

Damoklész kardja továbbra is az euró felett lebeg

Kutasi, Gábor

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

kutasi.gabor@uni-nke.hu

Benczes István

Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban

AKADÉMIAI KIADÓ, 2020



Az európai gazdasági kormányzást több évtizede elmélyült szakértelemmel vizsgáló, és e téren az akadémiai szintű vitákat megkerülhetetlenül tematizáló¹ *Benczes István* legújabb könyvében arra vállalkozott, hogy megtalálja a megfelelő tudományos keretet, gondolkodásmódot és nyelvezetet arra a bontakozó folyamatra, amelyre 2010 előtt az európai integráció vezetői és elemzői a legrosszabb rémálmlukban sem gondoltak, nevezetesen az integrációk lehetséges lazulására vagy széthullására.

Azon túlmenően, hogy a könyv végig követi az eurózóna 2010-ben kibontakozott adósságválságát és annak gazdasági kormányzást érintő menedzselését, a leginkább újszerű tartalma annak a végiggondolása, hogy mely politikai gazdaságtani és leginkább intézményi megközelítések alkalmasak arra, hogy az addig – legalábbis az európai integráció eufóriájában megélt évtizedek során – nem tapasztalt dezintegrációs folyamatok megérthetőek és megmagyarázhatóak legyenek.

Habár a könyv a Gazdasági és Monetáris Uniót (GMU) fenyegető szétesésről

beszél elsősorban, a szerző által feltárt eszköz-tár az Európai Unió utóbbi évtizedben megjelenő széthúzására is kiterjeszhető, akár a Brexit-folyamat elemzésére, akár a nyugati és a közép-európai tagállamok politikai egymásnak feszülésére. A könyvben egyértelműen nem lehatárolt, hogy a szerző kizárólag az euró-zóna szétesésre való hajlamát vizsgálná (például 140. oldal). Ennek során eljut arra a lehetőségre is, hogy akár maga az unió a megoldásból a probléma részévé vált. De kezdjük az elején.

■ Az első fejezet a 2008-as világgazdasági válsággal foglalkozik és felidézti *Stiglitz* (2000) válságkezelési receptjét, amely szerint a Pareto-elmozdulás lehetőségét kell keresni (19. oldal). A szerző leszögezi, hogy a kiinduló tézise szerint nem az intézményrendszerben volt a hiba. Abból kiindulva teszi ezt, hogy a válság aszimmetrikusan érintette az országokat, amiből következik, hogy a tagállamok heterogenitása a nehézkes válságkezelés forrása és nem az intézmények rugalmatlansága vagy lassúsága. „*A kötet [...] arra kíván rámutatni, hogy az integráció életben tartása intézményi megújulás által és a tagállami érdekek érvényesítésének igénye egyszerre, hol egymást erősítve, hol pedig egymást gyengítve alakította és alakítja ma is a válság után kibontakozott folyamatokat.*” (24. oldal) E megközelítésből nyilván könnyű igazolni a tagállamoktól függő fiskális mentőcsomag késlekedését, de kevésbé magyarázható a szerző által szupranacionálisnak tekintett Európai Központi Bank (EKB) monetáris politikai rugalmatlansága és késlekedése a mennyiségi könnyítés (QE) és állampapírpiazi kimentés terén. Mindenesetre az a szerző kezdeti vára-kozása, hogy a monetáris integráció kimenete nyitott kérdés, amely akár a szétesés forgatókönyvét is magában foglalja, még úgy is, hogy túljutott a 2010-es adósságválságon.

■ A második fejezet – *Schmitter* (2005) gondolatmentére alapozva – építi fel az integrációs kimenet forgatókönyv-elemzésének

neofunkcionalista elméleti keretét *Haas* (1964). A neofunkcionalista integrációmegközelítés kiindulópontja *Schmitter* tézise, miszerint az integráció feltétele, hogy a társadalmi csoportok a szupranacionális intézményektől remélik az érdekeik kiszolgálását. Mindezt *Haas* a tovagyrúzó (spillover) hatások megragadásával tette kézzelfoghatóvá. Az elmélet másik pillérét a könyv harmadik fejezetében megfogalmazott új institucionalizmus adja, amelyhez a történeti institucionalizmus integráció fejlődéstörténeti vizsgálatán keresztül juttatja el a könyv az olvasót. Az új institucionalizmus a kormányköziség (*intergovernmentalizmus*) megközelítésére épít, amely szintén szkeptikus az integráció mélyítési folyamatának eleve elrendeltségével kapcsolatban, szemben például az integrációelmélettel. A szerző kiindulópontja e téren a *Hoffmann* (1977) elméletéből *Moravcsik* (1998) által továbbfejlesztett liberális kormányköziség. A 2020-as évekre nézve is tanulságos a könyv által is említett *Moravcsik*-féle tézis, amely egyben a kormányköziség elméletének automatikus mélyüléssel kapcsolatos szkepticismusát is jól jellemzi: „*Az EU tehát nem valamiféle „szuperállam”, hanem jól definiált feladatokat elvégző korlátozott kormányzási rendszer, amelyben a tagállamoké a végső szó. Az utóbbiak pedig saját választóiknak kell számot adjanak tevékenységeikről.*” (97. oldal)

■ A dezintegráció címet viselő negyedik fejezet azzal a – problémát jól summázó – idézettel indít, hogy „*[s]ok európai ország számára az EU többé már nem a probléma megoldása, hanem a probléma maga.*” (115. oldal). *Benczes* a szakirodalom prezentálásán keresztül rávilágít arra, hogy a már említett *Stiglitz*-féle integrációs Pareto-hatékonyság dinamikusan változó-kony természetű. Ennek pedig legmarkánsabb megjelenése, ahogy azt a 132. oldalon megállapítja a szerző, hogy 2008-ig a fiskális folyamatok depolitizálása volt a cél a Stabilitási és Növekedési Paktumon keresztül, de mindennek eredményét elsöpörte a válságrendezés, amely

politikai alkuk sorozata volt a tagállami preferenciák és alkupozíciók függvényében. (Lásd még: Junker-féle politikai bizottsági koncepció, vagy 2020-as válságrendezési alap jogállamisági feltételei.) E folyamat megértéséhez elengedhetetlen a neofunkcionalizmus könyvben ismertetett szemlélete, amely a *spillover* fogalmát kifordítva a *spillback*/visszacsapódás folyamatával értelmezni is képes a dezintegrációt (134. oldal). A dezintegrációs nyomás megfogalmazása annak felismerése, hogy az egységes valuta belső leértékelési folyamatnak vannak „jól érzékelhető életszínvonalromboló hatásai”. (136. oldal) Ahogy Webber (2014) felvetését idézi, a legfontosabb kérdés, hogy fennmarad-e a tagállamokat összetartó közös érdek. Ez az a pont, ahol összeér az integrációgazdaságtan a nemzetközi politikaelmélettel a könyvben, többek között *Kenneth Waltz* vagy *Robert Keohane* téziseinek beemelésével.

Az eurózóna dezintegrációjának lehetősége egyértelműen rémképként jelenik meg az elemzésben. A könyvet áthatja az a már említett szemlélet, hogy nem az intézményi struktúra hibájából mutatkoznak kudarcok az integráció folyamán. Ennek következtében a szerző normatív módon áll az integrációhoz, amelyet kedvezőnek tart, szemben a dezintegrációval, amelyet kockázatosnak és elkerülendőnek. Számtalan helyen hangsúlyosan fordul elő annak kinyilvánítása, hogy a válság során kialakultak vagy átfurmálódottak azok az intézmények, amelyek az integráció összetartását segítik. Idézi például a történeti institucionalizmust, amely alapján nem valószínűsíthető az eurózóna dezintegrációja (135. oldal). Az elemzés koherenciáját gyengíti, hogy a dezintegráció rémképének előre vetítésekor többször is feledésbe merül a Pareto optimális szempont vizsgálata. Legalább – kritikai szemlélettel – fel kellett volna vetni az idézett tanulmányok esetében: például, ha az EU mindig utólag készül fel a válságra, vagy az integráció

mélyítése politikai szándék, az hogyan viszonyul a Pareto-hatékonyság aspektusához?

Később a könyv – Schmitter (2012) gondolatait idézve – a nacionalista (nemzeti?) pártok erősödését és a nemzeti önrendelkezésre való igény növekedését jelöli meg a dezintegráció legsötétebb forgatókönyvének tényezőjeként. Sőt – szintén Schmittert idézve – az eurózóna széteséséből az EU-szétesést, majd a tagállami demokrácia elenyészését is lehetséges forgatókönyvnek tartja (281. oldal). Ugyanígy nem áll jól az átfogó politikai gazdaságtani elemzés lezárásának sem, hogy *Rodrikra* (2018) hivatkozva átvált politizálásra a neofunkcionalizmus és a kormányköziség módszertani alkalmazása nélkül. Ennek következtében nem feltevésként, hanem axiómaként fogalmazódik meg, hogy a populista politikai erők öncélúan akadályozzák az integrációt, és hogy az integráció önmagában megkérdőjelezhetetlenül pozitív hatású lenne minden körülmények között. Noha a könyv első felében éppen azt olvashatjuk, hogy közgazdasági megközelítésben nem hitet kellene tenni az integráció mellett, hanem igazolni vagy cáfolni az elmélyülő kormányköziség és nemzetek felettség optimális mivoltát. Érdekes, hogy amikor a nemzeti önrendelkezés szembe kerül az integráció mélyülésével, akkor valahogy a Pareto-hatékonyság dinamikája már elő sem kerül.² Aktualizálva a könyvet a 2021-es évben a Bizottság és a tagállamok közti, az integrációt feszítő vitákra: Mi erősíti inkább a dezintegrációt, a nemzeti szuverenitási törekvések, vagy az Európai bizottság által a gazdasági integrációra ráerőltetett társadalmi kérdések a kormányköziség olvasatában? A brit torykat nem lehet szélsőséges nacionalistának és populistának nevezni, mégis levezényelték az Egyesült Királyság kilépést az EU-ból.

Az eurózóna esetében inkább annak felismerése mozgathatja a dezintegrációs folyamatokat, hogy egyes tagállamok tartósan kereskedelmi versenyhátrányba kerültek, ame-

lyet húsz év alatt sem voltak képesek úgy kezelni, hogy a probléma ne álljon elő újra és újra (lásd Kutasi, 2015). Nem véletlen, hogy 2010–2012 időszakban több euró-exitmodell született, kezdve a Grexittel – elképzelve akár egy észak-déli szétválást két övezetre – egészen addig, hogy Németország lépjen ki az euróövezetből. Mindnek a mozgatórugója az volt, hogy hogyan lehetne a lefelé rugalmatlan béreket érintő – és ezért nehezen kivitelezhető – belső leértékelés helyett a német gazdasággal szembeni árfolyamleértékelés lehetőségét visszahozni. A dezintegráció vizsgálatának az EU egészére történő kiterjesztése esetén pedig nem elegendő a tagállami kilépési mérleget elemezni, hanem szükséges a közösségi (Európai Parlament, és az önmagát politikai bizottságnak is átnevező Európai Bizottság által fémjelzett) szint erőltetett – gazdasági és politikai – föderalizációs szándékának szétfeszítő hatását is vizsgálni.

Ugyanakkor a könyv objektivitását dicséri, hogy a monetáris dezintegráció elleni lehetőségek között tartja számon mind a föderális, mind a nemzetek Európája megközelítést (143. oldal). Valamint a Grexit kapcsán idézi Moravcsik (2017) véleményét, aki szerint a görög drachma visszavezetése kifejezetten javítaná az eurózóna hatékonyságát. Ebben az értelmezésben tehát az eurózónán kívüli tagországok távolmaradása a monetáris integrációtól nem dezintegráció, hiszen azok felzárkózása nélkül csak rontanának a Pareto optimális helyzeten.

■ Az ötödik fejezet kilóg a sorból a leíró jellege miatt, mivel ebben a részben nem jelenik meg a két elméleti pillérre való hivatkozás. Ennek a fejezetnek a célja a görög kimentés és általában az adósságválság rendezésének lépéseinek részletekbe menő ismertetése, valamint a politikai szándékok és alkuk feltárása. Izgalmas felvetés azonban a hatodik fejezet, amely a nemzetközi politológia hegemon stabilitás-elméletre alapozva lényegében azt a gyakorlati

kérdést fejtegeti, hogy lehet-e Németországot az eurózóna (és az EU) hegemonjának tekinteni. Megállapítása, hogy Németország lényegében vonakodó hegemonként viselkedik, mert csak korlátozottan hajlandó vállalni a rendszer kockázatát (216. és 242. oldal). E vonakodást indokolja az is, hogy csak részsikereket képes Németország elérni az integráció során: például a bankszerkezeti reform kudarc volt, de a bankunió megvalósítása részsiker (250. oldal). A vonakodás kifejeződik abban is, hogy Németország a nemzeti szintű válságkezelést támogatta 2008-ban (212. oldal, és tegyük hozzá, hogy 2020-ban is) miközben az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank csak éveket késlekedve reagált érdemben.

A német hegemoniát igazolja vissza, hogy lényegében a német kereskedelmi többlet bővülése lett a közös valuta eredménye a többi eurótag kárára, a fiskális unió terén az van, amit Németország akar, és nincs, amit nem akar (260. oldal). Például amíg Németország nem támogatta a közös kötvénykibocsátást, addig nem is történt meg a 2010-es években, majd 2020-ban már érdekében állt, és meg is történt az első lépés a fiskális unió felé. A német hegemoniát jól szimbolizálja a könyvben idézett *Merkel-féle* kijelentés: „*ami jó Németországnak, az jó Európának is.*” (222. oldal). Ez az úgynevezett feltételekhez kötött multilateralizmus, amely a német érdekekhez köti a válságkezelési terhek átvállalását, instabillá teszi az EU-t – idézi a könyv *Kundnani* (2015) megállapítását (222. oldal). Benczes szerint mindez abban a hegemonia-paradoxonban gyökeredzik, hogy amikor Németországnak finanszíroznia kellene a rendszer kockázatkezelését, akkor sem a német politikai vezetésben, sem a német közvéleményben nincs meg erre a hajlandóság (225. oldal). Persze, amikor nettó haszonélvezői az integrációnak, akkor nincs hiány az erre irányuló akaratban.³

Egyetértve a szerzővel, a bankunió, a válságkezelő alapok és a közös kötvénykibocsátás a

fiskális unió irányába mutató kis lépések. A hegemonia kapcsán tárgyalt, a fiskális unió lopakodó megvalósítására irányuló német elképzelések lényegében zárójelbe teszik a könyv első felében tárgyalt kormányköziség elméletét és gyakorlati megközelítését. A szuverén kimenetés során javasolt kormányzati kinevezés feletti kontroll átvétele és a tagállami gazdaságpolitikai ellenőrzés részleges megszerzése (265. oldal) a hegemon német érdekek érvényesülését jelentené a szupranacionalizálódó gazdasági és monetáris unióban. Vajon a kormányköziségbe – mint elemzési módszertanba – belefér-e az, hogy az integráció elvezethet a kormányzati szuverenitás és a kormányköziség teljes feladásához?

Vajon miért tolódik mindig az örökkévalóság felé a fiskális unió kiteljesedése Európában? A könyvben idézett *Inman és Rubinfeld* (1997) szerzőpáros következtetése, hogy a politikai befolyásért cserébe nem jutunk hatékonyabb gazdasági növekedéshez. Úgy tűnik, hogy a tagállamok egy jelentős része hasonlóképpen értelmezi a helyzetet, azaz nem lát Pareto-javulási lehetőséget a saját maga számára a gazdasági integráció további mélyítése során. Ugyanakkor más idézett elemzés, *Allard et al.* (2016) esetében van a kettő között átváltás. Ekkor merül fel a komparatív előnyök kereskedelemelmélete kapcsán már évtizedekkel ezelőtt megfogalmazott posztkeynesiánus/fejlődésméleti kritika, többek között *Prebisch* (1950) jövedelemlecsapolási elmélete vagy a kereskedelmi cserearányokon kimutatott, a kevésbé fejlett országok kereskedelmi mérlegében jelentkező jövedelmi lemaradások. Miért lenne érdeke vajon bármely EU-s tagállamnak, hogy hozzá képest Németország relatíve gazdagodjon és befolyást szerezzen a többiek gazdaságpolitikája felett, feltéve, ha a német hegemoniát adottnak tekintjük? Továbbra is hiányoznak tehát azok a kardinális elemek, amelyeket a könyv is a fiskális unió pillérei-nek tekint úgy, mint a szövetségi kötvények,

az uniós adók és a közpolitikailag értelmezhető szövetségi kiadások (266. oldal).

Az Európai Unióra jellemző kormányközi tárgyalásos konszenzuskeresés, a fajsúlyos kérdésekben rendszerint hosszas, évekig tartó vajdúdon keresztül vezetett eddig eredményre. Gondolhatunk az egységes valuta elhatározása (Werner-terv), jogi kinyilvánítása (Maastrichti Szerződés) és tényleges bevezetése között eltelt évekre (évtizedekre) vagy a Lisszaboni Szerződésig vezető és közben az Alkotmányszerződés tervezetét elbukató integrációmélyítésre, a Brexit-tárgyalások elhúzódására és így tovább. A járvány első hullámának gazdasági „vérengzése” azonban mégiscsak gyors kompromisszumra kényszerítette az országok vezetőit a kormányköziség jegyében. A kényszer szorításában az Európai Tanács képes volt éven belül megfelelő választ adni a középtávú kihívásokra, ugyanakkor viszont nem sikerült megoldania alapvető nem gazdasági feszültségeket és értelmezésbeli különbségeket jogállamról, támogatásról, szolidaritásról, hatékonyságról. Legfőképpen pedig nem látunk tisztábban az integráció folytatásának jövőjét illetően, azaz szupranacionalizmus (föderalizmus) és a nemzetek Európája közötti elágazás tekintetében. A következő hét év költségvetésének része a kötvénykibocsátás, ami kifejezetten a föderális, a fiskális unióra utaló jelleg, és továbblépés az egységes valuta és bankunió által már megkezdett pályán. Ugyanakkor a költségvetési alku része lett az országokra szabott összetétel és felhasználás, amely inkább a nemzeti hatásköröket erősíti. A gazdasági kilábalás kezdetével azonban az uniós szintű válságkezelést és az adósságunió cselekvéseit mégiscsak felülírták a politikai konfliktusok. Az integráció hosszú távú egyben tartása ügyében egyelőre csak remélhető, hogy a konszenzusteremtő kormányköziség kerekedik felül, és a visszacsapódások helyett a kedvező tovaggyűrűző hatásokat látják meg az integrációban a tagállamok, hogy a Pareto-javuláson múljon a gazdasági integráció történetének folytatása. ■

JEGYZETEK

- ¹ A szerző néhány, a kötet közvetlen előzményét képező, ugyancsak átfogó kérdéseket tárgyaló műve például Benczes (2004, 2008, 2009), Benczes és Kutasi (2010), Benczes és Rezessy (2013) Benczes és Szent-Iványi (2015)
- ² Noha a szerző a Neményi és Oblath (2012) tanulmánya révén maga is kapcsolódott (lásd Benczes 2012) a tanulmány körül kialakult konszenzushoz, (például Mihályi, 2012; Kutasi, 2012 stb.) mely szerint a gazdasági érdek, teljesítőképesség, intézményi/kormányzati felkészültség és versenyképesség függvényében érdemes a kevésbé fejlett EU-tagállamoknak a monetáris integrációban gondolkodniuk. Ha a Pareto-hatékony elmozdulás a kilépés, például a Grexit esetében akkor miért nem ragaszkodik a kormányköziség elméletéhez a szerző?
- ³ E témában lásd Piketty (2018), Bartkiewitz et al. (2011), EEIP (2010), Európai Bizottság (2016), Kutasi (2015)

IRODALOM

- ALLARD, C., KOEVA BROOK, P., BLUEDORN, J. C., BORNHORST, F., OHNSORGE, F. L., CHRISTOPHERSON PUH, K. M. (2013). Toward A Fiscal Union for the Euro Area. *IMF Staff Discussion Note* 13/19, Washington D.C.
- BARTKIEWITZ ET AL. (2011). *Evaluation of benefits to the EU-15 countries resulting from the implementation of the Cohesion Policy in the Visegrad Group countries*. Final Report, Instytut Badan Strukturalny, https://ibs.org.pl/app/uploads/2016/07/IBS_Report_01_2011.pdf
- BENCZES I. (2004). Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban. *Külgazdaság*, 48(11), 20–37. oldal
- BENCZES I. (2008). *Trimming the sails.: The comparative political economy of expansionary fiscal consolidations: A Hungarian perspective*. CEU Press, Budapest, New York
- BENCZES I. (2009). Fiscal stimulus and its effects in the European Union. *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 44(5), pp. 317–323
- BENCZES I. (2012). Kormányzás és kormányozhatóság. *Közgazdasági Szemle*, 59(6), 690–694. oldal
- BENCZES I., KUTASI G. (2010). *Költségvetési pénzügyek: Hiány, államadósság és fenntarthatóság*. Akadémiai Kiadó, Budapest
- BENCZES I., REZESSY G. (2013). Governance in Europe: Trends and fault lines. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 58(2), 133–147. oldal
- BENCZES, I., SZENT-IVÁNYI, B. (2015). The European Economy in 2014: Fragile Recovery and Convergence. *Journal of Common Market Studies*, 53(1), pp. 162–180
- HAAS, E. B. (1964). Beyond the nation state: functionalism and international organization. Stanford University Press
- HOFFMANN, S. (1977). An American social Scinecce: Interantional relations. *Daedalus*, 106(3), pp. 41–60
- INMAN, R. P., RUBINFELD, D. L. (1997). Making sens of the antitrust state action doctrine: Balancing political

participation and economic efficiency in regulatory federalism. *Texas Law Review*, 75(6), pp. 1203–1299

KUTASI G. (2012). Kívül tágasabb? *Közgazdasági Szemle*, 59(6), 715–718. oldal

KUTASI G. (2015). External Imbalances in the EU: A REER-based Explanation. *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 50(55), pp. 301–308

MIHÁLYI P. (2012). Ez a hajó elment... Az euró magyarországi bevezetése – múlt és jövő. *Közgazdasági Szemle*, 59(7–8.), 917–922. oldal

MORAVCSIK A. (2017). Moravcsik interview, part I. Britain is the exception to the rule. *EurActive*, 29. March

MORAVCSIK, A. (1998). *The Coice for Europe: Social purpose and State power. from Messina to Maastricht*. Cornell Universtiy Press, Ithaca, New York

NEMÉNYI J., OBLATH G. (2012). Az euró bevezetésének újragondolása. *Közgazdasági Szemle*, 59(6), 569–684. oldal

PIKETTY, T. (2018). 2018, *The Year of Europe*. <https://www.lemonde.fr/blog/piketty/2018/01/16/2018-the-year-of-europe/>

PREBISCH, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. United Nations, New York

RODRIG, D. (2018). Is populism necessarily bad economics? *American Economic Review Papers and Proceedings*, 108, pp. 196–199

SCHMITTER, P. (2005). Ernst B. Haas and the legacy of Neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), pp. 255–272

SCHMITTER, P. (2012). European disintegration? A way forward. *The Journal of Democracy*, 23(4), pp. 39–48

STIGLITZ, J. (2000). *Economics of the Puiblic Sector*. W. W. Norton & Co., New York

Webber, D. (2014). How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives. *European Journal of International Relations*, 20(2), pp. 341–365

EEIP (2010). *Evaluation of the benefits drawn by EU-15 countries as a result of cohesion policy implementation in the Czech Republic*. EEIP https://www.dotaceeu.cz/getmedia/ade3fa5f-538b-4d90-8f56-e1b0dbda9c35/110120_EEIP_Evaluation_of_cohesion_policy-on-EU15_ENG.pdf

Európai Bizottság (2016). *The impact of cohesion policy 2007-2013: model simulations with RHOMOLO. Summary of simulation results*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp14b_final_report_en.pdf