



MÉLTÁNYOSSÁG
politikaelemző központ

AZ EURÓPAI UNIÓ MEGÚJULÁSA ÉS FELEMELKEDÉSE

AGYTRÖSZT-STRATÉGIÁK A 21. SZÁZADBAN
NO. 1.



MÉLTÁNYOSSÁG
politikaelemző központ

info@meltanyossag.hu

www.meltanyossag.hu

0630-311-1701

1149 NAGY LAJOS KIRÁLY ÚT 167. II. 23.



Zsiga Bulcsú

Feltűrni Európa ingujját: nyolc strukturális innováció a világkorszakváltás előtt

*Európa megújulása:
tervek, súlypontok, programok*

Európa vezető politikusai egyre markánsabb véleményeket fogalmaznak meg az európai integráció lehetséges irányvonalával kapcsolatban. Legyen szó a föderalistákról vagy éppen a szuverenistákról, abban mindenki egyetért, hogy az Európa-projekt megújulásra szorul. De milyen elméleti alapokra építhetik ezen állításaikat? Hol vannak napjaink Alapító atyái, milyen szellemi háttérmunka zajlik az európai gondolat revitalizálására? A Méltányosság új sorozatában, az Európai Unióval foglalkozó agytrösztök munkásságán keresztül mutatja be és értékeli azokat az állásfoglalásokat, amelyek nem csak az európai közbeszédet, hanem magát az Uniót is formálják. Lehet-e Európa valódi globális szereplő az Egyesült Államok, Kína és Oroszország szorításában? Hogyan nézne ki egy demokratikusabb Európai Unió? Hogyan lehet szorosabbra fűzni és bővíteni az európai integrációt? Mutatjuk a válaszokat.



A European Policy Centre (EPC) 1996-ban jött létre, azóta pedig az uniós agytröszt hálózat egyik kiemelt csomópontjává nőtte ki magát. Jelentős formális és informális kapcsolatrendszerrel bír az EU-n belül, rendszeresen publikál elemzéseket, valamint tart konferenciákat Európa jövőjével kapcsolatban. Az EPC [Stratégiai Tanácsában](#) több jelentős nemzeti és európai szintű expolitikus található, a legismertebb közülük Jean-Claude Juncker, aki 2014 és 2019 között a Bizottság elnöke volt. Egyik alapítója az a Max Kohnstamm volt, aki tevékenyen részt vett az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) létrehozásában, így bátran tekinthető az [Európai Unió egyik alapító atyjának](#). Az EPC elemzői, Janis A. Emmanouilidis és Fabian Zuleeg nyolc strukturális innovációt javasol, amelyek az európai kormányzás hatékonyságát és végrehajtási képességét hivatottak növelni. Az a céljuk, hogy a mostani szűk politikai mozgástér adta lehetőségeket maximálisan kihasználva, az uniós alapszerződés módosítása nélkül szorosabbra fűzzék az európai integrációt. Jelenleg ugyanis több olyan buktató van az intézményrendszerben, amely megnehezíti az egységes fellépést. Elismerik, hogy a föderális Európa vízióját tartják kíváncsnak; az ahhoz vezető hosszú utat pedig az európai bürokrácia megerősítésével, illetve az elégedetlenek partvonalra szorításával köveznék ki. Ezeket a javaslatokat nem csak bemutatjuk, hanem értékelni is fogjuk őket, mégpedig azon szempontok szerint, hogy 1) az innovációk mennyiben járulnak hozzá a szerzők által kitűzött cél eléréséhez; 2) az innovációk



tényleg érdemi javulást jelentenének az Unió egésze számára; vagyis mi az ami jó, és mi az ami rossz a csomag egészét nézve.

A szerzők nem osztják azokat a végletesen pesszimista véleményeket, hogy Európa megállíthatatlanul halad az eljelentéktelenedés felé, van még lehetőség arra, hogy az Európai Unió önálló geopolitikai pólust alkosson a világpolitikában. Ehhez azonban le kell számolni azzal az illúzióval, hogy a [továbbbevickélés](#) stratégiája elég lenne a mai világban. Az Orosz-ukrán háború, a migráció és a klímaváltozás mind olyan kihívások, amelyek egyenként is nagy falatok lennének, nem hogy együtt. Nem lesz elég abból kiindulni, hogy az Európai Unió, mint a történelem során mindig, valamit most is kitalál egy ideiglenes konszenzus megteremtésére. Olyan alapvető változásokra lesz szükség, amelyek bátorságot, reális helyzetértékelést, mélyebb szembenézést, valamint sok politikailag kellemetlen döntés meghozatalát igénylik. Fel kell tűnnie az ingujját Európának.

Tervezőasztalon az európai integráció jövője

Az európai integráció mozdulatlansága mögött a szerzők által retorikacselekvés szakadékként értékelt jelenség áll. Európában sokan hangoztatják, hogy változásra van szükség, azonban sokkal kevesebben vannak azok, akik a tettek mezejére lépnének. A továbbbevickélés illúziójának a fenntartásával azzal hitegették a politikusok az európaiakat, hogy az európai Zöld Átállás vagy az orosz-ukrán háború következményei nem fogják érdemben befolyásolni az

életkörülményeket. Mindeközben attól tart az európai mainstream, hogy a merészebb reformok véghezvitele jelentősen rontaná a mainstream pártok újraválasztási esélyeit. Lássuk hát, hogy milyen változtatások hoznák egyenesbe Európát.

Első innováció: Kell egy végrehajtóibb Bizottság

A szerzők szerint a mostani intézményrendszer jelentősen megnehezíti a gyors és hatékony közös cselekvést, ami egy erősebb, valóban végrehajtóként működő Bizottságért kiált. Az elmúlt években a Von der Leyen- Bizottság többször is az európai politika alakítójává lépett elő, amit az Európai Parlament mellett több tagállami kormány is kritikával illetett, az EPC koncepciója szerint azonban ez nem elégséges. Jelentősen meg kell növelni a Bizottság stratégiai és megvalósítási kapacitását, illetve több pénzbeli erőforrásra lesz szüksége. Ehhez meg kell erősíteni a Bizottság agytrösztjének, az IDEA-nak, illetve az Európai Stratégiai és Politikaelemzési Rendszerének (ESPAS) a képességeit. A közös szakpolitikák esetében némi centralizációt, azaz több bizottsági hatáskört tartanak az elemzők irányadónak.

Értékelés: Az egy teljesen technikai jellegű kérdés, hogy milyen eszközökkel, milyen módszerekkel lehet javítani a Bizottság előrejelzési és elemzési kapacitásait. Az innováció sokat segítene a Bizottság politikai határozatképességén, ami megerősítené a végrehajtói kompetenciáit, tehát ebből a szempontból jó reformról van szó. A Bizottság jövője azonban nem csak technikai kérdés, hanem inkább politikai. Sokan így is kérdőre vonják a szerződések őrének politikai

aktivizmusát, tekintve, hogy az nem rendelkezik közvetlen választói felhatalmazással.

Második innováció: Adaptív és pragmatikus integráció

A pragmatikus cselekvés abban merül ki a szerzők olvasatában, hogy eseti jelleggel kell megvizsgálni a különböző helyzeteket és szakpolitikai kérdéseket, azokhoz pedig egyedi megoldásokat kell találni. Ilyenre példa az is, amikor kisebb országcsoportok megerősített együttműködések formájában összefognak bizonyos kérdések megoldásában, ami lehetővé teszi számukra, hogy előre haladhassanak az együttműködés elmélyítésében. A szerzők szerint érdemes lenne ezt az eszközt úgy továbbgondolni, hogy lehetővé tennék az uniós keretrendszeren kívüli együttműködést. Persze ez sem lenne kötöttségektől mentes. Az így létrejövő megállapodásoknak nem lenne szabad létrehozniuk az EU-val párhuzamos intézményeket; nyitottnak kellene lenniük a többi tagállam számára; jelentési kötelezettségük lenne a többi tagállam felé; az uniós intézmények bevonására és megerősítésére kellene törekedniük; valamint olyan elveket kellene elfogadniuk, amelyek integrálhatóak lesznek az uniós normarendszerbe.

Értékelés: A keretrendszeren kívüli együttműködés olyan potenciális módszerek kipróbálására ad lehetőséget, amelyek a későbbiekben hasznosak lehetnek az Európai Unió számára. Ennél a módszernél külön kiemelendő, hogy lehetőséget teremt az együttműködésre azon tagállamok számára is, amelyek a jelenlegi keretrendszeren belül



kevésbé együttműködőek. Önmagában ez egy jelentős előrelépésnek számítana.

Harmadik innováció: Egységes célok és stratégiák kellenek

A hatékony fellépés érdekében a Bizottság prioritásainak és az Európa Tanács Stratégiai Agendájának minden korábbinál nagyobb egyezést kell mutatnia egymással, közös vízióra van szüksége Európának. Ez az alapfeltétele annak, hogy a tagállami és az uniós szint egy hatékony tandemet alkosson. Számottevő problémát jelent az is, hogy ahány tagállam, annyiféleképpen határozzák meg a problémákat és a célokat. Ezen úgy lehetne úrrá lenni, ha egységesen, három orientáló kérdésből kiindulva dolgoznák ki az uniós stratégiát.

- 1) Az összes probléma közül melyik jelenti a legnagyobb kockázatot?
- 2) Mit kellene a leghamarabb megoldani?
- 3) Mely problémák esetében állhat fenn annak a lehetősége, hogy kicsúszna az Európai Unió kezéből az irányítás, ha nem tesznek megelőző lépéseket?

Értékelés: Ahány tagállam van, annyi elképzelés lehet ezekben a kérdésekben, ami miatt nagyon nehéz egységes álláspontot kialakítani. Ha ezen a téren bármekkora előrelépés történne, az már jelentősen megkönnyítené a közös fellépést. A három "alapozó kérdéses" módszer adaptálása alkalmas lenne erre.



Negyedik innováció: Együttműködés a csúcsszervek között

Igen gyakran előfordult, hogy a Bizottság és a Tanács heves rivalizálásba kezdett egymás kárára. Bár a verseny sokszor a fejlődés motorjának számít, jelen esetben ez inkább hátráltatja a világpolitikai változásokhoz való alkalmazkodást. Az uniós vezetésnek törekednie kell arra, hogy a nemzeti elképzelések nagyobb fokú egyezést mutassanak a nemzetek felettiekkel. Világossá kellene tenni minden vezető tisztséget betöltő uniós politikus számára, hogy melyek azok a közös célok, amelyek mentén cselekedni kell. A magasabb fokú együttműködésnek az intézményi háttérét egy Közös Stratégiatervező Fórum létrehozása jelenthetné, ami a legfontosabb uniós politikusokat, szakértőket és tagállami szereplőket vonná be a tervezésbe.

Értékelés: A szerzők egy alapvetően technikai jellegű kérdésként tekintenek egy olyan problémára, ami nagyon is politikai. A Közös Stratégiatervező Fórum elvi szinten valóban intézményesítené a Bizottság és a Tanács közötti stratégiaalkotást. Önmagában azonban nem jelentene garanciát a jobb együttműködésre, ha azt minden vezetőnek előírnák. Átütő sikert akkor lehetne ezen a téren elérni, ha úgy érezhetnék a tagállamok, hogy figyelembe veszik a szempontjaikat a stratégialkotás során.

Ötödik innováció: Stratégiai Munkacsoportok kerestetnek



Amennyiben átfedés van az uniós és a tagállami hatáskörök között, akkor az uniós vezetésnek közbe kell lépnie annak érdekében, hogy a közös stratégiai szempontok érvényesüljenek. Ezt a feladatot az erre a célra specializálódott, a Bizottság alá tartozó Stratégiai Munkacsoportok tudnák a legrugalmasabban és leghatékonyabban kezelni. Az új szervezet felelne többek között az uniós védelempolitika koordinálásáért és megerősítéséért; a bővítési politikáért és az azzal járó belső intézményi reformfolyamatok összehangolásáért; illetve Európa globális versenyképességének növeléséért.

Értékelés: A Stratégiai Munkacsoportok lehetővé tennék, hogy az Európai Unió szakpolitikákat feszezebben lehessen végrehajtani, illetve az ellentmondásokat feloldani. Fontos lenne, hogy minden tagállam delegálhasson szakértőket a szervezetbe, hiszen az intézmények közötti koordináció támogatása csak az érem egyik oldala. A másik oldalon a kulturálisan különböző tagállamok közötti együttműködés előmozdítása van.

Hatodik innováció: Újra kell strukturálni a Bizottságot

A Bizottságon belül számos biztost vádoltak már nemzeti elfogultsággal. Ha egy biztos túlságosan is a saját nemzetének szempontjait képviseli és szabotálja a Bizottság működését, akkor a szerzők szankcionálnák a normaszegőt és kevesebb felelősséget adnának neki. Ez azonban nem azt jelenti, hogy teljesen súlytalan portfóliókat osztanának ki. A Bizottság végrehajtói funkcióját úgy lehetne tovább erősíteni, ha további hierarchizálással létrehoznák a Végrehajtói Irodát vagy Hivatalt, amibe



a Bizottság legfontosabb feladatait ellátó, kvázi “csúcsbiztosok” tartoznának. A kevesebb felelősséggel rendelkező biztosok feladata a csúcsbiztosok munkájának a támogatása lenne.

Értékelés: A javaslat szerint úgy kellene újra strukturálni a Bizottságot, hogy az hivatalosan is rangsoroljon a legmegbízhatóbb és a kevésbé megbízható biztosok között. Bár senki se lenne súlytalan az új bizottságban, azonban felmerül annak a kérdése is, hogy egy ilyen jellegű megkülönböztetés hogyan csapódna le a “szamárpados” biztosokat adó országok közvéleményében. Továbbá fennállhat annak is a veszélye, hogy a legfontosabb feladatokat a nyugat-európai centrumországok biztosai kapnák, ami megintcsak rossz üzenet lenne a “periféria” számára.

Hetedik innováció: Átfogó és orientáló elvek kellenek

Önmagukban az intézményeket érő változások nem garantálják, hogy az európai politikai vezetés hatékonyabban fogja vezetni az Uniót. A puhább tényezők, mint például a működést befolyásoló elvek legalább olyan fontosak lehetnek, mint az intézmények. Az Európai Unió vezetésének több olyan alapelvnek kellene megfelelnie, amelyek a közös cselekvést segítik. Ezek az alapelvek négy átfogó célt szolgálnak:

- 1) A Bizottság végrehajtói képességeinek megerősítésének érdekében jobb előrejelzési kapacitásokat kell létrehozni, amihez több erőforrásra, rugalmasságra és innovatív szakpolitikai eszközökre lesz szükség.



- 2) Egy olyan jövőorientált, új gazdasági modellt kell létrehozni, ami alkalmazkodik a klímaváltozáshoz; biztosítja a jólétet és biztonságot; figyelembe veszi a különböző generációk érdekeit és serkenti az innovációt.
- 3) Mérsékelni kell a reformok okozta politikai károk mértékét. Olyan politikai bátorságra lesz szükség, ami ellensúlyozni tudja az Unión belüli ellenzékétől való félelmet. Ennek eszköze lenne például a hasonlóan gondolkodó tagállamok közötti együttműködések támogatása.
- 4) Meg kell erősíteni az európai integráció alapját jelentő demokratikus értékeket és a jogállamiságot; az Európai Unió reformra szorul a csatlakozni vágyó tagjelöltek felvétele előtt; meg kell erősíteni Európa világpolitikai és világgazdasági helyzetét; valamint jobban becsatornázni az állampolgárok véleményét.

Értékelés: Az alapelvek több dimenzióban is reflektálnak az Európai Uniót érő kihívásokra, illetve egyértelmű iránymutatást nyújtanak. A szerzők által kínált keretrendszerben ez növelheti az európai kormányzás hatékonyságát. Ugyanakkor vannak olyan iránymutatások is, amelyek politikailag konfliktusos területeket érintenek, ezért nagyon nehéz lenne azokat érvényesíteni. A jogállamisági viták felerősítése egész biztosan olaj lenne a tűzre.



Nyolcadik innováció: Be kell vonni az állampolgárokat is

Bár az Európai Parlament egyre hangsúlyosabb szereplője az európai politikának és több beleszólást követel a politikai folyamatokba; sokan mégis úgy érzik, hogy az nem képviseli hatékonyan az európai választókat. Ezt úgy orvosolnák, hogy az állampolgárok véleményét interaktív módon, [deliberatív fórumokon](#) kérnék ki. Az Európai Unió már intézményesítette ezt a technikát, azonban a szerzők szerint a fórumok rendszere megújításra szorul. Első körben egy olyan nagy, összeurópai fórumot kellene létrehozni, ahol véletlenszerűen kiválasztott uniós állampolgárok és politikai képviselők vitatják meg az Európai Unió politikai prioritásait. Ha ezen a szinten döntés született, akkor alacsonyabb szinteken is folytatni kell a tanácskozást. A tanácskozásoknak lehetőséget kell teremteniük a csatlakozás előtt álló országok állampolgárainak bevonására is, ami a nemzetek közötti párbeszédet és konszenzuskeresést erősítené.

Értékelés: A deliberatív gyűlések egy olyan demokratikus innovációnak számít, ami sok lehetőséget hordoz magában. A demokratikus deficittel együtt járó képviseleti hiányosságokat megkerülve a részvételiség kiterjesztése egy olyan kitörési pont lehet, ami megteremtheti a sokak által hiányolt európai közvéleményt.



Valódi innováció vagy megakadt a lemez?

A szerzők célja az volt, hogy felvázolják azokat a kitörési pontokat, amelyek új lendületet tudnak adni Európának azáltal, hogy megnövelik az uniós intézmények hatékonyságát. Ahhoz, hogy a helyén kezeljük a nyolc innovációt, el kell fogadnunk, hogy azokat egy olyan politikai környezetben kellene véghezvinni, ahol a kis eredmény is jelentősnek számít. Az első szempont értelmében előbb értékelnünk kell, hogy a szerzők javaslatcsomagja mennyire megvalósítható, illetve hogyan illeszkedik bele abba a paradigmába, amelyen belül elképzelik a változást.

Az EPC által kínált csomag azt a célt szolgálja, hogy technokrata eszközökkel, az uniós bürokrácia megerősítésével kimozdítsák az EU-t a mostani állapotából. Miután az egyre szorosabb integrációra egy vitán felülálló, elérendő célként tekintenek, így olyan köztes megoldásokat javasolnak, amelyek hosszú távon ezt a folyamatot segítik elő. A politikailag érzékeny és vitatott kérdéseket amennyire csak lehet megpróbálják olyan módon megkerülni, hogy javaslataikkal ne érintsék az alapszerződés lényegét, illetve, hogy szükségtelenné tegyék az unió belső ellenzékeivel való megvitatásukat, a közös minimumok megtalálását.

Ebből a szempontból a javaslatcsomag nagy belső koherenciával rendelkezik, hiszen az európai mainstream szintjén sokan gondolják úgy, hogy az euroszeptikus pártok kritikáira nem érdemes reflektálni, azok



úgyis csak aláássák az Európai Uniót és a liberális demokráciát. Bár papíron egy könnyen megvalósítható tervről van szó, azonban több olyan pont van, ahol a szerzők alábecsülik a javaslatok politikai súlyát, valamint azok végrehajthatóságát. Az Európai Unió annál jóval sokszínűbb, hogy a mostani problémákra egy ilyen technokrata válasz egyértelműen sikeres válaszokat fogalmazzon meg.

Innováció	Értékelés	Megvalósíthatóság
1. A végrehajtóibb Bizottság	+	Közepesen
2. Adaptív és pragmatikus integráció	+	Könnyen
3. Egységes stratégiák és célok	+	Nehezen
4. Kooperáció a csúcsszervek között	0	Közepesen
5. Stratégiai Munkacsoportok	0	Könnyen
6. Újrastrukturált Bizottság	–	Nehezen
7. Átfogó és orientáló elvek	+	Közepesen
8. Európai uniós állampolgári részvétel	+	Közepesen
Jelmagyarázat: Amennyiben egy innováció jól kezeli a problémát, akkor + jelet kap, ha részben jelent megoldást, akkor 0, ha pedig rosszul, akkor – jelet kap. Megvalósíthatóság: Az adott innováció politikai kivitelezhetősége. (Könnyen/Közepesen/Nehezen)		



Ebből a szempontból a javaslatcsomag nagy belső koherenciával rendelkezik, hiszen az európai mainstream szintjén sokan gondolják úgy, hogy az euroszeptikus pártok kritikáira nem érdemes reflektálni, azok úgyis csak aláássák az Európai Uniót és a liberális demokráciát. Bár papíron egy könnyen megvalósítható tervről van szó, azonban több olyan pont van, ahol a szerzők alábecsülik a javaslatok politikai súlyát, valamint azok végrehajthatóságát. Az Európai Unió annál jóval sokszínűbb, hogy a mostani problémákra egy ilyen technokrata válasz egyértelműen sikeres válaszokat fogalmazzon meg.

A fő kérdés az, hogy az Európai Unió valóban jobban teljesítene akkor, ha a fentebb bemutatott terveket átültetnék a gyakorlatba. A European Policy Centre innovációs csomagja ráerősít azokra az ellenvetésekre, amelyek az Európai Unió túlzottan elitista, bürokratikus működését kritizálják. Olyan politikai kérdéseket akarnak technikai kérdésként kezelni, amelyeket az európai mainstream elit ellen szerveződő politikai formációk kivétel nélkül hevesen elleneznének. Amennyiben erényként tekintünk Európa kulturális és politikai sokszínűségére, akkor kontraproduktív lenne egyoldalúan zárójelbe tenni azt. A konfliktusokat bürokratikus módszerekkel legfeljebb csak elfedni lehet, megoldani semmiképp. A legfőbb hiányossága az agytröszt elemzésének az, ami az európai fősodorra is jellemző: nem reflektál kellő mértékben az alternatív javaslatokra. Nem lehet úgy egységesebb Európáról gondolkodni, hogy közben figyelmen kívül hagyjuk azt, hogy az miért nem vonzó másoknak.



Egy megosztó jövőkép már csak azért is törékeny, mert mások nem látják magukat benne.

Minden kétséget kizáróan fontos, hogy az európai intézményrendszert megreformálják, hiszen ami több évtizede még működött, az könnyen lehet, hogy mára már kevésbé számít hatékonynak. De ahhoz, hogy egy ilyen reformtörekvés sikerrel járjon, elengedhetetlen, hogy ne csak a további centralizációt célzó irányváltásokat helyezzenek kilátásba. Az igazi innovációt az jelentené, ha olyan javaslatokat fogalmaznának meg Európa jövőjét illetően, ami reagálna az európai fősodor és ellenzéke közötti konfliktusok forrására. Ha a renitens tagállamok és politikai erők úgy érezhetnék, hogy az ő szempontjaik is hozzájárulnak az európai közjó alakításához, akkor könnyen lehet, hogy alapjaiban változnának meg az uniós politikai relációk.