

Gács János:

A Potemkin stratégia felé

Válság és vezetés

Rossz idők járnak mostanában nemcsak Európa országaira, hanem az azokat összekapcsoló legfőbb intézményre, az Európai Unióra is. A napjainkban tetőző, és remélhetőleg néhány hét múlva lecsendesedő görög válság, amely az euró-zónát s a közös valutát is fenyegeti, egy különösen látványos és veszélyes megjelenése az unió megoldatlan problémáinak.

Az EU komoly vezetési vákuumtól szenved. A *lisszaboni szerződés* késői elfogadása után vontatottan állt fel az új Bizottság; kevésbé észrevehető a szerződés nyomán beiktatott új funkcionáriusok tevékenysége (egyikőjük Herman Van Rompuy, az Európai Tanács állandó elnöke, másikuk Catherine Ashton, a különleges jogkörökkel szerzett külpolitikai főmegbízott); továbbra sem tisztázott a soros elnökséget adó ország vezetőjének (ez ebben a félévben a spanyol José Luis Zapatero) hatásköre; s ismételten bebizonyosodott, igazán komoly krízishelyzetekben, mint a mostani görög válság, mindenféle pontosan kicentizett feladatmegosztástól függetlenül a nagy tagállamok véleménye dönt. S a nagy tagállamok vezetői is képesek amatőr módon, illetve rövid távú érdekeiktől vezérelve lassan és ellentmondásosan irányítani. Szomorú példát mutatott erre 2010 tavaszán, a görög gazdaság megsegítésének kapcsán Angela Merkel vezetésével a német kormány. Nem csoda, hogy amikor az EU saját ügyeiben nem tud időben dűlőre jutni, fontos nemzetközi fórumokon (mint a koppenhágai klímacsúcson) is rendre súlytalanul szerepel.

A vezetési vákuum azért is aggasztó, mert a pénzügyi és gazdasági válság nyomán az EU fontos szerkezeti elemei rendültek meg. Recseg-ropog az unió fiskális egyensúlyát biztosítani hivatott Stabilitási és Növekedési Egyezmény: ma már az a ritkaság, ha egy tagország ellen éppen nem folyik túlzott deficit-eljárás (a 27 tagországból most csak 7 ilyen „jófiú” van). Ezen belül a 16 tagállamot számláló euro-övezet is veszélybe került: paradox módon, míg egy évvel ezelőtt, a válság idején a közös valuta éppen hogy nagy biztonságot jelentett az övezetben résztvevő minden gazdaság számára, a nagyobb vihar elmúltával, de még a válságtól felfokozott pénzpiaci környezetben, az övezet néhány sérülékeny gazdasága, amely finanszírozási és versenyképességi problémákkal küzd, képes megengedni a közös valuta alapjait képező intézményrendszert.

A hosszú táv: csak előre nézünk

És akkor most, mint egy musz-feladat napirendre kerül ez a fránya *lisszaboni stratégia*. Pontosabban annak meghosszabbítása, vagy megújítása. Emlékszünk még: a 2000-ben meghirdetett lisszaboni stratégia (más néven lisszaboni folyamat) az Egyesült Államok utolérését célozta meg az üzleti környezet liberalizálásával, a tudásintenzív, innovatív és hatékony gazdaság támogatásával, a foglalkoztatás és képzés erősítésével, a szociális gondoskodás modernizálásával és a természeti környezett fokozott védelmével. Azóta

eltelt a stratégia megvalósítására, a számszerű célok elérésére szánt tíz év, ezért aztán indokolt, hogy az EU tagországai, érdekelt intézményei és szakemberei *széles körben, sokoldalúan* értékeljék az eredményeket és kudarccokat, levonják a tanulságokat, majd *ezt követően* döntsenek, van-e értelme azt meghosszabbítani vagy megújítani. Ha igen, akkor aztán érdemes azon elgondolkodni azon, hogy mi legyen az új stratégia tartalma, lefutása, azt miképp értelmezzék az unió egészére és az egyes tagországokra, milyen mechanizmus alapján működtessék, stb.

A közelmúltban mindez meg is történt – azonban egy sajátos tancrend szerint. *Először* az Európai Bizottság meghirdette, hogy Európának szüksége van egy új stratégiára, azzal az egyedi, szellemes elnevezéssel, hogy **Európa 2020**, felvázolta annak céljait és kereteit, és – másfél hónapot adva – [széles körű internetes konzultációra hívta fel](#) Európa polgárait, magán- és közintézményeit. *Másodszor* (két hónap elteltével) közzétette az új stratégia tervezetéhez érkezett [hozzászólások összegzett tapasztalatait](#), és ezzel egy időben közzétette a Bizottság [saját értékelését](#) a „régiről”, a lisszaboni stratégiáról. *Harmadszor*, (alig két hét múlva) a Bizottság megjelentette az [új stratégiára vonatkozó javaslatát](#), az „Európa 2020 - Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája” című dokumentumot.

A fenti procedúra szerint a Bizottság egyértelművé tette: új stratégia lesz, a régi stratégia független, széles körű értékelésére pedig nincs szükség! Készültek ugyan eredetileg független nemzetközi összehasonlító elemzések (a szerző is részt vett egy ilyenben), csak éppen ezek sorsa is a fenti tancendbe illett: az elkészült tanulmányokat előbb a megrendelő európai intézmény számtalanszor átíratja, mondhatni finomítja (így aztán azok már nem is lesznek függetlenek), majd az így felpuhult kész elemzést elsüllyeszti.

Pedig a lisszaboni stratégia – akár sikeres volt, akár kudarcos, akár fölösleges, vagy éppen káros – elemzésre szorult volna, mielőtt az utódját meghirdetik. Elsősorban azért, mert – az időközben bekövetkezett válságtól függetlenül – szinte egyetlen számszerűen kitűzött célja sem teljesült. Másodszorban azért, mert ahogy haladtunk előre az időben, a stratégia olyan mértékben jelentéktelenedett el: szinte mindenki elfelejtette, és csupán a szakapparátusok kötelező, sokszor alibi jellegű feladatává vált. Harmadszor, mert a lisszaboni stratégia tanulságai az unió egy alapvető – a mostani görög válság kialakulásának és kezelésének a gyökerét érintő – kérdésre mutatnak rá. Arra, hogy Európa nemzetállamainak választott politikusai elsősorban saját választóik és érdekcsoportjaik iránt éreznek (vagy hajlamosak mutatni) felelősséget, és csak igen korlátozott mértékben hajlandók teret engedni politikájuk rendszeres uniós koordinációjának.

Egy elmaradt vita kérdései

Fel kellett volna tenni a kérdést, hogy:

1. Valójában mit nevezünk uniós stratégiának? Mi is az ez évben befejeződő lisszaboni folyamat és a most tervezett *Európa 2020* stratégia? Nemzeti *szakpolitikák uniós koordinációja*, országok között megvalósított *intézményi tanulási folyamat*, vagy *strukturális reformok párhuzamos levezénylése*? Mindegyik értelmezésre találunk példát, de különösen a reformfolyamatra, hiszen a Bizottság 2005 óta a tagországoktól azt várta el, hogy a lisszaboni stratégia keretében *nemzeti reform-programokat* készítsenek. Valójában olyan konkrét célok elérése, mint hogy minden uniós tagország K+F kiadásai adott céldátumra éri el GDP-je 3%-át, vagy hogy foglalkoztatási rátájuk növekedjen legalább 70%-ra, az egyes országokban más és más változtatásokat kíván meg az intézmények működésében, a szabályozásban, s a különféle szakpolitikákban.
2. Valóban szükség van-e, mint ahogy feltételezték, a kiválasztott szakpolitikák (kölségvetési politika, bérpolitika, foglalkoztatás és szociálpolitika, társadalombiztosítás, innováció politika, stb.) országok közötti koordinációjára? Biztos, hogy a hosszabb távú strukturális politikát/reformokat – általában a kínálati reformokat, valamint a kereslet és kínálat összehangolását segítő változásokat nevezik így – az unió országaiban egymással össze kell hangolni? Egyértelmű-e, hogy ebből az unió egészére vonatkozóan előny származik, illetve, hogy az egyes országok csak a többi tagország segítségével képesek a reformok eredményes végrehajtására? Több, az EU elméleti kérdéseivel foglalkozó vezető közgazdász kutató, így Guido Tabellini és Charles Wyplosz (2006) évek óta vitatja ezt: nem tartják igazoltnak, hogy az egyes országokban meghozott reformok a többi tagország számára pozitív külső gazdaságossági hatással járnának, illetve, hogy a reformok túlnyomó részének eredményessége attól függne, hogy azokat az összes tagországban egyszerre bevezetik. A tapasztalatok is azt mutatják, hogy egyes országok, kicsik és nagyok egyaránt, maguk is végre tudtak hajtani alapvető reformokat, mégpedig pozitív hozadékkal (lásd Dániát, Hollandiát és Németországot a foglalkoztatás és a szociálpolitika, Finnországot és Svédországot az oktatás, kutatás, fejlesztés és innováció terén, stb.).
3. Fontos-e hogy harmonikus és ellentmondásmentes egészet alkossanak egy stratégia célkitűzései, és vajon a lisszaboni stratégiára jellemző volt-e ez? A józanész azt diktálja, hogy a célok közötti harmónia kívánatos, ugyanakkor tapasztalataink szerint a lisszaboni stratégiára ez sajnos nem volt jellemző. Amikor 2000-ben Lisszabonban meghirdették, kidolgozói minden jót belepakoltak, s ezt a következő években aztán még újabb célokkal is megtoldották (kutatás és fejlesztés, környezetvédelem). Nem csoda, hogy aki hallott róla, szerette, hiszen mindenki megtalálta benne a neki kedves fejlődési irányt, a célok közötti konfliktusokra, átváltási összefüggésekre pedig nemigen gondolt. A lisszaboni stratégia félidei átszabásánál ugyan kiküszöbölték a legalapvetőbb konfliktust, a versenyképesség/termelékenység és a foglalkoztatottság egyidejű

4. Sikerült-e olyan mechanizmust találni, amelynek segítségével az egyes tagországokat összehangolt módon rá lehetett venni a stratégiában felvázolt gazdaságpolitikai változásokra illetve reformokra? Beváltotta-e az ún. *nyílt koordináció módszere* a hozzá fűzött reményeket? Hajlanak-e a tagországok arra, hogy a Bizottság vagy a társ-tagországok irányából érkező jó tanácsokra, bírálatokra reagáljanak, s az uniós iniciatívákra építve hajtsanak végre alapvető, sokszor fájdalmas változtatásokat akkor, amikor semmilyen szankció nem sújtja őket, ha a kívánt reformokat ellazsálják? Nem árulunk el titkot, hogy ez utóbbi kérdésekre a válasz többnyire nem nemleges. Éppen ezért lett volna jó átgondolni a különféle reformok és az uniós koordinációs mechanizmusok összefüggéseit.

Az elmúlt évtizedben azt láttuk, hogy volt olyan tagország, amelynek kormánya radikális munkapiaci és szociális reformokat indított el az évtized kezdetén, s ezeket többek között uniós kezdeményezésekkel indokolta. E reformok aztán, hatékonyságuk ellenére rendkívül népszerűtlennek bizonyultak, így aztán a következő lépések során a kormány már óvakodott attól, hogy a közéletben bármilyen utalást is tegyen a lisszaboni stratégiára (Németország). Volt olyan ország, amelyben a lisszaboni kezdeményezésekhez hasonló reformokat azért nem hozták összefüggésbe az EU-val, mert az országra általánosan jellemző a szkeptikus magatartás az unióval szemben, és amúgy is úgy látták, hogy számos területen, így például a munkapiacok rugalmasabbá tételét tekintve ők maguk jóval az EU többi tagországa előtt járnak (Nagy Britannia). S volt olyan ország is ahol az elmúlt években nem volt híja kormányprogramoknak és a miniszterelnök által bejelentette új és újabb reformcsomagoknak, amelyek összeállításánál az apparátus nem egyszer merített az unió által támogatott megoldásokból, de a lisszaboni stratégiára soha semmilyen utalás vagy hivatkozás nem történt (Magyarország). Szinte minden országra igaz, hogy a lisszaboni stratégia napirenden tartása és nyomonkövetése a szakapparátusok ügye maradt; a tagországok politikusai nem vállalták fel, hogy a nemzeti diskurzusba felvett, esetleg elindított jelentős intézményi változásokat, reformokat rendre az EU-ból érkezett irányelvekhez, javaslatokhoz igazítsák.

A látszat fenntartása lehet költséges, de veszélyes is

A lisszaboni stratégia legkeményebb kritikussai [kimondják](#), hogy a kezdeményezés kudarc volt, sőt hozzáteszik, hogy még káros is volt, mert fölöslegesen erőforrásokat kötött le. Mi magunk – kritikus véleményünk ellenére – ilyen erősen nem fogalmazzunk. Ha viszont az *Európa 2020* stratégia nem lesz más, mint ami máig kiderült róla, vagyis a lisszaboni stratégia kozmetikázott változata, akkor valóban jobb lenne el sem indítani.

2010 tavaszán a görög válság, az euró-övezet stabilitásának megrendülése sok egyéb tanulság mellett arra is rámutatott, hogy milyen veszélyes, ha uniós intézmények létfontosságúnak ítélt szabályait (így az euro-övezet *Stabilitási és növekedési egyezményét*) nem következetesen, hanem hallgatólagosan kegyes kivételekkel érvényesítik. A problémák szőnyeg alá söprése egy ideig segíti az üzletmenetet, de válsághelyzetekben végzetes lehet. Anélkül, hogy eltúloznánk a lisszaboni stratégia fontosságát, feltehető, hogy ha a stratégia keretében a Bizottság, az Európai Tanács és a tagállamok komolyabban veszik az egyes tagállamokban, így Spanyolországban kialakult versenyképességi problémákat, akkor a görög válság tovaterjedésének veszélye napjainkban kisebb lenne. (Marzinotto és szerzőtársai, 2010, kimutatták, Spanyolország nem felelőtlen költségvetési politikája, hanem az elmúlt évtizedben felgyülemlett versenyképességi problémái miatt került az euro-zóna görög válság által veszélyeztetett országai közé, s ezt az unió megfelelő ellenőrzési-nyomonkövetési rendszerével meg lehetett volna előzni.)

Hatásos stratégiára, koordinációs folyamatokra szükség van, de egy Potemkin stratégia elindítását mindenképp el kellene kerülni.

Hivatkozások

Gács János (2005) [A lisszaboni folyamat - egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei](#), *Közgazdasági Szemle*, 2005. 52. évf. 3. szám, 205-230. old.

Losoncz Miklós (2009) [Jelentés az EU lisszaboni stratégiájának magyarországi megvalósításáról](#), A Gazdasági és Szociális Tanács részére készített tanulmány

Marzinotto, B., J. Pisani-Ferry, A. Sapir (2010) [Two Crises, Two Responses](#), *Bruegel Policy Brief* 2010. 01. March 2010

Guido Tabellini and Charles Wyplosz (2006) [“Supply-side Reforms in Europe: Can the Lisbon Strategy be Repaired?”](#), *Swedish Economic Policy Review* 13 (1): 101-56.