Marján Attila

Mit hoz az Európai Unió válsága?

Az euró jelentősége

A modern európai integráció kétségtelen sikerei ellenére – történelmi léptékkel mérve – egy rendkívül instabil és sérülékeny képződmény. Ennek legfőbb oka a pontos öndefiníciójának hiánya. Európa még ma is születőben lévő dolog, amely politikai kompromisszumokból, egy közösen elfogadott jogrendszerből és a krízisekre adott politikai, intézményi válaszokból áll. Az EU funkciója, célja és így fejlődési pályája senki számára sem világos, nincs elfogadott jövőkép.

Miért fontos az euró az európai integráció szempontjából? Azért, mert Európa az euró – sok szempontból felelőtlen, vagy ha úgy tetszik, vizionárius – létrehozásával átlépte a Rubicont: olyan szintre emelte az integrációt, ahonnan csak előre lehet menekülni, a fiskális és politikai unióba, vagy viselni kell a közös pénz széthullásának katasztrofális gazdasági és társadalmi következményeit.

Az euró alapításakor a legtöbben tisztában voltak azzal, hogy a nemzeti monetáris politikák egyszerű koordinálása nem lenne elégséges a hitelességi problémák miatt. Pedig akkor még semmit sem tudtak arról, hogy Görögország hogyan fog csalni később, gazdasági adatainak bejelentésekor, amikor euróövezeti csatlakozási kérelmét benyújtja, vagy arról, hogy öt évvel az euró bevezetése után a tagállamok fele túllépi majd a közös pénzhez szükséges költségvetési hiánylimitet. A közös monetáris politika megfelelő intézményi hátteret is igényel: létre kell hozni Európa központi bankját, amely átveszi és kiterjeszti a Bundesbank szerepét, és garantálja a közös pénz értékének megőrzését. És persze szükség van olyan előírásokra, amelyek betartása garantálja azt, hogy a belépni kívánó tagállam méltó lesz az euróra, és nem fogja veszélyeztetni annak stabilitását.

Az euró bevezetése egy alapvetően politika motiválta lépés volt, az európai egység szellemisége továbbfejlesztésének üzenetével. De természetesen megbújtak a háttérben finomabb megfontolások is: Franciaország és Hollandia a monetáris politikának egy közös bankba telepítésével növelte függetlenségét Németországtól, hiszen előzőleg a német Bundesbank diktálta az európai monetáris politikát (nem erőszakkal, hanem a piaci realitásokból eredően). Németország viszont a pénzügyi hegemóniájáról való lemondással gesztust tudott gyakorolni az újraegyesítésből eredő megerősödése miatt aggódó országok irányába. Európaiságát bizonyította azzal, hogy lemondott a Bundesbank hegemón szerepéről és minden idők egyik legsikeresebb valutájáról, a márkáról.

Az euróövezettel kapcsolatos problémák

Az euróövezet nyilvánvalóan nem optimális valutaövezet – az elméleti modell ismérvei alapján. A történeti tapasztalatok azt mutatják, hogy egy monetáris unió akkor volt

sikeres, ha politikai unió létrejötte előzte meg (USA, Egyesült Királyság, Németország), illetve ha a tagok között volt legalább egy gazdasági nagyhatalom, amely a szövetség lokomotívjának szerepét töltötte be. Központi szervek felállítására is szükség volt, amelyek ellenőrizték és kikényszerítették a szabályokat. A bérek és árak rugalmassága – vagyis az, hogy például a gyengébb teljesítményt nyújtó régióban lehetőség legyen a bérek visszafogására – az övezeten belül alapfeltétel; a régióközi transzferek szintén segíthetnek. Szintén szükségesnek bizonyult a gazdaságok konvergenciájára vonatkozó kritériumok kikötése és alkalmazása.

Az euróövezetben alig beszélhetünk a munkaerőpiacok igazi rugalmasságáról, mint ahogyan politikai unióról sem, és az EU költségvetése sem képes jelentős jövedelem-transzferekre, hiszen az a közös GDP mindössze egy százalékára rúg. Az USA szövetségi költségvetése 3,3 billió euró, szemben az EU 120 milliárdos „szövetségi" költségvetésével, ráadásul ennek jó része nem az eurózónához tartozó tagországokba irányul. Nyilvánvaló a különbség a két monetáris unió belső jövedelem-átcsoportosító képességében. Másrészt, mivel nincs európai identitásérzés, sokkal nehezebb meggyőzni egy németet arról, hogy megéri többet fizetnie a görögök megsegítésére (ezt az élet be is bizonyította), mint egy kaliforniait a utahiak támogatásának fontosságáról.

Az ország nélküli valutauniók meglehetősen rövid életűek voltak a múltban, márpedig az euró bevezetése egy politikai projekt volt, amely mögül hiányzott a valós politikai unió. Ennek ellenére, ez a félkész termék egy évtizedig meglepően jól működött, árfolyama stabil volt, sőt erősödött a dollárhoz képest, a Központi Bank alacsonyan tartotta az inflációt, növekedett az európai pénz nemzetközi tartalékvaluta szerepe, de a mélyben lassan akkumulálódtak a gondok, az egyensúlytalanságok, és a világválság kitörése világosan megmutatta a közös pénz intézményrendszerének gyengeségeit.

A 21. század elején Európában nemcsak pénzügyi vagy gazdasági válságról beszélhetünk, hanem – részben az utóbbi hatására kialakult – politikai válságról is – a szónak abban az értelmében, hogy a választópolgárok bizalma megingott a második világháború után létrejött politikai intézményekben, ideértve magát az EU-t is: az elit és a társadalom közötti szakadék folyamatosan szélesedik. A két világháború közötti szörnyű társadalmi folyamatok megismétlődésének elkerülése érdekében kiépített jóléti modell is válságba került, és vele együtt a középosztály elégedettségére alapozott társadalmi béke is, amit felerősítettek a bevándorlás okozta gazdasági és társadalmi feszültségek és a globalizációtól való félelem. A globalizáció sokak számára az Európai Unióban öltött testet. Nem véletlen tehát az európai integráció növekvő elutasítása sem, ami a politikai *mainstream* általános elutasításával párosul.

Európa szociáldemokrata, kereszténydemokrata és liberális pártjai tétlenül nézik, ahogy a választópolgárok a szélekre vagy a teljes érdektelenségbe rohannak. A közép kiürülését tapasztaljuk. A félmegoldások politikai dicshimnuszokkal való bejelentésének kora, úgy tűnik, lejárt: az első lépés a gazdasági válság elhárítása – a pénzügyi tűzoltás –, de ezzel párhuzamosan meg kell reformálni az Európai Uniót is, hogy az a következő pénzügyi válság kitörésekor ne kerüljön összeroppanás közeli állapotba.

Az eddigi európai válságkezelési intézkedések alapvetően a gazdasági válságra (elsősorban a bankok likviditási, illetve egyes tagországok fizetésképességi problémáira)

irányultak. A jelenlegi válság gazdasági oldalának is több formája van: Görögországban a túlköltekező állam csődjéről, Írországban a túlhitelező bankszektor csődjéről, Olaszországban a hatalmas államadósság miatti, alapvetően pszichológiai fenyegetettségről beszélhetünk. A válság útja Amerikából Európába, illetve a pénzügyi szektortól a reálszektorba, és végül a nemzeti költségvetésekbe vezetett. A válság második felvonása alapvetően a fenntarthatatlan nemzeti költségvetésekről szól. Ezért kell Európában a bankok mellett tagországokat is menteni.

A mostani az európai integráció legsúlyosabb válsága, amely politikai és gazdasági problémák egymást erősítő negatív spiráljának következménye. Középpontjában az EU, illetve az eurózóna politikai irányításának gyengesége áll. (Gazdasági értelemben Európa jobb helyzetben van az USA-nál, mégis az eurózóna lett a válság epicentruma.) A történelem megmutatta, hogy a politikai koordináció, fiskális unió nélküli monetáris uniók nem fenntarthatók: egy komolyabb gazdasági válság ezt most az eurózóna számára is világossá tette, és az euróövezet válsága ez egész világgazdaságot feszültségben tartja.

Az európai integráció eddigi története során a krízisek voltak a legfontosabb politikai és intézményi változások előidézői. Az EU gazdasági és politikai bajai az elmúlt években egyre akutabbá váltak. Középtávon Európa-szerte fel kell készülni arra, hogy a következő évtized gazdasági növekedése lassú lesz. Az eurózónában mutatkozó gazdaságpolitikai, társadalmi és politikai aszinkron jelenségek, ha komoly integrációs irányváltás nem történik, erősödni fognak. Hosszú távon az európai jóléti állam a jelen formájában (vö.: öregedés, népesség fogyása, költségvetési túlterjeszkedés, az Ázsiával szembeni versenyhátrány növekedése) nem fenntartható; már csak ezért is ésszerű az európai erőforrások összevonása, az egységesebb európai politikai és geopolitikai fellépés. De az egységesülést nem az ésszerűség, hanem a gazdasági kényszer fogja előidézni.

Az európai integráció sorsának kulcskérdése jelenleg az, hogy életképes-e egy ország nélküli pénz. Az Európai Unió megpróbálta a politikai unió nélküli monetáris uniót létrehozni, de egyre világosabb, hogy vagy mindkettő kell, vagy egyik sem. Voltak, akik úgy gondolták, hogy ez a felemás helyzet elvezet egy hatalmas krízishez, ami rákényszeríti az EU-t a szorosabb politikai integrációra. Vagyis, ami nem megy szépszerével, az majd menni fog a kényszer hatása alatt – mint eddig is történt már néhányszor. Igaza van Angela Merkelnek, amikor azt állítja, hogy ha az euró válsága elvezet annak megszűnéséhez, az az egész európai integráció felbomlását eredményezi majd, legalábbis annak a mai formájában.

A közös pénznek nemcsak országa nincs, és a mögötte álló politikai intézményrendszer pehelysúlyú, de alapvető gazdasági integrációs alapok is hiányoznak mögüle. Az EU-nak alig van költségvetése: egy modern piacgazdaság esetében a költségvetés a GDP mintegy negyven százaléka, az EU esetén a közös GDP egy százalékát teszi ki; ráadásul az Unió nem azokra a dolgokra költ, amikre egy „rendes” büdzsé, hanem egészen másokra: többek között még ma is szinte minden második eurót agrártámogatásokra. Mindez azt jelenti, hogy ez a költségvetés képtelen összeurópai szinten jelentős transzfereket végrehajtani az eurózóna különböző fejlettségi szinten és gazdasági ciklusban lévő tagjai között. De ennél sokkal fontosabb hiányosság, hogy az eurózónának nincsen közös gazdaságpolitikája, és még a mai napig is egyhangú döntés kell például a közös adózási szabályok elfogadásához.

Egy szorosabb fiskális, gazdaságpolitikai (európai pénzügyminiszter, eurókötvény, közös pénzügyi felügyelet, erősen koordinált gazdaságpolitika) és bizonyos tekintetben politikai unió elkerülhetetlennek látszik. Ehhez új szerződés, az EKB statútumának módosítása és mindenekelőtt politikai akarat kell. A szorosabb integráció mindenképpen egy többsebességes unióban képzelhető csak el. Egy gyökeresen új európai erőtér alakul ki a szemünk előtt. Ebben az új erőtérben átalakul az európai nagyhatalmak szerepe, és átrendeződnek a relatív súlyok is. Az átrendeződés legnagyobb nyertese Németország lesz: regionális primátusa egyértelművé válik. A német politikai elit szinte teljes spektruma támogatja a szorosabb integrációt, ami segít majd a német hegemónia miatti félelmek enyhítésében, de a német–francia tandemet már senki sem fogja egyenlő partnerek duettjének tekinteni. A történelem (és a kényszer) alakította úgy, hogy a föderalizmus mozgatórugója a gazdaság és a közös pénz lett, nem pedig – mondjuk – a politikai intézményfejlesztés vagy az európai kulturális identitás építése, ami a franciáknak kedvezett volna.

A franciák azért akarták az eurót, amiért az egész integrációt: hogy az kordában tartsa a németeket – de éppen fordítva történt. A francia Európa-politika alapelvei – a francia hatalom és cselekvőképesség megsokszorozása európai és globális szinten, illetve a kategorikus kormányköziség – most súlyos sebeket kapott. A francia elitnek el kell döntenie, hogy mit kezd egy új EU-val, ahol Németország ismét hatalmas, és egyre inkább előtérbe kerülhet a szupranacionalitás elve. A franciák nélkül nincs „mag-Európa", de ők is tudják, hogy azt „Kerneuropának" fogják hívni.

Az új európai erőtérben az Egyesült Királyság lesz a legnagyobb vesztes. 2011 végén a brit politika elfogadta a többsebességes modellt, kizárva magát az első körből. Igaz, hogy a britek máris elkezdték szervezni az euróövezeten kívüli tagokat tömörítő blokkot maguk körül, de ennek semmiféle komoly súlya nem lesz majd a jövőben. Elég ha, az EFTA kudarcára vagy arra gondolunk, hogy Lengyelország be akar kerülni az eurózónába. Európai súlyvesztésüket nem ellensúlyozza az Egyesült Államokkal fenntartott, jórészt – kivált az Obama-adminisztráció idejére – kiüresedett „speciális kapcsolat". Sőt azzal, hogy hátat fordítottak Európának, akár még Skócia elszakadásának felgyorsulását is reszkírozhatják.

Az eurózóna jelenlegi 17-es köre sem tekinthető hosszú távon adottnak, hiszen Görögország a gazdasági gyengesége, Írország pedig a népszavazása miatt fog vélhetően kilépni – ami az utóbbi számára a Nagy-Britanniától való függetlenedési erőfeszítései kudarcát is jelenti majd. Az eurózóna más tagországai (déliek és keletiek) is könnyen olyan helyzetben találhatják magukat, hogy nem tudnak – vagy nem akarnak – lépést tartani a követelményekkel.

Elvileg még annak is fennáll a lehetősége, hogy az EU – belátva a monetáris unió megfelelő működtetésére való alkalmatlanságát – tudatosan, és mind a piaci, mind a politikai kockázatokat figyelembe véve kivezeti az eurót a piacról, pontosan olyan professzionálisan, mint ahogy bevezette tíz éve. De ez csak elvi lehetőség, a gyakorlatban szinte elképzelhetetlen. Marad tehát a másik út: amin az Európát egyesítő politikai generáció még morfondírozhatott, azt a globalizációs versenyt elveszteni látszó nemzedék már kénytelen meglépni: vagyis előremenekülni egy (többsebességes) politikai unióba. Mindez persze rendkívül kétséges és számtalan bizonytalansággal terhelt projekt, de ha létrejönne, akkor megoldana olyan kérdéseket is, mint a geostratégiai szempontból létfontosságú török csatlakozás.

Összefoglaló pontok

1. Történelmi visszatekintésben az európai kontinens számára az ellenségeskedés, a rivalizálás, a háború a norma; a békés egymás mellett élés időszakai képviselik a kivételt.
2. Szintén történelmi kitekintésben, a modern európai integráció (vagyis a szuverén országok önkéntes együttműködése, aminek egyetlen valós garanciája a közös jogrend tiszteletben tartása, és ami a gazdasági, kereskedelmi kapcsolatok megerősítésével, de alapvetően Németország pacifikálása érdekében indult el a második világháború után) egy rendkívül instabil képződmény.
3. A fenti két pontból következően, a béke és szolidaritás gyorsan ellenségeskedésnek adhatja át a helyét az európai kontinensen, ha a gazdasági viszonyok komolyan és hosszan válságosra fordulnak – egy instabillá váló geopolitikai környezetben.
4. Az EU-integráció legmerészebb gazdasági eredményének és szimbólumának – a közös pénznek – sorsa egybeforrt az egész integráció sorsával: az euró anarchikus szétesése az Unió szétesésével, Európa működésének megbénulásával járna.
5. A történelem többször bebizonyította, hogy az ország nélküli pénz nem életképes: politikai unió nélkül (de legalábbis széles körű gazdaságpolitikai unió nélkül) az euró meg fog szűnni. Az euró alapvetően politikai és szimbolikus indíttatású képződmény, gazdasági alapjai a jelenlegi formájában nem szilárdak.
6. A 4–5. pontokból következően, az EU-nak elemi érdeke az euró megmentése, egy markáns gazdaságpolitikai unió létrehozása által.
7. Európában a helyzet azért ilyen súlyos, mert egyszerre és egymással összefüggésben jelentkezik pénzügyi, politikai és az EU működését érintő válság. Az elmúlt két-három év legfontosabb tapasztalata, hogy az EU képtelen a válságra adott megfelelő lépések meghozatalára. Folyamatos lépéshátrányban és lépéskényszerben követi a piaci impulzusokat, amelyek az eurózóna szétesése felé lökik a rendszert. A politika válaszreakciói pedig, ezt kivédendő, a fiskális és politikai unió felé terelik az integrációt, de a tapasztalatok szerint nem elég gyorsan és nem elég meggyőzően.
8. Ennek oka az, hogy a jelenlegi alapokon, játékszabályokkal és stakeholderi körben – legyen az 27, 26 vagy 17 – az EU képtelen megfelelő ütemben és mélységben előre haladni. A huszonhét tagállamos politikai mocsárban elveszik a lendület, ráadásul az európai közvélemény is hűvösen vagy ellenségesen fogad minden felülről, Brüsszelből vezérelt kezdeményezést.
9. Az Európai Uniónak tehát két lehetőséggel kell szembenéznie. Az egyik, hogy tehetetlenül hagyja, hogy a centrifugális erők (piacok, tagállami szabotázs, közvélemény érdektelensége) szétszakítsák – vagyis megszűnik a jelenlegi formájában működni (beleértve az euró nem tervezett megszűnését is). Mindez egy rendkívül mély válsággal, átmeneti újközépkorral járna. A másik lehetőség, hogy a charlemagne-i területeken (alapvetően Németország, Franciaország, továbbá a Benelux-államok, Ausztria, esetleg még néhány északi ország) létrejön egy új államközi szerződés, amely erős gazdaságpolitikai integrációt hoz létre, megtartva az eurót. A második és harmadik kör pedig új (a mainál sokkal komolyabb) feltételekkel csatlakozhatna a későbbiekben.

10. A történelmi (és európai) tanulság az, hogy a regionális integrációk távolról sem örökéletűek, de gyakran a rosszul becsontosodott integráció átmeneti felbomlása a kulcsa a hosszú távú fennmaradást garantáló átalakulásnak. Nagy-Britannia szakítása az élcsapattal csupán az egyik fontos alapfeltétele volt a szükséges átalakulásnak: az euróövezet (a jelenlegi tizenhét állam) sem képezheti egy hosszú távon stabil európai integráció alapját. Az EU széthullását – legalábbis abban a formában, ahogy ma létezik – minden bizonnyal még a mi generációnk átéli majd, de a fontos kérdés az, hogy sikerül-e azt előre tervezetten és megfelelő kontrol alatt tartva megoldani. Európa szorosabb egységesülését, egy Európai Egyesült Államok létrehozását már évek óta sokan szorgalmazták, de alapvetően azzal az indokkal, hogy Európa ne veszítse el nemzetközi gazdasági és geopolitikai súlyát. 2012-ben már másról van szó: úgy tűnik, mindez már a puszta túléléshez kell – de abban nyilvánvalóan csak a tagországok egy része vehet majd részt.

Európa – úgy tűnik – az út maga, s sohasem a megérkezés. Robert Schuman évtizedekkel ezelőtt írta emlékirataiban: „Európa keresi önmagát, tisztában van vele, hogy jövője saját kezében van… Adja Isten, hogy ne szalassza el a döntő pillanatot, boldogulásának utolsó esélyét."

(Első közlés: *MKI Elemzések*, E-2011/26)