

EU-csúcs után - mérlegkészítés, kérdőjelekkel

Bizottsági elnöki pályafutása legnehezebb és legfontosabb csúcstalálkozójának nevezte José Manuel Barroso az EU állam- és kormányfőinek Brüsszelben pénteken véget ért kétnapos ülését. Ami azért is figyelemreméltó, mert az általa eddig elnökölt három év korábbi találkozóira esett a legutóbbi hét éves közösségi pénzügyi keret elfogadása és a Lisszaboni Szerződés többszöri fordulóban történt kihordása is. Most már csak az a kérdés, hogy mitől is tekinthette ő ennyire különlegesnek a mostani csúcst, s hogy vajon az eredmények összhangban voltak-e a találkozó fennhangon hirdetett jelentőségével.

Konfliktus és szinergia az alapvető témák között

Barroso retorikáját látszik alátámasztani, hogy három olyan fajsúlyos téma is a decemberi ülés asztalára került, amiből még hét hónapja is legfeljebb csak egyet lehetett előre látni, cserébe az is, már önmagában is elegendő muníciót kínálhatott az évvizsga állam- és kormányfői találkozó számára. Az energia- és klímacsomag kapcsán már tavasszal tudni lehetett, hogy a végső egyezség kihordása decemberben várható, cserébe akkor még eléggé reménytelennek tűnt, hogy mindez eredménnyel is zárulhat az idén. Azt viszont májusban nem gondolta volna még senki, hogy egyúttal az elmúlt hét év reformvitáit lezáró Lisszaboni Szerződés "megmentésének" körülményeiről is most kell majd határozni (a ratifikációs folyamat megakasztó ír népszavazás csak júniusban következett), még kevésbé, hogy eközben az utóbbi évtizedek legsúlyosabb pénzügyi válságának európai kezelése is mostanra marad.

További nehezítő körülmény volt, hogy a három napirendi pont látszólag egymás ellen dolgozott. Az energia- és klímacsomag már egy éves is azért váltott ki egyre többekben kétkedést, mert széles körben tudatosultak a szükségszerűen velejáró tetemes költségterhek, és több mint kérdésesnek tűnt, hogy ezek fedezetét sikerül-e időre előteremteni. A pénzügyi válság kipattanása - ami utóbb egyre inkább a reálgazdaságot is megsanyargató tényezővé vált - annyiban súlyosbított mindezen, hogy még kétségesebbé tette a források mozgósíthatóságát. Végül pedig, ami a Lisszaboni Szerződés jóváhagyásának megtorpanását - esetleges ellehetetlenülésének lehetőségét - illeti, ez mindenekelőtt baljóslatú hátteret, rossz közérzetet teremtett. Amennyire a "felszabadultság" légköre jellemezte a 2008. márciusi EU-csúcst - amikor visszatérően arról beszélt mindenki, hogy végre az intézményi reformok kérdését lezárva, "napi ügyek" érdemi kezelésére lehet fordítani minden figyelmet -, annál jobban elkésztett sokakat, hogy az intézményi dosszié ismét visszakerült a teendőik közé. Az pedig sokakban már-már a lehetetlenség érzetét keltette, hogy a három témával egyszerre, egyazon csúcstalálkozó keretei között kell - huszonhetes körben! - közös nevezőre jutni.

A viták során, az európai bizottsági, és az ezt felkaroló soros elnökségi javaslatok tükrében azonban fokozatosan láthatóvá váltak a csomagok egymás előnyeire fordítható elemei is.

Kitűnt, hogy ha a gazdaságélénkítő csomag egy részét az energia- és klíma-célok teljesítésére (is) fordítják, akkor a kettő éppen, hogy nem egymás rovására megy, hanem egymás megsegítését is szolgálhatja. A pénzügyi és gazdasági válság ténye pedig még jobban kidomborította a Lisszaboni Szerződés - ügyek hatékonyabb menedzselését segítő - tulajdonságainak a hasznosságát, (valamint, nem lebecsülhető módon, kihangsúlyozta az Unió és az euró létének válságtompító hatását, történetesen éppen Írország számára is).

Kiderült, hogy a többféle válság és kihívás időbeli egybeesése kínálhat éppenséggel előnyöket is, amennyiben kezelésük egymást erősítő elemeket állíthat az előtérbe.

Gazdaságélénkítés EU-módra

Az európai uniós gazdaságélénkítő csomag három meghatározó jellemzővel bír. Egyfelől kellően "fajsúlyos" bejelentéssel - az EU GDP 1,5 százalékát kitevő élénkítő program kilátásba helyezésével - igyekszik pszichológiai nyomást gyakorolni a piacra a bizalmatlansági spirál megtörése érdekében. Másfelől patikamérlegen próbál kombinálni közösségi és a nemzeti eszközöket, lehetőleg úgy, hogy ne lépjen az utóbbi lábára, cserébe az előbbi hatékonyan hozzá tudjon járulni az alapvető célok teljesüléséhez. És végül: ha már költeni zömében nemzetállami szinten lehet csak, akkor ehhez olyan szempontrendszert fogadtat el valamennyi tagállammal, ami a végrehajtásban egyúttal a költségterhektől görnyedező energia- és klímapolitikai célok megvalósulását is segítheti.

Az nyilvánvaló volt, hogy - amerikai mintára - nagy volumenű közös európai alap létrehozására (amiből aztán igény és rászorultság szerint "hívhatnak le" bankok, cégek és tagállamok), nincs esély. Abból kell gazdálkodni, ami a 2005-ben elfogadott - 2006 tavaszán némileg módosított, 2007-ben életbe lépett - hét éves közös költségbe belefér. (Márpedig, mint a mostani csúcs vitáiból kitűnt, a válság horderejéhez képest amúgy is erősen behatárolt közösségi pénzmaradványok (jelenleg 5 milliárd euróról van szó) "átcsoportosítása" erőteljes visszatetszést váltott ki egy sor fővárosban - nem véletlen, hogy ez az egyik olyan pont, amelyben egyelőre nem is született megállapodás most Brüsszelben.). Leginkább arról lehetett tehát csak szó, hogy közösségi szinten valamelyest enyhítenek a már elfogadott EU-keretek felhasználásának eszközrendszerén.

Másfelől rávették a tagországokat, hogy a nemzeti szinten elhatározott fiskális csomagokat "számolják össze", fogadják el és jelentsék be egyeztetett módon, hogy azt lehessen mondani: az EU az uniós szinten számolt GDP 1,5 százalékát kitevő csomaggal megy a recesszió elébe. Ezt tetézi meg az elköltési szempontok egyeztetése, aminél a már említett szempontokat rögzítették, (s amik amúgy elsősorban a kis- és közepes vállalkozások és a humán erőforrás támogatását, az infrastrukturális - azon belül is az energetikai és klimatikus prioritásokat erősítő - beruházások segítését, valamint az innováció és a kutatás-fejlesztés bátorítását tekintik kiemelt célnak). Kiegészítő ráadás, hogy a közösségi eredetű források elköltésénél elhatározott könnyítések - például felzárkóztatási pénzeknél az előlegelehívási lehetőségek - ugyancsak ezen irányok felé terelnek.

A kép teljességéhez tartozik, hogy a csomag számos bizonytalansági, még több kockázati elemet is tartalmaz. Bizonytalan, hogy tagállamok valóban mozgósítanak-e annyi valóban új forrást, amennyit a most bejelentett - konkrét adataiban egyelőre pontosan még nem

számszerűsített - csomag ígér (vagy csak például különböző korábbi programokat és kiadásokat "átcímkéznek" erre a célra is). Hasonlóan bizonytalansági tényező az EU-rész pontos összegének és forrásának tisztázatlansága is. Mindez azonban nem von le annak értékéből, hogy EU-s szinten az 1,5 százalék kimondásra került, ami általános - és talán nem is alaptalan - remények szerint talán hozzájárulhat a körkörös bizalmatlanságba befagyott pénzek kimosztásához. Főként, ha a valós állami pénzköltés is érzékelhetővé válik majd a "terepen".

Idővel súlyosabb problémává léphet elő annak kockázata, hogy a most csak "átmeneti könnyítésként" minősített eltéréseket a korábban nehezen kihordott szigorú uniós normáktól utóbb esetleg nehéz lesz visszaterelni a palackba. Az állami támogatások közösségi szabályokban rögzített korlátainak a felpuhítása - a banki szektor után további ágazatokra történő kiterjesztésük és ("átmeneti"?) intézményesítésük -, vagy a megengedhető költségvetési hány plafonjának "hallgatolagos" megemelése (3 százalékról 3,5 százalékra - ez egyébként számszerűen a csúcs zárónyilatkozatában így nem jelent meg, de köztudott volt), veszélyes precedenst teremthetnek, ahonnan ha nem sikerül visszatáncolni, akkor fontos közösségi célok és korábbi vívmányok sérülhetnek tartósan.

Mindennek bekövetkezte azonban nem szükségszerű, hanem kellő politikai éberséggel - és akarattal - kivédhető, és akkor viszont lehet (majd) azt mondani, hogy voltaképpen: megérte.

Energia- és klímapolitika: a "félíg üres" vagy "félíg teli" pohár esete

Aligha kétséges, hogy a legtöbb támadás az első perctől kezdődően a mostani csúcs legbonyolultabb témája, az energia- és klímacsomag (főként az utóbbi) kapcsán született eredményt éri majd. A bírálatok özöne voltaképpen már csúcs alatt megkezdődött, majd a zárónyilatkozat ismeretében csak fokozódott, lett lényen már szó környezetvédelmi, vagy európai parlamenti erőkről, mozgalmakról, személyiségekről.

A csomag részletes, tételes ismertetése ehelyütt nem lehet célunk, terjedelmi korlátok sem tennék lehetővé, emellett más keretek között amúgy is visszatérően sor került már rá. Ehelyett egyetlen kulcselemre hívnánk fel a figyelmet. A bírálatok többsége érthető módon a túl sok könnyítést vette/veszi pergőtűz alá. A különböző címeken kiosztott sok ingyen kibocsátási kvóta, egyes kritikus pontokon a teljesítési feltételek (mindenekelőtt a határidők esetenként még 2020-at is meghaladó) kitolás, több tagállam felé a még mindezeket is megtetőző engedmények elfogadása, és így tovább - mindez egyszerre gyengíti a csomag eredeti céljait, és ráadásul felettebb átláthatatlan helyzetet is teremt.

Nehéz lenne ezt vitatni. Két szempontról azonban talán nem kéne elfeledkezni. Az egyik az idő szorítása. Annak veszélye, hogy ha nagyon rövid határidőn belül nem sikerül lezárni a dossziét, akkor jó eséllyel bő félévre-évre jegeltek is mindent, lévén, hogy a ma még hivatalban lévő Európai Parlament mandátuma jövő tavasszal lejár, ami után érdemben legközelebb csak jövő ősszel-télen nyúlnának megint a témához. Márpedig ezzel közismert dominók dőlnének rakásra: nem születhetne egységes európai uniós álláspont a jövő év végi koppenhágai klíma-találkozóra, aminek híján viszont remélni sem lehetne, hogy a világ további fő kibocsátóit esetleg jobb belátásra (a - nem létező?! - európai példa követésére...) lehetne bírni.

Közismert tárgyalási bölcsesség, hogy jobb egy később elfogadott jó megállapodás, mint egy elsietett rossz. Lényegét ezúttal sem lehet megkérdőjelezni. De a konkrét esetre alkalmazva alighanem annyit el lehet ismerni, hogy ezúttal a késésnek is jelentős költségei volnának - alkalmasint nem is kevesek -, és nem biztos, hogy a mostani "hamar született" megállapodás kényszerű engedményeivel többet vesz el, mint ami azzal járna, ha egy jobb egyezség csak időben jelentősen eltolva születhetne meg.

Még fontosabb tanulság - hasonló jellegű európai uniós ügyeknél már ismert módon -, hogy az Unióban az ilyen nagy volumenű csomagok esetében mindig célszerű összefüggéseiben, előzményeiben, és folyamatában nézni a dolgot. Már 12-15 ország mellett sem volt könnyű - mondjuk ki: mindig is lehetetlen volt - kompromisszumok nélkül keresztülvinni a döntést, legyen bár szó az egységes piac bevezetéséről, az euró megteremtéséről, vagy a közös agrárpolitika reformjáról. Huszonöt-huszonhét ország mellett ez nyilván még kevésbé lehetséges. Minekutána a legvégső kérdés minden ilyen esetben voltaképpen az: mi a jobb? Ha a tökéletesre várva inkább semmi nem történik, vagy ha részeredmények szűk ösvényén haladva megindul valami, ami legalább irányában már új célokat szolgál, s amit idővel mindig tovább lehet szélesíteni, mélyíteni. (Ráadásul ilyenkor a továbblépéshez a viszonyítás sohasem a folyamat előtti "semmi", hanem a már megtett út!)

Visszatekintve jól látható, hogy voltaképpen az egész EU (közös piac, Európai Közösségek stb.) eddigi története azt példázza, hogy az utóbbi az egyedül járható, cserébe úgy viszont sokszor meglepően messze lehet jutni. Az igazságügy területén például biztos voltak már a kilencvenes évek közepén is sokan, akik a nemzetközi szervezet bűnözés burjánzását látva azonnal közös normákat, nemzetközi körözési, őrizetbe vételi mechanizmusokat, egymás közötti adatcseréket és hasonlókat tartottak volna kívánatosnak. Mennyivel szegényebbek lennénk ma, ha a tizenkét-tizenöt évvel ezelőtti elzárkózások láttán semmit sem történt volna! És milyen jó, hogy ehelyett közben igenis lett "közösségiesített" Schengen Egyezmény, lett csaknem összeurópai határnyitás, lett (ebből is kinövő) rendőrségek közötti együttműködés, és végül - eljutott a folyamat az uniós körözéshez és adatcserékhez is!

Az energia- és klímacsomagnál is célszerű emlékezni arra, hogy (az energiaszolgáltatási piacok liberalizálása, és bizonyos kibocsátási - és megújulókra vonatkozó - célok indikatív, azaz jogilag nem számon kérhető lefektetése mellett), soha nem létezett az Európai Unióban közös energiapolitika. Olyannyira nem, hogy amikor Tony Blair 2005 őszén, a Hampton Court-i EU-csúcson felvetette, hogy hasznos lehetne egy ilyen, sokan csodálkozva kapták fel a fejüket. Annál nagyobb csoda, hogy 2006. március elején már készen is volt az Európai Bizottság első energiapolitikai "zöld könyve" (ami a valós problémák, lehetséges opciók felmérését célozza), aztán néhány héttel később - az EU/EK történetében először - a márciusi EU-csúcs már politikai szinten deklarálta: legyen adott elvek alapján közös energiapolitika. Egy évvel később már a számszerűsített politikai célok is - egyhangú döntés alapján! - megszülettek, kevesebb, mint egy évre rá pedig már mindennek végrehajtását szolgáló jogszabálytervezetek is adottak voltak. Akik ismerik az EU-jogalkotás szükségszerűen nehézkes jellegét (hiszen nem egyetlen országról, hanem sok nemzetállam érdekeinek az állandó ütköztetéséről van szó), már ezen a példátlanul gyors haladáson is elcsodálóztak. (Csupán emlékeztetőül: a közös agrárpolitika reformja 18 éve tart. Az euró megteremtése - nem számítva az előzmény-próbálkozásokat - szűken véve is bő évtizedbe telt.) Arra pedig végkép nem volt még példa, hogy egy ennyire komplex, és ily mértékig húsba - nemzeti

büdzsébe! - vágó jogszabálycsomagot lényegében 10 hónap alatt, (jó eséllyel első olvasatú európai parlamenti jóváhagyás mellett) sikerült volna döntésre vinni.

Tény, hogy hullottak ki közben fontos elemek is. De legalább ennyire fontosak már benne vannak. Még hozzá ezúttal nem politikai deklarációként, hanem jogilag számon kérhető - tehát bírósági úton szankcionálható - kötelező előírásként, ami amúgy a világban is egyedülálló. És ahonnan visszatáncolni már nem lehet. Cserébe minden továbblépés a jövőben immár innen esedékes! Megint, ha úgy tesszük fel a kérdést, hogy mi lett volna jobb: tökéletlensége miatt elvetni az egészet, vagy megragadni, és kiinduló bázisul használni a majdani továbblépésekhez, akkor alighanem azoknak van igazuk, akik az utóbbira szavaznak.

Egy gyors kitérő: a lengyel példa rövid tanulsága

A klímacsomag vitáiban sok ország érvelt a maga igazáért, de távolról sem mindenki jutott célhoz. Az egyik komoly kivétel Lengyelország, amelyik szinte minden törekvését elérte. Aminek természetesen ezúttal is megvoltak az ilyen esetekben visszaköszönő "hagyományos" okai: az ország méretéből, politikai súlyából, kapcsolattrendszeréből adódó előnye, illetve ennek hozadékai. De struccpolitika volna azt gondolni, hogy csak erről volt szó. A lengyel diplomácia egyszerűen jól dolgozott! Időben kezdett konkrét koncepció alapján konkrét célok érdekében, jól építkező stratégiát követve lobbizni. Szempontjait, érdekeit idejekorán elkezdte "beadagolni", az EU-tanácsi munkában, a különböző szinteken hónapokon át szívósan képviselte azokat, a magasabb politika szintjén a fővárosok közötti ingázással kilincselte igazáért. A dolog azért is érdekes, mert Varsó éveken - évtizeden - ét arról volt híres, hogy (jókorá leegyszerűsítéssel persze) tárgyalási kultúrája úgymond "szegényes", csak követel és nem ismer kompromisszumot, nem épít kapcsolatokat, csupán asztalt ver, siker esetén ünnepel, kudarcnál átkozódik. A mostani csomag esetében a lengyelek láthatóan pontosan tudták, hogy melyik fórumra milyen szintű követeléssel, érveléssel érdemes érkezni, mikor melyik falat kell ledönteni (vagy legalábbis megrengetni), időben hogyan érdemes felépíteni a projektet, kinél hogyan és mivel kell/lehet érvelni. És az eredmény nem is maradt el: Lengyelország oly mértékben tudta érdekeit érvényesíteni, ahogy keleti oldalon (Magyarországot is beleértve, amelyet ezúttal a brüsszeli csúcs egyes bennfentes szemtanúi a "hajdani lengyelek" szerepébe vélték felfedezni!) lényegében senki.

"Lisszabon" kapcsolódása a "csomagokhoz"

A Lisszaboni Szerződés ügye kétféle formában is kapcsolódott a fő "csomagok" vitáihoz. Egyrészt az intézményi háttér újbóli elbizonytalanodása még inkább - öntudatlanul is - arra ösztönözte a résztvevőket, hogy kerüljék az újabb kudarcot, törekedjenek megállapodásra, ne mélyüljön a "működésképtelen EU" egyes körökben sugallt képzete. Másfelől, a válság(ok) léte ismét rávilágított, hogy mennyivel hatékonyabb lenne a gépezet, ha "menedzsmentjében" áramvonalasabb lehetne, ha az Európai Tanács élén például több éven át hivatalban lévő, kellő mandátummal rendelkező elnök állna, akinek semmi más dolga, mint hogy ilyenkor azonnal akcióba lépjen, és folyamatosan közvetítsen, koordináljon, képviseljen. (Hasonló módon hívta fel a figyelmet nyáron az orosz-grúz háború a Szerződésben kilátásba helyezett - mandátumában megerősített - közös külpolitikai főképviseelő szerepének a fontosságára.) Az sem mellékes, hogy általános vélemények szerint: Írország valutája - és gazdasága - könnyen

sokkal veszesebben meginghatott volna, ha magában áll, és nem az euró-zóna része. Azaz, a tagság és az EU-lét előnye az írek körében hirtelen nagyon is kézzelfoghatóvá vált.)

Hogy mindez mennyiben lehet elégséges egy második írországi népszavazás sikeréhez, az e percben még kérdéses. De legalább a csúcs után immár tisztázódtak a fő frontok: az ír kormány szint vallott, hogy lesz újabb szavazás, az EU-huszonhatok pedig lajstromba vettek minden ír igényt, és lehetőség szerint válaszoltak is azokra. Mivel itt is sok tagországok álláspontját kell összeegyeztetni, itt sem ment/megy minden simán. Az ígéretetek - köztük az állandó "biztosállítási" jog - *garanciájának* a mibenléte még tisztázandó. De egy fontos határvonalat így is sikerült átlépni. S bár közben EU-szinten bontottak is zászlót - ugyancsak a csúcs idején - a Szerződés fő ellenzői, azaz a jövőben a további viták még erőteljesebb kiéleződése is várható, mindez akár még az ügy javára is szolgálhat. Minden vita egyúttal tisztázza is a kérdések lényegi pontjait, több esélyt adva a valós alapú tisztánlátásnak.

Összességében: úgy tűnik, Barroso nem sokat túlzott, amikor azt mondta, hogy jelentős csúcs zajlott múlt héten Brüsszelben. Ez egyébként azon is lemérhető, ha szokásos mércét alkalmazzuk: hogy ugyanis mi lett volna, ha nincs megállapodás? Ha elvérzik a klímacsomag a körötte dúló vitákban, és elkezdenek dőlni azok a bizonyos dominók? Ha nincs, vagy felemás felhangokkal van csak közös álláspont a gazdaságélénkítő csomagról, és ismét megbolondul a piac? Vagy ha terméketlen huzakodásba torkollik, hogy mit is kéne tenni - íreknek adni... - a Lisszaboni Szerződés kapcsán, még tovább rontva a légkört az egész kérdés körül. Nem nehéz belátni, hogy milyen károkat okozott volna ez utóbbiak bekövetkezése. *Ezt* a Huszonheteknek mindenképpen sikerült elkerülniük.

Egyeseket talán félrevezethet, hogy viszonylag "hamar" véget ért (nem fordult a második nap késő éjszakában torkoló kétségbeesett vitákba). De ettől a dossziék még nem lettek könnyebbek. Csak a megelőző munka volt több, midőn a például a klímacsomaggal foglalkozó nagyköveti értekezlet a csúcs előtti három-négy hétben szinte folyamatosan ülésezett - ők viszont volt, hogy hajnalban fordulva. A jelek szerint megérte.

Bruxinfo Európai Elemző Iroda
Brüsszel, 2008. 12. 15.

Bruxinfo Európai Elemző Iroda

A BruxInfo Európai Elemző Iroda a BruxInfo-csoport tagja. Alapítói több, mint 10 éves folyamatos brüsszeli jelenléttel, tapasztalattal és kapcsolatrendszerrel rendelkező Európai Unió ügyekre specializálódott szakértők. Működésében külső munkatársak és partner-szervezetek is segítik.

Az Iroda által - egyéni megrendelésre és folyamatosan készített - tanulmányok, elemzések célja elemző módon feltárni és bemutatni folyamatban lévő Európai Unió történések, kez-deményezések háttérét, előzményét, kiemelni lényegi pontjait, a történések jellemző trendjét, várható alakulását, lehetséges jogszabályi, piaci, üzleti avagy EU-politikai következményeit.

A BruxInfo csoport 2000 novemberében kezdte működését a BruxInfo – brüsszeli bejegyzésű korlátolt felelősségű társaság - megalakulásával.