

## A kutatás eredményeinek összefoglalása

Az „európai kormányzás” és a magyar csatlakozás projekt 2004 és 2007 között mind a négy évben részletes kutatási beszámolót készített, amelyet a Magyarország Politikai Évkönyvében közétett. Ágh Attilának ezek a tanulmányai a projekt mindhárom dimenzióját átfogóan tárgyalják, (1) az EU alapintézményeinek tevékenységét és fejlődését az adott évben (alapkutatás), (2) a magyar csatlakozást, majd a magyar tagállami működést – beleértve a hazai közpolitikák helyzetét (EU alkalmazkodás, mint alkalmazott kutatás), és végül (3) az EU tanulmányok nemzetközi eredményeit és új fejleményeit (az európai kutatási hálózatokba való integrálódás). Ezeket a tanulmányokat a kutatócsoport megvitatta, illetve azok tükrözték a kutatócsoport új eredményeit és főbb megállapításait, amelyeket az alábbiakban röviden összefoglalunk. A kutatás két tematikus csomópontját értelemszerűen az európai kormányzás és a magyar EU alkalmazkodás adta, amelyet a projekt címe is összekapcsol. A két téma viszonylag önálló kutatást is megkövetelt egyrészt az EU intézményrendszer és a közpolitikák fejlődése, másrészt a magyar sajátosságok, adottságok és lehetséges áttörési pontok vizsgálatával, bár természetesen a kutatás fő feladata a két téma összekapcsolása, a változó EU-hoz való magyar alkalmazkodás bemutatása és elősegítése volt, amelyet az összefoglalóban hangsúlyozottan szerepeltetünk.

A Lisszaboni Szerződés alapvetően átalakította az Unió intézményrendszerét, az új közösségi politikák (globális klímapolitika, energiapolitika, valamint bel- és igazságügyi együttműködés) viszont új tartalmat adtak az uniós közpolitika egész rendszerének, mivel olyan tevékenységekre terjesztették ki az uniós együttműködést, tervezést és finanszírozást, ami néhány évvel ezelőtt még teljesen elképzelhetetlen lett volna. Az Unió működésében tehát 2007-ben látványos előrelépés történt, és az új tagállamok számára az új közösségi közpolitikákba való bekapcsolódás komoly nehézséget jelent. Az új tagállamokban a 2007-es év alapvetően a belső, tagállami reformok éve volt, s egyben az új pénzügyi ciklus (2007-2013) kezdeti éve is. Az uniós transzferek korábbi időszaka (2004-2006) után ezért a 2007-es évben lényegesen megugrott az EU támogatás, amihez az új tagállamoknak lényegesen meg kellett újítaniuk a fejlesztéspolitikai intézményeiket és a pályázati rendszerüket. A fejlesztéspolitikai intézményrendszer kialakítása azonban korántsem volt az egyetlen uniós reformkényszer az új tagállamokban, mivel a reformkényszer kiterjedt az intézményrendszer egészére.

A Lisszaboni Szerződés kialakította az új modellt az elnökség lebonyolításához is. Az elfogadott menetrend szerint az új rendszer 2009 elejétől lép életbe, ha addig befejeződik a ratifikáció. Valójában azonban csak a 2009. júniusi EP választások után, 2009 őszén áll fel a megújított intézményrendszer, hiszen akkor kerül sor az Európai Parlament után az Európai Bizottság újráválasztására. Éppen ekkor, 2009 végén zárul az

előttünk lévő csoportos elnökség (Franciaország-Svédország-Csehország) és 2010 elején lép be a miénk (Spanyolország-Belgium-Magyarország), vagyis az új rendszer beindítása és a részletek kimunkálása a mi csoportos elnökségünk feladata lesz. Mindebből két dolog következik. Egyfelől távlatos, stratégiai gondolkodásra van szükségünk, hiszen az EU történetének egyik lényeges szakaszában kell a távlatokat és a prioritásokat az egész Unió számára a partnereinkkel együtt felvázolnunk. Másfelől meg kell ragadnunk az alkalmat a hazai modernizációra, hiszen az elnökség által kiváltott pozitív kényszerpálya egyben súlyos próbatétele is az egész hazai intézményrendszernek, ami készítés kell legyen az ország modernizációjára. Ezt a problematikát az „integrative balancing” elméleti keretében ábrázoltuk, ami szerint a csoportos elnökségek kiegyensúlyozott tagsága – kisebb és nagyobb, régi és új tagállamok – jelentősen elősegítették az új tagállamok fokozott uniós integrációját.

Az új tagországok uniós alkalmazkodása és szereplése - vertikális és horizontális európaizálása - két tényező összjátékából adódik össze, amit „genetikus” és „strukturális” megközelítésnek nevezhetünk. Egyrészt egy „genetikus”, folyamatszerű megközelítésben az számít, hogy a belépés időpontjában milyen fejlettségi szakaszban vannak, s hogy milyen alkalmazkodási feladatok vannak még előttük. A keleti kibővítésnél ugyanis többlépcsős belépésre került sor, vagyis az új tagállamok a formális tagság után számos tekintetben még nem váltak teljes jogú tagokká. A feladatokhoz tartozott a 2007 végén megtörtént Schengeni csatlakozás is, amivel kilenc új tagállam egy újabb lépést tett előre a teljes tagság felé. Az új tagállamok többsége számára azonban még igen nagy feladat az euró bevezetése is, mivel ez egy kemény konvergencia program alkalmazását követeli meg. Végül, de nem utolsósorban, az új tagállamok formálisan csatlakoztak ugyan a Lisszaboni Stratégiához, gyakorlatilag azonban még 2007-ben is nagyon erősen elmaradtak annak főbb követelményeitől – például a kutatási támogatás és az aktív munkaerő szintjét illetően -, s ez valószínűleg még az euró övezetbe való belépésnél is nehezebb feladat lesz. Ehhez a folyamatábrához vagy menetrendhez csatlakozik másfelől a „strukturális”, vagyis állapotszerű megközelítés. A közpolitikák és az intézmények nagy többségét illetően ugyanis, ahogy minden tagállamnak, az új tagállamoknak is részt kell venniük az uniós tevékenységekben, tehát érvényesek rájuk is az uniós szabályok és kötelezettségek, függetlenül attól, hogy mikor léptek be. Így őket is közvetlenül érinti a soros-csoportos elnökségek programja, ami megszabja a feladataikat, és a jövőre való felkészülésüket.

A strukturális megközelítésben mindenekelőtt le kell szögezni, hogy az uniós tagság feltételezi az „európai kormányzás” átvételét, amelynek három főbb „kormányzati” aspektusa van. Először is az uniós fejlesztésbe integrált nemzetstratégia kialakítása, mint *stratégiai* kormányzat, és másodjára pedig a tagállami működtetés, amit *közpolitikai* kormányzatnak nevezünk. A tagállami-nemzeti szinten természetesen

nagy szerepe van a harmadik dimenzióknak, a *politikai* kormányzatnak is, ami pontosan a „politikai vezetés” aspektusát, vagyis a kormányzati politikai kezdeményezés és végrehajtás képességét jelenti. A politikai kormányzat elsőrangú feladata az, hogy megteremtse a felzárkózáshoz szükséges nemzeti stratégiát és fejlesztéspolitikai intézményrendszert. Az EU belépés olyan vizsga elé állította az új tagállamokat, amelyben a fenti három kormányzati dimenzió szorosan összekapcsolódik. Az uniós elvárás egyértelműen jelentkezett az EU fejlesztéspolitikai struktúrájába – legközvetlenebbül a hétéves költségvetési keretbe, s vele párhuzamosan a Lisszaboni Stratégiába – való beilleszkedésre. Ez megteremtette a stratégiai kormányzat és hosszú távú tervezés szükségességét az új tagállamokban a megfelelő új központi intézményekkel, de a radikális intézményi reformok igényével egyúttal kihívást jelentett az intézményrendszer egészének átalakítását illetően. A tagállami működtetés, mint közpolitikai kormányzat viszonylag zökkenőmentesen zajlik, mert ebben a vonatkozásban az Unióban csak minimális követelmények jelentkeztek - egyrészt az EU központi intézményeiben való részvételre, másrészt az EU „kemény” szabályainak való megfelelésre -, s a régi és új tagállamok nagyon különböző mértékig teljesítik az EU „puhább” és közvetettebb elvárásait. A „kemény” (jogilag rögzített) és informális (puha, szabályozásokban és elvárásokban jelentkező) dimenziók megfogalmazzák a fokozódó uniós integrációhoz való alkalmazkodás követelményét, de egyben kereteket adnak az adott ország sajátosságainak megfelelő tagállami reformoknak is, amelyeknek végigvitele a politikai kormányzat feladata.

Az uniós belépéssel ugyanis erőteljesen megjelenik a pusztán formálisan EU kompatibilis intézményrendszer EU konform, versenyképes intézményrendszerré való átalakításának az igénye. Ezért az uniós belépéssel megkezdődött a csatlakozás utáni válság valamennyi új tagállamban, amelynek vannak közös vonásai és sajátos, ország-specifikus jegyei is. A csatlakozás utáni válság közös kiváltó oka a kettős nyomás és kihívás: az Unión belüli versenyképesség „külső” követelménye egyfelől, a szociális konszolidációra és a társadalmi rendszerváltás kiteljesítésére való „belső” nyomás másfelől. Az uniós alkalmazkodást azonban rendkívül megnehezíti, hogy itt két feladat torlódik, hiszen az új tagállamok a csatlakozásig még sem intézményrendszerükben, sem társadalmi kapacitásukban nem készültek fel teljesen az uniós tagságra. A megkésést már az Unión belül kell pótolni, de egyúttal követni kell a régi tagállamokat az időközben bevezetett új intézményi és közpolitikai változások átvételében is. Ezt a kettős feladatot még tovább nehezíti az a körülmény is, hogy amikor két zaklatott évtized után az új modernizációs kényszer belép, éppen akkor már erősen jelentkezik a „csatlakozási fáradtság” is. Érdekes paradoxon egyébként, hogy míg 2007-ben az új tagállamokban erősen jelentkezett már a „csatlakozási fáradtság”, addig a régi tagállamokban viszont csökkent a „bővítési fáradtság”, legalábbis az új tagállamok belépésével kapcsolatos

aggodalmak tekintetében, mert a régi tagállamokban már nem pánikol a közvélemény, hogy az EU27 normális működését az új tagállamok veszélyeztetnék. Ez azonban az új tagállamok - és sajátos problémáik - iránti figyelem drasztikus csökkentésével is járt, ami csak részben tudható be az uniós válság leküzdésére koncentrálásnak, hanem sokkal inkább a befelé fordulás jele.

Magyarországon egy igen komplex átalakulási és alkalmazkodási folyamatot látunk, amit a projektben az EU-val kapcsolatos kormányzati dokumentumok elemzésén keresztül is bemutatunk. Most csak arra utalunk, hogy a 2007. júniusi EU Csúcstalálkozó után a magyar uniós elnökségi felkészülés is magasabb sebességre kapcsolott. 2007. július 30-án a nagykövetségi konferencián a miniszterelnök felvázolta a kormány uniós stratégiáját. A miniszterelnök kimondta az alapvető tényt, hogy „Az Európai Unió sok sebességes lesz. Részben ma is az, de még inkább így lesz.”. Ebben a helyzetben az uniós tagországok megoszlanak két tábor között, hiszen „vannak olyan országok, amelyek mára elégedettek az együttműködéssel, sőt inkább azt keresik, hogyan lehetne a közösségi, vagy közösségivé tett politikákat újra nacionalizálni”. A miniszterelnök egyértelművé tette, hogy a magyar külpolitika stratégiai célja az, hogy „Magyarország az óvatoskodó államok köre helyett az aktív, az együttműködést kiterjeszteni igyekvő államok körébe” tartozzon. A magyar EU-politikai doktrína alapvetése tehát abban foglalható össze, hogy „megpróbálni a legnagyobb sebességre kapcsolva, az elmélyített együttműködésekhez, megerősödött együttműködésekhez tartozni.”, sőt, „a fronton haladók közé tartozni”. Az új uniós stratégiai doktrínát tükrözte a kormány által 2007. augusztus elsején közzétett „A Kormány Európa-politikai stratégiájának irányai és feladatai” című dokumentum, amely az ország megújított uniós stratégiáját 2013 végéig, azaz a teljes uniós költségvetési időszakra (2007-2013) vázolta fel. A fokozott uniós integráció támogatása tekintetében politikai konszenzus alakult ki, ezért végül Magyarország letette a névjegyét, mint szavazatát az erőteljesen integrálódó Unió mellett azzal, hogy 2007. december 17-én a magyar országgyűlés – szinte teljes egyhangúsággal - az uniós tagországok közül elsőként ratifikálta a Lisszaboni Szerződést.

A projekt az EU kormányzás és a magyar csatlakozás-felzárkózás intenzív vizsgálatával mindhárom dimenziójában jól teljesítette a feladatát. Egyrészt számos konferenciával és publikációval egyaránt szolgálta az átalakuló EU intézményekre és közpolitikákra vonatkozó alapkutatást és a magyar alkalmazkodást elősegítő alkalmazott kutatást. Az alkalmazott kutatási dimenziót erősítette az is, hogy a projektbe bevontuk az EU-val foglalkozó magyar tisztségviselőket, akik rendszeresen megjelentek a konferenciákon. Tartós kapcsolatokat alakítottunk ki a magyar EU intézményekkel, mindenekelőtt a brüsszeli Állandó Képvisellel és annak munkatársaival. A publikációkat – mindenekelőtt az angol nyelvű könyveket – is részben rajtuk keresztül terítettük,

jutattuk el EU tisztviselőkhöz és szakértőkhöz, például az Állandó Képviselőten rendezett könyvbemutatók és sajtóértekezletek alkalmával.

A projekt a résztvevők szűkebb körén túl az évenkénti átlagosan két nemzetközi konferenciába a magyar kutatók szélesebb körét is bevonta, és számos külföldi kutatót is meghívott a konferenciákra, illetve a résztvevők rendszeresen látogatták a nemzetközi konferenciákat. A nemzetközi együttműködésben az EU-Consent FP6-os programban (Deepening and Widening in the EU) való részvétel volt a legfontosabb, a hazai együttműködésben pedig a BM-ÖTM IDEA programjában, illetve a Magyarország 2020 MTA stratégiai programjában való részvétel. A változó uniós intézményrendszerrel és közpolitikákkal foglalkozó kutatásaink érdeklődést váltottak ki a nagy brüsszeli közpolitikai intézetekben (European Policy Centre és Centre for European Policy Studies) is, továbbá az EU-Consent keretében kapcsolatba kerültünk többtucat egyetemmel és kutatóintézettel is. A kutatás legutóbbi szakaszában különösen aktív és intenzív kapcsolatunk alakult ki a belga és spanyol intézetekkel és kutatókkal, tekintettel a közös csoportos elnökség előkészítésére szervezett kutatásokra. Ezt a rendkívül aktív nemzetközi együttműködést jelzi a projekt által kiadott hét angol nyelvű könyv is, melyekkel a projekt hozzájárult a magyar társadalomtudományok összeurópai integrációjához. A kutatócsoport az Évkönyv fenti sorozatán kívül számos hazai publikációt – köztük három könyvet - is megjelentetett, és a nemzetközi kutatások eredményeit a hazai tudományosság számára is közvetítette.