



Györfy Dóra

Mélyintegráció és intézmények – Az euró szerepe a politikai rendszer alakulásában

A közös valuta
és a demokrácia kapcsolata

Az európai pénzügyi válság idején elterjedt nézetté vált az a gondolat, hogy az eurózóna-tagság jelentősen szűkíti a közpolitikai választásokat – különösen azokban az országokban, ahol válságkezelésre volt szükség. A 2010-es években gyakran felmerült, hogy a költségvetési megszorítások hozzájárultak a populista mozgalmak megerősítéséhez. E félelmek ellenére nem következett be demokratikus összeomlás az euróövezeten belül. Empirikusan autoriter, tekintélyelvű irányba tartó fejleményeket csak az eurózónán kívül figyelhetünk meg – elsősorban Magyarországon és Lengyelországban. A tanulmány fő kérdése a következő: van-e ok-okozati összefüggés az euróövezeti (GMU) tagság és a demokratikus politikai rendszer ellenálló képessége között?

A kérdés megválaszolásához a tanulmány először bemutatja, hogyan alakult a politikai intézményrendszer az eurózónán belül és kívül, majd a mélyintegráció elméletét felhasználva Görögország és Magyarország esetének összehasonlítása révén rámutat azokra a mechanizmusokra, amelyek révén az euró növeli a demokratikus intézményrendszerek ellenálló képességét.

A következőkben először az EU egészében vizsgálom számszerűen a populizmus népszerűsége és az autoriter tendenciák jelenlétét az eurózónán belül és kívül, majd elméleti síkon magyarázom az eltéréseket. A tanulmány második felében Magyarország és Görögország esetén keresztül világítom meg, hogyan működik az elmélet a gyakorlatban.

A populista pártok népszerűsége és a szabadság állapota az EU tagországaiban

A 2010-es években a politikai főáramon kívüli pártok tömeges térnyerése figyelhető meg szinte a világon. Az EU-n belül ezt Rooduijn és társai jól dokumentálják PopuList adatbázisukban¹ – számításaik szerint a populista, szélsőbaloldali és szélsőjobboldali pártok együttes szavazata az 1992-es 5%-ról 2019-re 27%-ra nőtt. A jelenség keresleti oldali okai között megtalálhatók a gazdasági és kulturális félelmek, míg a kínálati oldalon a védelem ígéretére építő ideológia meghatározó.² Ahelyett, hogy tovább vizsgáltnám a tendencia okait, a következőkben arra a kérdésre keresem a választ, hogy a populizmus hogyan hat a politikai rendszerre az eurózónán belül és kívül.

Az euró politikai rendszerre gyakorolt hatásának megértéséhez először fontos meghatározni a legfontosabb fogalmakat, mint a populizmus, az illiberalizmus és a tekintélyelvűség. Mindhárom erősen vitatott, mivel a jelentésért folytatott küzdelem a hatalomért folytatott harc.³

Mudde és Rovira-Kaltwasser szerint a populizmus vékony központú ideológia, amely úgy véli, hogy a társadalom végső soron két homogén és ellenséges táborra oszlik, a „tisztá emberekre” és a „korrupt elitre”, és a politikának a nép általános akaratának kifejeződésének kell lennie.⁴ A populizmus kialakulhat bal- és jobboldalon egyaránt – a fő cél az emberek félelmeinek és bizonytalanságainak erősítése, majd a védelem ígérete identitásuk és/vagy anyagi biztonságuk érdekében.

Az illiberalizmus kapcsolódó kifejezés, először Zakaria használta.⁵ Olyan rendszerre utal, amely szemben áll a liberális alkotmányossággal: az emberi jogok érvényesítése elégtelen, a fékek és az ellensúlyok hiányoznak, a jogállamiság korlátozott, a tulajdonjogok bizonytalanok és a civil társadalom elnyomás alatt él. A populizmus és az illiberalizmus eredendően összefügg, mivel közös jellemzőjük a pluralizmus-ellenesség. Müller szerint a populisták azt állítják, hogy ők, és egyedül ők képviselik a népet, és aki nem támogatja őket, az nem része a nemzetnek.⁶

Az illiberalizmus tekintélyelvűséghez, azaz autoriter rendszerhez vezet, amelyben egyre nehezebbé válik a kormányzó hatalom legyőzése rendes választások során – még akkor is, ha választásokat tartanak, és a szavazatokat nem változtatják meg, az ellenzék

¹ ROODUIJN et al. 2019.

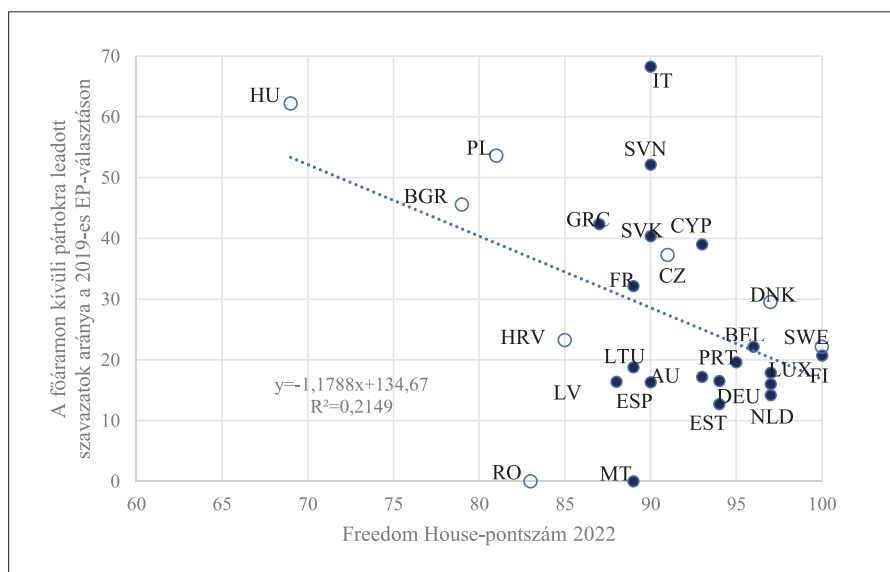
² A témáról jó összefoglalást nyújt BENCZES–SZABÓ 2023.

³ MÜLLER 2016: 9.

⁴ MUDDE – ROVIRA-KALTWASSER 2017: 6.

⁵ ZAKARIA 1997.

⁶ MÜLLER 2016: 3.



1. ábra. Populista, szélsőjobb és szélsőbal pártokra leadott szavazatok 2019-ben és a politikai szabadság 2022-ben az euróövezeten belül és kívül
Megjegyzés: A GMU-tagokat a ●, míg az eurón kívüli országokat az o jelzi.

Adatok: Freedom House 2022 a Freedom House pontszámáról,
ROODUIJN et al. 2019 a főáramon kívüli pártok besorolásáról,
DÖRING–MANOV 2020 az EP-választás eredményeiről.

számára nem egyenlők a versenyfeltételek, és az állam hatalmas erőforrásai általában sikeresen biztosítják a kormányzat győzelmét. Az a kérdés azonban, hogy a populizmus és az autoriter tendenciák szükségszerűen összekapcsolódnak-e, komoly vita tárgyát képezi, és emiatt lényeges, hogy a populizmust a tekintélyelvűségtől elkülönítve vizsgáljuk.

A populizmus és az autoriter törekvések jelenlegi helyzetét az Európai Unióban (EU) az 1. ábra foglalja össze. A populizmust a főáramon kívüli pártok eredményei jelzik, amelyek a legutóbbi, 2019. májusi európai parlamenti választásokon születtek. A populista pártok mellett szerepelnek a szélsőbal és a szélsőjobb pártok is, mivel sok esetben ezek vonzzák a populista szavazatokat. A tekintélyelvűség mértékét a Freedom House 2022-es rangsorának legfrissebb adatai mutatják be. A Freedom House pontszámai a politikai rezsimeket a politikai jogok és a polgári szabadságjogok alapján szabad, részben szabad és nem szabad kategóriába sorolják.⁷

⁷ Az ezekbe a kategóriákba való besorolás a politikai jogok és a polgári szabadságjogok pontszámainak különböző kombinációit jelentheti. A módszertan alapos bemutatását lásd Freedom House [é. n.].

Amint az 1. ábrán látható, gyenge negatív kapcsolat van a Freedom House pontszáma és a populista szavazókat vonzó szélsőséges pártokra leadott szavazatok aránya között. Míg Magyarország és Lengyelország esete jól illusztrálja, hogy a populizmus a szabadság hanyatlásához vezethet, vannak más országok is, ahol hasonlóan magas a főáramon kívüli pártokra adott szavazatok aránya, ám mégis megőrizték a szabad minősítést – ide tartozik Olaszország, Szlovénia vagy Görögország.

Az 1. ábra alapján azt is láthatjuk, hogy a főáramon kívüli pártokra való szavazás nem függ össze az euróövezeti tagsággal. Magyarországon és Lengyelországban, de Szlovéniában, Olaszországban és Görögországban is magas a szélsőséges pártokra adott szavazatok aránya. Azt is láthatjuk, hogy Máltán, amely tagja a GMU-nak, 0%-os a szavazataránya a nem főáramú pártoknak, csakúgy, mint Romániában, amely nem euróövezeti tag. Ez azt is jelenti, hogy ezek az adatok nem támasztják alá azt az elképzelést, hogy az euróövezet jelentette korlátok okozzák a populista trendet. Valójában az euróövezeten kívüli országokban a szélsőséges szavazatok átlagos aránya 33,4%, míg a GMU-tagországokban 26% volt.

Úgy tűnik, hogy az euró jelentősége abban áll, hogy megnehezíti azt, hogy a populista szavazatok autoriter áttörést hozzanak. A Freedom House legalacsonyabb pontszámával rendelkező öt ország mind az eurózónán kívüli. A legrosszabbul teljesítő GMU-tag Görögország, ahol viszonylag magas a nem főáramú pártokra leadott szavazatok aránya, de még mindig szabad országnak minősül. Ugyanakkor az is igaz, hogy két nem euróövezeti tagállam, Dánia és Svédország a Freedom House pontszámai alapján az élen áll. Ez azt jelenti, hogy bár az euró fontos védelem a szabadság és a demokrácia megőrzésében, természetesen nem ez az egyetlen lehetséges akadálya a tekintélyelvű törekvéseknek. A következőkben azt vizsgálom, hogy milyen mechanizmusok állnak ennek hátterében.

Politikai trilemma és mélyintegráció

Az euró politikai rendszerre gyakorolt hatását a szakirodalom jellemzően korlátozásként értelmezi. Miután a GMU elitvezérelt program, a demokratikus deficitről szóló viták a kezdetektől fogva jelen vannak. A monetáris politika szupranacionális hatáskör lett, és bár a gazdaságpolitika nemzeti kézben maradt, a Stabilitási és Növekedési Paktum felügyeleti eljárásai korlátozzák.⁸ A globális pénzügyi válságot követően a mentőcsomagok szigorú feltételrendszere és a gazdasági uniót

⁸ HALMAI 2020: 205–250.

erősítő intézményi reformok elmélyítették a GMU-n belüli demokráciával kapcsolatos aggodalmakat.

A gazdasági integráció és a demokrácia közötti lehetséges átváltásra Rodrik hívta fel a figyelmet a politikai trilemma elméletében.⁹ Ebben a nyitott gazdaság trilemmájára épít, amely bemutatja, hogy az államoknak a három kívánatos lehetőségből – a tőke szabad mozgása, rögzített árfolyamok, független monetáris politika – csak kettőt lehetséges választani. A nemzetközi gazdasági integráció, a nemzetállam és a demokratikus politika hasonló kényszer elé állítja a döntéshozókat. Ha a nemzetközi gazdasági integráció elmélyül, választani kell az arany kényszer-zubbony és a globális föderalizmus között. Az első esetben a nemzeti kormányok mérlegelési jogköre erősen korlátozott, mivel minden ország versenyez az emberekért és a beruházásokért. Ezzel szemben a globális föderalizmus azt jelenti, hogy a politika globális szintre lép, a nemzetállam elveszíti jelentőségét, és a döntéseket nemzetek feletti hatóságok hozzák meg.

Az euró a globális föderalizmust jeleníti meg európai szinten. A közös pénz a kereskedelmi integráción túl a gazdaságpolitikák szoros összehangolását is jelenti. Halmai elmélete alapján ez a mélyintegrációt jelenti, amikor egyszerre mélyül a gazdasági integráció és növekszik a tagországok homogenitása.¹⁰ A homogenitás itt nem csupán a gazdaságpolitikák közeledését jelenti, hanem az 1. ábra alapján feltételezhetjük az intézmények növekvő hasonlóságát is.

A következőkben Görögország és Magyarország rövid összehasonlítása alapján azt mutatom be, milyen mechanizmusok révén működik mindez a gyakorlatban – azaz hogyan járul hozzá az euró az intézményrendszer védelméhez paradox módon épp a demokratikus döntéshozatal korlátozása révén.

Az euró és a politikai rendszer kapcsolata Görögországban és Magyarországon

Görögország és Magyarország az elmélet szempontjából leghasonlóbb esetnek tekinthető, hiszen mindkét országban nagy hagyománya van a populista politikának, és a költségvetési túlköltekezés miatt mindkettőnek szüksége volt nemzetközi pénzügyi segítségre a globális pénzügyi válság idején. A két ország közötti döntő különbség, hogy míg Görögország az euróövezet tagja, Magyarország nem, ami befolyásolta a pénzügyi válság kezelését, valamint a politikai intézményrendszer átalakítását is.

⁹ RODRIK 2000.

¹⁰ HALMAI 2020: 412.

Populizmus, pénzügyi válság és a politikai rendszer

A populista politika sem Görögországban, sem Magyarországon nem a 2010-es években kezdődött. Míg előbbiben a Pánhellén Szocialista Mozgalom (PASOK) hatalomra kerülése után megindult az állami szektor szerepének jelentős növelése, amit a makrogazdasági fegyelem megbomlása kísért, Magyarországon a Kádár-rendszer igyekezett az elégedetlenségnek az életszínvonal fenntartásával gátat szabni – jelentős eladósodás árán.¹¹ Az 1990-es években mindkét országban volt egy rövid reformidőszak, amelynek eredményeként Görögország 2001-ben bevezette az eurót, míg Magyarország 2004-ben csatlakozott az EU-hoz. Az új évezred első évtizedében azonban visszatért a populista gazdaságpolitika: 2000 és 2008 között a GDP-hez viszonyított költségvetési hiány átlagos szintje Görögországban 6,8%, Magyarországon pedig 6,2% volt.¹² A Lehman Brothers 2008. szeptemberi összeomlását követően Magyarország lett a válság első uniós áldozata, majd másfél évvel később Görögország is elvesztette a piacokhoz való hozzáférést túlzott adóssága és költségvetési hiánya miatt. Mindkét ország nemzetközi mentőcsomagra szorult: Magyarország egyetlen alkalommal, 2009-ben, míg Görögországnak hivatalosan három alkalommal is szüksége volt erre (2010, 2012, 2015).¹³

A pénzügyi válság mindkét országban alapvető politikai változásokat hozott, és a korábban létező politikai váltógazdaság felborult: Magyarországon 2010-ben kétharmados győzelmet szerzett a Fidesz-KDNP, amit a következő 12 évben még három hasonló győzelem követett, míg Görögországban a korábbi PASOK – Új Demokrácia (ND) versengés helyett a szélsőbaloldali SYRIZA szerzett többséget 2015-ben. Ezek a fejlemények hasonló intézményi változásokhoz vezettek a két országban, amit Pappas a liberális politikai rendszer lebontásaként összegez:¹⁴ a karizmatikus vezetőre való támaszkodás, a politikai polarizáció felerősítése, a közsféra lojális emberekké történő feltöltése, illetve az állami források pártcélokra fordítása. Bár a SYRIZA-nak nem volt kétharmados többsége, kísérletet tett az alkotmány és a választási rendszer megváltoztatására, illetve a média szabadságának korlátozására. Magyarországon az alkotmányozó többség mindezt akadály nélkül végrehajtotta.

Az intézményi különbségeket jelzi az ellenzék eltérő szereplése hasonló stratégia mellett is. 2019-ben Kiriákosz Micotákisz, az Új Demokrácia (ND) 47 éves

¹¹ A két ország populista hagyományainak hasonlóságát kiválóan összefoglalja PAPPAS 2014.

¹² Saját számítás az Európai Bizottság AMECO adatbázisából az államháztartás nettó hitelnyújtása adatból.

¹³ A két ország válságáról és válságkezeléséről részletesen lásd GYÖRFFY 2018.

¹⁴ PAPPAS 2020: 56.

technokrata vezetője a mögötte álló koalíció révén sikeresen legyőzte a SYRIZA-t egy centrista programmal, amely az egyéni szabadságra, az oktatásra, az adó-csökkentésekre, a jogrendszer egyszerűsítésére és az állam digitális átalakulására összpontosított.¹⁵ Egy nagyon hasonló erőfeszítés teljesen kudarcot vallott Magyarországon 2022-ben. A következőkben azt mutatom be, hogy az intézményrendszer mellett hogyan játszott szerepet ebben a politikai kimenetben az euró.

Illiberalizmus és euró

A görögök ragaszkodása az euróövezeti tagsághoz – 84% kívánta megőrizni a közös pénzt¹⁶ – jelentősen rontotta pozíciójukat a nemzetközi hitelezőkkel szemben, hiszen így az EU-nak ellenőrzése volt az ország likviditása felett. Miután 2015-ben az EKB befagyasztotta az ELA-t (sürgősségi likviditási támogatás), és a grexit valós lehetőséggé vált, a görög kormánynek büntető megállapodást kellett aláírnia, hogy „eloszlassa azt a benyomást, hogy a SYRIZA felelőtlensége jutalmat eredményezett”.¹⁷ Az új megállapodás rendkívül részletes feltételrendszert tartalmazott a strukturális reformokra vonatkozóan, különös tekintettel a végrehajtásra. A szükséges intézményi reformok közé tartozott a görög közigazgatás depolitizálása, a korrupció elleni fellépés, az igazságszolgáltatás és a görög statisztikai hivatal megerősítése. A mentőcsomag feltételrendszerének szigorú végrehajtása végül erodálta a SYRIZA népszerűségét, és megnyitotta az ajtót a politikai változás előtt. Ez egészen más kontextust jelentett az illiberális állam felépítéséhez, mint Magyarországon.

Euró nélkül a magyar gazdaságpolitikának jóval nagyobb szabadsága volt az illiberális rendszer megszilárdításában, mint Görögországnak. A legfontosabb eszköz a forint leértékelésének lehetősége, amely ugyan hozzájárul a közepes jövedelem csapdjának kialakulásához,¹⁸ ám hosszú ideig lehetővé tette a bérek forintban történő emelését, illetve a költségalapú versenyképességet. Az önálló monetáris politika szintén sokáig lehetővé tette a kamatszint alacsonyan tartását: az alapkamat 2016. szeptembertől alacsonyabb volt, mint az inflációs ráta, és az így kialakuló negatív reálkamat a fogyasztás és az eszközárak emelkedését okozta.¹⁹ Eurózónán kívüli

¹⁵ PAPPAS 2020: 65.

¹⁶ Lásd a Reuters tudósítását. Reuters Staff 2015.

¹⁷ FEATHERSTONE 2016: 55.

¹⁸ GYÖRFFY 2021.

¹⁹ Az alapkamatot 2016 májusában 0,9%-ra csökkentették, míg az infláció 2016 októberében meghaladta az 1%-ot. Az infláció a cikk írásáig (2023. március) az alapkamat felett maradt. Az alapkamatra vonatkozó adatok elérhetők: MNB [a]; [b].

országként Magyarországnak nem kötelessége belépni a bankunióba, ami lehetővé teszi a pénzügyi szektorban az önálló tulajdonosi, szabályozási és felügyeleti politikák folytatását. Mérő és Piroska részletesen dokumentálja, hogyan vált ily módon lehetővé a magyar bankszektor tulajdonosi szerkezetének átalakítása és a kormány számára fontos szabályozási ügyekben a diszkrecionális döntések meghozatala.²⁰

Bár 2023-ra a leértékelésre építő gazdaságpolitika korlátai nyilvánvalóvá váltak, és az infláció felgyorsulásával a monetáris politika szigorítása megkerülhetetlen lett, az önálló valuta több mint egy évtizedig hozzájárult a gazdasági növekedés fenntartásához annak ellenére is, hogy az ország ebben az időszakban termelékenységben az EU-átlagtól lemaradt, és nem felzárkózott.²¹ A gazdasági fellendülés illúziója hozzájárult a politikai rendszer stabilitásához is.

Összegzés

A tanulmány az euró politikai rendszerre való hatását vizsgálta. Rámutatott arra, hogy a tagországok eddigi tapasztalatai alapján a főáramon kívüli erők illiberális törekvéseit az euróövezeti tagság jelentős mértékben akadályozhatja. Ez a mélyintegráció²² megnyilvánulásának tekinthető – a pénzügyi integráció az intézményrendszer homogenitásának a növekedésével is jár. Görögország és Magyarország példáján keresztül azt is bemutattam, melyek azok a mechanizmusok, amelyek ezt biztosítják: idetartozik a leértékelés lehetősége, az önálló kamatpolitika csakúgy, mint a bankszabályozás.

A leírtakból adódó fő következtetés, hogy az euróövezetbe való belépés nem csupán gazdasági, hanem politikai értékvalasztás is: a liberális demokrácia és az euróövezeti tagság egymást erősíti.

²⁰ MÉRŐ–PIROSKA 2016.

²¹ GYÖRFFY 2021: 62.

²² HALMAI 2020.

Felhasznált irodalom

- BENCZES I. – SZABÓ K. (2023): Társadalmi törésvonalak és gazdasági (ir)racionalitások: A közgazdaságtan szerepe és helye a populizmus kutatásában. *Közgazdasági Szemle*, 70(1), 23–54. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2023.1.23>
- DÖRING, H. – MANOV, P. (2020): *ParlGov 2020 Release*. Online: <https://doi.org/10.7910/DVN/Q6CVHX>
- FEATHERSTONE, K. (2016): Conditionality, Democracy and Institutional Weakness: The Euro-Crisis Trilemma. *Journal of Common Market Studies*, 54(S1), 48–64. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12411>
- Freedom House [é. n.]: *Freedom in the World Research Methodology*. Online: <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>
- GYÖRFFY, D. (2018): *Trust and Crisis Management in the European Union: An Institutionalist Account of Success and Failure in Program Countries*. London: Palgrave Macmillan.
- GYÖRFFY D. (2021): Felzárkózási pályák Kelet-Közép-Európában két válság között. *Közgazdasági Szemle*, 68(1), 47–75. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2021.1.47>
- HALMAI P. (2020): *Mélyintegráció: A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája*. Budapest: Akadémiai. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634545569>
- MÉRŐ, K. – PIROSKA D. (2016): Banking Union and Banking Nationalism – Explaining Opt-Out Choices of Hungary, Poland and the Czech Republic. *Policy and Society*, 35(3), 215–226. Online: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2016.10.001>
- MNB [a]: *A jegybanki alapkamat alakulása*. Online: https://www.mnb.hu/en/Jegybanki_alapkat_alakulasa
- MNB [b]: *Az MNB inflációs alapmutatói*. Online: <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/elemzesek-tanulmanyok-statisztikak/az-mnb-inflacios-alapmutatoi>
- MUDDE, C. – ROVIRA KALTWASSER, K. (2017): *Populism – A Very Short Introduction*. Oxford – New York: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001>
- MÜLLER, J.-W. (2016): *What is Populism?* Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- PAPPAS, T. (2014): Populist Democracies: Post-Authoritarian Greece and Post-Communist Hungary. *Government and Opposition*, 49(1), 1–23. Online: <https://doi.org/10.1017/gov.2013.21>
- PAPPAS, T. (2020): The Pushback Against Populism: The Rise and Fall of Greece's New Illiberalism. *Journal of Democracy*, 31(2), 54–68. Online: <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0036>
- Reuters Staff (2015): Overwhelming Majority of Greeks Want to Keep Euro, Poll Shows. *Reuters*, 2015. július 10. Online: <https://www.reuters.com/article/uk-eurozone-greece-euro-poll-idUKKCN0PK1WJ20150710>
- RODRIK, D. (2000): How Far Will International Economic Integration Go? *Journal of Economic Perspectives*, 17(1), 177–186. Online: <https://doi.org/10.1257/jep.14.1.177>
- ROODUIJN, M. et al. (2019): *The PopuList: An Overview of Populist, Far Right, Far Left and Eurosceptic Parties in Europe*. Online: www.popu-list.org
- ZAKARIA, F. (1997): The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22–43. Online: <https://doi.org/10.2307/20048274>