

Varga András

: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar,
: Európa-tanulmányok Tanszék, Budapest
: vargaandras@uni-nke.hu

HIÁNYOS DEMOKRÁCIA, SIKERTELEN VÁLSÁGKEZELÉS

Democracy Deficit, Failed Crisis Management

Demokratski deficit, bezuspešni krizni menadžment

Az Európai Unió lassan kilencedik éve egy válságokkal terhelt időszakot él át. A 2008-ban a Gazdasági és Monetáris Unió strukturális problémáiból fakadó euróválság, illetve a – rendszerszinten korántsem olyan jelentős, ám komoly nyilvánosságot kapó – 2015-ben eszkalálódó menekültválság komolyan próbára tette az Unió politikai rendszerét. Az EU intézményeinek olyan politikai döntéseket kell alkotniuk, amelyekre a konszenzusorientált politikai kultúrájuk, illetve a neofunkcionalizmusból fakadó technokrata attitűdjük nem teszi őket képessé. A válságkezelések sikertelensége túlnyomórészt ezen politikai erő hiányának köszönhető, ami visszavezethető a demokratikus deficit jelenségére. Jelen munka arra a kérdésre keresi a választ, hogy tekinthető-e a demokratikus deficit a sikeres válságkezelés fő, rejtett akadályának?

Az elemzés kitér az input legitimitációválságok során betöltött szerepére, ennek a demokratikus deficittel fennálló kapcsolatára, illetve ez utóbbi magyarázó erejére a sikertelen válságkezelések tekintetében. Ennek során megállapíthatóvá válik, hogy a demokratikus deficit léte, illetve az inputlegitimációs eszközök hiánya paralizáló hatású az Unió politikai cselekvésének tekintetében.

Kulcsszavak: válságkezelés, demokratikus deficit, inputlegitimáció, politizáció, politikai mozgástér, Európai Unió, gazdasági válság

1. BEVEZETŐ

Az Európai Unió kilencedik éve tartó válságkezelései új kérdéseket vetettek fel az integráció jövőjét illetően. A 2008-ban a Gazdasági és Monetáris Unió strukturális problémáiból fakadó euró- vagy államadósság-válság, il-

letve a – rendszerszinten korántsem olyan jelentős, ám komoly nyilvánosságot kapó – 2015-ben eszkalálódó menekültválság az Unió politikai rendszerét olyan helyzet elé állította, ahol egyértelmű politikai cselekvésre lett volna szükség. Az EU intézményeinek olyan döntéseket kell alkotniuk, amelyek politikai jellege sokkal erősebb, mint korábban, és amelyek meghozatalát a konszenzusorientált politikai kultúrájuk, illetve a neofunkcionalizmusból fakadó technokrata attitűdjük nem teszi őket képessé. Ezen politikai erő hiánya sikertelen válságkezelésekhez vezetett, veszélybe sodorva így az integráció jövőjét. A politikai cselekvésre való képtelenség az az uniós szinten felfedezhető jelenség, amely kezelésén keresztül vezethet az út a jelenlegi problémák megoldásához. A politikai erő hiányát vizsgálva megállapítható, hogy az visszavezethető a demokratikus deficit jelenségére. Jelen munka arra a kérdésre keresi a választ, hogy tekinthető-e a demokratikus deficit a sikeres válságkezelés fő, rejtett akadályának?

Az elemzés, a módszertan ismertetését követően, meghatározza a demokratikus deficit fogalmát, annak két – a szakirodalomban ismert – különböző megközelítéséből is.

Ezt követően röviden bemutatja az Európai Unió esetében legjobban hasznosítható legitimitációtípológiát, részletesebben kitérve az inputlegitimításra. Ez utóbbi esetében kitér a demokratikus deficittel fennálló kapcsolataira, illetve komparatív módon elemzi a legitimitás erősségét és stabilitását.

Végül a demokratikus deficit és inputlegitimáció összefüggéseiből kiindulva, a tanulmány kísérletet tesz arra, hogy érveket sorakoztasson fel az előbbi csökkentése és az utóbbi növelése mellett, egy rendszerszintű uniós válságkezelési mechanizmus kialakításának érdekében.

2. MÓDSZERTAN

Jelen tanulmány mind kvantitatív, mind kvalitatív módszertant alkalmaz. A munkában használt alapfogalmak, illetve az uniós döntéshozatali mechanizmus során detektált jelenségek leírása esetén kvalitatív módszerek kerülnek alkalmazásra. A legitimitációs formák stabilitásának vizsgálata (4.2. alfejezet) szekunder adatokon elvégzett kvantitatív módszerekkel történik; a Standard Eurobarometer 83 QA8a kérdéséből származó adatokat 5%-os alfa értékkel ($p < 0,05$) végzett Fligner-Killeen nem-paraméteres homogenitásvizsgálatnak veti alá.

Jelen munka az elemzés tárgyát a politikatudomány alapjáról kiindulva vizsgálja.

3. A DEMOKRATIKUS DEFICIT FOGALMA

A hipotézisek alátámasztása előtt szükséges a demokratikus deficit fogalmának pontos meghatározása. A szakirodalomban fellelhető legegyszerűbb definíció szerint, az Európai Unió esetében, a demokratikus deficit a szupranacionális szintre delegált hatáskörök és az azok demokratikus ellenőrzése közötti különbség. Ezen ellenőrzést az európai állampolgároknak kellene gyakorolniuk vagy valamilyen képviseleti szerven vagy más politikai eszközökön keresztül (ROMANI–LIAKOPOULOS 2009: 15). Az uniót létrehozó szerződések ugyanis különböző – korábban tagállami – hatásköröket delegáltak a nemzetek feletti szintre, aminek köszönhetően az EU irányító szervei mindenki számára kötelező erejű döntéseket bocsáthatnak ki. Ezen döntéseknek, lévén minden tagállamra nézve kötelező erővel bírnak, elfogadottnak és legitimnek kell lenniük. A demokratikus deficittel foglalkozó politikatudományi vita egyik alapkérdése az, hogy szükséges-e legitimálni az olyan kötelező döntéseket, amelyekre nem teljes mértékben terjed ki valamilyen demokratikusan elszámoltatható szerv ellenőrző tevékenysége. Ha pedig ezen döntések legitimációja is szükséges, akkor az milyen módon valósulhat meg? Hogy ezekre a kérdésekre választ lehessen adni, meg kell vizsgálni a hasonló szinten, hasonló autoritással működő szervezetek döntéseinek legitimációs technikáit. A szupranacionális szinten az EU sui generis példája mellett más nemzetközi szervezeteket is találunk – ENSZ, NATO, EBESZ stb. –, amelyek bár mind autoritásuk, mind szervezetük és kompetenciáik mentén eltérnek, azonban a döntéseik elfogadtatásának szempontjából hasznos példaként szolgálhatnak. A különböző nemzetközi szervezetek döntéseinek elfogadottságát, illetve demokratikusságát két tulajdonságuk hozza létre: az első, hogy az ilyen szervezetek alapító okiratait a részt vevő tagállamok törvényhozó testületei – amelyek közvetlen demokratikus legitimációval bírnak – a ratifikáció során jóváhagyják. Ez a vonás azonban az Unió esetében is jelen van az alapító szerződések esetében. A másik kiemelkedő tulajdonságuk azonban – amely jelen esetben kiemelkedőbb jelentőséggel bír – a nemzetközi szervezetek döntéshozatali mechanizmusa, ahol legtöbbször a kötelező döntéseket csak egyhangúlag hozhatják meg. Vagyis, míg a törvényhozók ratifikációja egy indirekt vagy kölcsönzött legitimációt nyújt a szervezetnek, addig másrésről minden résztvevő számára biztosított azon tökéletesen demokratikus vonás, hogy az akaratát nem hagyhatják figyelmen kívül, és minden döntés csak közös érdekként születhet meg (BELLAMY 2011: 12). Ahogy Bekkers és Edwards írják, a döntések legitimációja nem az eljárási szinten születik, hanem a tagállami szintről delegálódik vagy kölcsönződik a döntéshozatal szintjére (BEKKERS–ED-

WARDS 2007: 46). Az EU esetében már a Római Szerződésben is megjelent a minősített többséggel történő döntéshozatal, vagyis az egyhangú eljárás elhagyásának lehetősége. Ez azonban hosszú időn keresztül nem került alkalmazásra, köszönhetően az első kísérletet követő ún. üres székek válságának. A válság megoldását jelentő luxemburgi kompromisszum pedig az egyhangú döntéshozatal további alkalmazását hozta magával. Megállapítható tehát, hogy ezen időszakban nem lehet uniós demokratikus deficitről beszélni, hiszen a döntések legitimitációjának szempontjából az integráció a nemzetközi szervezetek mintájára működött, az indirekt legitimitáció és a tagállami vétó szerepének köszönhetően.¹

Az integráció fejlődése során a tagállamok azonban szuverenitásuk egyre nagyobb részét delegálták, adták át a szupranacionális szintre, illetőleg gyakorolták közösen az EU-val; vagyis az uniós hatáskörök jelentősen kibővültek. Ennek köszönhetően az integráció alapvető vonásai is változni kezdtek; már nem úgy működött, mint a szigorú szakmai profillal rendelkező nemzetközi szervezetek, hanem – a közösségi szakpolitikákon keresztül – egyre nagyobb hatást gyakorolt az állampolgárok mindennapi életére (ROMANI–LIAKOPOULOS 2009: 19). Másrészt a közösségi hatáskörök folyamatos gazdagodása, valamint a bővítések lehetetlenné tették az egyhangú döntéshozatali eljárás állandó fenntartását, hiszen az vagy a rendszer lebénulásával fenyegetett, vagy csak szuboptimális eredményekhez vezetett; ennek köszönhetően az Unió az implicit vétójog elhagyására kényszerült. Ez azonban ahhoz a helyzethez vezetett, hogy a meghozott döntések, a kisebbségben maradt tagállamokra nézve is kötelezőek lettek; vagyis a demokratikus deficit jelenléte innentől már nem tagadható tovább.

A demokratikus deficit azonban ezen klasszikus meghatározása mellett rendelkezik egy másik, intézményközpontú vagy governance alapú meghatározással is. Eszerint a döntéshozatali jogosítványok elmozdulása ugyancsak a jelenség forrásaként értékelhető. Az EU politikai rendszerében a döntéshozatali képesség (*decision-making capacity*), valamint a problémamegoldó képesség (*problem-solving capacity*) sok esetben a klasszikus uniós intézményeken kívül kerülnek; vagyis a kötelező döntéseket az EU polity-jén kívüli aktorok hozzák meg. Ezeket új kormányzási (*governance*) formáknak vagy intézményeknek nevezhetjük. A döntési jog ezek felé történő eltolódásának eredményeként több szerző álláspontja szerint (ROMANI–LIAKOPOULOS 2009: 17–18; FOLLESDAL–HIX 2006: 537) növekszik

¹ Igaz ugyan, hogy jogilag nem beszélhetünk valós vétójogról, hiszen csak akkor kellett egyhangúlag dönteni, ha valamely tagállam kiemelkedő nemzeti érdekre hivatkozott, és egyhangú szavazást kért. Ez a politikai gyakorlatban azonban egyet jelentett a vétójoggal.

az EU demokratikus deficitje. A governance struktúrák folyamatos erősödése folyamatosan gyengíti a képviseleti demokrácia hatalmi pozícióit, ami tehát a jelenség további erősödéséhez vezet (BEKKERS et al. 2007: 307).

4. LEGITIMÁCIÓ ÉS DEMOKRATIKUS DEFICIT

A demokratikus deficit fogalmával szorosan együtt jár a legitimáció fogalma is, amely egy adott politikai rendszer, illetve az általa hozott kötelező erejű döntések társadalmi elfogadásának okát magyarázza.

A politikatudomány által ismert legitimációtípológiák közül az EU esetében az input–throughput–output hármás megkülönböztetés bír a legnagyobb magyarázó erővel.

Az output vagy más néven eredménylegitimáció (*government for the people*) esetén az adott politikai rendszer teljesítménye az, amely a rendszer elfogadásához vezet.

A throughput legitimáció esetében (*government of the people*) a politikai vezetés elfogadása a szabályok, eljárások tiszteletén alapszik.

Az input legitimáció esetén (*government by the people*) a főszerepben a részvételi mechanizmusok állnak, amelyek által az állampolgár bevonódik a döntéshozatali eljárásba. Ezáltal, még ha a rendszer nem is ér el megfelelő eredményeket, a választók a részvétel által kompenzálatnak (BELLAMY 2011).

A következő alfejezetekben a téma tekintetében leginkább releváns input-legitimáció kerül elemzésre, majd összehasonlításra a másik két formával.

4.1. Az inputlegitimáció és a demokratikus deficit összefüggése

Ahogy az a 3. fejezetben látható, a demokratikus deficit alapvetően az állampolgári ellenőrzési csatornák hiányából vagy azok nem hatékony jellegeből fakadó jelenség. Mind a klasszikus, mind az intézményi/governance definíció esetén a transzparencia, illetve az állampolgári igények és részvétel becsatornázása a döntéshozatali rendszerbe hiányzik.

Az EU klasszikus intézményrendszerét vizsgálva látható, hogy az állampolgár közvetlenül mindössze az európai parlamenti választásokon nyilvánulhat meg – leszámítva a nem működő európai népi kezdeményezést. Az EP azonban döntéskezdeményezési joggal nem rendelkező társ-jogalkotó, vagyis nincs reális lehetősége a politikai irányítás teljes körű ellenőrzésére. A többi uniós intézmény esetén a választó ellenőrzési funkciói még elméletben is csak korlátozottan nevezhetőek. Az állampolgár az Európai Unió Tanácsának, valamint az Európai Bizottság rekrutációjába valójában semmilyen szinten nem tud beleszólni, így annak működését ellenőrizni nem

képes. A Bizottság elnöki posztjának tekintetében történek előrelépések a „spitzenkandidat” rendszer bevezetésével, azonban ez is csak korlátozott eredményeket hozott. Bár az Európai Tanácsban az országát képviselő politikai vezetőt az állampolgárok választják meg, ám ezen fórum esetében a transzparencia szinte teljes hiánya figyelhető meg.

Az intézményközpontú demokratikus deficit definícióból kiindulva látható, hogy ebben az esetben a választói ellenőrzés még a rendes uniós döntéshozatalnál is gyengébb. Az EU polityjén kívül kerülő döntési jogkör és ezen aktorok által meghozott kötelező erejű döntések semmilyen állampolgári ellenőrzésnek nincsenek alávetve.

Ennek megfelelően az input legitimitáció, amely a részvételen és a transzparencián alapul, ezen döntéshozatali formák esetében szinte teljesen hiányzik. Ez azért okoz problémát, mert a jelenléte kifejezetten fontos lenne, hiszen ez a legitimitás a legtartósabb (ahogy az a 4.2. alfejezetben is látszik), így ez biztosítja a leginkább az állampolgári támogatást egy esetleges válságkezelés során. A részvétel és a transzparencia jelen esetben azt jelenti, hogy az inputlegitimitással rendelkező politikai rendszerek az állampolgárok általi kormányzásra alapoznak. Az inputorientált döntéshozatali mechanizmusok fő értékei a politikai egyenlőség, a politikai ellentétek ésszerűsége, szükségessége, az ember tévedésre való hajlama és a politikai felelősség. Ezek jelenléte, illetve elfogadása elsődleges fontosságú a demokrácia elfogadtatásában (BELLAMY 2011: 4). Ezen értékek leghatékonyabban akkor tudnak érvényesülni, ha az állampolgárok számára elérhető egyenlő részvétel lehetősége, a minőségi képviseleti rendszer, illetve a démosz számára elérhető politikai napirend (BEKKERS–EDWARDS 2007: 43–44) biztosítottak. Így az inputlegitimitás pártján állók olyan döntéshozatali mechanizmusokat preferálnak, amelyek a lehető legegyszerűbb állampolgári részvételt biztosítják, még akkor is, ha ez a hatékonyság kárára válik (BELLAMY 2011: 4).²

Ezen tulajdonságok ismeretében megállapítható, hogy a demokratikus deficit jelenléte kizárja az inputlegitimitáció domináns működését az EU intézményrendszerében. Az alapító szerződésekben rögzített intézmények közül mindössze az EP rendelkezik ilyen jellegű legitimitással, a polityn kívüli döntéshozók pedig teljesen nélkülözik azt.

Az inputlegitimitáció jelentősége azonban kifejezetten nagy a válságkezelések idején. Egy politikai rendszer számára ugyanis elengedhetetlen a társadalmi elfogadottság biztosítása, amikor komoly, sok vesztes generáló, vagyis nagy politikai költségekkel járó döntéseket kell meghoznia. A különböző legitimitációk stabilitása ugyanis eltérő, ami a következő alfejezetben bizonyításra is kerül.

² Lásd részletesebben: Varga 2013; Varga 2014.

4.2. Legitimációs formák eltérő stabilitása

A demokratikus deficit válságkezelésben betöltött hátráltató szerepének bizonyításához szükséges az inputlegitimációs mechanizmusok válságok során betöltött funkcióját is bemutatni.

Az EU politikai intézményrendszerét megvizsgálva (lásd a 4.1. alfejezetet) megállapítható, hogy főként az output- és throughputlegitimációval rendelkező mechanizmusokat alkalmaz, míg az inputlegitimáció szinte egészében hiányzik. Az európai választók közvetlenül mindössze az EP-választásokon keresztül ellenőrizhetik közvetlenül az uniós politikák alakulását – ám ennek határfoka is komoly aggályokat vet fel (MORAVCSIK 2002: 604; FOLLESDAL–HIX 2006: 535–536).

Ezzel szemben a tagállami politikai rendszerek komoly inputlegitimációs eljárásokkal is rendelkeznek.

A legitimáció jelenlétét, illetve működését legjobban az adott politikai rendszer támogatottságán keresztül lehet megvizsgálni. A 2015 tavaszi Eurobarométer vonatkozó adatait elemezvén (STANDARD EUROBAROMETER 83, 2015: 66–67) látható, hogy a főként output- és throughput- – vagyis eredmény-, illetve eljárási – legitimációs mechanizmusokon alapuló EU általános elfogadottsága jóval magasabb, mint a tagállami politikai rendszereké. Alaposabb vizsgálat során azonban láthatóvá válik, hogy a tagállami politikai intézmények inputlegitimációja stabilabb, mint az Európai Unióé.³

Három különböző indikátor – a bizalmi index⁴, a támogatottság⁵ és az elutasítottság⁶ – idősoros vizsgálata során keresztül kimutatható, hogy a tagállami intézmények és az EU támogatottsága mennyivel különbözik egymástól. Ezen keresztül bizonyítható, hogy a válságok során melyik legitimációja változik jobban; vagyis melyik stabilabb a másiknál.

Ezt statisztikailag alátámasztja az Eurobarométer adatain elvégzett Fligner-Killeen nem-paraméteres homogenitásvizsgálat, 5%-os alfa értékkel ($p < 0,05$) végezve. A mérés részletes adatai az 1. táblázatban láthatók.

³ A vizsgálat során a gazdasági válság intézmények elfogadottságára gyakorolt hatását vizsgáljuk, mivel a menekültválságra adott társadalmi reakciók a 2015 tavaszi Eurobarometer-kutatásból még nem látszanak.

⁴ A bizalmi index a támogatottság és az elutasítás összevetéséből kapott mutató.

⁵ Azok aránya, akik az Eurobarometer-kutatások során bíznak, a QA8a kérdésre olyan választ adtak, amely szerint bíznak a vizsgált intézményben.

⁶ Azok aránya, akik az Eurobarometer-kutatások során bíznak, a QA8a kérdésre olyan választ adtak, amely szerint nem bíznak a vizsgált intézményben.

Vizsgált csoportok	v i z s g á l t paraméterek	homogenitás	medián khi ²	centrál	szabadsági fok (df)	p-érték
EU-K-P	bizalmi index	inhomogén	6.8709	2	0.03221*	
K-P	bizalmi index	homogén	0.31094	1	0.5771	
EU-K-P	elutasítottság absz	inhomogén	0.32529	2	0.03895*	
K-P	elutasítottság absz	homogén	0.32529	1	0.5684	
EU-K-P	elutasítottság rel	inhomogén	15.826	2	0.000366*	
K-P	elutasítottság rel	homogén	1.1497	1	0.2836	
EU-K-P	támogatottság absz	inhomogén	7.3289	2	0.02562*	
K-P	támogatottság absz	homogén	0.047619	1	0.8273	
EU-K-P	támogatottság rel	homogén	1.4224	2	0.4911	
K-P	támogatottság rel	homogén	0.28977	1	0.5904	

Jelmagyarázat:

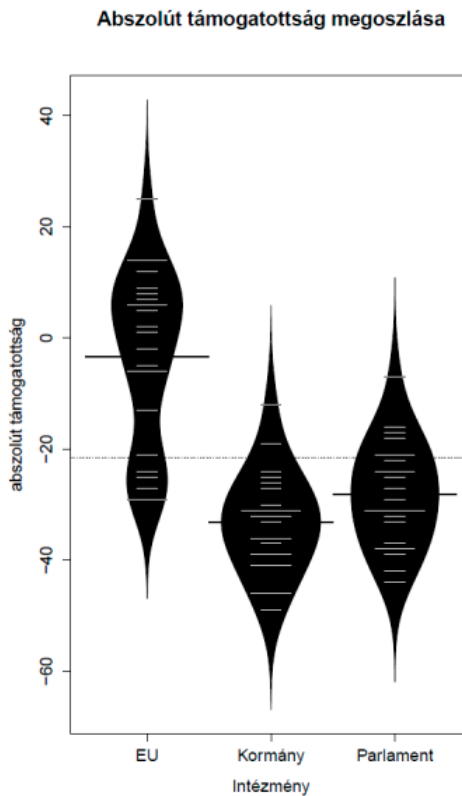
EU: Európai Unió

K: Kormány

P: Parlament

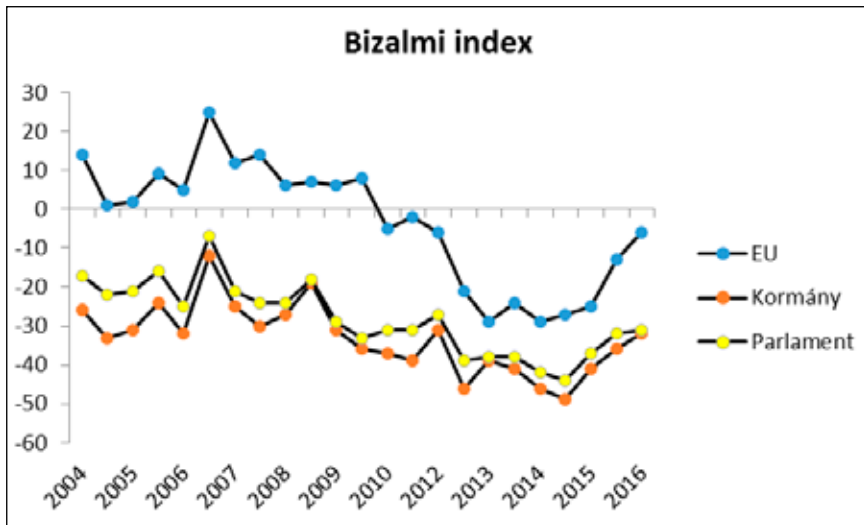
*: szignifikáns eltérés a vizsgált csoportok eloszlásainak homogenitásban ($p < 0.05$) (Flinger-Killen variancia homogenitás vizsgálat)

Az EU, a tagállami kormány és a nemzeti parlamentek esetében ezen három indikátor vizsgálata során a következő megállapítások tehetők; a bizalmi index esetében az EU, a nemzeti parlamentek és a kormányok támogatásának változásai nem homogének. A kormányok és nemzeti parlamentek esetében azonban az index változási trendjei azonosak. Vagyis látható, hogy az outputlegitimációval rendelkező EU bizalmi indexének változásai jelentősen eltérnek az inputlegitimáción alapulókétól. Az első „bean plot” ábra ezt az eltérést jól szemlélteti.



1. ábra. Bizalmi index abszolút megoszlása; adatsor forrása: Standard Eurobarometer 83, 2015: 67

A bizalmi index grafikonján látható, hogy az EU bizalmi indexe jelentősen változott – mégpedig csökkent – a 2009–2015 közötti időszakban, vagyis a gazdasági válság kitörésének és kezelésének idején. Ezzel szemben ugyan alacsony szintről indult, azonban a tagállami intézmények bizalmi indexe jóval stabilabb volt.



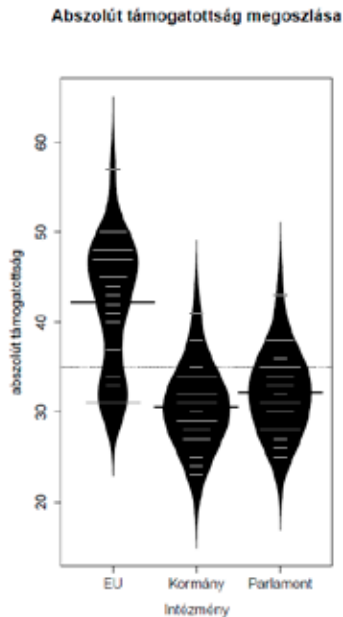
Fligner-Killeen nem-paraméteres homogenitásvizsgálat:

– 3 csoport homogenitásának összehasonlítása: ($p=0.03221$) → a csoportok nem homogének

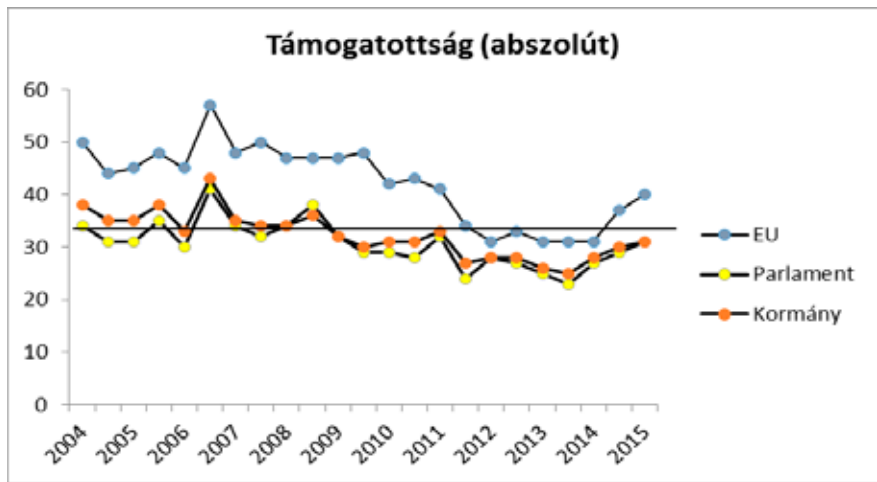
– 2 csoport (Kormány:Parlament) homogenitásának összehasonlítása: ($p=0.5771$) → a csoportok homogének

2. ábra. Bizalmi index abszolút változása; adatsor forrása: Standard Eurobarometer 83, 2015: 67

A támogatottság és az elutasítottság esetén az intézményekbe vetett állampolgári bizalom abszolút és relatív értékeinek vizsgálata is megtörtént. Az abszolút értékű vizsgálatnál az EU, illetve a tagállami intézmények támogatottságának változásai szignifikánsan különböztek, ami a második „bean plot” ábrán is látható.



3. ábra. A támogatottság abszolút megoszlása; adatsor forrása: Standard Eurobarometer 83, 2015: 66



Fligner-Killeen nem-paraméteres homogenitásvizsgálat:

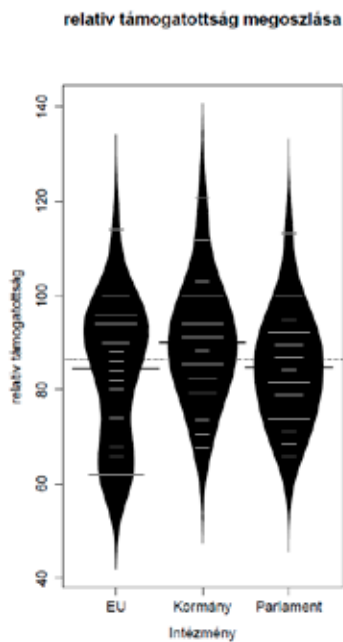
– 3 csoport homogenitásának összehasonlítása: ($p=0.02562$) → a csoportok nem homogének

– 2 csoport (Kormány:Parlament) homogenitásának összehasonlítása: ($p=0.8273$) → a csoportok homogének

4. ábra. A támogatottság abszolút változása; adatsor forrása: Standard Eurobarometer 83, 2015: 66

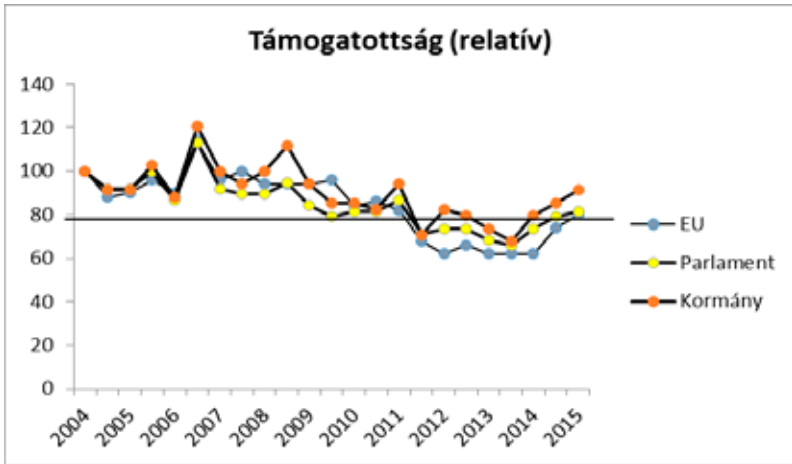
Az abszolút értéken kimutatott változás grafikonján az is látható, hogy az EU támogatottsága komolyan csökkent a válság hatására, míg a tagállami intézményeké kevésbé változott.

A relatív vizsgálat⁷ során azonban az állapítható meg, hogy a támogatottság változása ebben a tekintetben homogénebben változott. Vagyis a bizalom változásának tekintetében az input- és az outputlegitimáció között nem figyelhető meg statisztikailag hasonlóan erős különbség, mint a bizalmi index, illetve az elutasítottság esetében (lásd lentebb).



5. ábra. Támogatottság relatív megoszlása; adatsor forrása: Standard Eurobarometer 83, 2016: 66

⁷ A relatív vizsgálat során mindhárom intézmény 2004-es értéke 100%-nak tekintett, és az időszon az önmagukhoz képest történt változásai megfigyelhetők.



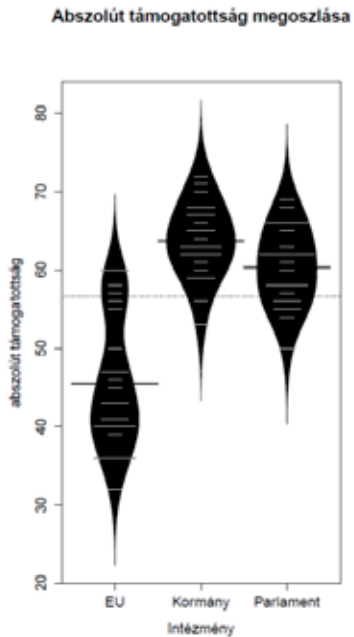
Fligner-Killeen nem-paraméteres homogenitásvizsgálat:

– 3 csoport homogenitásának összehasonlítása: ($p=0.4911$) → a csoportok homogének

6. ábra. A támogatottság relatív változásai; adatsor forrása: Standard Eurobarometer 83, 2015: 66

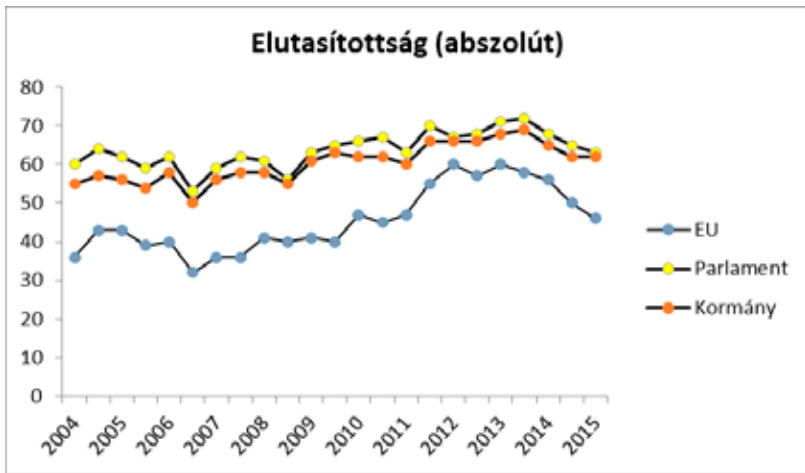
Ez alapján kijelenthető, hogy a támogatottság változásának esetében a legitimációs formák különbsége gyengébb magyarázó erőt képvisel, mint a másik két esetben.

Az elutasítottság abszolút értékeinek változása esetén ugyanúgy megállapítható, hogy a válság hatására az EU és a két tagállami intézmény társadalmi megítélése eltérően változott; a csoportok nem homogének.



7. ábra. Elutasítás abszolút megoszlása; adatsor forrása: Standard Eurobarometer 83, 2015: 66

A bizalmatlanság változásában is tetten érhető a már eddig is érzékelt jelenség, miszerint az EU-val szemben táplált bizalmatlanság jelentősebben nőtt a válság és a válságkezelés hatására, mint a nemzeti parlamentek vagy a kormányok elutasítottsága.



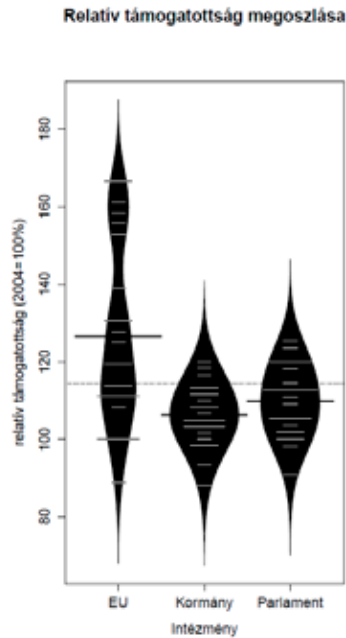
Fligner-Killeen nem-paraméteres homogenitásvizsgálat:

– 3 csoport homogenitásának összehasonlítása: ($p=0.03895$) → a csoportok nem homogének

– 2 csoport (Kormány:Parlament) homogenitásának összehasonlítása: ($p=0.5684$) → a csoportok homogének

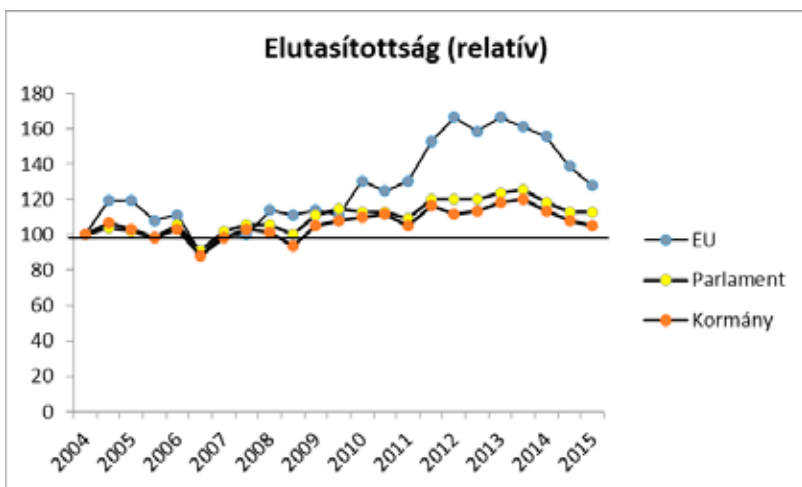
8. ábra. Az elutasítottság abszolút változása; adatsor forrása: Standard Eurobarometer 83, 2015: 66

Ezt tovább erősíti a bizalmatlanság változásainak relatív vizsgálata is, hiszen ezen indikátor esetében itt is kimutatható a szignifikáns eltérés a szupranacionális és a tagállami intézmények között.



9. ábra. Az elutasítottság relatív megoszlása; adatsor forrása: Standard Eurobarometer 83, 2015: 66

Az elutasítottság idősoros relatív értékű grafikonjának vizsgálata jól mutatja, hogy az EU iránt jelentősebb bizalmatlanság alakult ki a válság hatására, mint a tagállami inputlegitimáción alapuló intézmények esetében.



Fligner-Killeen nem-paraméteres homogenitásvizsgálat:

– 3 csoport homogenitásának összehasonlítása: ($p=0.000366$) → a csoportok nem homogének

– 2 csoport (Kormány:Parlament) homogenitásának összehasonlítása: ($p=0.2836$) → a csoportok homogének

10. ábra. Az elutasítottság relatív változása; adatsor forrása: Standard Eurobarometer 83, 2015: 66

A fenti vizsgálatoknak megfelelően tehát kijelenthető, hogy a kormány, illetve a parlament állampolgári elfogadottsága (mindhárom indikátor közösen) stabilabb, mint az Európai Unióé. Az inputlegitimáció stabilabb és időtállóbb, mint az output- vagy a throughputlegitimációs formák. Látható, hogy amikor a politikai rendszer szuboptimális eredményeket produkál, akkor a bizalmatlanság sokkal nagyobb arányban nő az eredmény legitimáción alapuló intézményekkel szemben, mint a részvételen alapuló legitimációra építkezők esetében.

A támogatottság alacsonyabb magyarázó erejének az oka az, hogy egy szinte kizárólag a teljesítmények általi elfogadottságra alapozott politikai rendszerrel szemben az elvárások alapvetően magasak, így azok elmaradása esetén a bizalmatlanság nagyobb arányban nő. Emellett a gazdasági válság egy negatív változás, és mint ilyen, a bizalmatlanság növekedésére jelentősebb hatást kell, hogy gyakoroljon, mint a bizalom csökkenésére.

4.3. Az inputlegitimáció kialakulásának következményei

Az előző két alfejezetből megállapítható, hogy a válságkezelés során egyedüli stabil legitimációs forma, az inputlegitimítás nem tud uralkodó formává válni az EU-ban, amíg a demokratikus deficit okozta kihívás nem kerül megoldásra. Ez utóbbi megszűnése csak úgy képzelhető el, ha olyan intézményi reformok kerülnének bevezetésre, amelyek ezt a fajta legitimítást erősítik. Az inputlegitimáció növekedése és a demokratikus deficit csökkenése azonban a társadalmi elfogadottság stabilitása mellett más pozitív következményekkel is járna; magával hozná az európai szint politikációját, a rendszer reszponzívabbá válását, a felhatalmazás növekedését és így a politikai mozgástér szélesedését is.

Az EU jelenlegi működése erősen depolitizált. Erre sokáig úgy tekintettek, mint a hatékonyság ára (MAJONE 1998). Ennek eredete az EU alapítását átható gondolati iskola; a neofunkcionalizmusban, illetve a fentebb már említett üres székek politikáját követő luxemburgi kompromisszumban érhető tetten. A technokrácia sikerében bízó, konszenzusorientált politikai kultúra a mai napig uralja az uniós döntéshozatali rendszert.

A depolitizáció azonban mára nem fenntarthatatlanná vált, köszönhetően azon unió előtti kihívásoknak, amelyekre a technikai vagy szakpolitikai válaszok nem elegendőek. Mind a gazdasági válság, mind a menekültválság esetén az EU politikai döntések meghozatalára kényszerül, erre azonban a depolitizált karakteréből kifolyólag képtelen.

Ha az állampolgári részvételen alapuló döntéshozatali átalakítás megtörténne, akkor a politikai aktorok elszámoltathatóvá válnának a választókkal szemben, illetve versengeni kezdenének a szavazataikért. Ezen versenyen – és a vele járó konfliktusokon – keresztül a rendszer politizációja megtörténne.

Az állampolgárok támogatásáért zajló verseny egyúttal a rendszert reszponzívabbá tenné a választói igények felé. Ennek megfelelően a demokratikus kontrollmechanizmusok biztosítanák a politikai közösség ellenőrzési csatornáit.

A demokratikus deficit eltűnése és az erősebb inputlegitimításon alapuló döntéshozatali rendszer a válságkezelés politikailag költséges döntéseinek meghozatalára nagyobb felhatalmazást biztosítana az Unió részére. Ez a stabilabb és erősebb legitimítás az európai szint tárgyalási potenciálját jelentősen erősíti a tagállami szinttel szemben, lehetővé téve a közösségi döntés meghozatalát olyan esetekben, amikor az szükséges lenne, de a kormányok ellenállásába ütközik. Ez a szélesebb politikai mozgástér egy hatékonyabb válságkezelést tenne lehetővé.

5. KONKLÚZIÓ

Az előző fejezetek során megállapíthatóvá vált, hogy a válságkezeléshez stabil állampolgári támogatásra és megfelelő politikai mozgástérre van szükség. Az Európai Unió jelenleg mindkettőt nélkülözi.

A politikai rendszerek állampolgári elfogadását biztosító legitimációs formák közül az inputlegitimitás az, amelyik a válságok idején és állandónak, de legalábbis állandóbbnak tekinthető. Az EU működésében azonban leginkább a másik két legitimációs forma; a throughput és az output dominálnak. Ahhoz, hogy az integráció képes legyen az előtte álló akár szakpolitikai, akár rendszerszintű válságokra életképes választ adni, input legitimációorientált politikai rendszerré kell válnia.

A sikeres válságkezelés másik szükséges eleme a „politikai” jellegű döntések meghozatalára való képesség. Ez azonban a jelenlegi felhatalmazási szint, illetve a konszenzusorientált, depolitizált politikai kultúra fenntartásával nem megvalósítható.

Mind az inputlegitimáció erősítése, mind a politizáció kialakulása előtt ugyanaz az akadály áll; az EU demokratikus deficitje, vagyis az állampolgári ellenőrzési funkciók és a rezponzív intézményrendszer kialakítása. Amíg az ezen jelenség által okozott problémát az EU nem orvosolja, nem lehet képes egy rendszerszintű válságkezelő mechanizmus kialakítására; mindössze ad hoc megoldások lehetnek elképzelhetőek. Vagyis megállapítható, hogy a sikeres válságkezelési mechanizmusok legnagyobb rejtett akadálya a demokratikus deficitben fogható meg.

IRODALOM

- BEKKERS Victor–EDWARDS Arthur 2007. Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices = Bekkers Victor et al.: *Governance and the Democratic Deficit*, 35–61.
- BEKKERS Victor–DIJKSTRA Geske–EDWARDS Arthur–FENGER Menno 2007. Governance and the Democratic Deficit: An Evolution = Bekkers Victor et al.: *Governance and the Democratic Deficit*, 269–312.
- BELLAMY Richard 2011. Democracy without democracy? Can the EU’s democratic ‘outputs’ be separated from the democratic ‘inputs’ provided by competitive parties and majority rule? = Mair Peter (szerk.): *Political Representation and the European Union Governance*; Routledge, Taylor & Francis Group; 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon, OX144RN
- FOLLESDAL Andreas–HIX Simon 2006. Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik = *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 3. 533–562.
- MAJONE Giandomenico 1998. Europe’s ‘Democratic Deficit’: The Question of Standards = *European Law Journal*, Vol. 4, No. 1, 5–28.

- MORAVCSIK Andrew 2002. In Defence on the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union = *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 4, 603–624.
- ROMANI Mauro–LIAKOPOULOS Dimitris 2009. *The Evolution of Democratic Deficit in the European Union*, Scriptaweb, Nápoly
- STANDARD EUROBAROMETER 83, Public Opinion in the European Union, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_publ_en.pdf (2016.05.13.)
- VARGA András 2013. A válságkezelés és a demokratikus deficit = Dr. Tamás Csaba Gergely (szerk.): *Magyarország és az Európai Unió*. Díjnyertes pályázatok, 2012. Budapest, 191–205.
- VARGA András 2014. Az euró-válság kezelésének elemzése a demokrácia szempontjából = Antal Attila (szerk.): *Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának Jubileumi konferenciája – 20 éves a doktori képzés az ELTE Jogi Karán*, 2014. június 13. – Tanulmányok, Budapest, 123–137.

Democracy Deficit, Failed Crisis Management

The European Union has been facing a period of almost nine years laden with crises. In 2008, the Euro crises generated by the structural problems of the Economic and Monetary Union, as well as – though not nearly as important on systemic level, but seriously publicized – the migrant crisis having escalated in 2015, posed a serious challenge onto the EU political system. The EU institutions must make political decisions for which their consensus-oriented political culture of the technocratic attitudes stemming from neofunctionalism will not enable them. Failure in crises management is mostly due to lack of this political power, which can be traced back to the phenomenon of democratic deficit. This paper attempts to find answers whether democratic deficit can be seen as the main, hidden obstacle of successful crisis management.

The analysis deals with the role of input during crises, its relations to the democratic deficit, as well as the explanatory power regarding failed crises management. This clarifies that the existence of democratic deficit as well as the lack of input legitimizing devices have a paralyzing effect related to the political actions of the EU.

Key words: crisis management, democratic deficit, input legitimization, politization, political space, European Union, economic crisis

Demokratski deficit, bezuspešni krizni menadžment

Evropska unija već skoro devet godina doživljava period otežan krizama. Kriza evra 2008. proizašla je iz strukturalnih problema Ekonomske i monetarne unije, odnosno – na sistemskom nivou ne toliko značajna, ali ipak sa pozamašnim publicitetom – kriza izbeglica koja je eskalirala 2015. su u ozbiljnim razmerama doveli pred iskušenje politički sistem Unije. Institucije EU treba da donesu političke odluke koje im njihova politička kultura orijentisana konsenzusom, odnosno njihovi tehokratski stavovi proizašli iz neofunkcionalizma ne omogućavaju. Bezuspešnost kriznog menadžmenta u pretežnoj meri može da se pripiše nedostatku

ovog političkog potencijala, što pak može da se svede na pojavu demokratskog deficita. Ovaj rad traži odgovor na pitanje da li se demokratski deficit može smatrati pritajenom glavnom preprekom uspešnog prevazilaženja krize.

Analiza se osvrće na ulogu input sredstava legitimiteta u vreme kriza, na njihove veze sa demokratskim deficitom, odnosno na moć objašnjenja deficita u pogledu bezuspešnih kriznih menadžmenata. U tom smislu može da se zaključi da postojanje demokratskog deficita, odnosno nedostatak input sredstava legitimiteta ima paralizirajuće dejstvo u pogledu političkog delovanja Unije.

Ključne reči: krizni menadžment, demokratski deficit, input sredstva legitimiteta, politizacija, politički prostor kretanja, Evropska unija, ekonomska kriza

Beérkezés időpontja: 2016. 05. 13.

Közlésre elfogadva: 2016. 05. 20.