

AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS OROSZORSZÁG KÖZÖTTI SZABADKERESKEDELMI MEGÁLLAPODÁS ESÉLYEI, FELTÉTELEI ÉS LEHETSÉGES HATÁSAI

Meisel Sándor

A tanulmány arra vállalkozik, hogy megvizsgálja az Európai Unió és Oroszország jövőbeni kereskedelmi kapcsolatainak egyik hosszú távon nem kizárható, habár ma még realitásnak nem tekinthető elemét, a felek közötti szabadkereskedelmi övezet kialakításának és a szabad kereskedelemre épülő, azon túlmutató esetleges majdani kapcsolati struktúra esélyeit, jelenleg szükségesnek látszó feltételeit és hatásait.

A tanulmány első részében röviden áttekintjük az Európai Unió és Oroszország meglévő szerződéses kapcsolatainak logikai szerkezetét és e viszonyrendszer beágyazódását az EU bilaterális kapcsolatrendszerébe. A második rész a felek hivatalos álláspontjának áttekintésével felvázolja a szabadkereskedelmi megállapodás elméleti lehetőségét. A következő rész egy ilyen típusú kapcsolatrendszer szükséges feltételeivel foglalkozik, értékelve a partnereknek a viszonyuk ilyen átrendezése irányába mutató lépéseit, elképzeléseit. A tanulmány utolsó részében megvilágítjuk egy EU–orosz szabadkereskedelmi megállapodás lehetséges elemeit és potenciális hatását.

1) Az EU–orosz intézményi kapcsolatok az Európai Unió külsőkapcsolati rendszerében

Az Európai Unió eddigi története folyamán fokozatosan kiépítette, és folyamatosan finomítja a kívülálló országokhoz fűződő intézményes és szerződéses rendszerét. Az EU külgazdasági viszonyrendszerének egyik sajátossága, hogy a nagyon sokféle partner ellenére, az ezekkel az államokkal szemben megfogalmazott uniós érdekek és célok sokszínűsége dacára az Európai Unió meglepően hasonló külsőkapcsolati sémák, logika és nagyon sokszor megköze-

lítóleg azonos tartalmi elemekkel szervezi a gazdasági együttműködését. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az idők folyamán a saját joganyaga alapján kialakított kapcsolati struktúrákba igyekszik elhelyezni a partnereit, illetve az ilyen struktúrákat próbálja kiterjeszteni újabb és újabb országokra.

E kapcsolati sémák spektrumának egyik pólusát a szabadkereskedelmi, illetve az azt kibővítő társulási típusú megállapodások jelentik. Ezek eleve az integráció fő logikájából és alapvető elvéből kiindul, sok esetben a csatlakozás perspektívájával is számoló, több területre kiterjedő liberalizációt, az uniós értékek és normák bizonyos fokú elfogadását, az azokhoz való alkalmazkodást feltételezik. E csoportba tartoznak többek között a mediterrán országokkal megkötött szerződések, a nyugat-balkáni megállapodások, az Európai Gazdasági Tér, és ide voltak besorolhatóak az Európai Megállapodások is. Nem ilyen típusú egyelőre az európai szomszédságpolitikai akcióterv, mivel ez nemzetközi jogi értelemben nem kötelezettségeket megállapító szerződésrendszer, ugyanakkor ez a viszonyrendszer a későbbiekben úgynevezett szomszédsági szerződések formájában akár közelíthet a társulási típusú viszonyrendszerhez. Nem lehet nem észrevenni, hogy az Európai Unió korábbi külgazdasági szerződéskötési gyakorlatában meghatározó szerepet betöltő, az áruk szabad forgalmára vonatkozó szimpla szabadkereskedelmi megállapodások nagy része az elmúlt évtizedekben elmozdult a más területekre is kiterjedő társulási séma felé (például a mediterrán szerződések), illetve az EU az áruk szabad kereskedelmén túlmenve eleve más együttműködési területeket is felölelő szabadkereskedelmi megállapodásokat köt, azokat társulási keretbe ágyazva bele (például a dél-amerikai országokkal). E viszonyrendszer sajátossága a kapcsolatok bizonyos mértékű stratégiai aszimmetriája, vagyis az, hogy az EU a meghatározó, ha úgy tetszik – gazdasági és politikai értelemben – normadiktáló fél. Kereskedelempolitikai szempontból e viszony alapja a szimmetrikus vagy akár aszimmetrikus kölcsönös preferenciák kiterjedt rendszere.

Az EU külkapcsolati sémáinak ellenkező pólusát jelent az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok kapcsolati modellje, a transzatlanti együttműködés. Ennek középpontjában nem egy nemzetközi jogi értelemben vett klasszikus kétoldalú megállapodás helyezkedik el, hanem egy célokat kijelölő, lényegében keretegyezmény. Ez EU–USA viszonyban ez volt az 1990. évi úgynevezett Trans-atlantic Agenda, majd az ezt megújító jelenlegi New Trans-atlantic Agenda. Az EU és az USA tehát az 1990-es évtized első felében kezdte el kialakítani – az időről időre felvetődő szabadkereskedelmi elképzelésekkel szemben reális alternatívaként és keretként – a különböző és egyre szélesedő együttműködési területekre kiterjedő, a legnagyobb kedvezmény elvére épülő viszonyrendszerét. A két stratégiai partner különböző szintű és összetételű, átfogó jellegű vagy egy-egy problématerületre koncentráló, a széles értelemben vett gazdasági és azon túlmutató formalizált párbeszédrendszerét teremtette meg és ezt viszonylag hatékonyan működteti a mai napig. Ezek a multilaterális fórumok, elsősorban a WTO kiegészítéseként szolgálják a stratégiai dialógust, a problémarendezés és érdek-

egyeztetés, valamint a bizalomerősítés feladatait. Kereskedelempolitikai tekintetben e viszony alapelve a legnagyobb kedvezményes elbánás.

Az EU és az USA közötti intézményes együttműködési modellhez az elmúlt évtizedben nagy mértékben közelít az EU és Kína közötti viszony intézményi sémája. Igaz, itt a kapcsolatok fókuszpontjában létezik a felek között egy „klasszikus” kétoldalú nemzetközi szerződés, az 1985-ben megkötött kereskedelmi és együttműködési megállapodás. A viszonyrendszer komplexitása, gyors kiterjedése a lehetséges kereskedelmi konfliktusok hátterében álló, a forgalomhoz áttételesen kapcsolódó, de azt alapvetően befolyásoló szabályozási területekre, valamint a globális fellépés igénye mind azt eredményezte, hogy a felek kezdték kinőni a teljesen más történelmi körülmények között létrejött 1985-ös kétoldalú megállapodás kereteit. Erőfeszítéseik és a gyakorlatuk e keretek tágítására, kiegészítésére irányultak. Ez azonban anélkül ment végbe, hogy alapvetően átértékelték volna az együttműködés jogi alapját és az abból a jogi alaphoz következő fő elvet, vagyis nem merült fel a legnagyobb kedvezmény elvén nyugvó együttműködés meghaladása vagy felváltása valami mással. Az együttműködés kitágítása abban nyilvánult meg, hogy a rendszeresen megtartott csúcstalálkozók intézményesítésével, folytatva az egy-egy területet érintő szakosított megállapodások működtetésével, egészen az ágazati és különböző szabályozási területekkel foglalkozó, igen szerteágazó dialógusok, munkacsoportok felállításáig a partnerek egy rendkívül kiterjedt, szerződéses kötelezettségeket és kooperációs célkitűzéseket kombináló viszonyrendszert alakítottak ki.

Az Európai Unió és Oroszország közötti szerződéses kapcsolatok eddigi története és fejlődése a felek stratégiai érdekeinek és a közeledésre vonatkozó konkrét hajlandóságának, az adottságaikat tükröző készségének érzékeny egyensúlyával írható le. A kapcsolatrendszer logikája és szerkezete modellezi az Európai Unió és a meghatározó kereskedelmi, politikai és stratégiai partnerei, az USA és Kína között kialakított előbbieken felvázolt intézményi viszonyt. Ennek alapkövei és fő elemei az EU és Oroszország között is egy átfogó partnerségi típusú megállapodás (az 1994-ben aláírt és 1997-ben hatályba lépett partnerségi és együttműködési megállapodás) és annak talaján kiépített, különböző területeket felölelő, szerteágazó kétoldalú együttműködési rendszer, a „párbeszéd” sokasága. E viszony fő kereskedelempolitikai elve és normája itt is a diszkriminációmentesség és az – esetleg autonóm vámkedvezményekkel kiegészített – legnagyobb kedvezmény elve. Jelenleg és a belátható néhány éves időszakban az ilyen típusú viszony az EU és Oroszország kinyilvánított érdekeit, pillanatnyi együttműködési szándékát és a kapcsolatok átrendezését korlátozó lehetőségeit tekintetbe véve megfelelő kerete lehet az együttműködésüknek. Sőt, számos egyelőre kihasználatlan eleme elméletileg az adott keretek között is képes megvalósítani a felek viszonyában mutatkozó törekvéseket, képes kezelni a potenciális konfliktusokat, érdekellentéteket. Különösen így van, ha az Európai Uniónak és Oroszországnak sikerül megállapodni egy, a régi elveken nyugvó, azokat radikálisan nem módosító új partnerségi megállapodás megkötéséről és annak tartalmi elemeiről. Ez utóbbi kérdés szerepel jelenleg – hol kisebb, hol nagyobb

intenzitással – a partnerek tárgyalási napirendjén. Az esetleges új megállapodás tartalmával, felépítésével, elemeinek meghatározásával, sőt lehetséges időzítésével kapcsolatos számottevő nehézségek és eltérő törekvések okán az EU–orosz kapcsolatoknak a belátható időn belül reálisan várható alakulását, továbbfejlesztésének módjait nagy valószínűséggel e meglévő sémán belül és keretekben lehet és kell elképzelni.¹ Végül is, ez beleillik az Európai Unió és politikai és kereskedelmi szempontból meghatározó, kiemelkedő jelentőségű stratégiai partnerei között meglévő együttműködési struktúrába.

2) Az EU–orosz szabadkereskedelmi megállapodás politikai előzményei

Az előzőekben elmondottak ellenére, hosszabb távon természetesen nem zárható ki egy más típusú és szerkezetű kapcsolat az Európai Unió és Oroszország között. Ezért a napjainkban megfigyelhető állapotból kiindulva célszerű megvizsgálni egy olyan viszonyrendszer esélyeit és feltételeit, amely átértékelné a jelenleg érvényesülő együttműködési sémát és meghaladná a legnagyobb kedvezmény elvét. Ennek az elvi politikai lehetősége egyaránt megjelenik az Európai Unió általános kereskedelempolitikai stratégiáját felvázoló dokumentumokban és az EU–orosz stratégiai partnerséget érintő elképzeléseiben. Ugyanakkor az Oroszország és az Európai Unió közötti stratégiát körvonalazó orosz hivatalos dokumentum és az orosz szakértői véleményeknek is – ha nem is központi és hangsúlyos – távlati célja a szabadkereskedelmi övezet kialakítása. Potenciálisan és elméletileg tehát benne van a partnerek majdani kapcsolatrendszerében egy új, kétoldalú preferenciális keret.

A szabadkereskedelmi övezet megteremtésének gondolata, mint távlati cél megjelent az EU–orosz kapcsolatok mindmáig érvényes szerződéses alapját jelentő partnerségi és együttműködési megállapodásban. Figyelemre méltó, hogy ez a cél akkor, a szerződés megszövegezésekor az 1990-es évek közepén, meglehetősen bizonytalan, esetleges, mint később vizsgálandó lépés jelent meg. Ez teljesen érthető, nem is lehetett volna másképp. Az EU–orosz partnerségi és együttműködési megállapodás struktúrája ránézésre erős hasonlóságot mutat az abban az időben kialakított Európai Megállapodásokéval, azaz kiemelt helyen érinti a kereskedelem szabályozását. Ugyanakkor tartalmában természetesen jóval szerényebb igényű, hiszen Oroszország akkor éppen még csak a poszt-szovjet átalakulás elején tartott. Nem volt meg a szabadkereskedelmi övezet kialakításához az EU gyakorlatában bevett módon szükséges piactudományi státusz, ez a besorolás csak jóval később, 2002-ben született meg. Ugyancsak hiányzott a szabad kereskedelem szintén álta-

¹ Emerson–Tassinari–Vahl (2006).

lános feltétele, Oroszország WTO-tagsága, ennek elérése ráadásul még beláthatatlan volt, hiszen Oroszország nem sokkal a szerződés aláírása előtt nyújtotta be a csatlakozási kérvényét. A partnerségi és együttműködési megállapodás – utólag megítélve, talán túlzott – ambíciója és célmeghatározó lendülete mégis helyet szorított a szabad kereskedelem távoli eshetőségének.

Az 1990-es évtized folyamán megfogalmazott, az EU–oroszl kapcsolatokra vonatkozó uniós stratégiai elképzelés konkrétan nem tér ki egy szabadkereskedelmi megállapodás esélyeire, általánosan fogalmaz Oroszország világ-gazdasági, azon belül WTO-ba történő integrációjáról.

Az Oroszország és az Európai Unió közötti közép-távú orosz stratégiát felvázoló, 1999-ben kiadott dokumentum² tartalmaz utalást egy majdani szabadkereskedelmi megállapodásra, olyan formában, hogy az orosz és uniós szakértők vizsgálják meg, milyen feltételei lennének egy ilyen szerződés lehetőségéről szóló tárgyalások megkezdésének. E megfogalmazás tehát rendkívül feltételes, a lehetőséget csak a távoli jövőbe helyezi, és szintén mindjárt kitér egy ilyen lépés szükséges előzményére, a WTO-ba történő felvételre.

A partnerségi és együttműködési megállapodást továbbgondoló közös térségek koncepciója, azon belül a közös gazdasági térség elgondolása elméletileg, implicit módon tartalmazza a gazdasági integrációnak ezt az első lépéscsőfokát, hiszen a koncepció ennél az elképzelések és célkitűzések szintjén jóval tovább megy.³ Az útiterv azonban explicit megfogalmazásban nem tartalmazza a szabad kereskedelmet, de valószínűleg ez a lehetőség beleérthető.⁴

Ennél sokkal konkrétabban fogalmaz az Európai Unió 2006-ban kiadott, az uniós kereskedelempolitikai stratégiáról szóló bizottsági dokumentuma.⁵ Ennek a stratégiai dokumentumnak az a figyelemre méltó sajátossága, hogy szinte feléleszti és újrafogalmazza az EU szabadkereskedelmi politikáját és ambícióit. Az 1990-es években és a következő évtized legelején kialakított aktív uniós szabadkereskedelmi gyakorlathoz képest a Prodi-bizottság sokkal visszafogottabb politikát folytatott, valószínűleg a beindított multilaterális WTO-tárgyalási fordulóval összefüggésben. A 2006-os stratégia viszont újból megerősíti az EU-nak a korábbiakhoz képest új világ-gazdasági régiókat is felölelő szabadkereskedelmi törekvéseit. Az EU 2006-os általános kereskedelempolitikai dokumentuma rögzíti a preferenciális (szabadkereskedelmi) megállapodások megkötésének kritériumait. Ezek körében említi többek között a megfelelő piaci potenciált, beleértve a beruházások lehetőségeit, az EU exportérdekeivel szembeni védelem meglévő szintjét, az erőforrásokhoz való hozzájutást és ezek hatását az uniós piac számára, kitér a politikai megfontolásokra, valamint az EU piacon más országok által élvezett preferenciákra

² Стратегия (1999).

³ Hamilton (2005).

⁴ Ezt támasztja alá Кашкин–Калиниченко (2006).

⁵ European Commission (2006).

gyakorolt hatásra. A dokumentum explicit módon megfogalmazza, hogy Oroszország egyik lehetséges partnernek számít, mivel megfelel az említett potenciális partnerségi kritériumoknak.

Ezen túlmenve, a bizottság rögzítette, hogy olyan szabadkereskedelmi megállapodások megkötésében érdekelt a jövőben, amelyek nem csak a termékek kereskedelmi akadályait hárítanák el, hanem kiterjednének a szolgáltatások kereskedelmére is, valamint a nem vámjellegű akadályok enyhítésére. Leszögezi, hogy olyan problémák kétoldalú keretekben történő orvoslását várja az EU a jövőben megállapodásoktól, amelyeket a multilaterális fegyelem – úgy tűnik – nem képes megoldani. Ezek sorában olyan területeket említ, amelyeket az Oroszország és az EU közötti bilaterális WTO-megállapodás tárgyalásai során az unió kritikával illetett, például többek között a versenypolitikai intézkedések, a szellemi tulajdonjogok fokozottabb védelme, környezetvédelmi kérdések, közbeszerzések. Mindebből kiolvasható, hogy az Európai Unió számára a WTO-ba majd belépő Oroszország potenciális szabadkereskedelmi partner, másrészt némileg előrevetíti az EU-nak egy ilyen megállapodással kapcsolatos várakozásait, majdani igényeit. Sejthető továbbá az is, hogy a WTO-beli orosz vállalások teljesítéséhez, ennek kikényszerítéséhez az EU felhasználná egy szabadkereskedelmi megállapodás fegyelmet kikényszerítő bilaterális kereteit is.

2.1. Az EU és Oroszország közötti szabadkereskedelmi megállapodás feltételei

Ebben az alfejezetben megvizsgáljuk, milyen alapvető feltételek szükségesek a partnerek oldalán ahhoz, hogy a közöttük megkötendő szabadkereskedelmi megállapodás egyszer realitássá váljon, illetve, hogy komolyan felmerülhessen egy ilyen tárgyalás megkezdésének esélye. Ez utóbbinak számos – ma még nagyrészt hiányzó – szükséges feltétele van.

E körbe tartozik az Európai Unió Oroszországot illető belső érdekrendszerének összetettsége. Ez megnehezíti a jelenlegi együttműködési keretek továbbfejlesztését és esetleges kiegészítését is, de sokkal erősebb és kidolgozottabb konszenzust igényel a tagállamok részéről egy szorosabb, a preferenciális viszony felé történő elmozdulás. Az Európai Uniónak elméletileg és távlatilag érdekében áll az uniós gazdasági szereplők számára nagyobb mértékben nyitott oroszországi piac, egy kétoldalú szerződéses piacra jutási preferenciákat tartalmazó megállapodás és a nem diszkriminatív piacgazdasági normákat jobban kikényszerítő fegyelem. Az orosz piac preferenciális liberalizálása és cserében az uniós piac kereskedelempolitikai megnyitása azonban az unión belüli aszimmetrikus hatásokkal jár, következésképpen elméletileg a tagállamok ebben való érdekeltsége sem egyenletes.

A tagállamok konkrét érdekeltségéről a megállapodás lehetséges tartalmának ismerete nélkül nehéz megalapozott megállapításokat tenni. Ez nagy-

részt attól függ, milyen mértékű lenne a liberalizálás, és főleg attól milyen területeket ölelne fel a majdani megállapodás. Itt azt szükséges mindenképpen megemlíteni, hogy úgy tűnik, mint ha a kibővült Európai Unióban hiányozna egy többé-kevésbé egységes álláspont arról, mit várnak el gazdasági és kereskedelmi értelemben az EU–orosz stratégiai partnerségtől.

Ennek látszólag ellentmond az a tény, hogy az Európai Bizottság 2007-ben kiadta egy aktualizált, az új tagállamok csatlakozása után az első stratégiai dokumentumát.⁶ Szembeötlő azonban e dokumentum megközelítésének általános, meglehetősen semleges, döntően tényrögzítő jellege. Más stratégiai partnerekkel kapcsolatos uniós koncepcióhoz képest, például a legutóbbi Kína-stratégiához viszonyítva ez sokkal kevésbé probléma centrikus, szembe-tűnik a kritikai visszafogottsága. A gazdasági partnerséget illetően kifejezetten szűkszavú. Holott éppen az elmúlt néhány évben éleződtek ki a kapcsolatok jövőbeni formáját és tartalmát – beleértve a gazdasági kérdéseket is – kísérő viták az EU és Oroszország között, csakúgy, mint az orosz viszonytal összefüggő tagállami megközelítések korábbiakhoz képest nagyobb eltérései.

Az Oroszországgal kapcsolatos bizottsági stratégia kiadásának évében jelent meg az ECFR (European Council on Foreign Relations) által készített, az EU–orosz kapcsolatok unión belüli mögöttes erőviszonyait részletesen elemző, azóta sokat idézett tanulmány.⁷ Ennek legfontosabb megállapítása, hogy jelenleg hiányzik olyan uniós Oroszország-koncepció, amely létezett az 1990-es években, és amelynek lényegi paradigmája az oroszországi demokrácia előmozdítása és az ezzel kapcsolatos tagállami konszenzus volt.

A tanulmány megállapítja, hogy az uniós tagállamok körében alapvetően két, egymással ellentétes, ezért elfogadott koncepcióvá nehezen összegyűrhető megközelítés tapintható ki az orosz kapcsolatokat illetően. Az egyik értelmében Oroszország olyan partner, amelyet az Európai Unió vonzáskörében lehet tartani az úgynevezett, a szerzők által használt kifejezés szerint „kúszó integráció” eszközével. Ez az álláspont támogatja az intézményi kapcsolatok lehető legszélesebb kiterjesztését, megkönnyítené a kétirányú tőke mozgást és -összefonódást az EU és Oroszország között, beleértve az orosz tőke megjelenését és megerősödését akár a stratégiai ágazatokban, például az energiaszektorban. Ezt még olyan áron is megtenné, hogy tolerálja az orosz viselkedés uniós normáktól eltérő voltát.

A másik, keményvonalas álláspontot képviselő tagállamok inkább fenyegetést és nem partnert látnak Oroszországban. Szerintük az orosz expanzió megfékezendő, akár kemény viszontlépések által, gyengítve például Oroszország világpolitikai és világgazdasági pozícióját. Az uniós stratégiai ágazatoktól távol kívánják tartani az orosz befektetéseket.

E két ellentétes koncepción belül a tagállamok további öt csoportra oszthatók. Vannak, a tanulmány szerzői által „trójai falovaknak” nevezett országok (Görögország és Ciprus), amelyek szembeszállnak az orosz érdekeket

⁶ European Commission (2007).

⁷ Leonard–Popescu (2007).

sértő uniós akciókkal és elképzelésekkel. A második csoportot az úgynevezett „stratégiai partnerek” alkotják, ide sorolható Németország, Franciaország, Olaszország és Spanyolország. Ezek megkülönböztetett kapcsolatokat ápolnak Oroszországgal, élvezik ennek előnyeit, és nehezen mondanak le ezekről az Oroszországot esetleg hátrányosan érintő uniós lépések meghozatalakor. A harmadik népes tagállami csoport a „barátságos pragmatisták” (Ausztria, Belgium, Bulgária, Finnország, Magyarország, Luxemburg, Málta, Portugália, Szlovákia és Szlovénia), amelyek konszolidált jó viszonyt építettek ki Oroszországgal, igyekeznek ezen belül a gazdasági érdekeiket a politikai célok fölé rendelni. A „fagyos pragmatisták” közé tartozik Csehország, Dánia, Észtország, Írország, Lettország, Hollandia, Románia, Svédország, és az Egyesült Királyság. E csoport tagjai szintén szem előtt tartják a gazdasági érdekeiket, de ez nem akadályozza meg őket, hogy akár éles bírálattal illessék Oroszországot az uniós normákkal és értékekkel szembeni magatartása esetén. Végül, van a tagállamok között két „hidegháborús harcos” (Lengyelország és Litvánia), amelyek időnként nyíltan ellenséges lépéseket is tesznek Oroszországgal szemben, beleértve a vétó jogát is.

Ilyen konszenzushiányos, egységes tagállami stratégiát nélkülöző Európai Unióban nehezen képzelhető el az EU–orosz kapcsolatok új, kibővített alapon történő továbbfejlesztésére irányuló szándék, még kevésbé a kapcsolatok preferenciális alapokra helyezése. Sőt, amint az elmúlt egy-két év eseményei mutatják, a kapcsolatok jelenlegi szintjének fenntartása sem mentes a problémáktól.⁸

Egy szabadkereskedelmi megállapodás kialakításának természetesen nem csak az Európai Unió és annak tagállamai oldalán vannak nélkülözhetetlen feltételei. Oroszország megközelítése sem nevezhető egyértelműnek ebből a szempontból. E tekintetben az orosz magatartás és törekvések legalább két elemét célszerű áttekinteni. Egyrészt Oroszországnak az elmúlt két-három évben módosult viszonyát az általános gazdasági liberalizációhoz, aminek érzékelhető kihatása van a WTO-csatlakozás folyamatára, ennek lelassulására és az ehhez fűződő érdekeltség érzékelhetően visszafogottabbá válására.⁹ Másrészt, részben jogos, részben eltúlzott szkepticizmus fogalmazódik meg Oroszországban általában az Európai Unióhoz fűződő viszonyt, azon belül az esetleges szabad kereskedelmet illetően.

Nézzük először a WTO-csatlakozást, annál is inkább, mivel ez önmagában is előfeltétele egy későbbi szabadkereskedelmi megállapodás megkötésének. Oroszország 1993-ban fogalmazta meg csatlakozási szándékát, még a GATT-hoz. Ebben az időszakban az oroszországi gazdasági és piacgazdasági állapotok folytán e folyamat előreláthatólag sem ígérkezett gyorsnak. Ez be is igazolódott, hiszen az évtized végéig alig történt valami elmozdulás ez ügyben.

⁸ Ezt a tényt erősíti meg Mandelson (2007a).

⁹ Ennek részletes leírását tartalmazza Aslund (2006).

A WTO iránti fokozott érdeklődés és a beláthatóan gyors csatlakozásban való egyértelmű érdekelttség Putyin első elnöki periódusára tehető. Korábban a belépés inkább (liberális) elméleti gazdasági törekvés volt, igazi politikai és reálgazdasági támogatás, háttér nélkül. Ez teremtdött meg a putyini érával, legalább is annak első szakaszával. Az érdeklődés felélénkülése összefüggésbe hozható Oroszország megváltozott világ gazdasági ambícióival, az új tárgyalási forduló elindulásával, Kína csatlakozásával. A politikai támogatással párhuzamosan a gazdasági érdekcsoportok is aktívvá váltak a WTO-belépés érdekében. A gazdasági lobbik közül a legnagyobb elkötelezettséget a kohászati szektor szereplői mutatták, azzal érvelve – jogosan – hogy a megerősödött és exportképes acélszektor számára a WTO-val ellentétes korlátozó gyakorlat megszüntetése javuló piacra jutást fog jelenteni az EU-ban és az USA-ban. Hozzájuk csatlakoztak a vegyipar képviselői, azt remélve, hogy a piacvédelmi intézkedésekkel gyakran sújtott exportjuk esetében a WTO vitarendezési mechanizmusa előnyös lenne. Az iparosok és vállalkozók oroszországi szövetsége, amely főleg a feldolgozóipari termékek gyártóit tömöríti, szintén sürgették a WTO-csatlakozást. A lobbizás élére az újonnan alakult, konzervatív elődszervezeténél jóval liberálisabb szellemű Gazdasági Fejlesztési és Kereskedelmi Minisztérium állt.

Természetesen voltak a WTO-belépésnek ellenzői is. Elsősorban a járműiparban és repülőgépgyártásban érdekelttséggel bíró, az iparágak védelmét hangsúlyozó érdekcsoport említhető. Szintén protekcionista szándékú fellépés volt jellemző a hazai gyártókat tömörítő, a belső piac védelmében alapvető érdekelttségű Kereskedelmi és Iparkamara részéről, amely érdekcsoport nem kívánta feladni a kevésbé versenyképes gyógyszeripar, élelmiszeripar, könnyűipar és elektronikai ipar magasnak mondható védelmét. Az ellenzők harmadik érdekcsoportját az agrárlobby jelentette. Egyrészt a mezőgazdasági támogatások miatt aggódtak, amelyek szintje ugyan nem nagyon magas, de a WTO-kötelezettségek behatárolhatják az emelését. Másrészt az éppen erőre kapó állattenyésztés féltette pozícióit a nemzetközi versenytől és folyamodott állategészségügyi védelmi intézkedésekhez. Végül, a szolgáltatási szektort lehet említeni, amelynek a pozícióit a WTO-vállalások veszélyeztethetik, ráadásul fokozottabb WTO-fegyelmet kényszerítenek ki, például a szellemi tulajdonjogok terén.

A magas szintű politikai támogatást élvező és a WTO melletti gazdasági érdekek érvényesülésével kísért folyamat néhány év alatt nagyon közel került a sikerhez és a beteljesüléshez. Sikertült lezárni a bilaterális tárgyalásokat az EU-val 2004-ben, majd 2006-ban az USA-val. A multilaterális tárgyalások is eredményt ígértek, a belépés kézzelfogható közelségbe került. Nem lebecsülve az orosz vállalatok terheit, Oroszország összességében nem jött ki rosszul a feltételeket illetően, Kínához képest a vállalásai nagyságrenddel kisebbek. Igaz, ebben nyilván a piacgazdaság oroszországi állapota is szerepet játszott, amit az EU a piacgazdasági besorolás megadásával is jelezett.

Ekkor azonban a folyamatban fordulat következett be, aminek gyökerei még 2004-re a putyini újabb elnöki ciklus kezdetére tehetőek. Ez nem csak

késlelteti, ma még nem látható időpontra tolja el a WTO-csatlakozást, ez természetesen fontos intézményi és technikai feltétel témánk szempontjából, hanem olyan változást tükröz az orosz gazdaságpolitikai és kereskedelempolitikai felfogásban, amely kétséget ébreszt a liberalizációs szándék iránt, akár multilaterális, akár kétoldalú – EU–Oroszország – keretek között. A felfogás módosulása mögött többek között az elnöki hatalom megerősödése, a hatalmi koncentráció és az a kormány gyengítésének szándéka érhető tetten. A változásnak intézményi elemei is vannak, nevezetesen a miniszterelnök-váltás. Fradkov kinevezésével az elődjénél kisebb súlyú, ráadásul a konzervatív érdekcsoportokhoz közel álló ember került a kormány élére. Ezzel visszaszorultak a liberális felfogású, WTO-párti kormánytagok. Az új elnöki ciklusra már sokkal kevésbé, vagy egyáltalán nem volt jellemző a reformok szándéka, sokkal inkább annak több elemét érintő visszarendeződés, a gazdasági patriotizmus, az ezzel együtt járó gazdasági beavatkozás hangsúlyozása. A jelenlegi helyzetet súlyosbítja, hogy a Yukos-ügy és annak volt vezetője sorsa kapcsán az elnöki akarattal szembeni lobbyszás gyakorlatilag megszűnt, a WTO-párti érdekcsoportok hangja gyengült vagy alig volt hallható. A 2003-as választások eredményeként a liberálisok és a függetlenek nagy része kikerült a Dumából, ezzel megszűnt a törvényhozás WTO-belépést támogató szerepe.

Gazdasági oldalról ezt a változást kivitelezhetővé tette az orosz export árainak és átlatában a GDP-nek az ugrásszerű emelkedése. Ez egyrészt csökkentette a liberalizációból következő előnyök potenciális súlyát, hiszen a vállalatok terhei nélkül is szárnyal az exportbevétel. Ilyen helyzetben a partnerek protekcionizmusával szembeni orosz érzékenység is csökken, mivel a kivitel kompenzál minden veszteséget. Mindez nem teszi sürgetővé a WTO-csatlakozást, ezzel együtt a liberalizáció továbbvitelét sem. A magas és folyamatosan növekvő bevételek elhomályosítják az utóbbi években felerősödött autoriter, beavatkozó, importhelyettesítő, esetenként protekcionista gazdaságpolitika – más országokban sokszor bebizonyosodott – kudarcának veszélyét.

Nyilvánvalóan csökkent tehát a WTO-liberalizációban való orosz gazdasági érdekelttség, ami gyengíti az ország kompromisszumkészségét olyan, a WTO-belépést akadályozó problémák elhárításában, amelyek nélkül a folyamat nem zárható le.¹⁰ Ehhez az utóbbi hónapok eseményei után az orosz politikai szándék is megkérdőjeleződött. Oroszországnak a csatlakozáshoz kétoldalúan meg kell egyeznie a piacra jutási jegyzőkönyvek véglegesítésével a nagyokon kívül a kisebb WTO-partnereivel is, Grúziával és Moldovával. A kereskedelmi háborúra jellemző fellépésekkel és időnként katonai lépésekkel is kísért viszony közepette Grúzia visszavonta az aláírt jegyzőkönyvet, Moldova pedig nem szándékozik aláírni. Ezzel a csatlakozás blokkolható. A 2008 áprilisában bekövetkezett grúziai háború is nyilvánvalóan ilyen következményekkel jár.

¹⁰ Ezt hangsúlyozza Mandelson (2007b).

A multilaterális kereskedelmi liberalizációval kapcsolatos lanyhuló érdekeltséggel párhuzamosan óhatatlanul és érthetően megfogalmazódik Oroszországban a bilaterális preferenciális sémák iránti növekvő szkepticizmus. Tegyük hozzá, tudomásunk szerint az esetleges orosz–EU szabadkereskedelmi megállapodás iránti lelkesedés és elkötelezettség, a korábban említett, döntően általános és óvatos politikai retorikán kívül, nem volt jellemző az oroszországi kereskedelempolitikai gondolkodásra, sem hivatalos, sem szakmai, akadémiai szinten. Valószínűleg azért, mert a kérdés nem kapott semmilyen aktualitást, nem voltak és ismereteink szerint ma sincsenek átfogó elemzések a szabad kereskedelem esetleges elemeiről, kiterjedéséről és természetesen hatásairól. Az igazság kedvéért hozzá kell tenni, hogy az Európai Unió is alig rendelkezik ilyen hatásvizsgálatokkal. Ebben a helyzetben egy EU–orosz szabadkereskedelmi övezettel kapcsolatos vélekedések és álláspontok nagyrészt a nyilvánvaló sztereotip megállapításokra támaszkodnak, amelyek persze első megközelítésben sok igazságot is tartalmazhatnak.

Az oroszországi véleményeket az akadémiai szférában tevékenykedő Panykov professzor¹¹ foglalta össze egy 2007-ben született elemzésében. A szerző elméletileg nem zárja ki a majdani szabadkereskedelmi övezet lehetőségét, de tényszerűen megállapítja, hogy jelenleg Oroszország nem felkészült az unióval kötendő szabadkereskedelmi megállapodásra. Úgy gondolja, hogy ennek a következő évtized végéig nincs is realitása, de ha akkor sikerülne is megállapodni, a liberalizáció fokozatossága és az átmeneti időszak szükségessége folytán a kereskedelmi akadályok megszüntetése még további éveket igényelne. Az ilyen preferenciális séma – legalább is rövid- és középtávon – nem csak kivitelezhetetlen, hanem a célszerűsége is megkérdőjelezhető. Ennek több oka van.

Az egyik, hogy a szabad kereskedelem a jelenlegi kereskedelmi szerkezetben és a jelenlegi piacra jutási korlátokat figyelembe véve aszimmetrikusan hatna a partnerekre, azaz az Európai Unióra és Oroszországra, az oroszországi gazdasági szereplők hátrányára. A piacnyitással együtt járó belső gazdasági alkalmazkodás terhei nagyobbak, mint a liberalizált uniós piacra jutás közvetlen előnyei az orosz exportőrök számára. A hatások egyensúlya csak jóval később, áttételesen érvényesülne az orosz gazdaság szerkezeti és versenyképességi tényezőinek átalakulásával. Kérdéses e terhek vállalását feltételező orosz politikai készség és a hosszú távú gazdasági érdekek erőssége.¹²

A másik ellenérv egy ilyen megállapodással szemben Oroszország világ-gazdasági orientációjával függ össze. Az Európai Unióba irányuló export számára közvetlen és rövid távú előnyöket az akadályok megszüntetése nem jelent, miközben az uniós verseny az orosz piacon azonnal jelentkezne, veszélyeztetve számos érzékeny ágazatot. Az orosz becslések értelmében az EU-ba irányuló jelenlegi feldolgozóipari export kilátásaihoz képest jóval

¹¹ ПАНЬКОВ (2007).

¹² Ezt támasztják alá Vinhas de Souza (2004) számításai is.

kedvezőbb pozíciót nyújtana az ország számára ezek liberalizált piacra jutása a dinamikusan fejlődő kelet-ázsiai és csendes-óceáni térségben. Következésképpen Oroszország legalább annyira, ha nem jobban érdekelt a szabadkereskedelmi rendszerek ázsiai kialakításában, illetve az ezekben való majdani részvételben.¹³ Ehhez pótlólagos érvként szolgálhat az a tény, hogy a jogi harmonizáció és alkalmazkodási igény e térségben valószínűleg nem haladja meg a WTO-normák elfogadásának szintjét.

Ha mégis létrejönne az EU és Oroszország közötti valamilyen preferenciális megállapodás, ezzel kapcsolatban az orosz álláspont a fokozatosságot hangsúlyozza, különösen a mezőgazdasági kereskedelemben és a szolgáltatások szférájában. Az előbbiben csak meghatározott termékek számára nyújtandó korlátozott piacra jutási kedvezményekkel számolnak, megőrizve az orosz agrárpolitika autonóm mozgásterét. A nem vámjellegű akadályok lebontásában a fokozatosság mellett a szelektivitást és a korlátozó eszközök bizonyos feltételek esetén történő visszaállításának lehetőségét tartanak fontosnak. Ez utóbbi igények egyébként nem lennének ellentétesek a világgazdaságban működő legtöbb szabadkereskedelmi megállapodás rendelkezéseivel.

Nem meglepő módon az oroszországi gondolkodásban az EU-val esetleg kötendő preferenciális megállapodás kapcsán felvetődik az Oroszországnak a kereskedelmi előnyök aszimmetriáját ellensúlyozó viszontkedvezmények kérdése. Nem újszerű és nagyjából megíjósolható ezek potenciálisan igényelt köre, ahová tartozhatnak az orosz tőkebefektetések liberalizált szabályozása, az orosz munkaerő uniós beáramlását szolgáló könnyítések, vízumentesség megadása.

Összességében megállapítható, hogy az Európai Unió és Oroszország közötti szabadkereskedelmi megállapodáshoz szükséges feltételek lényegében egyelőre az egyik oldalon sem kidolgozottak vagy egyáltalán nincsenek meg. Megkérdőjelezhető az elegendően erős érdekeltség megléte is. Oroszország oldalán a helyzetet bonyolítja, hogy az utóbbi néhány évben követett gazdaságpolitikai koncepció nem kedvez egy megnövelt kétoldalú kereskedelempolitikai fegyelmet feltételező rendszernek. A feltételek megteremtése azonban távlatilag nem zárható ki, ezek hiánya pedig egyáltalán nem jelenti azt, hogy elméleti szinten ne volna érdemes és célszerű gondolkodni egy ilyen szerződés lehetséges tartalmáról.

¹³ Паньков id. mű

2.2. Az EU–orosz szabadkereskedelmi megállapodás lehetséges tartalma

Az Európai Unió és Oroszország közötti szabad kereskedelem és az annak alapján kialakítható együttműködés tartalmát illetően többféle elméleti lehetőség jöhet számításba. Ez az alfejezet az Európai Unióban elvégzett, tegyük hozzá, kevés számú hatáselemzés megállapításaira és az azokban felvázolt lehetséges forgatókönyvekre támaszkodik.

Az említett, az elmúlt három-négy évben készült elemzések alapvető hiányossága témánk szempontjából, hogy azok az Európai Unió és Oroszország közötti kereskedelmi és kereskedelempolitikai folyamatokat, a lehetséges fejleményeket és a különböző kereskedelempolitikai lépések hatásait kombinálva vizsgálják.¹⁴ Ez azt jelenti, hogy egyáltalán nem, vagy nem tisztán különíthetők el egymástól az EU keleti kibővítéséből, Oroszország esetleges WTO-csatlakozásából és egy majdani hipotetikus EU–orosz szabadkereskedelmi megállapodásból következő kereskedelmi hatások. Ez utóbbi fejleményre vonatkozó elkülönített számítások, ha készültek is, publikus formában egyelőre nem mindegyik hozzáférhető.¹⁵

Az elképzelhető szabadkereskedelmi megállapodás esetleges hatásai nagymértékben összefüggnek a két partner közötti kereskedelem jellemző vonásaival, elsősorban annak szerkezetével. Ennek bemutatását csak a témánk szempontjából elengedhetetlen mélységig végezzük el.

Köztudomású, több tanulmányban is részletesen leírt sajátossága az Európai Unió és Oroszország kereskedelmének az áruforgalom viszonylagos állandósága mellett megfigyelhető markáns aszimmetria, a kiegészítő jelleg, ami az 1. számú táblázatból is kiolvasható. Az Európai Unió Oroszországból származó behozatalában szembetűnő néhány termékcsoporthoz, elsősorban az ásványi nyersanyagok és főleg az energiahordozók (kőolaj és földgáz) meghatározó volta. E termékek mellett jelentős még a kohászati termékek, az egyéb fémek, bizonyos mértékben a vegyipari cikkek és az egyéb feldolgozóipari termékek részesedése. Az uniós import ebben a relációban jellegzetesen az alacsony feldolgozottságú árucsoportokra koncentrál. Ráadásul ebben a kialakult áruszerkezetben nem figyelhető meg jelentős elmozdulás. Hosszabb távon és potenciálisan természetesen a szerkezeti változás esélye nem zárható ki, ami azonban több feltétel teljesülésétől függ, például az orosz gazdaság jövőbeni belső szerkezeti változásaitól, vagyis attól, miként és milyen ütemben alakulhat ki egy „korszerűbb”, versenyképes, nagyobb hozzáadott értéket felmutatni képes gazdasági struktúra. Ebben közrejátszhatnak a

¹⁴ Például Vinhas de Souza id. mű, Sulamaa–Widgrén (2005).

¹⁵ Ez alól kivétel Manchin (2004), amelynek megállapításaira a további rész többször támaszkodik.

majd megvalósuló WTO-csatlakozás áttételes hatásai, a külföldi működő tőke nagyobb mértékű beáramlásának következményei is. Ez azonban ma nehezen látható előre, így a szabad kereskedelem irányában megtehető lépések – elsősorban rövid távú – következményei óhatatlanul a kialakult adottságokból indulhatnak ki.

1. táblázat
Az EU és Oroszország közötti kereskedelem szerkezete
(Millió euró)

	Export		Import		Egyenleg	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006
Összesen	22738	72306	63777	141034	-41039	-68728
Elsődleges feldolgozott termékek	3652	7399	40172	100035	-25519	-92636
Élelmiszer és ital	2823	5918	727	800	2096	5117
Ásványi nyersanyagok	708	1060	3652	4900	-2944	-3840
Energiahordozók	121	422	35793	94335	-35671	-93913
Feldolgozott termékek	18483	63465	13487	20184	4996	43281
Vegyí termékek	3280	10929	2519	4021	761	6908
Gépek és járművek	8381	33600	1074	1204	7308	32396
Egyéb feldolgozott termékek	6822	18936	9895	14959	-3072	3977
Egyéb	602	1442	10118	20814	-9516	-19373

Forrás: Eurostat

Az Európai Unió Oroszországba irányuló kivitelében szintén meglehetősen stabilan meghatározó termékcsoportok teszik ki a forgalom túlnyomó részét. Az export évről évre változóan, de rendre több mint kétharmadát adják a feldolgozott termékek fő árucsoportjai (gépek és járművek, egyéb feldolgozott termékek, vegyipari cikkek), jelentős továbbá az élelmiszeripari termékek részaránya.

A vázolt kereskedelmi szerkezet az elmúlt évtizedben nem akadályozta meg az áruforgalom egészének kölcsönös dinamikus bővülését, természetesen tagállami egyenletlenségek mellett. Oroszország egyre fontosabb kereskedelmi partnerre vált az Európai Unió számára, mind az exportban, mind az importban. (2. táblázat)

2. táblázat
Az EU tagállamainak kereskedelme Oroszországgal
(Millió euró)

	Export		Import		Egyenleg	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006
EU27	22738	72306	63777	141034	-41039	-68728
Belgium	944	2796	1614	4722	-670	-1925
Bulgária	129	183	1641	401	-1512	-219
Csehország	420	1504	2260	4224	-1840	-2720
Dánia	542	1279	419	823	123	457
Németország	6660	23132	14263	29023	-7603	-5890
Észtország	82	605	391	1387	-310	-782
Írország	179	284	11	69	168	214
Görögország	269	320	1185	3577	-916	-3257
Spanyolország	578	1490	2412	7271	-1834	-5781
Franciaország	1838	4708	4501	9444	-2662	-4737
Olaszország	2521	7639	8336	13592	-5815	-5953
Ciprus	7	17	160	43	-153	-26
Lettország	85	561	402	733	-317	-172
Litvánia	238	1435	1544	3758	-1306	-2323
Luxemburg	21	118	18	123	3	-5
Magyarország	496	1617	2809	5118	-2313	-3500
Málta	0	2	12	2	-12	0
Hollandia	1796	5482	3901	17073	-2105	-11591
Ausztria	711	2489	1132	2210	-421	278
Lengyelország	943	3776	5019	9662	-4077	-5887
Portugália	17	108	248	650	-231	-542
Románia	97	299	1218	3213	-1121	-2914
Szlovénia	210	779	251	367	-41	412
Szlovákia	115	547	2346	4027	-2231	-3479
Finnország	2174	6200	3471	7663	-1296	-1463
Svédország	601	1930	958	3808	-357	-1878
Egyesült Királyság	1066	3005	3256	8050	-2190	-5045
Extra EU27	849739	1159675	992698	1352381	-142959	-192713
Oroszország/ Extra EU (%)	2,7	6,2	6,4	10,4		

Forrás: Eurostat

Az esetleges szabadkereskedelmi megállapodás hatásait alapvetően az határozza meg, természetesen elsősorban rövid és középtávon, hogy milyen kereskedelempolitikai bázisról indulnak el a felek a kereskedelmi akadályok lebontásának útján.

Az Európai Unió oroszországi eredetű árukat érintő legnagyobb kedvezményes (MFN) vámjait vizsgálva megállapítható, hogy ezek szintje nem magas, a jelenlegi súlyozott átlag alig haladja meg a két százalékot. Az EU keleti kibővítése előtt az akkori tagállamok a teljes külső kereskedelmük átlagos vámszintjénél jelentősen alacsonyabb, közel fele akkora átlagvámot alkalmaztak az orosz termékekkel szemben. A kibővítés során csatlakozott tagállamok Oroszországot érintő MFN vámszintje a tizenötöknél általában magasabb volt, de a belépéssel egyidejűleg ezeket természetesen az uniós szinthez igazították.

Az alkalmazott alacsony átlagos vámszint legfontosabb magyarázata a kereskedelem szerkezetével van összefüggésben. Az EU-ba irányuló orosz export túlnyomó részét kitevő, korábban már említett termékek közül az energiahordozókat az unió ugyanis vámmentesen engedi be a belső piacra. Nem alkalmaz magas vámvédelmet a vegyipari, a kohászati termékek, valamint a faanyagok behozatalában sem. Az uniós átlaghoz közeli szintű vámok sújtják az orosz gép- és járműipari termékeket, habár ezeknél helyenként nagyobb vámcsúcsok is tapasztalhatók. Viszonylag magas vámokat figyelhetünk meg a textil- és ruházati áruk, a mezőgazdasági termékek, azon belül is elsősorban a magasabb feldolgozottságú élelmiszeripari cikkek esetében. A vámok fokozatos lebontása az EU oldalán az orosz export áruszerkezetének módosulása nélkül rövidtávon nem járna jelentős piacbővítő hatással Oroszország számára.

Az Európai Unió Oroszországgal szemben az MFN vámjainál alacsonyabb behozatali korlátokat alkalmaz számos termékcsoporthoz az általános vámpreferenciális rendszerének (GSP) keretében. Ez azonban az orosz export túlnyomó részére nincs hatással, mert ott eleve nulla százalékos a vám. Az orosz export fennmaradó részére nézve is meglehetősen csekély a kihatása. Egyrészt, mert e kedvezmények az Oroszországból származó ipari importnak csak kevesebb, mint nyolc százalékát fedik le. Ennek oka lehet a gyenge szállítási készség is. Másrészt ezeknél is egyenetlen, sokszor nagyon kicsi arányú a kedvezmények kihasználása, átlagosan csak közel 50 százalék. Ezen belül magasnak mondható a kohászati, a textil- és a cellulóz termékek esetében, a legkisebb arányú kihasználás jellemzi a gépipari forgalmat. A preferenciák gyenge kihasználása arra is utalhat, hogy az EU-ba szállítók nehezen tudnak megfelelni az áruk származásigazolási szabályainak, ami viszont rossz előjel abból a szempontból, hogy egy szabadkereskedelmi rendszeren belül a származásigazolás jóval szigorúbb lenne, mint a GSP támasztotta követelményrendszer.

A vámokon kívül az orosz termékeknek az Európai Unió piacán a mai kereskedelempolitikai rendszerben szembe kell nézniük az EU nem vámjellegű intézkedéseivel és szabályozásával. Az EU mennyiségi korlátozási mechanizmust alkalmaz a kohászati ágazatban. Ennek valószínűleg jelentős kereskedelmet fékező hatása van, mivel a megállapított kontingenseket az orosz szállítók rendre szinte teljesen kihasználják. E kvótarendszer megszüntetése minden bizonnyal pozitív hatással lenne az orosz export lehetőségeire. Látni kell ugyanakkor, hogy Oroszország WTO-csatlakozása eltörölné e rendszert,

tehát éppen ennek, az időben szükségszerűen előbbi lépésnek lenne kereskedelmet növelő hatása, amihez egy esetleges szabad kereskedelmi séma már nem adna sokat hozzá.

Nem egyértelmű az uniós dömpingellenes gyakorlat és a szabad kereskedelem összefüggése és hatása a forgalomra. Jelenleg az EU viszonylag jelentős korlátozó jellegű intézkedéseket alkalmaz a dömpinggel szemben, tegyük hozzá, nem csak és nem elsősorban Oroszország viszonylatában. Az orosz termékek kilátásait e téren a WTO-csatlakozás sem módosítaná számottevően, igaz, a vitarendezési eljárásban való orosz részvétel lehetősége azért megemlítendő. Az esetleges majdani szabadkereskedelmi rendszer önmagában nem szüntetné meg automatikusan a dömpingellenes fenyegetettséget, illetve csak abban az esetben, ha a megállapodásnak lennének a kereskedelempolitikán túlmutató, a versenypolitikát is érintő rendelkezései.

Az Európai Unió egyéb nem vámjellegű korlátozó és szabályozó eszközei, főleg a belső piaccal is összefüggő kiterjedt előírásrendszerének enyhítése egy esetleges szabadkereskedelmi rezsim keretében nem járna nagy mértékű pozíciójavulással, figyelembe véve az orosz export jelenlegi és nehezen módosítható áruszerkezetét. Ezeknek az eszközöknek a mostani hatása nem kiemelkedő, mert a forgalom döntő részét kitevő termékcsoportok esetében az ilyen előírások nem relevánsak. E szabályozás módosítása akkor járulhatna hozzá a kereskedelem feltételeinek javulásához, ha az orosz exportban jelentősebbé válnának az ilyen szabályozásnak kitett ágazatok és csoportok, továbbá, ha ezek esetében bizonyos mértékű harmonizációra is sor kerülne, ami döntően orosz alkalmazkodást feltételezne.

Tekintsük át röviden az érem másik oldalát, az uniós termékekkel szemben alkalmazott jelenlegi orosz kereskedelempolitika fő vonásait. A helyzet itt némileg más, mint az uniós piacra való bejutás esetében. Az EU termékeit sújtó, az uniós forgalomra vetített vámok átlagos szintje nyolc százalékra tehető, ami jelenleg jóval, mintegy négyszer magasabb, mint a másik oldalon. Emellett megfigyelhetők egyes termékcsopontonként kiugróan magas szintek, elsősorban a feldolgozott élelmiszerek, a ruházat, a fa- és fűrészipari termékek, a közlekedési eszközök és az egyéb feldolgozott termékek vámtételeinél. Ezen kívül az árucsoportokon belül is sok esetben tapasztalhatók igen magas vámcsúcsok. Az EU exportjában tehát túlnyomórészt olyan termékcsoportok szerepelnek, amelyek vámvédelme Oroszországban erősnek mondható. Az Európai Unió importjával ellentétben tehát, az oroszországi behozatalban megvalósított vámliberalizálás járna azonnali, kézzel fogható piacra jutási előnyökkel az uniós szállítók számára, és természetesen komoly alkalmazkodási kényszerrel, minden bizonnyal veszteségekkel az orosz termelők oldalán.

Az Oroszországban alkalmazott nem vámjellegű intézkedések áttekinthetőbbé tétele, e téren bizonyos, a WTO által megkövetelt, sőt akár azon túlmenő fegyelem érvényesítése, az ilyen eszközök korlátozó hatásának enyhítése szintén nyújtana pótlólagos piacra jutási előnyöket az EU szállítóinak, ugyanakkor, mint a vámok liberalizálása, komolyan csökkentené az orosz

piac védelmét. Minden esetre, amennyiben megvalósul Oroszország WTO-csatlakozása, ez a fejlemény komoly lépés lenne a nem vámjellegű szabályozás terén a multilaterális keretek között, amihez képest a bilaterális meg egyezés csak annak tartalmi mélysége, liberalizációs és harmonizációs ambíciója függvényében tudna többet hozzátenni.

Megkísérelve összefoglalni egy szabadkereskedelmi megállapodásnak a két partner oldalán jelentkező potenciális hatásait, célszerű elkülöníteni egyrészt a rövid és középtávon jelentkező, bizonyos mértékig előre látható változásokat, valamint a távlati és potenciális, a megállapodás tartalmi eleminek, továbbá például az orosz belgazdaság és gazdaságpolitika esetleges módosulásainak ismerete nélkül nehezen körvonalazható kereskedelmi hatásokat. Másrészt meg lehet vizsgálni a szabadkereskedelmi rendszerekből következő kereskedelemteremtő, illetve kereskedelmet terelő hatásokat.

Rövidtávon, vagy legalább is belátható időn, néhány éven belül egy EU–orosz szabadkereskedelmi séma kereskedelemteremtő, a forgalmat érzékelhetően bővítő hatása nem lenne nagy az orosz export esetében, mivel az új rendszer a mára kialakult árústruktúrában és az EU jelenlegi kereskedelem politikája mellett nem javítaná radikálisan az orosz termékek piacra jutását. A másik oldalon az oroszországi vámok leépítése a WTO-csatlakozással összefüggésben az EU-tól függetlenül is megindulhat. Ez valószínűleg közvetlen előnnyel jár az olyan nagy és hagyományos partnerei számára, mint az EU. Ehhez járulna, hogy az oroszországi vámok fokozatos leépítése egy EU–orosz kétoldalú preferenciális rendszer keretében – ami lehet az uniós liberalizálással szimmetrikus, vagy az Európai Megállapodások mintájára időben aszimmetrikus, talán ez tartható valószínűbbnek – a vámok a WTO-csatlakozással valamelyest csökkenő, ám még mindig magas szintje folytán azonnali és közvetlen előnyöket nyújtana az uniós szállítóknak. Másképpen fogalmazva, a szabadkereskedelmi rendszer rövidtávú, belátható előnyei, valamint alkalmazkodási kényszere, ennek költségei – amint erre az előzőekben már idézett oroszországi forrás is rámutatott – egyenlőtlenül oszlanának meg a partnerek között. Ilyen kezdeti egyensúlytalanság vállalása iránti oroszországi politikai elkötelezettség, ennek gazdasági ésszerűsége a mai helyzetben erősen megkérdőjelezhető. Különösen így van ez akkor, amikor érzékelhető a WTO-tagsággal összefüggő multilaterális kötelezettségvállalással szembeni szkepticizmus felerősödése, politikai és gazdasági támogatottságának elbizonytalanodása. Az ilyen szándékot tovább gyengíti, hogy az energiahordozók és nyersanyagok világpiaci árváltozásai jelentősen csökkentik más termékek szabadabb uniós piacra jutásához fűződő orosz érdekeltséget.

A rövid- és középtávú hatásoknál maradva, a szabad kereskedelem másik elméleti következménye, a kereskedelem elterelése sem érvényesülne a partnerek között szimmetrikusan. Az Európai Unió piacán kereskedelemterelő hatás az adott forgalmi szerkezet és az azt kiszolgáló szállítási infrastruktúra mellett nem lenne érzékelhető, vagy legalább is nem lenne számottevő. Az EU tagállamai rá vannak utalva az orosz exportban meghatározó termékekre, e forgalom, mint láttuk, eleve vámmentes, kereskedelempolitikai szem-

pontból nem várható áttérő hatás, de önmagában a függőség növekedése sem. Sőt ennek mértéke inkább erősíti a beszerzés diverzifikálására irányuló ellátás biztonsági megfontolások érvényesítését. A meglévő szállítási infrastruktúrából fakadó kötöttségek, a helyettesítő szállítási-beszerzési lehetőségek hiányos és elégtelen volta szintén közrejátszik a kereskedelemterelő hatás minimalizálásában az EU importjában. Az oroszországi piacon némileg más a helyzet, itt rövidtávon is valószínűleg kialakulna kereskedelemterelés, az uniós termékek javára. Az EU–orosz szabad kereskedelemmel együtt járó vámliberalizálás jóval előnyösebb helyzetet teremtené az uniós termékek számára az Oroszországgal hasonló termékstruktúrában kereskedő államok termékeihez képest. Mivel az orosz piacon az EU-ból származó import szerkezete közel áll több OECD-ország hasonló összetételű forgalmához, várható lenne, hogy a kereskedelem ezektől az uniós szállítók felé terelődne. E hatás által leginkább és a legkedvezőtlenebbül érintett országok az USA, Japán, Kanada és Svájc lennének. Említést érdemel ebből a szempontból Ukrajna helyzete is, amely forgalma Oroszországgal szerkezeti hasonlóságot mutat az EU exportjával, vagyis elméletileg ebben az esetben is beszélhetnénk a kereskedelem elterelődéséről, Ukrajna kárára. Ennek erősségét azonban valószínűleg jelentősen mérsékelné az a tény, hogy Ukrajna Oroszországba irányuló exportja minőségében és árszínvonalában jelentősen eltér az uniótól, ami korlátozza a helyettesíthetőségét.

Az elmondottak a jelenlegi és feltételezhetően lényegesen középtávon sem módosuló kereskedelmi struktúrán alapuló statikus eszmefuttatás eredményét tükrözik. A távolabbi jövőben megrajzolható kép ettől eltérhet. A forgalom összetételében potenciálisan bekövetkező elmozdulás nyilvánvalóan az EU-ba irányuló orosz kivitelben lesz valószínűsíthető. Ha az oroszországi exportban hosszútávon részarányukban visszaszorulnának a most domináns termékcsoportok, és nagyobb szerepet kapnának a magasabb fokon feldolgozott termékek, a szabadkereskedelmi rendszer kereskedelmet bővítő hatása és előnye a rövidtávnál jóval nagyobb lenne Oroszország számára. Mivel a nem nagyon magas uniós vámok megszüntetésének forgalomra gyakorolt hatása nem nagy, igazi piacra jutási előnyöket Oroszországnak az EU nem vámjellegű védelmi rendszerének átjárhatóbbá, kevésbé korlátozóvá tétele adna. Ezek az akadályok ugyanis olyan termékek kereskedelmét korlátozzák, amelyeket Oroszország jelenleg még nem képes szállítani az EU-ba számottevő mennyiségben és arányban. A helyzet azonban a jövőben változhat, elég utalni az EU-ba irányuló kínai kivitel látványos szerkezeti átalakulására az elmúlt évtized során. A kereskedelem általános értelemben vett liberalizálásának, beleértve a WTO-csatlakozást, és konkrétan az EU–orosz szabadkereskedelmi megállapodásnak, mint láttuk, potenciálisan pozitív hatása Oroszországra nem annyira közvetlen, sokkal inkább áttételes mechanizmusokon keresztül tudna érvényesülni. Erre is volt példa a nem nagyon távoli múltban, az Európai Megállapodások esetében. A szabadkereskedelmi megállapodás a partnerek annak tartalmi gazdagítására irányuló konszenzusa esetén áttételesen képes hatni az oroszországi reformok további sorsára, a közvetlen működő tőke számára kedvező feltételek kialakítására Oroszor-

szágban, a kölcsönös tőkeáramlás elősegítésére, esetleg a kereskedelem hátterében meghúzódó technikai szabályozás javítására, közelítésére, természetesen amennyiben a megállapodás erre is kiterjedne.

Az elmondottakból következik, hogy ha sikerülne a jövőben kialakítani egy szabad kereskedelmen alapuló kereskedelmi rendszert az Európai Unió és Oroszország között, annak általános, tovaggyűrűző gazdasági és forgalomra gyakorolt közvetlen hatása nagyban attól függ, milyen tartalommal kívánják megtölteni a felek ezt a megállapodást. Ezzel kapcsolatban, figyelembe véve az Európai Unió és más világ gazdasági szereplők szabadkereskedelmi gyakorlatát, három fokozat, séma vagy forgatókönyv állítható fel.

Az EU–orosz szabadkereskedelmi megállapodást fel lehet építeni a legkisebb, legkevesbé ambiciózus igények és törekvések alapján. Az ilyen változat éppen csak teljesítené a WTO szabadkereskedelmi megállapodásra vonatkozó alapszabályait. Ez egy viszonylag korlátozott jellegű rendszer lenne, amely kiterjedne az ipari termékek vámjainak megszüntetésére, és emellett valószínűleg előírná bizonyos meghatározott, esetleg szűkített termékkörű és nem teljes vámcsökkentéssel járó agrárkereskedelmi kedvezményeket. Ilyen megállapodások jellemzőek voltak az Európai Unió kezdeti szabadkereskedelmi gyakorlatára, ma azonban e séma már nem elterjedt, mivel az EU az ilyen típusú szerződéseit kibővítette és többlettartalommal töltötte meg. A korlátozott megállapodás könnyebbsége és látszólagos előnye, hogy szélesebb körű gazdaságpolitikai autonómiát biztosít a partnereknek, csak a kereskedelmet, azon belül döntően az ipari kereskedelmet érintő, illetve ehhez közvetlenül kapcsolódó kereskedelempolitikai kötelezettségeket feltételez. Ugyanakkor viszonylagos hátránya, hogy a gazdasági hatásai is korlátozottak, áttételes, a gazdaság általános fejlődésére gyakorolt befolyása gyenge. Ha nyújt is kereskedelempolitikai előnyöket (például a textil- és ruházati kereskedelemben, mindkét oldalon), ezek általános egyensúlya az EU javára billenne, legalább is az első, még jól belátható időszakban. Ha ilyen megállapodás születne, azt úgy lehetne értékelni, hogy a felek tettek egy gesztusértékű elhatározást, amely a későbbiekben egyetértésük esetén a kapcsolatok bővítésének kiinduló keretét szolgálhat.

Ennél kiterjedtebb sémával lenne dolgunk, ha a megállapodás magában foglalná az említett liberalizációs elemeken kívül az agrárkereskedelem teljes, vagy lehető legnagyobb liberalizációját és a szolgáltatások piacának a WTO-vállalásokhoz képest valamivel nagyobb mértékű kölcsönös, többé-kevésbé szimmetrikus megnyitását. Az ilyen forgatókönyv „korszerűbb” lenne, az EU ebbe az irányba mozdította el a korábbi egyszerű szabadkereskedelmi megállapodásait. E séma megvalósítását nehezítheti, hogy olyan területek liberalizálását is célul tűzné ki, ahol a partnerek versenypozíciói és jelenlegi versenypotenciálja nem egyenlő. Az első forgatókönyvhöz hasonlóan ez a séma nemcsak a kezdetekben, de valószínűleg még sokáig többletelőnyöket nyújtana az Európai Uniónak. Kérdéses, hogy készenek mutatkozná-e Oroszország vállalni az előnyök egyensúlyának az első sémához képest nagyobb arányú elbillenését az EU javára, miközben – a kezdetekben min-

denképpen – a közvetlen kiszámítható előnye nem volna nagyobb az előzőnél.

Végül olyan sémában is lehet gondolkodni, vagy legalább meg kell említeni az elméleti lehetőségét, amely az első két forgatókönyv felsorolt elemeit megtartva, teljes áru- és szolgáltatáspiaci liberalizációt tartalmazna és kiterjedne a kereskedelem technikai akadályainak megszüntetésére, vagy legalább enyhítésére. Az ilyen megoldásnak volna a legerőteljesebb hatása a felek, elsősorban Oroszország gazdasági szerkezetére, amely – nyilván tagadhatatlan kezdeti áldozatok árán – hozzájárulna az új és korszerűbb struktúrájú termelő- és exportkapacitások kiépítéséhez, a kiviteli szerkezet diverzifikálásához, végeredményben a liberalizáció nyújtotta potenciális előnyök tényleges kihasználásához, ezek teljesebb és méltányosabb egyensúlyához. Az oroszországi piac megnyitásával az EU számára szintén ez a séma kínálná a legtöbb potenciális gazdasági előnyt abszolút értelemben véve is, de a világ gazdaság más szereplőjéhez viszonyítva is. Látni kell ugyanakkor, hogy ez a forgatókönyv olyan mélységű szabályozásbeli átalakulást feltételez, amely iránti oroszországi politikai és gazdaságpolitikai elkötelezettség és készség ezidáig ténylegesen még nem fogalmazódott meg, a mai helyzetből kiindulva a jövőben is kétségesnek látszik.

Az említett három sémán kívül időről időre felvetődik elméleti szinten, habár elsősorban nem Oroszországgal, hanem Ukrajnával kapcsolatban, annak a lehetősége, hogy a „klasszikus” szabadkereskedelmi megállapodást a felek tartalmában egy társulási jellegű viszony irányába mozdítsák el, sőt bizonyos intézkedések tekintetében még a szokásos társulási kapcsolatokon is túlmenjenek. Ez részben, az elemek egy szűkebb körét tekintve beleillene az EU utóbbi évtizedekben alkalmazott gyakorlatába (mediterrán államok, dél-amerikai országok), de annál is ambiciózusabb célokat fogalmazna meg. Lényegében megközelítené vagy elérné az Európai Gazdasági Tér által kialakított együttműködési szintet. Nincs ilyen uniós példa azonban az EU és partnerei által is politikailag és stratégiaileg „egy súlycsoportban” lévőnek tartott országok között. Ez a viszony, amit Ukrajna esetében FTA+-nak szoktak nevezni, olyan a társulásra jellemző elemeket tartalmazna, amelyek tehát a mélyebb gazdasági integráció bizonyos jegyeit viselnék magukon.¹⁶

Ezek a lehetséges elemek a következők:

- * a szabad áramlás elvének minél szélesebb kiterjesztése az áruforgalmon kívül a szolgáltatásokra, a tőke mozgásra és távlatilag a munkaerőpiacra,
- * az árukereskedelemben fennálló nem vámjellegű intézkedések, technikai akadályok felszámolása vagy enyhítése a harmonizáció minél teljesebb megvalósításával,
- * a szolgáltatáskereskedelem szabadságának a lehető legszélesebb körű megvalósítása, lehetőleg az összes szolgáltatási ágazatra kiterjedően,

¹⁶ Ezeket ismerteti Emerson *et al.* (2006), valamint Sidenko (2007).

- * megnövelt kötelezettségvállalás a versenypolitika, a vállalati működést meghatározó jogszabályi háttér, az uniós belső piacra jellemző szabályozási területek és részlegesen a környezetvédelmi szabályozás terén,
- * olyan kísérő jellegű politikák és akciók megfogalmazása, mint az infrastruktúra fejlesztésében való uniós részvétel, az oktatás és a szakképzés támogatása.

Ha a korábbiakban említett harmadik, fejlett típusú szabadkereskedelmi séma kialakítása kapcsán is kételyeknek adtunk hangot annak megvalósíthatóságát illetően a belátható időben, az FTA+ vagy a társulás+ még inkább gondolat kísérletnek tűnik az Európai Unió és Oroszország között. Ennek politikai és gazdasági realitása, sőt az ilyen szándék megléte ugyanis ma még nem kitapintható egyik fél esetében sem.

3) Összegzés

Az Európai Unió és Oroszország közötti szabadkereskedelmi megállapodás ötlete, lehetősége és célszerűsége időről időre, különböző erővel felmerülő problémája e kapcsolatrendszernek, a jövőbeni továbbfejlesztésének talán egyik lehetséges útja. Retorikai szinten nem idegen a felek együttműködési stratégiáját felvázoló elképzelésektől, beilleszthető lenne az Európai Unió külgazdasági kapcsolatainak rendszerébe, ugyanakkor meglehetősen innovatív eleme lenne Oroszország külső politikai és gazdasági kapcsolatrendszerének. A két partner intézményes viszonyának ilyen alapú átszervezéséhez jelenleg és a közeli jövőben még hiányoznak a szükséges feltételek. Ha ezek idővel meg is teremhetők, a feleknek meg kell majd oldaniuk az ilyen típusú szerződés tartalmával összefüggő dilemmákat, ami a mából nézve nem ígérkezik egyszerű gyakorlatnak.

Felhasznált irodalom

- Aslund, Anders (2006): *Russia's WTO Accession*. Peterson Institute for International Economics.
<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=686>
- Emerson, Michael – Tassinari, Fabrizio – Vahl, Marius (2006): *A New agreement between the EU and Russia: Why, what and when?* Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Brief, No. 103, May
<http://www.euractiv.com/en/energy/analysis-new-agreement-eu-russia/article-155644>

- Emerson, Michael *et al.* (2006): *The Prospects of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine*. Centre for European Policy Studies, Brussels
- European Commission (2006): *Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, and the Committee of Regions, 4 October, Brussels
- European Commission (2007): *The European Union and Russia: Close Neighbours, Global Players, Strategic Partners*.
http://ec.europa.eu/external_relations/library/publications/russia_brochure07_en.pdf
- Hamilton, Carl, B. (2005): *Russia's European Economic Integration, Escapism and Realities*. Elsevier, Economic Systems, Vol. 29, September, pp. 294-306
- Кашкин, С. – Калиниченко, П. (2006): *Россия и Европа: что впереди?* Вестник Европы, No.18.
<http://magazines.russ.ru/vestnik/2006/18/ka2.html>
- Leonard, Mark – Popescu, Nicu (2007): *A Power Audit of EU-Russia Relations*. European Council on Foreign Relations, November
<http://www.scribd.com/doc/2576509/A-POWER-AUDIT-OF-EURUSSIA-RELATIONS>
- Manchin, Miriam (2004): *The Economic Effects of a Russia-EU FTA*. Tinbergen Institute Discussion Paper
<http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/04131.pdf>
- Mandelson, Peter (2007a): *The EU and Russia: our political challenge*. Speech by Peter Mandelson, Bologna, 20 April
http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm147_en.htm
- Mandelson, Peter (2007b): *Russia and the EU, Speech by Peter Mandelson at the EU-Russia Centre*. Brussels, 17 October
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/629&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>
- Паньков, В.С. (2007): *Свобода торговли между Россией и ЕС: за и против*. Россия в глобальной политике, No.1. Январь – Февраль,
<http://www.globalaffaires.ru/numbers/24/7046.html>
- Sidenko, Volodymyr (2007): *EU-Ukraine Relations in the Context of a Possible Free Trade Agreement*. EU Working Papers, BGF, 3.sz.
- Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (1999), Законы России,
<http://www.ieras.ru/journal/journal1.2000/9.htm>

- Sulamaa, Pekka – Widgrén, Mika (2005): *Economic Effects of Free Trade between the EU and Russia*. ETLA Discussion Papers, No. 969
<http://ideas.repec.org/p/rif/dpaper/969.html>
- Vinhas de Souza, Lúcio (2004): *A Wider Europe: The Economic Effects of the Russian WTO Accession and the EU Enlargement*. Paper prepared for the World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics in Europe, Brussels, May 10-11
[http://wbln0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Vinhas+de+Souza/\\$File/VINHAS+DE+SOUZA.PDF](http://wbln0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Paper+by+Vinhas+de+Souza/$File/VINHAS+DE+SOUZA.PDF)