

Inotai András

GONDOLATOK AZ EURÓPAI UNIÓ BŐVÍTÉSI VÁLTOZATAIRÓL

A legutóbbi hetekben számos nyilatkozat hangzott el, amely arra látszik utalni, hogy az Európai Unió (EU) tagállamai és az Európai Bizottság is a nagycsoportos bővítést (*big bang*) tartja a legvalószínűbb forgatókönyvnek. Igaz, hogy a bizottság országjelentései és stratégiai dokumentuma említést tesz a korábban egyértelműen rögzített teljesítménykritériumról, vagyis arról, hogy csak megfelelően felkészült, a feltételeket teljesítő országok léphetnek be az unióba, de nem hagy kétséget afelől, hogy erre a minőségi ugrásra a közeljövőben tíz ország lehet képes. Ugyancsak a nagycsoportos bővítés melletti álláspontot látszik erősíteni, hogy a csatlakozási tárgyalásokon lezárt fejezetek számát tekintve csak Románia és Bulgária látszik lemaradni a nagy konvojtól. A nyilvánvalóan politikai indítatású nagycsoportos bővítésnek az integrációra és az európai stabilitásra gyakorolt várható negatív hatásairól ugyanakkor szinte teljes a csend. Most van itt az utolsó pillanat, hogy meg lehessen akadályozni olyan folyamatok kibontakozását, amelyek következményei évtizedekre „kárkölözésre” ítélnék Európát, ahelyett hogy a kontinens stabilitását és világméretű versenyképességét erősítenék.

1. Az Európai Unió álláspontja: érvek és ellenérvek

1.1. Az Európai Uniónak a bővítéssel kapcsolatos magatartását a kilencvenes évek egészében egyfajta kettősség jellemezte. Egyrészt a berlini fal leomlása és a közép- és kelet-európai térség politikai-társadalmi-gazdasági rendszerváltása pillanatától felismerte és elismerte az új Európa megteremtésének stratégiai jelentőségét. Másrészt azonban nem volt képes olyan stratégiai program kidolgozására és érvényesítésére, ami hosszabb távon biztosíthatta volna a fenntartható modernizációt Közép- és Kelet-Európában, vagyis a „keleti összeomlást” követő mesterséges fellendülésen (és megkönnyebbülésen) túlmenő nyugat-európai növekedést, nem utolsósorban pedig az összeurópai stabilitást. Az Agenda 2000 publikálása, valamint a luxemburgi EU-csúcson jóváhagyott bővítési stratégia ugyan – átmenetileg – a differenciált megközelítés mellett döntött, de két évvel később, a helsinki csúcsertekezleten már a politikai szempontok alapján meghatározott elképzelés kapott zöld utat, amikor – Törökország kivételével – valamennyi tagságért folyamodott ország számára megnyitották a felvételi tárgyalásokat.

1.2. Az Európai Unió három évvel igyekezett alátámasztani álláspontját, vagyis a „nem stratégiai” (vagy „stratégiahányos”) megközelítést. Egyrészt azt hangsúlyozta, hogy bármilyen konkrét dátum megnevezése, nem is beszélve az első körös országok kijelöléséről, nagymértékben csökkentené azt a kényszert, ami a jelölt országok feszített ütemű fel-

készülését biztosítja. Másrészt attól tartott, hogy a tagjelöltek közötti mindenfajta túl korai differenciálás azt eredményezné, hogy az első körből eleve kieső országokban uralkodóvá válhatna a kiábrándulás. Ennek pedig nyilvánvalóan kedvezőtlen visszahatása lenne az adott ország politikai stabilitására, társadalmi viszonyaira és gazdasági helyzetére, nem is beszélve a regionális stabilitást érintő következményekről. Harmadszor, és ez a leginkább elfogadható érv, a csatlakozási tárgyalások indulásakor vagy azok korai szakaszában valóban nehéz lett volna az időpontot konkretizálni, miután az EU bővítésére utasításokhoz és a tagságra váró országok csatlakozására utasításokhoz nem kevés „házi feladatot” kell(ett) mindkét félnek teljesítenie.

1.3. A fenti érvekkel azonban nem kevésbé hiteles ellenérveket lehet szembeállítani:

1.3.1. Először is nehezen érthető, hogy világos időtáblával ellátott stratégia megléte miért csökkentené a tagjelölt országok belső felkészülésének dinamikáját. Éppen ellenkezőleg, az általános tapasztalat az, hogy a konkrét célkitűzéseknek legalább négy szempontból lett volna pozitív hozadéka. Egyrészt időben figyelmeztette volna a tagállamokat, hogy mely területeken kell nekik is végrehajtaniuk esetenként fájdalmas kiigazításokat, vagy kell elindítaniuk hosszabb távú alkalmazkodási folyamatokat. Másrészt világos ütemtervet kényszerített volna rá az Európai Unióra, pontosabban a közösségi politika azon területeire, amelyeket a bővítés várhatóan a legnagyobb mértékben érinthet. Harmadszorban kedvező jelzést közvetíthetett volna a nagyon is eltérő mértékben átalakult és versenyképes, az EU-tagságra különböző szinten felkészült országok felé is. Lehetővé tette volna, hogy minden ország a saját belső adottságai, lehetőségei, politikai, gazdasági és társadalmi „felszívóképessége”, vagyis bizonyos alapvető folyamatok fenntarthatósága szempontjából döntse el, milyen (gazdaság)politikai prioritásokkal, milyen sebességgel és mikor kíván az EU tagjává válni. Ezzel pedig hozzájárulhatott volna valamennyi országban az ugyancsak bonyolult átalakulási és felzárkózási (modernizációs) folyamatok fenntarthatóságának erősítéséhez. Végül negyedszer: többek között éppen a világos ütemterv hiánya felelős azért, hogy a nyugat-európai közvélemény egyre inkább bővítésellenessé vált. Ezt a folyamatot az időben és a jelölt országokban szakaszokra lebontott stratégia legalábbis lassíthatta, jó esetben teljességgel megakadályozhatta volna.

1.3.2. Másodsor alapvető tévedés, hogy a közép- és kelet-európai térség gazdasági-társadalmi differenciáltsága vagy differenciálódása annak a függvénye lenne, hogy Brüsszel (és egyes tagállamok) valamit mondanak, vagy nem mondanak. A több mint egy évtizedes átalakulási folyamatot számos területen a differenciálódás jellemzi, az EU-struktúrákba való gazdasági beépülés intenzitásától és szerkezetétől egészen a tagjelölt országok gazdaságpolitikai eszköztáráig és döntéseikig. Ebben az összefüggésben a „nem differenciálunk” politikailag motivált álláspontja, még inkább pedig a legtöbb tagjelölt ország tudatos egybemosása ugyancsak veszélyes és kétélű fegyverré válhat, amikor az egyes országok eljutnak a csatlakozási tárgyalások végére. Ha ugyanis az EU az adott pillanatban amellet dönt, hogy mégiscsak a kiscsoportos bővítést preferálja, a tárgyalásokat befejezett, a korábbi szakaszokban mesterségesen „homogenizált”, de mégis kimaradó

országok általános elkeseredettsége teljességgel érthető lenne. Ha azonban az EU arra az álláspontra helyezkedik, hogy mindenki, aki befejezte a tárgyalásokat, az EU tagja lehet, vagyis a nagycsoportos bővítés mellett kötelezi el magát, akkor maga az európai integráció manőverezi bele magát egy ugyancsak kockázatos jövőt ígérő mederbe. Egyre égetőbb probléma, hogy az európai folyamatok dinamizmusa és a fenti brüsszeli (és nem egy tagállam által osztott) álláspont között a csatlakozási tárgyalások előrehaladott, sőt egyre inkább döntő szakaszában vészesen fogy az a manőverezési tér, amelyben az EU még úgy tudná irányítani a „21. századnak” nevezett „európai projektet”, hogy mindenki megelégedésére találjon megoldásokat.

1.3.3. Harmadszor, az európai integráció több évtizedes fejlődésének tapasztalatai egyértelműen igazolják, hogy minden stratégiai célkitűzés elérésének nagyon is világos menetrendje volt, ami szakaszokra lebontva fogta át a célok meghirdetése és elérése közötti periódust. Ez volt a helyzet a közös kereskedelempolitika kialakításával (1969–1974), az egységes belső piac kiépítésével (1985–1992), valamint a Gazdasági és Monetáris Unióra való felkészüléssel (1993–1999) is. Ezért is nehéz megérteni, hogy az a „keleti” bővítés, amit az EU és a tagállamok a legmagasabb politikai szinten számtalan alkalommal az „évszázad projektjének” neveznek, miért nem illeszkedhet ebbe az integrációs gyakorlat által bizonyított, jól bevált keretbe.

1.4. Az európai folyamatok intenzitása és a tárgyalások új szakaszba lépése az évtized/évszázad/évezred fordulóján végül is nem tette lehetővé a korábbi „sem időpont, sem csoport”-stratégia folytatását. A két elem egyikét, legalábbis látszólag, fel kellett áldozni. Ez pedig értelemszerűen a csatlakozás várható időpontját érintette, amennyiben az EU 2004-ben határozta meg az első tagjelöltek felvételét. Ez azonban korántsem értékelhető úgy, mintha az EU szilárdan elkötelezte volna magát a 2004. évi bővítés mellett. Ez az időpont továbbra is a csatlakozási tárgyalások sebességének és befejezésének, továbbá a ratifikációs folyamatok eredményének, nem kevésbé pedig az első csatlakozó csoport továbbra is ismeretlen összetételének függvénye.

1.5. Miközben a csatlakozás első lehetséges évének bejelentése öröndetes fejlemény, nagy valószínűséggel tovább élezi az ellentmondást a csatlakozás időpontja és formája között. Miután a másodikra, vagyis az első kör lehetséges összetételére vonatkozóan semmiféle hivatalos információ nem áll rendelkezésre, a 2004. évi „varázslatos” dátum több területen vezethet feszültségekhez:

1.5.1. Először is „örült futam” vette kezdetét a belépni kívánó országok között, hogy mindenki a lehető leghamarább betehesse a lábát a végre kinyíló ajtó küszöbén. Teljesen természetes, hogy világos ütemterv hiányában ezt a lehetőséget mint egyedüli történelmi esélyt értékeli, és ezért kívánja megragadni valamennyi ország. Meg vannak ugyanis győződve arról, hogy ha ezt az esélyt elszalasztják, az EU hosszú időre bezárhatja a csatlakozási kaput, és a belátható jövőben nem kerül sor újabb bővítésre.

1.5.2. Másodsor valamennyi ország erőteljesen koncentrált arra, hogy a csatlakozási tárgyalásokat 2002 végéig befejezze, hiszen csak ez ad többé-kevésbé jogos reményt arra,

hogy 2004-ben az EU tagjává váljon. Ezért annak elkerülése érdekében, hogy bármi miatt kimaradjon az első körből, hajlandó legalapvetőbb érdekeinek egy részét is feláldozni a tárgyalások mielőbbi befejezése érdekében. A bővülő Európa számára aligha van nagyobb veszély, mint az a jelentős és esetenként tovább növekvő szakadék, ami kialakulhat a tárgyalások befejezettségének ténye és az adott ország tényleges EU-felkészültsége között.

1.5.3. Harmadszor az a tény, hogy a közeljövőben csatlakozó országok első köre mind a mai napig ismeretlen, több esetben is növeli az EU-reformok övezte bizonytalanságot. Hiszen nem egy nagyhorderejű reformot kellene az EU-nak a következő években indítania (intézményi kérdések, agrárreform, közös költségvetés jövője, bel- és igazságügyi együttműködés, közös kül- és biztonságpolitika), amelynek tartalmát, feltételeit, eszközeit és következményeit nagymértékben befolyásolja, hogy hány ország és melyik ország lép be az unióba az első körben, illetve mely országoknak kell tovább várniuk a tagságra.

1.6. Mindennek tükrében sürgetően szükség van egy világos és a szó szoros értelmében stratégiai tervre, amelynek időkeretei messze túllépnek az első körös bővítés időpontján, és legalább egy évtizedet ölelnek fel. Minél később fogalmazódik meg, és indul el egy ilyen stratégia, annál rosszabbak lesznek megvalósításának induló feltételei. A negatív hatásokat éppúgy fogja érezni az EU, mint a tagjelölt országok, függetlenül attól, hogy az utóbbiak egy része az első körben csatlakozik, míg másik része további várakozásra kényszerül. Mindenekelőtt azonban az európai biztonságot érintené kedvezőtlenül minden késlekedés.

2. Az alapvető megközelítés: hogyan őrizhető meg és erősíthető Európa stabilitása?

2.1. Sajnálatos, hogy minden, a bővítés, pontosabban a **bővítések** mikéntjével kapcsolatos és a legutóbbi években napvilágra került elképzelés meghatározott részérdekekből indul ki. Ezek egy része szigorú gazdasági kritériumokra épül, más része politikai törekvések függvénye. De nem hiányzik az EU oldalán – legalábbis a retorika szintjén – a morális kötelezettségek hangsúlyozása sem. Ugyanakkor a tagjelöltek viselkedésében és integrációs politikájában teret nyert a nem mindig pozitív eredményeket hozó, de a térség történelmi tapasztalatai alapján teljességgel érthető „versenyszellem”, vagyis az, hogy (majdnem) mindenki egyszerre, de ha lehet, a többieknél előbb és semmiképpen sem mások után szeretne EU-taggyá válni. Ezzel szemben Európának, az európai stabilitásnak fokoza-
tos bővülésre, ehhez pedig olyan bővítési stratégiára lenne szüksége, amely a kontinens legkritikusabb kérdésének kezelésére és tartós megoldására épül. Ez pedig a földrész sta-
bilitása. Vagyis a bővítési stratégia kulcsfontosságú kérdése így hangzik: milyen bővítési
stratégia garantálhatja (amennyiben a mai világban bármit lehet garantálni) a kontinens
stabilitásának fenntarthatóságát, beleértve a bővítési folyamat legkritikusabb szakaszát vagy szakaszait is.

2.2. Az európai stabilitás alapvető kritériumait három tényező alkotja:

2.2.1. A bővítési folyamatnak nyitottnak kell maradnia minden európai ország számára, függetlenül attól, hogy már jelenleg a tagjelöltek sorába tartozik vagy nagy valószínűség-

gel a belátható jövőben fog e körhöz csatlakozni. A bővítési folyamat mindenfajta, akár ideiglenes berekesztése, leállítása is felmérhetetlen problémákat okozna, és rendkívül veszélyes folyamatokat indíthatna el azon országokban, amelyek nem kedvezményezettjei az első körös bővítésnek. A NATO-felvétel forgatókönyvének az EU-felvétel esetében nem szabad megisméltódnie.

2.2.2. Az EU oldalán a stabilitás pillére az, hogy egyetlen bővítés sem terhelheti túl és kezdheti ki az integráció belső kohézióját. Minden olyan bővítés, amely akár megkérdőjelezné, akár kifejezetten meggátolná az integrációs szervezet normális működését, káros hatással lenne nemcsak az integrációs folyamat menetére, de az európai stabilitásra is.

2.2.3. Csak megfelelően felkészült országok csatlakozhatnak a „klubhoz”. Minden egyéb elképzelés, bármi is legyen a mögötte álló stratégiai, politikai vagy egyéb megfontolás, rendkívül kockázatos és önpusztító. Egyrészt ugyanis ez a „megoldás” igen könnyen teremthet „másodosztályú tagokat”. Mégpedig nemcsak azért, mert csak úgy válhatnak az EU tagjává, hogy egyes területeken továbbra sem vesznek részt a közösségi politika alakításában. Még fontosabbnak tűnik az az érv, hogy a felkészületlen tagok olyan környezetbe kerülnének, ahol azonnal kiderülne számos hiányosságuk. Mindez politikai, gazdasági, társadalmi, intézményi, jogi és emberi szempontból is tetemes többletterhet, végső soron katasztrofális túlterheltséget jelentene az éretlenül csatlakozott ország egész társadalma számára. Ha a korlátozott alkalmazkodási képesség, vagyis az EU-szabályok és intézmények átvételével kapcsolatos korlátozott „abszorpciós képesség” csak a taggá válás után lesz nyilvánvaló, aligha van megfelelő eszköz a probléma kezelésére. Kitéssékelni már senkit sem lehet, akit egyszer klubtaggá fogadtak, klubtagként pedig nem tud beilleszkedni a szervezet normális működési menetébe. A felkészületlen új tagok ezt a helyzetet egyértelmű kudarcként élnék meg. Ez pedig a társadalom nagy részében a(z ön)diszkvalifikáció, egyfajta (ön)kiközösítés érzését rögzítené. A problémát csak súlyosbítja, hogy ebben az esetben nem az EU mondja ki a másodosztályú tagság tényét, hanem a felvételre éretlen ország saját tapasztalatai diktálnák ezt az ítéletet.

2.3. Összességében a bővítési stratégia hídépítésként, hídverésként irható le. A hídnak pedig két szilárd pillérre kell épülnie, miközben mindenki számára kezdettől fogva világosnak kell lennie, hogy a híd fel fog épülni. Valamennyi országnak hozzá kell járulnia a hídépítéshez, mindenekelőtt a két pillér erősítéséhez. Aki ezt megteszi, át fog tudni menni a felépülő hídon. A híd nem privilegizált országok számára épül és nyílik meg, hanem azon legszélesebb kör számára, amely erősíti, nem pedig megkérdőjelezi a pilléreket.

2.4. A bővítési stratégiában két alapvető megközelítés között kell választani. Az egyik a tagjelölt országok teljesítményére, a másik, meghatározó módon, politikai megfontolásokra épül.

2.4.1. A „teljesítményorientált” stratégia abból indul ki, hogy – adott időpontban – csak azok az országok lehetnek az unió tagjai, amelyek – a csatlakozás időpontjában – teljesítik a belépés alapvető feltételeit. Ezeket pedig a koppenhágai kritériumok írják le, amelyek a bizottság által évek óta készített országjelentéseknek is vezérfonalul szolgálnak. Ha csak

jól felkészült országok lehetnek az EU új tagjai, három pozitív hatás jelezhető előre. Először: az EU működőképessége nem kérdőjeleződik meg az integráció alapvető területein (intézmények, döntéshozatali mechanizmus, költségvetés, mezőgazdasági politika, munkaerőpiac stb.). Másodsor: a jól felkészült országok joggal remélhetik, hogy simán vagy legalábbis nagyobb súrlódások nélkül fognak tudni alkalmazkodni az esetenként évtizedek alatt kialakított EU-struktúrákba. Harmadszor: valószínűleg a legfontosabb elemként, a gördülékeny beilleszkedést mind a politikai elit, mind a bővülő EU társadalma, közvéleménye a bővítés sikereként éli meg. Ezzel pedig biztosítható a további bővítés(ek) politikai és társadalmi támogatottsága.

2.4.2. A politikai megfontolásokra épülő megközelítés kiindulópontja ellentétes a teljesítményorientált megközelítéssel. Az európai stabilitásra vonatkozó lehetséges következményei két alapvető forgatókönyvben foglalhatók össze. Az első esetben nincs veszélyben az Európai Unió 2004. évi, de sok ország számára korai kibővülése. Ez megfelel ugyan a felkészült országok érdekeinek, de nagy valószínűséggel politikai kompromisszumokat kényszerít ki a kevésbé felkészült csatlakozók védelmében. A másik megoldás az lenne, hogy a még nem EU-érett országok érdekeinek figyelembe vételével – és nem egy tagállam ezzel egybeeső érdekeinek nyomására – elhalasztják a bővítést. Mindkét forgatókönyv tetemes negatív hatásokat érlel az európai stabilitás jövőjére nézve. Amennyiben különbözőképpen felkészült országok nagy csoportja egyszerre csatlakozik az unióhoz – és ez az, amit big-bang bővítésnek nevezünk –, a fenntartható stabilitás és a hídépítés mindhárom kritériuma megkérdőjeleződik.

2.4.2.1. Egyrészt azonnali veszély fenyegetné a bővítési folyamat nyitottságát, nyitva tartóságát. Márpedig az európai stabilitás jövője alapvetően annak függvénye, hogy a bővítési dinamika folyamatos marad-e. Minél több tagú, vagyis értelemszerűen minél heterogénebb az első csoport összetétele, annál nagyobb annak a veszélye, hogy az első bővítés megállítja, sőt megakadályozza a további bővítés(ek)e)t. Másrészt minél nagyobb és szükségszerűen minél változatosabb (heterogénebb) az első körben csatlakozó országcsoport, annál nagyobb kihívással kell szembenéznie az EU belső kohéziójának. Ez éppúgy vonatkozik a menet közben szükségessé váló speciális alkukra, a Luxemburgi Bíróság várható elmarasztaló ítéleteire, mint a döntéshozatal hatékonyságára vagy a költségvetési újraelosztás körüli konfliktusokra. Harmadrészt az egyes országok alkalmazkodási kapacitása, jogi és intézményi abszorpciós képessége, társadalmának rugalmassága továbbra is rendkívül különbözőképpen alakul. Ez az alapvető heterogenitás pedig viszonylag hosszabb ideig jellemezheti a térséget. Ezek az induló különbségek arra ösztönözhetnek egyes országokat, hogy további sajátos elbánást alkudjanak ki, ami a közösségi politikák (mindenekelőtt az egységes belső piac) alapvető játékszabályait sértené. Avagy egyszerűen adott közösségi előírások „nem teljesítését” eredményezné.

2.4.2.2. A politikai megfontolások alapján végrehajtott bővítés másik változata szerint jó néhány évig el kellene halasztani a legjobban felkészült tagjelölt országok csatlakozását. Ennek a jövőbeli európai stabilitásra gyakorolt hatásai felmérhetetlenek,

előrejelezhetetlenek, de egyértelműen negatívak lennének. Először: mindenfajta halasztás azzal járna, hogy a tagságra leginkább felkészült országok is kimaradnának a lényegbevágó, az integráció fejlődését a következő évtized(ek)ben meghatározó EU-reformok aktív alakításának folyamatából. Le kell szögezni, hogy a tagjelölt országok bevonása az Európa jövőjével kapcsolatos eszmecserebe egy pillanatra sem helyettesítheti a szavazati joggal bíró tagságot, főleg nem egy gyorsan változó közösség esetében. Másodszor: a legjobban felkészült országok csalódottak lennének. Részben azért, mert úgy éreznék, hogy kedvezőbb pozíciójukat nem honorálta az EU, részben pedig azért, mert költséges és társadalmilag fájdalmas reformjaikat, amelyek az EU-alkalmazkodást szolgálták, nem értékelték a jelenlegi tagállamok. Ennek két alapvető következménye lehet. Egyfelől az EU-érett országok társadalmának az a része, amely kezdettől fogva az EU-tagságra mint alapvető gazdasági-társadalmi modernizációs horgonyra épített, nyilvánvaló vesztesnek tekintené magát. Ezzel szemben erőre kapnának a nacionalista vagy akár szélsőséges, Európa-ellenes pártok és mozgalmak, amelyek szerepe minden bizonnyal jelentősen megnőne az adott ország belpolitikájában. Másfelől a leginkább felkészült országok halasztott csatlakozása gyengítheti az európai stabilitást. Mivel pedig a legjobban felkészült országok általában a jelenlegi EU közvetlen szomszédai, az Európán belüli instabilitási övezet a jelenlegi EU-határok felé, vagyis keletről és délről nyugat felé tolódhat el. Harmadszor: minden ellenkező reménnyel ellentétben, a bővítés időbeli elhalasztása nem erősítené az EU belső kohézióját. Egyetlen lényegi reform „megtakarítása” sem vezet ebbe az irányba. Éppen ellenkezőleg, minden halasztás aláássa az integráció jövőjét, mivel egyre kevésbé teszi alkalmassá a tagállamokat tömörítő közösséget arra, hogy megfelelő választ adjon a külső és belső kihívásokra. Ebben az összefüggésben talán éppen a leginkább felkészült országok csatlakozása jelenthetné azt a „kritikus tömeget”, amely átlendíthetné a (kibővített) EU-t a reformképtelenség állapotából az alapvető reformok elindításának közegébe, miközben nem veszélyeztetné az örökölt integrációs folyamatok működőképességét.

3. Egy megvalósítható stratégia minimálisan szükséges elemei

3.1. Európa stabilitása világos és hosszú távú stratégiát igényel. Ennek középpontjában az áll, hogy az integrációs, vagyis a bővítési-csatlakozási folyamatnak a bővítés első körét követően is (és a második, esetleg a harmadik kört követően is) – és töretlenül – nyitva kell maradnia, miután ma senki nem tudja, hol húzódnak Európa végleges keleti határai, illetve léteznek-e ilyenek. Ezért nem halasztható tovább egy olyan csatlakozási terv kidolgozása és közzététele, amely magában foglalja a bővítés egyes konkrét állomásait. Az EU-nak világosan el kell köteleznie magát a fokozatos bővítés stratégiája mellett, és jeleznie kell, hogy több hullámban hajlandó új tagokat felvenni: a legfelkészültebbeket 2004-ben, a továbbiakat az évtized második felében (2007 körül), majd a jövő évtized első felében (talán 2012 körül). Le kell szögezni, hogy ez a kötelezettségvállalás nem jelent kitöltetlen csekket senki számára, hiszen a tagság feltételei változatlanok maradnak, sőt idővel akár még szigorúbbakká is válhatnak, ahogy a közösségi joganyag gazdagodik. Felesleges ma azon spekulálni, melyik ország, melyik állomáson szállhat fel a csatlakozás vonatára. A lényeg az, hogy minden lehetséges „utas” tudja, hogy a vonat az adott állomásra az adott

időpontban megérkezik. A folyamat rugalmassága és nyitottsága az, ami a bővítési stratégia kulcseleme kell, hogy legyen.

3.2. A fenntartható, sőt megerősített európai stabilitás csak akkor szavatolható, ha a (bővülő) EU egy pillanatra sem engedi meg a kontinens kettészakadását. Nem kétséges, hogy a fokozatosan végrehajtott bővítés ideiglenesen létrehozhat „intézményi választóvonalakat” a tagok és a nem tagok között, de ez a mai helyzetre is jellemző (ráadásul úgy, hogy senki sem tudja, mikor tud ezeken átlépni). Ugyanakkor ezen határok elválasztó hatását ellensúlyozni lehet és kell a még várakozó országok irányába kidolgozott céltudatos stratégiával. Ennek alapja az, hogy az integrációs folyamat nyitottsága egy pillanatra sem kérdőjeleződik meg. A speciális csomagot pedig – minimumként – az alábbi elemek képezik:

3.2.1. A tagjelölteknek lehetővé kell tenni, hogy pótlólagos pénzügyi fejlesztési eszközökhez jussanak. Ezek hatékony felhasználása lehetővé tenné, hogy felgyorsítsák az EU-hoz való alkalmazkodási folyamatot. A pótlólagos finanszírozás egy részét adná az az összeg, amit a jelenlegi tagjelöltek (amelyek tagok lesznek) eleve hátrahagynak az előcsatlakozási alapokban. Ezt az összeget nem szabad elvonni, hanem változatlanul a tagjelöltek rendelkezésére kell bocsátani. (Erre egyébként a 2006-ig érvényes költségvetés automatikusan lehetőséget kínál, hiszen minden évben 3 mrd. euroban határozza meg az előcsatlakozási alap teljes összegét.) Ezen túlmenően azonban az uniónak komolyan el kell gondolkodnia azon, hogy milyen pótlólagos pénzügyi erőforrásokat tud juttatni a tagjelölteknek a 2007-ben kezdődő és 2013-ig tartó költségvetés keretében.

3.2.2. A közép- és kelet-európai térség egészét érintő infrastrukturális és környezetvédelmi projekteket kezdettől fogva a régió egészének, tehát az első körben taggá válók és a tovább várakozó tagjelöltek együttes szükségletei alapján kell tervezni és megvalósítani, nem pedig az első körben taggá vált országok esetenként sajátos és szűk látókörű kívánalmai szerint. A „keleti” bővítés ugyanis nem utolsósorban földrajzi értelemben tér el valamennyi korábitól, amennyiben most nem Európa különböző földrajzi perifériái, hanem a kontinens földrajzi „magja” csatlakozik az Európai Unióhoz. Ez pedig azt is jelenti, hogy sorozatosan tranzitországok lesznek az unió tagjai, mind nyugat-keleti, mind észak-déli vonatkozásban. Ezért a fokozatos bővítés még időlegesen sem teremthet olyan helyzetet, amelyben újabb „infrastrukturális és környezetvédelmi választóvonal” jönne létre Európán belül.

3.2.3. Részletes elemzés alapján fel kell tártani a közösségi politika mindazon területeit, amelyekben az egyelőre még csak tagjelölt országok – már az intézményesített tagság előtt – részlegesen vagy teljes jogú tagként részt tudnának venni. Az egyes közösségi politikák igen eltérő belső dinamizmusából kell kiindulnunk, amelyek egy része mára jelentősen túllépett az EU földrajzi határain. Nem kétséges, hogy olyan EU-politikák, mint a közös külpolitika, a kutatás-fejlesztési stratégia, az oktatás és a környezetvédelem, nem is beszélve a biztonságról ebbe a körbe tartoznak. Miközben egyes tagjelölt országok most és/vagy a belátható időben nem képesek arra, hogy a teljes jogú tagság intézményi, jogi és

gazdasági feltételeit teljesítsék, ez nem lehet akadálya annak, hogy ne vállalhassanak aktív szerepet más, kulcsfontosságú közösségi politikák kialakításában és megvalósításában.

3.2.4. A bővítés eredményeként kelet és dél felé tolódnak ki az EU külső határszakaszai. Ennek következtében új követelmények jelennek meg a határmenti együttműködés rendszerében. Vagyis az eddigiektől minőségileg eltérő megközelítés alkalmazandó a határmenti együttműködés támogatására, ami egyébként a regionális stabilitás egyik legfontosabb eszközévé növi ki magát a bővülő Európában. Ez a kérdés minden bizonnyal részét kell, hogy képezze a 2007–2013 közötti közösségi költségvetéssel kapcsolatos tárgyalásoknak.

3.2.5. A bővülő EU-nak nemcsak arra kell felkészülnie, hogy befejezi a csatlakozási tárgyalásokat a jelenlegi tagjelöltekkel vagy azok egy részével, hanem arra is, hogy megindíti a csatlakozási tárgyalásokat néhány további jelentkező országgal.

3.2.6. Végül, Európának alapvetően szüksége van olyan oktatási, tudat- és közvéleményformáló politikára, amely túlterjed a jelenleg elképzelt bővítés földrajzi határain. Nemcsak arra van azonban szükség, hogy ebbe a kialakítandó hálózatba bevonják Oroszországot, Fehér-Oroszországot és Ukrajnát, és ezzel némiképp ellentételezzék azt, hogy ezek az országok várhatóan hosszabb távon sem lesznek az unió tagjai. Hasonlóképpen fontos az, hogy a bővülő Európa minden európai ország hozzájárulásával gazdagodjon, hogy minden nyugat-európai ország jobban megértse a közép- és kelet-európai érdekeket, mentalitást, viselkedést, de a félelmeket is. Ezzel lehetne biztosítani azt, hogy a jövő Európája a ténylegesen kétoldalú és kiegyensúlyozott információáramlásra épüljön, ami megteremti és megszilárdítja a kulturális Európa (ha tetszik, a ma még nem túlságosan világos európai értékrend) alapjait.

4. A bővítési stratégia és Európa szerepe a világban

4.1. Egy világos, átlátható és hosszú távú bővítési stratégia hatása messze túlterjedne a kontinens belső stabilitásának biztosításán. Számos pozitív hatása lenne Európa jövőjére nézve, különös tekintettel kontinensünk helyére a globális politika alakításában és a nemzetközi gazdasági versenyben való sikeres helyállításban.

4.2. A világos és a bővítés(ek) mellett elkötelezett forgatókönyv alkalmas arra, hogy felzabardítsa azt a gazdasági és innovatív potenciált, ami Európában az elmúlt években, évtizedekben felhalmozódott. Erre pedig a mainál magasabb, kevésbé sebezhető, ezért fenntarthatóbb gazdasági növekedés lenne építhető.

4.3. A vázolt bővítési stratégia pozitív hatást gyakorolhat az euro jövőjére a nemzetközi pénzpiacokon. Ahhoz ugyanis, hogy a valutaunió, illetve a közös valuta, az euro elérje második fő célját is, vagyis hogy az amerikai dollárhoz hasonló nemzetközi tartalékvalutává váljon, az EU-nak meg kell tudnia győzni a globális befektetőket, hogy az eurót jobb vagy legalábbis hasonlóan jó tartalékvalutának tekintsék, mint az amerikai dollárt. Nehéz bármi másfajta és jobb európai projektet elképzelni, mint a bővítés stratégiai tervét, ami ezt a célt szolgálhatja.

4.4. A következetes bővítési stratégia jelentősen növelné az EU hitelességét és imázsát Európán belül, de nem utolsósorban a kontinensen kívül is. Nem kétséges, hogy ha az EU iránti bizalom Európában megerősödik, illetve megcsappan vagy akár meg is szűnik, akkor automatikusan szilárdul, illetve csökken a világ más tájain is, miután a bizalom – akárcsak a biztonság – olyan „közjó”, amely nem darabolható fel országokra vagy régiókra.

4.5. Csak a stratégiai terv mentén bővülő és erősödő Európa vállalkozhat arra, hogy a mainál lényegesebb szerepet játszó a globális politikai és gazdasági folyamatok alakításában. És ez az az út is, amelyen a manapság még nem eléggé világosan megfogalmazott „európai értékek” sikerrel léphetnek be az ezen a területen is egyre inkább jellemző és éleződő nemzetközi versenybe.

* * * * *