Bajusz Anna

A Delors–Thatcher-vita, különös tekintettel az uniós költségvetésre

A tanulmány alapvető célkitűzése, hogy mind elméleti, mind gyakorlati síkon megvizsgálja Jacques Delors és Margaret Thatcher nézetrendszerét. A cikk részletesen elemzi a két politikus uniós költségvetéssel kapcsolatos álláspontját is, majd megvizsgálja, hogy ezek hogyan éreztetik napjainkban is hatásukat a költségvetési rendszerben.

Bevezetés

Jacques Delors és Margaret Thatcher nézeteinek különbsége, harca számos síkon vizsgálható és értékelhető. Elmélettörténeti elemzésre éppúgy lehetőséget ad, mint gyakorlati irányultságú kutatásra, vagyis az egy-egy konkrét kérdéssel kapcsolatos álláspontjuk vizsgálatára. Jelen tanulmány hármas megközelítést alkalmaz, amennyiben először a tágabb elméleti síkon hasonlítja össze a nézeteiket, majd a nyolcvanas évek legfontosabb európai vállalkozásairól, a politikai unió és a gazdasági és monetáris unió megteremtéséről vallott nézeteket vizsgálja, ezt követően pedig az uniós költségvetéssel kapcsolatos álláspontjukat tekinti át. Ez az elemzési módszer lehetőséget ad arra, hogy mind elméleti, mind gyakorlati téren megvizsgáljuk, hogyan befolyásolta a Közösség (illetve egy konkrét terület, a közös költségvetés) előrehaladását a korszak legélesebb ideológiai szembenállása, mintegy az elméleti különbségek felől közelítve egy szűken vett integrációs területet.

Mind Jacques Delors, mind Margaret Thatcher személyében olyan politikusokról van szó, akik érdemi, napjainkban is érezhető örökséget hagytak a közös költségvetés számára, így ennek vizsgálatával részletesen foglalkozom a tanulmányban. Természetesen ezirányú következtetéseim nagymértékben szubjektívek.

A közös költségvetés fejlődéstörténetét kutatva úgy látom, hogy – bár ugyanazon korban két teljesen ellentétes nézetrendszer is legitimitást nyerhet, amint azt Delors és Thatcher példája mutatja – elkülöníthetőek azok az időszakok, amelyek során reális esély nyílik ambiciózus, föderalista ihletésű reformokra, valamint azok a szakaszok, amelyek alapvetően a tagállamok fokozott önérdekkövetéséről szólnak. A funkcionalista módszer azonban a fenti tendenciáktól többnyire független előrelépési lehetőséget kínál a közös költségvetés számára, így szemben Delors és Thatcher egyaránt markáns álláspontjával, ebben látom a fejlődés lehetőségét.

A szerző a Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM) munkatársa, a Budapesti Corvinus Egyetem doktorandusz hallgatója. A tanulmányban foglaltak kizárólag a szerző saját véleményét tükrözik, azok nem tekinthetők a KKM hivatalos álláspontjának.

1. Jacques Delors integrációelméleti nézetei, különös tekintettel az uniós költségvetésre

1.1. Elméleti hűség

Amennyiben azzal a feladattal szembesülnénk, hogy egy szóval jellemezzük Jacques Delors nézeteit, az kétségkívül a föderalizmus kifejezéssel lenne a leghelyesebb. Ez az elméleti irányzat hatotta át bizottsági elnökségét és ennek jegyeit fedezhetjük fel valamennyi kezdeményezésén. De mit is értett Jacques Delors föderalizmuson? Bruges-i beszédében Denis de Rougemont-ra hivatkozott, akinél – meglátása szerint – a föderalizmus egyszerre jelentett módszert, megközelítési módot és társadalmi szervezőerőt.[1] Delors ezzel szemben alapvetően módszerként tekintett a föderalizmusra, amelynek következetes képviseletével legyőzhetőek a Közösségeket ért kihívások. A föderalizmusról beszélve számtalanszor kiemelte a szubszidiaritás elvének fontosságát, amely biztosítja, hogy a döntéseket a lehető legalacsonyabb szinten hozzák meg, és amelynek révén az egységes Európa összhangban lehet nemzeti identitástudatunkkal és hűségünkkel, biztosítva a nemzetállam és a régiók önállóságának fennmaradását. Denis de Rougemont-nal szemben azonban következetesen képviselte, hogy nem minden hatalom rossz, szükség van egy központi iránymutatásra, amely gondoskodik a szabadság és szolidaritás elvének érvényre jutásáról.

A szubszidiaritás mellett a föderalizmus két további elvének képviseletét hirdette. Az autonómia elvét, amelynek révén tiszteletben tartjuk a „részek", azaz tagállamok önállóságát, egyediségét, és amely kizárja az erőszakos formalizálást. Továbbá a részvétel elvének is kiemelkedő fontosságot tulajdonított, mert ez mind nagyobb fokú együttműködés és szinergiák kialakítására ösztönöz és biztosítja, hogy egy egységet se rendeljenek egy másik alá.[2] Delors szerint éppen ezen elvek mentén különíthető el egymástól az amerikai és az európai egység kialakításának folyamata, az utóbbi ugyanis komoly nemzetállami hagyományokkal szembesül, amelyeket nem cél megtörni.[3]

Jacques Delors személyiségét és munkáját vizsgálva szembeötlő, hogy milyen erős, szinte messianisztikus küldetéstudattal rendelkezett. Számos kezdeményezését azzal indokolta, hogy a történelmi kihívások miatt mielőbb cselekedni kell és a cselekvés csak egy erősebb, egységesebb és szilárdabb Európa kialakítását jelentheti. Ebbe a keretbe illeszkedik a belső piac kiteljesítése, a határellenőrzések megszüntetése, a közösségi költségvetés, valamint a közös politikák reformja, a külkapcsolati rendszer fejlesztése, amelyek a legfontosabb célkitűzéseinek tekinthetők. Delors tisztában volt azzal, hogy nagyon komoly változtatásokat javasol, amelyekhez szükség van a Közösség

[1] DELORS, Jacques: Réconcilier l'idéal et la nécessité. Devant le Collège d'Europe à Bruges, le 17 Octobre 1989. In: DELORS, Jacques: *Le Nouveau Concert Européen*. Editions Odile Jacob, Paris, 1992. 316.

[2] DELORS 1992: 331.

[3] DELORS 1992: 332.

legitimitásának a növelésére. Ezért indítványozta nemcsak a szupranacionális szervek (az Bizottság és Európai Parlament (EP)) szerepének megerősítését, de a szerződésmódosítás szükségességét is, amelynek révén jogilag is teljesebb rendszer alakulna ki.[4]

1.2. Komplex gyakorlati javaslatok

Delors rendkívül komplex módon közelítette meg a Közösség fejlesztésének lehetőségét. A nyolcvanas évek gazdasági problémáit szem előtt tartva egy sokrétű, számos területet lefedő reformsorozatot ajánlott az Egységes Európai Okmányban lefektetett célok elérésére. Javaslatai többek között felölelték a belső piac kiteljesítését, a gazdasági és társadalmi kohézió megteremtését, a közös tudományos és környezetvédelmi politika kialakítását, a közös agrárpolitika reformját.[5] A nagy célkitűzések és vállalkozások közepette azonban mindig szem előtt tartotta az egyén érdekeit is, ezért különösen nagy hangsúlyt helyezett a szociális dimenzió kialakítására. Amellett érvelt, hogy a gazdasági növekedés és a szociális biztonság kölcsönösen feltételezi egymást, ezért egyik sem képzelhető el a másik nélkül.[6]

Számos kezdeményezése, tevékenysége közül kiemelkedik az Egységes Európai Okmány elfogadása, valamint a nyolcvanas évek végén elindult két kormányközi konferencia (IGC), amelyek a politikai unió és a gazdasági és monetáris unió megvalósításával foglalkoztak. Delors maga is úgy látta, hogy a gazdasági és monetáris unió megvalósítása a lehető legkomolyabb erőfeszítéseket követeli majd meg, sokkal többet annál, amelyre a belső piac kiteljesítéséhez szükség volt.[7] Nem áltatta tehát a tagállami vezetőket és nem búját el a föderalizmus elméleti szlogenje mögé, hanem reálisan és a gyakorlati feladatokra összpontosítva fogalmazta meg reformterveit. A hetvenes-nyolcvanas évek gazdasági problémáit látva nem engedhette ugyanakkor, hogy a tagállamok ne hozzanak reformokat ezen a téren és ne induljanak el egy olyan,

---

[4] DELORS, Jacques: Address by Jacques Delors, President of the Commission, to the European Parliament and His Reply to the Debate, Strasbourg, 17 January and 13 February 1990. In: *The Commission's Programme for 1990*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1990. 5–17.

[5] DELORS, Jacques: Address by Jacques Delors, president of the Commission, to the European Parliament, Strasbourg, 18 February 1987. In: *The Single Act: A New Frontier for Europe*. Communication from the Commission (COM (87) 100) to the Council. Programme of the Commission for 1987, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1987.26–34.

[6] DELORS, Jacques: Address by Jacques Delors, President of the Commission, to the European Parliament and His Reply to the Debate, Strasbourg, 17 January and 13 February 1990. In: *The Commission's Programme for 1990*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1990. 5–17.

[7] DELORS, Jacques: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community, April 17, 1989*, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1989. 10.

összehangolt gazdasági és monetáris együttműködés felé, amely az egész Közösség számára jobb fejlődési lehetőségeket és gazdasági növekedést biztosítana. Ennek szellemében tett javaslatot a gazdasági és monetáris unió háromlépcsős kiépítésére. A Werner-tervben korábban lefektetett elvek továbbvitele jegyében javasolta a gazdaságpolitikák összehangolását, a valuták visszavonhatatlan konvertibilitását, egy közös központi bank felállítását, valamint közös valuta bevezetése révén az egységes monetáris politika kialakítását.

Delors érvelését rendkívül meggyőzővé tette, hogy javaslatait kontextusba tudta helyezni, azok olyan legitim célokat szolgáltak, amelyeket a tagállamok többsége nem kérdőjelezett meg (jóllehet Thatcher személyében komoly kihívóra talált). Politikai téren Delors álma az volt, hogy egy valóban egységes, határellenőrzések nélküli Közösség épüljön ki, megreformált intézményekkel és közös kül- és védelempolitikával.[8] Nézetei szerint mindez logikus válasz lett volna a Közösség részéről az aktuális nemzetközi kihívásokra. Fontos azonban kiemelni, hogy valamennyi javaslata során vezérfonala volt mind a szubszidiaritás, mind a tagállamok önállóságának tiszteletben tartása, föderalista nézetei tehát nem voltak „végletesek" abból a szempontból, hogy a nemzetállami szint teljes kiiktatására törekedtek volna. Javaslataiban sokkal inkább azt kereste, hogyan lehet kibékíteni egymással a föderalista célokat és az európai tradíciókat, amelyek révén a nemzetállamok szerepe mintegy kikezdhetetlen.

1.3. Költségvetési reform

A Jacques Delors vezette Bizottsághoz köthető az eddig legnagyobb költségvetési reformra vonatkozó javaslat, illetve ennek elfogadtatása a Tanáccsal és az EP-vel. Ahogy 1987-es beszédében Delors kiemelte, a közösségi pénzügyek reformja az Egységes Európai Okmány elfogadása miatt vált szükségessé, mert számos területeken reformokat kellett bevezetni a közös piac időben történő kiépítése és megfelelő működése szempontjából. Delors ezért javaslatot tett a közös agrárpolitika (KAP) reformjára annak érdekében, hogy piacorientáltabb, egyszersmind kevesebb forrást igénylő közös politikává váljon. Javasolta a kohéziós politikára szánt források megduplázását, ezzel egy időben a prioritások racionalizálását és fókuszáltabbá tételét. Hangsúlyozta a kutatás-fejlesztés, a környezetvédelem és az infrastrukturális fejlesztések fontosságát, ezen területek számára szintén bővülő finanszírozást javasolt. A bevételi oldalon Delors nevéhez köthető a tagállamok bruttó nemzeti jövedelméhez[9] (GNI) köthető bevételi forrás bevezetése, amely stabil és kiszámítható finanszírozást biztosított a közös költségvetés számára. A kiszámíthatóságot növelte, hogy az éves költségvetési csaták helyett középtávú tervezésre tértek át az intézmények, öt évre előre rögzítve a bevételi és kiadási előirányzatokat. Mindez addig nem látott fejlődési lehetőséget biztosított a közös politikák számára és csökkentette a nyolcvanas években egyre gyakrabban jelentkező költségvetési vitákat.[10]

---

[8] DELORS 1989.

[9] A nyolcvanas évek végén a tagállamok bruttó nemzeti termékéhez (GNP) kötődött a forrás, később tértek át a GNI-alapra a számítása során.

[10] IVÁN Gábor: *Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe*. Osiris, Budapest, 2007. 72.

Delors nem volt túl magas véleménnyel az Egyesült Királyság számára 1984-ben megítélt költségvetési visszatérítésről, mert úgy vélte, ezáltal túlzottan leegyszerűsödik és hamis képet mutat az, hogy az integráció milyen előnyöket jelent egy-egy tagállam számára. Ezért elvi alapon elutasította, hogy a Bizottság részt vegyen a tagállami nettó pozíciókról folytatott vitákban, azonban a realitás talaján állva javasolta, hogy az Egyesült Királyságnak megítélt költségvetési korrekció átmenetileg (és kisebb módosításokkal) maradjon érvényben.[11]

Mindezek alapján elmondhatjuk, hogy bár Delors nevéhez fűződik az eddigi legnagyobb költségvetési reform, javaslatai kidolgozása során mindvégig ügyelt a tagállamok számára érzékeny kérdések tiszteletben tartására; kétségkívül ennek köszönhette, hogy számos reformterve megvalósult.

2. Margaret Thatcher nézetei az európai integrációról, különös tekintettel az uniós költségvetésre

2.1. Víziók nélkül

Margaret Thatcher nyíltan elutasította, hogy valamely elméleti irányzat (az ő megfogalmazásában utópia) hassa át a nézeteit.[12] Kiindulópontja tehát nem elméleti, hanem teljes mértékben pragmatikus volt, amelynek megfelelően a kis, gyakorlati lépések politikáját támogatta az európai építkezés során. Nézetei szerint három alapelvnek kell érvényesülnie ahhoz, hogy Európa sikeres legyen. Elsőként, az európai építkezés független, szuverén államok együttműködése kell, hogy legyen, olyan területeken, amelyeken közösen erősebbek vagyunk (mint pl. a kereskedelem, a védelem vagy a külkapcsolatok területén). Másodsorban, a Közösség hibáinak kijavítására van szükség a fent említett kis, gyakorlati lépések révén, amelyekkel sikeresebbé tehető az együttműködés. Harmadrészt, alapvető fontosságú, hogy vállalkozásbarát és –ösztönző politikák jöjjenek létre, amelyek a jogbiztonság garantálása mellett teret adnak a vállalkozási szabadságnak. Thatcher nézeteinek központi eleme, hogy az európai közösség egy, a liberalizáció elvén nyugvó kereskedelmi és pénzügyi tér legyen, amely a brit deregularizációs folyamathoz hasonlóan biztos gazdasági növekedést hoz a tagok számára.[13]

Megközelítésmódjából adódóan Thatcher ellenezte az olyan nagyszabású vállalkozásokat, mint amelyet a belső határellenőrzések megszüntetése vagy egy egységes központi bank felállítása jelentett volna. Mindez nem illeszkedett a „kis lépések taktikájába", amely köré az európai építkezésről vallott nézeteit csoportosította.

---

[11] DELORS 1987.

[12] THATCHER, Margaret [1988]: The European Family of Nations. Speech. Bruges, 1988. In: Martin Holmes (ed.) [1996]: *The Eurosceptical Reader*. Macmillan Press LTD, London; St. Martin's Press, Inc. New York, 88–96.

[13] THATCHER 1988: 91–93.

Mégsem ez volt az, amely élesen elkülönítette Margaret Thatchert a többi nemzetállami vezetőtől és Delors bizottsági elnöktől. Nézetrendszere és politikája központi elemének sokkal inkább a nemzetállam érdekeinek következetes képviselete tekinthető, a nyílt ellenállás azzal a lehetőséggel szemben, hogy a közösségi érdekek esetleg háttérbe szorítsák a nemzetállami prioritásokat.

1984-ben, Helmut Kohllal közösen tartott sajtókonferenciáján Thatcher három célkitűzést fogalmazott meg a Közösség számára. Azt vallotta, hogy Európának nagyobb befolyást kell elérnie a világban a protekcionizmus elleni harcban, hogy nagyobb szerephez kell jutnia a kelet-nyugati megosztottság kezelésében, valamint azon kell dolgoznia, hogy az atlanti szövetség minél szilárdabb maradjon. Önmagában beszédes, hogy 1984-ben, a gazdasági problémák által sújtott európai kontextusban a külkapcsolati célkitűzéseket említi a legfontosabbakként, nem pedig a Közösség belső megszilárdítását.[14]

2.2. Vezérfonal a nemzetállami érdekek védelme

A nyolcvanas évek két legkomolyabb közösségi vállalkozásáról, a politikai unióról és a kialakításra kerülő gazdasági és monetáris unióról Thatcher egyedi nézeteket vallott, amelyek több tekintetben gátolták az európai tervek előrehaladását. A politikai unióról összehívott kormányközi konferencia esetében már azt is ellenezte, hogy az IGC pontos mandátummal rendelkezzen az elérendő célokat illetően, mert a szóban forgó javaslatok (különösen az EP törvényhozó szerepének erősítése, a közös kül- és biztonságpolitika kialakítása vagy a Közösség kompetenciáinak új területekre történő kiterjesztése) rendkívül problémásak voltak Thatcher számára a nemzeti szuverenitás szempontjából. A gazdasági és monetáris unió tervével kapcsolatban elutasította egy közös valuta bevezetését, legfeljebb olyan megoldást tartott kivitelezhetőnek, amelyben az *ecu* a nemzeti valutákkal párhuzamosan használatos. Nem támogatta továbbá a közös központi bank felállítását, mert a monetáris politika irányítását is nemzeti szinten kívánta tartani. Thatcher számára tehát elképzelhetetlen volt, hogy a közösségi építkezés a brit érdekekkel szemben a legkisebb mértékben is elsőbbséget élvezzen. A gazdasági és monetáris unió tervét a föderális Európa előszobájának tekintette („*the back door to a federal Europe*"), amelyet brit vezető nem támogathat.[15] A gazdasági és monetáris unió megvalósítására készített Delors-jelentésnek csak az első szakaszát fogadta el, a második és harmadik szakaszt elvi alapon elutasította, mert soha nem látott szuverenitás-átruházást eredményezett volna olyan területeken, mint pl. a monetáris politika és a költségvetési hiány kérdése. Delors-t nyíltan azzal vádolta, hogy jelentésével az „Európai Egyesült Államok" megteremtésére törekszik.[16]

Thatcher deklaráltan ellenezte a szupranacionális közösségi intézmények, a Bizottság és

[14] THATCHER, Margaret: Joint Press Conference with West German Chancellor (Helmut Kohl), 1984 May 2. In: http://www.margaretthatcher.org/document/105674

[15] THATCHER, Margaret [1990a]: House of Commons Statement (Rome European Council), 1990 Oct. 30. In: http://www.margaretthatcher.org/document/108234

[16] THATCHER, Margaret: Press Conference after Madrid European Council, 1989 Jun 27. In: http://www.margaretthatcher.org/document/107711

az EP hatáskörének bővítését, ezt legfeljebb abban a mértékben tartotta megengedhetőnek, ami az Egységes Európai Okmányban foglalt célok teljesítéséhez szükséges. A Bizottsággal (és a kialakítani tervezett központi bankkal) szemben számos alkalommal felrótta, hogy az nem az állampolgárok által választott testület, ezért nem szabad szélesíteni a jogköreit, mert legitimitási és elszámoltathatósági problémák merülnének fel.[17]

2.3. Közös költségvetés a tagállami érdekek szolgálatában

A közös költségvetés és az azzal szemben megmutatkozó brit pozíció Thatcher Európa-politikájának egyik központi elemévé vált a hetvenes évek végére. Mindez arra vezethető vissza, hogy míg a befizetések terén nagy teher hárult az Egyesült Királyságra (főként az áfa-alapú forráson keresztül, hiszen korábbi kereskedelmi kapcsolataiknak köszönhetően nagy mennyiségben importáltak Közösségen kívüli termékeket), addig a költségvetés kiadásaiból csak rendkívül kismértékben részesültek. Ennek oka, hogy a közös költségvetés kiadási oldalán ekkor még kb. 80%-os súlyt képviselt a közös agrárpolitika, amelyből a britek nagyon kevés forrásra voltak jogosultak. Emellett Thatcher számára az jelentette a legfőbb igazságtalanságot, hogy az Egyesült Királyság ekkor még a legszegényebb tagállamok között volt, mégis nagymértékben hozzájárult a közös költségvetés finanszírozásához. Mindezek alapján már a hetvenes években követelte, hogy országa részesüljön kompenzációban, amelyhez az ideológiai és retorikai alapot az szolgáltatta, hogy az Egyesült Királyság csak a saját pénzét kéri vissza, nem pedig a Közösségét, hiszen arra az összegre tart igényt, amely a brit befizetések és az országukba áramló támogatások között mutatkozik.[18] Thatcher továbbá arra hivatkozott, hogy az Egyesült Királyság csatlakozásakor ígéretet kapott arra, hogy amennyiben egy területen a briteket érintően egyensúlytalanság alakul ki, abban az esetben megfelelő lépésekkel kezelik ezt a problémát. Érvei szerint Thatcher tehát nem tett mást, mint érvényt szerzett egy korábban kapott garanciájuknak.

Thatcher érvei tehát rendkívül pragmatikusak, gyakran cáfolhatatlanok voltak, hiszen egyik tagállam sem tagadta, hogy a költségvetésben egyensúlytalanságok alakultak ki. Thatcher retorikájában a következtetések voltak azok, amelyeket a többi tagállami vezető elutasított, hiszen a közösségi költségvetés logikájába történő alapvető beavatkozásnak tekinthető az, ha valamely tagállamot egyénileg kompenzálnak, legyen az akár vitathatatlan elvek mentén.

3. A nézetek összecsapása

Jacques Delors és Margaret Thatcher nézeteit egymással összevetve hamar észrevehetjük, hogy a két politikus teljesen eltérő síkon gondolkozott és érvelt. Míg

[17] THATCHER, Margaret [1990b]: House of Commons Speech (Confidence in Her Majesty's Government), 1990 Nov. 22. In: http://www.margaretthatcher.org/document/108256

[18] Thatcher, Margaret: Press Conference after Dublin European Council, 1979 Nov 30. In: http://www.margaretthatcher.org/document/104180

Delors számára alapvető volt, hogy egy eszme (a föderalizmus gondolatköre) adjon legitimitást és ösztönzőt a gyakorlati lépésekhez, addig Thatcher nyíltan elutasította, hogy valamely eszmerendszerhez csatlakozzon (Bruges-i beszédében utalt is arra, hogy felesleges utópiákat kergetni). Azonban ha jobban megvizsgáljuk Thatcher beszédeit, elmondhatjuk, hogy a liberalizmus és piacelvűség igenis áthatotta a gondolkodását, azonban Delors-ral ellentétben nem törekedett arra, hogy ezt az eszmerendszert következetesen és nyíltan képviselje, iránytűje sokkal inkább a nemzetállami érdekek képviselete volt.

A filozófiai különbségek kifejezésmódjukban is megmutatkoztak: míg Delors valamennyi beszéde, javaslata rendelkezett tágabb összefüggésekkel és elméleti megfontolásokkal, addig Thatcher beszédei sokkal lényegre törőbbek, egyszersmind „követhetőek" voltak abból a szempontból, hogy nem is törekedett tág összefüggésekbe helyezni mondanivalóját.

Az elméleti különbségekből fakadóan alapvetően másképp látták az európai integráció célját és az annak eléréséhez szükséges eszközöket. Delors gondolkodását áthatotta a föderális vízió, így valamennyi javaslatát arra alapozta, hogy azok biztosítsák a Közösség előrehaladását. Thatcher ezzel szemben kevésbé ambiciózus célt tűzött ki a Közösség számára, azt egyszerűen a nemzetállamok pragmatikus együttműködéseként képzelte el, amely elvezet a minél szabadabb gazdasági együttműködéshez. Alapvető különbség, hogy Delors úgy látta, a közös célok eléréséhez szükség van a közösségi politikák és intézmények megerősítésére, Thatcher viszont ezt egyáltalán nem tartotta szükségesnek, sőt, rettegett minden intézményi reformtól, mert azokban csak a brüsszeli bürokrácia szélesítését látta.

Fontos azt is kiemelni, hogy annak ellenére, hogy a két politikus közül Delors volt egyértelműen az elméleti megfontolások és megközelítésmód híve, az ő javaslatait és lépéseit sokkal inkább áthatotta a kompromisszumkeresés, mint Thatcher hozzáállását. Föderalista beállítottsága ellenére Delors nem utasította el egyértelműen a nemzetállamok jogosultságát, sokkal inkább megpróbálta őket érdekeltté tenni az integráció szorosabbra fűzésében. Ezzel szemben Thatcher a legkisebb rugalmasságot sem mutatta az európai ügyek területén, jóllehet deklaráltan a pragmatizmus híve volt. Mindez jól nyomon követhető az uniós költségvetésről képviselt álláspontjukban is. Delors alapvetően olyan javaslatokat tett, amelyek előbbre viszik és fejlesztik a költségvetési rendszert és a közös politikákat, azonban reálisan felmérte, hogy milyen ellenállásra számíthat bizonyos területeken, így nem ellenezte például a brit visszatérítés valamilyen formában történő fenntartását vagy az egyhangú szavazati rend bevezetését. Thatcher ezzel szemben éveken keresztül a legkisebb elmozdulásra sem volt hajlandó a brit költségvetési probléma kezelését illetően, jóllehet a nyolcvanas évek közepén kialakított visszatérítés mutat minimális kompromisszumkészséget a részéről (a formula révén ugyanis mindössze kétharmadát kapta vissza az Egyesült Királyság annak az összegnek, amelyhez Thatcher eleinte ragaszkodott). Azt mondhatjuk tehát, hogy a két politikus közül Delors volt az, aki egyértelműen ragaszkodott egy nézetrendszer hiteles képviseletéhez, mégis ő volt az, aki egyben reális kompromisszumkészséggel rendelkezett.

Szintén alapvető és szembetűnő különbség a két politikus nézetrendszere között, hogy Delors egy komplex rendszerben gondolkozott, amelyben az egyes politikaterületeken

végbevitt reformok megerősítik a többi terület működését, ezzel szemben Thatcher a kis lépések híve volt, elutasította, hogy távlati gondolkodás révén túlságosan komoly reformokra kerüljön sor.

A fenti különbségek nyomon követhetőek a szakpolitikák jövőjéről kialakított nézeteiken is. Delors célja a közösségi együttműködés kiterjesztése, a közös politikák számának növelése volt, vagyis annak biztosítása, hogy a lehető legtöbb területen a közösségi érdek érvényesüljön. Thatcher ezzel szemben nyíltan kiállt a nemzetállami érdekek mellett, és a retorika szintjén sem vállalta fel azt, hogy esetleg háttérbe szoríthatják a brit érdekeket. Álláspontja sok tekintetben De Gaulle hatvanas évekbeli szemléletét idézi.

Míg tehát Delors abban hitt, hogy a nemzetállamok sikeréhez a közösségi együttműködés erősítésén át vezet az út, addig Thatcher azt a nézetet képviselte, hogy semmilyen narratíva mentén nem csökkenthetőek a nemzetállami jogosítványok, különösen nem azzal egyidejűleg, hogy a közösségi intézményeket megerősítjük. A szakpolitikák jövőjéről folytatott viták során egyértelműen kirajzolódott, hogy Thatcher számára önmagában nem legitim érv a javaslatok mellett az, ha megvalósításuk a Közösséget erősíti. Elengedhetetlen volt számára, hogy a brit érdekekkel is összhangban álljanak a tervezetek.

4. Delors és Thatcher öröksége az uniós költségvetésben

Az uniós költségvetést vizsgálva sem Delors, sem Thatcher öröksége nem kerülhető meg. Mindketten olyan reformokat, változtatásokat hoztak a költségvetési rendszerben, amelyek máig éreztetik hatásukat.

Delors nevéhez fűződik a középtávú költségvetési tervek, akkori nevükön pénzügyi perspektívák bevezetése (a lisszaboni szerződés hatályba lépése óta többéves pénzügyi keretről beszélünk). Delors nyíltan vállalta, hogy elméleti és gyakorlati szempontok is vezették a javaslat kidolgozásakor – megfontolásai mindkét szempontból relevánsnak és hatásosnak bizonyultak. Teljesült ugyanis az az elméleti cél, hogy a középtávú finanszírozási tervek, valamint a GNI-alapú saját forrás bevezetése révén stabil és kiszámítható gazdálkodás vegye kezdetét. Jóllehet a pénzügyi keretek elfogadása minden alkalommal rendkívül kemény tárgyalássorozatot igényel az intézmények részéről, a jóváhagyott keretek hét évre megbízhatóan biztosítják az uniós bevételek és kiadások rendszerének működését. Szintén a pénzügyi perspektívák érdeme, hogy számos politikaterület komoly fejlődésnek indulhatott a kilencvenes években, például a kohéziós politika, amelynek keretein belül az ibériai országok rendkívül sok felzárkóztatási támogatásban részesültek. A GNI-alapú forrás beváltotta a hozzá fűzött reményeket, nevezetesen, hogy reziduális forrásként mindig biztosítja a megfelelő szintű bevételeket, a többi bevétel ingadozásával szemben.

Gyakorlati szempontból is áttörést hozott a középtávú tervezés bevezetése, ugyanis – Delors céljainak megfelelően – megszüntette az intézmények közötti patthelyzetet, amely a nyolcvanas években többször ahhoz vezetett, hogy az intézmények csak az adott költségvetési év folyamán tudták megalkotni az adott év költségvetését. A

középtávú tervezés lecsillapította az indulatokat, egyszersmind az EP számára is nagyobb beleszólást adott a politikai prioritások meghatározásába. Továbbá, a nyolcvanas évekre jellemző gazdálkodási hiányosságok és visszaélések mértéke is számottevően csökkent abból adódóan, hogy megerősítették a közösségi intézmények elszámolási rendszerét, ezáltal pontosabb kép alakult ki a támogatások felhasználásáról.

A Delors által kezdeményezett reformok sikerességét semmi nem mutatja jobban, mint az a tény, hogy a nyolcvanas évek végén bevezetett változtatások azóta is érvényben vannak, ezeken érdemben nem változtattak az intézmények.[19]

Thatcher lépései a fentiekkel szemben a nemzetállami szempontok erőteljes megjelenését eredményezték az uniós költségvetésben. Azáltal, hogy a hetvenes évek végétől mind erőteljesebben követelte, hogy az Egyesült Királyság részesüljön valamilyen jellegű költségvetési visszatérítésben, sikeresen tematizálta a költségvetési tárgyalásokat és hozta be a nemzetállami érdek fogalmát a költségvetési rendszerbe. Az Egyesült Királyság eleinte átmeneti kedvezményeket kapott a költségvetésben, azonban az 1984-es megállapodás értelmében állandó jellegű, fix kiszámítási képlettel rendelkező megoldás született, amelyhez a brit politikusok azóta is ragaszkodnak. Thatcher fellépése azonban nem csak a briteknek adott maradandó örökséget, a többi tagállam számára is egyfajta példát nyújtott.

Nem túlzás azt állítani, hogy Thatcher fellépésére vezethető vissza az, hogy számos más tagállam is ragaszkodott ahhoz, hogy valamilyen költségvetési kompenzációban részesüljön. A kilencvenes években Németország, Hollandia, Svédország és Ausztria érte el, hogy visszatérítést kapjon a közös költségvetésből, majd 2014-ben Dánia is jogosulttá vált erre. Valamennyi tagállam számára az jelentette a hivatkozási alapot kérelmük benyújtásakor, hogy a Fontainebleau-ban rögzített elvek alapján az ő esetükben is jogos valamilyen jellegű korrekció.

Kevésbé egyértelmű módon, de szintén Thatcher örökségének tekinthető az, hogy a tagállamok a kilencvenes évek során alapvetően arra kezdtek összpontosítani a költségvetési tárgyalások során, hogy a születendő alku minél előnyösebb nettó egyenleget (nettó pozíciót) biztosítson számukra. Ebben a tendenciában minden bizonnyal szerepet játszik számos más politikai és gazdasági tényező is, azonban vitathatatlan, hogy Thatcher hozzáállásának, valamint annak a ténynek, hogy nyíltan idézett a brit nettó pozícióra vonatkozó számadatokat, komoly hatása volt a többi tagállam megközelítésmódjára. Ezáltal olyan tabu dőlt meg a tagállamok körében, amelyet korábban egy vezető sem mert felszínre hozni.

A fentiek első ránézésre nem tűnhetnek komoly következményeknek, azonban a költségvetés fejlődési lehetőségeit tekintve rendkívül komoly korlátozó tényezőt jelentenek. Az Európai Bizottság az elmúlt évtizedekben számos reformjavaslatot

[19] Természetesen sokan (köztük az Európai Bizottság) úgy látják, hogy számos területen szükség lenne költségvetési reformra, azonban a javaslatok rendre elbuknak valamely tagállam érdeksérelmén. Mindezeket szem előtt tartva is elmondhatjuk, hogy a Delors által kialakított költségvetési rendszer máig működőképes és megfelel a közös költségvetéssel szemben támasztott gyakorlati elvárásoknak.

fogalmazott meg a költségvetési rendszer modernizálására, azonban ezek rendre elbuktak azon, hogy valamely tagállam számára érdeksérelmet jelentettek volna. Ebben természetesen a döntéshozatal módja is komoly szerepet játszik, hiszen amennyiben nem lenne szükség valamennyi tagállam egyetértésére, valószínűleg már számos reformjavaslat megvalósult volna. Ugyanígy az is egyértelmű, hogy a tagállamok hozzáállását nem lehet kizárólag Thatcher tevékenységének felróni, azonban úgy látom, az általa képviselt gondolatok számos tagállamot indítottak el azon az úton, amely a közösségi szempontok háttérbe szorítását eredményezi.

5. Konklúzió

Delors és Thatcher nézetei (mind az elméletek, mind az aktuális közösségi kihívások, valamint az uniós költségvetés terén) rendkívül különböztek, azt mondhatjuk, hogy aligha lehettek volna ennél távolabb egymástól. Mindketten olyan irányvonalat és megközelítésmódot testesítettek meg, amelynek máig akadnak követői a tagállami politikusok és az EU jövőjéről gondolkodók között.

Létezik azonban számos más nézőpont és elméletrendszer is, amelyek közül a föderalista funkcionalisták érvrendszerével tudok a leginkább azonosulni. A közös költségvetés fejlődéstörténetét kutatva úgy gondolom, hogy ezen a területen rendkívüli módon szükség van a „gyakorlatorientált" építkezésre, több szempontból. A fejlődési lehetőségek kivitelezését alapvetően megnehezíti az egyhangú döntéshozatal, rendkívül nehéz ugyanis olyan javaslatot letenni az asztalra, amely huszonnyolc tagállamnak egyaránt elfogadható. Másodsorban, nem lehet elvonatkoztatni attól a ténytől, hogy az adókivetési és tágabb fiskális szuverenitás valamennyi tagállam számára a legérzékenyebb kérdések közé tartozik, így különösen szilárd alapon álló javaslatokra van szükség ahhoz, hogy erről a tagállamok reális opcióként tárgyaljanak. Harmadrészt, a tágabb gazdasági-politikai összefüggések nagyon komoly szerepet töltenek be a költségvetési tárgyalások során, így mindig ügyelni kell arra, hogy az aktuális kihívások kezelésével összhangban álló tervek szülessenek.

Ez utóbbihoz kapcsolódóan úgy gondolom, hogy a 2008-ban begyűrűzött gazdasági válság, amely csak fokozódott Görögország problémáinak napvilágra kerülésével, felerősítette a tagállamokban az önérdekkövetést és a tagállami érdekek minél erőteljesebb képviseletére irányuló megközelítésmódot. Ennek jogosságával nem feltétlenül értek egyet, sokkal inkább Barroso volt bizottsági elnök véleményét osztom, amely szerint a gazdasági válságot nem az EU okozta a tagállamoknak, hanem fordítva, következésképp természetes, hogy a tagállamoktól követel komoly áldozatvállalást a kezelése.[20] Mindezek ellenére tagadhatatlan, hogy a nemzetállami önérdekkövető, már-már thatcheri nézetrendszerek reneszánszát éljük a legtöbb uniós területen. Ezt – meglátásom szerint – hiba lenne figyelmen kívül hagyni. Nem lehet úgy tenni, mintha a

[20] BARROSO, José Manuel Durao: State of the Union Address 2013, European Parliament Plenary Session/Strasbourg, 11 September 2013. In: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm.

nyolcvanas évek végén (a többséget) jellemző föderalista lendületet élnénk. Éppen ezért gondolom, hogy a funkcionalista módszer, amely a gyakorlati igények mentén történő építkezést, a potenciálisan megmutatkozó fejlődési lehetőségek kiaknázását jelenti, napjainkban aktuálisabb, mint valaha.

A funkcionalista módszer közelmúltbeli működésére véleményem szerint kitűnő példa a gazdasági kormányzás terén elindított reformok köre, az európai szemesztertől a közös bankfelügyeletig. Különösen ez utóbbi, amely egy rendszerszintű hiányosságra rendkívül rövid idő alatt életbe léptetett előrelépés történeteként értékelhető. Hasonló reformhullámra az uniós költségvetésben nem került sor (gyakorlatilag a pénzügyi perspektívák 1987-es bevezetése óta), azonban ha valami, akkor a funkcionalista modell alapján történő építkezés elhozhatja ezt a jövőben.

A közel-keleti háborús helyzetekre, valamint a terrorizmus okozta veszélyek erősödésére reális előrelépési lehetőség lenne például a bel- és igazságügyi együttműködés, valamint a menekült- és vízumpolitika megerősítése, az ezekre szánt források növelésével egyidejűleg. Hasonlóan, az ukrán válság ismét ráirányította a figyelmet az energiabiztonság problematikájára, amelyre az EU az energetikai együttműködés mélyítésével, szükség esetén új hálózatok közös finanszírozásával reagálhatna. Ezzel analóg módon, a bevételi oldal (a saját források rendszerének) radikális átalakítására sincs jelenleg reális esély, azonban bizonyos területeken elképzelhető előrelépés. Erre remek példa, hogy a tagállamok egy köre tervezi a pénzügyi tranzakciós adó megerősített együttműködésben történő bevezetését (az így generált adóbevételek egy része a közös költségvetést illetné). Ez nemcsak a bevételi oldal problémáit enyhítené (pl. csökkentené a GNI-alapú forrás túl magas részarányát), de jól illeszkedne a gazdasági válságot követő paradigmaváltásba is, amely szerint a banki-pénzügyi szféra nem vonhatja ki magát a közös teherviselés alól, különösen nem nehéz időszakokban. Mindezek csak lehetséges elmozdulási irányok, azonban meglátásom szerint jól szemléltetik, hogy olyan korszakban is elképzelhető előrelépés bizonyos területeken, amelyet nem a föderalista lendület dominál.

Úgy látom tehát, hogy a föderalista célok megvalósítására napjainkban egyértelműen a funkcionalista módszer a reális választás. Ez valamennyi tagállami vezető (és állampolgár) számára biztosítani tudja azt, hogy az együttműködés mélyítése olyan területeken történik, amelyeken valóban indokolt és mindenki számára érezhető igény jelentkezik. Ezáltal megelőzhető, hogy a bevezetendő reformokat a brüsszeli bürokrácia elrugaszkodott javaslataiként értékeljék, amint arra a közvéleményben számos alkalommal sor került az utóbbi időben. Nyitva hagyja ugyanakkor annak lehetőségét is, hogy az integrációs folyamat – ha csupán kis, gyakorlatorientált lépések révén is, de – haladjon előre, megteremtve az alapot arra, hogy egy, a mainál kedvezőbb európai közhangulatban nagyobb reformok kivitelezésére is lehetőség adódjon.