

Tagállami integrációs modellek A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*

BEVEZETŐ GONDOLATOK

Palánkai Tibor

az MTA rendes tagja, professor emeritus

Az 1970-es évektől a világ fejlődése súlyos szerkezeti válságba került, ha a fizikában használatos kifejezést akarnánk használni, akkor azt is lehetne mondanunk, hogy *eltört*. *Eltört* abban az értelemben, hogy valami véget ért, és teljesen új korszak kezdődik. A régi azonban még velünk van, s az új sem született még meg teljesen. A vajúdas (a válság) kimenetelére mind a fájdalmakat, mind az időhorizontokat tekintve megmaradt bizonytalannak. Még a vetélés lehetősége (például egy környezeti katasztrófa, amely az egész eddigi civilizációs vívmányainkat romba dönti) sem zárható ki.

A 2008 utáni válság a folyamatban töréspontnak tekinthető. Pénzügyi válságként indult, de átgűrűzött a gazdaság és a társadalom fejlődésének egyéb területeire, s érinti a globális gazdaság és társadalom valamennyi szféráját. A válság egyik fő szenvedője és szereplője Európa, s a válságból való teljes kilábalása eddig sikertelennek bizonyult.

* A következő írások alapját az MTA 2015. november 23-i, a fenti címmel szervezett konferenciáján elhangzott előadások képezik.

Az EU-integráció válsága sokrétű, és az egyes folyamatok szorosan egymásba kapcsolódnak. A folyamatnak gazdaságszerkezeti, környezeti, társadalmi, politikai vagy kormányzati vonatkozásai egyaránt vannak. Az elmúlt időszak migrációs válsága olyan új fejlemény, amely az európai integráció jövőjét fenyegeti.

A konferencia elsősorban a *válság intézményi és szabályozási dimenzióira koncentrált*. Az ott elhangzottak közül négy előadás fő gondolatait adjuk közre:

Palánkai Tibor: *Gondolatok a 21. századi kapitalizmusról és a „szociális államról”* (Thomas Piketty: *A tőke a 21. században* című könyvének inspirációja alapján);

Halmi Péter: *Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban;*

Kutasi Gábor: *Külső egyensúlytalanság az euróövezetben. Megoldás-e a többszintű kormányzás?*;

Györfly Dóra: *Görögország a monetáris unióban: a kilépés hiábavalósága.*

Három cikk a gazdasági és monetáris unió, az euróövezet válságát és a reformokat érinti, közöttük a *Grexít* kérdését. Egy cikk pedig a lehetséges európai szociális modellel kapcsolatban vet fel vitakérdéseket. Szándékunk szerint – ha annak feltételei is rendelkezésre állnak – valamennyi előadást tanulmánykötetben is megjelentetjük.

Ha szélesebb értelemben közelítünk, akkor az ún. *többszintű kormányzás (multi-level governance)* válságáról kell beszélnünk. A sokszintű kormányzás a globálisan integrálódó világ gazdaság szervezési, irányítási és szabályozási keretét adja. Legfontosabb összetevői a globális, regionális (európai), nemzeti és helyi szintek. A többszintű kormányzás új struktúráként fogható fel, amelyben a szuverenitás alkotmányos alapjai változatlanok maradhatnak, és a nemzeti tagállamok továbbra is alapvető egységeket képeznek, de ugyanakkor kihívást jelent az államok funkcionális és működési autonómiájával szemben a döntések megosztásán és a politikák megosztott gyakorlásán keresztül.

A többszintű kormányzás kialakulatlan, formálódó és rendkívül egyenetlen szerkezet, egyes elemeinek szerepei között nagy különbségek vannak. A deficitek valamennyi szinten jelentkeznek, de legalább annyira súlyosak az egyes szintek közötti összhang és koordináció hiányosságai.

A gyors és erőteljes globális integráció ellenére a kormányzás leggyengébb szintje a globális szint, amelyre az intézményi és szabályozási keretek fejletlensége és alacsony hatékonysága jellemző. Ez különösen a jelenlegi pénzügyi válságban mutatkozott meg. A nemzeti kormányok továbbra is a többszintű kormányzati struktúrák meghatározó tényezői. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy ma még a „nemzeti” szint az egyetlen, amely

rendelkezik komplex és hatékony intézményi és szabályozási eszközökkel, s leginkább rendelkezik demokratikus felhatalmazással. A többszintű kormányzás a hagyományos nemzeti gazdaságpolitika cél- és eszközrendszerének, intézményi és szabályozási struktúráinak alapvető átalakítását igényli. A globalizáció csökkenti a nemzeti politikák felelősségét és „felelősségre vonhatóságát”. A hibás politikák következményeiért a globalizációt vagy Brüsszelt lehet okolni. Potyautazást tesz lehetővé.

Európában a többszintű kormányzás leginkább a nemzeti és az EU-szintekkel strukturálódik. A válság s az euró válsága is ezen a két szinten ragadható meg. A globális pénzügyi válsággal szemben az euró sebezhetősége mindkét szint gyengeségeire vezethető vissza. Ezek között az eurózóna kezdeti hibás konstrukcióját, téves koncepcionális feltételezéseit, a politikai kompromisszumokkal folyamatosan megnyomított működését említhetjük leginkább. Ki kell emelni a közös monetáris politika és a nemzeti költségvetési politikák ellentétét, a piac fegyelmező erejének kudarcát, a nemzeti költségvetési politikák ellenőrzésének gyengeségét, az egyetlen méretre szabott monetáris politika veszélyeit, a nemzeti gazdaságpolitikák (*policy mix*) új követelményekhez igazításának kudarcát (jövedelempolitika vagy strukturális politika), a társadalmi és kulturális különbségek lebecsülését. Görögország vagy Írország elsősorban nem azért került válságba, mert tagjai voltak az eurózónának, hanem mert hibás gazdaságpolitikát folytattak.

A *több Európa* valamennyi szint reformját feltételezi. A monetáris unió továbbfejlesztését szorgalmazó reformok széles körűek, de nemcsak az uniós kompetenciák bővítését, hanem a nemzeti állami szerepek ártérteké-

sét is megkívánják. A *klasszikus* nemzeti állam ugyan erodálódhat, de a *modern* nemzeti állam, ha képes a kihívásoknak megfelelni, s megtalálja funkcióit, akkor felértékelődik. Amit meg kell haladni, az a bezárkózó, kirekesztő, protekcionista állam. A siker titka a versenyképes, nyitott, befogadó és kooperációra képes nemzeti állam, erős versenyző nemzeti középosztállyal és politikai elitekkel.

A válság kumulálódása alapján nehéz elkerülni a kísértést, ne játsjunk-e el a történelmi párhuzamok gondolatával. A 19. század második felében világtörténelmileg is drámai fejleményeknek lehettünk tanúi. Az ipari forradalom vívmányai alapján az iparosítás szétterjedt, ha különböző ütemekben és mélységben is, az egész világon. A vasút és a gőzhajózás drámai változásokat eredményezett a közlekedésben és világkereskedelemben. Kialakultak olyan modern közszolgáltatások, mint a posta vagy a mentőszolgálat. Létrejöttek azok a nagyvárosi struktúrák, amelyek például Barcelona, Bécs, Budapest vagy Párizs képét ma is meghatározzák. Létrejött az egységes időszámítás a globális időzónákkal együtt. Elindult az urbanizáció, és nagyban megváltoztak a társadalmi struktúrák. A sort még hosszan lehetne folytatni. A társadalmi és politikai intézmények és szabályozás, a demokratikus keretek vagy az értékrendek ugyanakkor megmerevedtek, s képtelenek voltak a kihívásokra adekvát választ adni. Ezek a válaszok vagy elmaradtak, vagy irracionális irányokat vettek. A sztálinizmus és a náciizmus elméleti alapjai még a 19. században létrejöttek. A robbanás elkerülhetetlen volt.

Lehet azon vitatkozni, hogy az első világháború kitörése milyen véletlen tényezőkön múltott, s akár el is lehetett volna kerülni. Végül is a robbanást aligha. A robbanást harmincéves földrengések követték, 1914 és 1945

között két világháborúval, forradalmakkal, véres diktatúrákkal és példátlan gazdasági válsággal. Az emberáldozatok száma százmillió nagyságrendben mérhető, az emberi szenvedés pedig felmérhetetlen.

1945 után újabb harminc év következett, nagy horderejű és széles intézményi és szabályozási kiigazításokkal, a demokrácia látványos sikereivel (általános választójog, a nők egyenlősítése vagy a másság elismerése) és olyan gazdasági prosperitással, amelyet gyakran „aranykor” neveznek. Beindultak a globális és regionális integrációs folyamatok, függetlenné váltak a korábbi gyarmatok, kialakultak a nemzetközi és a nemzetgazdasági szabályozás intézményei. Az „aranykor” kedvező mutatói ellenére a feszültségek fennmaradtak, a helyi háborúk vagy „forradalmak” áldozatainak számát továbbra is százezredekben lehetett mérni, s a békéért sokaknak kellett szenvedéssel fizetniük.

Az 1970-es évektől újra drámai változásoknak lehettünk tanúi. Az információs és kommunikációs forradalom, a digitalizáció (internet vagy mobiltelefon) a gazdaság és a mindennapi élet minden területére kiterjedő hatással volt, és azokat gyökeresen átalakította. A szerkezeti válság szinte kezdettől jelzi a válaszok nem kielégítő voltát. A pénzügyi szektor drámai mértékben globalizálódott, s szabályozása, intézményi kereteinek megteremtése elmaradt. Az „európai” pénzügyi kormányzás reformja elhárította ugyan az euróövezet összeomlásának veszélyét, de az euró aláeső adósságválságot sokáig nehezen tudta kezelni. Az adósság bizonyos elemei, főként a kumulált adósság hosszú távú megoldásokat igényelne, s az adósság további könnyítését kellene keresni. A Nemzetközi Valutaalap (IMF) javaslatai 2018 utánra erre reményt nyújtanak. A növekedést bénító, s

az egyre növekvő szociális és politikai elégedetlenséget generáló megszorításokat abba kellene hagyni. A migrációs válság még inkább példája az elégtelen és irracionális válaszoknak. Az Unió képtelen saját elveit következetesen betartani, és az eltérő nemzeti sajátosságokat és elvárásokat figyelembe venni.

A csőd nemcsak uniós, hanem nemzeti szintű is. A politika szavazatszerzés érdekében ingyen egészségügyről hazudozik, bár tudott, hogy ilyen nincsen, és finanszírozhatatlan. A városaink élhetetlenek, közlekedhetetlenek és elszennyezettek. Az „okos városról” (*smart city*) a tervek az asztalon vannak, a változáshoz csak az akarat és a források mobilizálása hiányzik. Az alternatív energiaforrások egyre inkább elérhetővé válnak, de az energiaforra-

dalomhoz is hiányoznak a stratégiák s a politikai elszánás.

A válság a szélsőséges és EU-ellenes erők előretörésével több, mint aggasztó. A megújító radikális reformok elkerülhetetlenek, de ezek késlekednek vagy döcögősen haladnak. A robbanást el kellene kerülni! Az alábbi cikkek természetesen nem vállalkoznak arra, hogy átfogó választ adjanak, de legalább egy területen jelzik, hogy az eddighez képest valami mást kellene csinálni, miközben értékrendünket („új felvilágosodás”) is át kellene gondolni.

Kulcsszavak: szerkezeti válság, globalizáció és globális integráció, sokszintű kormányzás, modern nemzeti állam

