

Körvonalazódik az EU következő bővítése?*

Gottfried Péter 

Az Európai Unió bővítésével kapcsolatban kevés szó esik arról, hogy mi az a világpolitikai és világgazdasági kontextus, ami a keretét adja a bővítés lehetőségének és mozgásterének. Az alábbi írás amellett érvel, hogy az EU egészének jövője múlik azon, hogy a következő bővítés vagy bővítések csak a tagsággal járó jogok és kötelezettségek teljességén alapuló tagság esetén erősítik az Európai Uniót. Indokolt a csatlakozást megelőzően egyes jogok és kötelezettségek fokozatos alkalmazása, azonban ez csak az előcsatlakozási szakaszra vonatkozhat, és nem vezethet eltérő tagsági kategóriákhoz. Az európai integráció eddigi vívmányai, különösen a belső piac egysége nem veszélyeztethető. Ugyanakkor érdemes felülvizsgálni a korábbi bővítési paradigmát, ami szerint minden bővítés azzal párhuzamosan további mélyítéssel kell, hogy együtt járjon. Ehelyett érdemes megfontolni a rugalmasság eszköztárának esetleges bővítését, vagy az olyan meglévő eszközök fokozottabb alkalmazását, mint a megerősített együttműködés.

1. Bevezetés

2024. március 20-án adta ki az Európai Bizottság közleményét az előcsatlakozási reformokról és a közösségi politikák tervezett felülvizsgálatáról (EC 2024b). Ez a dokumentum az első hivatalos anyag, amelyik körvonalazza a Bizottság elképzeléseit a következő bővítésről azt követően, hogy 2023 decemberében az Európai Tanács az ismert körülmények között döntött a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről Ukrajnával, Moldovával és Grúziával (Georgiával). A dokumentum még messze nem éri el a „tárgyalási keret” konkrétságát és részletességét a tárgyalások lebonyolítását illetően, de bizonyos irányokra utal.

Az Európai Unió következő bővítéséről folyó politikai vita és tudományos diskurzus arra fókuszál, hogy a tagjelöltek és a jelenlegi tagok közötti minden korábbinál nagyobb gazdasági és társadalmi különbségek hogyan hidalhatóak át, illetve csökkenthetőek úgy, hogy az összeillesztés minél súrlódásmentesebb legyen, mikor és milyen módon érhető el, hogy a tagjelöltek teljesíteni tudják a koppenhági kritériumok mindegyikét, és milyen módosítások válhatnak szükségessé az EU jelenlegi

* A jelen kiadványban megjelenő írások a szerzők nézeteit tartalmazzák, ami nem feltétlenül egyezik a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontjával.

Gottfried Péter: Magyar Nemzeti Bank, Monetáris Tanács tagja. E-mail: gottfriedp@mbn.hu

A kézirat lezárva 2024. április 15-én.

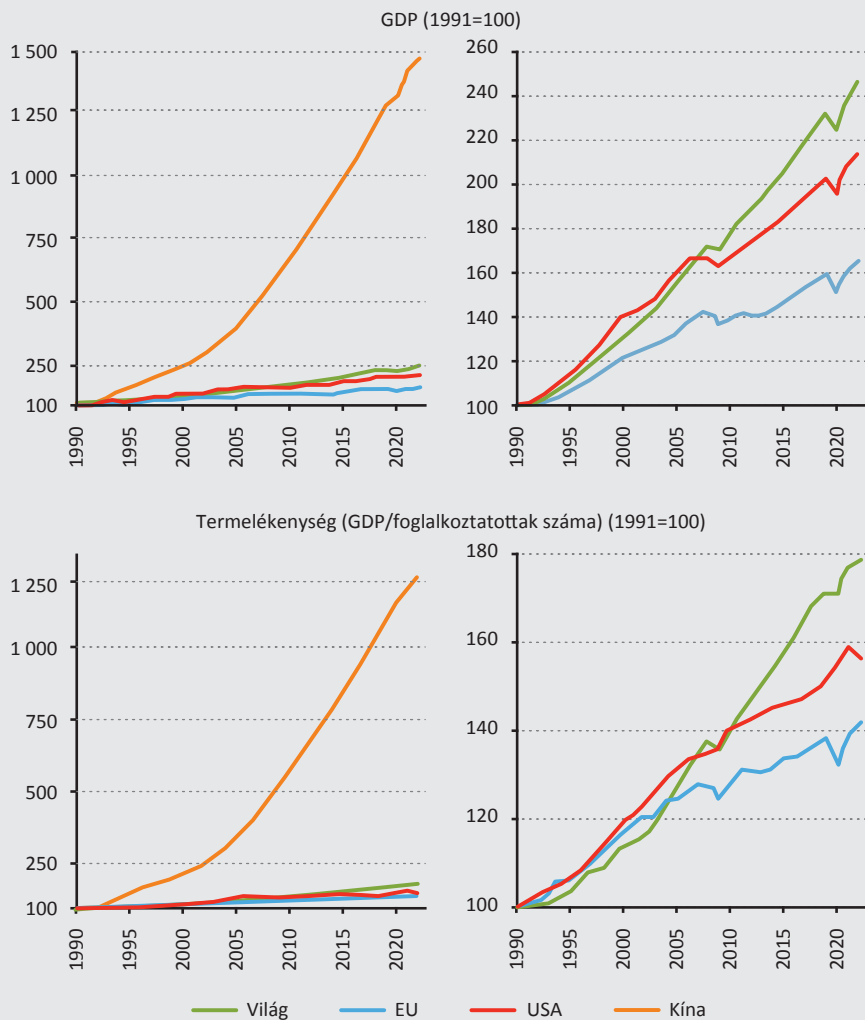
intézményi- és döntéshozatali rendszerében, valamint költségvetésében, illetve a költségvetés szempontjából leginkább meghatározó szakpolitikákban, mindenekeelőtt a kohéziós politikában és a közös agrárpolitikában (Emerson 2023; Blockmans 2023; Darvas et al. 2024). Eddig azonban nem képezte vizsgálat tárgyát, hogy mindez egy olyan világméretű geopolitikai és világgazdasági átrendeződés mellett kellene megtörténjen, ami nagymértékben befolyásolja az EU abszorpciós képességét, és érintheti világgazdasági és versenyképességi helyzetét. Ez pedig fontos körülmény a végcélt tekintve, nevezetesen, hogy miképp biztosítható, hogy az EU Szerződéseinek megfelelően az Unió járjon hozzá ahhoz, hogy polgárai békében, biztonságban és jólétben élhessenek mind a jelenlegi, mind a kibővített Unióban (European Council 2023a; European Council 2023b:13. pont).

A cikk azt a fontos kérdést vizsgálja, hogy közelebb jutunk-e ezzel a lépéssel annak a tisztázásához, hogy a Bizottság elképzelése szerint a most következő bővítés alapelvei és módszertana lényegében a korábbi bővítések modelljét követi-e, vagy – tekintettel Ukrajna esetében a korábbi csatlakozókhöz viszonyított lényegesen nagyobb fejlettségi szintbeli, gazdasági és társadalmi struktúrák közötti különbségre –, valamilyen alapvetően politika által vezérelt, a gazdasági, társadalmi és adminisztratív feltételekre kevesebb figyelmet fordító megközelítést javasolnak, ami nagyobb mértékben hathat ki az EU egészének jövőjére is.

2. Európa helye az átrendeződő világgazdaságban

Mielőtt az Európai Bizottság dokumentumára (EC 2024b) rátérnék, érdemes felidézni a kontextus bemutatása érdekében két másik, néhány nappal korábbi dokumentum egyes részleteit: a *kohéziós politika jövőjével* foglalkozó magas szintű munkacsoport 2024. februári jelentését (EC 2024a) és az Európai Bizottság 9. kohéziós jelentését (EC 2023). Túl azon, hogy az Európai Uniónak az ismert többszörös válságjelenségekkel kell szembesülnie, e jelentések rámutatnak arra is, hogy Európa gazdasági növekedése évtizedek óta folyamatos lemaradásban van a világtátlaghoz viszonyítva, s még nagyobb ez a lemaradás, ha a legfejlettebb vagy a feltörekvő gazdaságokkal vetjük össze (EC 2024a). „Az alacsony gazdasági teljesítmény hosszú időszaka együtt járt a tagországokon belüli növekvő polarizációval” (EC 2024a:8). „A gazdasági dinamizmus hiánya, a polarizáció és a lehetőségek hiánya az európai projekttel szembeni növekvő elégedetlenséghez vezetett. Az elégedetlenség különösen az alacsonyabb fejlettségű vagy a hosszabb idejű stagnálás által jellemzett régiókban erős” (EC 2024a:8). Mindezek miatt a munkacsoport a kohézió erősítését tartja szükségesnek. Az anyag bemutatja, hogy a világgazdaság egyes más részeiben megdöbbentő ütemű fejlődés ment végbe 1990 óta (1. ábra). 2000 óta Kína egyes régióiban, és egyes más ázsiai régiókban az egy főre jutó GDP évi 8 százalékos ütemben nőtt. Egyes indiai régiók, Délkelet Ázsia nagy része évi 4 százalékos növekedést produkált, és Közép- és Kelet-Európa is 3 százalék körüli teljesítményt tud felmutatni.

1. ábra
A GDP és a termelékenység alakulása a világ meghatározó térségeiben

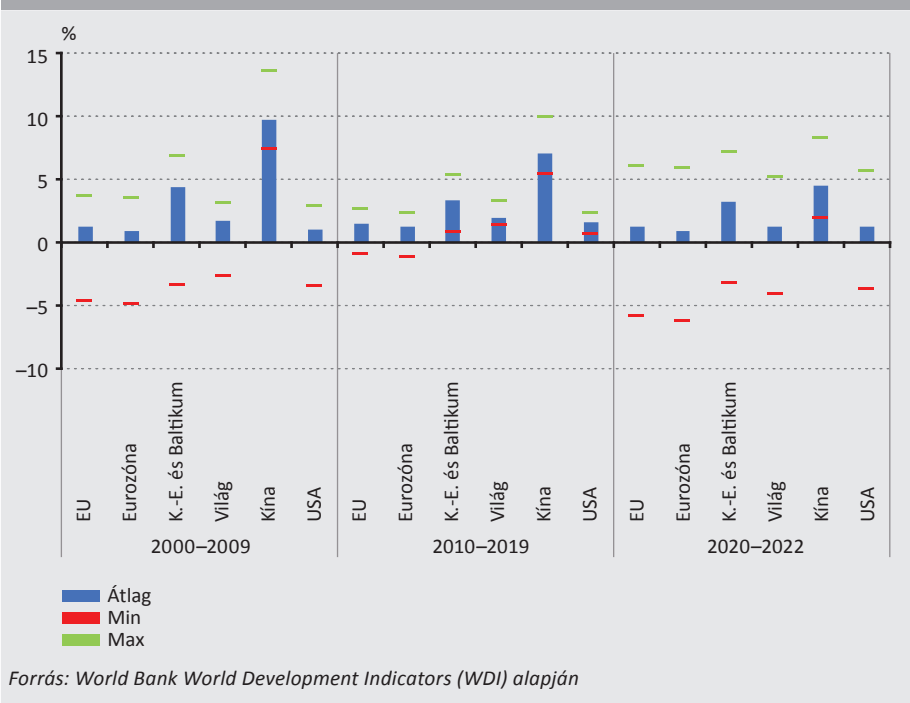


Forrás: EC (2024a:12)

Az EU növekedésbeli lemaradását jól tükrözik a 2000 óta eltelt időszak statisztikai mutatói is. Az EU és az eurozóna a vizsgált évtizedekben rendre lemarad fő versenytársaitól még amellet is, hogy Kína és az USA növekedési üteme is mérséklődik. Ráadásul az EU gazdaságát a visszaesések is jobban megviselik. A világ és az USA gazdaságának növekedését az EU-ban csak Közép-Európa és a Baltikum régió haladja meg (2. ábra).

2. ábra

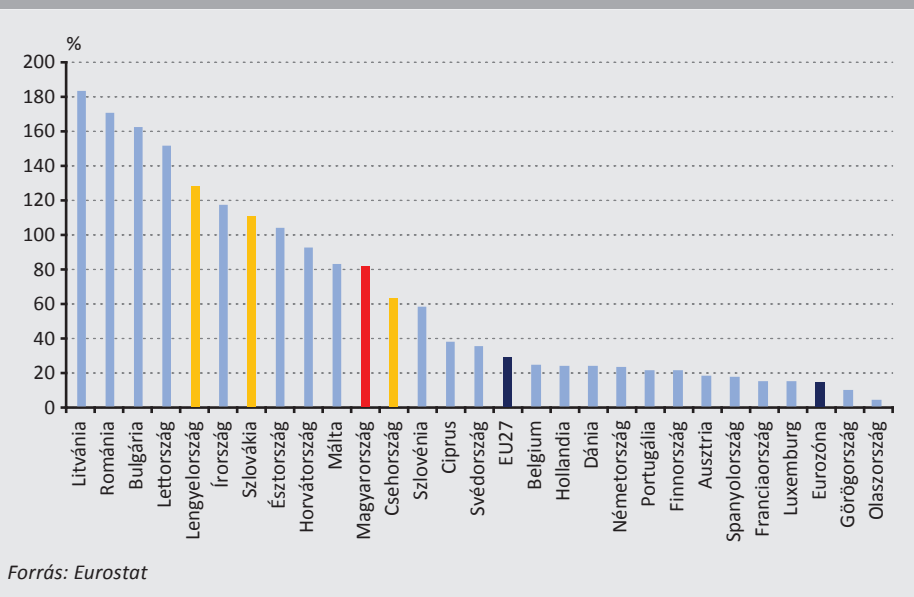
Az egy főre eső GDP éves növekedésének jellemzői a világban (2000–2022)



Az EU-n belül a fejlettségi szintek konvergenciája mellett megfigyelhető a növekedési ütemek differenciálódása. Szembeötlő egyes déli és részben nyugat-európai régiók növekedésének lassulása. Magyarország, amely a 2004-ben csatlakozott tagországokhoz viszonyítva szerényebb eredményeket ér el, 2000 és 2023 között az egy főre jutó GDP tekintetében az EU27-ek vagy az eurozóna értékei átlagának mintegy háromszorosát produkálja. 2023-ban az egy főre jutó GDP Magyarországon 81,5 százalékkal haladta meg a 2000-es értéket, míg ez a szám az eurozóna esetében 14,1 százalék, az EU27 esetében 28,9 százalék volt.² Az EU korábban csatlakozott tagjai közül különösen az olasz (4,2%), a görög (9,9%), a francia (15,1%) érdemel figyelmet, de az EU-átlag alatt növekedett Spanyolország, Belgium, Portugália, de még Németország is (3. ábra). Mindez természetesen jelentősen eltérő GDP-szintek mellett értendő.

² McKinsey Global Institute (2023), idézi az Európai Bizottság dokumentuma (EC 2024a)

3. ábra
GDP/fő szint 2023-ban 2000-hez képest

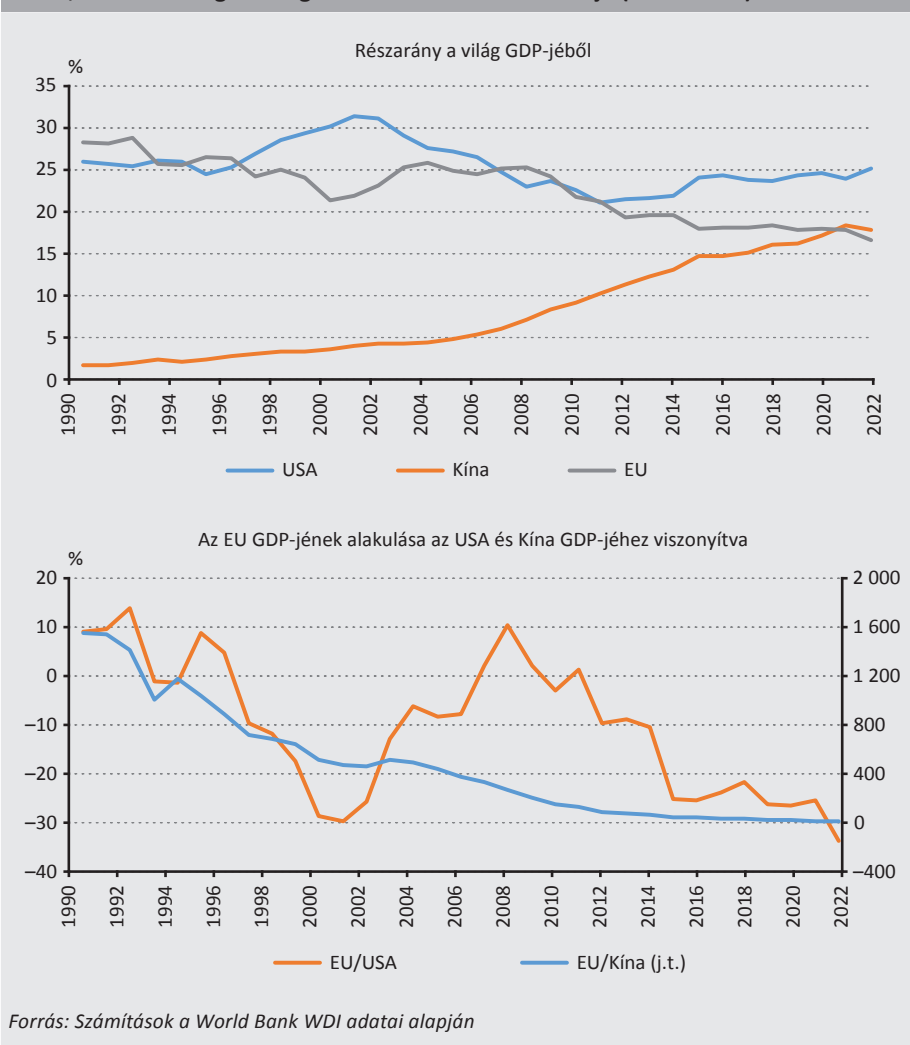


2023-ban több görög, olasz, észak-kelet-francia régió egy főre jutó reál-GDP-je a 2000 évi szint alatt volt. „Több mint 60 millió európai polgár él olyan régióban, amelyeknek az egy főre jutó GDP-je alacsonyabb, mint 2000-ben volt. További 75 millió fő nulla körüli növekedést felmutató régióban él. Összesen tehát kb. 135 millió ember, azaz megközelítőleg az *EU lakosságának egyharmada* olyan helyen él, ahol az *utóbbi két évtizedben romlott, de legalábbis nem javult a helyzete*”³.

A fentiek konkrétabb és riasztóbb adatok még annál is, hogy ismert módon csökkent az EU részesedése a világ gazdaságában. 1990-ben az EU a világ gazdaság GDP-jének 28 százalékát adta, ami 2022-re 17 százalék alá csökkent. Az EU egészének GDP-je több mint három évtized alatt 69 százalékkal nőtt, miközben a világ egészéé közel 150 százalékkal. A világ GDP-jének növekedési üteme így közel 2,2-szerese az EU növekedési ütemének ebben az időszakban. 1990-ben az EU GDP-je még közel 9 százalékkal meghaladta az USA GDP-jét, míg 2022-re 34 százalékos lemaradást mutat. Még nagyobb a különbség Kínához viszonyítva. A kínai GDP 1990-ben az EU GDP-jének mindössze 6,7 százalékát tette ki, 2022-re viszont az EU GDP-je már 7 százalékkal alacsonyabb volt, mint a kínai gazdaságé (4. ábra), azaz az arány három évtized alatt megfordult.

³ Lásd 1. lábjegyzet.

4. ábra
Az EU, USA és Kína gazdasági növekedésének dinamikája (1990–2022)



Figyelemre méltó, hogy a Draghi- és a Letta-jelentés készítésére adott mandátumig az európai politikai közbeszédben az utóbbi években a fenti egzisztenciális kérdések alig jelentek meg, míg végre a 2024. április 17–18-i EiT napirendjére került.

Ez az a háttér, aminek a fényében belevág az Unió egy olyan *következő bővítési hullámba*, ahol a jelöltek nemcsak az *EU-átlaghoz* viszonyítva különböznek jelentősen gazdasági-társadalmi struktúrában, de fejlettségi szintben is. De nemcsak az EU-tól különböznek, hanem *egymástól is*. A legnyilvánvalóbb különbség, hogy míg a *nyugat-balkáni országok* méretük és gazdasági potenciáljuk következtében nem

jelentenek különösebb kihívást a meglévő európai uniós politikákra és költségvetésre, Ukrajna területét, népességét és egy főre jutó GDP-jét tekintve rendkívüli kihívást jelent. Ukrajna egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelme (GNI) az EU27-es átlag 11,5 százalékát, egy főre jutó GDP-je vásárlóerő-paritáson számítva 26,3 százalékát teszi ki (*Emerson 2023*).

3. Használható-e a korábbi bővítések modellje a következő bővítések során?

Alapvetőnek bizonyul az a kérdés, hogy a Bizottság elképzelése szerint a mostani bővítések *tervezhetőek-e a korábbiak mintájára*? A korábbi bővítések elvi alapja az volt, hogy a csatlakozó ország feladata a meglévő EU jogszabályokhoz és politikákhoz való alkalmazkodás; hogy maradéktalanul teljesíteni kell a *koppenhágai kritériumokat*, beleértve nem csak az EU értékeinek elfogadását, de egy olyan versenyképességi szint elérését is, ami képes megbirkózni a tagságból adódó versenyképességi kihívásokkal is. Elvi alapvetés volt, amit persze a gyakorlat kevésbé igazolt vissza, hogy a fentiek miatt a csatlakozási folyamat az *egyéni teljesítményeken* alapul, *sebességét* az egyes csatlakozók valós teljesítménye határozza meg. Az elmúlt hónapokban a csatlakozás körüli politikai megfontolások háttérbe szorították azt a kérdést, hogy tehát eszerint kezeljük-e a következő bővítést, vagy a szándék az, hogy a következő bővítés inkább egy koncentrikus körök Európája irányába tett lépés részét képezze, mely puzzle egyes elemei már megvannak – lásd Európai Politikai Közösség – más részei pedig korábbi, meg nem valósult ötletek realizálása lenne egy mag-Európáról (*Lazarević – Subotić 2022; Macek 2023; von der Leyen 2023; Lippert 2024*). A Bizottság bővítési dokumentumai (lásd *EC 2024a, 2024b, 2024c*) *több szempontból előrelépés* a fenti kérdés tisztásában, bár a részletek egyelőre messze nem világosak. Az alábbiakban kiemelek néhány elemet:

- *Az anyag szerint* a bővítési folyamatnak *a belső reformokkal párhuzamosan* kell történnie. A korábbiakhoz képest tehát lényegesen nagyobb a hangsúly a meglévő politikák és döntéshozatali szabályok átalakítására. Ez annak fényében méltó figyelemre, hogy a korábbi bővítések alapelve volt, hogy a közösségi joganyag nem tárgyalható, a tagjelölteknek azt változtatás nélkül, legfeljebb kis számú átmeneti időszak beiktatásával, de teljesen át kell venniük. (A kohéziós jelentés pl. az intézményi reformokról, mindenekelőtt az egyhangúság megszüntetéséről úgy vélekedik, hogy arra a bővítések nélkül is feltétlenül szükség van.)
- Ez a dokumentum továbbá amellet foglal állást, hogy az EU-nak *a bővítéssel párhuzamosan mélyülnie* kell. Ez a koncepció a korábbi évtizedekben uralkodó nézet volt, ugyanakkor józan érvek szólnak amellet is, hogy a tagok közötti diverzitás növekedésével a mélyítés további erőltetése *feszültségek* felhalmozódásához

vezethet. Felmerülhet az is, hogy egyes belső reformokra a bővítés csak hivatkozási alapként szolgál.

- Az anyag megerősíti, – megítélésem szerint helyesen – hogy az *egyéni teljesítménynek* kell meghatározniuk a tárgyalások előrehaladását, és minden csatlakozót saját előrehaladása szerint fognak értékelni. Megerősíti, hogy a *koppenhágai kritériumok* jelentik az alapot. Ezért a bővítés időhorizontja és sorrendje jelenleg *nem ítéltető meg*.
- A dokumentum állást foglal a „*fokozatos integráció*” (*gradual integration*) mellett, de tisztázza, hogy ez azt jelenti, amit a korábbiakban is, hogy tehát már a *csatlakozás előtt* előre lehet hozni bizonyos, a tagsággal járó jogokat és kötelezettségeket. Megjegyzem, hogy a fokozatos integrációnak ez az értelmezése megfelel a korábban esetünkben is követett modellnek, amikor pl. a társulási megállapodás részeként aszimmetrikus vámkedvezményeket nyújtottak egymásnak a felek.
- A korábbiaknál lényegesen nagyobb hangsúlyt fektetnek a *jogállamiság* helyzetére. Figyelemre méltó „ajándék”, hogy a csatlakozási folyamatban elől járó jelöltekre kiterjesztik az éves jogállamisági jelentések kötelezettségét. Mivel azonban a „jogállamiság” mérésére továbbra se áll rendelkezésre objektív mérce, megfontolandó, hogy nem indokoltabb-e a „jó kormányzás” (*good governance*) indikátorait használni,⁴ amivel feltételezhetően könnyebben elkerülhető a kettős vagy hármas mérce.
- Az uniós politikák közül kiemelt kérdés az *Egységes Belső Piac*hoz való viszonyulás. A dokumentumnak ez a része az egységes piachoz való hozzáférés tekintetében a fokozatosságot javasolja, de egyáltalán nem szól a koppenhágai kritériumok közül arról, hogy hogyan képes a tagjelölt saját piacán szembenézni a versenyképességi kihívással. A belső piaci rész nem tér ki arra sem, hogy hogyan biztosítható, hogy az új tagok úgy férhessenek hozzá a belső piachoz, hogy már előzetesen, teljes mértékben meg kell felelniük valamennyi élelmiszerbiztonsági, állat- és növény-egészségügyi, minőségbiztosítási követelménynek. Arra sem tér ki az anyag, hogy elfogadható-e az a jelenlegi néhány szektorban már meglévő helyzet, hogy egyes tagjelöltek egyoldalú kedvezmények keretében az egységes piacon a tagoknál kedvezőbb versenyhelyzetbe kerülnek amiatt, hogy bizonyos költségektől mentesülnek az alacsonyabb követelményszint miatt (lásd pl. gabona). Ez felveti azt az általánosabb kérdést is, hogy az Unió hogyan viszonyul a korábban évtizedeken keresztül, ha jogilag nem is, de a gyakorlatban alapelveként érvényesülő megközelítéshez, amely szerint az Unión belüli gazdasági szereplőinek a kívülállókkal szemben preferenciát kell élvezniük. Jelenleg ugyanis előfordul, hogy nem csupán preferenciát nem élveznek, de kifejezett versenyhátrányba kerülnek, pl.

⁴ lásd pl. *Worldwide Governance Indicators of the World Bank*, Sept 25th, 2023. (<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>)

az ukrán mezőgazdasági termékek beengedése okán. A jelenlegi tagok eltérő érintettsége miatt a belső piaci verseny tovább torzul. Ilyen helyzet korábban soha nem állt elő. Szól az anyag ugyanakkor arról, hogy előre nem látható esetekre az Unió védintézkedésekre kell legyen feljogosítva.

- A *fizikai konnektivitást* az anyag – helyesen – kiemelten kezeli. Az a ma is fennálló nagy különbség, ami pl. a közlekedési infrastruktúra sűrűsége tekintetében fennáll Nyugat-Európa és a 2004-ben csatlakozott országok között hatványozottan érvényesül a tagjelöltek tekintetében. Ennek a különbségnek a csatlakozás előtti csökkentése lehetne az egyik legkézzelfoghatóbb módja a felzárkóztatásnak.
- Érdekes, hogy ez a rész kilátásba helyezi stratégiai partnerségek létrehozását a csatlakozó országokkal (*strategic partnerships in ecosystems of mutual interest*) és ezek között említi az akkumulátorgyártást is.
- A *kohéziós politikáról* szóló rész szerint a mostani bővítés jelentős hatással lesz az EU jelenlegi kohéziós politikájára. Tisztázandó ezért, hogy a felzárkóztatási célok továbbra is érvényesek maradnak mind a jelenlegi, mind a jövőbeli tagországokra, és hogy a korábbi tagok konvergenciacéljai a statisztikai hatások ellenére is aktuálisak maradnak. Számolni kell a természetes érdeklődéssel a nettó befizetők, illetve a kohéziós politika jelenlegi és jövőbeni kedvezményezettjei között, nyilvánvaló ugyanis, hogy amikor a tortából többen akarnak enni, akkor el kell döntenie, hogy a torta méretét növeljük-e, vagy a szeleteket csoportosítjuk át. *Darvas et al. (2024)* számításai szerint változatlan elosztási szabályokat feltételezve, a 2021–2027-es többéves pénzügyi perspektíva szerinti allokáció Magyarország esetében, egy ukrán tagságot feltételezve, ez a „tortaszelet” a kedvezményezettek átlagánál nagyobb mértékben, mintegy 11 százalékkal csökkenne.
- Az anyag a fokozatos integrációt koordináló eszközként utal az *Európai Szemeszter* gyakorlatára. Így a csatlakozási fejezetek tárgyalása során megfogalmazott követelmények mellett a Szemeszter keretében a Bizottság részéről is reformigények fogalmazódhatnak meg. Mindez azt is jelenti, hogy a tárgyalási folyamatra a korábbiakhoz viszonyítva nagyobb befolyása lesz a Bizottságnak, és kisebb a Tanácsnak. Figyelemreméltó, hogy a területi kooperációról szóló rész kiemelt a határmenti együttműködési programok fontosságát a csatlakozók és a velük szomszédos EU-tagországok között.
- A *döntéshozatalt* illetően szorgalmazza a minősített többségre történő áttérést néhány *kül- és biztonságpolitikai* területen. Megkerülve a Szerződésmódosítás kérdését, erre a „*Passerelle*” klauzulát⁵ tartja alkalmasnak, ami egyébként szintén csak egyhangúsággal lehetséges. „Addig, amíg ez megtörténik”, javasolja a „konstruktív tartózkodás” alkalmazását.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/glossary/passerelle-clauses.html>

- Az EU kül- és biztonságpolitikájához való igazodást kiemelt jelentőségűnek minősíti az új geopolitikai helyzetben. Ez különösen Szerbia esetében okozhat nehézséget, ahol ráadásul felmerül az olyan szabadkereskedelmi megállapodások kérdése is, mint pl. a szerb–kínai Szabadkereskedelmi Megállapodás.
- Az EU költségvetésére vonatkozóan szükségesnek tartja a bővítés számításba vételét a következő többéves pénzügyi keret (MFF) előkészítése során. Úgy véli, hogy az MFF újratervezésére a bővítés nélkül is szükség lenne. Szorgalmazza az MFF-en kívüli eszközök alkalmazását is. Ismételten szorgalmazza új, saját források bevezetését. A költségvetési feszültségek enyhítése érdekében *phasing in időszakok, vészfékek és biztonsági hálók* beépítését helyezi kilátásba a meglévő tagországok részére. Az irányítási rendszerről szólva a Bizottság úgy véli, hogy tudna támogatni, amennyiben elkerülhetetlen, bizonyos Szerződésmódosításokat, ugyanakkor úgy gondolja, hogy a meglévő Szerződés is tartalmaz lehetőségeket, lásd *Passerelle klauzulák, vészfék, konstruktív tartózkodás*. Fontos felvetés, hogy a Bizottság szerint az Európai Tanács felhatalmazhatná a Tanácsot, hogy a csatlakozási folyamat bizonyos közbenső lépéseit *minősített többséggel dönthesse el*, és a fejezetek zárását és a tárgyalások lezárását kellene továbbra is egyhangúsághoz kötni szerinte.
- A Bizottság szerint az egyes uniós politikák reformjának áttekintésére 2025 elején kell sort keríteni, így annak következtetési beépülhetnek a következő MFF-tárgyalásokba.

4. Új bővítés, új kérdések

Azt gondolom, hogy a fentiek a korábbi bizonytalanságok egy részét tisztázzák, több szempontból számunkra megnyugtató módon. Felmerül ugyanakkor egy sor olyan kérdés, ami véleményem szerint érdekeink azonosítását és a részletek tisztázását indokolja a tárgyalási keret elfogadására és a csatlakozási tárgyalások folytatásra felkészülve. Ezek közül fontosságuk miatt megemlítendő:

1. Kiemelt kérdés, hogy az EU–Ukrajna Társulási Megállapodás és a Szabadkereskedelmi Megállapodás, illetve az EU által biztosított autonóm kedvezmények által meghatározott jelenlegi helyzet és a teljes jogú tagság szerinti jogok és kötelezettségek teljes alkalmazása közötti különbség hogyan hidalható át az *árúk, a szolgáltatások, a tőke mozgások és a személyek szabad áramlása* tekintetében.

Az áruk áramlása tekintetében az EU által nyújtott jelentős kedvezmények ellenére a legfontosabb mezőgazdasági termékekre vámkontingensek maradnak érvényben, és jelentősen eltérnek vonatkozásukban az árukereskedelemre vonatkozó eljárási szabályok is, ami azt jelenti, hogy a kereskedelmet továbbra is vámellenőrzés és az áruk megfelelőségének ellenőrzése korlátozza. A háború kitörése óta az EU egyoldalú kedvezményeket alkalmaz. Komoly kérdés lesz, hogy

az árukereskedelem további liberalizálása a Szabadkereskedelmi Megállapodást tekintve kiinduló helyzetnek, vagy az egyoldalú autonóm rezsimet.

A szolgáltatások tekintetében a liberalizáció jelentősen elmarad az EU-tagság szerinti mértéktől. A tőkemozgások Szabadkereskedelmi Megállapodásban tervezett liberalizálása az ismert körülmények miatt nagyon kis mértékben valósult meg, miután Ukrajna jelentős korlátozásokat alkalmaz a külföldi tőkemozgások és beruházások tekintetében. Ezek a háború következtében tovább szigorodtak. A munkaerő szabad áramlását illetően a Társulási- és Szabadkereskedelmi Megállapodások az egyes EU-tagországokkal kötendő bilaterális megállapodásokhoz utalja az esetleges liberalizációs lépéseket. Teljesen új helyzet a korábbi bővítésekhez képest, hogy az EU-szintű liberalizáció hiánya ellenére valamennyi EU-tagország ideiglenes letelepedési engedélyt nyújt az ukrán menekülteknek, ami egyben lehetővé teszi az ideiglenes hozzáférést a tagországok munkaerőpiacaihoz. 2023 novemberéig mintegy 4,2 millió ukrán állampolgár élt ezzel a kedvezményrel.⁶

2. Indokolt hangsúlyozni a regatta-személet alkalmazhatatlanságát, amit maga a bizottsági dokumentum is alátámaszt. Pl. Ukrajna és Montenegró két teljesen különböző eset, amelyek egységes keretbe nem illeszthetők be. Ukrajnában az egy főre jutó GDP 2019-ben az EU átlag 28,7 százalékát tette ki vásárlóerő-paritáson számolva, folyóáron pedig 10,5 százalékát.⁷ Ez az ukrán érték a jelenleg vásárlóerőparitáson mért legszegényebb Bulgária értékének is kicsit több mint a fele (Bulgária: 52,2%). Fontos körülmény az is, hogy a tagjelöltek közötti eltérő dimenziók eltérő következményekkel járnak az EU-ra vonatkozóan. Az egyes szakpolitikák, illetve a költségvetés nem, vagy minimális kiigazítást igényel a nyugat-balkáni országok esetében. Ukrajna esetében ezek a kihívások minőségileg nagyobbak.
3. Kétségtelenül volt már az EU történetében példa arra, hogy csatlakozási tárgyalások folytak és lezárultak befagyott konfliktusok mellett. Ciprus esetében mintegy 50 éve áll fenn befagyott konfliktushelyzet. Észtország 2004-ben úgy csatlakozott az Unióhoz, hogy határait Oroszország vitatta. A Német Szövetségi Köztársaság alapító tagként működött, miközben területe megosztott volt, és szovjet csapatok is jelen voltak (*Darvas et al. 2024*). Mindezek mellett ugyanakkor az EU-nak nincs tapasztalata olyan tagjelöltek befogadásával, amelyek háborúban állnak. Új kérdésként merül fel az is, hogy milyen következményekkel jár a Szerződés 42.7. cikke, miszerint „amennyiben egy tagország területén fegyveres agresszió áldozata”, a többi tagország kötelezettsége, hogy az agresszió áldozatának „... valamennyi rendelkezésükre álló eszközzel segítséget és támogatást nyújtsanak”.

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukraine-refugees-eu/>

⁷ Az IMF World Economic Outlook Database, 2023. Április. (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April>)

4. A *fokozatos integráció* magyar szempontból nem kifogásolható abban az esetben, ha az, ahogy a dokumentum sejtetni engedi, a teljes jogú tagsággal járó valamennyi jog és kötelezettség előtt jelent kedvezményeket. Annál is kevésbé, mert ez a mi esetünkben is így történt, lásd a társulási megállapodást. Nem vezethet azonban a tagság utáni részjogokhoz és részkötelezettségekhez, egyfajta részleges tagsághoz. Ez megnyitná az utat a koncentrikus körök felé. A Brexit példája azt mutatja, hogy a teljes jogú tagsággal járó jogok és kötelezettségek teljessége alatt nehéz méltányos egyensúlyt találni.
5. A *belső piac/verseny/kohézió/állami támogatás* kérdéskörében érdemes lenne tematizálni, mivel a fenti négy elem egymással szerves összhangban áll. A kohéziós politika kezdettől fogva összekapcsolódott azzal, hogy a fejletlenebb tagországok és régiók felzárkózásának segítése nélkül nem lehet tisztességes verseny. Ez a kapcsolat elhomályosodott. Fontos lenne továbbá megvédeni a kohéziós országokat preferáló rugalmasabb állami támogatások rendszerét és mértékét. A belső piaci egyenlő és méltányos versenyfeltételek biztosítása az EU-integráció eddigi legfontosabb eredménye és pillére, amit semmilyen körülmények között nem szabad veszélyeztetni.
6. A csatlakozást megelőző szakaszban felmerül az *uniós preferencia/diszpreferencia* kérdése az elméletben és gyakorlatban az ukrán mezőgazdasági *árudömping* fényében. Az elv évtizedeken keresztül megkérdőjelezetlen volt. Az 1990-es években ugyanakkor az Európai Bíróság hozott egy olyan ítéletet, amely szerint a nemzetközi kereskedelmi jog és bizonyos körülmények indokolhatják, hogy harmadik országbeli gazdálkodók ne kerüljenek versenyhátrányba. Macron elnök utóbbi időben történt néhány hivatkozását a nemzetközi sajtó a francia protekcionizmus megnyilvánulásának minősítette. A csatlakozást megelőző időszakban lehet jelentősége e kérdés napirenden tartásának.
7. Figyelemre méltó, hogy a dokumentum milyen szépen taglalja az *Erasmus Plus* kiterjesztésének fontosságát a tagjelöltekre, mint az európai gondolat garanciáját.
8. A kohéziós szakértői jelentés (*EC 2024a*) utal arra, hogy a *munkaerő szabad* áramlása agyelszíváshoz vezethet. Érdemes lenne feleleveníteni azt a korábbi felvetésünket, hogy egyes magasan kvalifikált szakmák, pl. orvosok esetében a célország járuljon hozzá a munkavállaló képzési költségeihez.
9. Fontos felkészülni azokra az új, *határon átnyúló* együttműködési lehetőségekre, amelyek kiemelt kedvezményezettjei lehetünk, földrajzi helyzetünkől adódóan.

5. Következtetések

Az Európai Bizottság dokumentumainak elemzése megerősíti, hogy a következő bővítések is a korábbi bővítések modelljén fognak alapulni, tehát a politikai akarat mellett továbbra is érvényesülnek az ún. koppenhágai kritériumok. E szerint új csatlakozásra azzal a jelölttel és akkor kerülhet sor, amikor annak teljesítménye alapján várható, hogy az nem veszélyezteti az európai integráció eddigi eredményeit. A csatlakozási tárgyalások lebonyolítására vonatkozó ún. tárgyalási keret elfogadásakor kell meghatározni, hogy a koppenhágai kritériumok és a teljes közösségi joganyag átvétele pontosan milyen struktúrában ellenőrizhető, illetve az esetleges átmeneti felmentések mely esetekben tárgyalhatóak. A fentiekén túlmenően az EU jelenlegi tagjainak sürgősen szembe kell nézniük súlyosbodó versenyképességi problémáikkal. Világgazdasági helyének megőrzése, vagy legalábbis a csökkenés megállítása a legfontosabb előfeltétele annak, hogy a Szerződés eredeti célja szerint az európai polgárok a jelenlegi, vagy egy kibővített unióban, békében, biztonságban és jólétben élhessenek. Fontos tehát annak mérlegelése, hogy az EU oldaláról a bővítésre történő felkészülés eddig felmerült költségvetési, kohéziós és agrárpolitikai és egyéb szakpolitikai reformjain túl ez is megfontolás tárgyát képezze.

Felhasznált irodalom

Blockmans, S. (2023): *The Impact of Ukrainian Membership on the EU's Institutions and Internal Balance of Power*. Policy Paper. RKK/ICDS. https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/11/ICDS_Policy_Paper_Impact_of_Ukrainian_Membership.pdf

Darvas, Zs. – Dabrowski, M. – Grabbe, H. – Moffat, L.L. – Sapir, A. – Zachmann, G. (2024): *The Impact of the European Union of Ukraine's Potential Future Accession*. Institute Bruegel. <https://www.bruegel.org/sites/default/files/2024-04/Report%2002.pdf>

Emerson, M. (2023): *The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget – and the Importance of Control Valves*. Policy Paper. RKK/ICDS. https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/11/2023_17_PolicyPaper_web-1.pdf

EC (2023): *European Commission: Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en

EC (2024a): *European Commission: Forging a Sustainable Future Together – Cohesion for a Competitive and Inclusive Europe*. Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/974536>

- EC (2024b): *European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on pre-enlargement reforms and policy reviews*. 20.03.2024 COM(2024) 146 final. https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf
- EC (2024c): *European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the 9th Cohesion Report*. 27.03.2024 COM(2024) 149 final. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/Communication_9th_Cohesion_Report.pdf
- European Council (2023a): *The Granada declaration*. Statements and remarks, European Council, 6 October. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>
- European Council (2023b): *Feljegyzés - Az Európai Tanács ülése (2023. december 14. és 15.) – Következtetések*. EUCO 20/23, Brüssels, december 15. <https://www.consilium.europa.eu/media/68984/europeanconclusionconclusions-14-15-12-2023-hu.pdf>
- Lazarević, M. – Subotić, S. (2022): *The Model of Staged Accession to the European Union – Addressing the Four Key Concerns*. Think for Europe Network. https://www.aspeninstitute.de/wp-content/uploads/Policy-Brief_Think-for-Europe-Network-TEN.pdf
- von der Leyen, U. (2023): *State of the European Union 2023 – September*. Speech. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_4426
- Lippert, B. (2024): *EU Enlargement: Geopolitics Meets Integration Policy. The EU Is Set to Add Gradualist Elements to Its Enlargement Doctrine*. SWP Comment. https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2024C01_EU_Enlargement.pdf
- Macek, L. (2023): *Advocating Gradual Accession to the European Union*. Institute Jacques Delors. POLICY PAPER N°290. https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2023/05/PP290_Adhesion-graduelle_Macek_EN.pdf
- McKinsey Global Institute (2023): *Pixels of Progress: A granular look at human development around the world*. <https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/Pixels-of-progress-introduction>