

Palánkai Tibor

Javaslat az integrációelmélet újrágondolására

Gondolatok az Európai Unió jövőjéről
elméleti közelítésben

Proposal for Rethinking Integration Theory Reflections on the Future of the EU in Theoretical Contexts

Az integráció strukturált, többszintű, többfunkciós és többdimenziós folyamat. A nemzetközi integráció a globális és az államközi regionális integrációkból tevődik össze. A globalizáció és a globális integráció megkülönböztetése. A nemzeti integrációk a folyamatnak fontos összetevői maradnak. További dimenziók: transznacionális vállalati és globális városi hálózatok. Az integrációk folyamata és teljesítménye valamennyi összetevőjétől függ. Valamennyi fontos és szoros kölcsönhatásban van. A nemzetközi integráció körülményei között a nemzetek alkalmazkodással integrálódnak. A jelenlegi nemzetközi integráció a nyitott, befogadó, kooperáló és versenyző nemzetek együttműködésén alapul. A globális városoknak fontos szerepük van mind a globális és a regionális integráció, mind a sokszintű kormányzás folyamataiban. A városok a kereskedelem, a bankok, a pénzpiacok, a feldolgozás, az innováció, a piacok és az infrastruktúrák központjai. A nemzetközi integráció még torzó, súlyos szerkezeti válsággal terhes. A komplex, elméleti megközelítés kiterjeszti a válságelemzés dimenzióit, s túlmegy a politika- és intézményközpontú reformjavaslatokon.

Kulcsszavak: integrációelmélet, válság és reformok, nemzetközi integráció, az EU jövője, multinacionális föderációs alternatívák, többsebességű Európa

Integration is a highly structured, multi-layered, multi-levelled, multi-functional and multi-dimensional process. International integration is composed of global and interstate regional integrations. Distinction between global integration and globalisation is made. National-level integrations remain an important component. Further dimensions: transnational company and global city networks. The process, performance or success of integration is dependent on all of its components. All are important and are interconnected. Under international integration, nations integrate by adjusting. Open, cooperative, inclusive and competitive nations form an integral part of contemporary integration systems. Global cities play important role in both global and regional integration processes and multi-level governance, and they can be considered as prominent centres of trade, banking, finance, manufacturing, innovation, markets and infrastructure. The international integration is still a torso and burdened with structural crisis. Comprehensive theoretical approaches extend the analysis of crisis, and go beyond the policy and institution centred proposals.

Keywords: integration theories, crisis and reforms, international (global and interstate regional) integration, national integration, future of EU, multinational federalist alternatives, multi-speed Europe

Bevezetés

A tanulmány a nemzetközi integrációt mint új jelenséget kezeli. Elméleti közelítést alkalmaz, ami lehetővé teszi a válságkérdések szélesebb, stratégiai összefüggéseire való koncentrációt. Alapul az integráció kiterjesztett, átfogó és organikus meghatározását javaslom, ami túllép a hagyományos definíciókon.

A nemzetközi integráció még torzó, mély válságban van. Súlyos hiányosságok és deficitok terhelik, ezek kezelése és megoldása rendkívüli fontossággal bírna. Az elemzések kapcsán az EU jövőjére és reformjára koncentrálok.

Az elméleti alapú, komplex közelítés az elemzés távlatainak kiterjesztésével, azonosítani törekszik az integrációs folyamatok fejlődését, tendenciáit, jellemzőit, összetevőit és a válság fő okait. A reformoknak új területeit és aspektusait veti fel, s azokat igyekszik szélesebb összefüggésekbe helyezni, és azok vonatkozásában vitát generálni. Keresem a reformgondolkodásnak azokat a vágányait, amelyek eddig kimaradtak a figyelem középpontjából. A válaszokat és a megoldásokat jelzem, ám az átfogó és részletes politikai javaslatok kidolgozása túlmegy a tanulmány keretein. A cikk terjedelmi korlátai miatt az EU jövőjéről és a reformokról szóló hatalmas irodalom bemutatásától, értékelésétől és vitatásától eltekintek.

Javaslat az integráció szélesebb elméleti definíciójára

Az integráció fogalmának az általános szemantikai értelmezésével nincsen különösebb nehézség. Az integráció a legáltalánosabb megfogalmazásban egyesülési folyamat, részeknek egészszé váló összeolvadása, egységesülés, beilleszkedés, beolvasztás vagy



hozzácsatolás. Felfogható mint a részek együttműködése, működésük összehangolása, egymásra hatása és összekapcsolódása. Perroux szerint „az integráció két vagy több gazdasági egység egyesülése egy bizonyos egészbe” (Perroux, 1954:419). Az integráció „általános értelemben a részek alkalmazkodása és összefonódása egy magasabb egészben” (Predóhl–Jürgensen, 1961:371). Közgazdasági szempontból Jovanovic szerint az integráció „folyamat, amin keresztül a különböző államok gazdaságai nagy egységekbe egyesülnek” (Jovanovic, 1992:8). Molle szerint az integráció azt jelenti, hogy „a korábban elkülönült nemzeti egységek fokozatosan egy nagyobb egységbe olvadnak össze” (Molle, 1994:8).

Úgy gondolom, hogy az integrációnak egyesülésként vagy összefonódásként történő felfogása mennyiségi közelítés. Az általam preferált definíció, sokkal inkább komplex és minőségi: *Az integráció közösségek képződésének, fejlődésének, újratermelődésének és átalakulásának folyamata, aminek eredményeként különféle társadalmi-gazdasági, politikai, kulturális, szellemi vagy bármilyen más természetű társadalmi szerveződések, képződmények jönnek létre. Az integráció mint állapot, minőségileg folyamatosan fejlődő társadalmi-gazdasági organizmusokat képvisel, amelyek az idők folyamán szerkezetileg és funkcionálisan egyre komplexebbé válnak, és amelyek szerveződésének elsődleges általános célja, hogy biztonságot, hatékonyságot és jólétet szolgáltatassanak. Az integrációnak akkor van értelme, ha az előnyök meghaladják a hátrányokat, a hasznok a költségeket.*

Az integrációt *történelmi folyamatként* fogom fel. Ez azt jelenti, hogy nem a jelenlegi nemzetközi integrációval kezdődik. Történelmi íve sok ezer évet fog át, kezdve a korai történelmi idők családjától, a törzsek, falvak, városok kialakulásán keresztül egészen az utóbbi évszázadok nemzeti, valamint az utóbbi évtizedek nemzetközi integrációjáig. *A globális társadalom mint integrált közösség* kialakulása mindinkább körvonalazódik. A szülési fájdalmak jelentősek, de a vetélés következményei sokkal súlyosabbak lennének. A történelemnek mint közösségek fejlődésének elemzése a történelem- vagy a szociológiai tudományokban, vagy éppen a szociálintropológiában szélesen jellemző.

Az integráció valamiféle egységek vagy organizmusok keletkezésékként való felfogása, az integráció elméletekben kezdettől tetten érhető. „Általában mondhatjuk azt, hogy a politikai integráció folyamat, amely eredményeként az emberek csoportjai kezdetben két vagy több független nemzeti államba szerveződtek, valamilyen politikai összességgé állnak össze, amelyek bizonyos értelemben, mint közösség írhatók le.” (Pentland, 1973:21) Molle olyan egyesülésről beszél, amely „egyetlen egységként funkcionál” (Molle, 1994:8).

Magam részéről, már az 1970-es években, az integráció hasonló meghatározását adtam. (Palánkai, 1976) Mélyebb kiterjesztésre és értelmezésre azonban akkor nem vállalkoztam.

Kezdetben a fő figyelmet a politikai és gazdasági integráció bizonyos aspektusai kapták. A politikai integráció fő célja a *béke és a biztonság* voltak, a jó, hatékony és demokratikus kormányzás mint prioritások csak később következtek. Haas szerint az ideális „politikai közösség” az, amelyben „a csoportkonfliktusok erőszakos megoldását korlátozzák” (Haas, 1958: 6). De utalhatunk Karl Deutsch „plurális biztonsági közösség” koncepciójára is (Deutsch, 1957: 5).

Gazdasági vonatkozásban mindvégig a hatékonyság és jólét prioritását hangsúlyozták. Viner vámunió-elmélete a munkamegosztás és a kereskedelem optimalizálását



elemezte, a globális és regionális optimális forrás allokáció, az integráció dinamikus hatásai később kerültek napirendre. Az integráció társadalmi, kulturális és egyéb aspektusai csak ezután következtek. A korai viták alapvetően megmaradtak Európa-centrikusnak.

A fő kérdés, amire először válaszolni kell, hogy a közösségi formálódási folyamatok és az integráltság állapota, hogyan viszonyulnak egymáshoz? Milyen körülmények között és feltételek mellett beszélhetünk olyan organizmus keletkezéséről, amelyet integrált közösségnek tekinthetünk? Erre az integrációs folyamatok főbb összetevőinek szerkezeti elemzése alapján vállalkozhatunk. A kérdés rendkívül komplex, de úgy gondolom, hogy a társadalmi formációk vagy szerkezetek elemzése talán közelebb vihet a megoldáshoz. Ezek közül az összetevők közül különösen az alábbiakat javaslom kiemelni:

1. a kapcsolatok és a kommunikáció intenzitása, a munkamegosztás, az összekapcsoltság és kölcsönös függés állapota;
2. techno-struktúrák, technológiai bázisok és integrációs infrastruktúrák;
3. társadalmi és gazdasági rétegződés, tulajdonviszonyok és a hatalmi viszony jellege;
4. intézményi és szabályozási keretek, a kormányzás rendszere;
5. kohézió és szolidaritás (társadalmi-gazdasági, kulturális, érzelmi stb.);
6. azonosság (identitás) és azonosulás, elkötelezettség és lojalitás a közösség irányában;
7. a közösség kultúrája (értékek, normák, szabályok és szimbólumok).

Szükséges aláhúzni, hogy az integrációs folyamatok jelenlegi válsága „szerkezeti” vagy „átalakulási” (transzformációs) válság, amely valamennyi fenti tényező, összetevő tekintetében megjelenő hiányosságok elemzése alapján tárható fel és érthető meg. Az ezzel kapcsolatos bőséges irodalom idézésétől eltekintek.

Az integráció *magasan strukturált folyamat*. Általános közelítésben, a közösség formálódás, a különböző organizmusok működése *többszintű, többfunkciós és többdimenziós*. Ez azt is jelenti, hogy a közösségképződési folyamat nagyszámú integrálódó közösség egymásba fonódásából állhat össze. Ezek a szüntelen újraintegrálódás folyamatában vannak, s miközben párhuzamosan elkülönülnek, egymással átfednek, kölcsönhatásban és kölcsönös függésben vannak. A különböző társadalmakban ezek nagy számban léteznek, s a számuk és komplexitásuk a társadalmi-gazdasági fejlődéssel növekszik. Egymástól nem különíthetők el, az adott integráció folyamata, teljesítménye és sikere összes összetevője által meghatározott.

A tanulmány a jelenlegi nemzetközi integráció folyamatait és állapotát elemzi. Ennek két alapvető összetevője van: *az államközi regionális és a globális integráció*. Ehhez szervesen kapcsolódnak a *nemzeti, a vállalati vagy a városi integrációs* folyamatok, de a válságproblémák szempontjából figyelmet érdemel a családi viszonyok átalakulása, a vallások vagy például a civil szféra szerepe. Részletesebben ezek közül csak a jelenlegi integráció nemzeti és városi dimenzióira térünk ki.

Az integráció lehet *kikényszerített vagy szerves folyamat*. Történelemileg a kettő keveréke. A kényszerintegráció az elnyomó társadalmakat jellemzi, míg a szerves integráció inkább demokratikus folyamat. Az integráció fizikai vagy szubjektív kényszerei származhatnak személyektől, csoportoktól, államoktól vagy éppen tradíciókból. A közösség



formálódásban általában nagy szerepük lehet a külső tényezőknek. Ilyen lehet a védekezés a külső fenyegetésektől (agresszió) vagy akár természeti katasztrófáktól (vadállatok, földrengés, áradások stb.).

A történelem háborúkkal, a népek és területek, valamint az erőforrások birtokba vételével jellemezhető leginkább. Az emberiség történelmében ezt a nagy birodalmak százai példázzák, amelyek a virágzás, a hanyatlás és az összeomlás ciklusain mentek keresztül.

Az integráció organikus felfogása az jelenti, hogy a folyamat belső hajtóerőkön alapul, olyan strukturált folyamat, amelyet a különböző összetevők szoros egymásra hatása és koherenciája, valamint teljesítményorientáltság jellemez. Az organikus integráció demokratikus döntéseket, valamint a piac normális működését feltételezi. A kényszer és az organikus elemek közötti viszonyok, arányok a történelem során alapvető változásokon mentek keresztül. Talán megkockáztathatjuk, hogy a jelenlegi integrációs folyamatokat növekvő mértékben az *organikus tényezők határozzák meg*.

Általában az integrációs folyamatok *sokszereplősek*. Az integráció *elsődleges szereplőjének az egyént* tekintem. Úgy gondolom, hogy az emberiség történelme nem más, mint *egyének különböző közösségekbe való szerveződése*. Ez alapulhat különféle kényszereken, miközben a szerves megközelítésnek megfelelően az egyének társulása szabad és önkéntes, demokratikusan az érdekeiknek és akaratuknak megfelelően történik. A társadalmi integráció az emberré válás meghatározó tényezője.

A különböző közösségek összetételétől és természetétől függően az egyének *szerepe vagy részvétele lehet közvetlen vagy közvetett*. A szélesebb integrációs folyamatokba, különösen jogi vagy politikai vonatkozásban, formálisan az elsődleges szereplők a különféle közösségek lehetnek, amelyeket felfoghatjuk úgy, hogy végső soron a mögöttük lévő egyének képviseletében lépnek fel. Az EU szerződéses integrációjában az államok (kormányok) az elsődleges szereplők, s az intézményeket vagy a döntéshozási mechanizmusokat ennek megfelelően alakították ki. Később az *acquis communautaire* kiterjesztésével az egyének jogi státuszt és elismerést kaptak (európai állampolgárság vagy a közvetlen szavazati jog az európai parlamenti választásokon).

Az integráció *többszintű folyamat*. A megkülönböztetés alapja lehet a kapcsolatok, *a tevékenységcserek jellege, ami lehet közvetlen vagy közvetett*. A közvetlen tevékenységcserek a családokat (háztartásokat) vagy a vállalatokat jellemzik. Közvetett cseréről akkor beszélünk, amikor azokat piaci mechanizmusok, a pénz közvetíti. Némi egyszerűsítéssel az első esetet nevezhetjük mikro-, míg a másodikat makrointegrációnak. A *mikro- és a makrogazdasági integráció fogalmának megkülönböztetését* az irodalomba az 1970-es években vezettem be. (Palánkai, 1976:254)

A közvetlen termelési vagy tevékenységi integrációk a korai társadalmakban eredetileg a családokhoz, vagy kisebb-nagyobb közösségekhez kapcsolódtak. A modern termelési szervezeteket – mint például a manufaktúrák vagy gyárüzemek – az ipari forradalom hozta létre. A nemzetközi integráció alapvető termelési kereteit a transznacionális vállalati hálózatok képviselik. A korai, ókori vagy középkori agrárgazdasági alapú birodalmak történelmi áttekintése túlmegy a dolgozat keretein.

A liberalizálás, a „mesterséges akadályok” eltávolítása, valamint a gazdaságpolitikák integrációjának különbségét Jan Tinbergen a *negatív és a pozitív integráció* fogalmának bevezetésével fejezi ki. „A negatív integráció elsősorban a nemzeti gazdaságok



közötti kereskedelmi korlátozások leépítéséből áll, azaz az importvámok csökkentéséből és a kvóták eltörléséből.” Ezzel szemben a „pozitív integráció mind új intézmények és mechanizmusok kialakításán, mind a meglévő mechanizmusok módosításán keresztül elvben azokra az intézményekre és mechanizmusokra vonatkozik, amelyek centralizált irányítást igényelnek.” (Tinbergen, 1965:76) A „negatív” integráció tehát nem más, mint liberalizálás, míg a „pozitív” integráció intézményépítés, vagyis részben új intézmények és mechanizmusok kialakítása, részben pedig a meglévő mechanizmusok módosítása.

A közösségek *többfunkciósak*. Az egyének kezdetben a sikeres vadászatra szövetkeztek, arra hogy megvédjék magukat vagy háborút folytassanak. A munkamegosztás kezdetől a nagyobb hatékonyságot és a jólétet ígérte. A történelem során a gazdagságot és a jólétet két alapvető módon lehetett növelni: vagy több termeléssel, vagy háborúval, a javaknak másoktól való elvételével. Míg a termelékenység alacsony és annak növelése korlátozott volt, a rablás több javat hozott, és gyorsabban, mint bármilyen más tevékenység. Ahogy a modern, komplex termelési rendszerek kialakultak, s a termelékenység gyors növekedése vált jellemzővé, a háborúk tradicionális formái egyre költségesebbé, észszerűtlenné és kontraproduktívvá váltak. Az integrációs folyamatok történelmi evolúciója és a háborúk jellege közötti összefüggések elemzése túlmutat a tanulmány keretein.

A *többfunkciós jelleg* valamennyi integrációs közösséget jellemzi. A család kezdetől fogva nemcsak a gyerekek nemzésére és felnevelésére szolgáló biológiai közösség volt, hanem széles biztonsági, jóléti és kulturális (anyanyelv vagy együttélésre és munkára nevelés) funkciói is voltak. A nemzetek funkciói még inkább komplexek, azok gyakorlatilag lefedik mindinkább a társadalmi élet valamennyi területét. Ezek a funkciók a történelem során alapvető változásokon mentek keresztül. A modern jóléti állam a korábban a családok által gyakorolt funkciók tömegét vette át és társadalmisította, ami a családok jellegét is átalakította. A nemzetközi integráció új funkciók vagy azok szélesebb dimenziókba való kiterjesztését (biztonság vagy jólét) teszi lehetővé.

Vannak *tartós, állandó, megállapodott közösségek*. Annak ellenére, hogy alapvető változásokon mennek keresztül, ilyenek a családok, a falvak, a városok vagy éppen a vallások. Vannak közösségi formák, amelyek *meghatározott társadalmi formációkhoz kötődnek* (lovagrendek, céhek, szakszervezetek stb.), amelyek vagy eltűnnek, vagy alapvetően megváltozott formákban vagy funkciókkal élnek tovább. Külön kérdés a korai vagy középkori nemzeti formációk vagy az integrált, modern nemzeti államok kialakulása. A nemzetközi integráció új formákat igényel, ezek születése kezdeti stádiumban van.

Az integrált közösségek nagy részben *jogi és intézményi vagy szerződéses keretekbe szerveződnek*. Ilyenek a vállalatok, a házasság, a nemzeti államok vagy a legkülönbözőbb formális szerveződések. Más közösségek informálisak, s a tagságuk rugalmasan változhat (például egy sportklub szurkolói). Többnyire az informális vagy spontán közösségi szerveződések sem esnek kívül bizonyos jogi szabályozáson és előírásokon. Számos példa hozható arra, hogy a létszámkorlátok vagy a biztonsági előírások (például tűzvédelmi) megszegése milyen súlyos katasztrófáknak lehet az oka egy hajókiránduláson, sportrendezvényen vagy diszkóban.

Az integráció szélesebb felfogása a társadalomtudományokon túli kiterjesztést sem zár ki. *Az integráció szélesebb természeti törvényként is értelmezhető*. Bizonyos értelemben az élő organizmusokat is felfoghatjuk mint sejtek integrációját, amelyek létrejöttét



és működését komplex anyagcsere-folyamatok biztosítják. Az integráció koncepciója elemezhető a termodinamika és a kvantumfizika vonatkozásaiban is. Hasonló biológiai vagy fizikai párhuzamokkal a közgazdaságtudományi elemzésekben is találkozhatunk.

A nemzetközi integráció keletkezése és helyzete

A nemzetközi integráció, mint az államközi regionális és a globális integrációs folyamat új fejlemény, és a második világháborút követő évtizedek terméke.

Az EU mellett több tucat más integrációs célú szervezet működik (NAFTA, ASEAN, Mercosur stb.), amelyek többnyire a szabadkereskedelmi övezetek vagy gazdasági uniók különböző formáit öltik. Néhány kivétellel (mint Kuba vagy Észak-Korea) a világ majdnem kétszáz országa részt vesz egy vagy több, valamilyen lazább vagy szorosabb regionális integrációs tömörülésben.

Közöttük az EU magas integráltságával több szempontból is kiemelkedik:

1. Az együttműködés egyedülállóan *magas intenzitása, összekapcsoltsága és viszonylag kiegyenlített kölcsönös függése* jellemzi.
2. Az egyetlen integrációs szervezet, amely eljutott a közel átfogó *egységes piac és egységes valuta* kialakításáig (az eurózóna 19 tagállama az EU GDP mintegy 77%-át adja).
3. A *kohézió és a szolidaritás elvét* kiterjeszti az unió szintjére, s azt politikai és pénzügyi mechanizmusokkal támasztja alá.
4. A *politikai identitás* bizonyos szintjét érte el (*polity*), amely már a *szupranacionalizmus* elemeivel keveredik.
5. Rendelkezik a *globális politikai szerephez* szükséges kapacitásokkal.
6. Az EU-t számos más integrációs szervezet *modellnek* tekinti.

Ezek a jellemzők egyetlen más államközi regionális integrációs szervezetről sem mondhatók el.

A jelenlegi nemzetközi integráció másik új összetevője a *globális integráció*. Nem kívánok a *globalizáció történetével* kapcsolatos vitában határozottan állást foglalni. El tudom fogadni azokat az érveket, amelyek a nagy történelmi birodalmak (Mongol vagy a Római Birodalom) globális kiterjeszkedésére vonatkoznak. Sok meggyőző érv sorakoztatható fel azok mellett, akik a globalizációt Amerika felfedezésétől vagy az ipari forradalomtól datálják.

Held és munkatársai a globalizációnak négy nagyobb szakaszát, fejlődési fokozatát különböztetik meg: *premodern globalizáció* (9-11 ezer évvel ezelőtti időszak); *korai modern globalizáció* (1500 és 1850 közötti időszak); *modern globalizáció* (az 1850 és 1945 közötti időszak); valamint *korunk globalizációja* (az 1945 utáni évtizedek). (Held et al., 2005) Azokkal a nézetekkel határozottan egyetértek, amelyek a globalizáció a második világháború utáni időszakát a globális integrációval azonosítják. Ami új, az a *globális integráció*, és nem a globalizáció általában.

A *globalizáció és a globális integráció* értelmezésével széles nemzetközi irodalom foglalkozik. Általánosan jellemző, hogy a második világháború utáni globalizáció és a globális integráció keveredik, az elméleti irodalom igazából nem különbözteti



meg határozottan egymástól. „A globalizáció gazdasági felfogása a folyamatot lényeges aspektusnak tekinti. A fogalom összekapcsolódik az integráció és az átalakulás folyamattal. A gazdasági értelmezések szerint a globalizáció mint folyamat az egykor széttagolt piacokat a kapcsolatok szélesebb rendszerébe vonja össze, ahol a földrajzi és politikai korlátok csökkenő jelentőségűek az allokációs folyamat szempontjából. A globalizáció mellett, a forrásokat a javak és a szolgáltatások cseréje mellett osztják el, a tőkék mozgása a megtérülést, az emberek áttelepülése a foglalkoztatást és az anyagi előrejutást keresi, s mindezt a tudás és az információk gyors áramlása könnyíti.” (Bisley, 2007:19)

J. N. Bhagwati a globalizációt mint integrációt definiálja: A globalizáció nem más, mint „a nemzeti gazdaságok integrációja a nemzetközi gazdaságba a kereskedelmen, a közvetlen külföldi tőkebefektetéseken, a rövid távú tőkeáramlásokon, általában a munkások és az emberek nemzetközi mozgásán és a technikák áramlásán keresztül.” (Bhagwati, 2004:3) A globális integráció ugyan alapvetően piaci integráció, a hatásai és összefüggései érintik a társadalmi élet összes más területét is. „Globalizációt mint a gazdasági tevékenység piacon keresztüli integrációját fogják fel. A mozgatóerőt a technikai és politikai változások jelentik – a szállítás és a kommunikáció csökkenő költségein, valamint a piaci erőkre való nagyobb támaszkodáson keresztül. Az itt vitatott gazdasági globalizációnak kulturális, társadalmi és politikai következményei (és előfeltételei) vannak.” (Wolf, 2005:19) „A gazdasági integráció sok szempontból a globalizáció fémjelévé vált, amit a kormányok, társaságok és nemzetközi szervezetek egyaránt tudatosan mozdítanak elő.” (Lechner, 2005:158)

A globalizáció globális integrációként való értelmezését többen kritizálják és megkérdőjelezzik. Mint D. Held és munkatársai H. Bull és B. Buzan tanulmányaira hivatkozva kifejtik: „Az integrációnak is nagyon sajátos értelmezése van, miután a gazdasági és a politikai egyesülés folyamatára vonatkozik, ami előfeltételezi a közösségi érzést, a sorsközösséget, valamint a kormányzás közös intézményeit. Mint az előzőekből kiderül, a globalizáció fogalma, mint az egyetlen világtársadalom vagy közösség előfutára mélyen hiányos” (Held et al., 2005:28).

A globalizációt az irodalom túlnyomó többsége is mint folyamatot, és nem mint befejezett tény vagy állapotot fogja fel. Mint folyamatot aligha lehet tagadni, miközben az integrációnak különösen globális szinten számos területen csak a csírái fejlődtek ki, súlyos aszimmetriákkal terhelt, s nem teljesülnek az integrációs folyamatokkal kapcsolatos elvárások. A globális integráció még szülési fájdalmakkal küzd, történelmi kimeneteléről nehéz lenne bármit is mondani.

Az integrációs folyamatok városi dimenziói – globális városok

A globális integráció *alapvető területi (lokációs) megvalósulási keretével, a globális városokkal és hálózataikkal* külön elemzésben foglalkozunk.

Az ősi gyűjtögető és vadászó társadalmak folyamatosan vándoroltak egyik helyről a másikra, nomád életet folytattak. Az első állandó letelepülések (falvak és városok)



az agrártársadalmak kialakulásával kapcsolatosak, és az utóbbi mintegy 10 ezer év termékei.

A földművelésre áttérő társadalmak kezdetben falusi családi és törzsi közösségekbe szerveződtek. A városok mint integrálódó közösségek belőlük fejlődtek ki, és a technikai és társadalmi forradalmak során alapvető változásokon mentek keresztül. A városi fejlődés szorosan kapcsolódott a korai birodalmak kialakulásához, amelyek jelentős politikai, katonai és gazdasági hatalmat koncentráltak. A városok lakossága a környező területek földművelőiből, kézművesekből és kereskedőkből, valamint a hatalmat képviselő hivatalnokokból és katonákból tevődött össze. Történelmi áttekintésben különbséget tehetünk az ókori és a középkori agrárvárosok, a modern ipari városok, valamint az utóbbi évtizedek városai (posztindusztriális és globális városok) között.

A városok általában nagyobb települések, mind a lakosság, mind a terület, valamint a fizikai és szellemi infrastruktúra koncentrációja szempontjából. Az ENSZ szerint a városok 20 ezer lakos felett kezdődnek, míg ez a határ a magyar törvényhozás szerint 10 ezer fő. 2017-ben Magyarországon 346 város volt, s közülük 8 rendelkezett 100 ezer fő feletti lakossal. A magyarok 71%-a él városokban. Az ENSZ World's City Report 2016-os adatai szerint, a világon 512 1 millió lakos feletti város volt, az 500 ezer főt pedig 1965 város lakossága haladta meg. Az úgynevezett megavárosok (10 millió feletti) száma 31 volt (a legnagyobb Tokió 38 millió lakossal), közülük 10 millió körüli lakossal Európában London, Moszkva és Párizs rendelkezett. Jelenleg a világ lakosságának több mint 50%-a él városokban.

A városok mint integrált közösségek a funkciók szerteágazó rendszerének a gyakorlását feltételezik. Ezek a funkciók lehetnek adminisztratívák, védelmi, gazdaságiak, szociálisak, politikaiak, vallásiak, oktatásiak vagy kulturálisak. Valójában ezeknek a funkcióknak a gyakorlását többnyire jogi kötelezettségek formájában elő is írják, hozzátartoznak a városi státusz elismeréséhez (köztisztaság, tűzoltóság vagy tömegközlekedés).

Az olyan jóléti szolgáltatások, mint a közoktatás, a közegészségügy vagy a közbiztonság a nemzeti államok funkciói. Valójában az országok többségében a nemzeti államok ehhez csak a jogi és finanszírozási kereteket adják. Ezeknek a szolgáltatásoknak a megszervezése és nyújtása azonban helyi szinten történik (városok vagy azok kerületei). Az úgynevezett „állami” egyetemek vagy kórházak státuszát többnyire a városok adják (például a Budapesti Corvinus Egyetemnek Budapest), a szolgáltatásaik minősége, versenyképességük vagy attraktivitásuk nagyrészt a városi körülmények függvénye.

A városi integrációs folyamatokat az utóbbi mintegy félévszázadban két alapvető fejlemény befolyásolta: a posztindusztriális társadalom és a nemzetközi integráció kialakulása. Megjelent a „posztindusztriális” és a „globális város” fogalma („post-industrial city” és „global city”), mindkettőt Saskia Sassen vezette be, s a kérdéssel nagy irodalom foglalkozik.

A globális városok vagy városi hálózatok a nemzetközi integráció alapvető területi, lokációs kereteit adják. „A gazdasági tevékenységek globalizációja újfajta szervezeti struktúrát feltételez. Ennek elméleti vagy empirikus meghatározása újfajta koncepcionális építkezést igényel. Ennek az új koncepcionális építkezésnek az olyan konstrukciók, mint a globális város vagy globális városi régiók, véleményem szerint fontos elemét képviselik.” (Sassen, 2005:28) A javaslat rendkívül fontos, ezért kár, hogy nem vált az általános elméleti gondolkodás részévé.



A *globális városok* kezdettől vezető szerepet játszanak a nemzetközi integráció folyamatában. Nem méretük (megavárosok), hanem a kereskedelem, a pénzügyek, az innováció vagy a piacok szempontjából játszott szerepük alapján definiáljuk őket. Meg kell különböztetni őket a „világvárosoktól” (world cities), amelyek megjelenését már a 19. század végétől datálják, s nemzetközi kapcsolataik és szerepük alapján olyan városokat soroltak közéjük, mint London, Liverpool, vagy a kontinensen modern városi szerkezeteket kiépítő Barcelona, Bécs, Budapest vagy Párizs.

Viták folynak arról, melyek azok a *paraméterek*, amelyek alapján egy várost a globális város státuszába sorolhatunk. Ezek között olyanok vannak, hogy székhelye transznacionális vállalatoknak vagy pénzügyi intézményeknek, színhelye globális szintű döntéseknek, de ide sorolhatók az innovációs, kulturális és médiakapacitások, magas minőségű kutatási és oktatási bázisok, vagy éppen magas színvonalú jogi, egészségügyi szolgáltatások és szórakozási lehetőségek. (Pashley, 2000:164). Egyesek szerint a „szembetűnő városkép” (*prominent skyline*) is számít.

A világ főbb közlekedési és szállítási infrastruktúrái (repülőterek vagy tengeri kikötők) valójában globális városokhoz kötődnek (New York, Frankfurt, Amsterdam, Hamburg, Mumbai vagy Sao Paulo). Mint az ENSZ jelentése a városok fontosságáról megállapítja: „A megavárosok, s nem a nemzetek jelentik a világ uralkodó és tartós társadalmi szerkezetét.” A világ 600 legnagyobb városa adja a globális GDP 60%-át. (*World Cities Report 2015*)

A *globális városok számbavételére és rangsorolására* számos kísérlet történt. Az úgynevezett Globalization and World Cities Research Network (GaWC) 1999 óta a városokat 3 fő és több alkategóriába sorolja. Az úgynevezett globális hatókörű, *alfa-világvárosokból* 14 származik az EU-ból (London, Párizs, Milánó stb.), Közép-Európát két város (Bécs és Varsó) képviseli. A nagyobb régiós, *béta-világvárosokból* 20 található az EU-ban (Antwerpen, Koppenhága vagy Köln), Kelet-Közép-Európából idesorolják Budapestet, Bukarestet, Prágát, Szófiát és Tallinnt. Ugyancsak 20 EU város jut a szűkebb regionális hatókörű *gamma-világvárosokra*, amelyek között Ljubjana, Riga vagy Wroclaw mellett olyan neves városokat is találunk, mint Birmingham, Bologna, Glasgow vagy Marseille.

A. T. Kearney úgynevezett *Global City Report*-ját 2008 óta teszi közzé. „Meghatározásunk szerint, az igazán globális várost a tőke, személyek és eszmék globális vonzási és megtartási képessége alapján mérjük, s a szerint, hogy ezt a teljesítményét hosszú távon is képes fenntartani.” (*Global Cities 2016*) A Globális Város Index 27 paraméter alapján a világ 125 városát rangsorolja ebbe a kategóriába, 48-at az ázsiai, csendes-óceáni körzetből, 24-et Európából (19-et az EU-ból), 15-öt az USA-ból, 14-et Latin-Amerikából, 13-at Afrikából és 11-et a Közel-Keletről.

A 2016-os Globális Város Index szerint az első 10 London, New York, Párizs, Tokió, Hong Kong, Los Angeles, Chicago, Singapore, Peking és Washington voltak. (London 2016-ban vette át az első helyet New Yorktól, a Brexit eredményeként könnyen alaposan visszacsúszhat.) Az EU-ból 4 jutott Németországra (Berlin, Düsseldorf, Frankfurt és München), 2 Olaszországra (Milánó és Róma) és 2 Spanyolországra (Barcelona és Madrid). A négy közép-európai város közül Bécs a 19., Prága a 46., Budapest az 54. és Varsó az 55. helyen állt.

A globális városok formális jogi helyezte a globális vagy akár az államközi regionális integrációkban is meglehetősen ellentmondásos. Az EU-nak szemben a kereskedelmi,



közlekedési vagy akár a vidékfejlesztési politikával, nincsen önálló várospolitikája. A városok fejlesztése a regionális politikának része, a 2001-es Urban Agenda pedig inkább irányelveknek tekinthető.

Az EU-politikáknak ugyanakkor kivétel nélkül fontos városi összefüggései vannak. A lisszaboni, majd az Európa 2020 programnak is számos pontja foglalkozott a városokkal. A 2014 és 2020 közötti időszakban a strukturális alapoknak több mint 50%-át irányozták elő városok fejlesztésére. Mintegy 10 milliárd eurót fordítanak 750 város modernizálására, s köztük mindenképpen említést érdemel Budapest és számos magyar város, amelyek élhetőbbé és turisztikailag vonzóbbá váltak. Hozzá kell tenni, hogy az EU lakosságának kétharmada él városokban, s a GDP-jének 85%-a származik onnan.

A másik oldalról a városok szerves részei a különböző nemzeti politikáknak, s jó érdekérvényesítő képességeik alapján aligha kerülnek hátrányos helyzetbe. Érdekeiket az EU vagy más nemzetközi fórumok felé a nemzeti csatornákon keresztül is megfelelően, sőt esetenként nagyobb súllyal tudják közvetíteni. Kétségtelen, hogy a nemzeti kormányok az EU-n belüli saját primátusukat nem kívánják csökkenteni, de ebből súlyos konfliktusok nem keletkeztek.

A szerkezeti változások és a nemzetközi integráció a városokat *átfogó átalakulási kényszerek* elé állította. Számos példa van arra, milyen sikerrel jártak azok az erőfeszítések, amelyek az egykori rozsdáövezeti városokat információs és szolgáltató városokká (Pittsburgh vagy San Diego) varázsolták. Európában, részben civil kezdeményezésből, részben EU-s támogatással (Európa 2020) számos ilyen átalakítási program indult. Ezek között említhetők a „zöld”, a „nyitott”, az „innovatív”, az „élhető” vagy a „kreatív” város programok, amelyek meglehetősen változó érdeklődés és sikeresség mellett alakultak. Különösen jelentős intellektuális kapacitást vonultatott fel az úgynevezett „okos város” modellje (Smart City-modell), amely a közepes nagyságú városokat célozta meg. Magyar kezdeményezésű az egyre nagyobb érdeklődést kiváltó Kraft-modell a Kőszegi Felsőfokú Tanulmányok Intézete gondozásában. Kőszeg az osztrák határ közelében fekvő 12 ezer fős kisváros, amely hasonló kategóriájú városok számára ajánl átfogó átalakítási programot. (KRAFT)

Az alulról jövő kezdeményezések között kell megemlíteni a városok közötti együttműködést megcélzó Eurocities programot. A programot 1986-ban alapították 6 nagy európai város (Barcelona, Frankfurt, Birmingham, Lyon, Milánó és Rotterdam) kezdeményezésére. A projektben jelenleg Európa 130 nagyvárosa vesz részt 40 partnervárossal, 35 országból mintegy 130 millió lakost érintően. A Kraft égisze alatt indult a „Pannon városok” hálózatának kialakítása, ami a 21. századi kihívásokra keres választ az együttműködésen keresztül.

Külön szükséges kiemelni *többszintű kormányzati struktúrákban a városi dimenziók* különleges helyzetét. Ha a nemzeti kormányzati szintet az EU-ssal vagy különösen a globálissal hasonlítjuk össze, akkor többnyire a nemzeti szint erőteljesebb demokratikus és legitimációs felhatalmazását, valamint a politikai végrehajtás erősebb és hatékonyabb intézményi és szervezési struktúráit szokták kiemelni.

Demokratikus felhatalmazásban és legitimációban a városok semmiben sem gyengébbek a nemzeti szintnél. A városok részei a nemzeti politikai struktúráknak (többnyire ugyanazok a pártok vagy vezető politikai személyiségek), és valójában másolják



a nemzeti politikai intézményeket (parlament, végrehajtó hatalom és adminisztráció). A városi vezetések közvetlen választása garancia a demokratikus legitimitációra.

A városok közvetlenül felelősek, s szervezik meg a polgárok mindennapi életét, ami a nemzeti szintekhez képest nagyobb mértékű professzionalizmust és pragmatizmust feltételez. A nemzeti politikák sokkal inkább kerülhetnek a választási megfontolások hálójába és eshetnek áldozatul felelőtlen populista politikáknak, mint ami városi szinten előfordulhat. Tudjuk, hogy a vállalatok irányítása az elmúlt évtizedekben az ösztönös vállalkozóval szemben mindinkább tudományos alapokra helyeződött, s azt ma már olyan tudományágak támogatják, mint a menedzsment vagy szervezési tudományok, a marketing vagy a vállalati pénzügyek. Miközben a nemzeti politikákban a professzionizálás („szakértői kormányzásra” jobbára különleges válsághelyzetekben kerül sor) még várat magára, városi szinten nem ez a helyzet. Nagy irodalom foglalkozik a városi kormányzás professzionalizmusával és a vállalati módszerek alkalmazási lehetőségeivel (*“entrepreneurialisation” of city governance* – David Harvey, 1989). Mandelbaum Philadelphia elemzése alapján jut arra a következtetésre, hogy bizonyos fajta *“corporate polity”* kialakulásáról beszélhetünk, vagyis a városok olyan önálló politikai entitásokká válnak, amelyek vállalatként viselkednek (Mandelbaum, 2012). Paradox módon tehát a többszintű kormányzási struktúrákban a városi kormányzások magas legitimitás mellett magas professzionális szintet képviselnek, miközben jogi státuszuk alapvetően alárendelt helyi szintre korlátozódik.

A városi integráció kérdései nagyrészt kívül esnek a reformvitákon, a főbb reformkérdések körüli érdeklődésen, s nem utolsó sorban az EU-s intézmények politikai és jogi kompetenciáján. Pedig a városoknak a nemzetközi integráció (globális vagy európai) megvalósításában kiemelt szerepük van. *A városok átalakulásának sikere jelentős részben az integrációs folyamat megvalósulásának is a sikere*, legyen szó versenyképességről, jólétről, globális szerepvállalásról vagy a társadalom kiegyensúlyozott fejlődéséről és megelégedettségéről. A városi kormányzás speciális helye a többszintű kormányzás rendszerében az integrációs reformok és az EU jövője a vitatémák közé kívánkozik. Ez mindenképpen feltételeznél az EU regionális politikák újragondolását, az integrációs terek komplex és strukturált fejlesztését.

A nemzeti integrációkról

Történelmileg a nemzeti integráció, modern nemzeti államok kialakulása az utóbbi 2-300 év terméke. *Szerkezetileg az ipari forradalomból, társadalmi-politikai vonatkozásban a tőkés társadalmi átalakulásból következett.*

A nemzeti integrációnak egyaránt vannak gazdasági, etnikai-kulturális, politikai vagy jogi-állami dimenziói. Gazdaságilag az ipari forradalom által generált intenzív gazdasági kooperáción, a *nemzeti piacok* és nem utolsósorban a *nemzeti pénzek* kialakításán alapult. A kulturális és politikai integrációban a kommunikációs forradalom, a könyvnyomtatás vagy a közoktatás játszott kiemelkedő szerepet. A folyamatot gyorsította a nemzeti média, először a nemzeti újságírás, majd a rádió, a televízió és napjainkban az internetes kommunikáció fejlődése. Az „irodalmi” vagy „hivatalos” nyelvek fontos részei voltak a folyamatnak.



A tőkés társadalommal a nemzeti integráció jelentős részben *szerves jelleget* öltött. Szemben a korábbi kényszerstruktúrákkal, mint az ókori rabszolgaság, vagy a középkori jobbágyság, a tőke és a munka viszonya piaci alapokra helyeződött, s a társadalmi-gazdasági viszonyokat piaci és demokratikus politikai elvek alapján szervezik.

A nemzeti integrációkban a *kényszerítés elemei* távolról sem tűntek el. Ez nagyrészt abból következett, hogy a nemzeti integráció *domináns tendenciája a kulturálisan, etnikailag és politikailag homogén nemzeti államok létrehozása* volt, miközben a homogén nemzeti állam kezdettől *teljes mértékben irreális törekvés volt*.

Az ENSZ Egyetem adatai szerint: „a földgolyónkon mintegy 5000 etnikai csoport létezik, akik az ENSZ Alapokmánya szerint igényt tarthatnak a nemzeti önrendelkezésre. Ebből 400 az, amelyik képes lehet önálló államot létrehozni és 80 aktívan harcol ezért a célért.” (Simai, 2007:59)

1914-ben a világon csak 65 független államot tartottak számon (Európában 26-ot, 22-t Amerikában, 8-at Ázsiában, 3–3-at Afrikában és Óceániában). (Simai, 2007:59) A jelenlegi nemzeti államok jelentős része a második világháború utáni dekolonializációs folyamat eredményeként jött létre. 1990 után a később jövők közé tartoznak a balti, a posztsovjjet és posztjugoszláv államok.

Jelenleg a világon mintegy 200 független állam van. (2017-ben az ENSZ tagállamok száma 193 volt.) Közöttük aligha találnánk még a legkisebbek között is egyet, amely homogén nemzet lenne. Valójában az összes „tradicionális” nemzeti állam rendelkezik kisebb vagy nagyobb számú etnikai kisebbséggel.

Mint a fenti adatok jelzik, a nemzetiállam-építés folyamata még napjainkra sem ért véget. Még mindig vannak jelentős etnikai csoportok, akik nemzeti függetlenségre törekednek, s ezért esetenként véres háborút folytatnak. A Közel-Keleten tipikus példa a „kurdkérdés”, akik több tucat országban élnek, de érdemi politikai autonómiára eddig kicsi volt az esélyük. A nemzeti állam létrehozására való törekvés tehát a nemzetközi integráció időszakában sem vesztette el aktualitását.

Természetesen különbséget kell tenni a nemzeti integráció és az önálló államiság jogi elnyerése között. A horvát vagy az észti nemzet nem 1990-től datálódik, hanem sokkal korábról, függetlenül attól, hogy a történelem során, mikor és meddig rendelkeztek önálló nemzet állammal. Magyarország régi, történelmi nemzeti állam, a 15. században Európa egyik vezető hatalma volt, majd 500 évre elvesztette állami függetlenségét. Ezt csak a 20. században nyerte teljes mértékben vissza. De hasonló volt a helyzet a csehekkel vagy a lengyelekkel is. Sokkal bonyolultabb a kurd nemzet kérdése. A kurdok soha nem rendelkeztek független állammal, s a Törökországban vagy Irakban élő kurdok jelentős részben integrálódtak a számukra hazát jelentő országgal. Egy önálló kurd államban való egyesülésük feltehetően komoly integrációs konfliktusokkal járna.

Az etnikai autonómiák és a kisebbségi jogok kezelése a nemzeti integrációs folyamatok stabilitásának mindig központi kérdése volt. Ebben a vonatkozásban a nemzeti államok meglehetősen eltérő teljesítményt nyújtottak. Többségük esetében, mivel inkább a kényszerintegrációt és asszimilálást választotta, ez a teljesítmény meglehetősen negatívnak és lehangolónak bizonyult.

A *nemzeti integráció* a mai világban még mindig különböző szinteken van, s *nagy különbségeket* mutat. Az utóbbi évtizedek nemzetközi integrációja a folyamatot nem helyezi hatályon kívül, de számos vonatkozásban befolyásolja.



Az etnikai homogenitáshoz és a formális nemzeti „egységhez” való merev ragaszkodás nem egyeztethető össze a nemzetközi integráció 21. századi kihívásaival. Az utóbbi évtizedek nagy fejleménye a demokratizálódási folyamatok meggyorsulása volt, ami a lefojtott feszültségeket a felszínre hozta. Az *etnikai és kisebbségi jogok kezelése a mai nemzeti államok egyik nagy deficitje, s továbbra is a legnagyobb stabilitási és biztonsági fenyegetés*, mind nemzeti, mind nemzetközi vonatkozásokban.

Súlyos konfliktusok forrása, hogy a második világháború után számos „mesterséges” nemzeti állam jött létre, leginkább annak következtében, hogy a korábbi gyarmatosító hatalmak a függetlenséget mesterségesen meghúzott határok között adták meg. Ezek a határok etnikai csoportokat választottak el, miközben hagyományos konfliktusokat egy állam keretébe szorítottak. Ez nem véletlenül súlyos törzsi és etnikai összeütközéseket eredményezett. Az organikus nemzeti integrációs folyamatokban ezek a helyi vagy törzsi különbségek egymásba simultak, és folklorisztikus turista látványosságokká szelídültek. A kényszerített nemzeti integrációkban viszont véres törzsi háborúkhöz vezettek, ahogy ezt Afrika vagy a Közel-Kelet számos országa bizonyítja (Líbia, Irak vagy Szomália).

Közép-Európában a 20. század folyamán az összes nagyobb etnikum önálló nemzeti államisághoz jutott. (Kivéve a romákat, de ők erre nem tartanak igényt.) Ennek utolsó állomása 1990 után a Szovjetunió, Jugoszlávia és Csehszlovákia felbomlása volt. Ez utóbbi folyamat többnyire békés volt, bár néhány esetben véres háborúk kísérték (posztszovjet és posztjugoszláv dezintegráció). A kisebbségi problémák nem tűntek el, még az új kis nemzeti államoknak is vannak ilyen gondjai. A nyílt és éles konfliktusok megrikkultak, de a kisebbségi jogok korlátozása, az esetenként jogos autonómiák elutasítása még akut vitakérdések. A 19. és 20. századi nacionalista beidegződésektől és mentalitástól többnyire nem sikerült megszabadulni, s még messze vagyunk az európai érték-konform, 21. századi megoldásoktól.

Európában számos régi, történelmi nemzet van. Ilyenek a britek, a franciák vagy a spanyolok, s ugyan kicsit később jöttek, de a németek vagy az olaszok is. Mint a legutóbbi időszak fejleményei bizonyítják (Brexit vagy a katalánok), megállapodott jellegük korántsem végérvényes, belső integrációjuk, stabilitásuk és kohéziójuk időről időre változik, ahogy a körülmények is változnak.

Az elmúlt évtizedek során Nyugat-Európa országaiban a kisebbségi és nemzetiségi jogok látványos kiterjesztésére került sor, ha fenn is maradtak megoldatlan feszültségek, az autonómiák és a helyi önrendelkezés esetében modellértékű változások történtek. Ez vonatkozik Spanyolországra is, ahol éppen súlyos integrációs válságnak vagyunk tanúi.

Ez a válság nem elsősorban etnikai vagy kisebbségi, hanem alapvetően újraelosztási és szolidaritási. Kísérteties a hasonlóság a katalán, a flamand vagy lombard vita között, miszerint az elszakadási követeléseket elsősorban azzal indokolják, hogy a központi költségvetésbe sokkal többet fizetnek be, mint amit onnan visszakapnak. S többnyire rákerül a populista-nacionalista hab, miszerint azoknak a lusta, potyautas „pirézeknek” (Magyarországon az idegenellenesség kutatása kapcsán kitalált, fiktív népcsoport) (Tárki, 2006) a jólétét nekünk kell finanszírozni.

Természetesen nem arról van szó, hogy a katalánokat vagy a flamandokat magasabb adórátákkal sújtják, hanem hogy a régiók magasabb arányú adókötelezettsége



az elmaradottakkal szemben az általánosan magasabb képzettségük és teljesítményük alapján keletkezik. Nem is beszélve arról, hogy az előny és hátránymérlegnek a költségvetési transzferek csak egyik, valójában szűkebb dimenzióját jelentik. A költség- és haszonmérlegek összessége ettől többnyire jelentősen eltér (mindegy, hogy Brexitről vagy Katalóniáról van szó), s egyáltalán nem indokolják a kiválást. Ez persze önmagában a szecessziós törekvéseket nem igazolná. Kellenek hozzá adott esetben a populista politikusok ambíciói, a történelmi sérelmek és még sok minden más.

A belső nemzeti és nemzetek közti *konfliktusok destabilizálják a globális közösség biztonságát*, s bizonyos dimenziókban az *Európai Unió kohézióját is fenyegetik*. Tipikusan arról az esetről van szó, hogy az integráció válságát nem a közösségi integrációs intézmények vagy politikák hiányosságai okozzák, hanem azoknak okát szélesebb dimenziókban kell kezelni. A szociális és gazdaságsszabályozási modell reformja nélkül az EU megújítása sem képzelhető el. Az unióban az újraelosztási és szolidaritási válság a fentieknél sokkal szélesebb, s kezelése és megoldása nélkül a konszolidáció sem lehetséges.

A nemzeti és nemzetközi integráció

A nemzeti integráció tehát folytatódó folyamat, s távolról sem fejeződött be. A nemzetek mint társadalmi közösségek a folyamatos átalakulás, újratermelődés és újrintegrálódás folyamatában vannak, s folyamatosan alkalmazkodni kényszerülnek a változó belső és külső tényezőkhez. A nemzetek nem dezintegrálódnak és nem tűnnek el a történelem süllyesztőjében.

A nemzetek helyzetét illetően a jelenlegi globalizáció mellett a szkeptikusok érve három alapvető feltételezésen alapul: „1. Az állami autonómiát aláássa a tény, hogy a globális erők büntetően nagy költségeket rónak azokra az államokra, amelyek eltérnek az alapvető neoliberális modelltől. 2. Az államnak a kulcsfontosságú szektorokban nincs ereje és tekintélye a kimenetek befolyásolására. 3. Az államok nélkülözik azokat a forrásokat és struktúrákat, amelyekkel a múltban a biztonsági és szociális problémákat kezelni tudták.” (Bisley, 2007:63). Egyesek egyenesen a nemzeti állam végéről, fokozatos eltűnéséről beszélnek, egy olyan világról, amelyben a nemzeti intézmények és szuverenitás elveszti értelmét. „Kísértet járja be a világ kormányait. A globalizáció kísértete.” (Wolf, 2005:247)

A nemzetek változatlanul a jelenlegi integrációs folyamatok és szerkezetek fontos összetevői. „A 21. század elején, az államok a nemzetközi rend alapvető építőkövei maradtak, a kormányok a világrend alapvető szereplői és alakítói.” (Simai, 2007:55) Bizonyos értelemben szerepüknek akár a felértékelődéséről is beszélhetünk, s ez vonatkozik az EU-integrációra is. „[B]ár a gazdasági globalizáció és a transznacionális gazdasági erők sok tekintetben aláássák a nemzetek gazdasági szuverenitását, azonban a globalizáció terjedelmét és a gazdasági globalizáció nemzetgazdaságra gyakorolt hatását hajlamosak vagyunk eltúlozni. Végül is a világot továbbra is az államok dominálják.” (Gilpin, 2004:363) A nemzeti és a nemzetközi integráció közötti szerves dichotómia számos területen megmutatkozik, és nem hagyható figyelmen kívül.

A globalizáció a legnagyobb kihívást a nemzeti állam szabályozási és kormányzási funkciójával szemben intézi. A nemzeti állam szempontjából a folyamat két tendencia



keretébe helyeződik. Egyrészt, a nemzeti szuverenitások leadása a regionális és helyi szinteknek, másrészt a kompetenciák és a szabályozás felfelé csúszása az országok közötti regionális integrációblokkok és a globális szintek irányába. A „sokszintű kormányzás” ezek között keresi az optimális megoldások lehetőségét. „A nemzeti állam ennek az *összekapcsolási* folyamatnak központi szereplője: az államok politikája és gyakorlata a hatalom megosztásában felfelé a nemzetközi szintekre és lefelé a szubnacionális ügynökségekhez az a kötelék, amely a kormányzás rendszerét összetartja.” (Hirst, 1999:270)

A nemzetközi integráció körülményei között *a nemzetek alkalmazkodással integrálódnak. A nyitott, együttműködő, befogadó és versenyző nemzetek szerves részei a jelenlegi nemzetközi integrációs rendszernek. A nemzeti gazdaságok működése és teljesítménye, a nemzetek jóléte „egyre inkább a globális versenyerők”, a globális versenyképesség függvényévé vált.* (Held et al., 2005:151)

A nemzeti integrációk stabilitása feltétele a nemzetközi rendszer normális fejlődésének. A sikeres és erős nemzetközi integráció erős demokratikus nemzeteket igényel, amelyek elfogadják a kultúrák sokszínűségét. Az EU ilyen szempontból, katalizáló szerepet játszhat, mind az unión belül, mind a külső környezetében. Az integrációs folyamatok organikus jellegének és koherenciájának a megértése létfontosságú mindenfajta reformkísérlet és program szempontjából.

Az EU jövőjéről és a reformokról

Az integrációt mint komplex, többszintű, többfunkciós és többdimenziós folyamatot definiáltuk. A globálisan integrálódó világ nagyszámú közösség (családok, vállalatok milliói, városok vagy nemzetek százai) együttfejlődéséből, átfedéséből, egymásra hatásából tevődik össze. Tudjuk, hogy egy fogfájás, egy rossz lépéstől kibicsaklott boka vagy egy gyomorrontás meghatározhatja mindennapi állapotunkat, közérzetünket és teljesítő képességünket. Adott esetben kisebb fejleménynek is lehet hosszú távú és meghatározó hatása. A lavinák nagy többsége egy kavicsból, egy hólabdából indul.

Nagyon fontos, hogy az egyes tényezőknek, különbözőségük ellenére *mindegyike számít, s egymással bonyolult kölcsönhatásban vannak.* A reformokra való utalásokat ebben a szellemben igyekeztem megfogalmazni.

Számunkra saját egyéni „versenyképességünknek” van meghatározó jelentősége. Ez függ képzésunktól, egészségi állapotunktól, s számos belső és külső tényezőtől. Az egyének vagy vállalatok versenyképességéből adódik össze egy ország versenyképessége, s az EU versenyképességét valamennyi tagországának teljesítménye meghatározza. Azt is tudjuk, hogy nem számtani összeadódásról van szó, hanem integrálódásról, meghatározódásról. Az egyes szintek már különböző szerkezetet és minőséget képviselnek.

Magyarország versenyképessége az elmúlt negyed században jelentős mértékben nőtt, még ha a világrangsorokban a helye különböző irányokban változott is. Ez a versenyképesség-javulás nagymértékben a külföldi transznacionális vállalatok betelepülésének tulajdonítható. Nemzetközi integrációnk nagy deficitje, hogy hiányzik egy számottevő, a globális piacokon helytállni képes hazai vállalati szektor. A politika elismerte



a kis- és középvállalatok fejlesztésének fontosságát, a globálisan versenyképes nemzeti vállalkozások, legyen szó önállóan exportálókról vagy a globális értékláncba sikeresen integrálódó beszállítókról, mégsem alakultak ki kellő mértékben. De hasonlóan az egész integrációs rendszer deficitje az adott ország kereskedelmibank-szektorának, oktatási rendszerének vagy szellemi és fizikai infrastruktúrájának a gyengesége.

Adódik a *potyautazás* lehetősége. Az egységes belső piacon az áfacsalásokkal jelentős jövedelmekre lehet szert tenni. Ez azonban nemcsak a többi résztvevőnek káros, hanem az elkövetőnek sem jelent biztos és fenntartható jólétet. Hasonló a helyzet a potyautas nemzeti gazdaságpolitikákkal. Az euró- és az adósságválság ezt különösen drámaian demonstrálta.

Különösen messze ható következményei vannak a *nemzeti alkalmazkodási kudarcoknak*. Erre drámai példákat produkálnak az „America First”, a Brexit vagy a katalán „függetlenség” fejleményei. Nehéz lenne meghatározni, az Egyesült Királyság mit nyer a Brexittel. A játék negatív végösszegű, s az egész unió is vesztes. A Brexit nemcsak marginalizálhatja, hanem dezintegrálhatja is azt a nemzetet, amelyet ma Egyesült Királyságnak nevezünk, és amely Európa egyik legrégebb történelmi nemzete. Természetesen hiba lenne a fejleményt egyszerűen felelőtlen, félművelt és gátlástalan politikusok demagógiájának tulajdonítani. Abban, hogy tömegek szavaznak ilyen politikusokra, a globális vagy éppen az EU-integráció negatív hatásai (a társadalmi egyenlőtlenségek durva növekedése, a tényleges és az önvélelmezett vesztesek nagy száma) egyaránt szerepet játszanak. Miközben nem világos, Katalónia mit nyer a függetlenséggel, az majdnem biztos, hogy az EU számára ez egy újabb vesztes játszma.

Gyakran elhangzik, hogy az euró reformokra szorul, de az egységes piaccal minden rendben. Egyrészt az egységes piac és valuta nem választhatók el egymástól, másrészt az egységes piaccal sincsen minden rendben. A munkaerőpiac liberalizálásából, ha a kialakítása körüli körülmények nem változnak (1990-es évek – 12–15 közel hasonlóan fejlett tagország), talán nem lett volna különösebb probléma. A 2000-es évektől a keleti kibővülésekkel gyökeresen megváltozott a helyzet. Ha a kapcsolódó (foglalkoztatás vagy szociálpolitika) megfelelő intézményeit és politikáit (uniós szinten és a nemzeti politikák koordinációja vonatkozásában) megfelelően kialakítják, akkor a Brexit is könnyen elkerülhető lett volna.

A nemzetközi integrációval a hagyományos értelemben vett függetlenségünket kell feladnunk. A kölcsönös függés és kiszolgáltatottság körülményei között ez a „függetlenség” többnyire nem létezik, vagy csak látszólagos. Másrészt az integrációs szervezeteken belüli koordinációval szuverenitást őrzünk meg vagy nyerünk. Most nem is beszélünk az integrációból származó egyéb nyereségekről.

Az integrációproblémák és a szükséges reformok vitatását elsősorban az EU szintjén ígértük. Az EU-reformviták kapcsán gyakran elhangzik, hogy „több Európára” van szükség. Ezt aligha lehet vitatni, de talán pontosabban fogalmazzuk meg a jövővel kapcsolatos elvárásainkat, ha „jobb Európáról” beszélünk. A kettőt nem lehet elválasztani, de pontosítás mindenképpen szükséges. Ha „több Európáról” beszélünk, nyilván az EU-intézmények és -politikák javítására gondolunk, de talán az elemzésünkben sikerült bizonyítani, hogy ennél sokkal többre van szükség.

A „több Európára” való szükség leginkább a monetáris integráció kapcsán merül fel. Az euró reformja kétségtelen felveti a föderális elemek kialakítását, mind intézményi,



mind politikai vonatkozásban. A monetáris szabályozás azonban *két lábon* áll: részben az uniós politikák (közös monetáris politika), részben a *nemzeti politikák* szintjén. A *nemzeti intézmények és szabályozási keretek tehát szerves részei az integrációs struktúráknak*. A monetáris integráció normális fejlődése és működése mindkettőnek a függvénye. Fontos, hogy a két láb nem keresztezheti egymást, hanem harmonizációjukra és koordinációjukra van szükség. Ezt az euró-válság, különösen Görögország példáján jól mutatta. A kormányzás reformja ezért nemcsak az euróarchitektúra kijavítását, hanem a nemzeti politikák alkalmazkodását is feltételezi. Nemcsak a potyautazástól való tartózkodásról van szó, hanem olyan politikaszerkezetek (*policy mixes*) kellene, amelyekben az egyes nemzeti érdekek keresnek kompromisszumot az integráció általános követelményeivel.

Kérdés, hogy a következő 50 vagy 100 évben kialakul-e valamilyen európai föderáció, és az hogy fog kinézni, nyitott kérdés. Nehéz és értelmetlen lenne most megválaszolni. Ami fontos, hogy egy ilyen föderáció nem szabad, hogy a nemzetek megszűnését jelentse. Úgy tűnik, miközben a centralizált föderáció nem kívánatos, távlatilag a *multinacionális föderális szerkezetek* elfogadhatóak lehetnek. A multinacionális föderáció „feltételezi az elkülönült állam alatti nemzetek védelmét, megőrzését és elősegítését, amelyek képesek lehetnek magukat mint nemzetet definiálni egy szélesebb föderális állam keretében”. (Burgess, 2012:24) (A fogalom az 1970-es években Kanada jövőjével kapcsolatban került forgalomba.) Egy ilyen föderáció képes lehet a kontinens kulturális és nemzeti sokszínűségét nemcsak megőrizni, hanem még a továbbfejlődésével az egész integrációs szervezet fejlődésének alapvető forrása is lehet. Csak a demokratikus föderációk kívánatosak, a nemzeti identitások és érdekek feladásának a kényszere elfogadhatatlan. Úgy érzem ezért, hogy a *fundamentalista föderalista és az ügynevezett kormányközi (intergovernmental) diskurzus és narratíva nagyrészt félrevezető és kontra produktív*. Véleményem szerint a kérdés a szubszidiaritás és a funkcionalizmus elvei alapján közelíthető meg. Az eurózóna hatékony és fenntartható működéséhez bizonyos területeken föderális megoldásokra van szükség (például közös költségvetés), más területeken viszont nincs szükség többre, mint a közös szabályok nemzeti betartása és a koordináció.

A *szilárd föderációk organikus fejlődés termékei*. Az amerikai föderáció kiépülése a Függetlenségi Nyilatkozattal vagy az Alkotmánnyal csak kezdetét vette. Fokozatosan alakult ki, s olyan fejlemények konszolidálták, mint a belső piac, a kontinenst átszelő vasútépítés, az egységes időszámítás (időzónák), a bankok és a pénzügyi piacok harmonizálása vagy éppen az autópályák nemzeti hálózatának kiépítése. Az európai föderáció is várhatóan ezt az evolúciós utat járja.

A jelenlegi reformok során a föderális típusú megoldások a közös költségvetés kapcsán merülnek fel. Nem kétséges, hogy az eurózóna stabilizálása és fenntarthatóságának biztosítása igazi föderális költségvetést igényelne. Ilyen vonatkozásban az előrelépés a föderális struktúrák irányába, nem kerülhető meg. Más kérdés, hogy az igény megfogalmazásán túl már alig van egyetértés.

A jelenlegi, a GDP 1%-át sem elérő költségvetés vonatkozásban inkább a visszafogás és befagyasztás követelése dominál, miközben vitán felül éppen érdemi bővítésére lenne szükség. Az EU kezdettől formálisan a saját források elve mellett tette le a voksot, de az évtizedek során ettől inkább eltávolodott. Böven születtek javaslatok új forrásokra (CO2 vagy Tobin-adó), de egyben sem sikerült egyetértésre jutni. A köznapi közgazdasági logika, de az automatikus stabilizátor hatások is a hagyományos adók (jövedelem,



forgalmi és társasági adók dominanciája) alkalmazását igényelnék, de politikailag ennek minimális az esélye. A közös költségvetésnek is be kellene tölteni a makrogazdasági költségvetések hagyományos funkcióit (fejlesztés, szolgáltatásnyújtás, szabályozás és kohézió), de eddig ezek marginálisak maradtak. Egyetlen sovány remény, ha a társadalom számára bizonyítható lenne, hogy a fizetett adója létfontosságú közösségi funkciók teljesítését szolgálja, talán ezek elfogadhatók lennének.

Hasonló a helyzet az adósságválság kezelésével. Az euróválság egyik akut problémája az unió országai adósságának erőteljes növekedése. Az EU általános eladósodottsági szintje 2004 előtt még a GDP 60%-a alatt volt. 2009-re 70%-ra, 2011-re 81, majd 2016-ra 83%-ra emelkedett. A zóna déli országai ugyanakkor a szuverén adósságválság olyan szintjét érték el, aminek felszámolása reménytelennek tűnik. 2009 és 2015 között a görög adósság 130-ról 177%-ra, az olasz 116-ról 132%-ra és a portugál 84-ről 130%-ra nőtt. Különösen reménytelen Görögország helyzete. A visszatérően több 10 milliárd eurós támogatások csak az adósság kumulációjának kezelésére alkalmasak, de a fájdalmas megszorításokkal együtt a hosszú távú érdemi csökkentésére nem. Ezeket az adósságokat soha nem fogják visszafizetni, miközben a súlyos szociális következményein túl megbénítják az ország gazdasági növekedését. Ez teher az egész zóna szempontjából.

Eddig az adósságcsökkentő (leíró és átütemező lépések) nem hoztak érdemi változást. Nyilván radikálisabb lépésekre (elengedés vagy eurókötvényekre való konvertálás) lenne szükség. Nem kétséges, hogy ez komoly egyszeri terhek vállalását jelentené (kereskedelmi bankok és költségvetések számára), de a görgetés hosszabb távú költségei ennél sokkal tetemesebbek. A rövid távú választ többnyire választási érdekek írják felül, annak ellenére, hogy nyilvánvaló, hogy az áthárítás (jövőre vagy más partnerekre) lehetőségei korlátozottak. Úgy gondolom, hogy a költségvetés reformjának vagy az adósság kezelésének a kérdései stratégiai jelentőségűek. Hogy a gazdasági racionalitás és a józanész felülkerekedik-e a rövid távú és partikuláris érdekeken, az evickélés politikáján, s a felelőtlen demagógián, megmarad megválaszolatlanok?

Az integráció válságának *néhány további stratégiai kérdése* feltétlenül említést érdemel még. Ilyen az energiaválság, a menekült válság, valamint az új tagországok szerepe a reformokban.

A korai ipari forradalmak szorosan kötődtek meghatározott energiaforrásokhoz. A gőzgépek a szénhez, a robbanómotorok az olajhoz és a földgázhoz. Az elektromosság, mint másodlagos energiaforrás ugyan nagy horderejű technikai és szerkezeti változásokat hozott, de megmaradt a szénhidrogének mint alapvető fűtőanyagforrások mellett. A jelenlegi információs és kommunikációs forradalom szorosan az elektromossághoz kötődik, s nem tett szükségessé forradalmat az alapvető energiaforrások tekintetében. A szénhidrogének domináns szerepét gyakorlatilag változatlanul hagyta.

Az energiaforrásokkal szemben általában négy fontosabb követelményt támasztanak: legyenek olcsók és tiszták, s álljanak bőségesen és biztonságosan rendelkezésre. A szénhidrogének ezeknek a követelményeknek sohasem feleltek meg teljes mértékben, de különféle kompromisszumokkal hosszú időn keresztül sikerült elfogadható helyzetet teremteni. A nukleáris energiával szemben kezdetben nagy várakozások voltak, de a négy követelménynek soha nem tudott megfelelni.

Az 1970-es évektől ebben gyökeres változások történtek, s a kompromisszumok lehetőségei szűkültek. A viszonylagosan olcsó olaj és földgáz korszaka véget ért



(az olajárak némi hullámozása ellenére), s az energiaellátás biztonságának problémái fennmaradtak a két rendszer szembenállásának megszűnte ellenére. Különösen drámaian romlottak a szénhidrogén-gazdaság környezeti hatásai, és megnöttek egy globális környezeti katasztrófa (vagy katasztrófák) esélyei (globális felmelegedés következményei stb.). A szénhidrogén alapú gazdasági struktúrák egyre inkább fenntarthatatlanná válnak, s az emberiség és a globális civilizáció túlélése szempontjából a szénhidrogének leváltása egyre sürgetőbbé válik.

A környezeti katasztrófák elhárítása szempontjából, az újabb energiaforradalom tehát sürgős és halaszthatatlan feladattá vált. Ennek lehetőségei már látszanak, mivel az úgynevezett alternatív energiaforrások használata dinamikusan terjed. A nap- és a hidrogénenergia a négy követelmény teljesítésével kecsegtet, különösen, ha különböző innovációk eredményeként a költségek drasztikus csökkenése lehetővé válik.

Az akadályok egyre kevésbé technikai jellegűek. Leginkább az a politikai és üzleti akarat és érdekeltség hiányzik, amivel áttörést lehetne elérni. Az EU a folyamatban kiemelt szerepet játszhatna, de eddig az unió energiapolitikája leginkább ajánlásokban és a nemzeti államoknak ajánlott programokban merült ki (Európa 2020 és a 20-20%-os célok). A 2017-es fehér könyv ugyan az unió elkötelezettségéről beszél a gazdaság „ambiciózus dekarbonizálása” irányában, de konkrét lépésként mindössze „a káros kibocsátás csökkentését” említi. (*White Paper*, 2017:10) Stratégiákról, fejlesztési programokról és különösen beruházási elkötelezettségekről nem esik szó.

Az új alternatív energiaforrások fejlesztése radikális szerkezeti váltással (egyúttal a növekedési válság feloldásával), a jelenlegi technológiák és infrastruktúrák teljes lecserélésével és átépítésével, életkörülményeink radikális megváltozásával járna együtt. Ennek megvalósításához Európa rendelkezik az összes technológiai, innovációs, intellektuális és gazdasági potenciállal. Rajta kívül jelenleg ez csak az Egyesült Államokról mondható el, de az amerikai üzleti és politikai elit szerteágazó érdekekkel és szálakkal kötődik a szénhidrogén energiaforrásokhoz, s ez különösen vonatkozik a jelenlegi adminisztrációra. Ez ilyen szempontból is különleges lehetőséget biztosíthatna az EU számára a vezető globális hatalmi pozícióra. A kérdés nyilván elsősorban az üzleti szektoron múlik, de az EU képes lehetne olyan katalizátori szerepre, amely széles multinacionális vállalati érdekeltséget és részvételt teremthetne. Ehhez a *politikai és kooperációs potenciálok hiányoznak*, miközben egyre inkább úgy tűnik, hogy Kína készen áll, hogy minél hamarabb betöltse az űrt.

Az EU-politikák egyik súlyos deficitje a *menekült- és a migrációs válság* kezelése. A menekültválság 2015–2016-ban kulminált, s a világ különböző pontjain, főként a Közel-Keleten folyó fegyveres konfliktusokkal függött össze. A migrációs vagy bevándorlási válság ezzel szemben nem átmeneti probléma, s gyökerei mélyebbre nyúlnak. „A 2015-ben tapasztalt migrációs nyomás Európa számára ugyanis egy hosszú (akár 2050 utáni időszakig nyúló) és a következő évtizedekben várhatóan jelentősen súlyosbodó és intenzívebbé váló folyamat kezdete.” (Tálas, 2015:1) Fő forrását a politikai menekültek, a gazdasági és szociális migránsok (akik Európában jobb életet remélnék), a demográfiai menekültek (főként a magas születési arányú Afrikából), valamint az úgynevezett klímamenekültek képezik. Számukat a következő évtizedben mintegy 30–50 millióra becsülik.



Az érem másik oldala, hogy Európa, sőt gyakorlatilag az egész északi félteke demográfiaiag egyre inkább deficitese régióvá válik. Az alacsony természetes szaporodás és a lakosság elöregedése növekvő szociális probléma, s elsősorban a nyugdíjrendszerek finanszírozása válik távlatilag kérdésessé. Egyik lehetséges megoldásként a migrációs források igénybevétele adódik. Egyes országok esetében ennek nagysága és mértéke az adott nemzeti érdekek és igények demokratikus döntéseken alapuló mérlegelésén múlik. Az egyes becslések az ilyen „keresletet” maximálisan mintegy 20–30 millióra becsülik, vagyis úgy tűnik, hogy a délről várható migrációs nyomás mind volumenében, mind szerkezetében messze meghaladhatja észak felvevőképességét és -készségét.

Európának alapvető érdeke, hogy mind a menekült-, mind a migrációs válság elhárítására és kezelésére erőforrásait és erőfeszítéseit mozgósítsa, s lehetőleg uniós szintű egyetértésre jusson. Ez eddig csak nagyon korlátozott sikerrel járt.

Egyetértek azokkal a felvetésekkel és javaslatokkal, miszerint a menekültválság mind rövidebb, mind hosszabb távon az EU részéről olyan stratégiákat, valamint politikai, diplomáciai, pénzügyi és katonai kapacitásokat igényelne, amivel a kérdés kezelhetővé válna. A határok és a mozgások hatékony ellenőrzésén túl ez hatékony és sikeres konfliktus-megelőzést és béketeremtést feltételezne, ami túlmenne a hagyományos békefenntartó funkciókon.

Másrészt olyan átfogó és hosszú távú fejlesztési stratégiákra és programokra lenne szükség, amelyek biztosíthatnák a környező régiók prosperitását és a jelentős elvándorolni akaró tömegek megélhetését, otthontartását. Az ehhez szükséges üzleti és pénzügyi források vonatkozásában Európa szintén rendelkezik a megfelelő szellemi, vállalkozói és anyagi kapacitásokkal. Nyilvánvaló, hogy ehhez egyetértésre és együttes cselekvésre lenne szükség, ami messze túlmenne azokon az erőfeszítéseken, ami a közös kül- és biztonsági politika, vagy a szomszédsági politikák jelenlegi szerény keretei között lehetségesek. Az EU ebben a vonatkozásban sem rendelkezik azzal a politikai és kooperációs potenciállal, amely alapján valós globális hatalmi szerepre képes lehetne.

Az EU-integráció jelenlegi modellje és struktúrája a 2000-es évek, a keleti kibővülések előtt alakult ki. Elsősorban a magországok érdekeit tükrözte, feltételeiknek és körülményeiknek igyekezett megfelelni. A keleti kibővüléssel nemcsak hogy közel megduplázódott a tagországok száma, hanem belső heterogenitása is jelentős mértékben növekedett. Nem csupán az eltérő gazdasági fejlettségi színvonalakról (az egy főre eső GDP) van szó, ennél a különbségek messze sokrétűbbek. Kulturális, oktatási vagy civilizációs vonatkozásban ezek a különbségek nem jelentősek (főként Közép-Európa ugyanahhoz a katolikus, protestáns és zsidó, valamint felvilágosodás utáni kultúrkörhöz tartozik, mint a kontinens nagy része), s többnyire szervesen benne volt az európai kulturális fejlődés fő áramában. Ugyanakkor jelentős különbségeket és lemaradást tapasztalhatunk a társadalmi fejlődésben, a polgárosodás előrehaladottságában, a történelmi és demokratikus hagyományokban, a feudális maradványok túlélésében vagy éppen a társadalmi beidegződésekben és magatartásokban. A kibővülés utáni Európai Unió mindezek következtében megváltozott minőség, ami csak korlátozottan tükröződött a politikák és az integrációs konstrukciók átalakításában. A konvergencia érdekében a strukturális alapokból jelentős forrásokat mozgósítottak, de ezek távolról sem feleltek meg az igényeknek, sem nagyságrendileg, sem a különbségek jellegét illetően.



A következőkben a reformokkal szembeni egyik fő követelmény ennek a helyzetnek a megváltoztatása. A kereskedelem- és a tényezőáramlásokon túl szükség van a régió igényeinek és feltételeinek integrálására, különleges érdekeinek és körülményeinek fokozottabb figyelembe vételére. Az euróval kapcsolatosan szinte hallgatólagos meg egyezés volt a régi tagországok részéről, hogy a csatlakozás feltételeit az új tagországoktól szigorúbban kell számon kérni. Biztatók azok a jelzések, hogy az euróra vonatkozó jövőbeni programokban az új tagországok belépését igyekeznének segíteni. Az új tagországok részéről az EU átalakításában az aktívabb részvételre való törekvés megvalósulása, mindkét részről próbaköve lehet az elkötelezettségek komolyságának.

Az utóbbi időben vita folyik a „többsebességű integráció” problematikájáról. A modell a klasszikus föderációkat is jellemzi (például intézményi különbségek az olajtermelő Alberta vagy az ipari-, szolgáltató gazdaságú Ontario között Kanadában), és az eurózónában vagy a schengeni rendszerben való részvétel alapján valóság az EU-ban is. A 2017. márciusi fehér könyv erre a lehetőségre mint 3. scenárióra utal (*Aki többet akar, többet tesz*), „ahol bizonyos tagországok” „egy vagy több célirányos koalícióba tömörülve a kérdéses területeken együttműködésbe fognak”.

A tagországok közötti jelentős különbségek alapján, a „többsebességű Európa” még hosszabb távon is reális alternatíva. Ugyanakkor a modell csak meghatározott feltételek mellett támogatható:

- Fenntartja a lehetőséget a csatlakozásra valamennyi ország számára (kizárja egy új „vasfüggöny” lehetőségét).
- Nem fenyegeti az unió kohézióját.
- Megőrzi a jogrendszer (*acquis communautaire*) integritását, különösen az alapvető jogok és a döntéshozás vonatkozásában.
- Fenntartja különböző politikák normativitását.

A „többsebességű EU” azt jelenti, hogy ugyanarra az állomásra igyekszünk, csak éppen egy későbbi vonattal, vagy esetleg egy másik irányból. Ha különböző célokat követünk, fennállhat a veszélye, hogy vakvágányra tévedünk, amely nem vezet sehova.

Felhasznált irodalom

- BHAGWATI, Jagdish (2004): *In Defence of Globalization*. Oxford, Oxford University Press.
- BISLEY, Nick (2007): *Rethinking Globalization*. New York, Palgrave Macmillan.
- BULL, Hedley (1977): *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*. London, Macmillan.
- BURGESS, Michael (2012): Multinational Federalism in Multinational Federation. In SEYMOUR, Michael – GAGNAN, Alain G.: *Multinational Federalism (Problems and Prospects)* Comparative Territorial Politics. New York, Palgrave Macmillan. 23–44.
- BUZAN, Barry (1991): *People, States and Fear*. Brighton, Harvester.
- DEUTSCH, Karl W. et al. (1957): *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. New Jersey, Princeton University Press.



- DEUTSCH, Karl W. (1978): *The Analysis of International Relations*. Second Edition. New Jersey. Harvard University. Prentice-Hall, Inc.
- GILPIN, Robert (2004): *Nemzetközi politikai gazdaságtan*. Budapest, Budapest Centre for International Political Economy.
- Global Cities 2016*. A. T. Kearney.
- HAAS, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces. 1950–1957*. California, Stanford, Stanford University Press.
- HARVEY, David (1989): *Urban Experience*. John Hopkins University Press.
- HELD, David – MCGREW, Anthony – GOLDBLATT, David – PERRATON, Jonathan (2005): *Global Transformations*. Cambridge, Polity Press.
- HIRST, Paul – THOMPSON, Grahame (1999): *Globalization in Question*. Cambridge, Polity Press.
- JOVANOVIĆ, Miroslav N. (1992): *International Economic Integration*. London, Routledge.
- KRAFT: Kreatív város és fenntartható vidék. Kőszeg, Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete. www.facebook.com/kraft.projekt.koszeg/ (A letöltés dátuma: 2017. 01. 24.)
- LECHNER, Frank J. – BOLI, John ed. (2005): *The Globalization Reader*. Malden, Wiley Blackwell.
- MANDELBAUM, J. Seymour (1984): *Cities*. Elsevier.
- MOLLE, Willem (1994): *The Economics of European Integration*. Dartmouth, Aldershot.
- PALÁNKAI Tibor (1976): *A nyugat-európai integráció. (The Western European Integration)* Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- PENTLAND, Charles (1973): *International Theory and European Integration*. The Free Press, Macmillan.
- PERROUX, François (1954): *L'Europe sans rivages*. Paris.
- PREDÖHL, Andreas – JÜRGENSEN, H. (1961): Europäische Integration. In *Handbuch der Sozialwissenschaften*. Bd.1., Stuttgart–Tübingen–Göttingen.
- SASSEN, Saskia (2005): The Global City: Introducing a Concept. *The Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring. Vol. XI. Issue 2.
- SCHOLTE, Jan Aart (2005): *Globalization: Critical Introduction*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- SIMAI Mihály (2007): *A világgazdaság a XXI. század forгатagában. (World Economy in the Drift of the 21st Century.)* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Tárki közvélemény-kutató cég idegenellenességet vizsgáló felmérései. (2006) The Emerging, Urban Agenda and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy? (2001) *European Planning Studies*. Volume 9, Issue 3.
- TINBERGEN, Jan (1965): *International Economic Integration*. Amsterdam, Elsevier.
- White Paper on the Future of Europe. Reflection and Scenarios for the EU27 by 2025*. (2017) European Commission.
- VINER, Jacob (1950): *The Customs Union Issue*. New York, Carnegie Endowment for International Peace.
- WOLF, Martin (2005): *Why Globalization Works*. New Haven, Yale University Press.
- World Cities Report 2015*. UN. 2016.

