

„Európába nem belépünk, hanem visszatérünk”: a magyar EU-csatlakozási folyamat stratégia- alkotása, 1994–1998

“We Do Not Enter but Return to Europe:”

*Hungarian Strategy Building for the EU Accession
between 1994 and 1998*

Cziráki Bálint

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2024.3.5

Összefoglaló: A címben szereplő idézettel indította Boross Péter miniszterelnök az 1994. március 22-én elhangzott felszólalását, amelyben arra kérte az országgyűlés tagjait, hogy adjanak felhatalmazást a kormánynak az Európai Unióval való társulási szerződés megkötésére. Az 1989-ben kijelölt folyamat csúcsa volt ez a szerződés, amely előkészítette hazánk európai uniós csatlakozását. Az azt követő periódus magyar bel- és külpolitikája szinte eggyé vált az integráció kérdésével. Azonban – az 1998-ban kezdődött tárgyalássorozattól eltérően – az 1994–1998-as időszak stratégiaalkotásának az elemzése ritkán került a kutatók fókuszába. A jelen tanulmány célja az adott időszak szűk gazdasági és politikai mozgásterének az elemzése a külpolitikai döntéshozatali analízis (*Foreign Policy Analysis*) elméletei segítségével annak érdekében, hogy jobban érthetővé váljon a magyar EU-s integráció folyamata, annak jellege és következményei.

Kulcsszavak: európai integráció, külpolitikai döntéshozatali analízis, gazdasági átalakulás, Magyarország, Európai Unió, külpolitika

Abstract: Hungarian Prime Minister Péter Boross started his speech in the Hungarian Parliament with the quote highlighted in the title of this study on March 22, 1994, in order to gain authorization from the MPs to conclude the Partnership Agreement with the European Union. This act marked the end of the designated road the country had taken since 1989 and opened up a new stage, which eventually led to the Hungarian EU accession. The next period of Hungarian politics would be defined by the European integration. However, the period of pre-accession negotiations did not really trigger the interest of researchers, in spite of the fact that the analysis of the 1994–1998 period bears the same importance in the development of the European integration as the following years. This study aims to analyze the decision-making of the given period with the help of the Foreign Policy Analysis (FPA) in order to support the discourse around the European integration by making understandable its process from the beginning along with its characteristics and consequences.

Keywords: *European integration, Foreign Policy Analysis, economic transition, Hungary, European Union, foreign policy*

Bevezetés

Boross Péter akkori miniszterelnök a címben szereplő idézettel kezdte 1994. március 22-én azt a parlamenti felszólalását, amelyben a kormány nevében a Magyar Országgyűlés engedélyét kérte ahhoz, hogy a Magyar Köztársaság benyújthassa az Európai Unióhoz való csatlakozásra vonatkozó kérelmét.¹ A vitát követően az országgyűlési képviselők ellenszavazat nélkül fogadták el a javaslatot, így másnap a kormány már hivatalosan is aláírta azt a társulási szerződést, amely végül egy évtized múlva Magyarország európai uniós csatlakozását eredményezte.²

Az 1989–1994-es időszak európai integrációs törekvéseinek a külpolitikai döntéshozatali mechanizmusait a kelet-közép-európai (KKE) régió vonatkozásában Ágh Attila a *forced-course development* fogalommal illetve (amelyet Paul Pierson *path-dependence* elméletének a továbbgondolásával alkotott meg). Az értelmezés szerint a régió államainak nem volt valódi döntési lehetőségük a saját fejlődési irányaik és formáik tekintetében, csupán egy önmagát gerjesztő folyamat részeként zajlott le a demokratizálódásuk, valamint az Európai Unióhoz való közeledésük.³ Ez egy nagyon is hitelesnek tűnő elmélet, amennyiben összevetjük Heather Grabbe írásával, aki szerint a PHARE programot 1989-ben szinte kizárólag gazdasági céllal hozták létre: hogy segítse a keleti blokk országait a posztkommunista transzformációban.⁴ Annak eredményeként és az érintett államok által a kommunista időszak válsága révén örökölt gazdasági nehézségek következtében a régió egy szinte eleve kijelölt úton jutott el a társulási szerződésekig, miután azok aláírását lehetővé tette az 1993-as koppenhágai egyezmény.⁵ Azonban a későbbi – két részre osztható – időszak⁶ már egy szűk mozgásteret engedett a magyar igények kifejeződésének, valamint annak, hogy a tárgyalások során hazánk egy olyan feltételrendszert legyen képes kialakítani, amely hosszú távon pozitívan tud hatni a költség-haszon kalkuláció során.

A kutatók alapvetően az 1998 után évekre szoktak koncentrálni, ahogyan tett például Hettyey András is több írásában is, mint például egy 2018-as tanulmányában, ahol főképp diplomáciai szempontból járta körül a tárgyalások menetét.⁷ Azonban abban arra nem tért ki a szerző, hogy az 1998 utáni időszak fő kérdései többnyire kimerültek a derogációs időszakok hosszában, hiszen magához a tárgyalások megkezdéséhez a koppenhágai feltételrendszert már előre teljesíteniük kellett a társulni kívánó országoknak. Ezáltal az alaposabb megismertetést igényel, hogy az adott KKE-országoknak mekkora mozgásterük volt (hiszen a feltételrendszer nem volt objektíven mérhető, és a mindenre kiterjedő teljesítése szinte lehetetlen volt),⁸ és azt milyen kül- és belpolitikai döntésekkel próbálták esetlegesen tágitani, illetve maximálisan kihasználni a saját javukra.

A jelen írás célja, hogy az e kérdésben folyó diskurzust bővítse a külpolitikai döntéshozatali analízis (*Foreign Policy Analysis*, FPA) elméleteinek segítségével. A kutatás iránya kettős: egyrészt az elméleti keretrendszer segítségével megszeretném határozni az 1994–1998-as időszakra vonatkozó magyar politikai mozgástér nagyságát, továbbá arra a kérdésre is keresem a választ, hogy az akkori hazai külpolitikai döntéshozók milyen dilemmák előtt álltak, és a döntéseik hogyan segítették vagy éppen gátolták Magyarország európai uniós integrációját. Az elemzés révén jobban érthetővé válik az 1998-as csatlakozási tárgyalásokig vezető út, az azok során kialakított magyar pozíciók és a magyar csatlakozás jellegének az okai. Így tágabb értelemben is tisztább kép alakulhat ki a magyar integrációs folyamatról, valamint Magyarországnak az Európai Unióban elfoglalt helyéről. A terjedelmi korlátok miatt az elemzés csupán a két fél közötti legvitatottabb kérdéssel, a gazdasági feltételekkel foglalkozik, a politikai és a jogharmonizációs ügyeket csak felületesen érinti.

Elméleti háttér

Az írás elméleti alapját az FPA két teóriája adja. Az egyik a Robert Putnam nevével fémjelzett *two-level game*, amely arra utal, hogy egy adott aktor (jelen esetben egy politikus vagy tárgyaló) egyszerre két (nemzetközi és hazai) szinten vesz részt a tárgyalásokon, amelyeken a célja, hogy *win-set*-eket hozzon létre, s azok az egyeztetések sikeres lezárásához vezessenek.⁹ Otthon a tárgyalóra különböző érdekcsoportok próbálnak nyomást gyakorolni, hogy a maguk számára kedvező pozíciókat tudjanak kicsikarni. A nemzetközi szintén viszont a hazai nyomásnak eleget téve, de a hazája alkupozícióitól függően igyekszik minél jobban érvényesíteni a befolyását.¹⁰ Ennél annyiban bonyolultabb a játszma, hogy az adott aktor, amennyiben jól kalkulál, a két oldalról érkező nyomást akár egymás ellen is ki tudja játszani, s így a saját akaratát érvényesíteni. Például a magyar kormány, mielőtt a parlament elé terjesztette volna a csatlakozási javaslatot, számos EU-tagállammal folytatott tárgyalásokat annak érdekében, hogy felderítse a várható reakciókat.¹¹ A pozitív visszajelzések birtokában pedig nyomást gyakorolt a parlamenti pártokra, amelyek végül különösebb vita vagy ellenállás nélkül adták meg a felhatalmazást.

Amennyiben jobban elmélyedünk a vizsgált négyéves időszak tárgyalási folyamataiban, rájövünk, hogy azok Robert Putnam elméletének iskolapéldájaként szolgálnak. Jó példa erre, hogy 1997 áprilisában Csaba László szinte tényként közölte, hogy Magyarországot fel fogják venni az Európai Unióba, mégpedig hazánk NATO- és OECD-tagságából adódóan.¹² Két szempontból is igaznak minősült ez az állítás, egyúttal pedig igazolta a putnami elméletet. Egyrészt az EU által szabott gazdasági feltételeknek már teljesülniük kellett, hiszen Magyarországot a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (*Organisation for*

Economic Co-operation and Development, OECD) előzőleg felvette a tagjai közé, másrészt pedig nem csupán arcvesztést jelentett volna az EU-nak a helyzetből való kihátrálás, de egy elég erős NATO-nyomással is szembekerült volna. Az észak-atlanti szervezet akkoriban különös figyelmet szentelt a régióknak, főleg az orosz és a balkáni biztonságpolitikai veszélyhelyzetek miatt. Ezt erősítette meg Tim Haughton is, aki szerint a keleti bővítés egyik fő oka a NATO-nak az Európai Unióra helyezett nyomása volt.¹³ 1994-ben Boross Péter is hasonló biztonságpolitikai érveket sorolt fel az EU-csatlakozás mellett.¹⁴ Összességében kijelenthető, hogy a gazdasági és a biztonságpolitikai érdekek egy olyan, több mint két szintből álló rendszert eredményeztek az európai integráció színterén, amelyben egyszerre voltak jelen a csatlakozni kívánó országok kormányai (és a képviselőik), azok belpolitikai nyomásgyakorló erői, az EU-tagállamok a saját belpolitikai jellemzőikkel, valamint a NATO (azon belül is a geopolitikai érdekek mentén Európára helyeződő amerikai nyomás). A Robert Keohane-féle komplex interdependencia értelmezésének mind a gazdasági, mind a politikai szempontjai érvényesülnek az európai integráció esetében, vagyis az integráció folyamatában részt vevő aktorok között egyrészt érvényesül egyfajta gazdasági törekvés, amelynek az irányát az érintett aktorok alkupozíciói határozzák meg, másrészt pedig egy (geo)politikai interdependencia is felfedezhető közöttük, amely egyúttal hatással van a gazdasági kapcsolatokra is.¹⁵

Noha Putnam elmélete magyarázatul szolgál a tárgyaló aktorok módszereire és a rendszerre, amelyben az integráció létrejön, a magyar államnak (szűkebb értelemben véve a kormánynak) az érdekeit nem képes megindokolni. Ezért a vizsgálat során szükséges egy olyan elemzési szempontot is alkalmazni, amelynek a keretrendszerében értelmezhetővé válik a vizsgált időszakra vonatkozó magyar külpolitikai döntéshozatal. A jelen írás ezért az FPA egy másik teóriájára, a behaviorista iskola racionális választás elméletére (*Rational Choice Theory*, RCT) alapozza az analízisét. Ennek az alapját a „racionális aktor” paradigma képezi, azaz hogy minden szereplő a saját érdekeinek megfelelően hoz döntéseket.¹⁶ Noha ez a felvetés evidenciaként hat, a vizsgálat szintjeit fontos jól megválasztani, mert a döntéshozatalnak az állami (vagy kormány-) szinten történő elemzése ez esetben nemcsak hogy nem lenne pontos, de félrevezető is lenne, hiszen ellentmondó elemek alkalmazását tenné lehetővé. Vagyis a döntéshozatali mechanizmus fókuszába a kormánytagok kiscsoportos döntéseinek a vizsgálatát kell állítani, a ténykedésüket pedig mint racionális aktorok döntéseit kezelni.

Kulcskérdések, döntéshozatali fókuszpontok

A társulási szerződés megkötéséhez gazdasági szempontból az Európai Unió két fő feltételt szabott: a működőképes piacgazdaság kiépítését és annak az unión belüli verseny nyomásának való ellenállását.¹⁷ Ez a gyakorlatban az EU szempontjából egy olyan minimális fejlettségi szintet jelentett, amelynek az elérése után azt Magyarország a kapitalista gazdasági rendszerben (és versenyben) is képes lesz tartani. Az ahhoz vezető utat nem szabták meg direktívaként, azonban teljesen szabad mozgásteret sem lehetett vizionálni a magyar vezetés számára, hiszen a reformok finanszírozása az Európai Befektetési Banktól (*European Investment Bank*, EIB) függött, amely 1997-ig több mint 1 milliárd ECU¹⁸ magyarországi elköltéséért felelt. Továbbá olyan intézkedéseket is hoztak, mint a közös bankfelügyelet létrehozása az államháztartási hiány rendezése érdekében.¹⁹

A gazdasági reformok fontosságát az is jelzi, hogy 1995-től 23 munkacsoport dolgozott Magyarországon azon, hogy az uniós feltételeket teljesíteni tudja hazánk.²⁰ Nem csoda, hiszen míg a jogharmonizáció vagy a demokratizálódás terén jól haladt az ország, a gazdasági nehézségek az integráció komoly akadályaként jelentkeztek. A gyorsan haladó privatizáció sem tudta kompenzálni azt az exportvisszaesést, ami miatt a magyar GDP az ötödével esett vissza 1989–1993 között, ezzel recessziót okozva az országban.²¹ Annak velejárójaként pedig nőtt a munkanélküliség és az infláció, felborult a folyó fizetési mérleg, és emelkedett az államadósság. Ennek a gazdasági turbulenciának a megoldására alapvetően két irány rajzolódott ki 1994 után: az államháztartás egyensúlyát vagy GDP-növekedéssel lehetett volna megteremteni, vagy pedig restriktív politikával és a kiadások csökkentésével. Tulajdonképpen ez az egész ciklus alatt dilemmát okozott. A kormányoldal már az 1994-es kormányprogram vitája során egy válságos pénzügyi helyzetet festett le, s az annak megfelelő mértékű megszorításokat javasolt,²² míg az ellenzék szerint a kabinet gazdaságértékelése túlságosan negatív volt.²³ A kormány végül 1996-ig kitartott a restriktív politika mellett. Noha Békesi László még 1994 novemberében tett olyan kijelentéseket a parlamentben, miszerint a gazdaság teljesítőképességétől függően akár már 1995-ben csökkenthetővé válnának a megszorítások,²⁴ az öt követő pénzügyminiszter, Bokros Lajos az 1995. áprilisi felszólalásában már mindenféle gazdaságélénkítést csakis az egyensúly terhére tudott elképzelni.²⁵ Ahogy Takács Péter, az MDF képviselője fogalmazott 1994 őszén: „a növekedést szorgalmazó és a restriktív istenítő közgazdászok nagy csatájának nagy csapdájában vergődik a kormány”.²⁶

A következőkben megvizsgáljuk az 1994–1998-as időszak eseménysorait, valamint az akkoriban hozott külpolitikai és a külpolitikát elősegítő belpolitikai döntéseket. Az elemzésbe bevont időszakot két további, jól elkülöníthető

periódusra kell felbontani: 1994–1995-ben vezették be a gazdasági szerkezetváltást elősegítő legtöbb reformintézkedést, 1996 és 1998 között pedig (egész pontosan 1998 márciusáig) a felzárkózás egy új szakaszba lépett, amelynek során a magyar külpolitikai döntéshozatal fókuszába elsősorban az ország igényeinek és tárgyalási pozícióinak a felmérése került.

1994–1995: gazdasági mélyrepülésből stabilizáció?

1994-ben Boross Péter miniszterelnök az országgyűlési beszédében a társulás mellett érvelt: kifejezte azt a reményét, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozással az ország a gazdasági fejlődés útjára lép.²⁷ Ahogy arról már szó volt, akárcsak a társulás maga, úgy ez a megnyilvánulás sem egy szubsztantív vélekedés volt, hanem a miniszterelnöknek (és a magyar politikai elitnek) a *Realpolitik*hoz való hozzáállását tükrözte, vagyis az alapvető értékazonosság csakis a geopolitikai és a gazdasági formális racionalitás kötelező velejárójaként jelentkezett. Ahogy később Inotai András fogalmazott egy cikkében: „a magyar fejlődés egybeesik az Európai Unióéval, mert Európában nincs másik olyan ország vagy szövetség, ami lehetőséget jelentene az ország számára”.²⁸ Ezeket a felvetéseket igazolja számos dokumentum – például az a jelentés, amelyben Martonyi János külügyminiszter a társulási szerződés végrehajtásáról számolt be, miszerint 1998-ban folyamatos növekedés mellett (23%) az export közel 73 százaléka az EU-ba irányult, az import körülbelül 64 százaléka pedig onnan érkezett, valamint a pénzügyi befektetések nagyjából 60 százaléka az Európai Közösségtől eredt.²⁹

Mindemellett a „szubsztantív racionalitás” aktív kialakítása is folyamatban volt, amely elvi alapot adott az európai integrációnak. Ahogy Heather Grabbe írta, megjelent „Európa” mint a civilizáció ideája.³⁰ 1996-ban Inotai András egy új javaslatot tett le a kormány asztalára, amelyben arra hívta fel a figyelmet, hogy a kommunikációs stratégiában fokozottan és tudatosan kell előállni az integráció mint filozófiai, világnézeti rendezőelvvel.³¹ További példaként lehet említeni, hogy Szájer József (aki 1998-tól az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának az elnöke volt)³² 1998-ban egy egész véleménycikket szentelt az „ezeréves európai érzelmű azonosságnak”.³³ A formális és a szubsztantív racionalitás egyvelege egy olyan fejlődési utat jelölt ki Magyarország számára, amelyben annak gazdasági reformja elválaszthatatlan az európai integrációtól, ezért a stratégiaalkotás vizsgálata is csak ilyen keretek között válik értelmezhetővé.

A társulási szerződés értelmében 1994-ben elkezdődött a piacok liberalizációja, ami a verseny szempontjából több területen is különös nehézséget jelentett a magyar gazdaság számára. Elég, ha csak a bankszférára gondolunk példaként: míg 1990-ben minden magyar bank nyereségesen működött, addig 1993-ra mindegyikük veszteséget termelt.³⁴ Vagyis már a társulási szerződés

megkötése előtt voltak olyan gazdasági ágazatok, amelyek kapcsán a nyugati cégekkel való versenyt nem tudta felvenni a magyar piac. Később ez hatványozottan érvényesült, a politikai elitet a tagsággal járó előnyökből fakadó megtérülés gondolata mégis az integráció gyors végrehajtására sarkallta. Ahogy Boross Péter fogalmazott, azért volt szükség 1994-ben a csatlakozásra, mert a folyamat hosszú, a menetrendet tartani kell, és a kormány nem akar lemaradni.³⁵ Ez a mentalitás, illetve a kimaradástól való félelem végigkísérte az egész időszakot. Inotai András véleménye szerint „a gazdasági érv lényege az, hogy a korai csatlakozás hamarabb részesíti Magyarországot az EU-transzferben, és ennek összege jóval nagyobb, mint a siettetett csatlakozás gazdasági-társadalmi többletköltsége”.³⁶

Ez az úgynevezett társadalmi többletköltség valós „rémként” jelent meg a politikai színtéren, hiszen az 1990 előtti időszakban hozott szociális intézkedések fenntarthatatlansága, valamint a gazdasági szerkezet átalakulása együtt akkora terhet rótt a magyar társadalomra, hogy azt az 1994–1998-as ciklus során az ellenzék végig kampányeszközként tudta használni, miközben a kormány a gazdasági reformok és a társadalmi elégedetlenség között próbált lavírozni. Horn Gyula miniszterelnök az egyik felszólalásában így fogalmazott: „a kormánynak a legnehezebb feladata, hogy megtalálja az összhangot az igények és a lehetőségek között”.³⁷ A társadalmi többletköltség politikai retorziójától való félelem rányomta a bélyegét az időszakban hozott intézkedésekre is.

1994 októberében a kormány benyújtotta az országgyűlésnek az áfaemelésről³⁸ szóló,³⁹ novemberben pedig a személyi jövedelemadó és a társasági adó módosítására irányuló tervezetet, valamint az év végén a nyugati verseny kiigazítása érdekében védővámokat vezettek be.⁴⁰ Mindettől azt remélte a kormány, hogy az adórendszer normativitása nőhet, szélesedhet az adóalap, továbbá a segítségükkel a munkahelyteremtés, a beruházás és a megtakarítás is jobban ösztönözhető.⁴¹ Noha a pénzügyminiszter kifejezte a növekvő egyensúlyi zavarokkal kapcsolatos félelmét, a további megszorításokkal nem értett egyet, s a felvetéseiben többször is kiemelte, hogy a magyar gazdaság egy „startjelre” vár, és ahhoz a feltételeket minél előbb meg kell teremteni.⁴² Ez nem állhatott összhangban a kormányfő és köre elképzeléseivel, mert 1995 januárjában Békési László beadta a felmondását, miután az újabb megszorító intézkedést nem volt hajlandó bevezetni.⁴³

A pénzügyminiszter-cserének és a siettetett tempónak több oka is volt. Egyrészt a gazdasági struktúraváltást megbénította az államadósság mértéke, amely akkoriban elérte a GDP 80-90 százalékát. Megoldásként az új pénzügyminiszter, Bokros Lajos két utat látott: vagy az infláció növelésével letörlik az államadósságot, ám azzal egyúttal jelentősen gyengítik a gazdaságot, vagy megszorítások révén csökkentik az inflációt. Míg az előbbit inkább elméleti lehetőségként vázolta fel, az utóbbi lett a kormány politikája 1996 elejéig.⁴⁴

Amellett, hogy belpolitikai szempontból aggasztóvá vált a gazdasági helyzet, az külpolitikailag is nyomást gyakorolt a budapesti döntéshozatalra, hiszen szorosan összefüggött az uniós tagság kérdésével, amelyre a kormány feltette minden politikai tőkéjét. Ahogy Inotai András fogalmazott, a magyar mozgástér szűk volt, ezért „mintatanulónak kell[ett] lenni”.⁴⁵

Ennek a rendezőelvnek a figyelembevételével a sietség érthető volt, hiszen – ahogy az már korábban is szóba került – az integrációs menetrend szoros volt. 1994-ben Essenben elfogadták az előcsatlakozási stratégiát, vagyis megerősítették a KKE-országoknak a tagságra irányuló igényét. Az 1995. június 26–27-én tartott cannes-i értekezleten lehetővé tették a térség államainak az EU belső piacához való hozzáférést, és kiadták az azzal kapcsolatos fehér könyvet. 1995 decemberében pedig az Európai Tanács felkérte az Európai Bizottságot, hogy készítse el az érintett államok vonatkozásában az országértékeléseket.⁴⁶ Vagyis alig több mint másfél év leforgása alatt a KKI-országok integrációja egy olyan szakaszba jutott, amikor az Európai Közösség vezetői azok politikai-gazdasági állapotát mérték fel.

Ennek fényében a magyar gazdasági átalakításnak drasztikus tempóban kellett megtörténnie. Mivel a kormány kitartott az addigi restriktív politika mellett, annak fokozása elkerülhetetlenné vált. 1995. április 25-én nyújtotta be a pénzügyminiszter azt a gazdasági stabilizációt szolgáló 25 pontos intézkedéscsomagot, amely később Bokros-csomagként híresült el a magyar köztudatban. Bokros Lajos pénzügyminiszter a következőt nyilatkozta a bevezetés indoklásaként:

„A magyar gazdaság hosszú ideje súlyos alkalmazkodási problémákkal küzd. Ezek strukturális eredetűek. A versenyképtelen struktúrában az elmúlt tíz-tizenöt évben növekedés mindig csak az egyensúly terhére volt elérhető. Az utóbbi két évtizedben a külső és belső egyensúlyviszonyok súlyos, egyidejű romlása volt tapasztalható, függetlenül attól, hogy ... a gazdasági teljesítmény csökkent, vagy ... a gazdasági teljesítmény nőtt.”⁴⁷

A kormány az ellenzék szigorú kritikája és az emberek megszorítására apelláló kampánya – tehát a putnami elmélet értelmezése szerinti belpolitikai érdekcsoportok (amelyek közé sorolható az Érdekegyeztető Tanács is) felől érkező nyomás – ellenére is kitartott a döntéssorozat mellett, amelytől külpolitikai sikert remélt.

1996 februárjában azonban e téren változás történt: Bokros Lajost, aki a Medián akkori felmérése szerint népszerűtlenségi rekordot döntött⁴⁸ – leváltották. A távozásával együtt véget ért a legszigorúbb restriktív politika is. Erre azért is szükség volt, mert 1996-ban egyértelművé vált, hogy az uniós inflációs követelmény teljesíthetősége Magyarország számára szinte lehetetlen feladat volt,⁴⁹

valamint az országértékelésében az Európai Bizottság is kiemelte, hogy a tartós és megfelelő makroökonómiai állapot nem képzelhető el gazdasági növekedés nélkül.⁵⁰

A stabilizációs csomag megítélése a mai napig vitatott. Ez főleg abból adódik – ahogy arra Csigó Péter rámutatott –, hogy az intézkedés körüli ellentét teljesen átírta a politikai értelmezési rendszereket, és maga a kérdés túlmutatott a gazdasági kereteken.⁵¹ A gazdasági hatásai vizsgálata során viszont Kornai János egy 1997-es tanulmányában kiemelte, hogy a Bokros-csomag preventív terápiaként hatott a magyar gazdaságra, és megakadályozta a biztos gazdasági katasztrófát.⁵² Azon túl, hogy rövid távú pozitív hatásokat ért el a program, növelte a nemzetközi pénzügyi világnak a Magyarországra vetett bizalmát is⁵³ (ahogy ezt egy parlamenti felszólalásában Bokros maga is kiemelte).⁵⁴ Ez azért volt jelentős tény, mert a törekenységből adódóan Magyarország stabilizációja a nemzetközi gazdasági közösség bizalmán múltott.⁵⁵ Vagyis az intézkedéscsomag nem egyszerűen belpolitikai döntésként hatott, hanem hosszú távon kétségtelenül hozzájárult Magyarország európai uniós integrációjához.

Az Európai Bizottság országértékeléséből egyértelműen kiderült, hogy bár gazdasági szempontból épp csak elkerülte a katasztrófát az ország, és egy olyan folyamat zajlott le, amely törekeny stabilitáshoz vezetett, az mégis megteremtette a gazdasági szerkezetváltás lehetőségét. Ahogy a jelentésben írták: a stabilizációs reformnak köszönhetően a privatizáció és a bankszektor negatív tendenciái megfordultak, ennek következtében pedig nőtt a közvetlen külföldi tőkebefektetések (*Foreign Direct Investment*, FDI) száma,⁵⁶ valamint 1994 után tovább folytatódott a GDP-növekedés 1995-ben és 1996-ban is.⁵⁷ Továbbra is magas maradt az infláció és a munkanélküliség, de az országjelentés kiemelte, hogy e mutatókban is folyamatosan javuló tendencia látszott.⁵⁸ Marc Franco az 1996-os gazdasági adatok elemzésekor megállapította, hogy Magyarország bizottsági értékelése mérsékelten pozitív, de a több problémás pont közül kiemelte a gazdasági átalakulás mélységének a kérdését.⁵⁹

Összességében kijelenthető, hogy az 1994–1995-ös időszak döntései és intézkedései lehetőséget teremtettek egy átfogó reformsorozat megkezdésére, továbbá biztosították, hogy 1996-tól, illetve még inkább 1997-től Magyarország gazdasága növekedési pályára álljon.

1996–1998: célegyenesben?

A stabilizációs csomagnak köszönhetően 1996-tól új perspektívák nyíltak meg Magyarország számára mind a gazdasági átalakulás, mind az integráció terén. Ehhez azonban nem csupán gazdasági felkészülésre volt szükség, hanem politikaira is, ahogy azt Kulcsár Kálmán is kiemelte egy 1996-os tanulmányában.⁶⁰ Ám a gazdasági stabilizáció megteremtése előtt (ha az mégoly törekeny volt is) a

politikai térnyerés kérdése háttérbe szorult. Viszont a gazdasági helyzet javulásával egyre inkább előkerültek a politikai aspektusok. Erről így írt Inotai András: „Magyarországnak törekednie kell az alkupozíciói alapos felmérésére[,] és tárgyalását az EU-val ez alapján kell lefolytatnia, hiszen, noha Magyarország akart az EU tagja lenni, a teljesen aszimmetrikus kapcsolat elkerülése a cél a hosszú távú fejlődés érdekében.”⁶¹ A mozgástere tágítását a magyar fél az euroatlanti és az OECD-integráció révén próbálta elérni. Már 1995-ben egy memorandumot küldött a NATO-nak és az OECD-nek a kormány nevében Kovács László külügyminiszter, amelyben megfogalmazta a csatlakozásra irányuló magyar igényeket.⁶² Emellett azt is egyértelművé tette, hogy a magyar kormány számára a három szervezetbe való integrálódás kapcsán egyik sem élvez prioritást, mert mindhármát egyszerre kívánja elérni.⁶³ Így a NATO részéről az EU-ra nehezedő, már korábban említett geopolitikai nyomás némileg jobb pozíciókat biztosított Magyarországnak számára a tárgyalóasztalnál. Ennek ellenére nem szabad túlbecsülni hazánk akkori mozgásterét, hiszen amennyiben a helyzete valóban jó lett volna, akkor nem lett volna szüksége „mintatanuló” magatartásra.

Azt is fontos hangsúlyozni, hogy az integráció terén történt előrehaladás sem egy lineárisan értelmezhető folyamat volt. 1997 például külpolitikai szempontból egy kifejezetten bizonytalanságokkal teli év volt. Noha a magyar és a többi KKE-beli stabilizálódás folyamatos volt, az Európai Unió tagállamai mégiscsak arra készültek, hogy a sajátjukénál gyengébb gazdaságokat kell maguk közé fogadniuk. Ez a tény, továbbá az EU-tagországok gazdasági növekedésének a lassulása, valamint a munkanélküliségi ráta emelkedése, félelmet keltett az uniós társadalmakban, ami megingatta az integrációba vetett hitet.⁶⁴ A jelen esszé elméleti részében ismertetettek felhasználásával könnyen értelmezhetővé válik számunkra az 1997-es helyzet: az EU-tagországok lakossága, mint belső érdekcsoport lépett fel. A gyengébb gazdasági erőt képviselő országok (pl. Spanyolország) tárgyalói el akarták odázni az integráció kiszélesítését, mivel a saját gazdasági pozícióikat féltették. Ezzel szemben a nagyhatalmaknak – mint Németország, Franciaország vagy éppen Nagy-Britannia – az új piacok nyitása érdekében szükségük volt a keleti bővítésre.⁶⁵

A számos érdekellentét és bizonytalanság lelassította az egész integráció menetét, és a csatlakozni kívánó országok társadalmában is kételyeket szült – akárcsak a kormányokban, amelyek a társulási folyamat minél gyorsabb tempójában voltak érdekelték. Még 1997 áprilisában sem lehetett tudni sem a csatlakozás lehetséges idejét, sem annak a feltételrendszerét.⁶⁶ A bizonytalanságot csak tetézte, hogy az 1996-os kormányközi konferencia – annak ellenére, hogy azt minden addiginál nagyobb előkészítő munka előzte meg – az intézményi reformok szempontjából gyakorlatilag eredménytelenül zárult.⁶⁷ A szükséges reformok hiánya pedig magában hordozta a csatlakozás időpontjának az elhalasztását.⁶⁸ Ebben a helyzetben a magyar külpolitika számára két prioritás volt:

egyrészt az igények és a tárgyalási stratégia megfogalmazása, másrészt annak elérése, hogy Magyarország mindenképpen a tárgyalások és a csatlakozás első körében legyen. Ez utóbbi a már korábban említett költség-haszon kalkulációk és a bizonytalanság elkerülése végett volt jelentős cél. Gottfried Péter akkor úgy nyilatkozott, hogy az átmeneti időszak befolyásolhatja Magyarország tagságának a minőségét.⁶⁹ Az említett két cél eléréséhez igyekezett hozzájárulni az Integrációs Stratégiai Munkacsoport, amely a kormánynak készített olyan elemzéseket, amelyek a magyar külpolitikai stratégiai helyzet javulását segítették elő. Izikné Hedri Gabriella úgy vélte, hogy hazánk pozíciói erősítésében jelentős szerepe lehet az Amerikai Egyesült Államokkal, Oroszországgal, valamint a bővítést ellenző EU-tagállamokkal való külkapcsolatok javításának. Kiemelte továbbá a regionális kooperációnak, mint az EU hatalmával szembeni ellensúlyozó erőnek a fontosságát.⁷⁰

A felsorolt gondolatok tulajdonképpen mind a magyar kormány érdekében álltak, és a különböző érdekcsoportok részéről sem ütköztek különösebb ellenállásba. A Visegrádi Együttműködés az 1991-es létrehozásától kezdve aktív regionális kapcsolatot eredményezett Magyarország számára.⁷¹ Az EU-tagállamokkal való kapcsolatépítés sem sértette a belső csoportok érdekeit, amelyek inkább kritikaként rótták fel a szomszédos országokkal folytatott külkapcsolatokat (a kisebbségügyi kérdések miatt).⁷² A NATO-hoz való csatlakozás pedig nem egyoldalúan a magyar igények szerint történt (ahogy arról fentebb már szó volt), hanem a kölcsönös érdekek mentén. Rajan Menon és William Ruger kiemelte az általuk írt tanulmányban, hogy Bill Clinton elnök védelmi minisztere, William J. Perry maga javasolta hazánk felvételét az Észak-atlanti Szerződés Szervezetébe.⁷³ Összességében elmondható, hogy a magyar szempontból kedvező külpolitikai helyzetben a gazdasági reformok sikerén túl az európai nagypolitika *win-set*jeinek a kialakulására volt szükség a magyar integráció előrehaladásához.

Végül a helyzetet az országértékelések publikálása oldotta meg: az Európai Bizottság a tizenegy jelentkező államból hatot – köztük Magyarországot – talált alkalmasnak arra, hogy a tárgyalásokat meg lehessen velük kezdeni.⁷⁴ A hazánkról készült értékelésben szerepel, hogy az ország „képes lesz megállni a helyét az Unión belüli piaci versenyben, amennyiben tovább folytatja a kereskedelem integrációját és a vállalati szerkezetátalakítást. [Az Európai Bizottság m]egállapítja, hogy jelentős haladás tapasztalható a privatizáció, a szerkezetátalakítás és a nyugdíjreform terén. A makrogazdasági stabilitás mellett fokozódott a gazdasági növekedés.”⁷⁵ Ezt követően, az 1997. decemberi luxembourgi értekezleten döntött az Európai Tanács az Európai Bizottság által alkalmasnak talált országokkal való tárgyalások megkezdéséről,⁷⁶ így Magyarország számára az integráció szempontjából 1998 márciusától egy „új időszámítás” vette kezdetét, teljesen új pozíciókkal, érdekekkel és stratégiákkal, amit csak megfűszerezett az 1998-ban bekövetkezett kormányváltás.⁷⁷

Konklúzió

Az esszében a szerző megpróbálta körüljárni a magyar EU-csatlakozás 1994–1998-as időszakára vonatkozó stratégiaalkotás központi kérdéseit és döntéshozatali folyamatait. Az FPA elméleti keretei segítségével egy olyan elemzést próbált alkalmazni, amely kimerítően képes magyarázatokat adni az adott időszak döntéshozatali mechanizmusaira. Az elemzés során láthatóvá vált, hogy Magyarország gazdasági átalakulásának kérdése egybeolvadt az európai integrációéval, így a belpolitikai dilemmák sok esetben külpolitikai döntési felhangot is kaptak. Az is kiderült, hogy az 1994–1998-as ciklus további két részre osztható. Az első időszak 1994–1995-re datálható, amikor is a magyar integráció előrehaladása a hazai gazdaság stabilizációján múltott. E két év fő dilemmáját a gazdaság helyreállításának a módja jelentette. A kormány döntési mechanizmusait az integráció siertetésének a szándéka befolyásolta, így a gyors stabilizáció érdekében restriktív politikát vezetett be, s azt csak 1996 elején oldotta fel.

Az 1996–1998-as időszakban mérsékelt növekedési pályára állt a magyar gazdaság. Ez a törekény stabilizáció lehetővé tette a magyar külpolitika számára, hogy elkezdje felmérni az igényeit és az alkupozíciók kialakítása terén meglévő lehetőségeit. Végül az országjelentések alapján az Európai Bizottság alkalmasnak találta Magyarországot arra, hogy megkezdjék vele a csatlakozási tárgyalásokat, s ezzel 1998 márciusától az ország számára egy új időszak vette kezdetét. A tanulmány arra mutat rá, hogy a csatlakozni kívánó országok – elmentmondva bizonyos európai integrációs elméleteknek, például a liberális intergovernmentalizmusnak – a tárgyalási időszakot megelőzően is rendelkeztek bizonyos mértékű mozgástérrel. Ez az érintett államok gazdasági és politikai adottságaitól függően változott, és a mértéke a tárgyalási képességük és a külpolitikai döntéshozataluk függvényében nőhetett vagy éppen szűkülhetett. Magyarország esetében ez a mozgástér némiképp nőtt a négyéves periódus alatt.

Összességében elmondható tehát, hogy a nehéz gazdasági és bonyolult politikai helyzet ellenére a kormányzat döntéshozatala rövid távon mindenképpen sikeresnek mondható, és hosszú távon is legalább mérsékelt hatékonyan bizonyult. Az a tény, hogy Magyarország a tárgyalások első körébe be tudott kerülni, jelentős pozitív következményekkel járt a csatlakozás és annak minősége szempontjából.

Jegyzetek

- 1 Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020, no. 371. (1994): 993.
- 2 Uo., 1067. o.
- 3 Ágh Attila: *The Politics of Central Europe* (London: Sage Publications, 1998), 33. o.
- 4 Grabbe, Heather: *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe* (London: Palgrave MacMillan, 2006), 7. o.
- 5 Uo., 10. o.
- 6 A társulási szerződéstől a tárgyalások megkezdéséig (1994. március–1998. március), valamint a tárgyalások megkezdésétől a csatlakozásig (1998. március–2004. január 1.)
- 7 Hettyey András: „»A magyar pozíció teljes körű érvényesítésére nincs esély«: Magyarország európai uniós csatlakozási tárgyalásai és a német külpolitika”, *Külügyi Szemle*, no. 1. (2017): 30–48.
- 8 Losoncz Miklós: *Az EU külkapcsolatainak és külgazdasági politikájának néhány súlyponti területe* (Tatabánya: Tri-mester Bt., 2011), 89. o.
- 9 Putnam, Robert: „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, 42., no. 3. (1988): 434., 437.
- 10 Uo., 434. o.
- 11 Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020, no. 371., (1994): 998. o.
- 12 Csaba László: „Magyarország EU-csatlakozása: szélmalomharc és valós dilemmák”, *Európai Tükör*, 2., no. 2. (1997): 1.
- 13 Haughton, Tim: „When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe”, *Political Studies Review*, 5., no. 2. (2007): 238.
- 14 Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020, no. 371. (1994): 993.
- 15 Keohane, Robert és Nye, Joseph: *Power and Interdependence* (London: Pearson, 2011), 25–33. o.
- 16 Alden, Chris, Arran, Ammon és Alves, Ana Cristina: *Foreign Policy Analysis: New Approaches* (London: Routledge, 2017), 6. o.
- 17 Losoncz: *Az EU külkapcsolatainak*, 89. o.
- 18 ECU: *European Currency Unit*, európai valutaegység. Az Európai Monetáris Rendszer (EMS) részeként 1979-ben bevezetett új nemzetközi valuta.
- 19 *Hungary in an Integrated Europe: The Role of the European Investment Bank* (Sir Brian Unwin 1997. április 28-án Budapesten elmondott beszéde), *Historical Archives of the European Union*, “Hungary in an Integrated Europe: The Role of the European Investment Bank” (BEI-842) (eui.eu) (a letöltés ideje: 2024. május 26.)
- 20 *Európai Bizottság*, „Commission Opinion on Hungary's Application for Membership of the European Union, DOC/97/13”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/doc_97_13/DOC_97_13_EN.pdf (a letöltés ideje: 2024. augusztus 26.), 11. o.
- 21 *Európai Bizottság*, „Commission Opinion”, 24. o.
- 22 Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020, no. 4. (1994): 92.
- 23 Uo., 113. o.
- 24 Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020, no. 32. (1994): 1866.
- 25 Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020, no. 75. (1995): 2074.
- 26 Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020, no. 21. (1994): 941.
- 27 Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020, no. 371. (1994): 993.
- 28 Inotai András: „A teljes jogú tagság felé”, *Európai Tükör*, 1., no. 1. (1996): 7.

- 29 A Magyar Köztársaság Kormánya: „J/1040. számú jelentés a társulási megállapodás végrehajtásának előrehaladásáról és a további végrehajtásra szolgáló kormányzati intézkedési terv megvalósulásáról, valamint általában Magyarországnak az Európai Unióba történő integrációjának helyzetéről”, *Országgyűlés*, <https://www.parlament.hu/irom36/1040/1040.htm> (a letöltés ideje: 2024. május 26.).
- 30 Grabbe: *The EU's Transformative Power*, 53. o.
- 31 Inotai: „A teljes jogú tagság felé”, 4. o.
- 32 Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, „HU-MNL-OL-P 2303, Kelemen András Fond.”
- 33 Szájer József: „Az európai csatlakozás küszöbén”, *Népszabadság*, 1998. november 12., 12. o.
- 34 HU-MNL-OL-XXIX-L-1-e-107. *Jegybanki jelentések, 1989–2001*, Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, 38. o.
- 35 *Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020*, no. 371. (1994): 994.
- 36 Inotai: „A teljes jogú tagság felé”, 10. o.
- 37 *Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020*, no. 38. (1994): 2376.
- 38 1995. január 1-jétől.
- 39 *Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020*, no. 21. (1994): 932.
- 40 *Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020*, no. 29. (1994): 1586.
- 41 *Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020*, no. 32. (1994): 1866.
- 42 Uo., 1867. o.
- 43 Haász János: „1995: Békesi felmérgeli Horn Gyulát, és lemond”, *Index*, [Index - Belföld - 1995: Békesi felmérgeli Horn Gyulát, és lemond](#) (a letöltés ideje: 2024. május 26.).
- 44 *Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020*, no. 73. (1995): 1900.
- 45 Inotai: „A teljes jogú tagság felé”, 9. o.
- 46 Losonczi: *Az EU külkapcsolatainak*, 89–90. o.
- 47 *Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020*, no. 75. (1995): 2074.
- 48 „Romló közhangulat, stabilizálódó Fidesz-előny”, *HVG*, [hvg360 - Romló közhangulat, stabilizálódó Fidesz-előny](#) (a letöltés ideje: 2024. május 26.).
- 49 Kádár Béla: „Magyar helyteremtés az integrálódó új Európában”, *Európai Tükör*, 1., no. 2. (1996): 13.
- 50 *Európai Bizottság*, „Commission Opinion”, 37. o.
- 51 Csigó Péter: „A Bokros-csomag jelentősége a politikai diskurzusban”, *Politikatudományi Szemle*, no. 4. (1997): 52.
- 52 Kornai János: „Adjustment without Recession: a Case Study of Hungarian Stabilization” in *Lessons from the Economic Transition Central and Eastern Europe in the 1990s*, szerk. Zecchini, Salvatore (New York, NY: Springe Science + Business Media, 1997), 125. o.
- 53 Uo., 126. o.
- 54 *Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020*, no. 73. (1995): 1899.
- 55 *Európai Bizottság*, „Commission Opinion”, 37. o.
- 56 „Commission Opinion on Hungary’s Application for Membership of the European Union”, *Európai Bizottság DOC/97/13*. Brüsszel, 1997. július 15. 23. o.
- 57 Uo., 24. o.
- 58 Uo., 25. o.
- 59 Franco, Marc: „Az Európai Unió kibővülése: kérdések és stratégiák”, *Európai Tükör*, 1., no. 2. (1996): 5.
- 60 Kulcsár Kálmán: „A csatlakozás politikai dilemmái”, *Európai Tükör*, 1., no. 1. (1996): 52.
- 61 Inotai: „a teljes jogú tagság felé”, 7. o.
- 62 *Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020*, no. 58. (1995): 553.

- 63 Uo., 554. o.
- 64 Palánkai Tibor: „Gazdaságpolitika: koordináció és alkalmazkodás”, *Európai Tükör*, 1., no. 2. (1996): 15.
- 65 Izikné Hedri Gabriella: „Csatlakozási tárgyalások: a kemény témák”, *Európai Tükör*, 2., no. 2. (1997): 42.
- 66 Csaba: „Magyarország EU-csatlakozása”, 1. o.
- 67 Szűcs Tamás: „Maastricht árnyékában (gondolatok az Európai Unió 1996-os kormányközi konferenciájáról)”, *Európai Tükör*, 2., no. 6. (1997): 86.
- 68 Uo., 94. o.
- 69 „Most már a csatlakozási tárgyalások megkezdése a cél” (Interjú Gottfried Péterrel), *Európai Tükör*, 2., no. 5. (1997): 4.
- 70 Izikné: „Csatlakozási tárgyalások”, 43–44. o.
- 71 Rácz András: „The Visegrad Cooperation: Central Europe Divided over Russia”, *L’Europe en Formation*, 4., no. 374. (2014): 61.
- 72 *Az Országgyűlés plenáris üléseinek jegyzőkönyve, 1990–2020*, no. 58. (1995): 562.
- 73 Menon, Rajan és Ruger, William: „NATO Enlargement and US Grand Strategy: a Net Assessment”, *International Politics*, 57., no. 3. (2020).
- 74 *Európai Bizottság*, „Commission Opinion”.
- 75 A Magyar Köztársaság Kormánya: „J/1040. számú jelentés”.
- 76 Losonczi: *Az EU külkapcsolatainak*, 90. o.
- 77 Pataki István: „Luxembourg után – a csatlakozási tárgyalások megkezdése előtt”, *Európai Tükör*, 3., no. 1. (1998): 3.