

Az Európai Unió történetének legutóbbi évtizede – integrációelméletek prizmájának fénytörésében

Benczes István: Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban. A pénzügyi és gazdasági integráció forgatókönyvei. Akadémiai Kiadó, 2020, 329 o.

„Nonum prematur in annum” – figyelmezteti költőtársait Horatius. A művek kinyomtatásának kilenc évig tartó halogatása biztosan sok lehetőséget nyújt a múgond – egyre ritkábban tapasztalható – szerzői erényének gyakorlására, de egy mai tudományos munka esetében erre nemigen nyílik mód. Gyorsan megnyugtatjuk az olvasót: Benczes István legutóbbi könyve nem is állt kilenc évig kéziratban, viszont a szerző nagyjából kilenc év távlatából tekint vissza arra a válságra, amelynek hatásai napjainkig nyomasztják az Európai Unió közös valutát használó némely tagállamait – de valójában az egész euróövezetet. E csaknem évtizednyi tapasztalat meg a válságra adott sokféle reakció bőséges anyagot szolgáltatott ahhoz a kitűnő, árnyalt, valódi múgondról tanúskodó elemzéshez, amelynek alapján a Magyar Tudományos Akadémia „az MTA doktora” címet adományozta a szerzőnek 2021 áprilisában.

Benczes István kötete jóval többet ad az olvasónak, mint ami a címéből következnek: egy igen részletes integrációelméleti körképet is kapunk, s valójában az Európai Unió elmúlt évtizedbeli fejlődésének fővonalával is megismerkedhetünk. Igen, a fővonalával, hiszen a legfontosabb események éppen a gazdasági integráció eddigi legmagasabb fokozatának számító Gazdasági és Monetáris Unióval (GMU) voltak kapcsolatosak. Természetesen a munka szükségszerűen kitekint más területekre is, hiszen az EU-nak bőven kijut(ott) válságokból az elmúlt években: egymásra rakódtak a pénzügyi, a szuverénadósság-, a gazdasági, a külső kapcsolati és a belső politikai válságok (18. o.).

A Bevezetés: válságból az újratervezés felé címet viselő *1. fejezet* nem a válság statisztikailag is megragadható számaira összpontosít, hanem azokra a szerkezeti, fundamentális hibákra és hiányosságokra, amelyek többé-kevésbé szükségszerűen toroklottak néhány tagállam szuverénadósság-válságába.

„A pénzügyi integráció – abban a formában, ahogyan a GMU-ban a válságot megelőző években működött – nem szolgálta a perifériaállamok szerkezeti transzformációját és versenyképesség-javulását, mely jellemzők a tartós felzárkózás alapvető követelményei lettek volna a régióban. A tőke mozgások jellemzően a folyó fogyasztást táplálták, főként az építési és a szolgáltatási szektort erősítve, érintetlenül hagyva a perifériaállamok egyéb termelő- és exportkapacitásait.” (15–16. o.)

Vagyis az egyensúlytalanságok előre láthatók lettek volna, sőt nem kevés szakember – az EU-n belülről és kívülről egyaránt – óvott is az ebből eredő veszélyektől. Az euró azonban, mint ma már közismert, inkább politikai, semmint gazdasági „termék”, ezért sem jellemezte kellő körültekintés a rendszer architektúrájának kiépítését. Sőt

„[v]isszatekintve az az állítás sem tűnik túlzónak, hogy [az építők] valójában a jó szerencsére és a józan belátásra bízták magukat – az utóbbi alatt azt értve, hogy a felek, úriemberek társaságaként működve, kölcsönösen tiszteletben tartják (majd) a közösen kialakított szabályokat, és óvják az eurózóna stabilitását (mert az közös érdekük), valamint az integráció korábbi logikájához illeszkedve felismerik mindazon változtatási, finomítási igényeket, amelyek a stabil működés elengedhetetlen feltételei volnának.” (23. o.)

Nos, harminc évvel a maastrichti folyamat után már bizonytalannal nem lennének ilyen naivak a rendszer kidolgozói (és különösképpen nem bíznának az akkori – de főleg az újabb – partnerek úriember mivoltában...).

Mint minden válság, úgy a 2008-ban kirobbant pénzügyi válság is kielezett ellentéteket, fényt derített a rendszer addig megbúvó vagy gondosan takargatott gyengeségeire. Emiatt sok elemző „temette” a közös valutát, felvetve az európai integráció alkonyának szomorú perspektíváját is. Benczes István sem állítja, hogy ne terhelték volna komoly születési hibák a Gazdasági és Monetáris Uniót:

„A válság [...] arra is elemi erővel mutatott rá, hogy a Maastrichtban kialakított szabályozási keretek [létrehozása] nemcsak a szuverének eladósodását nem gátolta meg (és kezelni sem tudta annak következményeit), de figyelmen kívül hagyta a pénzügyi szektor és elsősorban a bankrendszer egyensúlytalanságait.” (24. o.)

Felhívja azonban a figyelmet arra:

„Az, hogy a GMU architektúrája nem teljes vagy nem tökéletes, nem azonos [...] azzal az állítással, hogy az eurózóna válságának kiváltó oka az intézmény- és szabályrendszer elégtelensége lett volna. Ha így lenne, akkor szimmetrikus válságról beszélhetnénk, ám ehelyett a válság aszimmetrikus jellege érvényesült.” (Uo.)

A szerző négy lehetséges jövőképet vázol fel az európai integráció számára, amelyeket két dimenzió (a centralizáció és a kooperáció erőssége) mentén rendez el. E négy kimenet, amelyet részletesebben a könyv második része mutat be, a következő: dezintegráció, hegemónia, inkrementális reform, illetve mélyülés (31. o.). Már itt, az első fejezetben kiderül, hogy a szerző az utolsóként említett tartja célszerűnek, mert az inkrementális reformok mai gyakorlata nem vezet stabil állapothoz, maga is folyamatosan válságokat generál.

„Tartós és az európai integráció szellemével összhangban álló megoldás a mélyülés felé való elmozdulás volna. Ennek megvalósítása azonban olyan további bátor politikai elköteleződést és intézményi megoldásokat igényel(ne) az EU-tól, pontosabban annak tagállamaitól, amelyek finanszírozása, költségviselése – jelenleg – nem megoldott.” (34. o.)

(Természetesen másik két lehetséges kimenet, vagyis a dezintegráció vagy valamely tagállam hegemon vezető szerepe egyaránt nemkívánatosnak minősül az európai

integrációt alaposan ismerők – és ami ebből következik: előnyös voltával tisztában levők – számára.)

A válság mindenestre alapvetően átrajzolta az Európai Unió döntéshozóinak napi-rendjét: míg korábban egyértelműen a szabályozás állt a feladatok rangsorának az élén, addig a legutóbbi években inkább az újraelosztási kérdések kerültek előtérbe – és emiatt a szakpolitikai alkuk helyébe a politikai alkuk kerültek. Ezeket pedig már nem az Európai Bizottságnak, hanem a Tanácsnak kell lefolytatnia (20. o.).

A könyv témáját alaposan körüljáró bevezető fejezetet követi az integrációelméleteket tárgyaló *első rész*. Itt először (a *2. fejezetben*) az integráció mibenlétében, majd a neofunkcionalista és a történeti institucionalista elméletben mélyülhetünk el. Az elmélyülést a szó szoros értelmében kéretik felfogni: Benczes István nem *felvázolja* ezeknek a gondolati iskoláknak a fő mondanivalóját, hanem *részletekbe merül*, sőt azt is feltárja, miként fejlődtek e teoretikus építmények, hogyan hatottak egymásra, milyen érvekkel cáfolták egymást a konkurens magyarázatok. Ugyanez jellemzi az Államközpontú elméletek címet viselő *3. fejezet* vonalvezetését. E kitűnő elmélettörténeti elemzés hasznos a gazdasági integrációval foglalkozó szakembereknek, és nagyszerű összefoglaló (tan-)anyag lehet doktori hallgatók számára. Nagymértékben növeli a tárgyalásmód hitelességét, hogy a szerző kellő – bár nem egyenlő! – távolságot tart valamennyi elmélettől. Az utóbbi évek fejleményei egyértelművé tették ugyanis, hogy a tagállamok vezetői a főszereplők az Európai Unió színpadán, így az integráció közelmúltbeli alakulásának és jövőbeli fejlődésének meghatározó erőit nem a brüsszeli Schuman körtéren és nem is Strasbourg-ban, hanem a 27 tagállam fővárosában kell keresnünk. Ezért egyet kell értenünk az új kormányköziségnek elkeresztelt elmélettel, amely szerint

„... a Maastricht után megfigyelt történések nem egyszerűen elhajlások a szupranacionalitás jelentette normától, hanem az európai integráció egy teljesen új szakaszát jelölik – ha tetszik: ez az új norma. Ennek az új szakasznak vagy normának az a jellemzője, hogy továbbra is a tagállami kormányok cselekedetei, döntései a meghatározók, ám az integrációt, annak mélyülését a felek nem a delegálásban találják meg. A kormányok elkötelezettek a problémák közös megoldása iránt, és támogatják az EU mélyülését, ám annak megvalósításának módját immáron nem a szuverenitástranszferben, illetve az általuk tradicionálisnak mondott nemzetek feletti intézmények, mint a Bizottság vagy a Bíróság, erősítésében látják. [...] Az EKB mint új intézmény e megközelítés szerint például sokkal inkább volt a depolitizálás, mint a szupranacionalizálódás erősítésének eszköze.” (104. o.)

A kormányköziség csoportjába sorolt elméletek tárgyalásának izgalmas és – nemcsak a mostanában gyakori vétók miatt – aktuális eleme a játékelméleti megközelítés. Ennek kapcsán a szerző több játékot is bemutat.

A kötet bő kétharmadát kitevő *második rész* foglalkozik a címben ígért kérdésekkel: a válsággal és a válságrendezéssel, ez utóbbi lehetséges forgatókönyveivel.

Elsőként a legrosszabb változat, a *dezintegráció* kerül terítékre a *4. fejezetben*. Bár az Európai Unióval kapcsolatban nem gyakran vetődik fel ez a lehetőség, az utóbbi évek fejleményei miatt megfontolásra érdemes ez a kimenet is. Egyrészt elméletileg nem zárható ki, hogy az unió ilyen vagy olyan okból nem lesz képes teljesíteni a funkcióit, és „főlölegessé válik”. Másrészt (és ez az igazi veszély):

„Amíg korábban a tagállami szintéren az EU-ellenes csoportok és pártok marginalizált szereplők voltak, mostanra befolyásoló tényezővé erősödtek.” (136. o.)

Ezen ijesztő forgatókönyv lehetséges voltát három korábbi monetáris unió felbomlásának történetével támasztja alá Benczes István. A Latin Monetáris Unió (1865–1927), az Osztrák–Magyar Monarchia (1867–1918) és a Skandináv Monetáris Unió (1873–1914) egy idő után fenntarthatatlanná vált és megszűnt.

A felbomlást valószínűsítő tény lehet, hogy az EU Gazdasági és Monetáris Uniója – és ezt ma már senki sem vitatja – nem optimális valutaövezet. Ennek fel- és elismeréséért hatalmas árat kellett fizetnie jó néhány tagállamnak és jóval több, mint százmillió uniós polgárnak.

„A periféria államaiba áramlott tőke nem az exporttevékenység ösztönzését támogatta, hanem jellemzően az ingatlanpiaci buborékot fújta, vagy a kormányzati fogyasztást szolgálta, hogy azután alapjává váljon a pénzügyi és gazdasági válságnak. A végletes megosztottság, amely sebezhetőkre és válságállókra osztotta a GMU tagjait, azt bizonyította, hogy az eurózóna nem optimális valutaövezet.” (126. o.)

Érdekes, bár inkább egy évtizeddel ezelőtt releváns gondolatmenet foglalkozik a monetáris unióból való kilépés költség–haszon elemzésével (középpontban a „grixittel”). Az elemzés eredménye nyilvánvaló: az ár túlságosan nagy lenne.

A könyvben csupán érintőlegesen szerepel egy lengyel szerzőpáros felvetése:

„*Kawalec–Pytlarczyk* [2013] az európai integráció védelmében a teljes eurózóna lebontását és a helyére koordinált valutarezsím állítását (egy új európai monetáris rendszert) javasolja, amelyet továbbra is az EKB felügyelne, de már úgy, hogy reagálni legyen képes a tagállami problémákra.” (131–132. o.)

E helyütt mégis hivatkoznunk kell rá, hiszen folyóiratunk hasábjain alig egy éve jelent meg Szokolczai György igencsak hasonló gondolatokat tartalmazó írása (*Szokolczai* [2020]).

A dezintegráció esélyeit latolgató fejezetet az államérdekek érvényesítéséről, az államok közötti alkufolyamatokról szóló hosszas elemzés zárja – ismét csak az egyes integrációelméletek különböző szemszögéből (139–146. o.).

A korábbiakban már szuboptimálisnak minősített inkrementális reformokat A kis lépések stratégiája címmel tárgyalja az 5. fejezet. A kiindulópont a görög válság és annak kezelése, hiszen ez adta meg a kezdeti lökést a Gazdasági és Monetáris Unió architektúrájának továbbfejlesztésére. Benczes István itt sem vész el a részletekben (jóllehet e helyütt szerepel a legtöbb hivatkozás konkrét lépésekre, tárgyalásokra, megállapodásokra), hanem elméleti igénnyel elemzi a fejleményeket. (Jól jelzi ezt az egyik alpont címe: A szuverénkimentések politikai gazdaságtana.) Ebben a fejezetben ismerkedhetünk meg az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) és a Fiskális Paktum születésének körülményeivel és a két intézmény lényegével – megint csak elméleti vonatkozásaikkal együtt. Így például a szerző hangsúlyozza, hogy bár mind az ESM-re, mind a Fiskális Paktumra nagy szükség volt, önmagukban nem elegendők a válság által felszínre hozott gondok kezelésére. A makrogazdaságtani

tankönyvekből jól ismert $(X - M) = (S - I) + (T - G)$ egyenlet alapján bizonyítja, hogy nyitott gazdaságokban

„hiába a fiskális szigor, a hazai megtakarításokat felülmúló beruházások miatt a külgazdasági pozíció romlik – ahogy történt az a perifériaországokban. [...] Következésképpen vagy elfogadja az eurózóna, hogy az egyensúlytalanságok tartósan fennmaradnak, és ennek megfelelően a későbbi válságok elkerülése érdekében olyan állandó transzfermechanizmust valósít meg, amely a föderális berendezkedéssel bíró államokban evidencia..., vagy pedig olyan intézményi megoldás(oka)t talál, amely a fenti egyenlet mindhárom tényezőjét érdemben képes befolyásolni, nem csak az államháztartás pozícióját.” (195–196. o.)

Noha a szerző valójában az integráció elmélyítését tekinti a kívánatos fejlődési útnak, elismeri, hogy a 2010-es években megvalósított

„...kis lépések stratégiája [...] nem a reformok hiányát jelenti, épp ellenkezőleg: ez a stratégia érdemben vitte előre az integrációt és gazdagította az uniós intézmény- és szabályrendszert, mindezt újszerű, innovatív módon és egyben behatárolva a tagok későbbi választási lehetőségeit is.” (148. o.)

A 6. fejezet címe egyetlen szóból áll: Hegemonia. Azt gondolnánk, hogy ennek a görög eredetű fogalomnak nincs sok köze a közgazdaságtanhoz, hiszen inkább az államelmélethez meg a nemzetközi kapcsolatok tudományához kötődik, de Benczes István meggyőző bennünket ennek az ellenkezőjéről. Charles P. Kindlebergerre hivatkozik, aki szerint

„... a nemzetközi gazdasági viszonyok stabilitása nem egyszerűen a szabad piacok automatikus korrekciós mechanizmusainak eredményeként, mintegy önfenntartó módon áll elő, hanem feltételezi a nyitott piacok mellett teljes mértékben elkötelezett hegemon jelenlétét.” (201. o.)

A szerző bemutatja többfajta iskola ezzel kapcsolatos álláspontját, majd ezek kritikáit. Számunkra talán az a legfontosabb megállapítása, hogy

„[a] hegemon [...] nemcsak a játékszabályok kikényszerítője, hanem végső hitelező és végső (felvevő)piac.” (204. o.)

Miért fontos ez? Mert az Európai Unió egyetlen szóba jöhető hegemonja Németország, amelyik nem tudja, de nem is akarja vállalni ez utóbbi szerepköröket. Az uniós szakirodalomban jól ismert fogalom a „vonakodó hegemon”:

„[...] Németország soha nem kívánt az USA mintájára ebben a kiterjesztett értelemben hegemonná válni. [...] Elfogadhatatlan volna számára, hogy erejével (vissza)élve, önállóan alakítsa az EU kül- és biztonságpolitikáját. Németország deklaráltan csak partnereivel közösen, koalícióban mutatkozik késznek nagyobb politikai szerepet vállalni az EU-ban.” (217. o.)

A válságkezelés során azonban az addigi jóságos hegemon megváltozott:

„Németország előbb a görög kimentés, majd a válságrendezés egésze során egyedül, másokat nem bevonva cselekedett.” (221. o.)

Mint már többször említettük, Benczes István szerint az igazán kívánatos jövőkép az integráció kiteljesedése, más szóval a további mélyülés. Erről szól a 7. fejezet. A mélyülés itt nagyon is konkrét dolgokat jelent: határozott továbblépést a bankügyekben, illetve a költségvetési uniót. Sietve tegyük hozzá: az utóbbit csak kellene jelentenie, mert a szerző arról győzi meg az olvasót, hogy annak megvalósulására ne számítsunk a belátható jövőben.

„A fiskális unió legfejlettebb formája ugyanis feltételezi a központi adóztatást és a közös kiadási politikák meglétét.” (265. o.)

A tagállamok adózási rendszereiben viszont annyira eltérő „filozófiák” érvényesülnek, hogy nehéz lenne még elképzelni is a közeledésüket. A legjelentősebb lépések – amelyekből sok elemző szerint mégiscsak felsejlik a költségvetési unió mégoly távoli képe – a koronavírus-válság leküzdésére tett intézkedések, közülük is az Európai Unió közös hitelfelvétele. Erről azonban már a könyv kéziratának lezárása után született döntés...

Visszatérve a bankügyekre: ott inkább várhatunk sikereket, sőt már eddig is komoly előrehaladás történt. De erre égető szükség is volt, ugyanis

„A GMU [...] speciális konstrukcióként jött létre: úgy került bevezetésre az egységes valuta az egységes piacon, hogy a pénzügyi közvetítőrendszert nem kötötte egységes szabályozás és felügyelet. Az unióban alkalmazott decentralizált megközelítés a versenyt is torzította, és legfőképpen – mint később, a válság alkalmával egyértelművé is vált – rendszerszintű kockázatokat rejtett, és képtelen volt kezelni a válság negatív hatásait.” (229. o.)

Továbbá:

„Görögországot leszámítva a krízist nem a közszektor felelőtlen, a Stabilitási és Növekedési Egyezmény szellemével szemembenő túlköltekezése okozta, hanem a magánszféra túlzott külső eladósodása. [...] Első lépésben a bankunió alapjainak megteremtéséhez a bankok és szuverének közötti kapcsolat (ördögi kör) megtörését, illetve a fiskális fenntarthatóság megteremtését tűzte ki célul (2013-ra), a második szakaszban (2014-ben) pedig a bankunió intézményi infrastruktúrájának kiépítését várta.” (231. o.)

Nos, ez a kiépítés – ha nem is hét mérföldes lépésekkel, de – halad: van egységes szabálykönyv, továbbá egységes felügyeleti és szanálási mechanizmus.

Amennyire részletes volt a kötet bevezető fejezete, ugyanolyan alapos a záró is (8. Hogyan tovább? Összegzés és kitekintés). A szerző 25 oldalban foglalja össze kutatásainak tanulságait. Álljon itt közülük három.

„A korábbi évtizedeket meghatározó és az integráció viszonylag egyenes vonalú fejlődését lehetővé tevő szabályozói funkciók mellé mostanra legalább részben sikerült felzárkózni két további funkcióknak is, a monetáris integráció mélyüléséből szükségszerűen fakadó stabilizációs és újraelosztási funkcióknak.” (276. o.)

„A válságrendezés során a tagállami konfliktusok és alkuk felerősítették a kormányközi megoldásokat, háttérbe szorítva a tradicionálisan az integráció alakításában elsőrendű szerepet játszó közösségi módszert.” (276. o.)

„Az adós államokban a megszorítások szinonimája lett az Európa-politika. A »külső« kihívásokra a populista erők a tagállami szuverenitás erősítését ajánlják megoldásként, gyengítve az integrációt. E folyamatban a populista csoportosulások az emberek érdekeire való hivatkozással igyekeznek visszavenni az irányítást az olyan technokrata szervezetektől, amelyek depolitizálására korábban éppen a diszkrecionális politikai beavatkozások káros konzekvenciái miatt került sor...” (294. o.)

Benczes István nemcsak egy kitűnő és alapos szakkönyvvel gazdagította a hazai integrációs irodalmat, hanem árnyalt, cizellált elemzéseivel segíti az érdeklődő olvasót az Európai Unió sokféle elemből összefonódó fejlődésének megértésében, sőt talán a jövőjének az elképzelésében is. Nagy erénye a műnek, hogy a tárgyalásnak mindvégig sikerül ragaszkodnia az elméleti nézőponthoz, és nem vész el a válság és a válságkezelés technikai részleteiben. A főszöveg terjedelmének kerekén tíz százalékát(!) kitevő irodalomjegyzék külön érték: az olvasó megtalálja benne az – utóbbi időben ismét örvendetesen gazdagodó – nemzetközi integrációs szakirodalom legfontosabb forrásműveit.

Hivatkozások

- KAWALEC, S.–PYTLARCZYK, E. [2013]: Controlled dismantlement of the eurozone: A strategy to save the European Union and the single European market. *German Economic Review*, Vol. 14. No. 1. 31–49. o. <https://doi.org/10.1111/geer.12003>.
- SZAKOLCZAI GYÖRGY [2020]: Az euró reformja – a keynesi szellemű megoldás. *Esszé. Közgazdasági Szemle*, 67. évf. 9. sz. 911–929. o. <http://dx.doi.org/10.18414/Ksz.2020.9.911>.

Halm Tamás