. Vannak szerzők, akik az orosz társadalom belső mozgásával, egyfajta „posztsovjet hibernációból való ébredésével” kötik össze az „európaizálódás” végét (Trenin 2013, Popescu 2013). Meister ehhez teszi még hozzá az EU fokozódó izolációját és befelé fordulását (Meister 2013). Ugyanakkor ezek a fordulatok nem feltétlenül konfrontatívak, nem hordozzák magukban a konfliktus közvetlen veszélyét. Egy másik érv, hogy az Európai Unió külpolitikája nem alkalmazkodott a változó külső környezethez. Az európai szomszédságpolitikát és a keleti partnerséget a kilencvenes évek tapasztalatai alapján, a bővítés gördülékeny levezénylése után hirdették meg. Ugyanakkor nem vették figyelembe, hogy „Oroszország növekvő mértékben regionális kihívóként viselkedett” és „az Egyesült Államok háttérbe húzódott a keleti ügyekben” (Forsberg – Haukkala 2016 p. 10). Így azonban az EU-nak nem volt sok esélye a sikerre, de nem is mondott le korábbi céljairól. Ugyanakkor a szerzőpáros épp azt feltételezi, hogy az ukrajnai kisiklás elkerülhető lett volna egy éberebb diplomáciával, és ebben az esetben nagyon másképpen alakult volna a kétoldalú viszony.

Az elhidegülés okaira vonatkozó nézetek sokszínűsége ellenére bizonyos koherencia kimutatható a teendőkre vonatkozó álláspontokban. Az uniós transzformatív törekvéseknek egyértelműen vége, tranzakciószerűbb, víziómentes, a felek önös érdekeit előtérbe helyező kapcsolatok képzelhetőek csak el (Trenin 2013, Popescu 2013, Lukyanov 2016). Az orosz külpolitika keletre fordulása strukturális jelenség, ezért az EU Moszkva számára hosszabb távon is csak másodlagos jelentőségű marad (Makarov 2016, Lukyanov 2016). Mindeközben az Európai Unió számára Oroszország nem a meghatározó probléma, erőforrásait más területekre csoportosítaná át. A „közös (*common*) szomszédság” ügyeinek valamilyen szintű kezelése, a „civakodó” (*contested*) helyett az „egyetértő” (*shared*) álláspontok kialakítása meghatározó intézményi kihívás. Jelenleg egyfajta „vesztes-vesztes” állapot áll fenn, amelyben egyik integratív vízió sem érvényesülhet, miközben a köztes országok végképp ellehetetlenülnek és a konfliktus valószínűsége kényelmetlenül magas marad. A helyzet kezelését össze lehetne kötni a partnerségi egyezmények és intézmények amúgy is régebb óta érlelődő adaptációjával és revitalizációjával (Zagorszkij 2016, Van Elsuwege 2012).

Az elvek szintjén való összhang azonban nehezen átültethető a gyakorlatba. A transzformatív törekvésekről való lemondás csak a szűk értelmezésben jelenti a demokratikus és piacbarát Oroszország megteremtésének feladását. Ugyanakkor az orosz „neo-revizionista” külpolitika célja épp az, hogy egyenlőként kezeljék, vegyék figyelembe legitim érdekeit [Sakwa (2015)]. A fő orosz sérelmek már nem is az oroszországi belső átalakítás perspektíváival, azok külső

kikényszeríthetőségével kapcsolatosak, hanem a kétoldalú viszonyban a moszkvai felvetések ignorálásával és a témaköröknek kizárólag az uniós szempontból való fontosságuk szerinti szelektálásával (Prozorov 2006). Értelmszerűen ezek tükörképe megtalálható az európai oldalon. Stefan Meister szerint épp az az EU-orosz kapcsolatok legfőbb kihívása, hogy Brüsszel úgy tudja megszólítani Oroszországot, hogy az közben el is fogadja az uniós szabályokat, de legalábbis ne az orosz szabályok szerint tárgyaljon vele (Meister 2013 p. 4. A transzformatív törekvések így már nem a belső orosz állapotokra, sokkal inkább a fennálló európai rendszerre vonatkoznak, amelyben mindkét fél joggal érezheti úgy, hogy nincs oka engedményeket tenni.

A 2005-ös Közös Gazdasági Térség kezdeményezés volt az utolsó kísérlet, hogy ezen az ellentmondáson valahogyan úrrá legyenek. Ez azonban csak a tágabb értelmében vett, a közös piachoz kötődő kétoldalú ügyekben bírt hatáskörrel és nem célozta politikai, biztonsági ügyek vagy általános európai kérdések koordinálását. Még itt is az Európai Tanács listája az együttműködés javítására vonatkozó törekvésekről már 2008 májusában 47 oldalas volt és folyamatosan gyarapodott (Key outstanding issues 2008). Nem sikerült megállapodni a Partnerségi Egyezmény modernizációjáról sem. 2008-tól kezdődően ezekre rakódott a posztszovjet térség rivális integrációinak ügye, az európai biztonsági és politikai architektúrával való orosz elégedetlenség kérdése és az energetika, azon belül is a tranzit problematika (Moshes 2009). Mindezekben az ügyekben nem volt érdemi párbeszéd és nem állt rendelkezésre intézményrendszer azok kezelésére, ami feltétlenül kudarc a pán-európai párbeszéd vonatkozásában.

Az Unió és a NATO ezeket a kérdéseket sokáig szigorúan kétoldalú kérdésekként kezelték, nem voltak hajlandók Moszkvával tárgyalásba bocsátkozni. A keleti partnereknek adott társulási szerződések és a NATO Ukrajnának és Grúziának tett csatlakozási ígérete³ Moszkva számára érzékeny ügyeknek, és a status quo újabb megsértésének számítottak. Így Moszkva, mint gyengébb fél volt inkább elégedetlen a fennálló állapotokkal és tett kísérleteket azok rendezésére. Orosz oldalról visszatérő hivatkozási pont az európai biztonsági és politikai architektúra rendezetlensége, amelyre Moszkva 2009-ben ajánlatot is tett⁴. Az orosz értelmezésben a fennálló európai rendszert a nyugati fél rombolta le az 1999-es szerbiai bombázásokkal, de legkésőbb a koszovói függetlenség elismerésekor. Ez utóbbi gyakorta volt az orosz hivatkozási alap, egyfajta precedens a dél-oszét, abház vagy krími határrevíziókhoz is (Uberti 2014, Linden-Retek – Brewer 2014). A helyzet megoldását egy új európai rend kialakítása révén látják elérhetőnek, mivel ennek megléte esetén a többi ügy, a Minszk-2 megállapodás vagy akár a szíriai együttműködés sokkal egyszerűbben rendezhető lenne (Entin – Entina (2017).

³ A 2008-as bukaresti csúcs zárónyilatkozata tett ilyen jellegű ígéretet, de ezt nem követte érdemi előkészületi tevékenység.

⁴ Az un. „Medvegyev-kezdeményezés” az 1975-ös Helsink-i egyezmények adaptálását célozta. Az ezt követően az EBESZ által indított „Korfu-folyamat” elsikkadt orosz értelmezés szerint a nyugati érdektelenség, nyugati megítélés szerint a túlzott orosz igények miatt. A dokumentum elérhető: *'The draft of the European Security Treaty'*, November 29, 2009. Letöltve from: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/6152>.

A közös szomszédság és a biztonsági architektúra kérdéseinek megoldása nélkül nehezen képzelhető el egy stabil EU-orosz kapcsolatrendszer. A gazdasági együttműködésben, a négy szabadság kérdésében, de még az energetika területén sem gyülemlett fel kritikus mennyiségű konfliktus, ami fel tudná borítani a teljes relációt. Ha nem tárgyalások, akkor alkalmazkodás útján ezek a problémák idővel megoldódtak, jelentőségük csökkent. Azonban a fentebb említett két kérdéskörben az elmúlt tíz év folyamán a problémák nem sikkadtak el és nem tűnik úgy, hogy ebben a trendben automatikusan változás állna be. Mindez ugyanakkor azt is jelenti, hogy az EU-orosz kapcsolatok stratégiai menetébe az EU-nak csak mérsékelt beleszólása van. Az legalább annyira a nemzetállamok, a NATO vagy éppen az EBESZ területe, az Unió legfeljebb egyike a szereplőknek. Valójában az EU-orosz kapcsolatokban 2014 ezért is jelent meghatározó törést. A biztonsági kérdések előtérbe kerülése a napirenden úgy tolta háttérbe az EU-t, hogy közben a folyamatok összes következményét továbbra is viselnie kell.

3. Széttartó pályákon – gazdasági és humán kapcsolatok

Az EU-orosz gazdasági kapcsolatokról ismert közhelyek egyike sem változott az elmúlt szűk másfél évtizedben. A 2000-es évek elején is, csakúgy mint 2016-ban az Európai Unió volt Oroszország legnagyobb kereskedelmi partnere, nagyjából a teljes forgalom felét adva. Oroszország jellemzően nyersanyagokat, energiahordozókat exportál és gépipari eszközöket, járműveket, kisebb részben fogyasztási javakat, élelmiszert hoz be az Unióból. A kapcsolat értelemszerűen aszimmetrikus, az EU gazdasági méretéből fakadóan sokkal jelentősebb partner Moszkva számára, mint fordítva. A relációs forgalomban mindig is nagy volt a pozitív orosz szaldó, amit a szolgáltatások és tőkeforgalom egyenlege mérsékelt a fizetési mérlegben. Hasonlóképp az EU a legnagyobb tőkebefektető Oroszországban és Oroszországból igénylik messzemenően a legtöbb „C” típusú schengeni vízumot. Pusztán ezen jellemzők alapján a bilaterális reláció meglehetősen statikus képet nyújt.

Ami érdemben megváltozott, az a területre irányuló politikai figyelem és a külgazdasági kontextus. Az uniós üzleti lobbí a nagyobb tagállamokban fegyelmetlenül felzárkózott a szankciós politika mögé és viselte el az uniós export 42,2 százalékos szűkülését 2013 és 2016 között. Ez többek közt annak is jele, hogy a kárvalott üzleti csoportok számára az orosz piac részleges elvesztése nem kibírhatatlan teher, annak részesedése a teljes portfólión belül viszonylag alacsony. Ennél is radikálisabb volt az orosz üzleti napirend változása. A 2014 óta körvonalazódó orosz gazdaságpolitikában egy sor korábban elfojtott törekvés nyert teret (Pomeranz 2010). Putyin 2015 szeptemberében meghatározó céllá tette az importhelyettesítést és az önellátást, teljes ipari vertikumok kiépítését az országon belül. Ezek az újrapiarosítási és protekcionista elképzelések már a 2000-es évek közepe óta jelen voltak az orosz gazdaságpolitikában (legnyíltabban Szergej Glazjev, elnöki tanácsadó képviseli ezt a gazdaságfejlesztési irányt). Néhányukat nagy állami megrendelések révén, nyugati iparvállalatokkal együttműködve pár kohászati és gépipari szegmensben meg is valósították

[Pumjanszkij (2016)]⁵. Hasonlóképpen, az orosz mezőgazdasági ellenszankcióknak köszönhetően magára talált az orosz agráripár, leginkább annak tej- és húsgazata, ahova az uniós import tilalma miatt jelentős befektetések áramlottak. Nehéz lenne tagadni, hogy a konfliktus kínálta protekcionista iparfejlesztési attitűd jelentős népszerűséggel bír a politikai és az üzleti körökben.

Nem meglepő, hogy 2014 után az orosz külgazdasági elképzelések mentek át az egyik legszembetűnőbb változáson. Eleve a 2012-es WTO-csatlakozás Oroszországban nem egy liberalizációs és modernizációs hullám kezdete volt, mint pl. Kínában. Sokkal inkább egy elszigetelt esemény maradt, aminek kihasználására már nem maradt elég energia és akarat az államigazgatásban (Trenin 2013 p. 13). Ez még inkább igazzá vált a 2014-et követő időszakban. Bár a WTO-csatlakozás jelentős tarifa-csökkenést hoz 2020-ig (Shepotylo – Tarr 2012)⁶, ez jelen helyzetben nem válik meghatározó tényezővé, kiváltképp nem az Unióval fenntartott kétoldalú viszonyban. Bár a tarifális szintek csökkentése rendben zajlik, továbbra is, sőt egyes relációkban növekvő mértékben jelentkeznek az orosz fél részéről az adminisztratív korlátozások. Az általános gazdaságpolitikai trend, az állami szubvenciók erőteljesebb alkalmazása, az állami tulajdon térnyerése és a kormányzati beszerzésekben az importkiváltás szempontjainak érvényesítése a korábbinál fokozotabban torzítja a kereskedelmet.

A protekcionista korszellem mellett az orosz orientációváltás is fokozottan csökkenti az Európai Unióra jutó külgazdasági figyelmet. Két kezdeményezés is fontosabbnak tűnik, mint az Unióval fenntartott kapcsolatok: az Eurázsiai Unió (Ivanov 2017) és az orosz Kelet-felé fordulás (*povorot na Vostok*) (Makarov 2016). Egyik törekvés sem pusztán az Unióval kialakult konfliktusból eredeztethető. Az Eurázsiai Unió a posztszovjet térség reintegrációját célzó intézményi keret, a Szovjetunió felbomlását követő gazdasági kezdeményezések egyfajta tökéletesített változata (Furman – Rácz – Ushkalova 2013). A régió hagyományosan és folyamatosan az orosz külpolitika prioritása, így az annak egy jelentős részét felölelő, az Európai Unió fejlődési ciklusait lemásoló kezdeményezés meghatározó az orosz külgazdaság szempontjából is⁷. Külön politikai jelentőséget adott az Eurázsiai Uniónak, hogy Putyin 2011-12-es „elnöki visszatérésekor” ennek véghez vitelét tette meg következő elnöki ciklusa fő céljának (Putyin 2011). A „Kelet felé fordulás” – minden korábbi kezdemény mellett – a legtöbb szerző szerint a 2012-es vlagyivosztoki APEC-csúccsal vált szisztematikussá (Makarov 2016, Lo 2014, Karaganov 2017). Laza, a kétoldalú együttműködésekben alapuló, korlátozott mértékű multilaterális intézményt kialakító politikáról van szó, amely megoldások jobban illeszkednek a térség és az orosz külgazdaság és –politika világába, mint a lépcsőzetes integratív modellek (Bordachev 2016). Eddigi legszélesebb fóruma az orosz kezdeményezésű

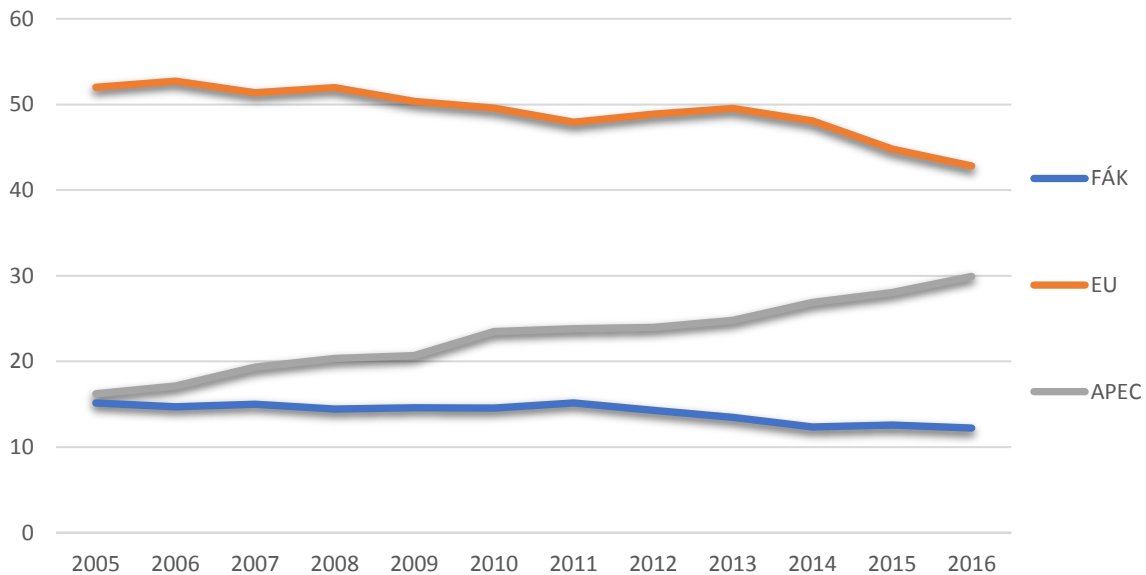
⁵ Ezek közé tartozott a TMK nagy átmérőjű csőgyártási kapacitásának kiépítése a Gazprom számára vagy a „Lasztocska” mozdony oroszországi gyártása az Orosz Államvasútak számára a Siemens technológiai felügyelete alatt. Ugyanakkor ezen erőfeszítések piaci megtérülése gyakorta vitatható: jelenleg az orosz csőgyártási kapacitás kétszeresen haladja meg a szovjet szintet és a belső keresletet.

⁶ Az orosz súlyozott tarifa 13 százalékról 5,8 százalékra csökken 2012 és 2020 között.

⁷ 2017-ben az Eurázsiai Unió tagállamai Oroszország mellett Belarusz, Kazahsztán, Kirgízia és Örményország. A felek az egységes piac mellett szupranacionális döntéshozatalt és távlatilag egységes monetáris térséget is előirányoznak.

„Átfogó Eurázsiai Térség”, amely Kínától Iránig fogná át a földrész országait és biztosítana számukra vízió- és céldátummentes liberalizációs és együttműködési fórumot.

1. ábra: Az orosz külkereskedelem relációk szerint a teljes forgalom arányában százalék, 2005-2016



Forrás: Orosz vámstatisztika

A két alternatív orosz kezdeményezés azért is figyelmet érdemel, mert a mögöttük húzódnó, fundamentális külgazdasági trendek eltérőek. Az 1 ábrán láthatóak az orosz külkereskedelem relációs viszonyai. Az Unió lassan csökkenő súlya és a csendes-óceáni térség, kiváltképp a Távol-Kelet dinamikus előretörése önmagában nem meglepő, a globális kereskedelemre jellemző folyamat. Ugyanakkor az ábra igencsak előrehaladott állapotot mutat, amelyben az APEC-kel folytatott forgalom már az Unió alternatíváját is jelentheti⁸. Mindezek alapján érdemes feltenni a kérdést, hogy vajon mennyire van Oroszország az EU vonzáskörzetében. Kiváltképp úgy, hogy eddig főleg az APEC-ből érkező oroszországi import volt az, amely a reláció növekvő súlyát előidézte. 2016-ban első alkalommal haladta meg az APEC-ből érkező behozatal az EU-ét és ez a folyamat korántsem szezonális, a szankciókra visszavezethető állapot. Ehhez képest az orosz exportoldalon zajló orientációváltás még csak kibontakozóban van, annak mértéke főleg a már megkezdett energetikai nagyberuházások függvénye. Így pl. a Kínába irányuló teljes kivitelben 2003 és 2012 között 19,81 százalékról 69,61 százalékra nőtt az energiahordozók aránya. Mindez azt jelenti, hogy míg az ezredfordulón ez a tétel gyakorlatilag hiányzott az orosz távol-keleti relációkból, 2016-ban már az orosz nyersolajexport 26,7 százaléka irányult a Távol-Keletre (BP Statistical Review of World Energy (2017) és a növekedés folyamata még nem ért véget. Hasonló diverzifikáció következhet be a földgázexportban: a folyamatban lévő beruházások alapján 2025-re a teljes export 20-25 százaléka kerülhet a Távol-Keletre. Összességében az Orosz Nemzeti Energiastratégiában

⁸ 2010 óta Kína átvette Németországtól a legnagyobb orosz kereskedelmi partner szerepét.

2025-30-ra előirányzott 19-20 százalékos távol-keleti részesedés a teljes orosz szénhidrogén-exportból (Energy Strategy 2009) a bejelentett fejlesztési projektek fényében alulbecsültnek tűnik.

A távol-keleti relációval szemben a posztszovjet térség fokozatosan elveszti jelentőségét az orosz külkereskedelemben. Különösképpen igaz ez az orosz importra, ahol a FÁK-régió termékei kiszorultak az orosz piacról. Ennek oka a térség feldolgozott áruinak alacsony versenyképessége és a korábbi ipari vertikumok fokozatos megszűnése. A posztszovjet áruforgalom aránya a nemzeti külkereskedelmekből jellemzően csökken, az egyre inkább Oroszország-központúvá válik és/vagy a nyersanyagpiaci szegmensekre, vagy a fennmaradt ipari vertikumokra koncentrálódik (Deák 2017). A külkereskedelem orosz exportoldalán is korlátos, a térség energiafogyasztása volumenében is zuhan⁹, miközben ezen gazdaságok fizetőképessége továbbra is gyenge.

1. táblázat: Az orosz külkereskedelem termékstruktúrája pár relációban
százalék, 2012

	EU		FÁK		Kína		Teljes	
	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
Élelmiszer, agrártermék	0,84	10,82	5,32	11,80	2,87	3,10	3,17	12,85
Ásványi nyersanyag (kiv. energia)	0,42	0,21	1,60	5,57	6,10	0,20	1,06	1,07
Energiahordozók	82,75	0,84	54,98	5,44	69,61	0,32	70,33	1,29
Vegyipari termékek, kaucsuk	3,77	21,19	9,06	9,65	8,62	8,11	6,09	15,25
Bőraru, bőripari termékek	0,13	0,28	0,10	0,24	0,04	1,63	0,10	0,51
Fa- és papíripari termékek	0,80	2,86	2,93	2,72	8,02	1,30	1,93	1,96
Textilipari termékek, cipő	0,05	2,06	0,66	6,83	0,01	14,98	0,14	5,61
Drágakövek, ékszerek	2,38	0,16	0,24	0,26	0,09	0,50	2,63	0,23
Fém- és fémipari termékek	7,38	5,48	9,24	16,12	0,98	8,00	8,46	7,01
Gépek, közlekedési eszközök	1,03	50,17	13,32	37,79	3,26	52,95	5,05	50,15
Egyéb	0,44	5,93	2,54	3,57	0,40	8,90	1,04	4,06
Összesen	100	100	100	100	100	100	100	100

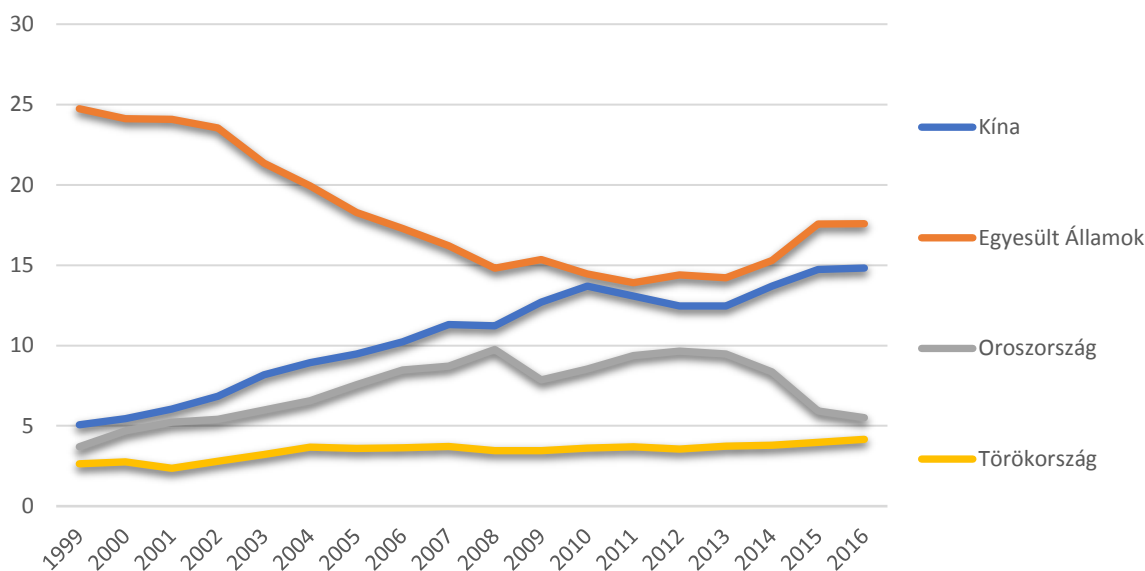
Forrás: Orosz vámstatisztika

A fent vázolt folyamatokat alátámasztja az áruforgalom szerkezete is. Mint azt az 1 táblázat is demonstrálja, a kínai reláció termékszerkezete már nem különbözik érdemben az európaiktól. Bár a 2000-es évek elején a beáramló távol-keleti áru főleg az olcsó posztszovjet termelésnek jelentett versenyt, mára kezdi kiszorítani az uniós export egy részét. Ezzel szemben az orosz technológiai export számára a posztszovjet térség még mindig bír bizonyos jelentőséggel, a gépek és közlekedési eszközök aránya a teljes volumenben 2012-ben még meghaladta az egyharmados arányt.

⁹ Így pl. a térség teljes gázfogyasztása Oroszország nélkül 2006 és 2016 között 189 milliárd köbméterről 155,8 milliárd köbméterre apadt. Ugyanakkor a csökkenés sokkal jelentősebb volt az importoldalán, egyedül Ukrajna importja 48,3 milliárd köbméterről 11,2 milliárdra esett.

Pusztán a külkereskedelmi dinamika alapján úgy tűnik, hogy a „Kelet felé fordulás” esetében egyszerre jelentkezett a gazdasági gravitációs nyomaték és a nyugati relációból való kiábrándulás (Lo 2014). Moszkva komoly versenyhelyzetben van, hogy szénhidrogén-exportját és egyéb kivitelét eljuttassa a régióba, részesüljön az ott zajló keresletnövekedésből. A posztszovjet régió esetében ugyan hiányzik a dinamikus gazdasági perspektíva, de a szovjet inercia és a politikai szempontok még mindig Moszkva napirendjén tartják ezt a területet. Az együttműködés tétje egy sor hanyatló iparág fennmaradása mind orosz, mind a volt tagállamokban. A Kreml számára a régió újraszervezése politikai kényszer, fenn kell tartania a nagyhatalmi státuszt és ki kell szolgálnia saját közvéleményét. A kérdés inkább az, hogy ilyen közegben melyek azok a szempontok, amelyek révén az európai uniós kapcsolatrendszer megőrizhetné kiemelt jellegét az orosz külgazdaság-politikában. A reláció politikailag konfliktusos, kereskedelmileg enyhén hanyatló, kevés fejlesztési távlatot adva Moszkvának.

2. ábra: Néhány partnerország részesedése az EU27 külkereskedelméből
százalék, 1999-2016



Forrás: Eurostat

Amint az a 2 ábrán is látható, az EU számára Oroszország kereskedelempolitikai jelentősége sosem haladta meg a 10 százalékot a teljes áruforgalomban. Leszámítva az energiaiimportot, ahol szinte minden fűtőanyag vonatkozásában kimutatható szignifikáns orosz behozatal¹⁰, az Unió egésze szempontjából kevés érzékeny terület maradt. Hagyományosan a gépipar és a mezőgazdasági export volt érdekelt az orosz konjunktúrában, de Oroszország egyik esetben sem vált megkerülhetetlen partnerré.¹¹ Ugyan az orosz piac szélsőségesen különböző

¹⁰ Oroszországból érkezik az Unióban felhasznált szén, nukleáris fűtőelemek, gáz és olaj meghatározó hányada, időszakonként és energiahordozónként változó, 15-35 százalékát adva a teljes fogyasztásnak.

¹¹ Az EU28-ak agrárexportjából 2010-ben még 13,1 százalékkal bírt Oroszország, ez 2016-ra főleg az orosz ellenszankciók miatt 3,8 százalékra süllyedt. A gépipari export aránya (SITC 7) ugyenezen években 6,7 százalékról 4,2 százalékra csökkent.

mértékben fontos a különböző nemzetállamok számára, összességében a piaci kilátások az orosz konjunktúra függvényei maradtak. A Közösségnek kevés eszköze van, hogy befolyásolja az orosz keresleti folyamatokat, az azt meghatározó változókat, az olajárat, a rubelárfolyamot vagy a protekcionizmus orosz szintjét. Így az uniós exportőrök számára Oroszország továbbra is volatilis teljesítményű piac maradt, ahol a keresleti viszonyok gyakran és radikálisan változhattak.

Kiváltképp jellemző ez a helyzet tőkemozgások tekintetében. Általában véve Oroszországban a vállalati szintű integráció, a külföldi közvetlen tőkebefektetések nem játszották azt a struktúraváltó szerepet, mint az új EU-tagállamok legtöbbjében. Az orosz gazdaságban a nagymértékű tőkebeáramlás kora eleve csak a 2000-es évek közepétől 2014-ig tartott. Ezen szűk évtizedben is meglehetősen vegyesek voltak a motivációs szempontok: az energetikában, fa- és papíriparban a nyersanyagokhoz való hozzáférés, az agrárszférában vagy autógyártásban a piacszerzés és az exportkockázatok csökkentése volt a fő megfontolás. Egyes szegmensekben ezt egészítette ki a termelési tényezők jelenléte, a magas helyi szaktudás a gyógyszeriparban vagy az olcsó és jól képzett munkaerő pár munkaintenzív ágazatban (Weiner 2011, Pappe – Galuhina 2009, KPMG 2013). Azonban meghatározó volt az a várakozás, hogy az ország, illetve az egész posztszovjet térség az új keleti uniós tagállamok által addig befutott, felzárkózó pályára áll majd (Deuber – Romanova 2013). A magas népességszám, a relatíve gyors gazdasági növekedés, a liberalizáció folyamata és a fogyasztói minták terjedése volt az a négy tényező, ami miatt nyugati befektetők bíztak Oroszországban. A 2008-2009-es válság, majd a 2014-es ukrajnai konfliktus és következményei érdemi kételyeket ébresztettek a középső kettő vonatkozásában. Az orosz gazdaságnak a 2012-es évtől szembejövő struktúrális lassulása és a nyugati szankciók, a tőkeműveletek korlátozása alapvetően új helyzetet teremt az ország megítélésékor.

Az Oroszországba irányuló uniós tőkekihelyezések 2012-ben tetőztek, az Eurostat szerint ekkor a teljes uniós kihelyezett közvetlen tőkebefektetés állomány 3,8 százalékát (193,5 milliárd EUR) adta. Ezen állomány jelentős része így is orosz „visszatérő” tőke Ciprusból, Luxemburgból és egyéb, kedvező adózású zónákból. 2014 után a tőkebefektetések drámai módon visszaestek, az Orosz Nemzeti Bank (CBR) adatai szerint két év alatt, 2015-re mintegy 90 százalékkal csökkentek az éves külföldi beruházások. Ezen belül is az uniós cégek tartózkodtak leginkább az oroszországi tevékenység bővítésétől. Kétséges, hogy az EU mennyire lesz képes helyreállítani korábbi, közel 80 százalékos arányát az orosz külföldi tőkebefektetésekben. A szankciók és a politikai kockázatok lehetősége feltehetően hosszabb távon is fennmarad, az orosz fél deklarátívan távol-keleti források után kutat. A 2016-os, már némi normalizációt sugalló CBR adatok is jelentős átrendeződésről tesznek tanúbizonyságot, Európa aránya 20 százalék alá süllyedt.

Mindezek kapcsán szembejövő, hogy az orosz és az európai politikai és gazdasági elit mennyire eltérően tekint a közvetlen tőkeberuházások szerepére. A 2010-ben meghirdetett „Partnerség a Modernizációért” programnak épp az volt az egyik legfontosabb célja, hogy az innovatív szektorokba irányuló kölcsönös tőkebefektetéseken keresztül, kiváltképpen az

európai vállalatok oroszországi beruházásai révén előmozdítsák az akkor frissen, Dmitrij Medvegyev által meghirdetett orosz modernizációs programot (Joint Statement 2010). Nyugati oldalról egyfajta orosz modernizációs horgonyként tekintettek Európára, amely az orosz technológia-, tőke- és know how igényeket kedvezőbb feltételekkel képes biztosítani, mint a világ más gazdasági erőközpontjai. Ehhez képest az orosz gazdaság beruházási szempontból eleve nem számított nyitottnak nemzetközi összehasonlításban: a 2016-os OECD FDI Restrictiveness Index alapján az OECD átlag háromszor nyitottabb az orosznál (0,067 szemben 0,187-tel). Az orosz gazdaság még posztszovjet összehasonlításban is kifejezetten zárt és csak a nagyobb BRICS államok, Kína és India számít nehezebb terepnek nála (OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index 2016). Ugyancsak ellentmondanak ennek az értelmezésnek az orosz modernizációra vonatkozó moszkvai programok, amelyek alig említenek a kiemelt fejlesztési célok között olyan területet, ahová érdemi külföldi tőke érkezne.¹² Az orosz modernizációs törekvések eleve a legszűkebb felfogásban, inkább technológiai felzárkózásban értelmezték a folyamatot és a nemzeti, leginkább állami tulajdonú vállalatok szintjén végrehajtott, kizárólagosan hazai erőfeszítésként képzelték el azokat. Így ez az elképzelés közelebb állt a hatvanas évek francia dirizsista gazdaságfejlesztéséhez, semmint a gazdasági nyitáson alapuló felzárkózáshoz.

A politikai narratíváktól függetlenül az orosz szerzők kételkednek abban, hogy az európai befektetések döntő hatékonyságjavulást hoznának az ország meghatározó szektoraiban. Mint azt Alekszej Kuznyecov is bemutatja, az uniós cégek piacszerzési megfontolásokból érkeznek, jellemzően nem az innovatív területekre és alkalmazkodnak a helyi környezethez. Továbbá a nyugati beruházók zöme transznacionális vállalat és szinte semmi érdemi tőkemozgás nem zajlik a kis- és közepes vállalkozásoknál, amelyek egy modernizációs ciklus motorjai lehetnének (Kuznyecov 2013). Kuznyecovhoz hasonlóan Gustafson is nagyon összetettként mutatja be a külföldi olajcégek oroszországi termelési tapasztalatait, egyformán bemutatva az adaptáció pozitív és árnyoldalait (Gustafson 2012). Ilyen feltételek mellett az oroszországi uniós tőkeberuházások aligha tudnak egy, az új kelet-közép-európai uniós tagállamokéhoz hasonló központi szerepet elnyerni és egy komoly integrációs húzóerőt kifejteni.

A vízumügy az egyike azon területeknek, ahol érdemi előrelépés történt az elmúlt években. A schengeni általános vízumok elbírálásának rendszere elválaszthatatlan a kelet-európai, azon belül is az orosz beutazók ügyétől: 2014-ben az összes „C” típusú schengeni vízum több mint fele oroszországi, ukrainai és belarusz külképviseleteken került kiállításra. Az ebben az évben kiállított 5,8 millió orosz vízum több volt, mint az azt követő hat államban kiadott okmányok együttevét, ideértve Kínát, Törökországot és Indiát is. Ez már egy akkora volumen, amelynek a turizmusra gyakorolt hatása makrogazdaságilag is kimutatható. Nem véletlenül 2014-ben az Európai Bizottság módosításokat indítványozott a fennálló vízumügyi szabályozáson,

¹² 2009-ben hozták létre az Elnöknek alárendelt „A gazdasági modernizáció és innovatív fejlesztés” Tanácsát (<http://www.i-russia.ru/>). A kiemelt területek közé bekerültek a civil nukleáris fejlesztések, az űr- és telekommunikációs, az információs technológiák, a gyógyászati felszerelések és gyógyszerek, illetve az energiahatékonyság.

egyszerűbbé, olcsóbbá téve annak kérelmezési folyamatát, és legfőképp kiterjesztve a hosszabb távú, többszöri belépésre lehetőséget adó okmányok igényelhetőségét (Mrozek – Yeliseyeu 2016). 2016-ban a többszöri belépésre jogosító vízumok aránya meghaladta az összes kiadott okmány 80 százalékát (a török esetben is 75% felett volt), miközben távolabbi és problémásabb országok, pl. Kína, Algéria esetében jóval 50 százalék alatt maradt ez az arány.

Ugyanakkor túlzott lenne ezektől a területektől érdemi transzformatív hatást várni. Bár érzékeny, sokakat érintő és szimbólikusan jelentős kérdésekről van szó, az orosz társadalmat kevésbé mozgatta meg Európa szívóhatása, mint pl. az ukránt vagy a moldávot. A 2016-ban kiadott 3,17 millió schengeni vízum alig több, mint az orosz lakosság 2 százaléka. Még az orosz állampolgárok által a világban végrehajtott összesen 33,8 millió külföldi kiutazás is csak azt jelenti, hogy átlagosan négy lakosra jutott egy ilyen látogatás.¹³ Európának egyfajta jóléti vonzása főleg a magasabban kvalifikált és gazdagabb állampolgárok között jelentkezik. A politikai változások és a gazdasági krízis hatására 2014-15-ben újra évi 300 ezer fő fölött volt a kivándorlás a pár évvel korábbi 30-40 ezres szinthez lépest. Ennek egyik fő haszonélvezője Izrael és az Egyesült Államok mellett Európa. Gyakoriak a „második egzisztenciák”, bizonyos minimális vagyonelemek, egy üdülő, egy ház kiépítése akár egy szegényebb uniós tagállamban, arra az esetre, ha „rosszra fordulnának a dolgok” Oroszországban. Mindazonáltal a végleges kivándorlás és a képzettebb, társadalmilag kritikusabb csoportok gyengülése a belpolitikai feszültségek csökkentésének egyfajta eszköze és nem javítja az orosz felzárkózás esélyeit hosszabb távon.

4. Új erőviszonyok az energetikában

Ellentétben a politikai és gazdasági kapcsolatokkal, az energetikai együttműködésben a választóvonal sokkal inkább a 2009-es év volt, semmint a 2014-es (Stern 2014). Három vonatkozásban változott meg az európai energetikai környezet. Egyrészt a nemzetközi piacokon, kiváltképp a globális gázpiacon túlkínálat alakult ki, csökkentek az árak és az orosz földgázra való ráutaltság is. Másrészt a Bizottság elfogadtatta az un. „Harmadik Energiacsomag”-ot, amely szakpolitikai oldalon alapjaiban rajzolta újra a hálózatos iparágak szabályozási, vállalati és működési viszonyait. Harmadrészt az orosz-ukrán gázkonfliktus megváltoztatta az ellátásbiztonságról korábban kialakult álláspontot és részlegesen más megítélés alá helyezte az orosz gázimportot, illetve tágabb értelmezésben az Oroszországból való behozatalt.

Mindezek eredményeképpen az európai energia- és legfőképpen gázpiacokért folytatott küzdelmet az Európai Unió tulajdonképpen megnyerte. Az európai piacon visszaszorultak és sok esetben megszűntek a minden részletében rögzített, hosszútávú, olajindexált szerződések,

¹³ Ami értelemszerűen kevesebb, hiszen a Levada-Központ 2016-os felmérése szerint csak a megkérdezettek 28 százaléka rendelkezett útlevéllal. Internet: <http://www.levada.ru/2016/04/26/nalichie-zagranpasporta-i-poezdki-za-rubezh/>.

helyettük a kontinens nagy részén likvid, akár egyszeri ügyleteket is lebonyolítani képes tőzsdei kereskedés zajlik. A közösség legtöbb országában megvalósult a hálózati interkonnektivitás, diverzifikálták a vezetékes rendszereket, amelyek így válságszituációkban, vagy akár normál üzleti menetrend szerint is képesek csökkenteni a Gazprom piaci fölényét, alternatív betáplálást biztosítani. Végezetül a Gazprom is kénytelen volt alkalmazkodni az új helyzethez, módosítani szerződéses portfólióját és gyakorlatát (Stern 2009). A változás mértékét kellőképpen demonstrálja, hogy 2014 után Ukrajna képes volt teljes mértékben kiiktatni a teljes közvetlen, Oroszországból érkező gázimportját és európai kereskedőkkel szerződni. 2009 előtt ez nemhogy Ukrajna, de a kelet-európai új tagállamok számára is elképzelhetetlen lett volna.

Ugyanakkor mindez nem vezetett Oroszország kiszorításához az Európai Unió energiapiacairól. Az Eurostat adatai szerint 2016-ban Oroszországból érkezett a teljes uniós import 44 százaléka a földgáz, 33 százaléka a nyersolaj és az olajtermékek (kivéve kondenzátumok), és 22-34 százalék között a különböző szénfajták esetében¹⁴ (EU imports of energy products 2017). Az Európai Uniónak nem volt mandátuma, célja az orosz importarány csökkentése. Az energiamix meghatározása továbbra is nemzetállami hatáskör és a Bizottság nem határozott meg célszámokat ebben a vonatkozásban. Célkitűzése a piac egységesítése, a piaci erőfölényes helyzetek felszámolása volt, ami sok vonatkozásban sikerült. Az uniós szabályozási környezetet a tagállamok egyformán felhasználhatták az orosz függés csökkentésére, avagy megfelelő adaptáció révén annak fenntartására.

Mindez kiváltképp láthatóvá vált a kelet-európai új tagállamok esetében. Az interkonnektivitás növelése és az ebben nyújtott uniós támogatás a nemzetállami politikák kialakításakor hozzájárulhatott a Gazprom regionális eladásainak csökkentéséhez, mint az történt pl. a litván LNG-terminál esetében. Ez fontos szempont volt az orosz importtól egyoldalúan függő kelet-közép-európai országok számára, tartalommal töltve meg az energiabiztonság kapcsán fellépő szolidaritási törekvéseket. Ezzel szemben pl. a nukleáris szektorban, ahol a technológiai adottságokból fakadóan magas az útfüggőség és nehéz kialakítani érdemi versenyző helyzetet, az uniós intézmények inkább megengedőek voltak az orosz befektetések esetében is (Vlcek – Jirusek 2015). Mind a magyar, mind a finn esetben a Roszatom projektjei átmentek a brüsszeli szűrőkön, azok minden hiányossága ellenére is, jóváhagyva ezen országok szuverén döntéseit. Így az elemi orosz érdekeket, a meglévő exportszinteket közvetlenül nem kérdőjelezte meg uniós vonatkozásban senki, ami nem tette Moszkva számára elfogadhatatlanná az egyoldalú uniós szakpolitikát.

Ugyanakkor az egyoldalú uniós politika sikerei nem mozdították elő a 2000 óta létező EU-orosz Energiadialógust. Az eredetileg az energiapiacok integrálását, az Európai Szén- és Acélközösséghez hasonló, annak pán-európai szintéren való létrehozását vízionálta. A 2010-es évek elejére nemcsak ez a perspektíva, hanem a normál koordinációs mechanizmusok is

¹⁴ A volumenadatok igen stabil képet mutatnak, 2010 és 2016 között 312,1 és 285,9 millió tonna között mozgott a teljes európai behozatal Oroszországból. Ugyanakkor a piaci folyamatok hatására a 2012-es 149,9 milliárd euróról 2016-ra 69,9 milliárd euróra csökkent Moszkva importbevétele.

ellehetetlenültek (Talseth 2012). Az európai piaci modellváltás, a növekvő olaj- és gázárak, illetve a nemzetközi energiapiacok súlypontjának Európából Ázsiába való áttolódása érdektelenséget, a kölcsönös rászorultság csökkenését okozták a két oldalon. A gázpiaci kényszerekre a Gazprom sem a kérdésnek a szakpolitikai szinten való tárgyalásos rendezésével, sokkal inkább a kérdés negligálásával, a problémák tagadásával (Komlev 2013, Konoplyanik 2012), majd ezt követően marketing-stratégiájának egyoldalú alkalmazkodás keretében való megváltoztatásával reagált. Az EU-orosz Energiadialógus tehát nem a kölcsönös alkalmazkodás jegyében fejlődött, a komplementaritást sokkal inkább a piaci trendekre támaszkodó szakpolitikai törekvések, az alkupozíciók érvényesítése és az egyoldalú kikényszerítés teremtette meg. Mindez fenntartotta a két fél közötti, hosszabb távon is működőképes viszonyt, de csökkentette a kölcsönös elköteleződést és napirenden tartott olyan ügyeket, amelyeket törvényszerűen csak multilaterális keretekben lehet tárgyalni, legfőképpen a posztszovjet tranzitkérdést.

A komplementaritás, és azon túlmenően a reciprocitás problémája jól kivehetően kirajzolódik az orosz fél Ázsia felé fordulásán. Ennek a folyamatnak egyfelől vannak az üzleti racionalitáson és a profitmaximalizáláson alapuló szempontjai: a távol-keleti piacokon dinamikusabban nő a kereslet és jellemzően – de nem minden esetben – magasabbak az árak. Másfelől azonban a távol-keleti piacok ma inkább kínálják azt az üzleti kultúrát és piaci szerkezetet, amelyben az orosz olaj- és gázexportőrök érvényesülni tudnak. A kínai, japán vagy dél-koreai ügyletek stratégiai, esetenként állami tulajdonú nagyvállalatokkal kötött ügyletek, létező vagy indirekt politikai garanciák mellett. Azok a jelenlegi európai megoldásoknál szélesebb körben biztosítják a szükséges infrastruktúra kiépítését vagy fenntartását, vagyoncserés és/vagy hitelügyletekkel növelik a bizalmat¹⁵. Ezek a megoldások a kezdetektől meghatározóak voltak a szovjet-nyugati olajipari együttműködésekben és az 1960-as évektől kezdődően a szovjet-német gázipari kapcsolatokban kiváltképpen (Högselius 2013). Ehhez képest a mostani európai energetikai rezsimekben egyre gyengébbek a korábbi nyugati stratégiai partnerek, nem képesek hosszabb távú garanciákat adni, erősek és gyakran kiszámíthatatlanok a szabályozók (Boussena – Locatelli 2012). Az orosz üzleti szereplők nem tudnak hosszabb távú piaci kapcsolatokat felépíteni. Ezeket a hiányosságokat csak részben kompenzálja az a tény, hogy az európai piac felé már nem kell érdemi infrastruktúra-fejlesztést végrehajtani, így ezekre a garanciákra kisebb a ráutaltság is.

Az alábbi 2. és 3. táblázatok a globális exportőr-importőr relációkat mutatják be vázlatosan a nemzetközi olaj és gázkereskedelemben. Jól kivehetően a nemzetközi olajkereskedelem dinamikáját már a tágan értelmezett ázsiai és csendes-óceáni térség diktálja. Ugyanakkor a gázkereskedelemben a földrajzi értelemben vett Európa még mindig erős pozíciókkal bír. A közel- és távol-keleti exportőr-importőr kapcsolat mindkét fűtőanyagnál meglehetősen erős,

¹⁵ A Rosznyeft keleti olajexportját és a vezetékek kiépítését a kínai fél egy hosszútávú áruhitellel finanszírozta meg, ami lehetővé tette az orosz cégnek a Jukosz aktíváinak felvásárlását. A Novatek Jamal LNG projektjét a nyugati szankciók idején a CNPC 20 százalékos tulajdoni részesedésszerzéssel és kínai bankok közel 10 milliárd USD hitellel támogatták.

és a FÁK-térség gáztermelői közt is erősödik a kínai befolyás. Ezeket a relációkat Európa az utóbbi húsz évben elvesztette, számára Oroszország és Észak-Afrika szolgál potenciális ellátóul, bár mindkét térség törekszik exportjának diverzifikálására. Európa számára a meghatározó kérdés az, hogy érdemes-e fenntartani valamilyen stratégiai kapcsolatot ezzel a két termelő-régióval a jövőben. Az egyik lehetséges válasz, hogy nincs szükség az energetikában stratégiai kapcsolatokra. Tekintettel a fosszilis fűtőanyagok kétséges jövőjére, a közeljövő kínálati viszonyaira és a nemzetközi piacok technológiai és kereskedelmi liberalizálódására, ezek a relációk ma sokkal ökonomizálhatóbbak, mint korábban. Ugyanakkor az elmúlt ötven év keresleti sokkjai vagy a globális kínálati oldal válságai esetén korábban mindig a Szovjetunió/ Oroszország volt az a stratégiai partner, amely érdemben képes volt enyhíteni az ókontinens energiaéhségét.

2. táblázat: Nyersolaj- és olajtermék kereskedelem földrajzi struktúrája, 2016

		Hova			Összes export (millió tonna)
		Észak-Amerika	Európa	Távol-Kelet és csendes-óceáni térség	
		<i>a teljes export százalékában</i>			
Honnan	Kanada	97,3%	1,9%	0,5%	193,8
	Latin-Amerika	43,9%	8,5%	46,4%	207,0
	Oroszország	4,9%	62,8%	23,0%	424,9
	egyéb FÁK	2,5%	74,5%	14,4%	90,3
	Közel-Kelet	7,9%	13,1%	72,8%	1166,8
	Észak-Afrika	16,6%	59,4%	15,4%	83,0
	Nyugat-Afrika	12,5%	30,0%	47,9%	223,7
	Összes import	18,5%	21,7%	49,0%	3223,0

Forrás: BP Statistical Review of World Energy 2016

3. táblázat: A földgázkereskedelem földrajzi struktúrája, 2016

		Hova			Összes export (milliárd köbméter)
		Észak-Amerika	Európa	Távol-Kelet és csendes-óceáni térség	
		<i>a teljes export százalékában</i>			
Honnan	Egyesült Államok	94,3%	0,8%	1,5%	64,7
	Kanada	100,0%	-	-	82,4
	Oroszország	-	75,9%	6,8%	204,8
	egyéb FÁK	-	11,6%	46,2%	74,0
	Közel-Kelet	-	20,9%	56,2%	150,8
	Afrika	1,1%	67,2%	12,5%	91,2
	Összes import	14,0%	43,6%	28,3%	1084,1

Forrás: BP Statistical Review of World Energy 2016

A stratégiai energetikai szempontok leértékelődése tisztán megmutatkozik az ukrán tranzit kezelésének példáján. Az orosz-ukrán tranzitprobléma hagyományosan egy bilaterális monopólium, amelyben mindkét félnek vannak a másik számára nélkülözhetetlen szolgáltatásai: Ukrajnának a csöve, Oroszországnak pedig gáza. Ilyen helyzetekben a piaci megoldások nem feltétlenül életszerűek, a kimenetek gyakran disztribúciós játszmák függvényei (Dahl 2015) és ezekben szükségszerűen megjelennek nem piaci, politikai, stratégiai vagy járadékvadász szempontok (Balmaceda 2015). Nem meglepő módon az ukrán tranzitkérdés az EU-orosz viszonyban is hamar átlépte a szektorális korlátokat és vált a napirend egyik szimbólikus ügyévé.

Az ágazattól független szempontok meghatározó jellege már csak azért is szembetűnő, mert pusztán szakpolitikai alapon a két fél hasonló érvekcsomaggal rendelkezik. Az Európai Uniónak a gázszektorban adott infrastruktúrális támogatásai jellemzően az energiabiztonságra, azon belül is az uniós szolidaritásra hivatkoznak. Céljuk a piaci hatékonyság javítása, az erőfölényes helyzetek oldása és a potenciális válsághelyzetek kezelhetőségének javítása. Ezen eufémizmusok mögött a legtöbb esetben az orosz piaci dominancia enyhítésének, illetve az orosz szállítási kockázatok kezelésének szándéka húzódik. Ezen projektek legtöbbje piacilag nem életképes, éppen ezért szorulnak külső támogatásra. Az orosz érvekcsomag az ukrán tranzitkérdésben alig különbözik ettől. Az orosz-ukrán tranzithelyzetért Kijevet teszik felelőssé, Moszkva célja a tranzitkockázatok csökkentése, az ukrán piaci fölény csökkentése és az európai szállítási feltételek javítása. Valójában a piaci megtérülés ebből a szempontból másodlagos, bár a hivatalos Gazprom narratíva ragaszkodik ahhoz, hogy az elkerülő vezetékek, az Északi Áramlatok és a déli vezetékek nyereséges módon üzemeltethetők. A két kontextus egyezősége ellenére a felek között érdemi ellentétek húzódnak a kérdésben, ami jól példázza a közös szakpolitikai értelmezések hézagos átfedéseit.

Ezzel párhuzamosan az EU csak nagyon mérsékelten kapcsolódott be az ukrán gázüzlet és – tranzit körüli problematikába. Bár az Euromajdan-t követően részben kényszerből, részben a kijevi reformpolitika támogatásaként átvette a deficités ukrán gázmérleg finanszírozásának terheit, nem kívánt és nem is tudott harmadik félként bekapcsolódni. Az Energia Közösségen és a társulási szerződésen keresztül ugyan törekszik az *acquis* kiterjesztésére, biztosít korlátozott forrásokat a hálózat modernizációjára, sem kereskedelmi szerződésekben, sem szakpolitikai szinten nem ment ennél tovább. Ez az eszközkészlet legfeljebb egy orosz-ukrán *modus vivendi* kialakításakor bírna jelentőséggel, amelynek a valószínűsége 2014-et követően drámaian csökkent. A választás reálpolitikai olvasata így az oroszokkal való, viszonylag olcsó együttműködés az Északi Áramlat 2 kapcsán, illetve egy, a keleti partnerségben való drága és nehezen megjósolható kimenetelű pacifikátor szerep között húzódik.

5. A rivális integrációk

Az EU és Oroszország közös szomszédsága jelenti a legnagyobb kihívást a két fél kapcsolatrendszerében, amelynek valamilyen mértékű rendezése nélkül aligha képzelhető el egy működőképes kapcsolat. Mind a nyugati, mind az orosz fél egymást kizáró integrációs mechanizmusokat működtet a térségben: Oroszország a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetét és a Eurázsiai Gazdasági Uniót, míg a NATO a békepartnerségi programot, azon túlmenően Ukrajna esetében szoros együttműködést általános tagsági ígéret mellett, az EU a Társulási Megállapodásokat. Mindkét fél nyitva hagyta az együttműködésekbe bevonható partnerek listáját: az Unió keleti szomszédságpolitikai kezdeményezése formálisan hat országot ölel fel, ide értve az Oroszországgal szorosan együttműködő Belaruszt is, míg az orosz kezdeményezések elvileg a posztsovjeti térség összes állama számára elérhetőek. Mindkét fél politikailag motiváltnak, ellenségesnek és a fundamentális gazdasági, társadalmi folyamatoktól elszakadtnak ítéli meg a másik kezdeményezéseit. Ennek megfelelően a két fél között nincsen érdemi koordináció az integrációs modellek vonatkozásában. A grúz-orosz konfliktus után, Dmitrij Medvegyev elnökségének idején volt néhány erőtlen próbálkozás EU-orosz szinten is létrehozni a térség válságainak kezelésére képes egyeztetési mechanizmusokat¹⁶ (pl. az Angela Merkel és Dmitrij Medvegyev által 2010-ben aláírt Meseberg Memorandum), de ezek mögül hiányzott a tartalom. Így jogi értelemben is több ellentmondásos helyzet állt elő a térségben. 2014-ben Oroszország is bevonta az elvileg európai uniós szabadkereskedelmi perspektívákkal rendelkező Örményországot saját integrációs együttműködésébe. Az Európai Bizottság pedig jelen kézirat lezártáig (2017 ősze) nem ismerte el az Eurázsiai Gazdasági Unió joghatóságát, dacára a 2015 óta működő vámunióknak és az elismerésre vonatkozó kérelmeknek.¹⁷

Valójában eleve kétséges, hogy ezen régió országai egyáltalán struktúrálisan beilleszthetőek-e mélyebb integrációs mechanizmusokba. Az elmúlt két és fél évtizedben a dezintegrációs dinamika volt a meghatározó és eddig – néhány kivételtől eltekintve (pl. orosz-belarusz kapcsolat) – nem sikerült meggyőző gazdasági összefonódásokat kialakítani. A régióban jellemzően nemzeti klánkapitalista rendszerek alakultak ki, alacsony mikroszintű integráltsággal és kevés külső kötődéssel. A társadalmak több esetben megosztottak a civilizációs orientáció kérdésében, nincs átütő tábor sem az Oroszországhoz való közeledésnek, sem a nyugati felzárkózásnak.¹⁸ A térség legtöbb országa, kiváltképp a

¹⁶ A 2010 végén az orosz külügyminiszter által kifejtett álláspont pl. az EU-orosz harmadik „útiterv” preambuluma hivatkozik, amely a keleti és nyugati integrációs projektek kiegészítő jellegének megteremtését irányozza elő. Szergej Lavrov amúgy az EU érdekeit a régióban érthetőnek, a Keleti Partnerségét nem elég transzparensnek tartja. Kifejezi együttműködési készségét, amíg ezek a törekvések nem Oroszországnak a térségből való kiszorítását célozzák. Letöltve: http://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/223322.

¹⁷ 2015 őszén a Viktor Hrisztyenko, az Eurázsiai Gazdasági Bizottság elnökének a kapcsolatok megteremtésére irányuló levelét Jean-Claude Juncker Putyinnak válaszolva utasította el, a minszki megállapodások végrehajtásához és az Eurázsiai Unió tagállamainak külön-külön vett egyetértéséhez kötve annak elfogadását.

¹⁸ 2013 májusában, a krími és kelet-ukrajnai események előtt az ukrán lakosság 40 százaléka támogatta az EU-csatlakozást, 37 százaléka a vámuniós kötődést. 2016 júniusában a döntőn orosz-orientációjú Krím és a donyecki területek nélkül is még 15 százalékos volt a Vámunió támogatottsága, miközben abszolút értékben nem

szénhidrogén-tartalékokban szegény államok, mint Ukrajna, Moldova vagy Grúzia Európa legszegényebb társadalmi, amelyek dimenzionálisan le vannak maradva még a nyugat-balkáni vagy az orosz jóléthez képest is.¹⁹ Mindkét integrációs mechanizmus, az Eurázsiai Gazdasági Unió és az Európai Unió is valamilyen szintű homogenitást, felzárkóztathatóságot feltételez, és az eddigi tapasztalatok alapján erősen kétséges, hogy ezek az országok ezen a körön belül vannak-e.

Kiváltképp így van ez, mivel a helyi elitnek a két integrációs struktúra közötti választást vagy civilizációs élet-halál harcként, vagy geostratégiai játszmák keretében értelmezik. Az első esetben a választás eleve adott és feltétlen, vagy csak nagyon kis lehetőséget nyújt a nemzeti adaptációkra. A második értelmezés gyakran nemzetközi járadékvadászathoz vezet, amelynek célja a két rivális centrum, Oroszország, illetve Nyugat-Európa és az Egyesült Államok egymás ellen való kijátszása és az onnan nyerhető hozadékok, kölcsönök, juttatások, politikai támogatás begyűjtése. Egyik értelmezés sem feltétlenül egy modernizációs diskurzusban kezeli a rivális integrációs ajánlatokat és próbál abból egy, a felzárkózáshoz relatíve optimális pályát kialakítani, illetve valamilyen módon egy fokozatosabb konvergenciát teremteni az egyik vonzásközpont irányában.

Hozzá kell tenni, hogy a „köztes Európa” elitjeinek az orosz és nyugati integrációkra vonatkozó reálpolitikai elképzelései nem feltétlenül opportunisták, illeszkednek a helyi közegbe, a maguk módján haszonelvűek. Az orientációs dilemma fontos identitásképző elem a belpolitikában, mind a pártok szintjén, mind a nemzetállami szuverenitás kialakításakor. A járadékvadászat pedig feletébb logikus törekvés, ha figyelembe vesszük az érdemi integráció költségeit és esélyeit. A megosztottság tehát a belső elitnek által is indukált folyamat, amint az a 2004-es „narancsos forradalom”, majd a 2014-es „Euromajdan” idején is tapasztalható volt.

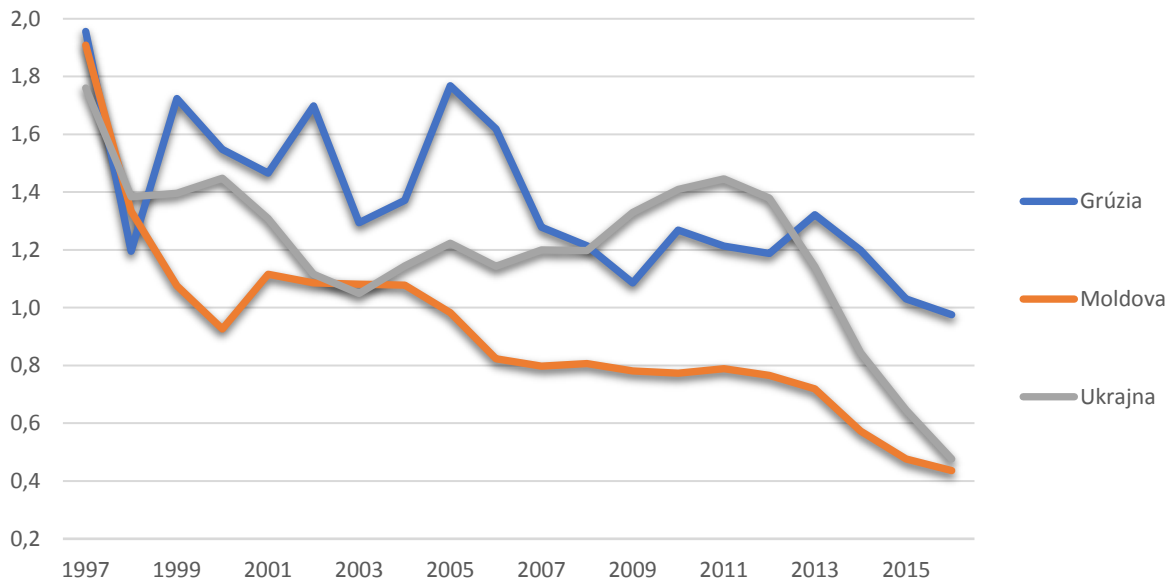
A integrálhatóság problematikája jól érzékelhető a kereskedelmi orientációk hosszabb távú vizsgálatakor is. Mint a 3. ábrán is jól látható, az EU-val társult három ország esetében hektikus pályájú, de hosszabb távú európai konvergencia mutatható ki FÁK-EU viszonylatban. Azonban közelebbről vizsgálva egyedül Moldova az, ahol a külkereskedelem kiszámítható és folyamatos módon fordul az Európai Unió felé. Itt mind abszolút értékben, mind a teljes külkereskedelemből az uniós forgalom (2016-ban a teljes volumen 55 százalékát adta) és csökken a FÁK reláció (23%). Utóbbi folyamat a teljes posztsovjeti régióra jellemző trend, mindegyik régiós országban csökken a FÁK részesedése a teljes külkereskedelemből 1992 óta. Grúzia esetében ez stagnáló EU-s hányaddal társul, a nyugati irányú forgalom aránya 2003 óta változatlanul 30 százalék közelében van. Ukrajnában pedig az orosz-kötődésű kelet-ukrajnai területek

nőtt érdemben az Unió népszerűsége sem (54% volt az elcsatolt és a háború által érintett területek lakossága nélkül). Moldovában 2016 márciusában 44% támogatta az Eurázsiai Unióhoz való csatlakozást és csak 43% az Európai Uniót. Internet: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2016-07-08_ukraine_poll_shows_skepticism_glimmer_of_hope.pdf illetve <http://www.ipn.md/en/integrare-europeana/76403>

¹⁹ A Tradegeconomics szerint 2016-ban a konstans árakon számított egy főre jutó ukrán GDP a magyarnak kevesebb, mint ötöde, az oroszoknak 26,2 százaléka, az albánoknak 61,6 százaléka. Ugyanezek az adatok a moldáv esetben 13,9%, 18,6% és 43,8%.

elvéstése jelentett drámai változást 2014-től kezdődően. Ennek és a válságnak köszönhetően közel felére esett a forgalom, kiváltképp annak orosz relációja, aminek eredményeképpen 2016-ra 41 százalékra nőtt az EU súlya az ukrán külkereskedelemben.

3. ábra: FÁK/EU relációs arány a teljes külkereskedelmi forgalomban, 1997-2016



Forrás: Nemzeti statisztikai adatok alapján saját számítás

Ezek Moldova kivételével jellemzően nem azok az integrációs szintek, amely mellett a szabadkereskedelem érdemi orientációs vektor lehetne. A kelet-közép-európai társulási és piacnyitási folyamat meglehetősen ellentmondásos mérlege is arra mutat, hogy dinamikus gazdasági teljesítmény mellett, versenyképességi felzárkózás és jelentős tőkebeáramlás nélkül a szabadkereskedelem potenciális előnyei nem aknázhatóak ki és az inkább okozhat belföldi piacvesztést a hazai termelők számára (Meisel 2014). Mindez 2009, és kiváltképp 2014 óta fokozott fenyegetés a keleti partnerek esetében. A jelenlegi kereskedelmi szintek kiváltképp nem indokolják az *acquis* oly nagymértékű átvételét, mint amit a társulási szerződésekben előírányoztak²⁰. Kétséges, hogy a nyugat-európai jóléti országokra szabott, szofisztikált szabályozási rendszer milyen mértékben átvehető és alkalmazható a kelet-európai fejlettség ezen fokán, az adminisztratív és államigazgatási kapacitások elégségesek-e egy ilyen jogrend hatékony üzemeltetéséhez. Ugyancsak kérdéses, hogy még ilyen szelektált állapotuk mellett is, de mennyiben járulnak hozzá ezek a vállalások az aktuális modernizációs kihívásokhoz²¹. Nem véletlenül a társulási szerződések kritikusai több aszimmetriát és nagyobb rugalmasságot kérnek számon az EU-n keleti politikája kialakításakor (Messerlin et al. 2011). Az uniós perspektíva ennyiben a fokozatosság, az alkalmazott aszimmetriák, a helyi kapacitások és

²⁰ Becslések alapján mindhárom esetben a közösségi joganyag 60-70 százalékának átvételére tettek vállalást a partnerországok.

²¹ Grúzia jelentős gazdasági liberalizációt hajtott végre, amelyhez nem igazán illik a társulási egyezmények által előírt magas reguláltság.

elszántság, semmit az automatikusan kiterjesztett, korábban és máshol működő integrációs sémák függvénye.

Értelemszerűen az orosz orientációnak is jelentősek a kockázatai. Tekintettel arra, hogy Oroszország adja a térség nemzeti össztermékének 72 százalékát, a régiós kapcsolatok sugarasak és aszimmetrikusak, Moszkva meghatározó súlya adottság. A térség gazdaságaiban, Belaruszban és Ukrajnában kiváltképp jelentős „posztszovjet ipari klaszterek” vannak, amelyek ugyan jellemzően hanyatló szektorok, de nemzetgazdasági jelentőségük miatt nem szanálhatóak könnyen. Az infrastruktúra, a helyi logisztika működtetése gyakran teremt különböző szintű ráutaltságot, Oroszország lehetősége, befolyásának összetett volta és ambíciói révén sok mindent el tud intézni a régióban, amit külső hatalmak nem.

Mindettől függetlenül ezek nagy része öröklött kényszer, amelyek jelentős része a dezindusztrializációval párhuzamosan és az idő múlásával elveszik. Még a 2000 utáni látványos konjunktúra idejében is folyamatosan süllyedt a FÁK régió aránya az orosz külkereskedelemben és tőkekivitelben²². Mindez nem jó előjel egy gazdasági integráció kialakításakor. Nem véletlenül a moszkvai integrációs ajánlatok meghatározó eleme a valamilyen formában nyújtott járadék. A leginkább lojális Belarusz esetében csak az olajszektorban nyújtott orosz engedmények becslések szerint az éves GDP 7,95 százalékát adták átlagosan 2001 és 2012 között (Pikulik 2016). Ugyanakkor az orosz gazdaság immár menetrendszerű válságai 1998-ban, 2008-09-ben és 2014-ben elbizonytalanítólag hatnak mind a helyi vállalati, mind a gazdaságpolitikai szereplők számára. Súlyosbító körülmény, hogy az orosz krízisek jellemzően prociklikusak a helyi gazdasági nehézségekkel, amennyiben nyersanyagár-sokkokkal vagy valutaválságokkal párosulnak. Mindezekből fakadóan ugyan egy sor szociális, társadalmi, politikai és biztonsági érv szól az Oroszországgal fenntartott kiegyensúlyozott kapcsolatok mellett, nehéz arra hosszabb távú modernizációs horgonyként tekinteni.

Ezen országoknak hosszabb távon is szükségük lehet mindkét piacra egyszerre: gyenge versenyképességük és szociális problémáik miatt a FÁK-szegmensekre, míg az orosz piac volatilis jellege miatt az uniós exportra. Ebben a vonatkozásban az Európai Unióhoz való közeledés ideális helyzetben inkább lehetne egy exportpiaci diverzifikáció, semmint egy exporteltérítés ésszerű lépése. Ehhez képest az orosz vezetésű Eurázsiai Gazdasági Unió és az EU-társulás közötti választási kényszer kifejezetten kedvezőtlen fejlemény ezekben a fővárosokban. A fő fenyegetés így ezen gazdaságok számára a „világgazdasági senki földjén maradás”, amikor nem tudnak megfelelő módon csatlakozni az európai piacokhoz, és mindeközben a régi FÁK-piacok is egyre kevésbé lesznek képesek felvenni termelésüket.

Orosz részről gyakran aláhúzzák (pl. a Valdai Club rendezvényein), hogy a „közös szomszédság” nem kivitelezhetetlen, létező modell. Ehhez hasonló valósult meg Közép-Ázsiában Oroszország és Kína vonatkozásában. Itt nem alakult ki érdemi integrációs rivalizálás, Kazahsztán tagsága

²² Például 1994 és 2012 között az orosz külkereskedelmi forgalom 23,9 százalékáról 14,3 százalékra csökkent a FÁK aránya.

az Eurázsiai Gazdasági Unióban nem befolyásolta Asztana külkereskedelmi viszonyait részben annak a vámszintekre gyakorolt korlátozott hatása (Shepotylo – Tarr 2012), részben a tagállamokkal folytatott alacsony szintű kazah forgalom miatt. A kínai gazdasági térnyerés viszonylag békés mederben folyt, ahol Moszkva törekedett multilaterális keretekbe helyezni a helyi fővárosok Pekinggel fenntartott kapcsolatait. Összességében valószínűleg egyet lehet érteni Philip Shiskinnel, aki szerint Közép-Ázsiában nincs nagyhatalmi versengés, korlátozott a térség iránt való nagyhatalmi érdeklődés [Shiskin (2012)]. Az alacsony világpolitikai rivalizáció és a nemzetközi konfliktusok kezelhetősége feltételezhetően ugyanúgy a sikeres felzárkózás egyik peremfeltétele, mint belpolitikai stabilitás vagy a gazdasági tényezőkkel való ellátottság.

6. Kitekintés

Mind a politikai döntéshozatal szintjén, mind a szakértők körében aktív eszmecsere zajlik, hogy miképpen lehetne kialakítani egy új viszonyt a kellemetlen és feltehetően rövid távon megoldhatatlan kérdések árnyékában. Bármilyen megoldás is születne, a kényszerűség, mint a kapcsolatok új vonása, mindenképpen rá fogja nyomni a bélyegét a relációra. Oroszország és az EU inkább azért fognak együttműködni, mert az együtt nem működés költségei mindkét fél számára túlzottan magasak lennének. Érdemes tehát megvizsgálni, hogy egy tartósabb elhidegülés esetén mit vesztenek a felek.

Európa számára jelen pillanatban az Oroszországgal folytatott politikától elvárt legfőbb cél valószínűleg a nyugalom megteremtése. Konkrét integrációs perspektíva, korlátozott piaci kilátások és relatív energiabőség mellett aligha kívánhatnak mást Moszkvától. A további konfliktusok elkerülése a stratégiai cél. Ezt jelen pillanatban a tagállamok többsége a szankciók okozta elrettentés révén véli elérhetőnek, de még mindig él a remény, hogy azok nélkül, valamilyen koordinatív alapon is kialakítható egy *modus vivendi*. Ugyanakkor hosszabb távon az Oroszországgal, illetve a közös szomszédság országaival fenntartott kapcsolatok az Unió integrációs képességének egyfajta indikátorai. Leszámítva a nyugat-balkáni térség pár kisebb államát, az EU szinte minden olyan országot felvett már soraiba, amelyek civilizációs és anyagi értelemben valamilyen integrálhatónak tűntek és csatlakozni akartak. Európa számára az utolsó keresztény eredetű, fehér emberek lakta, magukat európainak való térség a keleti. Mindenhol máshol az integráció elvi lehetősége szinte kizárt: Törökország, a Közel-Kelet és a mediterrán övezet országai fundamentális jelleggel fordulnak el az ókontinentstől. Az Oroszországhoz való struktúrális közeledés, az arról való hosszú távú lemondás egyben a bővítés végét és az EU határainak végleges kijelölését is jelenti.

Moszkva számára az Európától való távolodás értelemszerűen a geopolitikai, modernizációs magányt is jelenti. Minden ellentmondása és aszimmetriája ellenére, az Európával fenntartott kapcsolat volt az, amely leginkább közel volt valamilyen stratégiai partnerséghez. Ennek híján saját erőforrásaira és képességeire van utalva, külpolitikájában stratégiai alkuk és érdekérvényesítés, belső modernizációjában saját reformjaira és modernizációs lehetőségeire kell hagyatkoznia. Jelenleg az orosz elit vagy kényszerként éli meg ezt a választást, vagy a

viszonylagosan konszolidált belső állapotok és gazdasági teljesítmény révén lehetségesnek tartja ezt az utat. Fontos kérdés, hogy a kedvező eurázsiai biztonsági klíma és a tartósabb világgazdasági konjunktúra nélkül, Oroszország mennyire engedheti meg magának a nagyhatalmi politikát.

Hivatkozások

- Balmaceda, M. (2015): *Politics of Energy Dependency: Ukraine, Belarus, and Lithuania between Domestic Oligarchs and Russian Pressure*, University of Toronto Press, Toronto.
- Bildt, H. (2015): *Russia, the European Union, and the Eastern Partnership*, ECFR Riga Series. Letöltve: [27 June 2017].
http://www.ecfr.eu/page/-/Riga_papers_Carl_Bildt.pdf
- Bordachev, T. (2016): *Russia's Pivot to the East and Comprehensive Eurasian Partnership*, Valdai Club Opinion. Letöltve: [2 July 2017].
<http://valdaiclub.com/a/highlights/russia-pivot-to-the-east-and-comprehensive/>
- Boussena, S. – Locatelli, C. (2012): *Energy institutional and organisational changes in EU and Russia: Revisiting gas relations*. Letöltve: 2 August 2017].
<https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00785127/document> [
- Chizov, V. (2015): *The EU and Russia: Rivals, Opponents, Partners? Address by the Permanent Representative of the Russian Federation to the EU Ambassador Vladimir Chizhov at the Alpbach Forum panel*. Letöltve: [18 April 2017].
<https://www.russianmission.eu/en/ambassador-vladimir-chizhofs-address-alpbachforum-2015>
- Dahl, C. (2015): *International Energy Markets: Understanding Pricing, Policies, and Profits*, Penwell Corporation.
- Deák, A. (2017): *Gazdasági divergencia és inercia a posztsovjet térben*. In: Deák A. (ed): *A kéretlen integráció. A putyini Oroszország világgazdasági beilleszkedése, 2000–2013*. Akadémiai Kiadó, Budapest, pp. 175–197.
- Deuber, G. – Romanova, E. (2015): *Why did Western banks expand into Russia and Western CIS countries, what went wrong and what comes next?* Letöltve: [12 August 2015].
<http://vki.hu/kihivasok.html?setlang=english>
- Entin, M. – Entina, J. (2017): *Kritycseszkij analiz konceptualnih podhodov ekspertnovo szoobscsesztva k vossztanovleniyu otnoseniy mezsdu Rossziej i JEESZ, Szovremennaja Jevropa*, Vol. 118, No. 2. Letöltve: [18 June 2017].
<http://alleuropalux.org/?p=14345>
- Forsberg, T. – Haukkala, H. (2016): *Could it have been Different? The Evolution of the EU–Russia Conflict and its Alternatives*. In: Nitoiu, C. (ed). *Avoiding a New 'Cold War': The Future of EU–Russia Relations in the Context of the Ukraine Crisis*, pp. 8–15. LSE Ideas, Dahrendorf Report. Letöltve: [2 May 2017].
<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Avoiding-a-New-Cold-War.pdf>
- Furman, E. – Rácz, A. – Ushkalova, D. (2013): *Much Ado About Almost Nothing? A Comparative Reality Check of Russia-led Integration Projects*. In: Majer, M. – Ondrejcsák, R. (eds) *Panorama of Global Security Environment*. Centre for European and North Atlantic Affairs. Bratislava, pp. 255–269.
- Gustafson, T. (2012): *Wheel of Fortune. The Battle for Oil and Power in Russia*, Belknap Press.
- Ham, P. (2015): *The EU, Russia and the Quest for a New European Security Bargain*, Clingendael Report. Letöltve: [19 June 2017].

https://www.clingendael.nl/sites/default/files/eu_russia_rapport.pdf

Högselius, P. (2013): *Red Gas. Russia and the Origins of European Energy Dependence*, Palgrave Macmillan.

Ivanov, I. (ed) (2017): *Perspektyivi Razvityija Projekta JEAESZ k 2025 godu*, RSZMD. Letöltve: [13 June 2017].

<http://russiancouncil.ru/activity/workingpapers/perspektivy-razvitiya-proekta-eaes-k-2025-godu/>

Karaganov, S. (2014): 2014: Predvarityelnije itogi, *Rosszijszkaja Gazeta*, 28 November, p. 11.

Karaganov, S. (2017): Ot povorota na Vosztok k Bolsoj Jevrazii, *Mezsdunarodnaja Zsizny*, 2017/5. Letöltve: [2 July 2017].

<http://www.globalaffairs.ru/pubcol/Ot-povorota-na-Vostok-k-Bolshoi-Evrazii-18739>

Komlev, S. (2013): Pricing the “Invisible” Commodity. Discussion Paper. Gazprom Export, Moscow.

Konoplyanik, A. (2012): The EU versus Gazprom, *Energy Economist*, Issue 372. Letöltve: [14 September 2014].

http://www.konoplyanik.ru/ru/publications/articles/509_The_EU_versus_Gazprom.pdf

Krastev, I. – Leonard, M. (2014): The New European Disorder, ECFR/117. Letöltve: [23 February 2017].

http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR117_TheNewEuropeanDisorder_ESSAY.pdf

Kuznyecov, A (2013): Inveszticionnije szvjazi Rosszii i JEESZ: dva intenzivnih, no szlabo pereszekajuscshsja vsztrecsnih potoka, *Vesztnyik Rosszijszkogo Gumanitarnogo Naucsного Fonda* Volume 3, No. 72. pp. 65–74.

Linden-Retek, P – Brewer, E. (2014): Why Crimea is not Kosovo, and why it matters, Letöltve: [11 July 2017].

<https://www.opendemocracy.net/od-russia/paul-linden-retek-evan-brewer/Crimea-justified-kosovo-ruling-icj-2008-russia-putin>

Lo, B. (2014): Russia’s Eastern Direction—Distinguishing the Real from the Virtual, IFRI, Russie/NEI Reports No. 17. Letöltve: [2 July 2015].

<https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifrirnr17boboloeasterndirectionjan2014.pdf>

Lukyanov, F. (2016): Russia and the EU: A New Future Requested. In: *Nitoiu, C. (ed): Avoiding a New ‘Cold War’: The Future of EU–Russia Relations in the Context of the Ukraine Crisis*, LSE Ideas, Dahrendorf Report. pp. 15–20. Letöltve: [2 May 2017].

<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Avoiding-a-New-Cold-War.pdf>

Makarov, I. (2016): Transformation of Social and Economic Model in Asia–Pacific Region and its Implications for Russia’s Turn to the East, *Journal of Siberian Federal University*, Vol. 11, No. 9. Letöltve: [11 July 2017].

http://elib.sfukras.ru/bitstream/handle/2311/29957/02_Makarov.pdf;jsessionid=A180F5FAE6C31B30D7E3A945FFCE1E56?sequence=1

Meisel, S. (2014): Experience of Hungary’s Association Agreement. In: *Szigetvári, T. (ed): Developing Trade and Trade Policy relations of the European Union*, East European Studies No. 5. pp. 67–85. Letöltve: [11 August 2017].

<http://real.mtak.hu/15249/>

Meister, S. (2013): EU–Russia Relations and the Common Neighborhood: The Ball is on the EU’s Side, DGAPanalyse No.7. Letöltve: [2 June 2017].

<https://dgap.org/en/article/getFullPDF/24250>

Messerlin, P. – Le Vernoy, A. – Jandieri, G. – Emerson, M. (2011): An Appraisal of the EU’s Trade Policy towards its Eastern Neighbours: The Case of Georgia, CEPS–Science Po. Letöltve: [21 September 2011].

<https://www.ceps.eu/system/files/book/2011/03/EU%20Trade%20Policy%20toward%20Georgia%20e-version.pdf>

Moshes, A. (2009): EU–Russia relations: unfortunate continuity, *European issues* No. 129. Letöltve: [1 June 2017].

<http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-129-en.pdf>

Moshes, A. (2014): The dialogue between the EU and the Eurasian Economic Union, FIIA Comment. Letöltve: [1 April 2015].

http://www.fiaa.fi/en/publication/462/the_dialogue_between_the_eu_and_the_eurasian_economic_union/

Mrozek, K. – Yeliseyeu, A. (2016): EU Visa Code reform. Necessary but not easy, Stefan Batory Foundation. Letöltve: [1 May 2017].

<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/EU%20Visa%20Code%20reform.pdf>

Pappe, J. – Galuhina, J. (2009): Roszsijszkij krupnij biznisz – pervije 15 let. Moszkva, VSE.

Pikulik, A. (2016): Anesthesia a la Russe. How Belarus Became a RentierState and What Are the Paths. In: Energy, Russian Influence, and Democratic Backsliding in Central and Eastern Europe, Expertforum. pp. 14–27. Letöltve: [26 August 2017].

<http://expertforum.ro/en/files/2017/05/Final-countries-report-coperta.pdf>

Pomeranz, W. (2010): Russian Protectionism and the Strategic Sectors Law, Russia and the Rule of Law: New Opportunities in Domestic and International Affairs. Letöltve: [12 July 2017].

<http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1067&context=auilr>

Popescu, N. (2014): EU–Russia: overcoming stagnation, ISS Brief No.3.[]. Letöltve: [26 May 2017].

<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/eu-russia-overcoming-stagnation/>

Prozorov, S. (2006): Understanding Conflict Between Russia and the EU. The Limits of Integration. Palgrave Macmillan UK.

Pumjanskij, D. (2016): Importozamescsenyije kak insztrument ekonomicseszkovo razvityija: vozmozsosztij i ogranyicsenyija. In: *Sohin, A. (ed) Biznisz i vlasztij v Rosszii. Vzaimogyesztvije v uszlovijah krizisza*. VSE, Moszkva, pp. 23–38.

Putyin, V. (2013): Novij integracionnij projekt dlja Jevrazii – buduscseje, kotoroje rozsdajetszja szevodnyja, *Izvesztijja*, 3 October 2011.

Sakwa, R. (2015): ‘The Death of Europe? Continental Fates after Ukraine’, *International Affairs*, vol. 91, no. 3, pp. 553–579.

- Sestanovich, S (2015): Could It Have Been Otherwise? *The American Interest*, Vol. 10, No. 5. Letöltve: [11 March 2017].
<https://www.the-american-interest.com/2015/04/14/could-it-have-been-otherwise/>
- Shepotylo, O. – Tarr, D. (2012): Impact of WTO Accession and the Customs Union on the Bound and Applied Tariff Rates of the Russian Federation, World Bank Working Paper 6161. Letöltve: [18 October 2014].
<http://documents.worldbank.org/curated/en/373931468105281157/pdf/WPS6161.pdf>
- Shiskin, P. (2012): Central Asia's Crisis of Governance, Asia Society. Letöltve: [18 October 2016].
http://asiasociety.org/files/pdf/120215_central_asia_crisis_governance.pdf
- Stern, J. (2009): Continental European Long-Term Gas Contracts: is a transition away from oil product-linked pricing inevitable and imminent? OIES, NG34. Letöltve: [2 December 2009].
<https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/NG34-ContinentalEuropeanLongTermGasContractsIsATransitionAwayFromOilProductLinkedPricingInevitableandImminent-JonathanStern-2009.pdf>
- Stern, J. (2014): The Dynamics of a Liberalised European Gas Market. OIES, NG94. Letöltve: [19 August 2015].
<https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/12/NG-94.pdf>
- Stokes, B. (2015): Russia, Putin Held in Low Regard around the World. Letöltve: [9 July 2017].
<http://www.pewglobal.org/2015/08/05/russia-putin-held-in-low-regard-around-the-world/>
- Talseth, L-C. (2012): The EU-Russian Energy Dialogue. Travelling without Moving. SWP Working Paper FG 5. Letöltve: [4 October 2013].
https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/talseth_20120402_KS.pdf
- Trenin, D. (ed) (2013): *The end of an era in EU-Russia relations*, Carnegie Moscow Center. Letöltve: [24 October 2014].
http://carnegieendowment.org/files/new_era_russia_eu.pdf
- Tsygankov, A. (2015): Vladimir Putin's last stand: the sources of Russia's Ukraine policy, *Post Soviet Affairs*, Vol. 31, No. 4, pp. 279–303.
- Uberti, L. (2014): Crimea and Kosovo – the delusions of western military interventionism, Letöltve: [11 July 2017].
<https://www.opendemocracy.net/luca-j-uberti/crimea-and-kosovo-delusions-of-western-military-interventionism-nato-putin-annexation-legal>
- Van Elsuwege, P. (2012): Towards a Modernisation of EU-Russia Legal Relations? *Ceurus*. Letöltve: [2 August 2016].
<http://ceurus.ut.ee/wp-content/uploads/2011/06/EU-Russia-Paper-51.pdf>
- Vlcek, T. – Jirusek, M. (2015): Behavioral Determinants of Russian Nuclear State-Owned Enterprises in Central and Eastern European Region. *International Journal of Energy Economics and Policy*, Vol. 5, No. 4, pp. 910–917.

- Weiner, Cs. (2011): Közvetlen külföldi tőkeberuházások Oroszországban, kitekintéssel az oroszországi magyar befektetőkre. In: *Simai M.* (ed): Oroszország két világ között. Akadémiai Kiadó, Budapest pp. 305–355.
- Zagorszkij, A. (2016): Modernizacija mehanizmov szotrudnyicsesztva Rosszii i JEESZ, RSZMD doklad 27/2016. Letöltve: [7 June 2017].
<http://russiancouncil.ru/common/upload/RIAC-DGAP-Report27-ru.pdf>
- Zubok, V. (2016): Europe–Russia Relations Before and After 2014. In: *Nitoiu, C.* (ed) Avoiding a New ‘Cold War’: The Future of EU–Russia Relations in the Context of the Ukraine Crisis, LSE Ideas, Dahrendorf Report, pp. 3–6. Letöltve: [2 May 2017].
<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-Avoiding-a-New-Cold-War.pdf>
- BP Statistical Review of World Energy (2017): Letöltve: [17 July 2017].
<https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review-2017/bp-statistical-review-of-world-energy-2017-full-report.pdf>
- Common Strategy of the European Union on Russia (1999): (1999/414/CFSP): Letöltve: [4 September 2002].
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2003/november/tradoc_114137.pdf
- Energy Strategy of Russia for the Period up to 2030 (2009): Letöltve: [1 September 2014].
http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_%28Eng%29.pdf
- EU imports of energy products – recent developments (2017): Accessed from: [18 July 2017].
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_imports_of_energy_products_-_recent_developments
- Foreign Policy Concept of the Russian Federation (2000): Ministry of Foreign Affairs, Russia. Letöltve: [8 July 2017].
<https://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>
- Foreign Policy Concept of the Russian Federation (2008): Ministry of Foreign Affairs, Russia. Letöltve: [8 July 2017].
http://www.russianmission.eu/userfiles/file/foreign_policy_concept_english.pdf
- Foreign Policy Concept of the Russian Federation (2016): Ministry of Foreign Affairs, Russia. Letöltve: [8 July 2017].
http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248
- Investing in Russia – An overview of the current investment climate in Russia (2013): KPMG Report. Letöltve: [13 September 2015].
<http://www.kpmg.com/NL/nl/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/PDF/High-Growth-Markets/Investing-in-Russia1.pdf>
- Joint Statement on the Partnership for Modernisation, EU–Russia Summit, 31 May–1 June 2010. Letöltve: [1 September 2017].
http://www.st-gaterus.eu/media/EU-Russia_Summit_2010.pdf

Key Outstanding Issues for the EU in its Relations with Russia (2008): 9952/08. Letöltve: [12 June 2017].
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9952-2008-INIT/en/pdf>

Mezsdunarodnij Diszkusszionnij Klub Valdai (2016): *Rosszija i Jevropejszkij Szozuz: Tri voprosza o novih principah odnosenij.* Letöltve: [11 July 2017].
<http://ru.valdaiclub.com/files/12218/>

OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index, 2016. Letöltve: [1 August 2017].
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=FDIINDEX#>

Road Map on the Common Economic Space (2005): Letöltve: [3 August 2005].
https://russiaeu.ru/userfiles/file/road_map_on_the_common_economic_space_2005_english.pdf

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy (2016): Letöltve: [12 January 2017].
http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs_review_web_13.pdf

Kína – a békés partner

Az Európai Unió és a Kínai Népköztársaság gazdasági kapcsolatainak története, aktualitásai és lehetőségei

Szunomár Ágnes

1. Bevezetés¹

Mikor bő négy évtizeddel ezelőtt az Európai Unió és Kína között sor került a diplomáciai kapcsolatok felvételére, a felek valójában még csak az együttműködésben rejlő lehetőségeket ismerték fel, hiszen mindkét fél ekkoriban elsősorban befelé koncentrált: a Közösség a monetáris unió létrehozásának nehézségeivel küzdött, míg Kínában a kulturális forradalom és a politikai vezetés instabilitása vonta el a figyelmet a nemzetközi porondról. A kapcsolattartás minősége és volumene azonban azóta oly mértékben megnőtt, hogy 2003-tól Kína stratégiai partnere lett az Uniónak. Ma már Kína – az Egyesült Államok mögött – az EU második legjelentősebb kereskedelmi partnere, legnagyobb importpiaca és második legjelentősebb export partnere, míg az EU Kína elsőszámú kereskedelmi relációja. A kínai-uniós kapcsolat jelentősége ma is vitathatatlan, de számos területen fejleszthető és fejlesztendő a jövőben, s bár sok ellentmondás, egyet nem értés nehezíti a kapcsolatok elmélyülését, ezek feloldása érdekében mindkét fél komoly lépéseket tesz.

A kínai-európai gazdasági kapcsolatok fejlődése nagyon is dinamikus, ugyanakkor a reláció évtizedek óta hordoz magával megoldásra váró problémákat: a piacgazdasági státusz Kínának való oda nem ítélése, az EU kereskedelmi protekcionizmusa, a kereskedelmi deficit kérdése, a szellemi tulajdonjogok védelmének helyzete, vagy a külföldi működőtőke-befektetések kapcsán keletkező feszültségek jól példázzák ezt. A tanulmányban a kapcsolatok történetének rövid áttekintését követően megvizsgáljuk azokat az aktuális gazdasági kérdéseket, amelyek, hatással vannak – és várhatóan lesznek a jövőben is – a reláció további fejlődésére:

- a kereskedelmi reláció és egy EU-Kína szabadkereskedelmi megállapodás megvalósulásának jövőbeni esélyei,
- a piacgazdasági státusz odaítélésének kérdésköre,
- a működőtőke-beruházások és az EU-Kína kétoldalú befektetési egyezmény helyzete.

A fenti kérdések világgazdasági hatása sem elhanyagolható, de az uniós tagállamként Kínával élénk kapcsolatot ápoló Magyarország szempontjából is jelentős a reláció itt tárgyalandó gazdasági sarokpontjainak alakulása és annak vizsgálata, hogy milyen esélyekkel indulhat Kína és az Unió hatékony együttműködése az átrendeződő világgazdasági (és világpolitikai) körülmények között.

¹ E tanulmány a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFIH) által támogatott „Európán kívüli feltörekvő piacok multinacionális vállalatai Kelet-Közép-Európában” (K-120053) című projekt keretében készült.

2. A kapcsolat története

A kínai-európai kapcsolatok napjainkban tapasztalható fejlődési dinamikájának gyökerei részben a múltból erednek: a legtöbb kommunista országgal ellentétben Kínának ugyanis nem voltak fenntartásai az Európai Gazdasági Közösséggel kapcsolatban, épp ellenkezőleg, már ekkor egy potenciális gazdasági partnert láttak az új entitásban. Kína volt az első ország a szocialista blokkból, amelyik elismerte az egységes Európa politikai egységét. Sőt, valójában az 1975 és 1989 közötti kínai-európai kapcsolatokat közös cél fűzte össze: a Szovjetunió feltartóztatása anélkül, hogy ennek nyomán egy unipoláris világ alakulna ki. Sem Kína, sem az Európai Közösség nem volt felkészülve a későbbi nagy változásokra, ennek oka pedig az, hogy még mindketten híján voltak a globális politikai és gazdasági perspektíváknak.²

Ami a kezdeti gazdasági kapcsolatokat illeti, a kínai piac az 1970-es évek közepéig nem foglalkoztatta az Európai Közösséget, a kapcsolatok felélénkülésére csak Kína 1971-ben visszaszerzett ENSZ-tagsága után került sor.³ Az egyes európai államoknak megvoltak a maguk bilaterális kapcsolatai Kínával, és általában is jellemző volt, hogy a Közösség tagállamai megtartották maguknak a Pekinggel folytatott kereskedelmi és diplomáciai kapcsolatokat, és csak olyan témákat utaltak közösségi hatáskörbe – mint például az emberi jogok – melyek épp az előbbi területek fejlődését gátolták volna, ha saját hatáskörben maradnak.

A nyolcvanas évek közepétől a kínai vezetők körében Nyugat-Európa jelentősége egyre kevésbé merült ki a „Szovjetuniót feltartóztató védőbástya” szerepében, sokkal inkább egy új potenciális pólust láttak benne az általuk áhított multipoláris világban (Möller 2002 p. 13). Ennek oka egyrészt Kína Szovjetuniótól való elfordulása, másrészt pedig az a felismerés volt, hogy bár az európai integráció még jó darabig nem fog tudni egységes „nemzetállamként” fellépni, de komoly szerepet játszhat a kelet-európai országok Moszkvától való függetlenedésében. Az egységes Európa gondolata már ekkor számos alkalommal jelent meg kínai politikusok, köztük *Teng* nyilatkozataiban is, kiemelve, hogy Kína és az egységes Európa kooperációjának fontos szerepe lesz az új világrendben. Ezzel egy időben a növekvő gazdasági és technológiai együttműködés kiszélesítette a kapcsolatok működési területét.⁴

1989-ben a kapcsolatok addig felépített szintje jelentősen visszaesett. Ennek okai elsősorban a Tienanmen téri tüntetések vérbe fojtása, illetve az azt követően az EK részéről bevezetett

² Európa a kínai vezetők részéről ugyanakkor már a nyolcvanas évektől egyre inkább különleges figyelmet kapott; ezt jelzi a *Teng Hsziao-ping* által 1980 áprilisában, a legnagyobb kínai napilapban (Renmin Ribao) publikált nyilatkozat is: „A nemzetközi helyzetet vizsgálva különleges figyelmet kell fordítanunk Európára, mivel kulcsszerepet játszik annak eldöntésében, hogy háború lesz-e, vagy béke. Kapcsolatunk Kelet-Európával az elmúlt években abnormális szinten volt. Most, objektívan értékelve a helyzetet, úgy látjuk, hogy mind Nyugat-, mind Kelet-Európa a béke fenntartásának, megőrzésének terepe. Európa mindkét felének fejlődnie kell, és minél inkább fejlődnek, annál erősebb lesz a béke, melyet kialakítanak.” (Idézi: Harish 1990 p. 164)

³ 1949 és 1971 között a kommunista Kína helyett amerikai támogatást élvező tajpeji vezetés foglalta el Kína helyét az ENSZ-ben.

⁴ Az 1978-as kereskedelmi-, majd az 1985-ös kereskedelmi és együttműködési egyezmény nyomán létrejött vegyes bizottság szolgáltatott keretet az évenként tartandó igazgatósági szintű találkozókhoz, de 1983-tól miniszteri szintű konzultációkat is indítottak.

szankciók voltak. Megjegyzendő, hogy a szankciók gazdasági szempontból is meglehetősen rosszul érintették a Közösséget: az EK kereskedelmi mérlegének hiánya már a Tienanmen téri eseményeket megelőző évben elérte az 1,2 milliárd ECU-t, miközben 1987-ben még 3 milliárdos többlettel zárt. A hiány az 1988-at követő három évben átlagosan 95 százalékkal emelkedett évente, és 1991-re elérte a 10 milliárd ECU-t (Majoros – Kovács 2001 p. 4). Így talán annyira nem is meglepő, hogy az európai országok már a kilencvenes évek elején lépéseket tettek a kapcsolatok helyreállítására, melynek eredményeként a kilencvenes évek közepére az 1989-ben bevezetett intézkedések és szankciók jelentős része hatályát veszítette.⁵

A kínai-európai kapcsolat ezt követően tovább mélyült az évenkénti csúcstalálkozók bevezetésével, melyet egyre több és több magas-szintű diplomáciai és üzleti találkozó egészített ki. Ahogy a kapcsolat stabilizálódott, a kínai tőke Európába áramlása is megkezdődött, és a kereskedelmi kapcsolatok is normalizálódtak. 1995 októberében az Európai Bizottság kiadta első, Kínával kapcsolatos közleményét (joint communication) „Hosszú távú politika a kínai-európai kapcsolatokra” címmel (Európai Bizottság 1995), melyben deklarálta, hogy konstruktív kapcsolatra törekszik Kínával, egyúttal kifejezte abbéli reményét, hogy Kína a nemzetközi közösség aktív tagjává válik, ennek érdekében pedig megnyílik az út az eszmék szabad áramlása és az együttműködés előtt.

Az ezredfordulót követő években a kínai-uniós kapcsolat a korábbiaknál is jelentősebb mértékben fejlődött: a gazdasági kapcsolat mellett a politikai és kulturális együttműködés is egyre fontosabbá vált,⁶ majd kiterjedt a klímaváltozás, a regionális kooperáció, az energetikai és közlekedési stratégiák, a mezőgazdaság és élelmiszerbiztonság kérdéseinek együttes megvitatására, közös deklarációk kiadására is. 2004 „Európa éve” volt Kínában. Ennek keretében kapott az Unió hivatalos turisztikai célpont-státuszt (Approved Destination Status, ADS) Kínától, újabb dialógusok megnyitására került sor, többek között az űrtechnológia, a polgári légi közlekedés, és a textilkereskedelem területén, a Hágában megrendezett, sorban a hetedik EU-Kína csúcstalálkozón pedig közös deklaráció született a leszerelésről, a nukleáris technológia békés felhasználásáról, de aláírtak egy vámügyi együttműködést is. Ugyanebben az évben vált az Unió Kína legjelentősebb, Kína pedig az Unió második legfontosabb kereskedelmi partnerévé.

2006-ban az Európai Bizottság újabb közleményt jelentetett meg, „EU-Kína: Szorosabb partnerség, növekvő felelősség” címmel (Európai Bizottság 2006a), kiegészítve azt egy kereskedelmi és befektetési kérdésekkel foglalkozó dokumentummal, mely a sokat ígérő „Verseny és partnerség” címet kapta (Európai Bizottság 2006b). A közlemény Kína globális gazdasági és politikai hatalomként történő felemelkedésére kívánt ismét reagálni, leszögezve,

⁵ Az ugyancsak 1989-ben bevezetett fegyverembargó azonban továbbra is érvényben maradt.

⁶ A 2003 júniusában megjelent Európai Biztonsági Stratégia már stratégiai partnerként tekint Kínára, akárcsak a szintén 2003-ban kiadott, „Érett partnerség: közös érdekek és kihívások az EU és Kína kapcsolatában” címet viselő bizottsági közlemény (Európai Bizottság 2003). Európa részéről ez egyértelműen Kína sikeres fejlődésének, azaz a dinamikus gazdasági növekedésnek és a WTO-csatlakozásnak, a nemzetközi kérdésekben tanúsított növekvő aktivitásnak, és az Európa irányába elkötelezett kínai vezetés új generációjának elismerése volt.

hogy az Unió Kínával szembeni alapvető hozzáállását továbbra is az elkötelezettség és a partnerség jellemzi, a „szorosabb” jelző pedig azt hivatott közvetíteni, hogy mindkét oldalon növekszik a felelőssége, míg a közös felelősség közös feladatokat és célokat is jelent. Ezt a dokumentumot tíz éven át nem követte újabb bizottsági közlemény, bár mindkét szereplő jelentős változásokon esett át ebben az időszakban. Ezen változásokra reflektált tehát a Bizottság a 2016-ban kiadott „Az új uniós Kína-stratégiai összetevői” című közleményével, amely az uniós érdekek és értékek szerepét hangsúlyozza a két szereplő kapcsolatában a soron következő öt évben.⁷

A Bizottság az időről-időre kiadott nyilatkozatok mellett 2007-ben külön hivatalos stratégiát is publikált Kínával kapcsolatban („EU-China Strategy Paper 2007-2013”), amely kiemeli, hogy bár a hagyományos mutatók alapján Kína fejlődő ország, mindemellett világgazdasági és -politikai tekintetben is jelentős szereplő. Ezen kettősség fel- és elismerése mellett pedig az Unió hozzá kíván járulni Kína reformprogramjához, és segíteni kívánja őt a globális kihívások elleni küzdelemben is. Hasonló célkitűzések jellemzik a 2013-as pekingi Kína-EU csúcstalálkozó alkalmával kiadott dokumentumot (EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation). A különbség abban áll, hogy itt már nem a Bizottság egyoldalú közleménye részletezi a megoldásra váró kérdéseket, hanem mindkét fél vállalja az abban foglaltakat. Kiemelendő továbbá, hogy ez a dokumentum nem csupán címében menetrend, hanem valóban konkrét lépéseket sorol fel a béke és biztonság, a prosperitás, a fenntartható fejlődés és az emberek közötti kapcsolatok terén, mind a négy pont esetében további alpontokban kifejtve, részletezve a teendőket.

3. Aktuális gazdasági kérdések Kína és az EU viszonyában

Ahogy a kapcsolat történetének fenti áttekintése is mutatja, Kína napjainkban már az Unió legfontosabb partnerei közé tartozik, miközben az EU is egyre fontosabbá válik Kína számára, bármilyen területről, kérdéskörrel legyen is szó. A felek elkötelezettek a reláció további fejlesztése mellett, s minden esély megvan arra, hogy a kapcsolat bővítésével és mélyítésével egy, a jelenleginél is érettebb, stratégiai értelemben erősebb kapcsolat jöjjön létre a két entitás között. Míg azonban a politikai párbeszéd az Unió és Kína között folyamatos, és az emberi jogok megsértését rendszeresen elítélő európai nyilatkozatok mellett is alapvetően szívélyes, addig a gazdasági kapcsolatok továbbra is hordoznak magukban potenciális

⁷ Míg tehát az Unió már a kilencvenes évek végétől hozzákezdett a Kínával kapcsolatos stratégiai dokumentumok készítéséhez, addig a Kínai Népköztársaság hivatalosan csak 2003 októberében hozta nyilvánosságra az EU térségére vonatkozó stratégiáját, melynek lényegét az „aktív részvétel” adja. A kapcsolat jelentőségének méltatását és a közös értékek felsorolását követően Kína itt lényegében felsorolja azokat a politikai igényeket, melyek követését elvárja az Uniótól, illetve amelyek lefedik mindazon ágazatokat, tevékenységeket, ahol sikeres együttműködés alakult ki az Unió és Kína között. Ezt követően 2014-ben jelentettek meg az Unióval való kapcsolatépítés mikéntjére vonatkozó politikai dokumentumot „A Kína-EU átfogó stratégiai partnersége mélyítése a kölcsönös előnyök és a sikeres (win-win) együttműködés érdekében” címmel, mely immár az együttműködés gyakorlatilag minden aspektusára kiterjed.

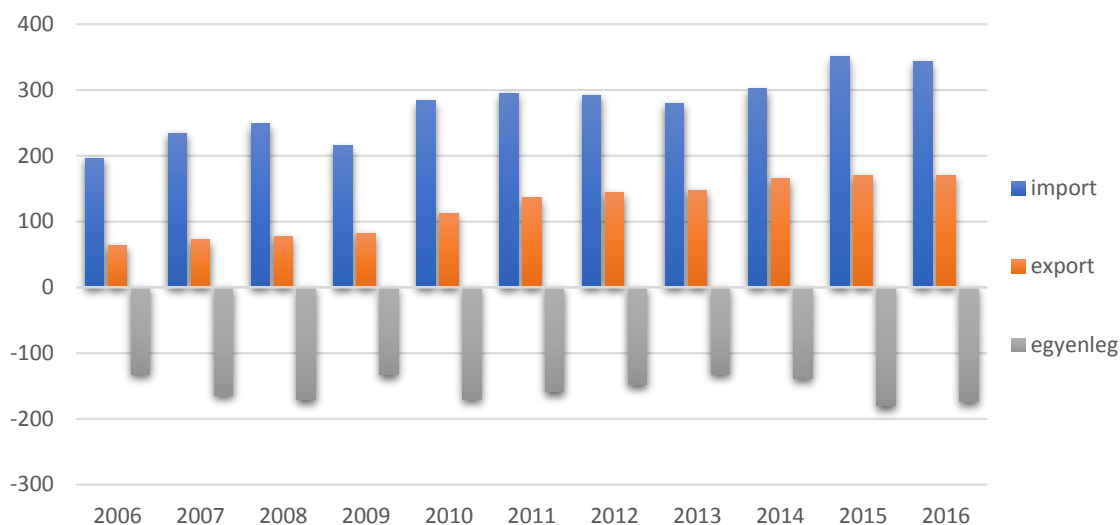
feszültségforrásokat. Az utóbbi évtized jellemzője, hogy az Unió elsősorban az alulértékelt jüan árfolyam, a kínai kereskedelmi többlet és rejtett exporttámogatások révén kialakuló tisztességtelen verseny miatt vádolja Kínát, továbbá a kínai piacra való bejutás feltételeit, illetve a már bejutott vállalatok működésének körülményeit is számon kéri rajta a szellemi tulajdonjogok védelmének hiánya, az eltérő szabványoknak való megfelelés, valamint a beruházások, a közbeszerzés és a különböző szolgáltatások korlátozása kapcsán. Mindeközben a kínaiak – a piacgazdasági státusz iránti igényük folyamatos hangoztatása mellett – az EU protekcionista vám- és kvótarezsímjét illetik komoly kritikával a magas tarifák, szabványkorlátozások és a kereskedelmi jogorvoslati eljárások miatt.

Mérleget vonva az utóbbi évek eseményeiből, jelenleg három főbb kérdéskör dominálja – bizonyos esetben akár hátráltatja is – a Kína és EU közötti gazdasági folyamatokat: a kereskedelmi reláció és azzal összefüggésben a piacgazdasági státusz kérdésköre, valamint a működőtőke-beruházások szabályozásának helyzete. E kérdéskörök kibontására vállalkozunk tehát az alábbiakban. Szélesebben értelmezve a reláció ezen aspektusát, itt említhető még a fenntartható fejlődés területén létező, igen aktív együttműködés Kína és az Európai Unió között, e tanulmányban azonban – elsősorban terjedelemi korlátok miatt – ezzel a kérdéskörrel nem foglalkozunk.

3.1. A kereskedelmi reláció

Ha a Kína és az Unió közötti kapcsolat stratégiai, akkor kereskedelmi kapcsolataik még inkább azok, hiszen a relációnak ez az egyik legjelentősebb aspektusa. Kína a 2008-as válság előtt, illetve alatt is növelni tudta részesedését mind az uniós export, mind az import tekintetében: az Eurostat adatai szerint, 2008 és 2010 között Kína részesedése a teljes uniós exportban 6-ról 8,4 százalékra, míg az import esetében 15,8-ról 18,9 százalékra nőtt. Ahogy az 1. ábra is mutatja, 2016-ra ezen pozíciók még tovább javultak: a kínai export a teljes uniós export 9,7 százalékát adta, az import pedig az Unió teljes importjának 20,2 százalékát tette ki. Bár továbbra is az Egyesült Államok az EU legfőbb kereskedelmi partnere, az amerikai-uniós (2016-ban 610 milliárd euró) és a kínai-uniós (2016-ban 514 milliárd euró) kereskedelmi forgalom közötti különbség korántsem áthidalhatatlan.

Az Unió és Kína közötti kereskedelem meghatározó részét az iparcikkek, elsősorban a gépek és szállítóeszközök exportja és importja adja. Az utóbbi tétel az Unió kínai exportjában 54, míg importjában 50 százalékot képvisel. A következő csoport az import esetében a különféle (egyéb) iparcikké (29 százalék), az export esetében a vegyi anyagok és kapcsolódó termékek csoportjáé (13 százalék). A kilencvenes években jellemző kínai textil termékek dömpingje ugyanakkor már a múlté: a kínai import csupán 10 százaléka kerül ki ebből a csoportból.

1. ábra: Az Európai Unió és Kína kereskedelme, 2006-2016, milliárd EUR

Forrás: Eurostat Comext

Ha az EU és Kína közötti kereskedelmet tagországok szerinti bontásban vizsgáljuk, úgy elsősorban Németország szerepe emelhető ki, innen származik ugyanis a Kínába tartó uniós export közel 45 százaléka. A németeket az Egyesült Királyság és Franciaország követik, de már sokkal alacsonyabb részesedéssel (15 illetve 10 százalékkal). Az import esetében Németország, Hollandia és az Egyesült Királyság szerepe hangsúlyos: ők fogadják az EU-ba érkező kínai termék több mint 50 százalékát. A közép-kelet-európai régióból Lengyelország, Csehország és hazánk említhető jelentős partnerként, bár ez is inkább csak a régió szintjén igaz, az Unió egészét tekintve nem képviselnek jelentős súlyt.

2. ábra: Az Unió és Kína közötti termékkereskedelem (SITC, válogatott csoportok), 2016, millió EUR

	EXPORT	IMPORT	EGYENLEG
TELJES	169686	344911	-175225
elsődleges termékek	24618	10409	14209
mezőgazdasági termékek	15332	7222	8110
üzemanyag és bányászat	9285	3185	6100
iparcikkek	141784	332968	-191184
vegyszerek	21871	16034	5837
gépek és szállítóeszközök	92430	173856	-81426
egyéb iparcikkek	14483	71246	-56763
egyéb	3285	1534	1751

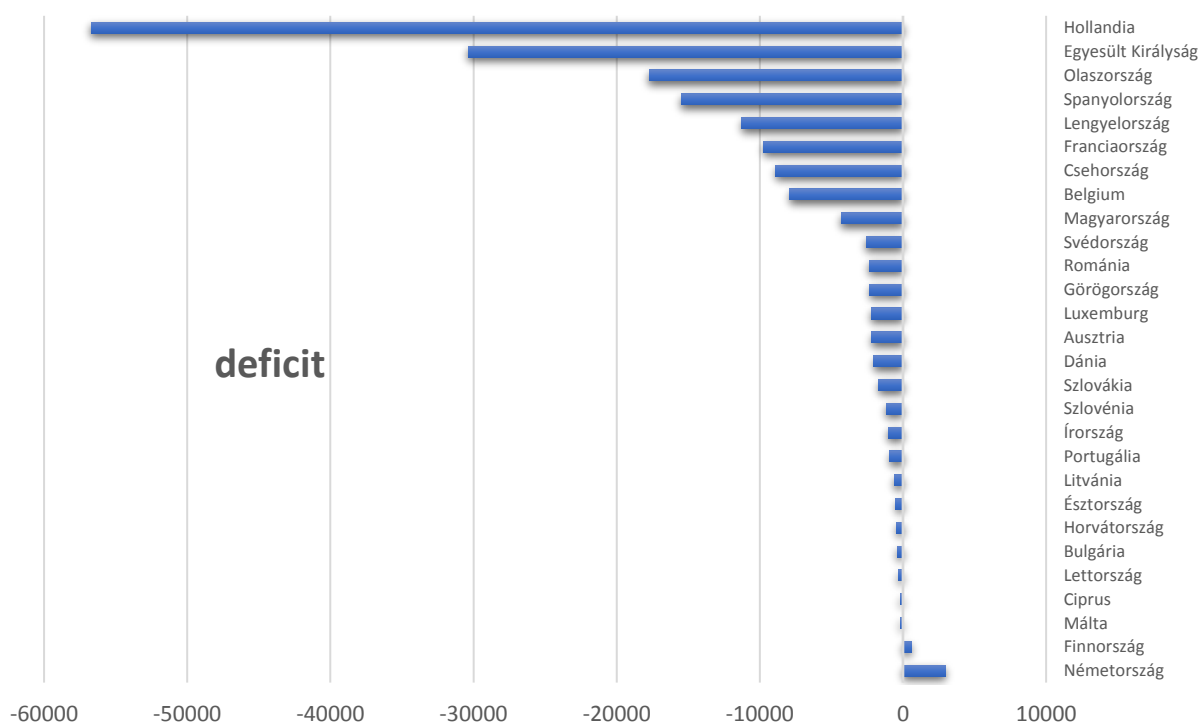
Forrás: Eurostat Comext

A dinamikusan növekvő kereskedelmi reláció azonban dinamikusan növekvő deficittel is együtt járt. Az 1. ábrán is jól látható, hogy mennyire kiegyensúlyozatlan a kereskedelem a két entitás relációjában: a kereskedelmi deficit 2001 óta 240 százalékkal emelkedett, az elmúlt tíz évben folyamatosan 130 és 180 milliárd euró között mozgott. A kereskedelmi hiány szempontjából 2015 jelentette a csúcspontot (180 milliárd euró), de a 2016-os 175 milliárdos deficit sem sokkal maradt el az egy évvel korábbi adattól. Az AEGIS Europe (2017) számításai szerint ez tulajdonképpen olyan, mintha 7 millió áruval teli konténer érkezett volna az ázsiai országból Európába, majd üresen tért volna vissza onnan Kínába.

A Kínával folytatott kereskedelemről adódó (és számos EU-n kívüli Kínával kereskedő ország számára is problémát jelentő) kereskedelmi deficit gyakorlatilag minden országot érint az Unióban is, igaz, nem ugyanolyan mértékben. Az Eurostat 2015-ös adatai alapján (3. ábra) viszonylagosan kiegyensúlyozott kereskedelem – azaz az export fedezi az import közel kétharmadát – jellemzi Svédországot, Dániát, Írországot, Ausztriát és Bulgáriát. Sőt, Németország és Finnország kisebb kereskedelmi többletet is fel tud mutatni (2015-ben 2937 illetve 577 millió euró) Kínával szemben. A másik végletet – Szlovákia és Bulgária kivételével – Kelet-Közép-Európa országai valamint Hollandia, a balti államok, Görögország, Spanyolország, Málta és Ciprus jelentik, ezen országok Kínába irányuló exportja ugyanis az onnan érkező import alig 20 százalékát fedezi csupán. Több ország, például Kelet-Közép-Európa esetében azonban az indirekt export figyelembevétele – azaz esetünkben Németország közvetítő szerepe – valamelyest enyhíti a deficit problematikáját.

Az EU-Kína kereskedelemben jelen lévő kereskedelmi deficit súlyát ugyanakkor árnyalja az a tény, hogy – az Egyesült Államokkal ellentétben – az EU külkereskedelmi egyenlege a kínai deficit ellenére is tartósan pozitív az elmúlt években: a kínai (és egyéb ázsiai) kereskedelemről származó hiányt ellensúlyozza ugyanis a többi – elsősorban észak-amerikai – relációban fennálló kereskedelmi többlet.

Az EU és Kína közötti kereskedelmi kapcsolatok méretét, jelentőségét és dinamikáját figyelembe véve logikusan merül fel a további kereskedelmi liberalizáció, különösen a nem vámjellegű akadályok csökkentésének igénye, mely minden kétséget kizáróan mindkét fél számára előnyös lenne. Emellett szükség lenne arra is, hogy az egyes uniós tagállamok összehangolják kereskedelempolitikáikat a Kínával való kereskedelem esetében, melynek révén tehát már nem 28 ország kerülne kereskedelmi Kínával, hanem együttesen, egységes metodikával és szabályozással léphetnének fel, kiküszöbölve a jelenleg fennálló egyensúlyhiányt. Ezen igényeket és problémákat maradéktalanul kielégíthetné egy EU és Kína közötti szabadkereskedelmi megállapodás (free trade agreement, FTA). Az EU történetében több ilyen jellegű megállapodás megkötésére is sor került már világszerte, de Ázsiában is: Dél Koreával például már 2011-ben, Szingapúrral 2014-ben, míg Vietnámmal 2015-ben, de 2013 óta tárgyalások folynak Japánnal is egy hasonló egyezmény megkötése érdekében, melynek végleges formája rövidesen aláírásra kerülhet.

3. ábra: Az EU tagállamainak külkereskedelmi egyenlege Kínával szemben, 2015, millió EUR

Forrás: Eurostat Comext

Kína évek óta szorgalmazza a gazdasági kapcsolatok szorosabbra fűzését, ennek részeként pedig az unióval kötendő szabadkereskedelmi megállapodást is.⁸ Az uniós tagállamok ugyanakkor megosztottak az egyezmény szükségességét illetően: a britek például jó ideje a legnagyobb támogatók közé tartoznak, Franciaország, Spanyolország és Olaszország ugyanakkor az olcsó kínai áruk okozta versenyhátránytól féltik az európai belső piacot. Ugyanakkor, az Unió szintjén is történt már utalás egy Kínával kötendő szabadkereskedelmi megállapodás megkötésének lehetőségére „Az új uniós Kína-stratégiai összetevői” című Európai Bizottság által kiadott közleményben. E dokumentum tulajdonképpen az EU és Kína közötti kétoldalú befektetési egyezmény (mellyel a későbbiekben e tanulmány is foglalkozik majd) sikerétől és a kínai gazdasági reformok előrehaladásától teszi függővé a szabadkereskedelmi megállapodást, midőn azt írja: „...Egy ilyen jellegű megállapodás (azaz az EU-Kína befektetési egyezmény) megkötése, valamint a kínai gazdasági reformok liberalizálása és a vállalkozások egyenlő versenyfeltételeinek előmozdítása terén elért előrehaladás új piaci lehetőségeket nyit meg, és lehetővé teszi mindkét fél számára szélesebb körű célkitűzések – mint például a szabadkereskedelmi megállapodás – kidolgozását” (Európai Bizottság 2016 p. 6).

Annyi mindenesetre biztos, hogy a 28 uniós tagállam együttesen jelentős gazdasági befolyással bír, és egy egységes kereskedelempolitikán keresztül egyensúlyba hozhatja Kínával

⁸ Az EU-Kína szabadkereskedelmi megállapodás lehetőségét Hszi Csin-ping kínai elnök először a 2014 tavaszi európai útján szerepeltette a hivatalosan megvitattott témák között.

fennálló kapcsolatát, emellett számos további előnyhöz juttathatja a feleket. Különösen az EU érdekelt például abban, hogy nagyobb hozzáférést szerezzen a kínai piacokhoz, azon belül is elsősorban a szolgáltatási szektorhoz, mely a külföldi vállalatok számára továbbra is relatíve zártan működik. A Kína-EU kereskedelem legnagyobb potenciálja ma kétségkívül a szolgáltatáskereskedelemben rejlik: 2020-ra a tervek szerint a kínai szolgáltatáskereskedelem volumene eléri az 1,2 ezer milliárd dollárt és ha ezzel párhuzamosan az EU-Kína kereskedelmi viszonylatban a szolgáltatáskereskedelem részesedése 13,2-ről 20 százalékra emelkedik, akkor annak volumene 200-220 milliárd eurót tesz majd ki (Fulin 2016). Ennek érdekében a két félnek a szolgáltatáskereskedelem fejlesztését közös prioritásként kell kezelnie, és lehetőség szerint be kell vonnia azt a szabadkereskedelmi tárgyalások keretébe. Ez az Unió szempontjából is előnyös, hiszen így kollektív módon kínálhat engedményeket Kína számára, illetve – súlyánál fogva – nagyobb mértékben is részesülhet azokból.

3.2. A piacgazdasági státusz odaítélésének kérdése

A kereskedelmi kapcsolatok szerepének növekedésén és a deficit kérdésén túl vannak a reláció kereskedelmi aspektusának egyéb megoldatlan feszültségforrásai is, amelyek időről-időre jelentős konfliktusokat gerjesztenek a felek között. A piacgazdasági státusz Kínának való oda nem ítélése a legjelentősebb ezek közül.

Ugyan jelenleg közel 100 WTO-tagország ismeri el Kína piacgazdasági státuszát, de az Európai Unió, az Egyesült Államok, Japán, India és Kína néhány további jelentősebb kereskedelmi partnere nincs közöttük. Az Európai Közösség korábban az „állami kereskedelmű” országok közé sorolta Kínát, azaz a kínai termékekkel szemben – például dömpingvád felmerülése esetén – olyan eljárást alkalmaztak, mely a kínaiak megítélésében jócskán diszkriminációnak minősült. Az Európai Unió végül 1998-ban – egyrészt a kínai panaszokra reagálva, másrészt a kínai gazdasági fejlődés elismerésének jeleként – törölte Kínát ebből a kategóriából, de a piacgazdasági státuszt továbbra sem adta meg, helyette az úgynevezett „átmeneti gazdaságok” csoportjába sorolta be az országot. Ez a gesztus ekkor ahhoz elegendő volt, hogy Kína és az Unió megkezdjék a gazdasági kapcsolatok normalizálását, de végső megoldásként a kínaiak semmiképpen nem fogadhatták el azt. E megoldás a korábbiakhoz képest ugyanis annyi könnyítést jelentett csupán, hogy a panaszok eseti elbírálás alá estek, azaz eseti alapon döntöttek el, hogy egy kínai cég (amellyel szemben a dömping-eljárást kezdeményezték) piacgazdasági környezetben működik-e. Bár ez az eljárás még mindig jóval kedvezőbb, mint az Egyesült Államoké, amely a nem piaci alapon működő gazdaságok között tartja számon Kínát, Peking továbbra is ragaszkodik a piacgazdasági státusz megadásához, és megpróbálja meggyőzni az Uniót arról, hogy vessen véget a kínai vállalatok ellen irányuló diszkriminatív antidömping eljárásoknak.

Az Unió valóban számos antidömping eszközt vet be annak érdekében, hogy megakadályozza az EU-n kívüli országokat abban, hogy olcsó termékeikkel árasszák el az európai piacot. Ahhoz, hogy eldöntsék, egy megvádolt vállalat valóban áron alul exportál, vagy egyszerűen csak

versenyképesebb a hazai versenytársaknál, az uniós tisztviselők először azt vizsgálják meg, vajon a vállalat származási országa rendelkezik-e piacgazdasági státusszal. Ha a vállalat anyaországa piacgazdaság, akkor feltételezhető, hogy a vizsgált termék belföldi ára tükrözi a valós termelési és marketing-költségeket, így azt kell „normál árnak” tekinteni, vagyis a hazai ár és az exportár egyszerű összehasonlítására van csupán szükség. Ezzel szemben, ha az érintett ország – esetünkben Kína – nem minősül piacgazdaságnak, már azt feltételezik, hogy az árak és költségek mesterségesen kerültek megállapításra, így a vizsgálódást végző hatóságok nem használják azokat. Ebben az esetben, a WTO joganyaga értelmében, egy harmadik – piacgazdaságként elismert – „helyettesítő” ország hasonló termékét veszik alapul, hogy megállapítsák az exportár elfogadhatóságát. Elméleti szinten ez teszi lehetővé annak meghatározását, hogy milyenek lennének a költségek és árak az adott országban, ha az valóban piacgazdaságként működne. Gyakorlatilag azonban mindez azt jelenti, hogy az EU tisztviselői de facto szabadon eldönthetik, melyik árazási rendszert ismerik el megfelelőnek vizsgálataik során, azaz tetszésük szerint választhatnak akár olyan helyettesítő országot is, ahol az árak viszonylagosan magasak, figyelmen kívül hagyva fejlettségi szintjüket, a termék minőségét és komparatív előnyeit (Szunomár 2012).

A fentiekből egyértelműen kitűnik tehát, hogy a piacgazdasági státusz megszerzése Kína számára nem (csupán) presztízskérdés, hanem nagyon is valós, érthető igény. A státusz megadásával a WTO rendje szerint megváltoznának a Kínával kapcsolatos dömpingszabályok: a piacgazdasági státusz odaítélését követően ugyanis sokkal nehezebb lenne megindítani Kína ellen az eljárásokat, mivel ekkor már a kínai árrendszert kellene viszonyítási alapnak tekinteni az antidömping-vizsgálatok során. Az EU által használt rendszer a kínai hatóságok szerint ráadásul több szempontból is diszkriminatív: az exportszektor területén a legtöbb kínai vállalat már ma is piacgazdasági körülmények között működik; az input termékeket valós árakon szerzik be, és az árazás is kereskedelmi alapon történik; az olcsó exportért nem az állami támogatás, vagy a nemzeti valuta manipulációja felelős, hanem a munkaerő alacsony költsége, mely komparatív előnyük is egyben (Szunomár 2012). Ennél fogva, ha az EU a jelenleg piacgazdasági besorolással rendelkező országok közül választ helyettesítő országot, akkor a költségek minden esetben magasabbak lesznek a valós helyzetnél, azt a látszatot keltve, hogy a kínai export dömpingelt.

Amikor Kína 2001-ben csatlakozott a Kereskedelmi Világszervezethez, természetesen azt szeretne volna, ha automatikusan piacgazdaságként ismerik el, erre azonban végül nem került sor. A csatlakozási dokumentum 15. cikkelye szerint a többi tagország Kína csatlakozásától számított 15 éven át továbbra is megteheti, hogy nem tekinti Kínát piacgazdaságnak. Mivel nem akart addig várni, Kína már 2003 júniusában az Unióhoz fordult, és hivatalosan kérte a piacgazdasági státusz megadását, azonban Brüsszel visszautasította ezt az igényt. Válaszában az Unió elismerte ugyan, hogy Kína gazdasága jelentős fejlődésen esett át az elmúlt időszakban, sok szempontból felzárkózott, azonban továbbra is fennáll néhány olyan hiányosság, illetve nem piacgazdasági elem négy kiemelt területen (állami beavatkozás, vállalatirányítás, tulajdonjog és csődtörvény, pénzügyi szektor), melyek nem teszik lehetővé

ezen státusz megadását Kínának. A jelentés kiemeli, hogy a döntés nem tekinthető véglegesnek, csupán egy előzetes konklúzió, az értékelési folyamat folytatódni fog. Ennek eredményeként 2004-ben egy piacgazdasági státuszt vizsgáló munkacsoport alakult, elősegítendő a kínai hatóságok és a Bizottság közötti információcserét, melyek a későbbi, 2008-ban elkészített részletes értékelés alapját képezték. Ebben a 2008-as dokumentumban a Bizottság már elismerte Kína kereskedelemvédelmi vizsgálatok során tanúsított, a piacgazdasági státusz technikai feltételeinek teljesítése érdekében tett igyekezetét, s megállapította, hogy a szükséges jogi keret már rendelkezésre áll, így most arra kell törekedni, hogy a törvények hatékony végrehajtása akadálytalanul végbemehessen.

2004-ben elsőként Új-Zéland ismerte el Kína piacgazdasági státuszát, melyet Szingapúr és Malajzia pozitív döntése követett, igaz, az ő lépésük nem igényel különösebb magyarázatot. Azóta azonban 70-nél is több ország csatlakozott ehhez a körhöz, beleértve Oroszországot, Ausztráliát, Dél-Afrikát, a Koreai Köztársaságot és az ASEAN-t. Sőt az utóbbi években néhány uniós tagállam is felvetette már a státusz odaítélésének szükségességét: korábban az Egyesült Királyság, de 2010-ben már az EU legjelentősebb gazdaságaként számon tartott Németország is: Berlin egy Pekinggel közösen kiadott közleményben fogadta meg, hogy aktívan közre fog működni abban, hogy az Unió végre piacgazdaságként ismerje el Kínát.

A 15 éves moratórium időközben – 2016. december 11-én – lejárt. Bár Kína arra számított, hogy ezt követően automatikusan megkapja a piacgazdasági státuszt a WTO azon tagjaitól, melyek még nem ismerték azt el, végül nem így alakult. A jelenlegi helyzetet sokan sokféleképpen értelmezik, de a legésszerűbb felfogások szerint a 15. cikkely lejárta nem jelenti azt, hogy Kína automatikusan megszerzi a piacgazdaság státuszt az összes WTO taggal szemben: a változás tulajdonképpen abban áll, hogy a továbbiakban a dömpingvámokat már nem lehet úgy kiszámítani, mintha a 15. cikk érvényben lenne, hanem a kínai belföldi árakat kell „normál árnak” tekinteni. Amennyiben a jövőben valóban így járnak majd el a Kínával szemben indított dömpingeljárások esetében, úgy Kína jobban jár majd a korábbiakhoz képest, de a piacgazdasági státusz megszerzéséhez a továbbiakban is ragaszkodni fog. Ez ma már – a praktikus szempontok mellett – igenis presztízskérdés.

Míg az Egyesült Államok továbbra is nyíltan elutasítja a piacgazdasági státusz odaítélésének lehetőségét, az EU részéről több pozitív nyilatkozat is elhangzott már ezzel kapcsolatban,⁹ ugyanakkor egy pozitív uniós döntést 28 tagállamnak kellene ratifikálnia, melyek közül jelenleg nem mind támogatja a döntést. Azok a tagállamok – köztük hazánk is –, akik a piacgazdasági státusz megadása mellett vannak, azzal érvelnek, hogy Kína exportja már ma is részben külföldi tulajdonú vegyes vállalatokon, vagy kínai magáncégeken keresztül bonyolódik, melyek javarészt piacgazdasági körülmények között működnek. Egy, az egész gazdaságot górcső alá vevő vizsgálat – dömpingvád esetén – minden bizonnyal több nem-piaci elemet fedez fel, mintha az elemzés fókuszába kizárólag a kínai export-szektor kerülne. Ráadásul, a megindított

⁹ Az Európai Parlament 2016. május 12-én határozatot fogadott el a Kína piacgazdasági státuszának elismerésére vonatkozó uniós álláspontról.

vizsgálatok sok időt és pénzt emésztene fel mind a vizsgált cégek, mind pedig a Bizottság részéről, holott, a piacgazdasági státusz odaítélését követően is lenne lehetőség dömpingellenes eljárások megindítására.

Az Unió és Kína közötti problémák megoldására – *Fox és Godement* tanulmánya szerint – a jelenleginél több esély kínálkozna, ha azok viszonyossági alapon történnének (Fox-Godement 2009 pp. 14-15): Kína megkaphatná a piacgazdasági státuszt, ha cserébe például megszüntetné a nem-vámjellegű kereskedelmi és befektetési korlátokat, javítaná a szellemi tulajdonjogok védelmének helyzetét, és hatékonyabb jogvédelemben részesítené a Kínában megtelepülő európai cégeket. A fent említett EU-Kína szabadkereskedelmi megállapodás tehát ezen a téren is jelentős előrelépést hozhatna, ehhez azonban a tagállamok egyetértése, közös fellépése minden bizonnyal elengedhetetlen lesz.

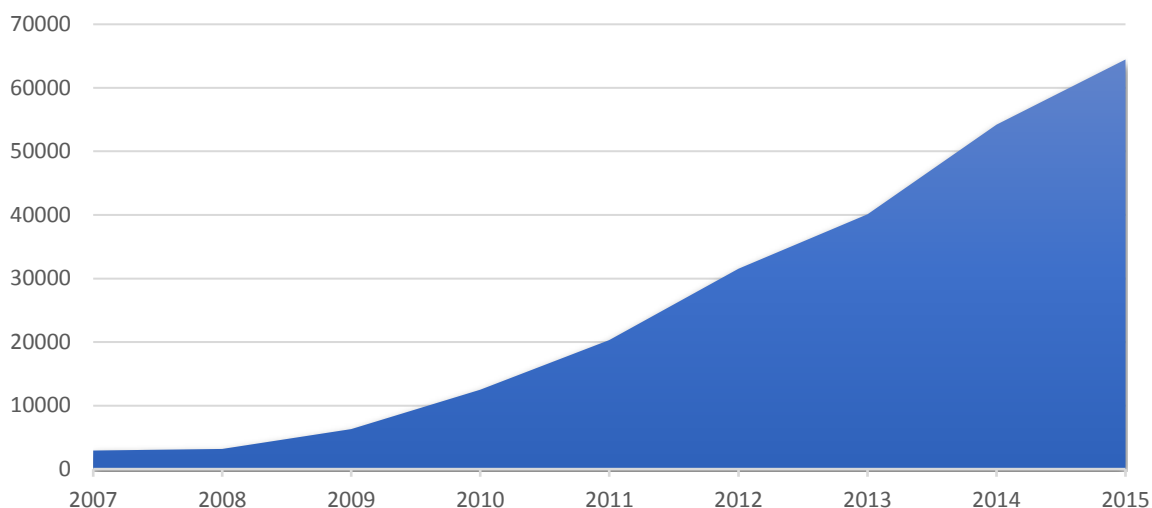
3.3. A működőtőke-beruházások helyzete

Bár a kínai külföldi működőtőke-befektetések (foreign direct investment, FDI) jelentős része hagyományosan a fejlődő világba irányul, a fejlett világ országaiban, ezen belül pedig az Európai Unióban eszközölt kínai befektetések száma jelentős mértékben növekedett az elmúlt évtizedben. *Clegg és Voss* tanulmánya (2012) szerint az Európába irányuló kínai FDI a 2003-as 0,4 milliárd dolláros szintről már 2009-re 6,3 milliárd dollárra nőtt, 57 százalékos éves növekedési ütemet produkálva, amely jóval meghaladta a kínai globális FDI növekedésének akkori ütemét, melyet természetesen az alacsony bázis is indokolt. Az elmúlt hat-hét évben, tehát a globális pénzügyi és gazdasági válságot követő években az EU-ba érkező kínai FDI éves szinten 10 milliárd dollár körül mozgott, de az utóbbi pár évben újabb lendületet vett: a 2015-ben Európába érkezett kínai tőke mennyisége európai források szerint (ESADE China-Europe database) már meghaladta a 31 milliárd dollárt (igaz, a Kínai Statisztikai Hivatal adatai szerint 10 milliárd dollár alatt maradt), míg a 2016-os, e sorok írásakor még nem nyilvános adat esetében akár ennél is nagyobb összeg valószínűsíthető. A Merics Intézet tanulmánya (Hanemann, Huotari, 2017) szerint 2016-ban több mint 35 milliárd eurónyi kínai tranzakcióra került sor az Unióban, ez 77 százalékos növekedést jelent 2015-höz képest.

Ami a kínai működőtőke uniós állományát illeti, a Kínai Statisztikai Hivatal adatai szerint 2015-re elérte a 64,5 milliárd dollárt,¹⁰ azaz több mint hússzorosára növekedett a válság előtti utolsó évhez, 2007-hez képest (4. ábra). A Kínai Statisztikai Hivatal adatai szerint a teljes külföldön befektetett tőkeállomány 7,6 százaléka található Európában¹¹. Ez az összeg azonban még nagyobb lehet, ha figyelembe vesszük a kínaiak hongkongi befektetéseit (656 milliárd dollár 2015-ig), illetve az oda befektetett összegek egy jelentős részének újonnan befektetését más, többek között fejlett, azaz akár uniós országokban („átfolyatott tőke” jelenség) is.

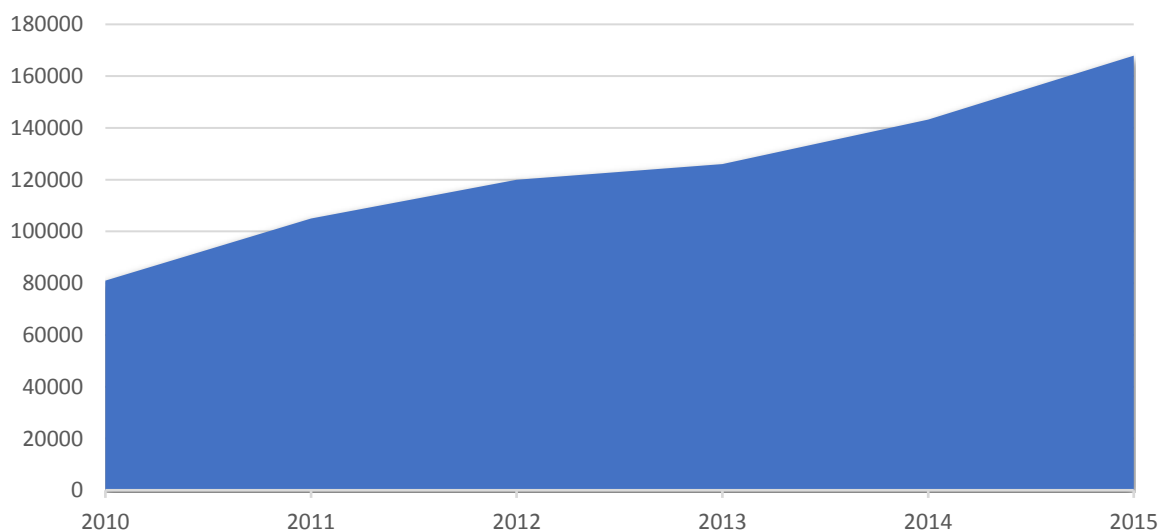
¹⁰ A működőtőke-befektetések esetében az EUROSTAT adatai helyett a tanulmányban a Kínai Statisztikai Hivatal frissebb adatait használtuk, bár a 2016-ra vonatkozó adat ott is csak e kézirat leadását követően, 2017 októberében lesz hozzáférhető.

¹¹ Ebbe ugyanakkor beleértik a nem EU-tag európai államokat is, igaz, ezek szerepe vélhetően nem túl jelentős.

4. ábra: Kínai működőtőke állomány az Európai Unióban, millió USD, 2007-2015

Forrás: Kínai Statisztikai Hivatal / MOFCOM

Jelen alfejezet ugyan elsősorban a kínai vállalatok uniós befektetéseire – és az ebből eredő konfliktusos kérdésekre, illetve azok megoldási lehetőségeire koncentrálni – érdemes említést tenni az uniós befektetések kínai állományáról is (5. ábra). A legutóbbi Eurostat adatok szerint (2015) az uniós tőkeállomány Kínában jelenleg 168 milliárd euró, de ha ehhez hozzávesszük az ugyancsak jelentős tőkekihelyező Hongkongot is, mely Kína tartományi szintű közigazgatási egysége, különleges igazgatási jogokkal, az összeg még jelentősebb, 286 milliárd euró. Ha azonban a teljes uniós külföldi tőkeállományhoz (6891 milliárd euró) viszonyítjuk ezt az összeget, kiderül, hogy annak alig több mint 4 százalékát adja, ha pedig eltekintünk a hongkongi befektetésektől, akkor kevesebb mint 2,5 százalékát. Mennyiségét tekintve tehát az uniós FDI állomány Kínában jócskán meghaladja a kínaiak uniós befektetéseit, a növekedés dinamikáját vagy a százalékos részesedést tekintve azonban elmarad attól.

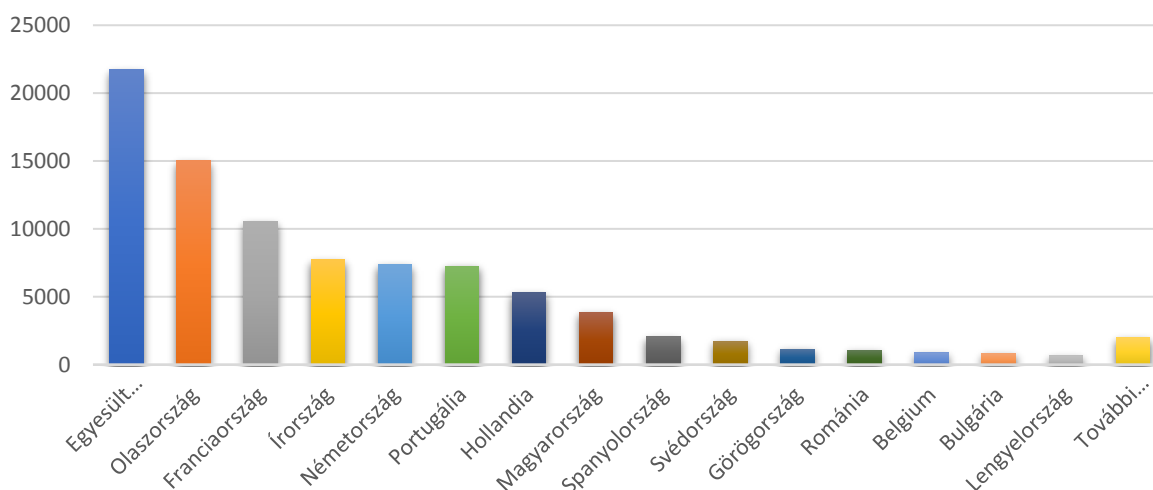
5. ábra: Uniós működőtőke állomány Kínában, millió EUR, 2010-2015

Forrás: Eurostat

A kínai kiáramló működőtőkét általában – és globálisan – a piac- és természeti erőforrás-keresés motiválja, de a fejlett országok – így tehát az EU – esetében számos további motiváció is említhető. Az előbbieken túl tehát a stratégiai előnyöket érvényesítő és a hatékonyságnövelő beruházástípusok is megfigyelhetők a kínai befektetések hátterében (Rosen – Hanemann 2009). Az akvizíciók esetében a legfőbb motivációt értelemszerűen a modern technológiákhoz, sikeres, már befutott márkanevekhez és új elosztási csatornákhöz való hozzáférés jelentik (Clegg-Voss 2012 pp. 16-19).

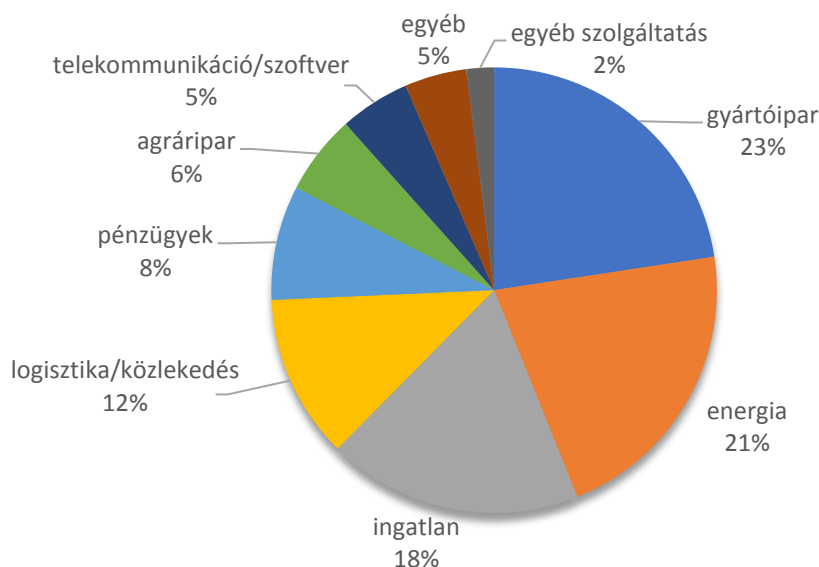
Az Unióba érkező kínai működőtőkét a diverzifikáció számos további aspektusból is jellemzi:

- 1) a kínai FDI-t olyan új területek vonzzák, mint az ingatlanszektor, élelmiszeripar és pénzügyek, míg a hagyományos szektorok, mint az energetika vagy az autóipar továbbra is népszerűek;
- 2) a kínai vállalatok az Európai Unió egész területén eszközölnék befektetéseket: bár a beruházások jelentős része az Egyesült Királyságba, Olaszországba és, Franciaországba irányul (lásd a 6. ábrát), a többi tagállam – köztük Kelet-Közép-Európa országai is – egyre népszerűbb célpontjai a kínai vállalatok befektetéseinek;
- 3) a kínai állami tulajdonú vállalatok (state-owned enterprise, SOE) a megkötött üzletek értékét tekintve még mindig meghatározó szereplők a működőtőke-kifektetések esetében (megközelítőleg 60 százalék), de a magántulajdonú vállalatok (privately owned enterprise, POE) szám szerint már több üzletet kötnek Európában állami társaiknál (Rosen – Hanemann 2009);
- 4) a zöldmezős beruházások és vegyes vállalatok alapítása mellett a kínai vállalatok által kezdeményezett összeolvadások és felvásárlások (mergers and acquisitions, M&A) száma is megugrott az utóbbi években, főként a 2008-as válságot követően. A felvásárlások ma már a teljes kínai tőkekihelyezés több mint egyharmadáért felelősek, e tendencia pedig várhatóan folytatódni is fog a jövőben, mivel a kínai vállalatok globális jelenlétük erősítése érdekében, illetve saját márkájuk megerősítésére is fejlett világbeli vállalatokat vásárolnak fel. A felvásárlások esetében az látható, hogy a kínaiak megvesznek gyakorlatilag bármit, ami eladó, önmagában a technológia, márkánév, ismertség, menedzseri tudás és a kapcsolati háló vonzóvá tehet bármilyen vállalatot a kínai befektetők számára. Az utóbbi évek felvásárlásainak több mint fele a gyártás, nagy- és kiskereskedelem, lízingelési és üzleti szolgáltatások, információátvitel, szoftver és informatikai szolgáltatások területén volt megfigyelhető a kínai statisztikák szerint.

6. ábra: Kínai működőtőke-befektetések az EU tagállamaiban, 2015

Forrás: ESADE China-Europe database

A fejlett gazdaságok előtérbe kerülése és a magánvállalatok szerepének növekedése mellett új vonás az is, hogy már nem csupán a keleti tengerparti tartományok vállalatai szerepelnek tőkekihelyezőként, hanem a belső tartományokból is egyre több vállalat eszközöl befektetéseket külföldön, így a fejlett világ országaiban is. A utóbbi tíz év fejleménye a folyamatos elmozdulás az ipartól a szolgáltató szektor felé: míg globális szinten 2006-ban az ipar vonzotta a kínai befektetések több mint 30 százalékát, addig mára ez 24 százalék alá csökkent, míg a szolgáltató szektor részesedése 75 százalék körül mozog. Az Unió esetében, amennyiben a 2010 és 2015 közötti időszak kumulált adatait vesszük alapul (lásd a 7. ábrát), három szektor szerepe tűnik meghatározónak – gyártóipar (22,6 százalék), energia (21,3 százalék) és ingatlan (18,5 százalék) – azaz az Európai Unióban eszközölt kínai beruházások 60 százalékát ezek a szektorok fogadják.

7. ábra: Kínai befektetések az EU-ban, szektorok szerint, 2010-2015, százalék

Forrás: ESADE China-Europe database

A fentiek tükrében kétség sem fér hozzá, hogy a kínai befektetések európai megjelenése csak egy hosszú távú folyamat kezdete. Az Európai Unió Kereskedelmi Kamarájának Kínában végzett felmérése során (2013) 74 olyan vállalatot kérdeztek meg, amelyek már rendelkeztek európai uniós befektetéssel. A kérdőíves kutatás eredménye szerint ezen vállalatok 97 százaléka tervez további befektetéseket az Unióban, jelentős részük a meglévő befektetésénél is nagyobb mértékben. A képet árnyalja ugyanakkor, hogy ezen folyamatra gyakran még mindig inkább fenyegetésként semmint új lehetőségként tekintenek Európában. Felmerülhet a kérdés, hogy miért félünk jobban a kínai beruházóktól, amelyek a külföldi beruházások jóval kevesebb mint 10 százalékaért felelősek, mint az Egyesült Államoktól, mely az EU-n kívüli beruházások 40 százalékát adja? A válasz többek között a kínai befektetők szándékainak, valamint a kínai kormánnyal és a Kínai Kommunista Párttal (KKP) ápolts kapcsolatainak átláthatatlanságában rejlik (Szunomár – Biedermann 2014). Ugyanakkor az európai piaci szereplőknek erős kétségeik vannak a piaci hozzáféréssel kapcsolatban fennálló aszimmetriák tekintetében is. Miután a külföldi vállalatok gyakran ki vannak zárva a kínai közbeszerzési eljárásokból, az európai befektetők nem rendelkeznek ugyanolyan mozgástérrel Kínában, mint a kínai vállalatok az európai piacokon.

Az említett aszimmetriák és kétségek miatt az EU hosszú évek óta dolgozik annak érdekében, hogy kétoldalú befektetési egyezményt (Bilateral Investment Agreement, BIA) köthessen Kínával. Ezen szándéknak Kína sokáig ellenállt, elsősorban kulcsiparágainak védelme miatt, de a kínai gazdaság transzformációjával párhuzamosan a kínai szándékok is átalakultak: Kína befektetési stratégiájában a diverzifikáció – mind földrajzi, mind pedig szektorális értelemben – elengedhetetlenné vált, akárcsak a stabilabb és biztonságosabb befektetési környezet. Az EU-Kína BIA – amely az első ilyen jellegű szerződés lenne a Lisszaboni szerződés óta¹² – mindkét fél számára előnyös volna, hiszen mindkét irányba lefektetné a befektetések szabályait, feltételeit. Az egységesített szabályozás szám szerint 27 kétoldalú befektetési egyezményt váltana fel, amelyeket Kína az elmúlt évek során az uniós tagállamok majd mindegyikével¹³ megkötött, miközben a megszűnő piaci korlátozások (néhány kisebb védelmi rendelkezéssel) segítenék a kínai és az európai vállalatok piacra jutását az Unióban illetve Kínában (Zhang et al. 2015).

A Bizottság hatásvizsgálatának megfelelően (2013) az EU fellépését indokló főbb kérdések a következők:

- 1) a jelenlegi, EU és Kína közötti, beruházási környezet;
- 2) az egyenlő versenyfeltételek hiánya Kínában a leendő és a meglévő európai befektetők számára;
- 3) az átfogó keret hiánya az EU és Kína közötti befektetési kapcsolatban felmerülő problémák orvoslására;
- 4) a harmadik országokkal fennálló kínai és uniós kétoldalú megállapodások ill. az azokkal

¹² A Lisszaboni Szerződés életbe lépése óta a közvetlen befektetések is az európai közös kereskedelempolitika körébe tartoznak, amelyben az Európai Uniónak kizárólagos kompetenciája van.

¹³ Írország az egyetlen uniós tagállam, melynek nincs érvényben lévő kétoldalú befektetési megállapodása Kínával.

folytatott tárgyalások és ezek beruházásokra gyakorolt hatásai;

- 5) az EU-ba irányuló kínai befektetésekkel kapcsolatos (uniós) aggodalmak;
- 6) az EU-s befektetésekre vonatkozó kínai aggodalmak.

Az uniós tagállamok és Kína között jelenleg érvényben lévő 27 BIA között jelentős különbségek vannak a tekintetben, hogy mire és milyen mértékben terjednek ki, de abban mindenféleképp egyeznek, hogy csupán a befektetés utáni védelemről ejtenek szót. Nem tartalmazzák tehát a belépési szakasz előtti időszakra vonatkozó piacra jutási rendelkezéseket (belépés előtti nemzeti bánásmód), amely biztosíthatná, hogy a külföldi befektetők ugyanolyan piaci hozzáféréssel rendelkezzenek, mint a hazai befektetők. Az EU és Kína között megkötendő BIA-tel az Unió tehát az alábbi célokat kívánja elérni (Európai Bizottság 2013):

- 1) a jogbiztonság javítása az uniós befektetők Kínában történő kezelésével kapcsolatban;
- 2) az uniós beruházások védelmének javítása Kínában;
- 3) az EU Kínába irányuló beruházási akadályainak csökkentése;
- 4) az FDI-áramlás növelése Kína és Európa között.

A tárgyalások ugyan több mint három éve tartanak,¹⁴ de összességében jól haladnak, azonban ellentétes érdekek és feszültségek nehezítik a folyamatot mindkét oldalon, mivel a meglévő tagállami szintű szerződések között jelentős eltérések vannak: néhány közülük kedvezőbb, míg mások szigorúbbak. A tagállami szintű befektetési egyezmények nagy teret hagynak a protekcionista érdekek megnyilvánulásának, ami távol áll a közös európai érdekektől. A külföldi befektetőkre vonatkozó elszámolási követelmények egyértelműsítése és egy uniós szintű közös befektetési keret létrehozása révén az Európai Unió hatékonyan gondoskodhatna arról, hogy a kínai befektetők készen álljanak a helyi körülményekhez való alkalmazkodásra. Éppen ezért lenne igazán szükséges egy egységes követelményrendszerrel felvértezett uniós szintű stratégia a kínai befektetők felé, csakúgy, ahogyan az európai vállalatok számára is alapvető fontosságú lenne az egyenlő jogok birtoklása a kínai piacokon. A kétoldalú befektetési egyezmény továbbá újfajta versenyt is létrehozhatna, amely segítené a kínai gazdaságot a további nyitásban. Ez utóbbi törekvés pedig történetesen egybevág Kína most érvényben lévő 13. ötéves tervével is.

¹⁴ Az Unió és Kína között végül a 2012 februárjában tartott 15. EU-Kína csúcstalálkozón született megállapodás a kétoldalú befektetési egyezményről szóló tárgyalások megkezdéséről, melyet a soron következő, 16. EU-Kína csúcstalálkozón jelentettek be (2013 novemberében), a tárgyalások első fordulóját pedig 2014 januárjában tartották. A tárgyalások 12. fordulóján, 2016 szeptemberében, Brüsszelben, a felek már olyan konkrét kérdéseket vitattak meg, mint a definíciók, a teljesítményre vonatkozó követelmények, a tisztességes és méltányos bánásmód, vagy a kezelés és a kisajátítás minimumszabályai. A megbeszélések kiterjedtek a belföldi szabályozásra, a vitarendezésre, továbbá a fenntartható fejlődésre és az állami tulajdonú vállalatok kérdéskörére is. A 2017 májusában, Pekingben megrendezett 13. forduló témái a tisztességes és méltányos bánásmód minimális színvonala, a kormányzati hatalom gyakorlása során végzett tevékenységek, a nemzeti bánásmód alkalmazása a felső vezetők és az igazgatótanács tagjai számára, és a természetes személyek üzleti célból történő beutazása és ideiglenes tartózkodása voltak. A 2017 júliusi 14. forduló alkalmával az engedélyezési és képesítési követelmények elveit, az átláthatósági szabályokat, befektetési formákat és a legális kisajátítás szabályait vették sorra a felek Brüsszelben. A tárgyalási folyamatot igyekeznek gyorsítani, amit az is bizonyít, hogy a 2017-es évre további két fordulót (október és december) terveznek.

4. Összegzés

Negyvenkét évvel ezelőtt, amikor az Európai Közösség felvette a diplomáciai kapcsolatot a Kínai Népköztársasággal, az EK kilenc nemzet szövetsége volt, míg Kína egy külkapcsolatok tekintetében relatíve zárt ország, ahol a kulturális forradalom épp a végéhez közeledett. Az azóta eltelt bő négy évtized alatt mindkét szereplő jelentős átalakuláson ment keresztül: az Európai Unió 28 tagországa ma a világ legnagyobb gazdasági blokkját alkotja, míg Kína globális gazdasági hatalommá vált. Kettejük kapcsolata is nagymértékben átalakult: 1975-ben mindkét fél éppen azon volt, hogy megerősítse saját nemzetközi helyzetét és szerepét, ennél fogva a kapcsolatfelvétel ekkor sokkal inkább egymás jövőbeni potenciáljának elismerése volt, semmint valamiféle, a nemzetközi hatalmi egyensúly megváltoztatására irányuló kísérlet (Möller 2002, p. 11); napjainkban stratégiai partnerség, évről-évre erősödő kereskedelmi és befektetési kapcsolatok, továbbá közös célok és kihívások fűzik össze a két entitást.

Az EU-Kína reláció fejlődése – a felek szándéka mellett – ma számos világgazdasági és világpolitikai körülménytől függ, beleértve a nemzetközi közösség hozzáállását, a gazdasági válság hatásait, a Brexitet vagy az új amerikai kormányzat protekcionista törekvéseit. Kína és az Unió kapcsolatának ugyanakkor különleges jelentőséget ad annak strukturáló szerepe: míg az Unió az országok közötti együttműködés működőképes modelljét kínálhatja, addig Kína a fejlődő országoknak szolgáltathat mintát. Az együttműködés érdekében azonban még mindkét félnek sokat kell fejlődnie.

A befektetések esetében Kínának és az Uniónak közösen kell dolgoznia azon, hogy az európai cégek Kínában történő beruházásai előtt álló akadályokat felszámolják, miközben bátorítani kell a kínaiak európai befektetéseit is. Mindkét oldalon szükség van a jogszabályok és a szabályozási gyakorlat fejlesztésére, elsősorban a tulajdoni viszonyok, szellemi tulajdonjogok és a technológia transzfer területén. Ha Kína például megnyitná infrastrukturális projektjeit az uniós vállalatok előtt, az EU is megkönnyíthetné a kínai beruházásokat néhány szektorban, például a közlekedés, az energiaellátás és a telekommunikáció területein. Az EU-nak tehát fejlesztenie kell a Kínába irányuló technológia transzfer feletti ellenőrzést, Kínának pedig meg kell nyitnia a jelenleg zárt szektorokat is a külföldi tőke előtt.

A kétoldalú befektetési egyezmény (BIA) megkötése és életbe lépése fontos mérföldköve lesz a relációnak, amely újabb stratégiai jelentőségű kooperációk előtt nyithatja meg az utat. A szabadkereskedelmi megállapodás tárgyalása – ha egyszer elindul – kétségtelenül sok időt, erőfeszítést és türelmet igényel majd, a gazdasági kapcsolatok méretét és növekvő jelentőségét figyelembe véve azonban hiba lenne elszalasztani egy ilyen lehetőséget. A vámjellegű és nem vámjellegű akadályok megszüntetése, egyenlő versenyfeltételek biztosítása az európai és a kínai vállalatoknak, egyenlő hozzáférés a közbeszerzésekhez, a szabványok harmonizálása, a szolgáltatáskereskedelem kiterjesztése összességében mindkét fél érdekeit szolgálná.

Az utóbbi időszak jellemzője, hogy Kína előtt, amennyiben „Európával” készül kapcsolatba lépni, két megközelítési lehetőség áll: Európa, mint a nyugati iparosodott országok egyvelege,

vagy az Európai Unió, mint az azt alkotó tagállamok konkrét, de Kína számára sokszor még kusza és zavaró technikai szerkezete. Kína világnézete és politikai tradíciói folytán az előbbi megközelítést érzi közelebb magához, azaz bilaterális szinten tart fenn kapcsolatokat az egyes európai országokkal, ugyanakkor nem tekint, és nem is tekinthet el attól az általa már felismert tényről, hogy az Unió globális szerepe meghatározó lehet Kínára nézve is. Az EU-Kína reláció gerincét az egyre jelentősebb mértékben jelen lévő interdependenciák adják. Ezek ma még elsősorban gazdasági jellegűek, a kereskedelem és a befektetések területére összpontosulnak, azonban egyre több jel, sőt konkrét megállapodás utal arra, hogy a gazdasági kérdéseken túl, egyéb globális kérdésekben is hasonló mértékű kölcsönös függőség alakul és alakulhat ki a jövőben.

Hivatkozások

- Clegg, J. – Voss, H. (2012): Chinese overseas direct investment in the European Union. Chatham House Publications, London, Letöltve: 20/08/2017
https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Asia/0912ecran_clegg_voss.pdf
- Fulin, C. (2016): General trends in economic transformation and upgrade. In: *Shada, Islam* (ed.) EU–China relations: new directions, new priorities. Brussels: Friends of Europe. Letöltve: 20/08/2017
http://www.friendsofeurope.org/media/uploads/2016/07/EU-CHINA_BOOK_inside_WEB.pdf
- Harish, K. (1990): Distant neighbours – China and Europe. Pinter, London – New York.
- Hanemann, T. – Huotari, M. (2017): Record flows and growing imbalances – Chinese Investment in Europe. In (2016): *Merics Papers on China*, No 3 January 2017 Letöltve: 20/08/2017
https://www.merics.org/fileadmin/user_upload/downloads/MPOC/COFDI_2017/MPOC_03_Update_COFDI_Web.pdf
- Majoros P. – Kovács R. (2001): Az Európai Unió és Kína kapcsolatai az ezredfordulón. EU Working Papers, Budapesti Gazdasági Főiskola. Külkereskedelmi Főiskolai Kar, 2001/1.
- Möller, K. (2002): Diplomatic relations and mutual strategic perceptions: China and the European Union. In: *China and Europe since 1978: A European perspective* – The China Quarterly Special Issues No. 2., Cambridge University Press.
- Rosen, D. H. – Hanemann, T. (2009): China's changing outbound foreign direct investment profile: Drivers and policy implications. Policy Brief. Peterson Institute for International Economics, Letöltve: 20/08/2017
<https://piie.com/publications/policy-briefs/chinas-changing-outbound-foreign-direct-investment-profile-drivers-and-0>
- Szunomár Á. (2012): Kínai nagyhatalmiság. A Kínai Népköztársaság nagyhatalmi ambíciói, szerepvállalása, és partnerei a XXI. században. Doktori disszertáció, Budapesti Corvinus Egyetem.
- Szunomár, Á. – Biedermann, Zs. (2014): Chinese outward FDI in Europe and the Central and Eastern European region within a global context. Working Paper, No. 207, Világgazdasági Intézet, MTA KRTK, Letöltve: 20/08/2017
<http://vki.hu/wp-207.pdf>
- Zhang, X. – Li, X. – Wu, Y. (2015): The EU–China Bilateral Investment Treaty: Pros and Cons. Wuhan University Center for Economic Diplomacy, Letöltve: 18/03/2016
<http://www.whuced.com/show/?id=170&siteid=3>

Felhasznált dokumentumok jegyzéke:

- AEGIS Europe (2017): EU–China trade deficit massively unbalanced: €175 billion Euros, Letöltve: 20/08/2017
<http://www.aegiseurope.eu/news/press-release-eu-china-trade-deficit-massively-unbalanced-175-billion-euros>
- Európai Bizottság (1995): A long term policy for China–Europe relations, Letöltve: 20/08/2017

http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/com95_279_en.pdf

Európai Bizottság (1998): Building a comprehensive partnership with China. Letöltve: 20/08/2017
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0181&from=EN>

Európai Bizottság (2001): EU strategy towards China: Implementation of the 1998 communication and future steps for a more effective EU policy. Letöltve: 20/08/2017
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0265&from=EN>

Európai Bizottság (2003): A maturing partnership – shared interests and challenges in EU–China relations. Letöltve: 20/08/2017
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/september/tradoc_124565.pdf

Európai Bizottság (2006a): Closer partners, growing responsibilities. Letöltve: 20/08/2017
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130875.pdf

Európai Bizottság (2006b): Competition and partnership. Letöltve: 20/08/2017
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130791.pdf

Európai Bizottság (2007): EU–China Strategy Paper. Letöltve: 20/08/2017
http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/csp/07_13_en.pdf

Európai Bizottság (2013): Impact Assessment Report on the EU–China Investment Relations. Letöltve: 20/08/2017
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_0185_en.pdf

Európai Bizottság (2016): Elements for a new EU strategy on China, Letöltve: 20/08/2017
http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_elements_for_a_new_eu_strategy_on_china.pdf

EU–China 2020 Strategic Agenda for Cooperation (2013): Letöltve: 20/08/2017
http://eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf

Kína EU–ra vonatkozó politikai dokumentuma [China's EU policy paper] (2003): 20/08/2017
<http://www.chinamission.be/eng/zywj/zywd/t1227623.htm>

Kína EU–ra vonatkozó politikai dokumentuma [China's Policy Paper on the EU] (2014): Deepen the China–EU Comprehensive Strategic Partnership for Mutual Benefit and Win–win Cooperation. Letöltve: 20/08/2017
http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/wjzcs/t1143406.shtml

Az EU és a déli Mediterráneum: együttműködés kihívásokkal

N. Rózsa Erzsébet¹ – Szigetvári Tamás²

Az Európai Unió a Földközi-tenger déli/keleti partjának országaival évtizedes, háromszorosan intézményesített komplex kapcsolatrendszert működtet. Bár a földrajzi közelség okán ennek az ókorig visszanyúló hagyományai vannak, valójában az európai rendszerváltások teremtették meg azt a politikai környezetet, melyben lehetségessé vált a Földközi-tenger térségének, mint egésznek a felfogása. Az európai integráció fejlődéséből következően a Mediterráneum és/vagy euro-mediterrán térség részévé vált az EU minden tagállama. Ez az intézményes együttműködés a kapcsolatok minden aspektusára kiterjed: politikai, biztonságpolitikai, gazdasági-pénzügyi, társadalmi-humanitárius pillérekkel rendelkezik, bilaterális és multilaterális megállapodásokon és együttműködésen nyugszik, illetve 2008 óta egy konkrét, projekt-alapú aspektussal is kiegészült. Azt mondhatjuk, hogy ez a kapcsolatrendszer nemcsak szervesen illeszkedik az Unió közös kül- és biztonságpolitikájához, de egyben az Unió számára az egyik legfontosabb terület, ahol globális aktorként tud fellépni.

A térség stabilitása ugyanakkor alapvető az Európai Unió szempontjából, hiszen ennek megbomlása radikális politikai irányzatok térnyeréséhez, a működőképes államok felbomlásához, a migrációs nyomás erősödéséhez vezet. Ebből adódóan az EU-nak a közvetlen gazdasági érdekek (energiaforrások, hozzáférés a piacokhoz) mellett alapvető fontosságú a térség prosperitása, a növekvő népesség mellett is fenntartható, működőképes gazdasági rendszerek létrejötte. Az intézményes együttműködést ugyan ezen prioritások mentén hozták létre, az eredmények azonban megkérdőjelezhetők. Az együttműködés gazdasági pillére nem volt képes fenntartható gazdasági növekedést indukálni, az „arab tavasz”, majd az azt követő politikai dezintegrációk és átrendeződések, polgárháborúk, a radikális politikai erők térnyerése, az erősödő migrációs nyomás éppen azok a tényezők, amelyektől már a kilencvenes évek eleje óta tart az Európai Unió, és amelynek elhárítása nem volt sikeres.

1. Az Euro-Mediterrán egység és intézményes keretei

A Közel-Kelet és Észak-Afrika (MENA), mint a világ egyik legkonfliktusosabb régiója, évtizedek óta komoly kihívást jelent tágabb értelemben Európa, szűkebben az európai integráció számára. A kihívások egy része a földrajzi közelségből adódik, amely a történelmi és hagyományos kapcsolatok mellett a közös civilizációs térben is megjelenik. Az Európai Unió

¹ A tanulmány első része a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15. „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” projektben készült „Az Európai Unió szerepvállalása a Közel-Keleten és a Mediterráneumban” című tanulmány alapján készült

² A tanulmány második része (2-5. rész) a Bolyai János kutatási ösztöndíj támogatásával készült.

azonban globális szereplőként felelős és felelősséget vállaló politikai aktor, amely saját közvetlen térségében olyan feladatokat hajlandó ellátni, melyeket a világ vezető hatalmai, az Egyesült Államok, de Oroszország vagy Kína sem tudnak, vagy nem akarnak. Az Európai Unió a MENA régió számos kérdésében – közvetítőként vagy missziók formájában – szerepet vállal, és az utóbbi évtizedekben intézményesített együttműködést alakított ki a térség földközi-tengeri régiójával, a partmenti államokkal.³

A Mediterráneum, azaz a Földközi-tenger térsége a hidegháború végét követően vált – éppen az uniós politikán keresztül – egyetlen, politikai értelemben felfogott régióvá, hiszen a Földközi-tenger medencéje a Római Birodalom óta soha nem tartozott egy politikai egységbe. A Római Birodalom tehát akár az Unió előképének is tekinthető: az egyetlen olyan politikai formáció volt, mely a Földközi-tenger teljes partvidékét, így délen és keleten a partmenti sávot, északon azonban a birodalom minden európai területét (így pl. Pannoniát vagy a brit szigetek meghódított részét is) magába foglalta. A Római Birodalom hanyatlását követően azonban érvényesültek a térség – földrajzi tagoltsága által is elősegített – sajátosságai: a Földközi-tenger medencéje, egy összetartó politikai erő híján, túlságosan nagy, számos kisebb-nagyobb földrajzi al-régióból áll, így nem egyben tartható. A medence partján három különböző nagy civilizáció (nyugati, szláv-ortodox és iszlám) jelent meg, különböző társadalmi-kulturális, így eltérő fejlődést generálva. Végül az európai nacionalizmus következményei (nemzetállamok) és a gyarmatosítás tovább árnyalták a képet. A hidegháború bipoláris szemlélete az addigra kialakult sokszínűséget látszólag ugyan leegyszerűsítette, de nem tudta feloldani.

Ennek a bipoláris szembenállásnak az eltűnése azonban olyan helyzetet teremtett, amelyben a Földközi-tenger északi partján az európai integráció kibővíthetett, és a déli és a keleti part országainak bevonásával egy olyan nagy régiót hozhatott létre, melyet „a béke, a stabilitás és a fejlődés közös térségévé” kívántak tenni.⁴ Ennek alapjául a „biztonság” kibővült értelmezése szolgált és egybeesett az Európában a hidegháború végét követő „regionalizmus-hullámmal”, melynek keretében a történelmi, de a politikai szembenállás miatt szétszakított régiók új életre keltek, és új régiók jöttek létre. Ennek hatására jött létre a Mediterráneumban – részben az európai mintát követve, részben egyfajta megfelelési kényszer alatt – az Arab Maghreb Unió is.⁵

Az új euro-mediterrán nagyrégiót pusztán földrajzi eszközökkel nem lehet kijelölni, hiszen az északi parton az Európai Unió található, a kibővülések okán folyamatosan változó tartalommal és földrajzi határokkal, míg a déli/keleti parton a partmenti fekvés földrajzi meghatározója mellett – a Szahara sivatagi sávjában az adott államok politikai határai jelölik ki a régió határait.

³ Formálisan ugyan létezik az EU-GCC (Gulf Cooperation Council – az Öbölmenti Együttműködés Tanácsa) együttműködési fórum, ez azonban gyakorlatilag nem működik. A palesztin-izraeli konfliktusban közvetítő szerepet játszó Kvartettnek az EU is a tagja, azonban jelenleg ez sem működik.

⁴ Barcelonai Nyilatkozat, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:r15001>

⁵ Az Arab Maghreb Uniót 1981-ben az öt észak-afrikai arab ország, Marokkó, Algéria, Tunézia, Líbia és Mauritánia hozták létre, politikai, védelmi, gazdasági és kulturális együttműködés céljából. Az alapító szerződés szövegét ld. pl. <http://www.diplomatie.gov.tn/index.php?id=303&L=2>

Mivel tehát elsősorban politikai kijelölésről van szó, az euro-mediterrán együttműködés határai – politikai megfontolások mentén – eseti alapon a déli/keleti parton is változtathatók, és változtak is.⁶

Az euro-mediterrán térség koncepciójának alapja az immár komplexen értelmezett biztonság oszthatatlan volta, azaz annak felismerése, hogy a biztonsági fenyegetések határokon átívelően jelentkez(het)nek. A Földközi-tenger déli/keleti partjának demográfiai, szociális, gazdasági, környezeti, kulturális, stb. viszonyai ugyanúgy hatnak az Európai Unióra, mint a katonai, biztonságpolitikai és politikai történések, és viszont. Ennek a felismerésnek még a hidegháború enyhülő szakaszában összeülő Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet ún. Helsinki Záródokumentuma is hangot adott,⁷ amelyben külön fejezet foglalkozik a Mediterráneum biztonságával és az együttműködés szükségességével.⁸

Ezt a megváltozott, immár egy egységként felfogott Mediterráneum-koncepciót tükrözi a Buzan-féle regionális komplexum elmélet alapján Astrid Boening elmélete, mely a Mediterráneumot, mint önálló biztonsági (szub-) komplexumot tételezte (Boening 2008).⁹ A biztonság egyes szektorainak vizsgálata a Földközi-tenger északi és déli partjának egymásra utaltságát még inkább bizonyítja.

Ezek a szoros összefüggések az Európai Unió által kezdeményezett euro-mediterrán együttműködésben, azok intézményesített – egymásra épülő és bizonyos szempontból egymást meghaladó – programjaiban öltöttek testet, melyek az Unió euro-mediterrán térségben megvalósított szerepvállalásának kereteit adják. 1995-től, az euro-mediterrán partnerség elindításától 2016-ig, a Globális Stratégia meghirdetéséig nemcsak a keretek változtak – a külső környezet, illetve az Európai Unió belső változásai miatt -, hanem a hozzájuk rendelt eszközkészlet is.

1.1. Az Euro-Mediterrán Partnerség (EMP/Euro-Mediterranean Partnership)

Az Euro-Mediterrán Partnerséget 1995. november 27-28-án Barcelonában indította az Unió akkor 15 tagállama, valamint a Földközi-tenger déli-keleti partjának 12 állama (Marokkó, Algéria, Tunézia, Egyiptom, a Palesztín Hatóság, Izrael, Jordánia, Szíria, Libanon, Törökország + Málta és Ciprus). A Barcelonai Nyilatkozat hangsúlyozza a Földközi-tengeri térség stratégiai fontosságát, a szomszédságon és közös történelmen alapuló együttműködés és szolidaritás jelentőségét. Az együttműködés megvalósítására olyan multilaterális keretet hozott létre, melyben a partnerországok három nagy témakörben (politikai-biztonságpolitikai, gazdasági-pénzügyi, kulturális-humanitárius), és formálisan két szinten kezelik kapcsolataikat:

⁶ Pl. Jordánia vagy Mauritánia részvétele az egyes euro-mediterrán együttműködési formákban, ld. később.

⁷ Helsinki Final Act, Chapter III, p. 13., <http://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>

⁸ Questions relating to Security and Co-operation in the Mediterranean, Helsinki Final Act, pp. 36-37., <http://www.osce.org/helsinki-final-act?download=true>

⁹ A hidegháború végét követően a nemzetközi kapcsolatok elméletében különféle törekvések jelentkeztek az átalakuló világ és világrend értelmezésére, melyek között Barry Buzan és szerzőtársai a regionális biztonsági komplexumok koncepcióját vezették be. (Buzan et al 1998)

bilaterálisan az Európai Unió a déli/keleti parti államokkal egyenként, ún. euro-mediterrán (euro-med) társulási megállapodások formájában, regionálisan tematikus multilaterális keretekben.

A Barcelonai Nyilatkozat a politikai és biztonságpolitikai partnerség keretében rendszeres időközönként megerősített politikai párbeszédet irányoz elő, melynek célja egy közös stabil és békés térség megteremtése, a nemzetközi jog és az emberi jogok tiszteletben tartásával. A résztvevők a demokrácia megerősödését és elterjedését kívánják segíteni a térségben, de tekintettel lesznek minden állam jogára, hogy saját rendszerét maga határozza meg. Tartózkodnak a beavatkozástól más partnerállamok belügyeibe és tiszteletben tartják a többi állam területi integritását, a vitákat békésen rendezik. Együttműködnek a terrorizmus megelőzésében és az az elleni harcban, csakúgy, mint a szervezett bűnözés és a kábítószer-kereskedelem elleni fellépésben. A politikai partnerség keretében a partnerországok külügyi intézetei egy hálózatot hoztak létre (EuroMeSCo), melyben közös projektek, tanulmányok, konferenciák biztosítják az intenzívebb eszmecserét.

A gazdasági és pénzügyi együttműködés keretében megjelölt közös célok a fenntartható társadalmi-gazdasági fejlődés ütemének felgyorsítása, a térségen belüli fejlődési szakadék lecsökkentése, a regionális együttműködés és integráció támogatása. A Nyilatkozat 2010-re a Mediterrán Szabadkereskedelmi Térség létrehozását irányozta elő, ami az új típusú euro-med egyezményeken és szabadkereskedelmi megállapodásokon alapult (volna). Az ennek támogatására létrehozott pénzügyi alapba (MEDA) az Európai Tanács 4 685 millió ECU-t biztosított az 1995-1999 közötti időszakra. (A MEDA-II keretben 2000-2006 között 5,35 milliárd euro állt rendelkezésre.)¹⁰ Ezt egészítették ki az EIB által nyújtandó megnövelt összegű, mintegy 5 milliárd ECU értékű kölcsönök és a tagállamok által nyújtandó kétoldalú pénzügyi hozzájárulások.

A szociális, kulturális és emberjogi partnerség keretében a kultúrák és vallások közötti párbeszéd, a társadalmi átalakulás és a civil szervezetek közötti együttműködés, a civil társadalmak fejlődésének elősegítése volt a cél. Ennek érdekében 2005-ben létrehozták az Anna Lindh Alapítványt, a civilizációk közötti párbeszéd elősegítésére az euro-mediterrán térségben. Az Alapítvány egyben az euro-mediterrán identitást kívánja megjeleníteni és erősíteni. Az alapítvány székhelye Alexandria (Egyiptom). Az alapítvány egy olyan euro-mediterrán hálózatot vezet, mely a partnerországok nemzeti hálózataiból épül fel („hálózatok hálózata”). A hálózatok tagjai kizárólag civilszervezetek lehetnek. Az alapítvány olyan kulturális programokat támogat, melyeket északi parti és a déli/keleti parti civil szervezetek együtt valósítanak meg.¹¹

¹⁰ EU-MEDA cooperation context and implementation. Evaluation of the Council Regulation N° 2698/2000 (MEDA II) and its implementation, Final Report, Volume I, June 2009, 11-16. o., http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2009/1264_vol1_en.pdf

¹¹ Bővebben ld. az Anna Lindh Alapítvány honlapját <http://www.euromedalex.org/En/AboutUs.htm>

1995 után fokozatosan kiépültek a partnerség intézményeinek alrendszerei. A politikai-biztonságpolitikai pillér keretében a külügyminiszeri konferenciákra kezdetben rendszertelenebbül, később éves rendszerességgel került sor. A külügyminiszeri értekezletek mellett szakminiszeri találkozókra is sor került. A partnerországok külügyminisztériumaiban létrehozták az ún. főtisztviselő (senior official) és a nemzeti koordinátor (national coordinator) posztokat, melyeket betöltő hivatalnokok havi rendszerességgel találkoznak az euro-mediterrán térségben felmerülő kérdések megvitatására. 2004-ben megalakult az Euro-Mediterrán Parlament, amelynek 240 tagjának felét az Unió tagállamai (a nemzeti parlamentek 3-3 tagja, valamint az Európai Parlament 45 tagja), másik felét a partnerségben résztvevő déli/keleti parti államok delegálták. Megkezdődött az Euro-Mediterrán Demokratikus Államok Közössége Alkotmányának kidolgozása, amely azonban – nem utolsósorban az uniós alkotmányos szerződés elfogadtatásának sikertelensége miatt – nem valósult meg.

Az euro-mediterrán együttműködés korlátai és lehetőségei azonban már a barcelonai folyamat kezdetén is nyilvánvalóak voltak. A térség túl nagy, földrajzilag, történelmileg és politikailag több kisebb régióra osztható, melyek amellet, hogy tagadhatatlanul rendelkeznek közös jellemzőkkel (éghajlat, nyelv, vallás, kultúra), számos olyan egyedi tulajdonsággal és/vagy konfliktussal is bírnak, melyek a régió többi részét nem érintik.

Az arab-izraeli konfliktus, illetve békefolyamat szereplői résztvevői a barcelonai folyamatnak. Bár a Barcelonai Nyilatkozat preambulumban említette a közel-keleti békefolyamatot, melyet támogatni kívánt, kifejezetten hangsúlyozta, hogy "ennek az euromediterrán kezdeményezésnek nem célja, hogy helyettesítsen más tevékenységeket és kezdeményezéseket, melyeket a térség békéje, stabilitása és fejlődése érdekében tettek". A barcelonai folyamat ahhoz adott keretet Európa számára, hogy az arab-izraeli konfliktuson kívül tudjon párbeszédet folytatni déli szomszédaival.

Az Európai Unió a Mediterráneumban elsősorban gazdasági vonzerővel rendelkezett, és a 2008-as gazdasági válságig potenciális befolyása gazdasági erejében rejlett. A déli országok legtöbbször Európába exportálja termékeinek több mint 50 százalékát, ezért ezek számára a kétoldalú kapcsolatok, az új piacok megnyitásának lehetősége vonzó volt. Európa számára viszont ezek a piacok elhanyagolható jelentőségűek, részben minőségük, részben termékszerkezetük miatt. A gazdasági érdekeltség és befolyás aránytalanságától azt is várták, hogy az európai gazdasági potenciál politikaivá váltható legyen, azaz – a békefolyamat jelszavának módosításával – "gazdaságot biztonságért". Ennek az elképzelésnek azonban a 2008-tól jelentkező gazdasági válság gyakorlatilag véget vetett.

A közös térség további komoly problémája volt és maradt, hogy a két part közötti kapcsolatrendszer sugaras szerkezetű volt, azaz javarészt az Európai Unió és az egyes déli államok közötti bilaterális kapcsolatokról állt. A Dél-Dél együttműködés elősegítésére ugyan 1994-től megpróbálták az egész térség országait átfogó gazdasági konferenciákat (MENA)

szervezni, azonban a közel-keleti politikai események következtében a konferenciák sorozata megszakadt.¹²

A szociális, kulturális és emberjogi partnerség keretében a civil társadalom szerepének fontossága is hangsúlyozottabbá vált. Előtérbe kerültek a civil szervezetek (NGO), ami felvetette a nagy kérdést, hogy vajon az úgynevezett iszlám fundamentalista szervezetek NGO-k-e avagy sem. A déli part többé-kevésbé autoriter rendszereiben kérdéses az is, hogy mennyire engedi az állam működni az NGO-kat általában, illetve a terrorcselekmények végrehajtásával is vádolható, de karitatív tevékenységet is végző szervezeteket.

A 2005. november 27-28-án Barcelonában megrendezett 10 éves évforduló világosan megmutatta az együttműködés korlátait. Miközben tíz év alatt az Európai Unió kibővült (tíz új taggal, melyek közül kettő – Málta és Ciprus – déli/keleti „parti” államként már korábban is részese volt a folyamatnak), a rendezvényen a déli/keleti parti államok közül mindössze Törökország (Recep Tayyip Erdoğan miniszterelnök) és a Palesztín Nemzeti Hatóság (Mahmúd Abbász elnök) vettek részt. A déli/keleti parti államok nehezményezték az Európai Unió „diktátumát”, amit az Unió saját „normatív hatalmaként” értelmezett, különösen az európai normák (pl. demokrácia, stb.) terjesztése terén, emellett többen azért sem vettek részt, mert az uniós államok egy terrorizmus-ellenes megállapodást kívántak elfogad(tat)ni, amelynek nyelvezetével és tartalmával az arab országok – a palesztin-izraeli konfliktus diktálta helyzetben - nem tudtak egyet érteni. Ennek, illetve a számtalan jogos kritika ellenére, az euro-mediterrán partnerség intézményesült és fontos eredményeket tudott felmutatni. Talán a legfontosabb az volt, hogy a partnerséget minden részes állam immár kész tényként és kötelező feladatként fogta fel, belátva, hogy a barcelonai folyamatnak nincs alternatívája.

1.2. Az Európai Szomszédságpolitika (ENP/European Neighbourhood Policy)

Az Európai Unió keleti kibővítése azonban új helyzetet teremtett, melyben az Unió új eszközökhöz fordult, melynek kerete az Európai Szomszédságpolitika lett. 2003 márciusában a Bizottság kidolgozta és a Tanács és az Európai Parlament elé terjesztette a „Tágabb Európa – Szomszédság: Új keret keleti és déli szomszédainkhoz fűződő kapcsolatainknak”¹³ című dokumentumot, melyben egyrészt kijelölték Európa új „szomszédságait”, másrészt meghatározták az Unió és a szomszédságok közötti viszony/kapcsolattartás alapjait: az Európai Unió felelősséggel rendelkezik szomszédai irányában; meg akarja osztani a szomszédokkal a bővítés eredményeit és el akarja kerülni új választóvonalak kialakulását. Az Uniónak érdeke és kötelessége a stabilitás és a gazdasági fejlődés elősegítése új határain túl. Ezért hosszú távú reformokat szorgalmaz és segít elő, a fenntartható fejlődés és a kereskedelmi kapcsolatok eszközeivel. Az Unió célja a gazdasági jólét övezetének létrehozása és a baráti szomszédi viszonyok megteremtése. Belátva azonban, hogy a szomszédos országok

¹² Az első MENA konferenciát 1994-ben Casablancában rendezték, majd 1995-ben Ammánban, 1996-ban Kairóban, végül 1997-ben Dohában került sor újabb konferenciákra.

¹³ Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf

nagyon különbözőek lehetnek, illetve, hogy az Unió velük ápolts kapcsolatai nem azonos ütemben fejlődnek, az új szomszédságpolitika a kapcsolatok fejlesztését ezért bilaterális alapon képzelte el, azaz minden országgal olyan ütemben haladnak előre, ahogyan az adott ország „teljesít”.

Az Európai Bizottság 2004 májusában terjesztette elő az új szomszédságpolitikát végleges formába öntő ún. Stratégiai Dokumentumot (Strategy Paper) és a leendő új szomszédokról készített országjelentéseket. A Stratégiai Dokumentum lefektette az alapelveket (közös értékek, a jog uralma, jó kormányzás, emberi jogok, beleértve a kisebbségek jogait is, jószomszédi kapcsolatok, piacgazdaság, fenntartható fejlődés stb.), kijelölte az új szomszédságpolitika földrajzi területét és a végrehajtás módszereit. A Mediterráneum (Marokkó, Algéria, Tunézia, Líbia, Egyiptom, Izrael, a Palesztín Hatóság, Jordánia, Szíria és Libanon) és Kelet-Európa (Ukrajna, Moldova és Belorusz) mellett megjelent a Dél-Kaukázus (Grúzia, Örményország és Azerbajdzsán) is.

A Stratégiai Dokumentum és az országjelentések alapján a Bizottság 2004 decemberében beterjesztette a partner országokkal közösen elkészített első akcióterveket. Az akciótervek közös megegyezéssel meghatározták azokat a prioritásokat, feladatokat, melyek végrehajtása közelebb viszi a partner országokat az Európai Unióhoz. Ezek között olyan prioritások szerepeltek mint a politikai párbeszéd és reform, kereskedelmi és gazdasági lépések, társadalompolitika, civil társadalom stb., azaz az Unió tulajdonképpen az euro-mediterrán partnerségből ismert komplex megközelítést alkalmazza, ugyanakkor egyfajta feltételeességet is előírt a három pillér között. Az akciótervek végrehajtását rendszeresen ellenőrzik és az előrelépés függvényében alakítják tovább. A további országjelentések tartalmazzák a kétoldalú megállapodások és a reformok végrehajtását, és az akciótervek továbbfejlesztésének alapjául szolgálnak.

A Szomszédságpolitika külön figyelmet szentelt már meglévő regionális és szub-regionális együttműködések megerősítésének. Az Unió szándéka szerint megerősítette az euro-mediterrán partnerséget is, amennyiben az euro-med társulási megállapodások rendszerét felváltották az akciótervek, melyekben nemcsak megjelent a partnerség komplex megközelítése, de a kapcsolatok további fejlesztésének feltételéül szabta az akciótervek teljesítését.

1.3. Az Unió a Mediterráneumért (UfM)

2008-ban a francia elnök Nicolas Sarkozy egy új együttműködést javasolt, melynek célja az volt, hogy megakadályozza az esetleges török uniós csatlakozást,¹⁴ és ehelyett egy ún. Mediterrán Unióban egyesítette volna a Földközi-tenger parti államait. Angela Merkel kancellár azonban nagyon határozottan állást foglalt amellett, hogy a már meglévő struktúrák (EMP, ENP) szó sem lehet újabb hasonló intézményről, melyben az Unió tagjainak csak egy

¹⁴ A török csatlakozási tárgyalások 2005-ben kezdődtek meg, és ugyan a kimenetelük „nyitott” volt, azaz még sikeres tárgyalások esetén sem garantálta Törökország uniós tagságát.

része venne részt. Az újonnan megszülető struktúra tehát egy kompromisszum eredménye lett, ennek megfelelően koncepciója fokozatosan alakult. Az Unió a Mediterráneumért így magába foglalta egyrészt az Unió (akkor) 27 tagállamát és további 16 déli/keleti parti államot, és újra bevezette a mediterrán együttműködés multilaterális/regionális aspektusát. Az Unió a Mediterráneumért - a barcelonai folyamat három pillérében folytatott együttműködés mellé - hat nagy projektet jelölt ki: a Földközi-tenger szennyezésének felszámolását, a tengeri és szárazföldi közlekedési vonalak fejlesztését, civil védelmi kezdeményezést a természeti és ember-okozta katasztrófák elleni közdelmet, a mediterrán napenergia programot, az Euro-Mediterrán Egyetem megalapítását Szlovéniában, valamint a Mediterrán Üzleti Fejlesztési Kezdeményezést, melyet mikro-, kis- és középvállalkozások támogatására hoztak létre.¹⁵ A projekteket kifejezetten úgy választották ki, hogy kiegészítse,¹⁶ de ne ismétlje meg (ne duplikálja) az euro-mediterrán partnerségben már futó programokat. Másrészt ezek a projektek az északi és déli part országai számára kölcsönösen előnyös és hasznos programok voltak, melyekben nem az európai „normatív hatalom” (diktátum) érvényesült, hanem beleillett az UfM „közös tulajdonlás” és közös irányítás elképzelésébe. Ezt a Barcelonában felállított titkárság és társ-elnökség (egy északi és egy déli társelnökkel) intézménye is jelzi. Mivel az uniós költségvetésből nem kívántak újabb összegeket fordítani erre a célra, az UfM kifejezett célkitűzése volt a privátszféra bevonása. Megjelöltek három kiemelt témát is: a nők társadalmi-gazdasági támogatását, a fiatalok lehetőségeinek bővítését és a fenntartható fejlődést.¹⁷

Az Európai Szomszédságpolitikát a déli szomszédságban igyekeztek összekapcsolni az euro-mediterrán partnerséggel, a strukturális különбözőség ellenére, ami a bilaterális és multilaterális megközelítések és fórumok között adódott. A hiányosságokat azonban hamar elfedték a déli part eseményei, az arab tavasz történései. Így 2015-ben a Szomszédságpolitika felülvizsgálatára került sor, melyben tovább erősítették az egyes országok különбözőségének megfelelő rugalmasság, valamint a közös tulajdonlás elvét.¹⁸ Az új megközelítés alapja a térség stabilizálása, a „resilience”¹⁹ és a biztonság. Mindez rámutatott arra, hogy biztonság és a stabilitás a különböző euro-mediterrán együttműködésekén átívelő prioritás, miközben az Unió eszközei eddig elégtelennek bizonyultak.

¹⁵ Bővebben ld. Remek Éva: Az Európai Unió és a Közel-Kelet I., készült a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés projektben, megjelenés alatt

¹⁶ Ezért az együttműködés nevét is összevonták: Unió a Mediterráneumért – a barcelonai folyamat.

¹⁷ Union for the Mediterranean. Mission. <http://ufmsecretariat.org/who-we-are/>

¹⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1334_en.htm

¹⁹ A „resilience” fogalom az uniós terminológia új kulcsszava, alapvetően „ellenállóképességet” jelent, használata azonban még nem pontosult. A 2011-es arab tavaszban az arab monarchiák forradalommal szembeni ellenállóképességét jelentette, de a 2016-os Globális Stratégiában ennél sokkal bonyolultabb jelentéssel bír, kb. „ellenáll a visszahúzó, haladással ellentétes erőknek, miközben képes alkalmazkodni az új kihívásokhoz.” Ez volt az egyik témája az EU Institute of Security Studies éves konferenciájának „Resilience in the south” című paneljének is. Brüsszel, 2017. június 20-21.

1.4. A Globális Stratégia

A 2016-ban elfogadott Globális Stratégiával az uniós szerepvállalás új szakaszba lépett. Egyrészt jelezte, hogy az Unió kilábal a gazdasági-pénzügyi válságból, és ismét kész és képes globális szereplőként megjelenni a nemzetközi rendszerben. Másrészt a Globális Stratégiával az Unió a Mediterráneumon jóval messzebbre tolta annak a régiónak a határait, ahonnan fenyegetéseket, kihívásokat észlel, melyek kezelésében felelősséget és részt kíván vállalni. Federica Mogherini szavaival élve az Unió szomszédsága immár nem a Földközi-tenger medencéje, hanem mélyen belenyúlik a Száhel-övezetbe.²⁰

A Globális Stratégia – részben ennek a kiterjesztésnek nyomán, részben az új „kooperatív regionális rendek” koncepció alapján²¹ – együtt, egy külön alfejezetben kezeli a Közel-Keletet és a Mediterráneumot.²² Az Unió komplex megközelítése tehát – az immár hagyományosnak tekinthető 3 kosaras/pilléres struktúra mellett – a regionális rendek dinamikáját is igyekszik figyelembe venni, amit az egyre táguló tér és egyre bővülő esetek, melyekben az Unió politikát vagy irányelveket fogalmaz meg, jól szemléltet. Mindehhez egyre bővülő intézményi és/vagy intézményesített rendszer, és folyamatosan bővített eszközkészlet áll rendelkezésre: a fentebb már tárgyalt euro-mediterrán együttműködési intézmények (EMP, ENP, UfM) mellett az EU-GCC párbeszédet, a palesztin-izraeli – évek óta stagnáló – békefolyamat Kvartettje, valamint a – szintén évekkel ezelőtt megtorpant török uniós csatlakozás folyamat biztosítják a keretet.

A Globális Stratégia ugyanakkor egyfajta uniós számvetésként is értelmezhető, amennyiben összefoglalja azokat a múltbeli és jelenleg is folyamatban lévő tevékenységeket, melyeket az Unió a mediterrán térségben/Közel-Keleten folytat.²³ Tematikusan az uniós szerepvállalás a hagyományos osztásnak megfelelően (politikai/biztonságpolitikai, gazdasági/pénzügyi, kulturális) az alábbiakban foglalható össze. Az Unió politika jelenléte az arab/palesztin-izraeli békefolyamatban (Kvartett) csak korlátozott eredményeket hozott, ugyanakkor igen fontos és gyakran nem egyforma, az uniós tagállamok hozzáállása a konfliktus egyes kérdéseire.²⁴ Igen vitatott az Európai Unió sikere/sikertelensége az arab tavasznak nevezett eseménysorban. Miközben tagadhatatlan, hogy az európai demokrácia-modell és a rendszerváltásokat követő demokratizáció egyfajta mintát közvetített a déli szomszédság felé, mára a hat arab tavaszos országból mindössze egyben, Tunéziában zajlik egy óvatos és törékeny politikai átalakulás, mely ebbe illeszthető.

²⁰ Federica Mogherini előadása az EU-ISS 2016-os éves konferenciáján, Párizsban, 2016. április 22-én.

²¹ Cooperative regional orders. Shared Vision, Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.

http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf

²² Egy békés és virágzó Mediterráneum, Közel-Kelet és Észak-Afrika (A peaceful and prosperous Mediterranean, Middle East and North Africa), Shared Vision, Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.

http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf

²³ Tekintettel a jelen tanulmány témájára, itt csak az ide tartozó tételekkel foglalkozunk.

²⁴ Id. pl. a megszállt területeken termelt áruk megjelölése az uniós országokban stb.

Sokkal sikeresebbnek mondható az Unió részvétele az olyan, a közös kül- és biztonságpolitika körébe tartozó missziókban, mint az EUPOL COPPS és EUBAM Rafah (a megszállt palesztin területeken),²⁵ az EUNAVFOR MED Operation Sophia,²⁶ EUBAM Libya.²⁷ Ezek a missziók egyben rámutatnak arra, hogy az Unió határainak biztonsága, a csempészet és a terrorizmus megakadályozása érdekében egyre aktívabban lép fel, működőképes multilaterális együttműködési kereteket és gyakorlatot kialakítva. Különösen a 2015-ös migrációs hullám és az azóta is a napirenden lévő migráció a Földközi-tengeren keresztül – jelenleg a keleti part-Balkán, illetve a középső, tengeri útvonalon át – úgy tűnik, kikényszeríti a közös uniós migrációpolitika kialakítását, miközben súlyos dilemmát vet fel az uniós értékként tartott humanitárius segítségnyújtás tartalmával és módszereivel kapcsolatban.²⁸

Emellett a Globális Stratégia olyan kérdéseket utal még a multilaterális együttműködések keretébe, mint a víz- és élelmiszerbiztonság, az energia és klímapolitika, az infrastruktúra fejlesztése és katasztrófa-elhárítás. (Ez utóbbiak közül több is szerepelt már az Unió a Mediterráneumért együttműködés projektjeinek témájaként.) Szintén multilaterális keretben látja kezelhetőnek, és talán megoldhatónak a Globális Stratégia a líbiai és a szíriai polgárháborús helyzetet, valamint a palesztin-izraeli konfliktusban az ún. két-államos megoldás megvalósítását.²⁹

Törökországgal az Unió – a kérdésessé vált csatlakozási tárgyalások ellenére – sokrétű és kiterjedt párbeszédet folytat a terrorizmus-ellenes együttműködésről, a regionális biztonságról és a menekültekről. Ez utóbbi témában, bár számos vitára adott okot, az EU-török megállapodás 2016-ben igen jelentős, pozitív eredménnyel járt. Ugyanakkor a török követelés a vízummentességről máig nem teljesült, ahogy a csatlakozási folyamat sem halad előre.³⁰

2. A mediterrán gazdaságok helyzete és kilátásai

Az észak-afrikai és közel-keleti országok világgazdasági integráltsága hagyományosan viszonylag gyengének volt mondható, és ezen – néhány országtól eltekintve - az elmúlt évtizedek is csak keveset tudtak változtatni. A régió két nem-arab állama, Izrael és Törökország e tekintetben kiemelkedik: mind gazdaságuk diverzifikáltsága, mind globálisbeágyazottságuk miatt sok tekintetben eltérő pályát futnak be a térség többi országához képest. Ez

²⁵ bővebben ld.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede200415missionsoverview/_sede200415missionsoverview_en.pdf

²⁶ https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en

²⁷ https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya_en

²⁸ Id. pl. E.N. Rózsa (Ed.), M. Bučar, Ch.Druck, G.Herolf, A. Hettyey, M.Lovec, A. Pauwels, R.Parkes: Mapping Migration Challenges in the EU Transit and Destination Countries, EuroMeSCo Joint Policy Study 6., http://www.euromesco.net/images/joint_policy_studies/joint%20policy%20study%206.pdf

²⁹ Az uniós szerepvállalás elemzése a líbiai, szíriai és a palesztin konfliktusokban meghaladja a jelen tanulmány kereteit, így itt csak említjük azokat.

³⁰ Bővebben ld. Egeresi 2017

megmutatkozik a gazdasági teljesítményükben is, az egy főre jutó GDP-jük messze meghaladja a régiós átlagot, sőt, Izrael esetében az EU átlagát is.

A térségben a népesség növekedési rátája magas lévén az egy főre jutó nemzeti jövedelem sok országban stagnált, vagy alig nőtt. A népesség gyors növekedése megnövelte az élelmiszer- és egyéb import iránti igényt, szükségessé tette az egészségügyi és más infrastruktúrák kiépítését, amelyek fenntartása komoly nehézségekbe ütközött. Az életszínvonal csökkenése mellett további problémát jelentett a munkanélküliség növekedése: a gazdaság többnyire nem volt képes munkát adni az évről évre a munkaerőpiacra lépő nagyszámú fiatalnak.

1. táblázat: Az EU és a mediterrán országok (Med 11) népességi és GDP/fő adatai

	Népesség 2006	Népesség 2016	GDP/fő 2006	GDP/fő 2016
Algéria	33778	40606	4282	4846
Egyiptom	78153	95689	2217	2724
Izrael	7054	8547	28353	33783
Jordánia	5934	9456	3557	3259
Libanon	4057	6007	6592	6984
Líbia	5881	6293	11175	4578 (2011)
Marokkó	30869	35277	2508	3196
Szíria	18915	18430	1618	n.a.
Törökország	68763	79512	10251	14071
Tunézia	10196	11403	3642	4265
Med 11	263600	311220	5620	6399
EU28	497974	511496	33705	35632

Forrás: Világbank

2.1. Gazdasági reformok és felemás eredmények

A kilencvenes évek elejére az arab országoknak az egyre romló gazdasági egyensúly javítása érdekében reformokat kellett végrehajtaniuk. A sikeres világgazdasági alkalmazkodás kulcsa a térség országai számára is a termelési struktúra és a jövedelem-források diverzifikálása volt.³¹ Ennek megfelelően a legtöbb ország több-kevesebb elszántsággal és sikerrel neki is látott bizonyos szerkezet-átalakítási programokhoz.

Az ezredforduló környékén négy ország, Marokkó, Tunézia, Egyiptom és Jordánia vágott bele jelentősnek mondható strukturális átalakítási programba; jellemző módon azok az országok, amelyek természeti kincsekben (kőolajban) kevésbé gazdagok, és ezért nem halogathatták sokáig a gazdasági szerkezet-átalakítást. A reformok leginkább az IMF által ajánlott recept mentén történtek: az állami tulajdon csökkentése privatizációval, a külkapcsolatok liberalizálása, stb. Marokkó és Tunézia az EU periferiáján próbált mindinkább

³¹A kőolaj és a földgáz ugyan jóval kevésbé domináns termék, mint a Perzsa-öböl országai esetében, de Líbia és Algéria esetében a függés egyértelműnek mondható, és az újonnan feltárt kelet-mediterrán gázmező a régió több országa esetében is a szénhidrogén-export növekedését eredményezheti.

bekapcsolódni az európai gazdasági vérkeringésbe, több-kevesebb sikert elérve. Jordánia és Marokkó az EU mellett szabadkereskedelmi megállapodást kötöttek az Egyesült Államokkal is.

Egyiptomban a kilencvenes években kezdődtek meg, majd 2004-ben kaptak újabb lökést a gazdasági szerkezet-átalakítással is együtt járó reform-lépések. Ennek eredményeképpen jelentős liberalizációt hajtottak végre a gazdaságban, csökkentették az általános vámszintet, javították az üzleti környezetet, a társasági adót 40-ről 20 százalékra csökkentették. E mellett az állami vállalatok egy részét is privatizálták. A reformoknak meglették a gazdasági eredményei, Egyiptom a kétezres évek elején az egyik legjobban teljesítő arab államnak, ígéretes feltörekvő piacnak számított. Az ország iránti bizalom megnőtt, a külföldi tőke beáramlása megélnéült. A gazdasági növekedés a 2000-es évek elején jellemző 3-4 százalékról 2005 után 6-7 százalékra nőtt. Bár a globális válság éveiben alig lassult a gazdasági kibocsátás növekedési üteme, a háttérben azonban egyre nyilvánvalóbbakká váltak a növekvő politikai, társadalmi és gazdasági feszültségek.

A politikában a korábbi rezsim hatalmának erjedése egyre inkább érezhetővé vált. Bár a Mubarak-rezsim a végrehajtó hatalmat még egyértelműen a kezében tartotta, a kormányzati rendszer működési mutatói egyértelműen romlottak, ezen belül is a korrupció vált a lakosság számára is a politikai rendszer egyik legelutasítottabb elemévé. A privatizációval tulajdonossá vált és meggazdagodott, hatalom közeli gazdasági elit és a reformok veszteseivé vált tömegek közötti szakadék egyre inkább nőtt.

A munkanélküliség alig csökkent, az életszínvonal változását a GDP-nél jobban tükröző HDI-mutató értéke alacsony maradt, alig javult. A szegénység és társadalmi egyenlőtlenség szintje, ami más fejlődő országokkal összehasonlítva korábban relatíve alacsony volt, megemelkedett. Az ártámogatásoknak (élelmiszer, üzemanyag) a reformok keretében visszatérően megjelenő csökkentése komoly lakossági ellenállást váltott ki.

Tunézia esetében hasonlóan sikeres kétezres évekről beszélhetünk. A gazdasági szerkezet-átalakítás többé-kevésbé végbement, a termelékenység (TFP) emelkedése javította az ország versenyképességét, nőtt az országban érkező külföldi tőkebefektetések mennyisége. A jó gazdasági eredményeket azonban itt is beárnyékolta a növekvő társadalmi feszültségek, a tartósan jelenlévő munkanélküliség (főleg a fiatalok között).

A reformok utáni időszak makrogazdasági szempontból Jordánia számára is sikeresnek volt mondható, 2000 és 2007 között itt is 6,5 százalék fölött volt az átlagos GDP növekedési ütem. A növekedés egyik húzóerejét a jelentős külföldi működőtőke-beáramlás jelentette, és kitüntetett szerepük volt ebben más arab országok befektetőinek. A munkanélküliség és a lakosság által érzékelt korrupció azonban Jordániában is emelkedett ezekben az években.

Marokkó esetében a gazdasági reformok keretében igyekeztek tudás-alapú szektorokat fejleszteni, illetve központi szerepet kapott a munkahelyteremtés is. A 4-5 százalékos növekedés a kétezres években nemcsak meghaladta a korábbi évek átlagát, de jóval kiegyenlítettebb is volt, egyre kevésbé függött a mezőgazdasági termelés ingadozásától.

Összességében tehát elmondhatjuk, hogy néhány arab országban ígéretesnek látszó reform-folyamat indult meg, ami a kilencvenes években ugyan rendkívül lassan haladt előre, a kétezres évektől azonban új lendületet vett, és viszonylag jelentős gazdasági növekedési ütemet tett lehetővé ezekben az országokban. Szinte mindegyikük esetében azonban komoly társadalmi feszültségek keletkeztek, amelyek kezelése egyre nehezebb feladatot jelentett az érintett politikai vezetések számára.

Az arab országokat az állam és a nép közötti „társadalmi szerződés” megléte jellemezte: az állam feladata volt az alapvető jólét és a gazdasági és társadalmi fejlődés biztosítása, cserébe a társadalom (széles körben és nyíltan) nem kérdőjelezte meg a politikai vezetés legitimitását. A viszonylag jelentős állami beavatkozásnak is köszönhetően a jövedelem-egyenlőtlenség jóval kisebb volt ezekben az országokban, mint Latin-Amerikában vagy Dél-Kelet-Ázsiában, és jóval kevesebben éltek a szegénységi küszöb alatt.

A „társadalmi szerződést” azonban a felemásan sikerült gazdasági reformok mellett tovább erodálták az élelmiszerek és az olaj világpiaci árának emelkedése. Az élelmiszerárak a világgazdasági válság előtt gyorsan emelkedtek, a 2007. év eleji árak 2008 nyarára a duplájukra nőttek. A válság miatti keresletcsökkenés és a befektetői várakozások pozitív hatásának tekinthető, hogy ekkor jelentős korrekció történt az árakban, 2009-től azonban ismét növekedni kezdtek az élelmiszer-árak, és 2011 elején már meg is haladták a 2008-as korábbi csúcscsúcsértéket.

Az árnövekedés hatásainak kivédésére a legtöbb arab ország erőteljes élelmiszerár-szubvencionálást alkalmazott. A szubvenciók fenntartása azonban az árak emelkedésével egyre komolyabb költségvetési terhet jelent.

A 2009-2010-es években az árnövekedés miatt megnövekvő importkiadások a GDP 1,2 százalékát tették ki. Ezen belül a legnagyobb tételt a gabonaárak jelentették, az arab országok együttesen a világ legnagyobb gabonaimportőreinek számítanak. Az áremelkedések természetesen eltérően hatnak az egyes országokra, illetve a lakosokra, függően importszükségleteiktől, azok összetételétől, az élelmiszer-termékek fogyasztói kosárbeli súlyától, a támogatási rendszertől és egyéb tényezőktől. A legnagyobb hazai élelmiszer-áremelkedés a térségben Egyiptomban következett be (18% 2010-ben), Szíriában 14 százalék, Tunéziában, Marokkóban és Jordániában viszont csak 3-4 százalékkal emelkedtek az élelmiszerárak (Szigetvári 2016a).

Egyiptom esetében az élelmiszer- és energia árszubvenciójának csökkentése ugyan régóta napirendesen volt, de a gyakorlatban nehezen volt kivitelezhető, hiszen a politikai rendszer stabilitásának egyik fő biztosítékát jelentette. 2011 januárjában, a tunéziai forradalom továbbterjedését elkerülendő a támogatások emelését jelentették be. Ez azonban hatástalan maradt – a korábbi évek kényes politikai egyensúlya a térség szinte összes országában felborult. Az „arab tavasz”-nak is nevezett folyamat Tunézia és Egyiptom esetében a korábbi politikai vezetés hatalomvesztését jelentette, míg Líbia és Szíria esetében máig tartó polgárháborúba torkollott.

3. Az EU és a mediterrán gazdaságok

A következő részen azt vizsgáljuk meg, vajon a kétoldalú gazdasági együttműködés mennyiben tudta elősegíteni a térség világgazdasági integrációját és prosperitását.

2. táblázat: Az Európai Unió és a Med 11 közötti külkereskedelem³²

	Import			Export			Mérleg
	millió euró	növekedés %	extra-EU %-a	millió Euró	növekedés %	extra-EU %-a	millió euró
2006	128592		9,4	114771		10,0	-13821
2007	134784	4,8	9,3	124221	8,2	10,1	-10563
2008	151654	12,5	9,6	137495	10,7	10,5	-14157
2009	107265	-29,3	8,7	121239	-11,8	11,1	13974
2010	133333	24,3	8,7	150714	24,3	11,1	17381
2011	132237	-0,8	7,6	161916	7,4	10,4	29680
2012	155499	17,6	8,6	175207	8,2	10,4	19707
2013	146480	-5,8	8,7	179427	2,4	10,3	32947
2014	139396	-4,8	8,2	177494	-1,1	10,4	38098
2015	133608	-4,2	7,7	184987	4,2	10,3	51378
2016	131942	-1,3	7,7	186244	0,7	10,7	54302

Forrás: Eurostat

Hosszú távon vizsgálva, a klímaváltozás is jelentős hatással lehet a térség gazdasági potenciáljára. A Közel-Kelet a világ édesvíz-forrásokkal egyik leggyengébben ellátott régiója. A klímaváltozás hatására az éghajlat várhatóan még melegebbé és szárazabbá válik, ami vészes vízszegénységet okozhat. A vízhiány kihat a mezőgazdasági termelésre, amely az édesvíz-készletek 85 százalékát hasznosítja. A térség országainak azon részénél, amely már ma is importra szorul élelmiszerekből, ez a függés tovább várhatóan tovább növekedik. Egyes országok esetében éppen az exportban jelentős szerepet betöltő termékek (pl. primőr zöldségek, gyümölcsök Jordánia, Egyiptom, Marokkó esetében) exportja eshetnek vissza. A víz a térségbeli konfliktusok forrása egyik oka is, így a szűk források fölötti rendelkezés akár jövőbeli katonai konfliktusokat forrása eredményezhet.

A kétoldalú kereskedelemben a régió pozíciójának erőteljes romlása volt megfigyelhető: míg 2008-ig a déli Mediterráneum többletet könyvelhetett el a kétoldalú kereskedelemben, 2009-től kezdve egyre növekvő EU többlet a jellemző. E mögött több tényező is meghúzódik: 2008 után jelentősen visszaesett az EU importkereslete, és kisebb növekedés után 2012 óta gyakorlatilag csökken a mediterrán országok EU-ba irányuló exportja. Ebben két tényező játszott közre elsősorban: az arab tavasz és az azt követő politikai események először Tunézia és Egyiptom, később Líbia és Szíria exportját is jelentősen visszavetették. E mellett a kőolaj világpiaci árának esése is kihatott a térség export-bevételeire. Árnyalja ugyanakkor a képet, hogy 2013 és 2016 között az EU-ba exportált kőolaj 66 milliárdról 28 milliárd euróra csökkent,

³² A mediterrán országok ott 11 államot jelentenek, az öt észak-afrikai (magreb) és 5 közel-keleti (masrek) euromed ország mellett Törökországot is beleértjük.

miközben a teljes EU export 15 milliárddal csökkent csak, vagyis más termékek esetében növekedés volt tapasztalható. Nőtt az exportált élelmiszeripari termékek mennyisége (9,1-ről 11,3 milliárd euróra), de a feldolgozóipar (70-ről 88 milliárd) esetében is a gép- és járműipar (28-ről 40 milliárd) volt az egyik kulcsszektor. Meg kell ugyanakkor jelezni, hogy a fenti Euromed-11 ország magában foglalja Törökországot is, amely messze kiemelkedik e téren a régiós országok közül, valamint Izraelt, amely szintén teljesen eltérő, nagyrészt feldolgozóipari, sokszor high-tech termékeket is magában foglaló export termékszerkezettel rendelkezik.

3. táblázat: A Med 11 fő kereskedelmi partnerei

Partner	Import	%	Partner	Export	%	Partner	Összes	%
Világ	417,2	100,0	Világ	247,5	100,0	Világ	664,6	100,0
1. EU28	173,4	41,6	1. EU28	120,2	48,6	1. EU28	293,6	44,2
2. Kína	60,0	13,2	2. USA	28,4	11,5	2. Kína	61,4	9,2
3. USA	27,2	6,5	3. EAE	8,1	3,3	3. USA	55,6	8,4
4. Oroszország	22,2	5,3	4. Irak	7,8	3,2	4. Oroszország	24,7	3,7
5. Dél-Korea	12,6	3,0	5. Kína	6,4	2,6	5. India	16,6	2,5

Forrás: Eurostat (2015)

A mediterrán országok (Med-11) importjuk 41,6 százalékát szerezték be az EU-ból, míg exportjuk 48,6 százalékban irányult az EU28 országaiba. Ha a teljes kereskedelmet tekintjük, az EU (44,2%) messze a legfontosabb kereskedelmi partnere a régiónak, messze megelőzve Kínát (9,2%) vagy az Egyesült Államokat (8,4%). Nagyon ugyanakkor a regionális különbségek: míg Marokkó vagy Tunézia esetében az EU a kereskedelmi forgalom 70-80 százalékát fedi le, Egyiptom vagy Jordánia esetében az arány inkább 30-40 százalék körül mozog.

4. táblázat: Az EU exportja a térség országaiba

	2007	2010	2013	2016
Algéria	11270	15595	22392	20360
Egyiptom	10343	15056	14899	20632
Izrael	14299	14523	16930	21107
Jordánia	2654	2790	3714	4056
Libanon	3376	4964	6687	6654
Líbia	4228	7123	7843	3454
Marokkó	12380	13786	17287	20802
Palesztín Önk.	46	80	116	254
Szíria	3273	3731	761	432
Tunézia	9552	11136	11172	10552
Törökország	52830	61929	77623	77974

Forrás: Eurostat

5. táblázat: Az EU importja a térség országaiból

	2007	2010	2013	2016
Algéria	20585	21075	31920	16508
Egyiptom	7039	7252	7970	6705
Izrael	11343	11156	12496	13232
Jordánia	221	249	353	339
Libanon	309	330	341	412
Líbia	27401	29240	23205	4890
Marokkó	8115	7775	10045	13789
Palesztín Önk.	14	35	14	18
Szíria	3387	3600	128	68
Tunézia	8991	9557	9348	9317
Törökország	47378	43062	50657	66770

Forrás: Eurostat

Az, hogy a mediterrán, de főként az észak-afrikai országok számára elsődleges jelentőségű az Európai Unióval folytatott kereskedelem, és hogy nem képesek fejlődni az uniós kapcsolatok erősítése nélkül, elég egyértelműen látszik. Az azonban, hogy az Unió számára is valódi gazdasági érdek a Mediterráneum fejlődése, már kevésbé egyértelmű. Egyrészt, mint azt láthattuk, a mediterrán kereskedelem az EU külkereskedelmének elég kis hányadát teszi csak ki, másrészt a gazdasági növekedés jelenlegi üteme alapján sem mondhatjuk azt, hogy a térség különösen perspektivikusnak tűnne. A mediterrán, és különösen a Magreb országoknak már jelenleg is az Európai Unió az elsődleges kereskedelmi partnere, a magas exportrészesedés miatt az EU az ide irányuló exportjának további növekedését csak ezen országok gazdasági növekedése révén érheti el.

4. A szabadkereskedelmi megállapodások hatásai

A kilencvenes évektől felerősödő új regionalizmus számos fejlődő országot arra készítetett, hogy szabadkereskedelmi megállapodást kössön a legfőbb partnereinek számító fejlett országokkal. Sokan úgy gondolták, hogy ezek a kereskedelmi integrációk a gazdasági növekedés alapjai lehetnek a fejlődő országok számára: a termékei számára jobb piacra lépési lehetőséget teremtenek, a növekvő hazai verseny révén segíti a gazdaság modernizációját, ráadásul a vonzóvá befektetési célponttá váló gazdaságok a beáramló külföldi tőke hatására jobban tudnak integrálódni a világgazdaságba is.

Az euro-med társulási megállapodások keretében aláírt szabadkereskedelmi megállapodások azonban nem igazán tudták beteljesíteni ezeket az elvárásokat. Kimaradt a szabadkereskedelmi megállapodásból a déli mediterrán országok számára központi jelentőségű agrárszféra, igaz, itt az EU déli országainak érdekvédelme mellett (ti. hogy saját termékeik jussanak az EU belső piacára, és a külső országoknak csak kiegészítő szerep juthasson), a déli mediterrán országok részéről is ódzkodtak a rendkívül magas szubvenciókkal védett belső agrárpiac liberalizálástól.

A megállapodások tehát az ipari termékekre vonatkoztak, a legtöbb déli mediterrán ország ipari termékei előtt azonban már korábban is nyitva volt az Unió piaca, tehát az ő szempontjából ezen a téren nem sok változás történt. Pontosan azokon a területeken viszont, ahol a mediterrán országok versenyképesek lettek volna, és amelyek legfőbb exporttermékeik közé számítanak, kevés áttörést jelentett a szabadkereskedelmi megállapodás. A textiltermékek esetében a mediterrán termelők korábban adott kvótáig exportálhattak az EU-ba, ami a WTO szabályozása miatt fokozatosan megszűnt. Pedig a korábbi, kvótákon alapuló Multifibre Agreement (MFA) éppen az olyan kis termelőknek jelentett előnyt, mint Tunézia vagy Egyiptom, hiszen adott kvótát biztosított számukra, vagyis a versenyképesebb konkurensok (Kína, India, Pakisztán, Banglades) nem szorították ki őket.

A déli államok eddig magas vámokkal védett hazai iparának viszont szembe kell néznie a megnövekedett európai konkurenciával. Annak érdekében, hogy a hazai gazdasági szereplők megerősödhesseken és fel tudjanak készülni a fokozott versenyhelyzetre, az euro-med megállapodások értelmében csak késleltetve (akár 15 év alatt) építették le a leginkább érintett, elsősorban fogyasztási cikket termelő szektorok esetében a vámokat. A cél tehát az lett volna, hogy a mediterrán termelők racionalizálás és modernizáció révén olyan hatékonyság-növekedés elérni, mely révén képesek lennének felvenni a versenyt. Azonban kedvező földrajzi és logisztikai helyzetük ellenére a térség vállalkozásai nem tudtak sikeresen bekapcsolódni a multinacionális vállalatok globális értékláncaiba. Bár néhány pozitív példát találhatunk Tunézia, Marokkó vagy akár Egyiptom esetében is, de ezek inkább a kivételeknek számítanak, mint az általános gyakorlatnak. (Del Prete et al. 2016 p. 265) A szabadkereskedelem és az EU-val egyre szorosabbá váló gazdasági integráció tehát nem igazán váltotta be azt a reményt a növekvő külföldi FDI kapcsán. Az a hatás, ami a közép-kelet-európai országok esetében a kilencvenes évektől a kétezres évek elejéig lehetővé tette a külföldi tőkére épített modernizációt, a mediterrán térség kapcsán alig jelent meg.

A tőke beáramlását akadályozta az is, hogy a szabadkereskedelmi megállapodást az EU bilaterálisan kötötte az egyes mediterrán államokkal, vagyis valójában nem jött létre az egész Mediterráneumra kiterjedő szabadkereskedelem. A résztvevő déli államok között hiányzó megállapodások megnehezítik a valódi szabadkereskedelmet, így az ún. „hub-and-spoke” (kerékagy és küllők) hatás következtében az EU sokkal kedvezőbb befektetési célpont maradt, mint az egyes partnerországok (Ülgen 2011b p. 19). A 2004-es Agadíri megállapodás keretében ugyan Marokkó, Tunézia, Egyiptom és Jordánia megkezdte az egymással szembeni akadályok lebontását, ez a folyamat azonban meglehetősen nehezen halad, és a származási országok kumulálási rendszerének bonyolultsága is nehezítő tényező.³³ A régió belüli kereskedelem máig meglehetősen alacsonynak mondható, a régió össz-kereskedelmének mindössze 2.2 százalékát teszi ki. A meglévő kapcsolatok is elsősorban az egyes szubrégiókon belül jellemzőek, tehát a Magreb és Masrek közötti kereskedelem még az előbbinél is kisebb.

³³ A szabadkereskedelmi egyezményeknél a származási ország igazolása bizonyítja, hogy a termék az övezeten belüli országból származik.

A priváttőke mellett (vagy inkább helyett) az EU fejlesztési segély nyújtásával igyekezett elősegíteni az Euro-med partner országok gazdasági fejlődését. A különböző intézményi keretek között 1979 és 2013 között összesen 16 milliárd euró fejlesztési segélyben részesültek a déli mediterrán országok, részben a különböző uniós pénzügyi eszközök, részben kétoldalú támogatások révén. (Ayadi – Gadi 2013) 1995 után egyértelműen megnőtt a térségnek allokált források aránya, ami egyértelműen mutatja az EU megnövekedett érdeklődését is, de az egyes országok célországok közötti eltérések e téren is jól kirajzolódnak. Szintén jól láthatóak voltak az egyes EU tagállamok eltérő prioritásai. Az EU déli országai (spanyolok, olaszok, de részben a franciák, görögök és portugálok) alapvetően a 'protekciónizmus + nagyobb támogatások' típusú megoldásban voltak érdekeltek, hiszen nem érdekük a konkurens déli mezőgazdasági termékek beengedése, maguk is kevésbé exportálnak ezekbe az országokba, ugyanakkor fontos számukra, hogy az EU is támogassa azokat a beruházásokat (pl. infrastrukturális, környezetvédelmi), ami számukra is hasznos. Az északi országok ugyanakkor hagyományosan a szabadkereskedelmet támogatják ipari (és agrár) termékeik exportja miatt, de kevésbé érdekeltek a jelentős pénzügyi támogatás nyújtásában. A két terület (kereskedelem nyitottsága és támogatások nagysága) tekintetében tehát éppen ellentétesek az érdekviszonyok.

Az tehát viszonylag jól látható, hogy a gazdasági együttműködésnek a szabadkereskedelemre építő európai modellje nem vált sikeressé. Ebben a Mediterráneum politikai instabilitás, a belső regionális kapcsolatok hiánya, az EU gyengébb elköteleződése, a szolgáltatás-liberalizáció elmaradása, szabályozás harmonizálásának hiánya játszottak leginkább közre.³⁴ (Borrell-Porta 2012 p. 15) Bár az utóbbi években néhány területen érdemi előrelépés történt, jobban menedzseltek a pénzügyi segélyek, megkezdődtek a tárgyalások az egyezmény kiszélesítéséről, a déli országok egymás közötti integrációban is előrelépés történt, de a tényleges hatás kicsi.

A mediterrán országok közül talán Tunézia gazdasága volt a legfelkészültebb a szabadkereskedelmi megállapodásra. Ennek ellenére a megállapodás következményei itt sem egyértelműen pozitívak, ami a 2010 végén az arab tavasz kiindulópontjának számító tiltakozásokban is kifejeződött. A sikertelenség részben a Tunézia gazdaságpolitika hibáinak tudható be, igaz, a nemzetközi szervezetek és az EU is támogatta a szigorú fiskális- és az árfolyam-politika túlzott erőltetését a versenyképesség és a gazdaság növekedési potenciáljának erősítése helyett. De megemlítené az adóbehajtás gyengesége, mind a tőke, mind a bérjövödelmek esetében, a külső és belső tőkebefektetéseket is elősegítő közberuházási projektek elhanyagolása, egy átlátható versenypolitika kialakítása, és a külkereskedelemmel kapcsolatos bonyolult ügyintézés fennmaradása (Chemingui – Bchir 2012 p. 113).

³⁴ Érdekes módon az agrárkereskedelem hiányzó liberalizálása kisebb hatással bír.

5. Hogyan tovább?

Az arab tavasz eseményei is hozzájárultak ahhoz, hogy az Európai Bizottság az ENP megújítását tűzte ki célul. Egyik felmerülő lehetőség a gazdasági kapcsolatok intenzívebbé tételére a DCFTA-k³⁵, a jelenleginél mélyebb és átfogóbb szabadkereskedelmi megállapodások adódnak. Az EU-val DCFTA szerződést kötő állam esetében az ipari szabadkereskedelmen jóval túlmutató, a mezőgazdaságra és a szolgáltatásszektorra is kiterjedő megállapodás születik, ami széleskörű jogszabályi harmonizációt is jelent – természetesen a külső fél ülteti át az EU közöspiaci szabályozásainak releváns elemeit (versenyszabályozás, szabványok, kereskedelmi előírások, stv.). Ezek hatásaként az adott gazdaság a korábbi szabadkereskedelmi megállapodásoknál jóval szorosabban integrálódik az egységes gazdasági térbe.

Az EU ilyen DCFTA típusú megállapodást kötött Keleti Partnerség három államával, Ukrajnával, Grúziával és Moldovával. A Tanács 2011 decemberében hasonló DCFTA megállapodásokról ajánlott tárgyalásokat a négy legfelkészültebb, a kereskedelmi kapcsolatok erősítése terén legmesszebb menő mediterrán országnak, Jordániának, Egyiptomnak, Marokkónak és Tunéziának. Az ajánlat jelentős részben az Arab tavasz „sokkjára” adott válaszlépésként is értelmezhető. (van der Loo 2015 p. 1). A négy ország közül azonban csak Marokkó és Tunézia jelezte érdeklődését, ami érthető, hiszen ezen országok gazdasága és kereskedelme is jóval szorosabban kapcsolódik az EU-hoz.

A DCFTA-k hatékonysága kapcsán nehéz egyelőre állást foglalni, hiszen a már megkötött egyezmények tapasztalatai egyelőre nem állnak rendelkezésre. Abból a szempontból mindenképpen előremutatók lehetnek, hogy egy jóval erőteljesebb modernizációs kényszerszerűen helyezhetnek a résztvevő országokra, és a jogi harmonizáció erősítheti a tőkevonzó képességüket, illetve lehetőségeiket a nemzetközi termelési hálózatokban történő bekapcsolódásra. Kérdéses ugyanakkor, hogy a szuverenitás részleges feladásával is járó egyoldalú harmonizáció valóban szükséges-e – ez EU a nem szomszédos államokkal (pl. Kanada) is olyan új típusú szabadkereskedelmi megállapodásokat köt, amelyek a szolgáltatásokat is magukba foglalják, ugyanakkor a harmonizációt az *acquis* szabályainak kötelező átvétele nélkül teszi lehetővé. (Hoekman 2016 p. 13) E mellett a DCFTA megállapodások jelentősen növelik a differenciálást – ez ugyan az utóbbi időszakban az ENP-nek egyértelmű törekvésévé vált, ugyanakkor ennek a hatásai is kérdésesek: vajon képes-e ez a differenciálás húzóerőként megjelenni a többi ország számára. Ráadásul, míg a keleti partnerországok esetében a megkötött DCFTA szabadkereskedelmi megállapodásokkal járó kiterjedt harmonizációs kötelezettség költségeinek viselése mögött a jövőbeli teljes jogú tagság reménye állhat (lévén európai országokról van szó), a délieknél erről nincs szó.

A régió országai közül gazdaságilag az egyik legsikeresebb Törökországgal volt, amellyel viszont némileg eltérő, vámunióra építő kereskedelmi megállapodás van érvényben. Felmerülhet a kérdés, hogy vajon a szomszédságpolitikában résztvevő országok számára

³⁵ A DCFTA a Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, azaz a Mélyreható és Átfogó Szabadkereskedelmi Megállapodás rövidítése.

reális alternatíva lehetne-e a vámunió, és számos szerző legalábbis megfontolandónak tartja a vámunió bizonyos előnyeit ezen országok számára (Togan 2012, Ülgen 2011a, 2011b), bár ők is hangsúlyozzák, hogy a meglévő szabadkereskedelmi megállapodások továbbfejlesztése a törökhöz hasonló vámunióvá elképzelhető ugyan, de nem valószínű.

A vámunió kiterjesztése mellett szóló egyik érv a szomszédságpolitikában részt vevő államok esetében a bilaterális szabadkereskedelmi megállapodások bonyolult rendszeréből következik. A vámunió egy csapásra megoldaná a nem teljes liberalizációból és a származási országok bonyolult kumulálási rendszeréből adódó nehézségeket. Togan (2012) a vámuniónak a török gazdaságra gyakorolt pozitív hatásában látja a vámunió lehetséges előnyét. Az EU–török vámunió segítette a török gazdaság liberalizálásában és versenyképessé tételében. Ugyanakkor ő is megjegyzi, hogy a vámunió költségeinek elviselését a teljes jogú tagság reménye tette elfogadhatóvá, ami a legtöbb érintett ország esetében egyértelműen nem jön szóba. Hasonló következtetésre jut Holmes (2010), aki szerint a kereskedelmi egyezményre épülő integráció csak akkor lehet sikeres, ha egyértelműen előnyös a hazai gazdaságnak, vagy ha nem, akkor a csatlakozás lehetősége áll mögötte. Vagyis, bár a vámunió adminisztratív jóval egyszerűbb, mint a szabadkereskedelmi egyezmény, de az EU esetében a vámunió a már érvényben lévő külső vámtarifák és egyéb kereskedelempolitikai megállapodások egyoldalú átvételét jelenti, ami nem is a létrehozást nehezíti, inkább a fenntarthatóságot teszi kérdésessé. A teljes jogú tagság esélye nélkül azonban a vámunió költségei túl magasak lennének a partner országoknak, ahogy – a csatlakozási folyamat lelassulásával – Törökország számára is csökkent a vámunió vonzereje. (Szigetvári 2016b)

Az EU–török gazdasági kapcsolatok modellértéke a vámunión túlmutató hatású lehet, különösen a déli mediterrán országok számára. Törökország többségében muszlim állam, képes volt szoros kapcsolatot kiépíteni az EU-val, ráadásul gyors növekedésével a régió egyik vezető gazdasági hatalmává és pólusává vált. Bár a „török csoda” nem exportálható, de demonstrációs hatása nagyon erős, és elemzésre érdemes (Chislett 2012). Tocci (2012) szerint a kondicionalitásra, a pusztán elérendő célok kitűzésére épülő EU-politikák nem megfelelőek a szomszédos partnerországoknak, de a funkcionális együttműködések működőképesek lehetnek. Is itt a törökök partnerként való bevonása is szóba kerülhet: Törökország az elmúlt évek reformjai során komoly tapasztalatokra tett szert például a gazdasági szabályozás vagy a pénzügyi szektor területén, és ezeket a déli partnerországok is jól tudnák használni (Ülgen 2011b p. 22-27).

6. Összefoglalás

Az Európai Unió – földrajzi, történelmi, politikai, gazdasági, kulturális kapcsolatainak okán – közvetlenül érdekelt és érintett szomszédsága, így a Közel-Kelet és a Mediterráneum biztonságában, stabilitásában és fejlődésében. Bár a tágabban értelmezett Közel-Kelet kérdéseiben is vállalt szerepet, a hidegháború végét követően az euro-mediterrán térségben hozott létre intézményesített együttműködési kereteket, melyek a külvilág és a szomszédság, valamint magának az Uniónak a fejlődésével és (át)alakulásával folyamatosan változtak.

Az együttműködés határai tágultak, a Földközi-tenger közvetlen partmenti sávján túlnyúltak, mígnem a térséggel kapcsolatos komplex politika beépült az Unió Globális Stratégiájába. Tematikusan az eredeti három kosaras/pilléres szerkezet is bővült, előbb a feltételeesség elve lépett be, majd a pillérek kiegészültek hat nagy projekttel, illetve a civilszervezetek és a privátszféra bevonásával. Jóllehet az Uniót számos kritika éri az egyes tematikus kérdésekben játszott szerepe, pontosabban annak sikertelensége miatt, az uniós jelenlét megkérdőjelezhetetlen, és úgy az Unió, mint a partnerországok szempontjából szükségszerű. A 2015-ben kezdődött migrációs válság pedig megmutatta, hogy az együttműködési és alkalmazkodási kényszer nem egyoldalú.

A közel-keleti térség jelenlegi, növekvő bizonytalanságai és a globális migrációban játszott erősödő szerepe mögött a térség gazdasági és politikai folyamatainak kudarcai állnak. A gazdasági növekedés hasznát jelentős részben egy szűk elit élvezte, a munkanélküliség pedig, különösen a fiatalok között, igen magas volt, ami növelte a társadalmi feszültségeket. A térség legtöbb országa a térségben a bürokrácia, a magas politikai kockázat, a rossz gazdasági struktúra miatt nem kellően versenyképes a külföldi befektetők szemében sem. A gazdasági problémák kihatnak a régió politikai stabilitására is: az évtizedek óta hatalmon lévő autoriter rezsimek meggyengültek, legitimációjukat sok országban teljesen elveszítették. Az olykor forradalmi módon megnyilvánuló elégedetlenség azonban nem tudott megnyugtató megoldást eredményezni, a radikális iszlám előretörése tovább fokozza a térséggel kapcsolatos bizonytalanságot.

Mindez hozzájárult a régió amúgy is jelentős migrációs potenciáljának felerősödéséhez: a korábbi évtizedek demográfiai robbanása jelentős fiatal népességet eredményezett, akik a munkanélküliség, a jövőkép hiánya, a romló gazdasági és politikai körülmények miatt frusztráltak, és a jobb jövő reményében egy működő államba vágyódnak. És a régió földrajzi elhelyezkedése miatt az elsődleges célpontjuk: Európa.

Az EU mediterrán kezdeményezéseinek egyik legalapvetőbb célja az, hogy a régió gazdasági fejlődésének segítése révén saját biztonsági kockázatát csökkentse. A gazdasági liberalizációval és gyors külgazdasági nyitással végrehajtandó reformok azonban rövidtávon óriási gazdasági költségeket jelentettek a déli országok számára. Az EU - belső strukturális feladatai illetve a keleti bővítés miatt - csak korlátozott támogatást tudott nyújtani mindehhez, és az egyes problémákra (fizetési mérleg gondok, munkahelyteremtés) megoldást jelentő külföldi befektetések fellendülése is elmaradt. Számos terület (szolgáltatás-liberalizáció,

munkaerő-áramlás) egyelőre nem vagy csak részben tárgya a két ország-csoport partnerségének. A mediterrán politika tehát, melynek célja az EU-t érő biztonsági kockázatok csökkentése lenne, sokszor az e folyamattal ellentétes hatásokat erősítette.

Hivatkozások

- Ayadi, R. – Gadi, S. (2013): The Euro–Mediterranean Partnership and Development Assistance: Past Trends and Future Scenarios. *MEDPRO Technical Report No. 32.*, március
- Boening, A. (2008): Regional Security through Synergistic Integration: A Euro–Mediterranean Regional Security Complex? European Union Miami Analysis (EUMA), Special Series. Vol. 5, No. 13 June 2008
- Borrell-Porta, M. (2012): The importance of institution–building in free trade agreements. In: *Joan Costa–Font* (szerk.): Europe and the Mediterranean Economy. Routledge, Abingdon – New York, pp. 3–23.
- Buzan, B. – Waeuver, O. – de Wilde, J. (1998): Security. A new Framework for Analysis. Lynne Rienner Publishers, Boulder
- Chemingui, M.A. – Bchir, H. (2012): Have the promises used to sell the Euro–Mediterranean partnership come true? Illustration from the Tunisian experience. In: *Joan Costa–Font* (szerk.): Europe and the Mediterranean Economy. Routledge, Abingdon – New York, pp. 93–115.
- Chislett, W. (2012): Turkey’s Accession to the European Union: Going Nowhere. Documento de Trabajo, Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, No. 55., Universidad San Pablo
- Del Prete, D. – Giovannetti, G. – Marvasi, E. (2016): Small and Medium Enterprises’ Competitiveness through Global Value Chains. IEMed Mediterranean Yearbook (2016): European Institute of the Mediterranean, Barcelona, pp. 263–268.
- Egeresi Zoltán: Ki mit nyert? Több mint egy évvel a menekültügyi „megállapodás” után. SVKK Elemzések, 2017/3, 2017. június 29.
- Európai Bizottság (2017): European Union, Trade in goods with Euromed 11 Directorate General for Trade, május 3.
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113076.pdf
- Eurostat (2015): Euro–Mediterranean Statistics, 2015 edition, Luxemburg: Európai Unió
- Günay, C. (2016): Reality Check: Why the EU Needs to Rethink its Neighbourhood Policy. Papers IEMed 29., European Institute of the Mediterranean, Barcelona
- Hoekman, B. (2016): Deep and Comprehensive Free Trade Agreements, EIU Working Papers RSCAS 2016/29, European University Institute
- Holmes, P. (2010): Deep Integration in EU FTAs. Economic Department Working Paper Series, No. 7. (2010): Brighton, University of Sussex
- Kourtellis, C. (2015a): The Political economy of Euro–Mediterranean Relations. European Neighbourhood Policy in North Africa. Palgrave Macmillan, Basingstoke – New York
- Kourtellis, C. (2015b): Assessing EU Aid to the ‘Southern Partners’ of the European Neighbourhood Policy: Who Benefits from the Reforms in the Agricultural and Industrial Sector?, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 9:2, pp. 190–211.
- van der Loo, G. (2015): Enhancing the Prospects of the EU’s Deep and Comprehensive Free Trade Areas in the Mediterranean: Lessons from the Eastern Partnership, CEPS Commentary, június 24.
- N. Rózsa, E. (2015): Az arab tavasz. Osiris Kiadó, Budapest

- Schumacher, T. (2016): Back to the Future: The 'New' ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition. College of Europe Policy Brief, 1/16, January
- Szigetvári, T. (2016a): A migráció politikai–gazdasági háttere a Közel–Keleten. *Regio* 24:(2) pp. 140–157.
- Szigetvári, T. (2016b): EU–Turkey Relations: Customs Union and More ... or Less? In: *Gstöhl, Sieglinde*: The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective Models Challenges Lessons. Routledge, London – New York, pp. 107–124
- Tocci, N. (2012): A Trilateral EU–US–Turkey Strategy for the Neighbourhood: The Urgency of Now. IAI Working Papers, No. 1208., március.
- Togan, S. (2012): The EU–Turkey Customs Union. A Model for Future Euro–Med Integration. MEDPRO Technical Report, No. 9., március 14.
- Ülgen, S. (2011a): A Faster, Better Route to Economic Integration Across the Mediterranean. EDAM Discussion Paper Series, No. 3., Centre for Economics and Foreign Policy studies (EDAM), Istanbul.
- Ülgen, S. (2011b): From Inspiration to Aspiration. Turkey in the New Middle East. The Carnegie Papers, december.
http://carnegieendowment.org/files/turkey_mid_east.pdf