

BÍRÁLAT

Benczes István: Válság és válságrendezés a Gazdasági és Monetáris Unióban,
A pénzügyi és gazdasági integráció forгатókönyvei
című akadémiai doktori értekezéséről

A jelölt kétségkívül fontos és aktuális témával jelentkezett, az Akadémiai Kiadónál 2019-ben megjelent azonos témájú monográfiáját nyújtotta be, pontosabban annak bizonyos fejezeteivel pályázta meg az akadémiai doktori címet. A munka alapos tárgyismeretről tanúskodik, a szerző legalább két évtizede kíséri folyamatos figyelemmel az Európai Unió közös valutájának sorsát. Publikációs listája illusztrálja, hogy szorgos kutatási igénnyel elemezte a 2008-ban kezdődő gazdasági és pénzügyi válság hatását az európai monetáris együttműködésre. A globális folyamatok Európában is pénzügyi és bankválságot idéztek elő, ez a szituáció pedig telibe találta ez erősen politika-vezérelt, fiskális támasz nélkül felépített, „könnyűszerkezetes” euró-övezetet. A válság végül is jól jött, mert választás elé állította a rendszer tagországait: vagy megerősítik a konstrukciót, vagy hagyják, hogy a vihar szétzilálja és elsodorja a szépreményű új integrációs szegmenst.

A kutatás az uniós válságkezelésnek ezt a sajátos területét, azon belül is a költségvetési politikai szabályok és a költségvetési intézményrendszer szerepét vizsgálja meggyőző szakmai hozzáértéssel. A 2008 utáni válság mérete és hatásai érthető módon tágabb dimenziók felé is csábítják az érdeklődőt. A jelölt sem akart ellenállni a kísértésnek és elemezni kezdte az EU gazdasági kormányzásának rendszerét, működésének elégtelenségét és reformjának szükséges irányát. Ez a fogalomkör jóval tágabb, mint az euró-övezet problémahalmaza. A szerző azonban nem bocsátkozik ágazati részletekbe (például az iparpolitika, energiaellátás, közlekedési hálózatok, környezetvédelmi korlátok stb. elemzésébe), inkább egy közös kérdésnél, az alkalmazkodás költségeinek elosztásánál köt ki, ami a dolgozat előnyére válik. Ez a probléma ugyanis – mutatis mutandis – általában fölmerül a gazdasági integráció különféle részterületein.

Az elosztási konfliktusokat a tagállamok szintjére helyezi, ami valóban az unió leglátványosabb érdekvonulata. Ám az elemzés itt mélyebbre is hatolhatna. Például rámutathatna arra, hogy az államokon – és így az EU tagországain – belüli érdekképzésben először a politikai pártok, azután pedig az ágazatok versengése érvényesül, és a regionális érdekek csak ezek után jutnak szóhoz; ellentétben az EU-val, ahol a regionális (tagállami) érdekkonfliktusok dominálnak, maguk mögé utasítva a többieket. A tagállami konfliktusszint

fontosságát a dolgozat is elismeri, de nem teszi hozzá, hogy ez az érdekképzés valójában egy pre-kapitalista– ha úgy tetszik, pre-modern – jelenség, ami a lényegét tekintve poszt-modern integráció elmélyítésének legfőbb akadályá.

A költségek és a haszon elosztását illetően valóban fennáll a „potyázás” veszélye, amint azt a jelölt megállapítja, de itt sem foglalkozik a különféle elosztási várakozások hatásaival. „Potyázás” akkor történik, ha az előnyök (például az uniós alapok, mezőgazdasági támogatások) viszonylag koncentráltan jutnak egyes érdekcsoportoknak, miközben a költségek más csoportokat terhelnek, vagy szétoszlanak. Az integrációs folyamatot blokkolhatja is az olyan helyzet, amikor a költségek keveseknél koncentrálnak, akik ezt egy ponton túl nem vállalják. Ilyen sarkított szituációk a hosszú távú uniós költségvetés vitája során kialakulhatnak és jelenleg is körvonalazódnak. Demokratikus többségi döntéshozatal elosztási ügyekben csak akkor várható, ha mind a költségek, mind a haszon elosztása viszonylag egyenletesen történik. Erre vonatkozóan vannak figyelemre méltó elemzések, amelyek itt is felhasználhatók (például Young, Kreppel).

Az elosztási kérdések után tovább szélesedik a vizsgálati mező és a szerző az uniós válságkezelés integrációs tapasztalataira vonatkozóan keres általánosítható tanulságokat. Habár az „integráció-elméletek kritikai áttekintése” kimaradt a kötetnek a doktori pályázat céljára benyújtott válogatásából, az látszik, hogy a jelölt alaposan tanulmányozta az ilyen elméletek széles körét. Azonban az elméletek alkalmazása terén indokolt lett volna bizonyos szelektivitással eljárni. Tudjuk, hogy azok az intellektuális kísérletek, amelyeket integráció-elméletnek nevezünk, eredetileg két fő forrásra vezethetők vissza: a politikai végcél megfogalmazó föderalizmusra és a nemzetközi szervezetek működési mechanizmusait tanulmányozó funkcionalizmusra. Ezekből ágazott szét azután számtalan alváltozat, mígnem a jelenség vizsgálatába a politikatudomány, a politikai szociológia stb. is bekapcsolódott, tovább bővítve a választéket. Az igen vegyes kínálatból a szerző a kutatási módszerek rövid bemutatásánál nyolcat is felsorol. Csakhogy mindezek az elmélkedések a ténylegesen megvalósuló integrációt figyelték, elemezték és próbálták valamilyen rendszerbe foglalva megmagyarázni, miközben adósak maradtak a tudományos elméletállítás egyik legfőbb követelményével, ti. a jövőre vonatkozó időtálló és bebizonyosodó megállapításokkal. Így az integráció-elméletek egyesek szemében csupán „fél-elméletek”.

Minthogy sok kiváló és a maga idejében kétségkívül helytálló elemzés a folyamatosan fejlődő integráció adott szakaszára vonatkozott, azt próbálta rendszerbe foglalni, illetve

rövidebb időszakok jelenségeit hosszabb távra kivetíteni, későbbi alkalmazásuk, vagy netán általánosításuk is erősen korlátozott érvényű. A dolgozat ezt a szempontot figyelmen kívül hagyja, és úgy kezel régmúlt, olykor ásatag elméleteket, mintha azok ugyanúgy érvényesek lennének a XXI. században, mint például a magfizika törvényei. Valójában az ágazati spill-over elért a határaihoz, sőt visszafordult, a bővítés megfeneklett, az integráció transzformációs hatása a saját tagállamaiban is gyöngének bizonyult, egyes szomszéd, illetve társult országokról nem is beszélve. Még Balassa Béla közismert rendszerezése sem feltétlenül időtálló az integrációs fokozatokra vonatkozóan, mivel nem nyert igazolást, hogy a vámunió magasabb rendű lenne a szabad kereskedelmi övezetnél. Az EU vámunióra épülő, bonyolult jogi és intézményi rendszere ugyanis két tekintetben is kevésbé életképes más rendszereknél: egyre körülményesebben bővíthető és az újabb kihívásokra sem képes fordulékony válaszokat adni. A világkereskedelem nagy áramlataira (EU-USA, Csendes-óceáni térség stb.) szabad kereskedelmi típusú, illetve arra ráépülő egyezményeket alkottak.

Kritikusan kellene kezelni azt az elméletinek tűnő állítást is, miszerint „egy-egy válság hatására a kormányok jellemző válasza a szupranacionális intézményrendszer erősítése volt”. A hivatkozott Schmitter itt túl merészen általánosít, ugyanis EU-tagállamok esetében válsághelyzetekben jellemzően az a politikai dilemma merül föl, hogy külön-külön vagy együttesen (sőt legújabbban egy erősebben érintett vagy motivált országcsoport keretében) cselekedjenek? A tipikus első reakció inkább a külön út, kivált veszélyhelyzetben (lásd a 2015-ös migrációs, vagy a jelenlegi Covid-19 válságot). De az is megfigyelhető, hogy a tagállamok válságos szituációkban újabb uniós mechanizmusokat, belső egyezségeket stb. létesítenek, amelyeket tekinthetünk az intézményrendszer részeinek. Ez a fajta terjeszkedés viszont nem feltétlenül minősíthető „erősítésnek”, éppen ellenkezőleg: amikor a tagállamok újabb feladatokat szabtak az integráció számára, egyidejűleg gondosan korlátozták, vagy csökkentették a tényleges hatáskörét. Például amikor a nemzetközi versenyképesség fokozását tűzték feladatul (2000), rögtön megalkották a „nyílt koordinációs mórszert” (OMC), ami az unió leglazább illetékességi szintje. Az uniós hatáskörök az idők során nem erősödtek, hanem fokozatosan hígultak. Az EUMSZ 3-6 cikkei felsorolják a különféle kompetenciákba tartozó területeket, eszerint a kizárólagos uniós hatáskörbe csupán 5, vegyes hatáskörbe 11 ágazat tartozik, koordinált kompetencia tárgya 3, az unió által „kiegészített” tagállami hatáskörbe (az OMC kodifikált utódja alá) pedig 7 területet sorol. Ez négy különféle szint, nem számítva a klasszikus kormányközi együttműködést, ami például a külügyek területén érvényesül.

A GMU fontos, habár egyedi tapasztalatai alapján a szerző azt a célt is kitűzte maga elé, hogy „eredeti módon és egységes keretbe szerkesztve” kínálja „meggyőző narratívát az uniós válságkezelés...módozataira”. E célból egy egyszerű, de szemléletes képlet segítségével elemzi a „kooperáció-centralizáció” fogalompáros két szélsőséges kimenetelének kombinációit. Az eredmény négy integrációs forgatókönyv, vagy „alternatív fejlődési út”. Ezek közül a két változó homogén válaszaiból (igen/igen illetve nem/nem) képzett szélsőséges megoldásokat („dezintegráció”, illetve „mélyülés”) félretehetjük, minthogy a valóságban ilyen polarizált képletek az integráció egészének vonatkozásában ritkán válnak valóra. Annál érdekesebb viszont a másik két forgatókönyv: a kevesebb centralizációval megvalósuló kooperáció („inkrementális reform”), illetve a mérsékelt kooperáció által kísért centralizáció („hegemónia”). Itt az elemző az európai integráció mai fejlődési jellegzetességeinek fontos vonásait azonosítja. Valóban terjed az alapszerződés korlátai és a tagállami kormányok sokfelé húzó érdekei között manőverező „inkrementális” attitűd, illetve a német gazdasági és politikai erőközpont szerepvállalása anélkül, hogy hegemon illúziókban ringatná magát. A szerző bölcsen hozzáteszi, hogy a négy ideáltipikus forgatókönyv mellett a valóságban „számos átmeneti, köztes megoldás létezik”.

A pályázó hét tézisben foglalja össze kutatási eredményeit, ezek tömören és színvonalasan tükrözik a benyújtott dolgozat lényegét. Túlnyomó részük meggyőző érveket sorakoztat föl, néhány megjegyzés azonban még ide kívánczik.

A 2. tétel megismétli Schmitter fentiekben bírált felületes megállapítását, miszerint válságok esetén a jellemző reakció a kompetencia-transzfer volt, habár a dolgozat itt már a múltba helyezi ezt az összefüggést, ami egyébként akkor sem volt igaz ilyen formában.

A 3. tétel kitűnően foglalja össze a „kis lépések stratégiáját”, ez a mű egyik legfontosabb tudományos hozadéka.

Az 5. tétel helyesen mutat rá arra, hogy az integrációnak „a klasszikus integráció-elméletek által vélelmezett egyirányúsága megkérdőjeleződött”. Itt is hozzátehetjük, hogy ezek az elméletek a múltat, illetve a saját koruk jelenségeit elemezték, a jövőt illetően legfeljebb vágyteli célokat tűztek ki a távoli horizontra, illetve igyekeztek azokat alátámasztani („egyre mélyebb unió”, „politikai végcél”, „minden európai állam” felvétele, az EU-nak tulajdonított „transzformációs erő” stb.).

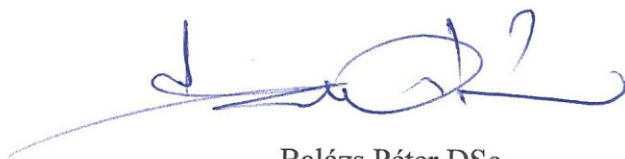
A 6. tételnél megjegyzendő, hogy Németország integrációs szerepvállalását nemcsak az adott szituációban elvégzett „költség-haszon kalkuláció” eredménye befolyásolja, hanem

a szövetségi állam igen érzékeny belpolitikai mérlege is, a politikai pártok, tartományok, iparágak, érdekképviselők között manőverező kormány mozgástere.

A 7. tézissel vitatkozni kell: senki és semmi nem kívánja „a nagy integráció-elméletek szintézisét”, mivel az nem is végezhető el. A különféle elméletek egymással versengve és vitatkozva keresik a magyarázatokat az integrációs folyamat mind újabb szakaszaira és jelenségeire. Ez a dolgozat a GMU példájából kiindulva érdemben hozzájárult a kiélesedett elosztási jellegű konfliktusok megértéséhez. Ugyanakkor a lehetetlenre vállalkozik, amikor az amúgy ügyes elemző képletének minden egyes mezejéhez más-más integráció-elméletet próbál társítani. A módszertani bevezetőben arra is utalt, hogy ez által a konkrét eseményeken az egyes elméletek „erejét” kívánja tesztelni. Mármost a tudományos elemzés elméleti föltételezések eszközével vizsgálja a valóságot és nem megfordítva. Konzisztens következtetéseket legfőljebb egy-két elmélet analitikus alkalmazása eredményez. Nézetem szerint a szerző túlnyomórészt helytálló megállapításaihoz a liberális kormányköziség integrációs magyarázatai, illetve a nemzetközi kapcsolatok neorealista értelmezése áll a legközelebb.

Összefoglalva, Benczes István műve hosszú, alapos és erősen motivált kutatási munka gyümölcse, amely igényes tudományos környezetben született. Gazdag gyakorlati és elméleti alapokra épül, bőséges szakirodalmi hivatkozások támasztják alá. Eredményeit alkalma volt az oktatásban is próbára tenni, ami bizonyosan hozzájárult következtetési érleléséhez. Megállapításai túlnyomórészt érdekesek, sőt izgalmasak és az EU Gazdasági és Monetáris Uniójának példájából kiindulva hozzájárulnak az integrációs folyamatok válságkezelésének elméletéhez és gyakorlatához. A benyújtott dolgozat megfelel az akadémiai követelményeknek és vitára bocsátható.

Budapest, 2020. május 20-án



Balázs Péter DSc