

RÓMÁTÓL RÓMÁIG

Milyen Unió kell nekünk?

ANDOR LÁSZLÓ

Az Európai Unió idén ünnepli a Római Szerződés 60. évfordulóját. Még akkor is, ha az 1957-es aktussal nem a mai Uniót alapították meg, hanem csak annak elődjét, az Európai Gazdasági Közösséget, az integráció e hat évtizede valóban egy történeti korszaknak tekinthető. Az olasz kormány ez alkalomból Rómába invitálta az Európai Unió vezetőit, hogy együtt tekintsenek vissza a megtett útra, és gondolkozzanak az integráció jövőjéről.

Az európai integráció helyzetének, lehetőségeinek és feladatainak áttekintése azonban nem egyszeri aktus, hanem időről időre visszatérő folyamat, amelynek új fejezete kezdődött a múlt év derekán. Az EU-ból való kilépés felé mutató brit népszavazás (2016. június 23.) nyomán egész Európában – a 2016. október 2-diki magyar népszavazásnak köszönhetően pedig hazánkban is – megélénkült a gondolkodás arról: milyen Európai Unió kell nekünk? Milyen EU felelne meg leginkább a társadalmi elvárásoknak, és az integrációhoz hozzáadott történelmi feladatoknak?

Szeptember közepén az Európai Tanács (vagyis az EU-tagországok állam- és kormányfőiből álló politikai testület) Pozsonyban, rendkívüli értekezleten próbálta meg kijelölni a főbb irányokat. A brit kormányfő nélkül megtartott, dunai hajókázással fűszerezett eseményen minden vezető hitet tett az EU-ban maradás mellett. Ezzel együtt is azonban a brit kilépés (Brexit) új helyzetet teremt, megbontva az eddig fennállt kényes politikai egyensúlyokat. A helyzet felmérése és a lehetséges továbblépési irányok felvázolása ezúttal is az Európai Bizottság feladata lett.

A FEHÉR KÖNYV TARTALMA

Az Európai Bizottság 2017. március 1-én mutatta be azt a Fehér Könyvet, amelyben öt lehetséges forgatókönyvet vázolt fel az integráció jövőjét illetően. Jean-Claude Juncker elnök már a 2016. évi, az Unió helyzetét értékelő beszédében jelezte: az Európai Bizottság elő fog terjeszteni egy ilyen dokumentumot, amellyel a Bizottság a 2017. március 25-i római csúcstalálkozóhoz kíván hozzájárulni.

Mielőtt a dokumentum a jövőbe tekintene, számot vet a múlttal és felhívja a figyelmet az eredményekre. Megerősíti azt a narratívát, miszerint földrészünk békéje és prosperitása szempontjából nélkülözhetetlen a gazdasági integráció. („Ma, az EU hatvanadik évfordulójának küszöbén hét évtizeden át tartó békés időszakra és egy kibővült Unióra tekinthetünk vissza, amelynek 500 millió polgára szabadságban él a világ egyik legvirágzóbb gazdaságában.” [Európai Bizottság 2017]) Ugyanakkor őszintén beszél az elmúlt évtized pénzügyi és gazdasági válságairól is.

A Fehér Könyv megvizsgálja, milyen változások előtt áll Európa a következő évtizedben (az új technológiák társadalmat és munkahelyeket átforgató hatásától kezdve egészen a globalizációval kapcsolatos kétségekig, a biztonsági aggályokig és a populizmus térnyeréséig). Úgy fogalmaz: vagy sodródunk az árral, vagy a magunk hasznára fordítjuk ezeket a folyamatokat, és élünk a bennük rejlő új lehetőségekkel.

A dokumentum nagy hangsúlyt fektet a demográfiai helyzetképre, valamint az EU relatív gazdasági súlyának csökkenésére. Mindez azt jelenti: 2060-ra tagállamaink egyike sem lesz akkora, hogy kitegye a világ népességének akár 1%-át; ez pedig nyomós érv az együtt maradás mellett, hiszen együtt még mindig többet érhetünk el. („Miközben Európa jóléte kedvező hatással van az egész világra, ez a jólét továbbra is azon múlik, mennyire marad nyitott Európa és milyen erős kapcsolatokat tart fenn partnereivel.” [Európai Bizottság 2017])

Ezt követően a dokumentum öt forgatókönyv alapján mutatja be, miként alakulhat az Unió 2025-ig attól függően, hogy a 27 ország közössége milyen utat választ. Ez az öt lehetséges irány – rövid, hivatalos értelmezéssel ellátva – a következő:

1. **forgatókönyv: Megy minden tovább.** – A 27 tagú Európai Unió az eredményközpontú reformprogramjának végrehajtására koncentrálna, amelyhez a Bizottság *Új kezdet Európa számára* című 2014-es programja, valamint a 27 tagállam 2016-os *Pozsonyi Nyilatkozata* szolgál alapul.
2. **forgatókönyv: Csakis az egységes piac.** – A 27 tagú EU-ban fokozatosan előtérbe kerül az egységes piac, mivel a tagállamok egyre több szakpolitikai területen nem képesek közös nevezőre jutni.
3. **forgatókönyv: Aki többet akar, többet tesz.** – A 27 tagú EU a mai módon halad tovább, de az arra kész országok számára fennáll a lehetőség, hogy meghatározott területeken (védelem, belső biztonság vagy szociális kérdések) további eredményeket érjenek el. Létrejön egy vagy több célirányos koalíció.
4. **forgatókönyv: Kevesebbet hatékonyabban.** – A 27 tagú EU arra összpontosít, hogy meghatározott szakpolitikai területeken többet és gyorsabban valósítsa meg, miközben kevesebbet tesz ott, ahol úgy érzi, hogy nem tud hozzáadott értéket biztosítani. Figyelmét és korlátozott erőforrásait a kiválasztott szakpolitikai területekre összpontosítja.
5. **forgatókönyv: Sokkal többet együtt.** – A tagállamok minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg és kiterjesztik a döntéshozatalt. Európai szinten felgyorsul a döntéshozatal és a végrehajtás.

Az eredeti dokumentumban az egyes forgatókönyveket az élet különböző területeiről vett példákkal szemléltetik. A szöveg pedig explicite megengedi, hogy az öt forgatókönyvön túl felmerülhessen másfajta jövőkép is, illetve lehetnek a felvázolt irányok között átfedések.

FOLYTATÓDÓ VITA AZ EU JÖVŐJÉRŐL

A Fehér Könyv bemutatásakor Juncker elnök így fogalmazott: „Ez még csak a folyamat kezdete, nem a vége, és remélem, hogy ezzel őszinte és széles körű vita indul.” [Európai Bi-

zottság 2017] Ez azonban azt mutatja, hogy a március 1-én kiadott dokumentum valójában nem azt nyújtja, amit normális kormányzati gyakorlatban a fehér könyvek nyújtani szoktak. Ez a műfaj ugyanis arra szolgál, hogy – egy korábbi vita alapján – cselekvési tervet adjon a kormányzat és az érdekelt felek számára. Tartalmát tekintve tehát ez a Fehér Könyv valójában egy zöld könyv, amelynek funkciója a közös gondolkodás és eszmecsere elindítása szokott lenni. „A vita ösztönzéseként” az Európai Bizottság – az Európai Parlamenttel és az érdeklődő tagállamokkal együtt – Európa jövőjéről szóló vitasorozatot tart majd Európa-szerte a városokban és régiókban.

Ráadásul a március 1-i Fehér Könyv nem fedi le a fontos témák teljes spektrumát; előreláthatólag öt fontos szöveg külön dokumentumként jelenik meg a későbbiekben. Az Európai Bizottság a 2017-es év folyamán ezen szövegek közreadásával kíván hozzájárulni a vitához. Ezek témája lesz:

- Európa szociális dimenziójának kialakítása,
- az európai gazdasági és monetáris unió elmélyítése (az öt elnök 2015. júniusi jelentése alapján),
- a globalizáció kiaknázása,
- Európa védelmének jövője,
- az uniós pénzügyek jövője.

A vitaanyagok a fehér könyvhöz hasonlóan különböző elképzeléseket, javaslatokat, lehetőségeket és forgatókönyveket mutatnak be arra vonatkozóan, hogy hogyan fog kinézni Európa 2025-ben; végleges döntést értelemszerűen nem tartalmaznak.

Juncker elnök 2017. szeptemberi, az Unió helyzetéről szóló beszédében várhatóan visszatér a Fehér Könyv által tárgyalt ügyekre és forgatókönyvekre, majd pedig decemberben az Európai Tanács összegzést készíthet. Ez kijelölheti a főbb tennivalókat a Juncker-bizottság utolsó teljes évére (2018), bár az Unió jövőjével kapcsolatos elképzelések újra meg újra összecsaphatnak majd a 2019 júniusában esedékes európai parlamenti választásokat megelőző pártpolitikai kampányok során is.

A Fehér Könyvhöz nagy várakozások fűződtek, mivel eredendően ennek a dokumentumnak kellett volna cselekvési tervet hirdetnie *A négy elnök jelentése* nyomán, a valutaunió ügyében lezajlott vitákkal kapcsolatosan. A pozsonyi csúcstalálkozó után tudható volt, hogy a dokumentum szélesebb témakörre fókuszál majd, és a vártnál többet foglalkozik majd a biztonság és a védelem kérdéseivel. Mindezek alapján az előretekinthető rész, amely inkább csak általános politikai attitűdöket tesztl, jelentősen elmarad a várakozásoktól.

A Fehér Könyv „kizöldülése” annyiban érthető, hogy idén választásokat tartanak Hollandiában, Franciaországban és Németországokban. Az előző kettő népszavazása buktatta meg 2005-ben az Alkotmányos Szerződést, az utóbbi kettő pedig egyértelműen a két „legbefolyásosabb” ország, amelynek tandemjéhez más országok gyakran igazodnak kisebb-nagyobb kérdésekben.

Mindennek tetejébe sajátos háttérrel fest az európai vitákhoz az Egyesült Államokban lezajlott fordulat, amely Donald Trump elnöksége alatt világpolitikai és -gazdasági értelemben új helyzetet teremt az EU számára. Az új amerikai elnök számos kijelentésével megbontani látszik azt a történelmi konszenzust, amelynek keretében Washington a

II. világháború óta mindvégig szorgalmazója, támogatója volt a nyugat-európai, majd európai egységnek.

A Trump-sokk idővel pozitív hatást is gyakorolhat az EU-ra, annak kohéziójára. A brit kilépés azonban már a mai valóság része, ezért a lehetséges EU-forgatókönyveket befolyásoló tényezők közül elsőként ezt tekintjük át.

BREXIT-TANULSÁGOK

A Fehér Könyv nem egyszerűen a Római Szerződés 60. évfordulóját jelöli meg, hanem a brit kilépés utáni Európai Unió vízióit vázolja fel. Bár David Cameron eredetileg azért hirdette meg a népszavazást, hogy a briteket a bent maradás értelméről győzze meg, 2016 júniusában a britek relatív többsége (a népszavazáson résztvevők 52 százaléka) a Brexit mellett döntött.

A brit népszavazási eredmény nem a derült égből jött; a britek hosszú ideje a leginkább vonakodó partnerként működtek az Unióban. A britek vonakodása sokszor az EU egészének jobb működését is akadályozta. Bár a Brexit hosszú időre bizonytalanságot kelt, elméletileg akár növelheti is annak esélyét, hogy az EU nagyobb hangsúlyt fektessen a politikai és szociális normák érvényesítésére. Ezek az igények 2016-17 folyamán meg is fogalmazódtak. Fontos lenne emiatt, hogy a közép-kelet-európai régió progresszív pártjai egymással konzultáljanak arról, milyen EU-t szeretnének (beleértve olyan kérdéseket, mint a kohéziós/regionális politika jövője, az eurózóna kiterjesztése, a szociális jogok fejlesztése stb.).

Bár az EU nem tehető felelőssé a Brexit-népszavazás megtartásáért vagy annak eredményéért, többféle tanulsággal jár az eset. Egyik az, hogy az EU intézményeiben többet kell tenni – kommunikáció terén és azon túl is – az integráció elfogadtatásáért, megszerettetéséért. Az eddig alkalmazott technikák, újítások (*citizens' dialogue* stb.) nem jutnak el mindenhová, nem elégségesek. Ahol az EU-ellenes média erős, ott különösen nagy szükség van erőforrásokra és erőfeszítésekre.

Fontosabb azonban, hogy az EU gazdasági előnyeit kell jobban szétteríteni és ez nem bízható kizárólag a nemzeti kormányokra. A brit példa azt mutatja, hogy bár mind a konzervatív, mind a munkáspárti kormányok jól alkudoztak Brüsszelben, a tagságból fakadó anyagi előnyök Londonban, ill. Dél-Angliában koncentráálódtak. A brit kormányzat nem törődött eléggé a területi kohézió kérdésével, nem támogatott eléggé leszakadó (észak-angliai) térségeket. Sok esetben a támogatott régiókban (ilyen volt pl. Wales) nem tudatosult eléggé, hogy jólétük nagymértékben olyan támogatásoknak köszönhető, amelyek az pedig az EU-költségvetéséből származnak.

Ezeket a szempontokat tekintetbe kell venni például a kohéziós politika jövőbeni alakításánál. A kohéziós politikát nem lehet kivonni a fejlettebb tagországokból, és nem lehet hagyni, hogy a kormányok megfélemlenek egyes leszakadó térségekről. Ez több feltételeességet, illetőleg erősebb szerepvállalást jelent a fejlesztési programok tervezésében és lebonyolításában.

Ha a távozásuk után megmaradó 27 tagország stabil és fenntartható rendezést akar kialakítani, nem hagyatkozhatnak a népszavazás körüli vitákból kipattant, rögtönzött reakciókra, megérzésekre, indulatokra. A brit viták ugyanis messze elrugaszkodtak a

valóságtól; a kilépés-pártiak gyakran szándékosan eltúlozták a tagság költségeit, különösen olyan kérdésekben, mint az EU-n belüli migráció. Más kérdésekben, mint például az EU-intézmények átláthatósága és demokratikus kontrollja, valódi, másokat is foglalkoztató ellentmondásokra mutattak rá.

KORMÁNYOZHATÓSÁG ÉS DEMOKRATIKUS DEFICIT

Brüsszelben gyakran mondják: az EU válságokon keresztül fejlődik. Ebben van igazság, de a megállapításból sokan rossz következtetést vonnak le: nem is kell annyira aggódní az aktuális válság miatt, az EU úgíyis erősebben jön ki belőle. Ez az, ami viszont már hamis. A túl sok és összetorlódo válság az EU-t is a fölbomlás felé tudja sodorni.

A vezetők dolga, hogy megpróbálják megelőzni a válságokat; nem szabad megvárni, amíg a közhangulat megfordul, vagy amíg már minden rossz gyógymódot kipróbál valaki. Politikai vezetőknek lenni nem annyit jelent, hogy a magas hivatalok betöltői mechanikusan követik a néphangulatot. A modern közvélemény-kutatások korában ez túl egyszerű feladat volna. Néha, kardinális kérdésben a választott vezetőknek messzebbre kell látnia. Az EU szintjén azonban még inkább érvényes, ami a tagállamokban: az állampolgárok és a vezetők közötti szakadék szélesre nyíthat.

A demokratikus deficit problémáját is körüljárja könyvében Chris Bickerton (*The European Union: A Citizen's Guide*). A cambridge-i politológus, aki a népszavazáson maga is a kilépés mellett szavazott, kritikusan ír mind az egységes piac koncepciójáról, mind pedig az egységes valuta működéséről, de a hangsúlyt nem a kereskedelemre vagy a valutakérdésre helyezi, hanem a demokratikus deficitre.

Formálisan az EU nagyon is demokratikus, sőt még talán azt is mondhatjuk, hogy egyes nemzetállamoknál demokratikusabb. Parlamentet, tehát közvetlen népképviselőtet és társadalmi kontrollt 1979-ben kaptak az intézmények. De vajon ennek mekkora az értéke, ha a működését össze kell egyeztetnie a jogalkotási kezdeményezés monopóliumával rendelkező Bizottsággal?

Bickerton úgy magyarázza el a demokratikus deficitet, hogy távol tartja magát összeküvés-elméletektől, vagy a „meg nem választott” brüsszeli bürokrácia ostorozásától (akik ezt az elcsépejt jelzőt használják, úgy tesznek, mintha a tagállami bürokratákat választanák). Jó példa a versenypolitika – piaci erőfölénnyel való visszaélés megakadályozása –, amely az egyes országokon belül is inkább technokratikus, mint demokratikus terület. Politikai pártok ritkán vitatkoznak erről, a versenyhivatalok vezetői inkább szakértők, semmint pártemberek. Egyes országokon belül azonban a versenypolitika egy kevésbé frekvenciált terület, míg az EU hatáskörei között ez az egyik legsúlyosabb. Így a versenypolitikai hatáskörök az EU-t nagyobb mértékben teszik technokratikussá, mint a nemzetállamokat.

Kérdés persze, hogy a demokratikus kontrollnak nem kell-e arányosnak lennie – értve ez alatt, hogy ha az EU a 28 tagország GDP-jének csak 1 százalékát központosítja, akkor vajon elvárjuk-e tőle, hogy ugyanannyira demokratikus legyen, mint az erőforrások felét központosító nemzetállam? Valószínűleg nem. A jelenlegi EU-val azonban az is baj, hogy a nemzeti politikusok rendszeresen használják felelősség-áthárításra. Azt,

hogyan a választott (tagállami) politikusok valóban felelősséget vállaljanak állampolgáraiért és ellenőrizhetők legyenek, Bickerton szerint könnyebb lenne az EU nélkül elérni.

Érdekes módon Juncker forgatókönyvei közül egyik sem foglalkozik azzal, hogyan lehetne kezelni az EU demokratikus deficitjét. Indirekt módon a Fehér Könyv érzékelteti annak valóságát, hiszen a visszavonulás forgatókönyvei, a további mélyítéstől való visszalépés víziói ezzel magyarázhatók. A társadalom aktivitásának növelésére, a közvetlen vagy közvetett demokratikus kontroll erősítésére itt nem olvashatunk javaslatokat. Pedig a kormányozhatósághoz nem technikai, hanem politikai értelemben hiányoznak fontos tényezők, és ezekre valamikor ki kell térni.

AZ EGYSÉGES VALUTA

A mai EU-ban elsősorban a valutaunió működőképességének helyreállítása érdekében lenne szükség mélyreható reformra. Joseph Stiglitz, a Nobel-díjas közgazdász legújabb könyve az euróról (*The Euro and its Threat to the Future of Europe*) nem hagy kétséget efelől. A szerző – eddigi munkásságát tekintve nem meglepő módon – azt állítja, hogy az EU-val a fő probléma nem más, mint a valutaunió, vagy pontosabban annak konkrét modellje. Negyedszázaddal ezelőtt az EU-t életre hívó politikusok gondatlanok voltak, hibásan feltételezték, hogy a nemzeti valuták közös pénzzel való felváltása előrébb viszi az uniót. Nemcsak, hogy ez nem történt meg, de az unió megosztottabb, ingatagabb, polarizáltabb lett, mintha nem vezettek volna be közös valutát. Az euró 2010 óta valóságban van, amely nemcsak az eurózóna tagjait gyötri, de például a saját valutájukat megtartó britek kedvét is elvette attól, hogy az EU tagjai maradjanak.

Stiglitz szerint az EU menthető, de csak az euró alapos reformja által. Az euró ebben a formájában nem menthető. A közös kötvénykibocsátástól kezdve az erősebb iparpolitikáig számos eszközzel kell megerősíteni a valutauniót ahhoz, hogy működőképes legyen. E javaslatok jelentős része egyébként az EU különböző dokumentumaiban is szerepelt, a megvalósulás útján azonban lényegében csak a bankunió és a – valutaalappá fejleszthető – stabilitási mechanizmus (ESM) indult el.

Az euróválság lehetséges megoldásainak száma nem végtelen, és ez behatárolja azt is, hogy hányféle és konkrétan milyen forgatókönyvekről lehet gondolkodni az EU-val kapcsolatban. Az euró, amelynek mint egységes valutának megvan a maga közgazdasági logikája, gátat szab annak, hogy miből lehet válogatni. Ha meg akarjuk tartani az egységes valutát, reformra van szükség, és az további közös eszközök bevezetését jelenti az eurózónában.

Stiglitz-cel a lényegyet tekintve egyetért a szakértők döntő többsége, még a németek közül is sokan (pl. Peter Bofinger, Henrik Enderlein, Sebastian Dullien, Gustav Horn). A valutareformot sokan azért halogatják, mert nem érzik az állampolgárok új eszközök bevezetése iránti támogatását (input legitimitás), miközben a késlekedés a gyenge teljesítmény miatt erodálja az integrációba vetett bizalmat (output legitimitás).

Az euró reformja, az EMU megerősítése a régi és új tagországok, illetőleg eurózónán belüliek és kívüliek között mélyülő ellentétekhez vezethet. Az eurózóna (pontosabban: a Gazdasági és Monetáris Unió) reformja következtében előbb-utóbb napirenden lesz valamilyen fiskális kapacitás (eurózóna-költségvetés) kialakítása. Ez vagy beágyazódik

az EU-költségvetésbe, vagy azon kívül jöhet létre, de így is, úgy is járhat olyan következménnyel, hogy a hagyományos kohéziós eszközök összege csökken. A fiskális érdekek körüli ellentét akkor is a következő időszak egyik kardinalis EU-vitájává válhat, ha nem kapcsolódik közvetlenül a két- vagy többbességes EU meghirdetéséhez.

KOHÉZIÓ ÉS KÖLTSÉGVETÉS

A Brexitet Európában szinte mindenütt úgy könyvelik el, mint amivel mindkét oldal veszít (bár a britek valószínűleg többet, mint a 27-ek). A visegrádi országok szempontjából jelentős veszteséget okoz, hogy sok állampolgárunk munkahelye veszélybe kerül. Emellett elmondható, hogy az Egyesült Királysággal egy olyan ország távozik, amely mindig is ellenezte a föderatív gondolatot, a mind szorosabb integrációt (ld. Juncker 5. forgatókönyve). Az elmúlt években az EU intézményekben folyó viták sokszor szövetségben találták a briteket a keleti tagországokkal. Ezzel is összefügghet, hogy a konzervatív brit kormányok sohasem feszegették a demokrácia és a jogállam visszafejlődésének problémáját Magyarország és Lengyelország esetében.

Tény, hogy a brit kiválással az EU egy nettó befizető országot veszít. Ennek jelentőségét azonban nem szabad túlbecsülni, hiszen a briteké volt az első és messze legnagyobb költségvetési visszatérítés (*rebate*). Mégis, összegektől függetlenül nehéz költségvetési viták elé nézünk, amelyek során *a beruházási támogatások rendszerében várható átalakulás miatt kiéleződhetnek az ellentétek a régi és az újabb tagországok között.*

Mind a régi, mind az új tagországok között vannak olyanok, amelyek nem jeleskednek az EU-források jó felhasználásában. Ezek akár hátránnyal is indulhatnak a későbbi tárgyalási fordulónál. A többi ország azt mondhatja nekik: miért kértek pénzt, ha az eddigieket sem tudták jól felhasználni.

A magyar stratégia az előző költségvetési tárgyalási körben (2011-13) a „kohézió barátai” körében folytatott aktív szerepvállalás volt, ami fontos, de nem elégséges. Egyrészt el kellene érni, hogy kevesebb legyen a visszaélés (és annak gyanúja) az EU-források körül. Meg kellene nézni, hogy pl. Lengyelország hogyan használta fel az EU-forrásokat 2015 előtt, mivel ott addig alig volt tapasztalható korrupciós vagy hasonló jellegű probléma, miközben a felhasználás üteme is megfelelő volt. Másrészt a szakértői körökkel együttműködve erősíteni kell azt a gondolatot, miszerint a kohéziós politika (és benne a strukturális alapok működtetése) az EU egységes piacának elválaszthatatlan része. Harmadszor pedig konkrét javaslatokat kellene tenni arra, hogy az uniós szabályozás hogyan lehetne jobb 2020 után. Az ilyen javaslatok persze csak akkor hitelesek, ha objektív, a kormányzattól független elemzésre, értékelésre támaszkodnak.

Bár elképzelhető, hogy a Cseh Köztársaság idővel nettó befizetővé válik, a visegrádi keret fontos lehet a költségvetési érdekegyeztetés folyamatában. Visegrád ugyanis egy pozitív, a négy résztvevő érdekeit és az EU egészét egyaránt szolgáló fórum. Más alrégiók is működtetnek hasonló, földrajzi és – részben – nyelvi közösség alapján kialakított szerveződést, pl. az észak-európaiak. A visegrádi országok maguk is kezdeményezhetik például, hogy megfelelő értékelés szülessen az ún. Juncker-tervről, amellyel 2014 végétől az Európai Bizottság ösztönözni próbálta a beruházásokat és a gazdaság növekedését.

BEVÁNDORLÁS – ÉRDEKEK ÉS MÉRTÉKEK

Visegrád az elmúlt két évben elsősorban azzal vettette észre magát, hogy ellenezte a többség menekültügyi felfogását, és egyúttal a Tanács 2015. szeptemberi „áthelyezési” döntésének végrehajtását is. Az elosztási módszert valóban lehetne javítani, például ha tekintetbe vennék a tagországok demográfiai helyzetét, vagy lehetővé tennék, hogy a nehezebb helyzetben levő országok több feltételt támasszanak. A fő probléma az, hogy az ellenkezést egy olyan kampány övezi, amely nem mentes idegengyűlölettől, vallási intoleranciától, félremagyarázza a migráció jelenségét, és így árthat a hazai gazdaságnak és társadalomnak, valamint a külkapcsolatainknak is.

A 2015-ös menekültválság után sokak számára világossá vált, hogy a negyedszázzal korábban kialakított Dublin/Schengen modell (a bevándorlás és az unión belüli szabad mozgás szabályozására) idejétmúlttá vált. Ahhoz azonban, hogy valami mással fel tudják váltani, az EU intézményeinek mélyebb, szélesebb körű párbeszédet kellene folytatniuk a tagországokkal a demográfia, a bevándorlás és a szomszédsági politika összefüggéseiről.

Egy ilyen tágabb összefüggés felvázolására tett kísérletet Giles Merritt, a brit, ámde régóta Brüsszelben élő újságíró. Könyvének már a címe is lehangoló: „*Slippery Slope. Europe's Troubled Future*”. Merritt szembe helyezkedik a divatos politológiai klisékkel; szerinte épp hogy nem túlterjeszkedett az EU, hanem bátortalan. Nem elég határozottak a tagországok abban a tekintetben, hogy a közös, jobbára globális kihívásokra közösen, tehát az EU-intézmények segítségével keressék a válaszokat, és ehhez az erőforrásokat is központosítsák a szükséges (mainál jóval nagyobb) mértékben.

Merritt nem mestertervet hiányol; inkább sok kis lépéssel, ezekből összerakható rugalmas programmal képzel el az EU revitalizálását. Olyan elemekre gondol, mint az át-gondoltabb infrastruktúra-fejlesztés, a jóléti védőháló egyes elemeinek EU-szintre emelése, a digitalizáció (és ehhez szükséges képzés) előmozdítása. Stiglitz-cel összhangban szélesebb mandátumot látna jónak az Európai Központi Bank esetében (USA-mintára), de ez sem igényel forradalmat.

Merritt talán éppen a bevándorlás tekintetében foglal állást úgy, hogy az a mai lehetőségekhez képest túlzónak tűnik. Szerinte Európa még mindig nem néz szembe azzal a ténnyel, hogy népessége stagnál és egyre idősödik, így a világnépességből való részesedése egyre zsugorodik, gazdasági növekedési potenciálja lanyhul más, dinamikusabb régiókhoz képest. Európának eszerint nincs más választása, mint aktív bevándorlási politikát folytatni és többet investálni a bevándorlók integrációjába. Ez a gazdaság versenyképességét erősíti majd, és könnyebb lesz megbirkózni az időskori szociális problémákkal is.

Szemben Merritt és más szerzők komplexebb megközelítésével, a hazai migrációs politika az elmúlt időszakban – és különösképpen 2015-től fogva – egydimenzióssá vált. Ez a politika kezdetben felkészületlenséggel és kapkodással volt jellemezhető. A kormányzat olykor eltévesztette a fókuszot; 2015 első felében például a gazdasági bevándorlással vívott szélmalomharcot, miközben határainkhoz egy politikai menekülthullám érkezett. Az ország belsejében elhelyezett, *magyar nyelvű* óriásplakátokkal hadakozott a bevándorlók ellen, pedig azokat a határhoz érkező, magyarul nem tudó menekültek még véletlenül sem olvashatták el. Eközben a kormány sem a saját hivatali apparátusát, sem a közvéleményt nem készítette fel a menekültügy kezelésére. Ez szükségképpen ve-

zetett rögtönzéshez, kapkodáshoz 2016 szeptemberében, és mindez visszatetszést keltett külföldön is. Nagyon komoly feszültség alakult ki Magyarország és néhány szomszédja között, az Európai Bizottság pedig kötelezettségszegési eljárást indított a menekültügyi szabályoktól való jelentős eltérések miatt. A konstruktivitás hiánya, az antiszociális magatartás általában is rombolja az ország megítélését, aminek sok hátrányos következménye van egyéb területeken.

TÖBB VAGY KEVESEBB INTEGRÁCIÓ?

A közbeszédben, a politikai töprengésekben – és részben a Juncker-féle Fehér Könyvben is – az EU-val kapcsolatos gondolkodás a „több vagy kevesebb Európa” vitájára egyszerűsödik le. Olyan klisék is gyakran előkerülnek, mint a föderális és nemzetközpontú integráció szembeállítása. Ez utóbbi persze nem alaptalan; az akadémiai EU-tanulmányok nagy része is azt boncolgatja, hogy az integráció vajon a szupranacionális vagy a kormányközi elven működik-e.

A föderális Európa gondolata sokszor újjászületett már. Képviselői az elmúlt évtizedekben könnyen hivatkozhattak arra, hogy az alapidokumentumok is a „mind szorosabb egység” kifejezést használták. Mióta azonban az alkotmányozó folyamat kisiklott (2005), a föderalista gondolat és képviselői Európában defenzívában vannak.

A föderalista trend gyengülése láthatóvá tette az euroszkepticizmus különböző formáit. Mind az európai, mind pedig a tagállamokon belüli vitákban megjelent az EU, illetőleg a valutaunió dekonstrukciójának gondolata. Egy gondolatkörről, de sokféle állításról van itt szó. Van, aki az EU-t eleve rossz gondolatnak tartja, mások szerint viszont csak az a baj, hogy túl sokat markol – akár a központositott hatáskörök, akár a befogadott országok tekintetében. Bárhol is fogjuk meg, e gondolatkörben a megoldás a visszabontás. Vagy legyen az EU szűkebb (presztízvesztés nélkül engedje el azokat, akik nem akarnak egy szorosabb integráció tagjai lenni), vagy keressen egyensúlyt egy sekélyebb integrációval, és mindenekelőtt az egységes valuta megszüntetésével. Érdekes módon Juncker Fehér Könyvének 2. forgatókönyve, amely „csak az egységes piac” fenntartását helyezi kilátásba, nem mondja ki egyértelműen, hogy az euró megszüntethető, és az EU visszatérhetne egy olyan állapotba, amikor az egységes piac sok nemzeti valutával működött.

Az EU-ellenességgel kapcsolatos elemzéseket beárnyékolja, hogy a ma euroszkeptikusnak nevezett politikai erők (amelyek az EU vagy az euró ellen ágnak) eredendően nem feltétlenül az EU-val kapcsolatos érzetekből és nézetekből indultak ki. Ez mindenképpen elmondható pl. a francia Nemzeti Frontról. Hús-harminc vagy annál több évvel ezelőtt a globalizáció, az új nemzetközi munkamegosztás, a kontinensek közötti népvándorlás válthatta ki a bizonytalanság érzetét, amelyekre különféle szélsőjobboldaliak nosztalgikus, populista válaszokat népszerűsítettek, bezárkózást és intoleranciát hirdetve. Idővel az EU-ellenesség is helyet talált a szélsőséges palettán; különösen a keleti bővítés és az új tagországokból érkező munkavállalók megjelenése után. A francia Nemzeti Fronttal szemben a brit UKIP és a német AfD viszont eredendően az egységes valuta ellen lépett fel, és idővel lett hangsúlyosabb elem a kínálatukban a bevándorlókkal szembeni gyűlölködés. Ez a különbségtétel segít meghatározni, hogy milyen úton-módon lehet visszaszorítani a politikai szélsőségeket Európában.

KÖZTES MEGOLDÁSOK – KÉT SEBESSÉG?

A föderalizmus és a dekonstrukció között több átmeneti formula is létezik. A két legfontosabb, köztesnek mondható megoldás az „áramvonalas” és a „többsebességes” Európa koncepciója. Áramvonalasságról akkor beszélhetünk, amikor a létező EU-t megpróbáljuk megszabadítani olyan terhektől, amelyek költségessé és népszerűtlenné teszik. Szokásos példák: Strasbourg, regionális politika, munkaidő-szabályozás. Az áramvonalasítással szemben a többsebességes koncepció nem funkcionális, hanem területi értelemben próbálja meg az eltérő igényekhez és preferenciákhoz való alkalmazkodást. (A szorosabb együttműködés hívei mélyüljenek, a többiek alkossanak egyfajta külső kört.)

A brit népszavazás előtt számosan (pl. az olasz Sergio Fabbrini) munkálkodtak egy kétsebességes EU felvázolásán, hogy az kényelmesebb EU-tagságot jelentsen az Egyesült Királyságnak. Miután azonban Juncker közreadta a Fehér Könyvet, annak 3. forgatókönyvét a legtöbben a keleti tagországok leválasztásának víziójaként értelmezték. Valójában Juncker nem két elkülönülő csoportról (első- és másodosztály, külső és belső kör stb.) értekezett, hanem egymást átfedő, tematikus kooperációkról, amire a Szerződés ma is lehetőséget nyújt. Ha ebből általános minta lesz, több ilyen csoportosulás jöhet létre, miközben a kimaradók nem tudják „foglyul ejteni” azokat, akiknek mélyebb integrációra van szükségük.

Kétsebességes vagy kétszintű EU létrejöhet, de nem a kelet-nyugati törésvonal mentén, hanem azért, mert az eurózónának tovább kell mélyülnie, miközben az eurózónán kívüliek önállóságát az EU valamilyen formában elismerheti. Ennek a megoldásnak a csíráját az Egyesült Királyság és Dánia számára megadott felmentés (*opt-out*) hordozza. Az eurózónához már csatlakozott több keleti ország, és ez a folyamat nagy valószínűséggel folytatódik is.

Önmagában egy többsebességes EU gondolatától nem kell tartani, ha az jobban illeszkedik egy heterogénebb közösséghez, amely nem akar túl nagy, központosított irányító intézményeket. Ebben az esetben elkerülhetetlen, hogy az integráció tagoltabb legyen, mert az ebből fakadó rugalmasság szükséges lehet a stabilitáshoz, a tartós szövetséghez. Ez azonban csak annyit jelent, hogy a „külső kör” nem része az eurózónának, és emiatt több minden (pl. bankunió) nem kötelező számára, hanem fakultatív.

Az, hogy a délkeleti alrégióból alakuljon ki valamilyen elkülönülő blokk az EU-n belül, annyiban lehet életszerű, hogy a bővítés folyamata hosszabb átmeneti időszakokat iktat be olyan kérdésekben, mint a schengeni övezetbe való csatlakozás, a szabad munkavállalás vagy az euró bevezetése. Ahhoz azonban, hogy valamely ország kikerüljön onnan, amelyben már bent van, nagyon komoly törésnek kell bekövetkeznie.

LEGITIMÁCIÓS FORRÁSOK: INPUT ÉS OUTPUT

Kezdetben, hosszú évtizedeken keresztül az integráció (Európai Gazdasági Közösség, majd EK) legitimitását kizárólag a kimeneti teljesítmény határozta meg. Az embereknek többnyire mindegy volt, hogy részt vesznek-e a döntések alakításában, a vezetők kiválasztásában vagy, hogy részletesen figyelemmel kísérhetik-e a közösség anyagi forrásainak felhasználását. Ha az EGK (majd EK) tevékenységéhez gazdasági növekedés

volt köthető, az integrációnak köszönhetően mindenhol bővülő anyagi lehetőségeket érzékeltek, az integráció többségi támogatása magától értetődő volt.

Most, a hosszú válság után (pontosabban: annak egy késői szakaszában) a „kimeneti” eredményekkel (*output legitimitás*) senki nem lehet elégedett, és ezért jobban feltűnik: több részvételre, demokratikus megalapozottságra lenne szükség a „bemeneti” oldalon (*input legitimitás*). A brüsszeli intézményeknek jobban tekintetbe kéne venniük, hogy az emberek mit várnak el, amihez több kapcsolat és impulzus szükséges.

Az azonban, hogy mit várnak az emberek az EU-tól, függ attól is, hogy egy adott időszakban mi számít súlyos társadalmi problémának. Néhány évvel ezelőtt, a hosszú pénzügyi válság és ismétlődő gazdasági visszaesés időszakában a munkanélküliséget tekintették a legsúlyosabb problémának. Ma a terrorizmus elleni hathatós fellépést várják az EU-tól az emberek, ami köszönhető a közelmúlt terrorcselekményeinek, és annak is, hogy az elmúlt három évben a munkanélküliség mértéke a legtöbb országban folyamatosan csökkent.

A közvélemény nemcsak abban a tekintetben változékony, hogy milyen területen vár el teljesítményt az Uniótól. Az is változó, hogy mennyire bíznak az emberek az egyes intézményekben, és mennyiben tudnak elfogadni további hatásköri koncentrációt. Egy évvel a bankunió meghirdetése előtt maga a kifejezés is ismeretlen volt. A 2014-es EP-választások időszakában a közös hadsereg körül szélcsend uralkodott – a Brexit és a múlni nem akaró menekültválság azonban életre keltette ezt a gondolatot is.

Akármelyik forgatókönyv is legyen szimpatikus valakinek, az elmúlt évek válságai nyomán kijelenthető: az EU valamilyen formában reformra szorul ahhoz, hogy az integráció jobban működjön, és a kormányzati területek és tagországok tekintetében egyensúly alakuljon ki. Ez messze nem annyira lehetetlen, mint amennyire néhányan állítják. Önmagában az, hogy az EU-nak 28 tagja van (illetve hamarosan 27), nem teszi sem kormányozhatatlanná, sem reformálhatatlanná.

Az a vélelem, miszerint a másfél évtized alatt megduplázódott tagság eleve széthúz, és emiatt a Bizottság önjáróvá és ellenőrizhetetlenné válik, fel-fel bukkan, de nem logikus. Ha a tagországok összetartanak, akkor beállnak a Bizottság mögé, és követik az iránymutatását is. Ha tagországok széthúznak, a Bizottság is légüres térbe kerül; kevesebbet várnak el tőle és nehezebben követik. A Juncker-féle Bizottság minden korábbinál „politikaibb” akart volna lenni. Mivel azonban a 2014-es EP-választások nyomán mindenki a szkeptikusok térnyerését konstataálta, sokan visszariadtak attól, hogy új kezdeményezésekkel javítsák ki a működési hibákat, így a Bizottság is inkább lefékezte magát. Háttérbe szorultak az „output legitimitást” szolgáló korábbi elgondolások is (pl. az „Európa 2020” stratégia), ami viszont megkérdőjelezi, milyen közös cél felé igyekszik vezetni tagországaikat az integráció. A Fehér Könyv ezzel szemben egy új fejezet szükségességét szögezi le, elismerve a *status quo* fenntarthatatlanságát. Megfogalmazza a tisztázás, a változás, az egyértelmű útválasztás igényét, amire a vitasorozat végén kerülhet sor.

Az európai integráció jelentősebb irányváltásait, új fejezeteit időnként – tagországokban rendezett – népszavazások legitimálják. Amikor Magyarországon az EU-csatlakozásról érvényes és eredményes népszavazás volt (2003. április 12.), a résztvevők igen nagy többsége (83,76%-a) a tagság mellett szavazott. A magyar társadalom jelentős többsége ma is az EU-tagság mellett áll, és már tapasztalatból ismeri annak előnyeit. Erre a politikának tekintettel kell lennie.

IRODALOM

- Bickerton, C. (2016): *The European Union: A Citizen's Guide*. Pelican, London.
- Csaba L. (2016): „The EU at Sixty: A Watershed or Business as Usual? (Comparing Grexit to Brexit):” *Acta Oeconomica*. 66(S1): 63–77.
- Európai Bizottság (2017): *Bizottsági fehér könyv Európa jövőjéről: hogyan tovább a 27 tagú Európa egységével*. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-385_hu.htm
Lekérdezve: 2017. március 2. Fabbrini, S. (2016): „The constitutional conundrum of the European Union.” *Journal of Public Policy*. 23(1): 84-100.
- Forgács I. (2017): „Juncker márciusi tréfája.” *Népszava*.
- Fóris Gy. (2017): *EU-sebességek és magyar EU érdekek*. http://brux.blog.hu/2017/02/24/eu-sebességek_es_magyar_eu_erdekek Letöltve: 2017.03.19.
- Hegyi Gy. (2017): Többsebességes Európa, lemaradó Magyarország, *168 óra*, március 9.
- Merritt, G. (2016): *Slippery Slope: Europe's Troubled Future*, Oxford University Press
- Schmidt, V. – Matt W. (2017): „New White Paper Underlines Why Europe Needs To Be More Open.” *Social Europe*. <https://www.social europe.eu/author/vivien-schmidt-and-matt-wood/>. Letöltve: 2017.03.19.
- Stiglitz, Joseph E. (2016): *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*. W. W. Norton & Company, New York.