

Losoncz Miklós: Brexit. Ugrás az ismeretlenbe

Budapest, Noran Libro, Progress Könyvek, 2020, 134 o.

A kötet szerzőjének életművében kiemelkedő helyet foglal el az EU-integráció fejlődésének és kulcsproblémáinak kutatása, amelynek eredményeit számos átfogó publikációban jelentette meg. A brexitről tartott népszavazás óta több mély elemzést írt az EU-ból való brit kilépés okairól, feltételrendszeréről és hatásairól. Új könyve három fő részből és egy zárórészből áll. Az elsőben a brexithoz vezető út mérföldköveit mutatja be, a másodikban az Egyesült Királyság Európai Unióval kapcsolatos ellentmondásos érdekszerét, konfliktusait és pozícióit elemzi, a harmadik rész a brexit jelenleg látható és várható következményeit tárgyalja, majd a zárórészben összefoglalást nyújt, és releváns következtetéseket fogalmaz meg arról, hogy miként alakulnak az Egyesült Királyság és az Európai Unió pozíciói az egymáshoz fűződő kapcsolatokban és a nemzetközi kapcsolatrendszerben.

Az *első rész* a kilépés mérföldköveit mutatja be. A 2016 júniusában tartott brit népszavazáson a szavazásra jogosultak 72 százaléka jelent meg, közülük 52 százalék szavazott az EU-ból történő kilépésre. Összességében a szavazásra jogosultak 37 százaléka döntötte el a kilépést, abszolút számban viszont 1,26 millió fővel többen szavaztak a kilépésre, mint a bennmaradásra. A népszavazás kiírása belügyként indult, de következményei nagy jelentőségűvé váltak európai uniós és globális dimenzióban is. A kilépés jelentős gazdasági károkkal jár mindkét oldalon, de hatása az Egyesült Királyságra nagyobb. Ennél is nagyobbak a nem kvantifikálható politikai, jogi és intézményi következmények. A brit népszavazás rövid távú közvetlen oka belpolitikai volt. David Cameron saját és pártja, a Konzervatív Párt belpolitikai helyzetét akarta megerősíteni az EU-ból történő kilépésről szóló népszavazás kiírásának ígéretével. A 2016 júniusában tartott népszavazás politikai öngólnak bizonyult: sem Cameron, sem a pártja, de az ország és a nemzetközi szereplők sem voltak felkészülve erre az eredményre. A brit kormányfő bizonytalan kimenetelű, szűk látókörű pártpolitikai szempontok alapján döntött. Véleményem szerint Losoncz Miklós helyesen értékeli úgy, hogy

„...a brit kormány saját belpolitikájának foglyává vált.” (17. o.)

A referendum véleménynyilvánító jellegű volt, eredménye nem lett volna kötelező erejű, és később is lett volna lehetőség a kármentésre. A kialakult bizonytalan helyzetet jelzi, hogy a brit kormány az Európai Tanácsnak csak kilenc hónappal később, 2017 márciusában nyújtotta be a kilépésről szóló szándéknyilatkozatát az EU-szerződés 50. cikkelye alapján. Theresa May folytatta a politikai hazardírozást a 2017 júniusában megtartott, előrehozott alsóházi választások után, amelynek nyomán a Konzervatív Párt kisebbségbe került az alsóházban, ami elhúzódó politikai válsághoz vezetett. A szerző részletesen elemzi a Theresa May gyenge pozíciójából és a brit politikai helyzet soktényezős konfliktusaiból eredő hatásokat, amelyek miatt a gyenge alkuerő és a sokszoros határidő-módosítások tovább rontották a brit tárgyalási pozíciókat az EU-val szemben. 2019 májusában a helyhatósági választásokon a Konzervatív Párt történelmi, a Munkáspárt pedig jelentős vereséget szenvedett. Ezzel Theresa May helyzete tarthatatlanná vált, Boris Johnson került a helyére. Egyetérthetünk a szerző értékelésével:

„Boris Johnson a modernkori Egyesült Királyság történetének eddigi legválságosabb időszakában lett miniszterelnök: a politikai szféra diszfunkcionálisan működött, a társadalom megosztott volt, a gazdaság egyre gyengébbé vált, és veszélybe került az ország területi egysége.” (41. o.)

2019 decemberében ismét előrehozott parlamenti választásokat tartottak, amelyből a Konzervatív Párt megerősödve került ki, és 80 fős többségre tett szert a brit alsóházban. Boris Johnson az Európai Tanács elnökéhez intézett levelében már korábban, 2019 októberében kérte a brit kilépési határidő kitolását 2020. január 31-ig. Sokatmondó tény, hogy az Európai Tanács tagjai rekordgyorsasággal, rendkívüli ülés nélkül, e-mailben fogadták el a brit kérést.

Így a következő helyzet alakult ki: az új brit parlament 2019 decemberében megszavazta a 2019 októberében létrejött brit–EU megállapodástervezet törvénybe iktatását, amely azt rögzítette, hogy 2020. január végével az Egyesült Királyság kilép az EU-ból, így politikai értelemben eldöntötték a brexitet, ezzel az ténylegessé vált. A brexit konkrét feltételrendszerét azonban nem sikerült rögzíteni. 2020 decemberének végéig átmeneti időszakról állapodtak meg. Ezalatt az Egyesült Királyság jogilag még az EU tagja, az uniós joganyag hatálya még kiterjed rá, az ország az EU vámterületének a része, és az ott élő uniós állampolgárok státusa változatlan. A brit kormány 2020-ban befizette az uniós költségvetésbe az előírt összeget. Az Egyesült Királyság ugyanakkor már nem vesz részt az uniós területek munkájában és az EU döntéshozatalában (48–49. o.). Az átmeneti időszakban ki kell dolgozni és el kell/kellene fogadtatni az Egyesült Királyság és az EU közötti kapcsolatrendszer alapvető kérdéseit érintő konkrét szabályozási rendszert, ami igen nehéz és időigényes feladat.

A második részben a brexithoz vezető okokat és tényezőket elemzi a szerző, az Egyesült Királyság és az EU oldaláról egyaránt. Az Egyesült Királyság útját az európai integrációba és szereplését az EK-ban, majd az EU-ban elemezve Losoncz rámutat:

„Az Egyesült Királyság viszonya Európához, azon belül az Európai Unióhoz és jogelődjeihez mindig is ellentmondásos volt.” (59. o.)

Az EGK kezdetől fogva vámunió-típusú integráció kiépítését szorgalmazta, amelyet 1968 júliusára valósított meg. A vámunió lényegét alkotó egységes vámtarifákkal és a közös külgazdasági politikával nem volt összeegyeztethető a nemzetközönségi preferenciák fenntartása, amelyhez az Egyesült Királyság a nemzetközönségi országokból származó olcsóbb agrár- és nyersanyagimport és a különleges kapcsolatrendszer miatt ragaszkodott. A vámunió és a vele elindult folyamat a nemzetekfelettség, a szupranacionalitás elemeinek kiterjesztését tartalmazta, amit az Egyesült Királyság a nemzeti szuverenitásra hivatkozva elutasított. A brit gazdasági és politikai érdekeknek jobban megfelelt egy lazább, ipari szabadkereskedelmi övezet formájában megvalósuló integráció, amely a nemzetközönségi kapcsolatok előnyeinek fenntartását is biztosítja a szuverenitás döntő elemeinek és az önálló külgazdasági politikának a megőrzése révén.

Így jött létre az Egyesült Királyság kezdeményezésére az EFTA (Európai Szabadkereskedelmi Társulás), amely 1961-től működik. Már az 1960-as évek legelején kiderült, hogy az EGK-ból való kimaradás miatt az Egyesült Királyság pozíciói romlottak az EGK piacán, és külkereskedelmi mérlege az EGK-val szemben nagymérvű deficitet mutatott, ezért az Egyesült Királyság 1961-ben, majd 1967-ben is csatlakozási kérelmet nyújtott be az EGK-hoz, amelyet De Gaulle francia elnök mindkétszer megvétózott. A harmadik belépési kérelmet 1970-ben, a De Gaulle utáni korszakban nyújtották be, amelynek nyomán az Egyesült Királyság Írországgal és Dániával együtt 1973-tól az EGK tagja lett. A belépést az utólag, 1975-ben rendezett brit népszavazás erősítette meg, holott erre addig más országokban nem volt példa. Ezek a tények jól jelzik, hogy az Egyesült Királyság útja az EGK-ba hosszú, nehéz, konfliktusos folyamat volt.

A brit EK/EU-tagság kezdetől fogva ellentmondásos volt. A brit kormányok a négy szabadság megvalósítására: az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlására helyezték a hangsúlyt, a szorosabb intézményi együttműködéshez és a szupranacionalitás erősítéséhez viszont negatívan viszonyultak. Losonczi Miklós átfogóan és a történelmi fejlődés mozgatórugóit mélyen elemezve mutatja be azt, hogy ez az alapállás mindvégig meghatározta a brit részvételt az európai integrációban. A britek a gazdasági integráció előnyeire és a kormányközi döntéshozatalra helyezték a hangsúlyt a nemzetekfelettség politikai irányzatával szemben. A szuverenitás védelme és a font megtartásának szempontjai miatt az ország kimaradt a Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakaszából, távol maradt az EU szociálpolitikájától és más, szorosabb együttműködést igénylő területektől. 2012-ben nem írta alá a költségvetési paktumot, és az EU bankuniótervét is ellenezte. Losonczi Miklós ezzel kapcsolatban részletesen bemutatja a brit különutak érdekrendszerét, motivációit.

Az Egyesült Királyság védeni kívánta globális pénzügyi pozícióit az EU közös monetáris és költségvetési politikai lépéseinek számára negatívnak ítélt hatásaitól, de éppen a kimaradás korlátozta a brit pénzügyi szféra mozgásterét. Losonczi könyvében részletesen tárgyalja és bizonyítja ezt. A brit integrációs politika nyomán az ország különleges, sajátos státust és kivételezést (*opt out*) vívott ki az Európai Unióban. Nem írta alá a maastrichti szerződéshez csatolt szociális chartát sem.

Losonczi Miklós helyesen mutatja ki, hogy az Egyesült Királyság sokat profitált az EU-tagságból. Az Egyesült Királyságban az 1958–1973-as időszakban az egy főre jutó

GDP alig több mint felével nőtt, mint az EGK tagállamaiban, míg az EU tagjaként 1973 és 2016 között a G7-ek közül az egy főre jutó brit GDP növekedett a leggyorsabban, jóval meghaladta Németország, Franciaország és Olaszország mutatóját.

Az EU közös költségvetéséhez való pénzügyi hozzájárulás mértékét, a befizetések és a kifizetések viszonyát minden tagállam árgus szemmel követi. Az Egyesült Királyság jelentős nettó befizetőként és integrációs gazdaságpolitikájának számos elemével jelentősen hozzájárult az EU fejlődéséhez és gazdagításához. Losoncz rámutat, hogy a britek előmozdították a kereskedelmi liberalizációt: az egységes belső piac megvalósítását, a szolgáltatások, a pénzügyi közvetítőrendszer, a villamos energia, a földgáz, a légi közlekedés és a távközlés piacának liberalizációját és fejlődését. A szerző kifejti:

„A brit kormányok hagyományosan lelkesen támogatták az egységes piacot mint liberalizációs programot. Ugyanakkor mások mellett ők is korán felismerték, hogy a belső piacot nem lehet egységesíteni közös szabályok nélkül, amelyek jelentős részét viszont a tagállamok többségi szavazással hagyták jóvá. A belső piac egységesítése nyomán – a britek által nem kívánt mellékhatásként – jelentős számban épültek be szupranacionális (föderális) elemek az európai integráció döntéshozatali és működési rendszerébe.” (67. o.)

Azt is kimutatja a szerző, hogy az uniós joganyag nem gátolta a brit gazdaság fejlődését, éppen ellenkezőképpen. Fontosnak tartom a szerzőnek azt a megállapítást is, hogy az integrációs folyamatban a belső piacnak és a GMU-nak egymással összhangban, koordináltan kellene fejlődnie (68. o.). Érdekes tény, hogy az euró pénzügyi elszámolási központja egy, az euróövezeten kívüli ország fővárosában, Londonban található.

A brit kormányok folyamatosan erőteljesen törekedtek az ország EU-tagsága jogi és pénzügyi feltételeinek kedvezőbbé tételére, a pénzügyi visszatérítési feltételek javítására, amelynek a fő indoka az volt, hogy az ország aránytalanul nagy nettó befizetést teljesít. Cameron a brit tagság feltételeinek újabb módosítását, további kedvezmények kiharcolását tűzte ki célul a 2015-ös választások után. Az Európai Tanács 2016 februárjában ennek határozatban tett eleget, elfogadva a brit követelések többségét. A gazdasági kormányzás terén kizárták a diszkriminációt az euróövezet és az abból kimaradt országok között. Rögzítették, hogy a GMU-t a tagállamok önkéntes részvétele alapján kell továbbfejleszteni, azzal a kikötéssel, hogy a kívülálló országok ezeket a törekvéseket nem akadályozhatják. Korlátozták a megvalósítandó bankunió hatáskörét is. A határozatban elfogadták, hogy az Európa népei közötti mind szorosabb egységre vonatkozó hivatkozások az Egyesült Királyságra nem érvényesek (71. o.). Ez a brit kormányt és a konzervatívokat nem elégítette ki. Emögött valójában a döntéshozatali kompetenciáknak az EU-tól a tagállamokhoz történő visszaszármaztatásának szándéka állt.

Az EU-kilépést támogatók fő érvei az EU munkavállalói tömeges bevándorlásának korlátozása, az uniós költségvetésbe való kimagasló brit nettó befizetés megszüntetése voltak, de legfőképpen a brit parlament döntéshozatali szuverenitását kívánták visszaszerezni az uniós intézményektől.

A brit gazdaság helyzete a kilépést összességében nem indokolta. A népszavazás előtti években a brit GDP és a fogyasztás gyorsabban nőtt az EU-átlagnál,

a munkanélküliség pedig alacsonyabb volt. Számos belső válságprobléma jelentkezett viszont a brit gazdaságban, amelyek zöme nem írható az EU terhére, hanem az ország belső gyengeségeit jelzi. Tény, hogy a kilépésről való népszavazás előtt már 14 éve nem emelkedett a munkavállalók felének a reálbére. A lakossági fogyasztás növekedésének jó része hitelből származott, a háztartások eladósodása tovább nőtt, a növekvő ingatlanárak miatt a lakosság széles rétegei nemcsak lakást nem tudnak vásárolni, de a lakbérek is drasztikusan megnőttek. A kelet-közép-európai munkavállalók növelték a feszültséget a lakáspiacon. A vagyoni és jövedelmi különbségek nagymértékben megnőttek, a társadalom polarizációja, a szociális ellátórendszer és az oktatás diszfunkciói elmélyítették a társadalmi frusztrációt, és erodálódott a politikai-gazdasági kormányzásba vetett bizalom. Az egy főre jutó szociális, jóléti kiadások csökkentek, a családi pótlékot megkurtították. A brit társadalombiztosítási rendszer alulfinanszírozottsága évtizedek óta válságtényező. 2010 és 2015 között az oktatási kiadások reálértékben drasztikusan (19 százalékkal) csökkentek.

A kumulálódó sérelmek a társadalmi elégedetlenség megnövekedéséhez vezettek, és a politikával szemben erőteljes bizalomvesztés alakult ki. A társadalmi és politikai válság állandósult. Ezért a kilépésről tartott szavazás eredménye a brit és az uniós politikával szembeni általános elégedetlenséget fejezte ki.

A továbbiakban Losoncz Miklós mélyen elemzi a bevándorlás, az EU költségvetéséhez történő brit hozzájárulás és a szuverenitás kérdésének kulcsszerepét a népszavazás és a kilépés kimenetelében. Ami a foglalkoztatást illeti, a munkavállalók közel 20 százaléka külföldi, de ők hozzájárulnak a brit gazdasági növekedéshez és a termelékenység javításához, a brit költségvetésbe nettó befizetők, mivel sokkal több adót és járulékot fizetnek be, mint amennyi szociális juttatást kapnak. A kilépés melletti érvek között szerepelt, hogy az Egyesült Királyság hetente 350 millió fontot, évi 18,2 milliárd fontot fizet be az EU-költségvetésbe. Ez azonban bruttó adat, valójában az Egyesült Királyság nettó hozzájárulása az EU finanszírozásához 2015-ben 8,5 milliárd font volt, ami a brit GDP kevesebb mint 0,5 százaléka, azaz a brit központi költségvetés 1,1 százaléka. A szuverenitásról helyesen állapítja meg Losoncz, hogy az EU-ban nem a szuverenitás elvesztéséről van szó, hanem arról, hogy a szuverenitás egyes elemeit a tagállamok közösségi intézményekhez delegálják, és együttesen gyakorolják.

A gazdasági problémák és bizonytalanságok, a gazdaságpolitikával és következményeivel való elégedetlenség, az EU-val szembeni negatív megítélés és a romboló propaganda együttesen vezettek a kilépéshez. A brit politikai válságsorozat egyben identitásválság is. Ennek lényegét árnyaltan, világosan mutatja be a szerző.

A harmadik részben Losoncz a brexit fő következményeit tárgyalja. A kilépés következtében az EU-val való brit összefonódás nagymértékben lazul. Jóval kevésbé csökkennek azonban a kölcsönös gazdasági kapcsolatok. A kilépés nagy horderejű következménye, hogy az Egyesült Királyság elveszíti potenciális növekedésének a felét. Az ország egy főre jutó GDP-je jóval alacsonyabb lesz, mint a tagság mellett lett volna. A mérték döntően függ a kilépés konkrét feltételeit rögzítő egyezmény tartalmától. A brexit után egyértelműen csökken az Egyesült Királyság nemzetközi, gazdasági és politikai súlya. Az Egyesült Királyság területi integritásával kapcsolatos problémák is kiéleződnek, különösen Észak-Írország és Skócia jövőjével kapcsolatban.

A brexit 2020. január 31-ével tényé vált. A kiválás tartalmi kérdéseit és a brit–EU-kapcsolatok jövőjére vonatkozó szabályozást 2020 végéig kell/kellene egy átfogó egyezményben rögzíteni. Valószínű, hogy ez nem teljes körű megállapodás lesz, hanem egy keretegyezmény, amelynek a részleteit csak később tudják kidolgozni. Ezért is érdemes volt a szerzőnek a jelenlegi elemzést elkészíteni és publikálni, mert a hosszú távú történelmi, politikai és gazdasági pozíciók stratégiai feltárása és átfogó elemzése hosszú távú tanulságokkal szolgál.

Losoncz Miklós műve sok szempontú, mély elemzés. A brexiten túlmenően érdemben feltárja a brit–EU-kapcsolatok hosszú távú érdekviszonyait és tényezőit. A téma szakirodalmához releváns hozzájárulást jelent. A brexit- és EU-kutatók mellett Losoncz Miklós könyve egyaránt gazdagíthatja az EU politikai és gazdasági helyzetét elemző kutatókat, az egyetemi és főiskolai hallgatókat és az EU jövője iránt érdeklődőket.

Kőrösi István

Kőrösi István a KRTK Világgazdasági Intézet nyugalmazott tudományos főmunkatársa, a PPKE JÁK nyugalmazott egyetemi docense.