

KKI

4:1

Hogyan értékelhető az Európai Bizottság 2020. évi bővítési csomagja, valamint az átfogó gazdaságélénkítési és beruházási terv?

KKI 4:1

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2020.

Szerkesztő:

Németh Ferenc – Külügyi és Külgazdasági Intézet

Szerzők:

Ármás Julianna – Külügyi és Külgazdasági Intézet
Harangozó Dániel – Külügyi és Külgazdasági Intézet
Németh Ferenc – Külügyi és Külgazdasági Intézet
Orosz Anna – Külügyi és Külgazdasági Intézet

Szöveggondozás és tördelés:

Lévárt Tamás

Fotó:

pixabay.com

Jelen elemzés és annak következtetései kizárólag a szerző magánvéleményét tükrözik, és nem tekinthetők a Külügyi és Külgazdasági Intézet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve Magyarország Kormánya álláspontjának

A sorozatban eddig megjelent kiadványok

2020/19. [Hogyan változhat az USA megítélése Kelet-Közép-Európában a világjárvány hatására?](#)

2020/18. [Milyen hatással lesz Európára az amerikai katonai erők változó jelenléte?](#)

2020/17. [What Can Be Expected of Germany's Presidency of the Council of the European Union?](#)

Régebbi számaink elérhetőek a [KKI](#) honlapján.

A Külügyi és Külgazdasági Intézet 4:1 című sorozatában négy kutató válaszol röviden ugyanarra a – nemzetközi politikát és gazdaságot érintő – kérdésre. Célunk a magyarországi tudományos viták elindítása és a szakértők közötti párbeszéd elősegítése. Ebben a számunkban a következő kérdésre kerestük a választ: *Hogyan értékelhető az Európai Bizottság 2020. évi bővítési csomagja, valamint az átfogó gazdaságélénkítési és beruházási terv?*

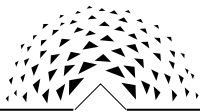
OROSZ ANNA

Tavaszhelyett ismét ősszel mutatta be az Európai Bizottság a [2020. évi bővítési csomagját](#), vagyis az egyes bővítési országok előrehaladási jelentéseit, amelyekkel egyidőben ezúttal egy új, átfogó [gazdaságélénkítési és beruházási tervet](#) is prezentált. Az Európai Bizottság a járvány ellenére aktív évet tudhat maga mögött a nyugat-balkáni bővítéspolitika tekintetében, ami azt jelzi, hogy az EU nem mondott le térségbeli domináns szerepéről. Az új bővítéspolitikai megközelítés, valamint a csatlakozási tárgyalások megkezdése Észak-Macedóniával és Albániával az EU Tanácsán belül is támogatásra lelt, ami lehetővé tette, hogy az EU megtehesse az első pozitív gesztusokat a térség irányába.

Az országokra vonatkozó jelentések igyekeztek kritikus, de kiegyensúlyozott összképet adni az egyes nyugat-balkáni országokban (illetve az általam részletesen nem vizsgált Törökországban) elért eredményekről. Noha (komoly) hiányosságok valamennyi országban fellelhetőek, Szerbiával különösen kritikus volt a szöveg: az EU láthatóan egyre inkább sérelmezi, hogy más partnerekkel szemben a szerb államfő, Aleksandar Vučić gyakran euroszeptikus üzeneteket közvetít, miközben az EU nyújtotta a járványügyi helyzetben a legnagyobb támogatást Szerbiának és a térségnek is.

Habár nem alaptalan a tagjelölt országgal szembeni kritika, az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az EU a mai napig nem képes egységesen fellépni külpolitikai kérdésekben (például Kína vagy Oroszország kapcsán, de ide sorolható Koszovó függetlenségének elismerése is), ami gyakran akadályozza a közösség hiteles szerepvállalását a régióban. Szintén az egységes álláspont hiányára hivatkozva folytathatnak a nyugat-balkáni vezetők olyan külpolitikát, ami aztán kritikák keresttüzébe kerül. Ezt a tendenciát erősíti a csatlakozási folyamat elhúzódása is: a tagság távoli perspektívájával szemben sok vezető a rövid távú előnyökre koncentrálnak, amelyek elősegítik hatalomban maradásukat.

Az új nyugat-balkáni gazdaságélénkítési és beruházási terv az EU hitelességének megteremtésére és megerősítésére törekszik. A terv értelmében az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz III (*Instrument for Pre-Accession Assistance*, IPA III) keretéből 9 milliárd euró a térség hosszú távú gazdasági felzárkózását támogatná, beleértve a zöld és a digitális átállást. Az IPA valamennyi, a bővítéspolitikában érintett országot lefed, így Törökországot is. A 2007-2013-as pénzügyi időszakban a teljes [IPA keret](#) 11,5 milliárd, a 2014-2020-as keret pedig 11,7 milliárd euró volt. Ennek tükrében a csak a Nyugat-Balkánra szánt 9 milliárdos keret, illetve



az IPA III-ra javasolt több, mint 14 milliárd euró komoly fejlesztési szándékokat tükröz – különösen, ha számításba vesszük az Ankarának szánt források csökkenő arányát. A megállapítás még akkor is érvényes, ha számításba vesszük az euró értékének változását, mivel akkor az IPA II és az IPA III várható keretének értékbeli különbsége jóval kisebb. A Nyugat-balkáni Garanciaeszköz (*Western Balkans Guarantee Facility*) révén pedig további 20 milliárd eurós befektetést remélnék a régióban. Az így elért befektetési szint megközelíti a térség GDP-jének egyharmadát – [hangsúlyozta Várhelyi Olivér](#), szomszédságpolitikáért és bővítésért felelős uniós biztos.

A bizottsági dokumentumban az időfaktor jelentősége is megjelenik: számos projektet szeretnének már 2024-ig megvalósítani. Ezen infrastrukturális projektek ráadásul a lakosság és a gazdasági szereplők számára is kézzel fogható előnyökkel járnának. Mindez azt a felismerést tükrözi, hogy az EU-nak sokkal határozottabban, látványosabban és a társadalom számára is jól érzékelhető módon kell hozzájárulnia a térség fejlődéséhez, s mindezt rövid időn belül.

A támogatás jelentős növelése kapcsán azonban felmerül a kérdés, hogy a nyugat-balkáni országok képesek lesznek-e azt felhasználni. A korábbi [IPA források felhasználásában is jelentős elmaradások](#) vannak, amelyek részben politikai, részben pedig technikai, adminisztratív és pénzügyi okokra vezethetők vissza. Ezen akadályok áthidalása nélkül nem várható, hogy a megvalósítás felgyorsuljon, pedig a térség felzárkóztatásához mindenképp szükséges ez a forrás. Végül, de nem utolsó sorban lényeges az a kérdés is, hogy a források növelése elegendő lehet-e az EU politikai befolyásának a növelésére. Erre hatással lesz a jogállamiságra vonatkozó feltételrendszer alkalmazása, illetve az EU külpolitikai szerepének alakulása is. Az EU mindenesetre komolyan emelte a tétet a nyugat-balkáni országok vezetői számára.

HARANGOZÓ DÁNIEL

A nyugat-balkáni államok európai integrációja szempontjából az utóbbi egy év legfontosabb eredményei közé tartozik az Európai Tanács Albánia és [Észak-Macedónia](#) csatlakozási tárgyalásainak megkezdéséről szóló döntése, a Koszovó által Szerbia és Bosznia-Hercegovina termékeire kivetett büntetővámok visszavonása, valamint az EU által közvetített Belgrád-Pristina párbeszéd felújítása. A [nyilvánosságra hozott országjelentések](#) alapján az európai uniós tagságra történő felkészüléshez szükséges reformok terén az elmúlt évben [Koszovó](#) és [Bosznia-Hercegovina](#) haladt előre a legkevesebbet, ugyanakkor a koronavírus-járvány miatti válsághelyzet a többi államban is lelassította az erre irányuló erőfeszítéseket.

Az intézményrendszer szempontjából a leginkább „neuralgikus pontnak” az igazságszolgáltatás függetlensége és pártatlansága, valamint az igazságszolgáltatási rendszer hatékony működése tekinthető. Ezen túlmenően eltérő mértékben ugyan, de az összes vizsgált országot érintő probléma az éles politikai polarizáció – amely esetenként magába foglalja a politikai folyamat

bojkottálását a mindenkori ellenzék által ([Szerbia](#), [Montenegró](#), [Albánia](#)) –, a média – különösen az állami- és közmédia – függetlensége, a civil társadalom helyzete, valamint a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc.

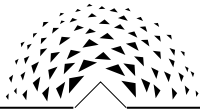
Az elmúlt években folytatódó gazdasági növekedés ellenére az Európai Unió átlagos fejlettségi szintjéhez való felzárkózás továbbra is igen lassan halad: Szerbia és Montenegró kivételével a régió országainak egy főre jutó GDP-je (vásárlóerőparitáson számolva) az EU-átlag 40 százalékát sem éri el. A nyugat-balkáni gazdaságokat továbbra is jellemzik azonban olyan mélyebb strukturális problémák, melyek befolyásolják a versenyképességet és a gazdasági felzárkózás lehetőségeit is. E helyütt a jogbiztonság, az infrastrukturális körülmények, a vállalkozások hitelhez jutásának bonyolultsága, a szakképzett munkaerő rendelkezésre állása (a képzett, főként fiatal munkavállalók folyamatos és jelentős kivándorlása), az alacsony innovációs kapacitás, és az oktatási rendszer hiányosságai említhetők meg.

A 2020. évi bővítési csomag újdonsága a [gazdaságélénkítési és beruházási terv](#) bemutatása, amely a 2021-2027 közötti költségvetési időszakra szóló Előcsatlakozási Támogatási Eszköz III keretében összesen 9 milliárd euró támogatást nyújt majd a hat nyugat-balkáni államnak. A Nyugat-balkáni Garanciaeszköz segítségével az Európai Beruházási Bank hitelei révén további 20 milliárd euró, kedvező feltételű finanszírozás valósulhat meg.

Gazdasági szempontból a program célja kettős. Egyfelől a koronavírus-járvány miatti gazdasági válság a sérülékeny, a külső körülményeknek (turizmus, vendégmunkások hazautalásai stb.) erősen kitett nyugat-balkáni gazdaságokban az elmúlt évek – csekély – felzárkózásának eredményeit is semmivé teheti, így a gazdaság „reaktiválásához” szükséges lehet annak külső támogatása. Másodsorban, a terv főbb súlypontjai éppen a fentebb említett strukturális gyengeségek enyhítésére irányulnak, olyan célokat kitűzve, mint a határokon átnyúló infrastruktúra fejlesztése, a digitalizáció, az energetika klímabarát fordulata, az innovációs képesség erősítése, valamint a humán tőke fejlesztése.

Az EU új gazdasági kezdeményezése azonban politikai és geopolitikai szempontból is jelentőséggel bír. A Nyugat-Balkán országainak az EU által megkövetelt reformok elvégzéséhez a legfontosabb ösztönző az uniós tagság ígérete és perspektívája, ez azonban még a legjobban felkészült tagjelöltek számára is csak az évtized vége felé lehet reális. Az EU „ösztönző képességének” erősítésére azonban rövidebb távon is szükség van, különösen, ha tekintetbe vesszük, hogy harmadik államok – mindenekeelőtt Kína – a közelmúltban jelentős összegű, saját hitelből finanszírozott beruházásokat hajtottak végre a régió több országában. Hasonló álláspontot fogalmazott meg a program bemutatását követően Észak-Macedónia elnöke, Stevo Pendarovski is, aki [szerint](#) a többször megkérdőjelezett európai szolidaritás kézzelfogható bizonyítéka az új gazdaságélénkítési és beruházási terv elindítása.

A gazdaságélénkítési és beruházási terv sikeréhez három tényező járulhat hozzá: lesz-e politikai akarat és állami kapacitás a kapcsolódó reformok végrehajtására, jelen lesz-e a megfelelő abszorpciós képesség a célországokban a támogatások lehívásához, valamint sikerül-e kezelni a korábbinál is nagyobb mennyiségű EU-forrás felhasználásával kapcsolatos korrupciós veszélyeket.



ÁRMÁS JULIANNA

Nem állítható, hogy [várankozás](#) övezte volna a nyugat-balkáni országok részéről az Európai Bizottság október 6-án kiadott 2020. évi [bővítési csomagját](#), amelynek közzétételét a koronavírus-járványra hivatkozva áprilisban és júniusban is elhalasztották, illetve a májusi EU–Nyugat-Balkán csúcstalálkozón elfogadott [nyilatkozatot](#) is kritika érte. Miután a dokumentumban nem kapott helyet a bővítés kifejezés – csupán a térség európai uniós perspektíváját hangsúlyozták –, így ismét előtérbe került a kérdés, hogy az Európai Unió fent tudja-e tartani hitelességét a Nyugat-Balkánon. A bővítési csomag és az átfogó gazdaságélénkítési és beruházási terv ismertetése után azonban nem jelenthető ki egyértelműen, hogy kétségbevonat hitelességét az EU vissza tudja állítani.

A most nyilvánosságra hozott bővítési csomag a hat nyugat-balkáni partnerország (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Koszovó, Montenegró, Szerbia) és Törökország éves országjelentéseit tartalmazza, illetve a zágrábi deklaráció ígéretéhez híven az Európai Bizottság publikálta a Nyugat-Balkánra vonatkozó gazdaságélénkítési és beruházási tervet is.

A várankozásokkal szemben, és a márciusban elfogadott új bővítési [stratégia](#) fényében az értékelések kevésbé előremutatóak, a tavalyi országjelentésekkel összehasonlítva nem figyelhető meg jelentős változás az elért eredményekben. Az Európai Bizottság kivétel nélkül olyan alapvető követelmények mentén fogalmazott meg kritikákat, mint a jogállamiság, az igazságszolgáltatás függetlensége vagy a korrupció mértéke, és számolt be mérsékelt haladásról még a hagyományosan legjobban teljesítő [Montenegró](#) és [Szerbia](#) esetében is. Így megkérdőjelezhető, hogy az Európai Unió az év eleji lendületével és az Európai Tanács azon márciusi döntésével, amellyel Albániával és Észak-Macedóniával [megnyitották](#) a csatlakozási tárgyalásokat, mennyire tudta a bővítéspolitikát hitelességét visszanyerni, miközben a tagjelölt és potenciális tagjelölt országok részéről kevés politikai akarat mutatkozik a csatlakozáshoz szükséges reformok végrehajtásához. Kérdéses, hogy az EU tud-e továbbra is olyan ösztönzőt biztosítani a nyugat-balkáni államok számára, hogy egyrészt az [uniós vívmányok](#) terén előrelépéseket tegyenek, másrészt az egymás közötti [politikai feszültségek](#) megoldására motiválóan hasson.

Az országok éves jelentéseivel ellentétben a tíz kiemelt beruházást megnevező átfogó [gazdaságélénkítési és beruházási terv](#) pozitív kontextusban értékelhető. A jelentős, 2021-2027 közötti költségvetési időszakban akár 9 milliárd euró összegű finanszírozás mozgósításával és a Nyugat-balkáni Garanciaeszköz felállításával az EU egyrészt hosszú távú elköteleződésről tanúskodik a nyugat-balkáni térség felé, másrészt hitelesen állíthatja, hogy a bővítéspolitikát még mindig kiemelt prioritásai egyike, amelyhez konkrét eszközöket bocsájt az országok rendelkezésére.

A bővítési csomag mellett az átfogó gazdaságélénkítési és beruházási terv is ugyanúgy hangsúlyozza, hogy az EU alapértékeinek való megfelelés elengedhetetlen követelmény. Az EU ezáltal egy, a tagjelölt és potenciális tagjelölt országok,

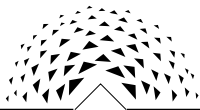
illetve saját maga részére is olyan kölcsönösen előnyös platformot teremt, ahol a csatlakozáshoz szükséges jogállami és gazdasági kritériumokra való felkészítés és reformfolyamat a beruházásösztönzés, valamint a gazdasági növekedés mentén haladhat. Továbbá, amellett, hogy a tervben a nyugat-balkáni térség felzárkózása, regionális integrációja és az Európai Unióhoz való összeköttetése szempontjából valóban elengedhetetlen beruházások szerepelnek (a régióra is kiterjesztett TEN-T keretében a fővárosok, illetve a tengerparti kikötők közötti autópályák kiépítése), az Unió hatékony ellenpontként tud fellépni a médiában [felülreprezentált](#), de a beruházások, vagy akár a koronavírus-járvány során nyújtott segélyek arányában jelentősen elmaradó Kínával szemben.

A gazdaságélénkítési terv integráns részét képezi az öt pillérből álló zöld menetrend, melynek célkitűzései az EU hosszú távú [klímastratégiájába](#) illeszkednek. A kiemelt helyen kezelt, 2050-re kitűzött karbonsemlegesség elérését célzó, megújuló energiaforrásokra épülő beruházások támogatottsága a nyugat-balkáni társadalmak körében azonban nem egyértelmű. Az elmúlt években [jelentős tüntetések](#) zajlottak a térségben is, főként vízierőművek építése ellen; Edi Rama albán miniszterelnök közvetlenül a gazdaságélénkítési csomag publikálása előtt [jelentette be](#), hogy nem épül vízierőmű Európa egyik utolsó vadvízi folyójának alsó szakaszán, a Vjosán. A [zöld agenda](#) része ezért a megújuló energiaforrások diverzifikálása a térségben, hogy a víz- és bioenergia-felhasználást részben nap- és szélenergiával váltsák fel. A gazdasági terv beruházásai között kiemelt helyen szerepel azonban a vízierőművek létesítése, így kérdéses, hogy az EU részéről elköteleződést mutató gazdaságélénkítési és beruházási terv összességében milyen hatást gyakorol az Unió térségbeli megítélésére.

NÉMETH FERENC

A koronavírus-járvány [miatt](#) néhány hónappal később hozta nyilvánosságra az Európai Bizottság a 2020. évi [bővítési csomagját](#), valamint a Nyugat-Balkánra vonatkozó átfogó [gazdaságélénkítési és beruházási tervét](#). Amíg utóbbi a hosszú távú fejlődés megteremtésének koncepciójaként jellemezhető, addig az országjelentésekben megfogalmazott reformprioritások legjobban a „nincs új a nap alatt” kifejezéssel foglalhatóak össze.

Az országjelentéseket áttekintve az olvasónak okkal lehet déjà vu érzése: a 2019. évi [bővítési csomaghoz](#) képest minimális előrelépést értek el a nyugat-balkáni országok az alapvető reformok tekintetében. A térség továbbra is ugyanazon strukturális problémákkal néz szembe a jogállamiság és a gazdasági fejlődés területein, a politikai együttműködés hiánya pedig szintén akadályozza az EU által elvárt reformok megvalósítását. A bővítési csomagban használt uniós zsargon („mérsékelten felkészült”, „bizonyos szintű felkészültséggel rendelkezik”, „történeti előrelépés”) pedig arra enged következtetni, hogy a teljes jogú tagság az EU szerint is távoli vízió a Nyugat-Balkán országai számára. Ezt a célt a 2018 óta –



mondhatni befagyott bővítéspolitikai kapcsolatokkal rendelkező – tagjelölt Törökország pedig valószínűleg már nem is kívánja elérni. Országjelentésében az Európai Bizottság ismételten megállapította, hogy Ankara még jobban eltávolodott az uniós értékektől, de továbbra is – elsősorban a migráció kérdésköre miatt – fontos partnerországa maradt az EU-nak.

Az átfogó gazdaságélénkítési és beruházási terv jelzésértékű lehet a térségben egyre növekvő orosz, de még inkább kínai [jelenlét](#) tekintetében. A közel 9 milliárd eurós beruházási csomag kitüntetett szerepet szán energetikai és infrastrukturális projektek megvalósítására, így egyaránt vonzó alternatívát biztosíthat az államok számára az energiadiverzifikációhoz és közlekedési hálózataik fejlesztéséhez. A terv így valóban megállja helyét [„geostratégiai befektetésként”](#), ugyanis a térség fejlődése együtt járhat az EU szerepének megerősítésével is.

A EU által nyújtott beruházási terv kapcsán Várhelyi Olivér, szomszédságpolitikáért és bővítésért felelős uniós biztos [kiemelte](#), hogy azok megvalósítása az elvárt reformok végrehajtásával párhuzamosan fog lezajlani. Kiemelte továbbá, hogy a finanszírozás akár el is lehetetlenülhet, ha a reformok terén [„visszaesést vagy patthelyzetet”](#) észlelnék. Habár e szemléletmód üdvözlendő, jelenleg kérdéses, hogy hol fog az a bizonyos vörös vonal húzódni, amelynek átlépése szankciókkal járhat. Tagállami perspektívából nézve pedig érdekes lehet, hogy a Nyugat-Balkán e tekintetben az EU kísérleti terepévé fog-e válni az uniós támogatások kifizetésére vonatkozó jogállamisági kritériumok alkalmazásának terén.

A nyilvánosságra hozott bővítési csomag és az abban jegyzett reformprioritások – az átfogó gazdaságiélénkítési és beruházási tervvel ellentétben – nem fognak jelentősebb hatást gyakorolni a Nyugat-Balkánra. A bővítéspolitikai döntések továbbra is az állam- és kormányfők egyhangú döntésén alapszanak, így végső soron az Európai Tanács határoz arról, hogy melyik, uniós perspektívával (még) rendelkező orszaggal haladhat előre az integráció. Ezzel összefüggésben a következő időszak kérdése pedig az, hogy még 2020-ban sor kerülhet-e az első kormányközi konferenciára Albániával és Észak-Macedóniával. Habár Tirana az albán pártok június 5-ei [megállapodásával](#) jelentős lépéseket tett ez ügyben, valószínű, hogy a kormányközi konferenciára csupán Szkopjének van esélye még a német EU-elnökség alatt. Koszovó vízumliberalizációja – amelyet az ideai országjelentés ismételten [támogat](#) – pedig továbbra sem szerepel az uniós [napirendi](#) pontok között.

A nyugat-balkáni országok állampolgárai számára az országjelentések nem járnak hozzáadott értékkel. Az EU helyi képviselőiteinek minimális kommunikációja mellett/miatt azok nem jutnak el a társadalom szintjére, így továbbra is elmarad az Európai Bizottság által elvárt reformok számonkérése a kormányokon. Ezzel szemben az átfogó gazdaságélénkítési és beruházási terv lehet az, amely látható és hosszú távú befektetések útján segíthet a térségben élők gazdasági és szociális helyzetén.