

A sikeres EU-tagság integrációs (belső) tényezői

Csatlakozás az euro-övezethez, előfeltételek és következmények

Vitaanyag

2007. január

Helyzetelemzés

Ez az írás ezt elemzi, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU), illetve az ahhoz történő magyar közeledés, majd a csatlakozás hogyan alakítja a következő 3-10 évben Magyarország külpolitikájának feltételrendszerét, mozgásterét, és milyen követelményeket támaszt vele szemben. Az írás első része helyzetértékelés és prognózis, a Gazdasági és Monetáris Unió jelenlegi állapotát értékeli, ebből az értékelésből következtet a jövőbeli fejlődési irányokra. A helyzetértékelés és a prognózis összevont tárgyalását az indokolja, hogy a kettőt nagyon nehéz egymástól elválasztva kezelni. A tanulmány bemutatja a lehetséges fejlődési irányokat, utal mindegyik bekövetkezésének valószínűségére, a leg részletesebben azonban a legvalószínűbb trendeket elemzi. A második rész következtetéseket tartalmaz a magyar külpolitika számára. Meghatározza a magyar külpolitikával szembeni követelményeket a Gazdasági és Monetáris Unióval összefüggésbe hozható területeken.

A Gazdasági és Monetáris Unió helyzete és perspektívái

Az 1999. január 1. óta fennálló Gazdasági és Monetáris Uniót a szakértők döntő többsége sikeresnek tartja. Eddig azok a közösségi programok voltak sikeresek, amelyek egyszerre voltak közösségi és nemzetgazdasági szinten eredményesek. Ilyen a belső piac egységesítése és a Gazdasági és Monetáris Unió. A GMU egyszerre a közös projekt szimbóluma és a tagok összetartozásának legfontosabb fegyelmező eszköze. Olyan politikai projekt, amelynek gazdasági hatásai is vannak.

Első megközelítésben az európai uniós Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa (Ecofin) és az Európai Központi Bank fennhatósága alá tartozó Gazdasági és Monetáris Uniónak nincs sok köze a politikához, azon belül a külpolitikához. Az elmélyültebb elemzésből azonban kitűnik, hogy igen erősek a GMU és a tagállamok politikái közötti kölcsönhatások. Mind a politikai szférának van hatása a Gazdaság és Monetáris Unióra, mind a GMU-nak a politikai szférára. Az egyik mozgásai változásokat váltanak ki, illetve tesznek szükségessé a másik területen. A tagállamok kormány- és államfőit tömörítő Európai Tanács nagyszámú olyan politikai állásfoglalást hoz (ezeket az Európai Unió Tanácsa önti jogi formába), amely hatással van a GMU-ra is. Emellett a COREPER munkája is kiemelkedő mértékben kapcsolódik a tagállamok külügyminisztériumaihoz, illetve külpolitikáihoz.

A Gazdasági és Monetáris Unió első politikai aspektusa az, hogy életképes-e, fennmarad-e egyáltalán ez az intézmény hosszú távon, ha igen, akkor milyen formában. Egyrészt felbomlás vagy arra utaló jelek jelentkezése esetén élesen fog felvetődni az Európai Unió jellegéről, a tagállamok közötti integrációs együttműködés intenzitásáról szóló politikai vita (többsebességes Európai Unió stb.). Másrészt a GMU mélységben (azaz a jelenlegi tagállamok által alkotott keretek között) és szélességben (azaz földrajzi értelemben bővülve) történő fejlődési irányai szintén kiválthatnak politikai mozgásokat, amelyek ugyancsak az integráció jövőjével, illetve az együttműködés különféle fokozataival, pontosabban azok átértékelésével kapcsolatosak.

A kétségtelenül meglévő belső feszültségek ellenére egyelőre nincsenek a GMU felbomlására utaló jelek. Ami a belső feltételeket illeti, nagyszámú közgazdasági elemzés mutatta ki, hogy a Gazdasági és Monetáris Uniót alkotó országok mindegyike számára jelenleg nettó előnyt jelent a GMU-tagság, ez biztosítja a GMU kohézióját. Ebben középtávon, azaz a következő öt évben (2012-ig) nem várható lényeges változás, legfeljebb azután. Ráadásul a GMU-ból való kilépés a jelenlegi közösségi jogszabályok alapján nem lehetséges, az egyes országok visszavonhatatlan módon vezették be az eurót, illetve - tágabb értelemben - vesznek részt a Gazdasági és Monetáris Unióban, illetve alkotják azt. A kilépés kérdése eddig Olaszországban vetődött fel, a 2006. évi választási kampány részeként. Feltéve, de meg nem engedve a kiválást, ez gazdasági öngyilkossággal érne fel, azóta le is került a napirendről. Tisztán gazdasági szempontból egyébként a legkisebb veszteséget talán Spanyolországnak okozná a GMU-ból való kiválás.

A helyzet egyrészt annyiban változhat, hogy az Európai Unió ratifikálás alatt álló Alkotmány szerződése (az Alkotmány szerződés jövőjének elemzése nem ennek az írásnak a feladata) lehetővé teszi az EU-ból, ezáltal a GMU-ból való kilépést.¹ Az Alkotmány szerződés jelenlegi formában történő elfogadása nem támasztana jogi akadályt egye országok kilépése elé. Mivel soktényezős politikai döntésről van szó, ezért nem prognosztizálható az, hogy az EU Alkotmány szerződése mikor és milyen formában lép hatályba. Az sem prognosztizálható, hogy ha hatályba lép a kilépéssel kapcsolatos klauzula, akkor hány ország fog élni azzal, ha egyáltalán élni fog bármelyik is.

Másrészt egyes tagországokban (elsősorban Olaszországban) a gazdaság egyensúlyviszonyai közép- és hosszú távon a politikai patthelyzet és ezzel összefüggésben a gazdasági reformok hiánya miatt olyan mértékben romolhatnak, hogy egy ponton túl gazdasági szempontból racionális lehet a GMU-ból való kilépés, a kiválás előnyei meghaladják a tagságból származó előnyöket. A gyenge legitimációjú kormányok nincsenek abban a helyzetben, hogy a bukás veszélye nélkül szerkezeti reformokat vezessenek be. Nem zárható ki, hogy a politikai racionalitásnak a gazdasággal szembeni előnybenrészesítése a 2010. évi olasz választások után a belgazdasági egyensúlyhiányok (államháztartási deficit és államadósság) olyan mértékű kiéleződéséhez vezet, hogy azokat a GMU-val konform gazdaságpolitikai intézkedésekkel nem lehet kezelni. Mindazonáltal kicsi a valószínűsége annak, hogy a következő tíz évben valamelyik tagállam kiválna a GMU-ból.

Ugyanakkor a GMU perspektíváinak értékelésekor nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogy a közös valuta, illetve tágabb értelemben a GMU működésének egyik leglényegesebb – egyelőre csak jórészt potenciális – feszültségforrása, hogy más országoktól, így például az USA-tól eltérően a közösségi szintű monetáris politikát nem támasztja alá közösségi szintű költségvetési vagy más szóval fiskális politika, mivel ez utóbbi tagállami hatáskörben van. A közös monetáris politika mögött nem egy kormány áll, hanem 13 ország 13 kormánya. A közösségi szintű monetáris politika ellentmondásba kerülhet a nemzetállami szintű fiskális politikákkal. A monetáris és a fiskális felelősség egymástól való elválasztása azzal jár, hogy a nagyobb államháztartási hiány nem jelez vissza magasabb kamatláb és gyengébb valuta formájában, ami fegyelmelné a fiskális hatóságot. Más oldalról viszont történelmi példák sora hozható fel arra, hogy a valutaunióknak nem feltétele a politikai unió. Nagy-Britannia és Írország valutauniója 50 éven keresztül működött politikai unió nélkül. A német egység tapasztalatai ugyanakkor azt támasztják alá, hogy a politikai unió – ha benne a jóléti

¹ I-60. cikk.

támasztják alá, hogy a politikai unió – ha benne a jóléti szolgáltatások és a keresetek harmonizálása az egyik fő cél, miközben számottevő termelékenységi különbségek vannak a résztvevők között – nem javít a monetáris unió működési hatékonyságán.

E tanulmány azon szakirodalmi megközelítések és meghatározó gazdasági és politikai szereplők álláspontját osztja, amelyek, illetve akik szerint a Gazdasági és Monetáris Unió hosszú távú fennmaradásához szükség van valamilyen politikai unióra vagy legalább is a politikai unió perspektívájának a fenntartására. A költségvetési politika közösségi szintre emelése ugyanis feltételezi, hogy a tagállamok lemondanak fiskális autonómiájukról vagy azok döntő hányadáról (fiskális föderalizmus), ami viszont már a politikai unió kezdete vagy csírája lehet. A tagállami fiskális autonómia további korlátozásával induló politikai unió perspektívája a GMU fontos legitimáló tényezője. A politikai unióba való átmenet kilátása nélkül nem tételezhető fel, hogy például az NSZK vagy Hollandia vagy bármely másik tagállam örökre elkötelezi magát a Gazdasági és Monetáris Unió mellett, tudván azt, hogy a közös monetáris politika nincs összhangban gazdaságuk sajátosságaival. E politikai szempont nélkül az euró kevésbé vonzó. Ha a politikai unió megvalósítása kérdésessé válik vagy a be nem látható távoli jövőbe tolódik el, akkor ennek következményterhes hatásai lehetnek a tagállamok érdekeltségi viszonyaira, végső soron a GMU kohéziójára is. A politikai unió megvalósításának fontos eszköze az EU Alkotmányszerződése. Az Alkotmányszerződés sorsa a Gazdasági és Monetáris Uniót, illetve annak jövőjét is érintheti. Ez nem feltétlenül jelenti a Gazdasági és Monetáris Unió felbomlását, hanem csak azt, hogy legitimitása gyengül, ezáltal mind belső kohéziója, mind pedig harmadik országokkal szembeni vonzereje mérséklődik.

A politikai unió felé történő előrehaladás egyik eleme lehet a tagállamok fiskális politikáinak további közelítése egymáshoz. Ennek legkézenfekvőbb módszere a költségvetési szabályok szigorítása, a költségvetési politika szabály alapúvá tétele lehet, azaz a fiskális politikák további harmonizálása az eddiginél szigorúbb tagállami jogszabályok elfogadásának formáját öltheti. Ez előrelépés a fiskális föderalizmus felé. Az utóbbi időszak fejleményei nincsenek összhangban ezzel a trenddel. A fő irányzat, a meghatározó törekvés ezzel ellenkező, a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) kialakult szabályrendszerének fellazítására irányul, miként ez az SNP 2005 márciusában elfogadott módosításában is tükröződik. Ez összefügghet többek között azzal, hogy az utóbbi időben mind több EU-tagállamban jöttek létre viszonylag gyenge legitimitású kormányok a szoros választási eredmények nyomán. E kormányok kellő politikai támogatás hiányában nem tudnak olyan átfogó szerkezeti reformokat végrehajtani, amelyek a szabály alapú költségvetések bázisát képeznék. Az Európai Központi Bank a maga eszközeivel fellép az SNP felpuhításával szemben, lehetőségei azonban korlátozottak. Ugyanakkor az SNP szabályrendszerének enyhítésére irányuló törekvések megmaradnak a jelenlegi jogi keretek között. Az SNP alapjainak megkérdőjelezése azért sem valószínű, mert gyökeres változásokhoz újra kellene írni az EU Alkotmányszerződését, aminek következményei beláthatatlanok lennének. Felborulna ugyanis a kompromisszumoknak az a kényes egyensúlya, amelyen az Alkotmányszerződés nyugszik, új kompromisszum megteremtése viszont éveket venne igénybe.

A legvalószínűbb forgatókönyv az, hogy az SNP alapelvei változatlanok maradnak, az Ecofin, az Európai Bizottság és a tagállamok viszont a 2005. évi módosítás óta bevált gyakorlatot folytatják, azaz rugalmasan értelmezik a Paktum előírásait. A mindenkori konkrét kimenetelt kiemelkedő mértékben befolyásolja a tagállamok közötti erővi-

szonyok alakulása, ami nem függetleníthető az Európai Tanácsban és az Európai Unió Tanácsában folyó lobbizási tevékenységtől, alkalmi vagy tartós tagállami koalíciók létrejöttétől.

A külső, világgazdasági kihívásokat a GMU eddig is meg tudta válaszolni, és a nemzetközi reál- és pénzügyi folyamatokban elfoglalt kiemelkedő súlya nyomán a jövőben is valószínűleg eredményesen tud reagálni rájuk. Figyelmet érdemel, hogy a globalizáció terjedése és mélyülése idején mind nagyobb az igény az árfolyam-stabilitásra. A szakirodalom kimutatta, hogy nincs olyan árfolyamrendszer, amely megvéd egy országot (főleg egy, a világgazdaságra nyitott, kis országot) a nemzeti valutájával szembeni spekulációs támadástól. Emiatt hosszabb ideje a valutablokkok felértékelődése, a kívülálló országok valutablokkok iránti érdeklődésének erősödése tapasztalható világszerte. A dollárblokk után az euróblokk (a GMU és a hozzájuk valutárisan valamivel lazábban kapcsolódó EU-tagországok és bizonyos harmadik országok) a második legnagyobb valutablokk.

Az euróblokk bővülése hosszabb távon egyrészt attól függ, hogy a világgazdasági szereplők melyik monetáris hatóság teljesítményét értékelik többre: a jegybanki szerepkört betöltő amerikai Fed-ét vagy az Európai Központi Bankét. Egy valutablokkhoz való csatlakozás ugyanis nemcsak egy másik ország vagy országcsoport valutájának, hanem monetáris politikájának átvételét is jelenti. Másrészt lényeges tényező a földrajzi fekvés, ezzel összefüggésben a kívülálló országok gazdaságának összefonódása a GMU-val. Ez a tényező valószínűleg felülírja a monetáris hatóságok teljesítményével kapcsolatos megfontolásokat. Európai országok, illetve kissé kiterjesztőbben az Európai Unió földrajzi vonzáskörébe tartozó országok számára nemigen jöhet szóba a dollárblokkhoz való csatlakozás, bár ez sem zárható ki teljes mértékben (Az EU külgazdaság-politikai vonzáskörébe tartozó országok közül például Oroszországban a dollár szerepe sok vonatkozásban nagyobb, mint az euróé.)

Az euróövezet bővülése több formát ölthet. A hivatalos forma a konvergencia-kritériumok teljesítése nyomán történő csatlakozás a GMU-hoz, illetve az euró ezzel összefüggő bevezetése. Ez a lehetőség csak az EU-tagállamok számára áll fenn. Ezt támogatja az Európai Központi Bank. Ennek a folyamatnak része az ERM-2 árfolyam-mechanizmusban való részvétel. Jelenleg Dánia, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia és Málta alkalmazza az ERM-2 árfolyamrendszert. Ciprus és Málta legkorábban 2008-ban, a balti országok 2009-2010-ben csatlakozhatnak a GMU-hoz. Magyarország, Lengyelország, Csehország és Szlovákia még nem tűzött ki céldátumot a GMU-ba történő belépésre. Dánia, az Egyesült Királyság és Svédország teljesíti vagy rövid időn belül teljesíteni tudja a felvételi kritériumokat. Ezen országok GMU-csatlakozása nem gazdasági probléma, hanem politikai döntés eredménye, ami a dolog természetéből adódóan nem prognosztizálható. Mivel csak EU-tagállamok lehetnek a tagjai, a Gazdasági és Monetáris Unió csak akkor gyarapodhat új tagokkal, ha maga az EU is kibővül. Az EU-csatlakozásra Horvátországnak van a legnagyobb esélye.

Az utóbbi időszak fejleményei arra utalnak, hogy az Európai Unió óvatos a Gazdasági és Monetáris Unió bővítésével kapcsolatban, igen szigorúan vizsgálja a konvergencia-kritériumok teljesítését. Így például az Európai Bizottság nem engedélyezte Litvánia belépését az ERM-2 árfolyam-együttműködési rendszerbe 2006 nyarán annak ellenére, hogy inflációs rátája alig maradt el a referencia-értékről. A Bizottság nem különböztette meg a belső gazdasági teljesítmény és a külső, jórészt egyszeri vagy rövid távú okok

miatti áremelkedést. A szigor mögött feltehetően az a megfontolás húzódik meg, hogy az esetleges engedékenységgel további károsnak ítélt következményekkel járna. A Bizottság el kívánja kerülni azt, hogy a kis országokkal szembeni engedékenységből precedens legyen.

A jelek szerint a GMU-csatlakozás feltételei teljesítésének szigorú értékelésében az Európai Bizottság maga mögött tudhatja az Európai Parlament politikai támogatását is. Az Európai Parlament Gazdasági és Monetáris Bizottságának a Gazdasági és Monetáris Unió bővítéséről szóló, 2006 júniusában elfogadott jelentése ugyanis meglehetősen tartózkodó a Gazdasági és Monetáris Unió bővítésével kapcsolatban, ami a bővítés körülményeinek az aggályoskodó értelmezésében jut kifejezésre. Így például a vélemény hangsúlyozza: a Gazdasági és Monetáris Unió stabilitásának prioritása kell, hogy legyen a bővítéssel szemben, a GMU hosszú távú stabilitását az új csatlakozókat befogadó kapacitás szempontjából is mérlegelni kell, a GMU-hoz történő túl korai csatlakozás a gazdasági konvergencia folyamatában váratlan fejlemények okozója lehet, az euró túlzottan korai bevezetése hátráltathatja a gazdasági konvergencia folyamatát, hibákhoz vezethet a hazai valuta euróra történő átváltásakor kívánatos árfolyam megállapításában, és lassíthatja a folyó fizetési mérleg deficitjének csökkentését, így a politikailag kívánatos, szükségszerű és halasztást nem tűrő gazdasági kiigazítást.

Mindebből az következik, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió legközelebbi bővítése nem a politikai, hanem a gazdasági érdekeken alapuló döntés eredménye lesz. (Végső soron természetesen ez is politikai döntés.) Ebből az következik, hogy szűkül a politikai jellegű lobbizás mozgástere akkor, ha a GMU-ba felvételét kérő ország nem tesz teljes mértékben, fenntartható módon eleget a konvergencia-kritériumoknak. A jelek szerint a GMU jelenlegi tagállamai kettős stratégiát folytatnak. A GMU-n belül igyekeznek a meglévő közösségi jogi keretek között lazítani az SNP-t, miközben a GMU-ba belépni kívánó országoktól megkövetelik a konvergencia-kritériumok pontos és fenntartható teljesítését.

Az euróblokk horizontális bővülésének másik formája keretében egy ország egyoldalúan, az Európai Központi Bank engedélyével vagy anélkül vezeti be, illetve használja az eurót. Monaco, Vatikán Állam és San Marino az EK-val kötött egyezmény alapján vezette be az eurót. Az euró egyoldalú bevezetését az Európai Központi Bank nem engedélyezi az EU-tagállamoknak, nekik a konvergencia-kritériumok teljesítésével kell belépniük a GMU-ba. Saint-Pierre-et-Miquelon és Mayotte tengeren túli területeken az euró a francia frankot váltotta fel. Andorra, Koszovó és Montenegró esetében az euró de facto hivatalos pénzként funkcionál. Andorrának soha nem volt saját pénze, az euró a francia frankot és a spanyol pesetét váltotta fel. A jugoszláv utódállamokban, azok közül is különösen Koszovóban és Montenegróban a német márka helyébe lépett az euró mint de facto valuta. Erről az érintett országoknak nincs szerződésük az EK-val.

Az euróblokk bővülésének gyengébb formája az, amikor egy EU-n kívüli ország vagy országcsoport nemzeti valutáját valamilyen árfolyamrendszer segítségével köti az euróhoz. A csendes-óceáni francia frankövezetbe tartozó országok (Francia Polinézia, Új-Kaledónia és Wallis és Futuna szigetek), a Nyugat-afrikai Gazdasági és Monetáris Unió és a Közép-afrikai Gazdasági és Monetáris Közösség államai, valamint a Comoros-szigetek és Cape Verde valutája árfolyamát az euróhoz rögzítette. (Az euró a francia frankot váltotta fel.) Bulgária és Bosznia-Hercegovina euró alapú valutatanácsot tart fenn. Magyarország ERM-2 típusú árfolyamrendszerrel rendelkezik. Csehország, Ro-

mánia, Horvátország, Macedónia, Szerbia és Tunézia irányított lebegtetést tart fenn az euróval szemben, míg Izrael, Seychelles, Oroszország, Botswana, Marokkó, Vanuatu, Jordánia és Líbia az eurót is tartalmazó valutakosarat alkalmaz, intervenciós sávval. Végül meg kell említeni a spontán euroizácót, amikor az euró a gazdaságpolitika szándékaitól jórészt függetlenül mind több pénzfunkciót tölti be az egyes országokban, a gazdasági szereplők mind szélesebb körben használják az eurót.

A következő tíz évben várhatóan mind több ország fogja szorosabban vagy gyengébben az euróhoz kapcsolni valutája árfolyamát. Szinte biztosra vehető, hogy az EK európai szomszédsági politikája hatálya alá tartozó országok mindegyike meg fogja tenni ezt. Ez következik az európai szomszédsági politika filozófiájából. A Közösség európai szomszédsági politikája eredetileg a balti köztárságoktól, Lengyelországtól, Szlovákiától és Magyarországtól keletre fekvő (Ukrajna, Belorusszia és Moldova), illetve az észak-afrikai és közel-keleti mediterrán országokhoz (Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Líbia, Marokkó, Palesztin Hatóság, Szíria és Tunézia) fűződő kapcsolatokra terjedt ki, ahol összesen 385 millió ember él. Hatályát 2004-ben kiterjesztették Örményországra, Azerbajdzsánra és Grúziára is. Oroszország nem tartozik az európai szomszédsági politika hatálya alá, vele az Európai Unió stratégiai partnerségnek nevezett kapcsolatrendszer alakított, illetve alakít ki. Mindezek figyelembe vételével öt év múlva közel 800 millió lakosú országcsoportra fog közvetlenül vagy közvetve, országonként változó intenzitással kiterjedni a GMU hatása az euróblokk kiterjesztésének formájában.

A magyar külpolitika mozgástere, a külpolitikával szembeni követelmények és a külpolitika feladatai

A Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása előtt az Egyesült Királyság és Dánia még kiköthette, hogy GMU-tagságáról később dönt, a GMU-ba való belépést további feltételektől tette függővé. A közép-, kelet- és dél-európai országok, köztük Magyarország számára ez a választási lehetőség nem adatott meg. Mint ismert, Magyarország a többi új közép-, kelet- és dél-európai országgal együtt az Európai Unióhoz történő csatlakozással arra is kötelezettséget vállalt, hogy rövid- vagy középtávon (konkrét határidőt nem jelöltek meg) belép a Gazdasági és Monetáris Unióba. Az érintett országoknak mozgásterük legfeljebb a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés időpontjának megválasztásában van.

A GMU a közösségi vívmányok része, amelyet az új tagországok elfogadtak, ezért az EU-csatlakozást megerősítő népszavazáson az új tagállamok lakossága a GMU-ba való belépésről is állást foglalt. (Következésképpen nem szabad ügydöntő népszavazást tartani erről a kérdésről, mert az a közösségi jog rendelkezéseinek ellentmondana.) Hivatalos státuszát tekintve Magyarország a többi új tagállammal együtt a GMU derogációval rendelkező tagja. Ez azt jelenti, hogy miközben nem vezeti be az eurót, minden intézkedést megtesz átvétele érdekében akkor, amikor teljesíti a Maastrichti EK-Szerződésben és jegyzőkönyveiben rögzített konvergencia-kritériumokat.

A Külügyminisztérium és a magyar külpolitika számára Magyarország csatlakozása a GMU-hoz adottság, az időpontot a kormány és a Magyar Nemzeti Bank együtt fogja meghatározni. Az új tagállamok hasonló törekvéseinek fényében korántsem mindegy,

mikor kerül sor Magyarország GMU-csatlakozására. Ha a fő versenytársak (Lengyelország, Csehország és Szlovákia, illetve Szlovákia) előbb lesz a Gazdasági és Monetáris Unió tagja, akkor Magyarország átmeneti versenyhátrányba kerülhet velük szemben azáltal, hogy nem élvezzi a GMU-tagságból adódó előnyöket. (Szlovénia 2007. január 1-én már belépett a GMU-ba.) Ebből a szempontból kiemelkedő fontosságú magyar érdek a GMU-hoz történő mielőbbi csatlakozás.

Fontos hangsúlyozni, hogy a GMU-ba való belépés szükségessége nem kizárólag Magyarország nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalásából vezethető le. A GMU-csatlakozás Magyarország jól felfogott gazdasági és politikai érdeke is. A Maastrichti Szerződésben meghatározott konvergencia-követelmények teljesítése ugyanis egyrészt a fenntartható gazdasági növekedésnek is feltétele. A kritériumokat akkor is teljesítenie kellene Magyarországnak, ha nem kívánna belépni a Gazdasági és Monetáris Unióba vagy kár nem is létezne a GMU. Másrészt mindezen túlmenően a GMU-tagság Magyarország számára hosszú távon nettó előnyökkel jár, amelyek nagyságrendje sokszorosan meghaladja a belépés feltételeinek megteremtésével kapcsolatos esetleges áldozatokat. (A GMU-tagság hosszú távú előnyeinek, illetve a belépésre való felkészülés esetleges gazdasági áldozatainak részletezése szétfeszítené ezen írás tartalmi és terjedelmi kereteit.) Végül az euróblokk horizontális fejlődése, azaz újabb országokkal való gyarapodása az érintett országokban többek között közvetlenül az árfolyam-kockázat és az árfolyam-bizonytalanság mérséklésén keresztül a magyar külgazdasági politika környezeti feltételeit javítja. Mindebből az következik, hogy Magyarország érdekelt a GMU fennmaradásában, sikerességében, tagjai számának gyarapodásában és az euróblokk bővülésében.

Első megközelítésben a GMU-csatlakozás gazdasági, illetve gazdaság-, azon belül pénzügyi (monetáris, fiskális és deviza) politikai probléma, amely elsősorban a kormány, azon belül a Pénzügyminisztérium, valamint a Magyar Nemzeti Bank hatáskörébe tartozik, a magyar külpolitikát, illetve a Külügyminisztériumot nem érinti. Ez azonban a dolog túlzott leegyszerűsítése. Egyrészt az EU-tagországok közötti együttműködés legszorosabb formáját megtestesítő GMU-tagság erősíti Magyarország pozícióit, alkuerejét az Európai Unióban, ami adott esetben anyagi előnyökké is konvertálható. Ezért politikai szempontból is magyar érdek a GMU-ba való minél előbbi belépés. Másrészt a Gazdasági és Monetáris Uniónak több külpolitikai vetülete is van. Végül a GMU-val kapcsolatos magyar politikai álláspont közvetlen képviselte és érvényre juttatása az Általános Ügyek Tanácsában és a COREPER-ben a külpolitika, illetve a Külügyminisztérium feladata, míg ez a befolyásolási szerep közvetett az Európai Tanács esetében.

A közösségi szervezeti és döntéshozatali rendszer sajátosságai miatt a Pénzügyminisztérium Ecofinban és az MNB Európai Központi Bankkal szemben képviselt álláspontját juttatja érvényre, illetve nyomatékosítja a Külügyminisztérium, nyilvánvalóan a PM-mel és az MNB-vel való szoros együttműködésben, az álláspontok koordinálásával. E mögött az a felismerés húzódik meg, hogy nagyon sok esetben az Európai Unióban nem szükségképpen racionális gazdasági döntések születnek, hanem politikaiak, amelyek a tagállamok közötti mindenkori erőviszonyoktól, illetve a lobbizás és az egyes kérdések körül formálódó alkalmi és stratégiai koalíciók jellegétől és erejétől függ. Az Általános Ügyek Tanácsában és a COREPER-ben történő lobbizás és koalíciókötés a Külügyminisztérium megkerülésével nem lehetséges, ennek a tágabb összefüggéseire a Pénzügyminisztériumnak és a Magyar Nemzeti Banknak tevékenységének jellegéből adódóan

nincs megfelelő rálátása. A magyar külpolitika feladata ezért az, hogy támogatást szerezzen az Európai Unióban a GMU-csatlakozást szolgáló magyar törekvéseknek. A COREPER nélkülözhetetlen a közösség döntési rendszerében. A testületnek egyrészt kivételes rálátása van a rendkívül összetett és szerteágazó közösségi folyamatok minden vonatkozására. Ennek birtokában a nagykövetek képesek a legkülönbözőbb ügyeket összekapcsoló kompromisszumok megkötésére (az x témakörben felajánlott engedményekért cserébe attól teljesen eltérő y témában ajánlhatnak ellentételezést). A saját területükre szakosodott miniszterek ilyen alkukra soha nem lennének képesek.

A magyar külpolitika célja kettős a Gazdasági és Monetáris Unióval kapcsolatban. Egyrészt a GMU fejlődését célszerű figyelemmel kísérnie, aktívan alakítani, ezzel összefüggésben az egyes fejleményekre reagálnia, másrészt Magyarország GMU-csatlakozását, a csatlakozás feltételeit kell alakítani a maga sajátos eszközeivel. Többszörösen is mozgó célpontokról van szó, mert egyrészt a GMU folytonos változásban van, másrészt a magyar kormány álláspontja sem egyértelmű a GMU-csatlakozás időpontját illetően.

Ami a Gazdasági és Monetáris Unió várható fejlődési irányzatait illeti, Magyarország a világ gazdaságra nyitott kis országgént a GMU fennmaradásában, az euróblokk mélységben és szélességben való fejlődésében érdekelt. Ennek külpolitikai vetülete az, hogy Magyarországnak célszerű és kívánatos támogatnia minden olyan tagállami vagy közösségi politikai kezdeményezést, amely a fiskális föderalizmus és a politikai unió irányába történő előrelépést jelent az Európai Unióban, mert ez – egyéb előnyök mellett – erősíti a Gazdasági és Monetáris Uniót. Ez kapcsolódhat az Európai Unió Alkotmányszerződésének ratifikálásához, illetve más politikai kezdeményezésekhez egyaránt. Ez nyilvánvalóan önálló magyar politikai kezdeményezések indítását sem zárja ki. Ennek gyakorlati vetülete, hogy a magyar külpolitikának a politikai uniót szorgalmazó EU-tagállamok csoportjához célszerű erőteljesebben kapcsolódnia abban a reményben, hogy cserébe Magyarország később támogatást kap a GMU-tagság elnyeréséhez. Abban az esetben, ha a GMU felbomlik vagy belső kohéziója gyengül, Magyarországnak a többsebességes Európában az élenjáró országokkal célszerű az együttműködést erősíteni.

A magyar külpolitika dilemmája, hogy Magyarország kívülállóként a konvergencia-követelmények felpuhításában, GMU-tagként azok keményítésében vagy legalább is a szigorú feltételek fenntartásában érdekelt. A dilemma tekintélyvesztés nélkül valószínűleg azzal oldható fel, hogy Magyarország igyekszik maximálisan megfelelni a konvergencia-követelményeknek. Ez azonban nem zárja ki a politikai érvelést sem.

Ami a jelenlegi feltételrendszert illeti, a PM és az MNB mellett a Külügyminisztériumnak is célszerű politikai fórumokon napirendre tűzni a GMU belső ellentmondásainak orvoslását, illetve képviselni az ezzel kapcsolatos magyar érdekeket (például az árfolyam-stabilitásról a sok hátrányos vonással rendelkező ERM2 árfolyamrendszer nélkül is meg lehet győződni, az árfolyam-stabilitás mérési módszere nem eléggé letisztult és egyértelmű, az inflációs kritérium referencia-értékének kiszámításakor a GMU-hoz nem csatlakozott EU-tagállamok mutatóit is figyelembe veszik stb.). Adódhatnak feladatok a Stabilitási és Növekedési Paktum esetleges további módosítása esetén is, a magyar érdekeknek legjobban megfelelő rendelkezések elfogadása mellett történő érvelésben és lobbizásban.

Nem méltányos, hogy a jelenlegi állapotok és szabályok szerint a gazdasági fejlettség alacsonyabb szintjén álló balti köztársaságok és jugoszláv utódállamok előbb vezessék

be az eurót, mint Magyarország, Lengyelország, Csehország és Szlovákia. A balti köztársaságok kedvezőbb helyzete a konvergencia-kritériumok teljesítésében többek között abból adódik, hogy ezek az országok nem „örökölték” semmit a Szovjetunió államadosságából. A jugoszláv utódállamok pedig a szükségből erényt csinálva a spontán euroizáció révén juthatnak el a közös pénz bevezetéséig. A magyar külpolitikának célszerű és kívánatos erre az ellentmondásra felhívni a figyelmet, és támogatni minden olyan javaslatot, amely jobban figyelembe veszi a magyar adottságokat.

A Gazdasági és Monetáris Unió várható bővülése is kihasználható a magyar érdekek érvényesítésére, szintén a COREPER-ben, illetve a Tanácsban történő lobbizás révén. A GMU bővítése végső soron politikai döntés kérdése, aminek alapját a konvergencia-kritériumok teljesítése képezi, a teljesítést pedig többféleképpen lehet értelmezni. Erre többek között a fenntarthatóság kategóriája ad lehetőséget. Mérlegelés kérdése ugyanis, hogy a kritériumok adott időpontban történő teljesítése hosszabb távon fenntarthatónak minősül-e vagy nem. Egyes belépők elbírálásakor a jóindulatú magyar hozzáállás hasonló elbánást valószínűsít később, amikor Magyarország teljesítményét vizsgálják.

Magyarország nemcsak a Gazdasági és Monetáris Unió bővülésében érdekelt hanem az euróblokkéban is. Harmadik országok viszonylatában javítja ugyanis a magyar vállalatok piacra lépés, illetve általában is az üzleti kapcsolatok fenntartásának feltételeit, ha ott az euróblokkhoz való csatlakozás hozzájárul az árfolyam-stabilitáshoz. A magyar külpolitikának célszerű szorgalmaznia azt, hogy a közösségi külgazdasági politika, azon belül is elsősorban az európai szomszédsági politika a monetáris szférára is terjedjen ki, illetve kapjanak nagyobb súlyt monetáris és devizális kérdések, beleértve az árfolyam-stabilitásra vonatkozó együttműködést.

Összefoglalás, ajánlások

A GMU fejlődésének figyelemmel kísérése és Magyarország GMU-csatlakozásának előkészítése a Pénzügyminisztérium és a Magyar Nemzeti Bank hatáskörébe tartozik. A Maastrichti Szerződésben rögzített konvergencia-kritériumok teljesítése képezi a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés alapját. Az EK, illetve az EU döntéshozatali mechanizmusainak sajátosságai miatt ugyanakkor a GMU-val kapcsolatos magyar érdekek meghatározásának és képviselésének lényeges politikai aspektusai is vannak. Egyrészt a GMU helyzetében és megítélésben végbemenő változásoknak politikai következményei vannak, amelyek adott esetben az EU jövőjét, jövőbeli arculatát is érintik. Másrészt a GMU fejlődése és új tagok felvétele, illetve az euróblokk bővülése végső soron politikai döntés eredménye, amely döntés a COREPER-ben, a Tanácsban és az Európai Tanácsban születik meg, nem kizárólag gazdasági tényezők mérlegelése alapján, miközben a tagállamok közötti aktuális erőviszonyok szerepe döntő lehet. Ebben az intézményi munkamegosztásban a magyar Külügyminisztériumot semmilyen más hazai kormány szerv nem tudja helyettesíteni.

Magyarország gazdasági és politikai érdeke a GMU fennmaradása, mélyülése és bővülése, továbbá a mielőbbi csatlakozás. Ezen érdekek érvényesítéséhez a magyar külpolitika a kormányzaton belüli feladatmegosztás sajátosságaiból adódóan nem közvetlenül, hanem közvetetten, átkaroló stratégia alkalmazásának segítségével, a GMU-ba való belépés politikai feltételeinek a megteremtésével tud hozzájárulni. Ennek jegyében célsze-

rű és kívánatos figyelemmel kísérni a GMU fejlődését, a tagállamok GMU-val kapcsolatos álláspontját, továbbá támogatni minden, a fiskális föderalizmust, végső soron a politikai uniót előmozdító kezdeményezést és lépést, a GMU mélyítését, tagjai számára a gyarapodását és az euróblokk bővítését.

A magyar GMU-csatlakozás feltételeinek javítása érdekében célszerű és kívánatos minden politikai fórumon felhívni a figyelmet a Gazdasági és Monetáris Unió, illetve a Stabilitási és Növekedési Paktum Magyarország szempontjából különösen hátrányos elmentmondásaira, kezdeményezni, illetve támogatni a GMU és az SNP javítására irányuló törekvéseket. A magyar érdekek egyértelműen meghatározhatók, ezek képviselését azonban nehezíti, hogy mozgó célpontokról van szó, a GMU fejlődési irányzatait nehéz nagy megbízhatósággal előre jelezni. Ezért a trendek azonosítása és a magyar érdekek képviselése nagyfokú rugalmasságot és gyors reagáló képességet kíván a Külügyminisztériumtól.