

# MAGYARORSZÁG 15 ÉVE AZ UNIÓBAN

## MÚLT, JELEN, JÖVŐ, KÉNYSZEREK ÉS REALITÁSOK

LOSONCZ MIKLÓS

Budapesti Gazdasági Egyetem

Az EU-hoz mint gazdasági és értékközösséghez történt csatlakozás történelmi mércével is kedvező feltételeket és lehetőségeket teremtett a magyar gazdasági szereplők számára tevékenységük bővítéséhez és fejlesztéséhez. Bár jelentősége tagadhatatlan, haszna egyértelmű, a kormányok belpolitikai szempontok által nagymértékben determinált gazdaságpolitikája miatt az EU-tagság önmagában is, nemzetközi összehasonlításban különösen csekély mértékben járult hozzá Magyarország fejlett országok mögötti gazdasági felzárkózáshoz, műszaki-szerkezeti modernizációjához és a szerkezeti reformokhoz. Bár nehezen bizonyítható, mégis megalapozottan feltételezhető, hogy az EU-tagság nélkül Magyarország minden tekintetben elmaradottabb lenne. Bár a tagságból származó előnyök elsősorban az uniós transzferek csökkenése miatt középtávon csökkennek, az EU-n kívüli mozgástér rendkívül szűk Magyarország számára, ezért az EU-tagságnak nincs alternatívája.

**Kulcsszavak:** Európai Unió, Magyarország, EU-csatlakozás, EU-tagság, európai uniós jog, gazdasági felzárkózás, európai uniós elvek és értékek

Hungary's accession to the EU as an economic and value community brought about favourable conditions and possibilities by historical standards for indigenous economic participants to expand and develop their activity. Although its significance is undeniable and its benefits are straightforward, due to the economic policies of ongoing governments dominated to a large extent by domestic political priorities and preferences, EU membership contributed to Hungary's catching up with developed economies, structural reforms and technological and structural modernization to a rather modest extent by international comparison. Although it is rather difficult to prove, it seems to be justified to assume that Hungary would have been much more backward outside the EU. With the anticipated decrease of EU transfers in the medium term, the room of manoeuvring is rather narrow for Hungary outside the EU. Consequently, there is no alternative to Hungary's membership in the EU.

**Keywords:** European Union, Hungary, accession to the EU, membership in the EU, EU law, economic catching up, principles and values of the EU

---

Levelező szerző: Dr. Losoncz Miklós, 2040 Budaörs, Budapesti út. 6. E-mail: losoncz.miklos@uni-bge.hu

## Bevezetés

**E**tanulmány<sup>1</sup> célja Magyarország európai uniós tagsága 15 évének az áttekintése és értékelése elsősorban gazdasági kontextusban, de az adott területi korlátok miatt messze nem mindenre kiterjedően. Kiindulópontja az, hogy az EU-csatlakozás, majd az EU-tagság lehetőséget adott Magyarországnak a társadalmi-gazdasági modernizációra és a fejlett országok mögé történő felzárkózásra. Ez azonban hangsúlyozottan lehetőség, amelynek kihasználása nem automatikus, hanem a gazdasági szereplőktől, azok közül is kiemelkedő mértékben a kormánytól, a kormányzati gazdaságpolitikák és szakpolitikák arculatától és jellegétől függött és függ. A mindenkori kormányok EU-val szembeni politikája elválaszthatatlan belpolitikai és belgazdasági preferenciáitól. Ugyanakkor az EU-tagság nem értékelhető kizárólag gazdasági kritériumok alapján, hanem nagyszámú politikai, jogi, szociológiai, értékrendi stb. tényező figyelembevételével. Ez az írás arra a kérdésre keresi a választ, hogy a magyar EU-tagság 15 éve alatt a gazdasági szereplők, közöttük is legfőképpen a kormányok milyen mértékben használták ki a megnövekedett mozgástér által teremtett kedvező lehetőségeket.

A magyar EU-tagság egy lehetséges megközelítésben két nagyobb szakaszra osztható. Az első szakasz a csatlakozási szerződés 2004. május 1-jei hatálybalépésétől 2010 tavaszáig eltelt időszak, a második szakasz 2010 májusában kezdődött és jelenleg is tart. A szakaszhatár egyrészt a belépés utáni átmeneti időszak lezáródásához, másrészt sok tekintetben a kormányváltáshoz kapcsolódik. A 2010 májusában hivatalba lépett Fidesz-KDNP kormány ugyanis gyökeres fordulatot hajtott végre az Európai Unióhoz való viszonyulásban és politikában az előző szocialista-szabaddemokrata kormányokhoz képest. A két időbeli szakasz ugyanakkor nem választható el egymástól mereven, bizonyos fejlemények és trendek átnyúlnak a szakaszhatáron, illetve bizonyos területeken vannak azonosságok a két időbeli szakasz között. Mindez ebben az elemzésben is tükröződik.

Bár az EU-ba való integrálódás jellege, sebessége és eredményessége, valamint az EU-tagként nyújtott gazdasági teljesítmény önmagában is vizsgálható, árnyaltabb a kép nemzetközi összehasonlításban, a Magyarországgal együtt csatlakozott közép- és kelet-európai, azon belül is a visegrádi országokkal (Magyarországon kívül Csehország, Lengyelország és Szlovákia) való összevetésben.

A tanulmány a magyar EU-tagság 2010 utáni időszakára, azon belül is elsősorban a legutóbbi évek fejleményeire összpontosít. Ennek legfőbb indoka az, hogy az első szakasz tapasztalatait alaposan feldolgozták, nem utolsósorban a magyar EU-tagság első tíz évéről szóló megemlékezésekkel összefüggésben (*Losoncz 2004*, illetve *Közgazdasági Szemle 2004*). Sokkal aktuálisabb és több tanulsággal szolgál a második szakasz, azon belül is az utóbbi néhány év elemzése.

Ennek az írásnak az első része az EU-csatlakozás és EU-taggá válás közötti összefüggéseket, második része a belső piacba, az uniós jogrendszerbe és politikákba való integrálódást tárgyalja. A harmadik rész az uniós forrásbevonás fő vonásait tekinti át, a negyedik az európai uniós jövőképekre és elképzelésekre vonatkozó magyar kormányzati álláspontokat mutatja be. Az utolsó rész az összefoglalást és a következtetéseket tartalmazza.

<sup>1</sup> A tanulmány az MTA-BGE Makrogazdasági fenntarthatósági kutatócsoport keretében, az MTA Támogatott Kutatócsoportok Irodájának támogatásával készült. A szerző a kutatócsoport vezetője.

## EU-csatlakozás és EU-taggá válás

Magyarország uniós csatlakozása folyamat volt, amely az európai megállapodás vagy más néven társulási szerződés 1991. december 16-i aláírásával, illetve kereskedelempolitikai fejezetének 1992. március 1-jei hatálybalépésével kezdődött, és a csatlakozási szerződés és a belépés részletes feltételeit tartalmazó csatlakozási okmány 2004. május 1-jei hatálybalépéséig tartott. A belépésre való felkészülés időszakában az európai megállapodás alapján Magyarország a jogharmonizáció keretében átvette a közösségi joganyag túlnyomó hányadát. Lebontották továbbá az EU és Magyarország közötti kereskedelem előtti akadályok döntő részét (az összes mennyiségi korlátozást és néhány kivételtől eltekintve a vámtarifákat). A visegrádi országok által 1992 decemberében kötött közép-európai szabadkereskedelmi megállapodás (CEFTA), valamint a visegrádi országok és az EFTA (Európai Szabadkereskedelmi Megállapodás) intézményei és tagállamai (akkor Ausztria, Finnország, Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svédország volt tag, 1995-ben Ausztria, Finnország és Svédország belépett az EU-ba) közötti szabadkereskedelmi szerződés szintén az európai uniós csatlakozást készítette elő. Ezen intézkedések nyomán Magyarország viszonylag felkészülten lépett be az EU-ba. A kereskedelmi hatások jelentős része már a csatlakozás előtt realizálódott. Ebből adódóan az EU-tagságból származó előnyök és hátrányok egyenlegét is az európai megállapodás hatálybalépésétől, nem pedig a csatlakozás időpontjától kezdve kell megvonni.

Bár a felkészülés során Magyarország eleget tett a csatlakozás feltételeit tartalmazó, úgynevezett koppenhágai kritériumoknak, a csatlakozási szerződés és okmány hatálybalépésével Magyarország (a többi új közép- és kelet-európai országhoz hasonlóan) rajta kívülálló okok miatt még nem vált a 15 „rég” tagországgal egyenlő státuszú EU-tagállammá. Az EU-csatlakozás nem jelentette automatikusan a taggá válást is, ahhoz hosszabb időre volt szükség.

Így átmeneti szabályozás vonatkozott 2004 és 2006 között a strukturális alapok és a kohéziós alap forrásainak lehívására és 2013-ig a területalapú mezőgazdasági támogatásokra. Technikai okok miatt később lépett hatályba a személyek EU-n belüli szabad mozgását szabályozó schengeni egyezmény. Az integráción belüli szabad munkavállalás is fokozatosan, hétéves átmenet után valósult meg. Meghatározott esetekben az európai uniós intézmények egyoldalúan alkalmazhattak továbbá védintézkedéseket Magyarországgal szemben (részletesebben lásd: *Losoncz 2014: 487*). Ebben az átmeneti időszakban került sor a közösségi vívmányok nem jogszabályi formát öltő eleminek (szabványok, minőségellenőrzési rendszerek stb.) átvételére, ami az üzleti szféra versenyhátrányainak a megszüntetését célozta. Az egyenlő elbánás elve egy kivétellel 2013-ban valósult meg.

A kivétel az, hogy Magyarország a többi új tagországhoz hasonlóan derogációval (magyarul eltéréssel) rendelkező tagállamként vesz részt a Gazdasági és Monetáris Unióban (GMU). Az uniós joganyag átvételével Magyarország kötelezettséget vállalt a GMU-ba való belépésre, ertől elválaszthatatlanul az euró bevezetésére is. Mozgástere egyedül a belépés időpontjának az eldöntésében van. Ehhez azonban teljesítenie kell a maastrichti szerződésben rögzített konvergenciakritériumokat.

## Integrálódás az EU belső piacába, jogrendszerébe és politikáiba

A csatlakozási szerződés és a csatlakozási okmány hatálybalépése után megkezdődött Magyarország integrálódása az EU belső piacába és politikáiba. A belső piacba való integrálódást segítette elő a *nem vámjellegű korlátozások megszüntetése*, azokon belül különösen a vámeljárási és a vámellenőrzési eltörlése a kibővült EU belső határain (negatív integráció), valamint a korábban kezdődött szabványügyi harmonizáció, amelynek keretében Magyarország átvette az EU közös műszaki szabványait. Egy korabeli hatáselemzés szerint minden egyéb körülményt változatlanul tekintve, adott feltételezések és paraméterek mellett Magyarország esetében hosszú távon, azaz 2004 és 2020 között a kumulált potenciális növekedés 44% lehetett a teljes export, azon belül 65% az EU-viszonylatú kivitel terén, a legnagyobb mértékű a visegrádi országok között (*Lejour–Mooij–Nahuis 2001: 17*).

A csatlakozási szerződés érvénybe lépésének pillanatában a többi belépő országhoz hasonlóan Magyarországon is hatályosultak az EU nemzetközi szerződésai, rendeletei és egyéb jogszabályai, ezzel egy időben pedig érvényüket veszítették az azokkal egyenértékű hazai jogszabályok. Ezt megkönnyítette, hogy a magyar kormány kevés derogációt, azaz a közösségi jogforrások alóli átmeneti felmentést kért a belépési tárgyalásokon. Az EU közös kereskedelempolitikájába való integrálódás nyomán pedig nagymértékben javultak a magyar gazdasági szereplők értékesítési, beszerzési és befektetési feltételei és lehetőségei az EU külgazdasági szerződésrendszerébe tartozó országokban, ami a kivitel bővülésében csapódott le. A közös fellépésből következően EU-tagként páratlan mértékben megnövekedett Magyarország tárgyalási alkuereje a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel folyó tárgyalásokon. Az EU közös piacvédelmi rendszere sokkal nagyobb védeltséget nyújt harmadik országok gazdasági szereplőivel szemben, mint a korábbi magyar.

A csatlakozással nem fejeződött be a jogharmonizáció. EU-tagként Magyarország részt vehet és részt vesz az új európai uniós jogszabályok kidolgozásában, véleményezésében és elfogadásában. Ezen a területen a magyar teljesítmény elfogadható. Az irányelvek késedelmes, illetve helytelen átültetésével vagy alkalmazásával kapcsolatos Magyarországgal szembeni kötelezettségsgeségi eljárások száma az utóbbi években az európai uniós átlag alatt volt. A közép- és kelet-európai tagállamok közül a magyarnál csak Csehország és a három balti köztársaság helyzete volt kedvezőbb.

Mindezek eredményeként a *Palánkai (2017: 12–13)* által kidolgozott kompozitmutató szerint Magyarország Európai Unióba való integráltságának mértéke kiemelkedő.

Az Európai Unió nemcsak gazdasági, hanem *jog- és értékközösség* is. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. cikke tartalmazza az integráció elveit és értékeit (szabadság, demokrácia, egyenlőség, jogállamiság, emberi és kisebbségi jogok, illetve pluralizmus, a diszkrimináció tilalma, tolerancia, igazságosság, szolidaritás, a nők és a férfiak egyenlősége). Az EUSZ 7. cikke szerint eljárás indítható azon tagállammal szemben, ahol fennáll az uniós elvek és értékek súlyos megsértésének a veszélye, aminek következménye szélsőséges esetben az érintett tagállam egyes tagsági jogainak felfüggesztése lehet. Ilyen eljárást indítottak 2018 szeptemberében a magyar kormány ellen, amely 2010 óta szisztematikusan bontja le a jogállamiságot, ezzel párhuzamosan építi ki illiberális politikai rendszerét. Ezt a procedúrát addig csak Lengyelország ellen alkalmazták. A bonyolult eljárás következetes végigvitelének azonban kicsi a valószínűsége, mert elfogadáshoz minősített többségi szavazásra van szükség a Tanácsban.

Ami a *munkaerőpiaci integrálódást* illeti, a magyar állampolgárok régi EU-tagállamokban történő munkavállalása egy hétéves átmenti időszak lejárta után, amelyben fokozatosan hajtották végre a liberalizációt, 2011 májusában vált teljesen korlátozásmentessé. A magyar munkavállalók a többi közép- és kelet-európai tagállamhoz képest viszonylag későn, 2007 után kezdtek tömegesen élni ezzel a lehetőséggel. A folyamat 2010 után gyorsult fel, nem csekély mértékben a munkavállalók számára egyre kedvezőtlenebb körülmények, alacsony bérek és kilátástalanság miatt. Ezt részletesen elemzi Hárs Ágnes tanulmánya az *Educatio* e számában.

Nehéz megállapítani az uniós tagállamokban dolgozó *magyar állampolgárok számát*. Ennek okai között szerepel, hogy egységes statisztikai adatbázis nincs, az adatgyűjtés eltérő módszertanon alapul, az illegális munkavállalók, az ingázók, különösen pedig a visszaköltözők számát nehéz megállapítani. Egy, az elérhető hivatalos adatokra támaszkodó becslés szerint 2016-ban több mint 600 ezer magyar élt más európai uniós tagállamban (Beke 2017).

*Nemzetközi összehasonlításban* a magyar állampolgárok uniós munkavállalása nem kiemelkedő. Az Eurostat jelentése szerint 2017-ben a munkaképes korúak közel 20%-a tartózkodott tartósan más uniós tagállamban Románia, 15%-a Litvánia, 14%-a Horvátország és Portugália, 13%-a Lettország és Bulgária esetében, viszont mindössze 5,2%-a Magyarország vonatkozásában. Ennek ellenére a magyar háztartások az uniós munkavállalást tartják az EU-tagság leglényegesebb vívmányának.

Az Európai Unió belüli munkavállalás hozzájárult a foglalkoztatási ráta emelkedéséhez (a külföldi munkavállalókat a Központi Statisztikai Hivatal a foglalkoztatottak között tartja számon), ezzel összefüggésben a munkanélküli ráta mérséklődéséhez. Az utóbbi időben kialakult és fokozódott munkaerőhiány egyik előidézője ez volt. Ugyanakkor a szakképzett, jellemzően fiatal munkavállalók tömeges EU-n belüli munkavállalása hátrányosan érinti a termelékenység alakulását, és a járulékbévételek kiesése miatt a társadalombiztosítási rendszert.

A külföldön dolgozó magyarok *devizaátutalásainak* pontos számszerűsítését nagyszámú adatgyűjtési és módszertani probléma nehezíti. Csontos–Kóczyán (2017: 19) szerint a tartósan külföldön dolgozók átutalásai 2016-ban 700 millió euróra rúgtak, ami a GDP 0,6%-ának felelt meg. Ez nemzetközi összehasonlításban meglehetősen szerény érték. Valamelyest hozzájárult a folyó fizetési mérleg többletének növekedéséhez. Ezeknek az átutalásoknak a felhasználásáról nincs pontos információ. Feltételezhető, hogy jelentős részüket fogyasztásra költötték.

A továbbiakban terjedelmi korlátok miatt nincs lehetőség az összes európai uniós politikába való magyar integrálódás áttekintésére, hanem csak néhány gazdasági szempontból lényegesebbre. Kiindulópontként megállapítható, hogy egyrészt a közös és közösségi politikákban való részvétel a belépéssel vállalt kötelezettség. Másrészt a gazdasági racionalitás szem előtt tartásával az uniós politikák összességében (de nem kivétel nélkül) összhangban vannak a fenntartható gazdasági fejlődés követelményeivel (bár többük esetében van mit javítani), és elegendő mozgásteret hagynak a tagállamoknak érdekeik érvényesítésére. A tapasztalatok alapján feszültség akkor keletkezik, ha valamelyik tagállam gazdaságpolitikájában a politikai racionalitás követelményei kerekednek felül a gazdasági racionalitáséin.

Az uniós politikák egyben *külső fegyelmező erőt* jelentenek, különösen ott, ahol szankciókkal is kell számolni. Ez elsősorban a gazdasági kormányzásra, azon belül mindenek-

előtt a fiskális politikára vonatkozik. A stabilitási és növekedési paktum rendelkezési értelmében, ha a GDP-arányos államháztartási hiány tartósan meghaladja a 3%-os küszöbértéket, akkor az európai uniós intézmények *túlzottdeficit-eljárást* indíthatnak a szóban forgó tagállam ellen. Az euróövezetbe nem tartozó EU-tagállamok esetében a végső szankció a kohéziós alap forrásai folyósításának a felfüggesztése.

A gazdasági kormányzás erősítése jegyében, nem utolsósorban a 2008–2009. évi nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság hatására fogadták el 2010-ben a *gazdasági szerkeszter* elnevezésű gazdaságpolitikai keretrendszert, amely 2011-ben lépett hatályba, majd a *költségvetési egyenlegek felügyeletének megerősítéséről és összehangolásáról intézkedő jogszabályt*. Ennek értelmében többek között *középtávú célkitűzést* kell meghatározni a költségvetési egyenlegre, amelyet háromévente kell felülvizsgálni. Az általános szabály értelmében a ciklikusan kiigazított, egyszeri és átmeneti intézkedésektől mentes költségvetési egyenlegnek a középtávú költségvetési cél eléréséig évente a GDP 0,5%-ával kell javulnia. A túlzott hiány miatti eljárás akkor is elindítható, ha a referenciaértéket meghaladó államadósság nem közeledik kellő ütemben a referenciaértékhez (a GDP 60%-a). A szintén 2011-ben létrehozott euró plusz paktum nem kötelező erejű jogszabály, hanem politikai kötelezettségvállalás többek között az államháztartási rendszerek fenntarthatóságának a javítására.

A magyar kormány ellen rögtön az uniós csatlakozás után megindult a túlzottdeficit-eljárás. A Medgyessy-, majd a Gyurcsány-kormány felelőtlen fiskális politikája eredményeként 2004 után folyamatosan nőtt az államháztartás hiánya, 2006-ban elérte a GDP 9,4%-át. Az ezt követő és a Bajnai-kormány által folytatott konszolidáció mértéke nem érte el az uniós államháztartási kritériumot.

Adott esetben az EU védernyő funkciót is betölthet. Erre példa Magyarország esetében a 2008. októberi likviditási válság kezelésére a Nemzetközi Valutalappal való együttműködés alapján adott 20 milliárd eurós mentőcsomag. A válság nem kis részben belgazdasági tényezőkre volt visszavezethető.

A túlzottdeficit-eljárás a 2010-ben hivatalba lépett Orbán-kormány alatt 2013-ban fejeződött be. Az államháztartás hiányát a kormány döntően az uniós források egy részének elvesztésével fenyegető szankciók elkerülése érdekében szorította le a GDP 3%-a alá, és azóta ragaszkodik ennek a szabálynak a betartásához. Ugyanakkor megsérti a középtávú költségvetési cél elérésére vonatkozó kötelezettségvállalásait, ami nem fenyeget szankciókkal.

A kormány az államháztartási kritérium következetes betartásával kívánt és kíván külső mozgásteret teremteni az általa nem szokványosnak vagy unortodoxnak nevezett, a piacgazdaság intézményrendszerét aláásó, a jogbiztonságot és a tulajdon szentségét megkérdőjelező, belpolitikai prioritásokat érvényesítő, gyakran kiszámíthatatlan gazdaságpolitikájának, amely tartalmát tekintve nemcsak az európai uniós politikákkal ment szembe, hanem a fenntartható gazdasági fejlődés követelményeinek is ellentmond. Ezt eddig a kedvező világgazdasági konjunktúra és a magyar gazdaság külső és belső egyensúlyviszonyainak a javulása is segítette.

Nagyszámú jel szerint 2010-ben történt hivatalba lépése óta az Orbán-kormány az EU-tagság minimális követelményeinek kíván csak eleget tenni. Korántsem véletlen, hogy nem írta alá az euró plusz paktumot. Külön tanulmányban lehetne elemezni, hogy a magyar kormány mennyiben vette figyelembe, illetve hagyta figyelmen kívül a Bizott-

ságnak az európai szemeszter keretében tett országspecifikus ajánlásait, teljesítette a lisszaboni stratégia, illetve az EU2020 stratégia keretében tett vállalásait.

## Unió forrásbevonás

A csatlakozással a többi közép- és kelet-európai országgal együtt Magyarország is jogosulttá vált az európai uniós strukturális alapok és a kohéziós alap forrásaihoz való hozzáférésre, 2004 és 2006 között korlátozott mértékben, utána a régi tagállamokkal megegyező státuszban. A közös költségvetési periódus 2007-től 2013-ig tartott, de ezután két évig még sor kerülhetett a folyamatban lévő projektekhez kapcsolódó kifizetésekre, ezért indokolt a 2007 és 2015 közötti időszak vizsgálata. Ezen időszakon belül a kifizetések oroszlánrésze a Fidesz kormányzásának időszakára jutott. A programozási időszak elején ugyanis késtek a transzferek.

Ebben a periódusban Magyarország összesen 31,5 milliárd euró, éves átlagban a GDP 4%-ára rúgó európai uniós forráshoz jutott nettó értékben, azaz a közös költségvetéshez való hozzájárulás levonásával. Mindkét magyar mutató 25–40%-kal magasabb volt, mint a másik három visegrádi országé. A kifizetett EU-transzferek nagyságrendjét tekintve Magyarország sikeresen integrálódott az EU kohéziós politikájába, ez volt az európai uniós csatlakozás és taggá válás legkézzelfoghatóbb és legjelentősebb hozadéka (*Losoncz 2017*).

A nagyságrendek alapján az uniós források felhasználásának eredményessége a gazdasági növekedéshez való hozzájárulásban tükröződik, miközben természetesen figyelembe veendő, hogy a GDP-dinamikát nagyszámú tényező határozza meg. Minden más feltételt változtatlanak tekintve 2007 és 2015 között európai uniós források hiányában Magyarország GDP-je 4,6%-os növekedés helyett 1,8%-kal csökkent volna (*KPMG 2017*). A 2008–2009. évi nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság által kiváltott recesszió hatását kiszűrve a magyar GDP csekély mértékben nőtt volna. Az utóbbi három évben is az uniós pénzek voltak a gazdasági növekedés legfőbb forrásai. Ezt igazolja többek között, hogy a forrásbeáramlás leállásával a GDP-dinamika az előző évi 3,5-ről 2016-ban 2,3%-ra lassult.

Amíg a többi visegrádi országban az uniós források kiegészítették, addig Magyarországon kiemelkedő mértékben helyettesítették a gazdasági növekedés egyéb, elsősorban belső hajtóerőit. Másként fogalmazva, a gazdasági növekedés uniós forrásokról való (külső) függősége itt volt a legnagyobb mértékű.

Ezzel párhuzamosan Magyarország versenyképessége az utóbbi 10–15 évben jelentősen romlott. A World Economic Forum (WEF) 12 pillérből álló, 140 országot tartalmazó versenyképességi listáján 2006-ban Magyarország a 41. helyet, 2018-ban viszont már csak a 48. helyet foglalta el. Hasonló tendencia érvényesült más versenyképességi indexek esetében is.

A 2014 és 2020 közötti időszakban Magyarország összesen nettó 34,5 milliárd euró uniós forrás lehívására jogosult, ami 3 milliárd euróval nagyobb, mint az előző időszaké. Ez azonban GDP-arányosan kisebb, mint az előző időszaké, éves átlagban 3–3,2%. Az Európai Bizottság még nem jóváhagyott költségvetési tervezete szerint a Magyarországnak jutó nettó uniós források nagyságrendje a 2021 és 2027 közötti programozási időszakban várhatóan 30,6 milliárd euró lesz. Ez a GDP 1,6–1,7%-ának felel meg, azaz az előző

időszakének a fele. A legnagyobb mértékben a felzárkóztatást szolgáló kohéziós források és az agrártámogatások esnek vissza.

**1. táblázat:** Adatok a Magyarországnak jutott európai uniós forrásokról

	2007–2015	2014–2020	2021–2027*
Összes nettó forrás, milliárd euró	31,5	34,5	30,6
Összes nettó forrás a GDP százalékában	4	3–3,2	1,6–1,7

\*Előzetes tervezet. *Forrás:* Európai Bizottság

Az európai uniós intézmények eddig nem találtak hatékony jogi eszközöket a *jogállamiság helyreállításának és a korrupció visszaszorításának* a kikényszerítésére. Ez utóbbi különösen nagymértékű az uniós források lehívása terén. A *jogállamisági index* 113 országot tömörítő 2017–2018. évi rangsorában Magyarország az 50. helyen állt, az EU-tagállamok közül csak Görögország és Bulgária volt mögötte (*World Justice Project 2018*).

A Transparency International *korrupcióérzékelési indexének* 180 országot tartalmazó rangsorában (minél korruptabb egy ország, annál hátrább áll) 2004-ben, az EU-csatlakozás évében Magyarország a 42. helyen állt, ahonnan 2010-ben az 50., 2018-ban a 64. helyre csúszott vissza, tavaly egyedül Bulgária és Görögország volt mögötte az EU tagországai közül. A jelenlegi magyar kormány a közös költségvetést, illetve az EU pénzügyi érdekeit sértő ügyek felderítésére hivatott Európai Ügyészséghez sem csatlakozott, de ezt bármikor megteheti.

A jogállamiság érvényesítését és a korrupció visszaszorítását célozza a Parlament és a Tanács rendelettervezete (*Európai Bizottság 2018*), amelynek jogi alapját az EUMSZ közös költségvetéssel foglalkozó 322. cikke képezi. Eszerint a 2021 és 2027 közötti programozási időszakban a közös költségvetésből történő mindennemű kifizetés feltétele a jogállamiság megléte lenne. Amellett, hogy ez az EU legfontosabb értéke, a jogállamiság megfelelő érvényesülése, különös tekintettel a jobbiztonságra, az igazságszolgáltatás kormánytól való függetlenségére, pártatlan és hatékony működésére, az Európai Unió Bírósága ítéleteinek végrehajtására, a közbeszerzési eljárások átláthatóságára és feddhetetlenségére, illetve a korrupció szankcionálása és megelőzése mérsékli a közös költségvetés pénzügyi kockázatait. Tágabb értelemben a jogállamiság eróziója és a korrupció, ami más EU-tagállamokban is különböző mértékben jelen van, az integráció egységes piacát is aláássa.

A bizottsági határozat elfogadásáról a Tanács ún. fordított minősített többségi szavazással döntene. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a bizottság egy tagország esetében javaslatot tesz az uniós támogatások felfüggesztésére vagy korlátozására, azt a Tanács csak minősített többséggel utasíthatja el. Más szavakkal: az érintett tagországnak a tagállamok legalább 55%-ának (amelyek az Európai Unió lakosságának legalább 65%-át képviselik) egyetértését kell megszereznie a javaslat megakadályozásához. Ennek a rendelettervezetnek az elfogadása a jelenlegi hazai körülmények fennállása esetén kedvezőtlenül érintené az uniós források bevonását.



## Európai uniós jövőképek és magyar kormányzati álláspontok

Az EU külkapcsolatainak és külkapcsolati politikájának hagyományosan lényeges eleme *a tagság kilátásba helyezése*. A tagság elnyerése, mint perspektíva és közös cél, az azzal kapcsolatos kereskedelempolitikai és egyéb előnyök kihasználása jelentős mozgósító és konszenzusteremtő erő a kívülálló országok számára. Magyarországon a gazdasági és politikai szereplők döntő többsége támogatta az EU-ba való belépést.

A csatlakozás után a hazai belpolitikában háttérbe szorult a gazdasági felzárkózás és modernizáció. Noha köztudomású, hogy az EU-tagság nem önmagáért való cél, hanem a gazdasági-társadalmi modernizáció eszköze, az európai uniós források felhasználása nem illeszkedett átfogó fejlesztésstratégiába (*Kádár 2005*), ennek jelei azóta sem láthatók.

A Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés és ettől elválaszthatatlanul az euró bevezetése szintén olyan közös cél, amelynek eléréséhez szükség van a társadalom többségének a támogatására. Eleget téve a feltételeknek, az új EU-tagországok közül Szlovénia 2007-ben, Szlovákia 2009-ben, Észtország 2011-ben, Lettország 2014-ben, Litvánia 2015-ben csatlakozott az euróövezetbe.

Magyarországon a 2004 és 2010 között hivatalban volt kormányok célkitűzései között szerepelt a GMU-csatlakozás. Az első Orbán-kormány céldátuma az euró bevezetésére 2001-ben 2007, a Medgyessy-kormányé 2003-ban 2008, majd 2009, a Gyurcsány-kormányé 2005-ben 2010, a Bajnai-kormányé 2009-ben 2014 volt. Az Orbán-kormány 2011-ben azzal számolt, hogy 2020 előtt nem reális a GMU-ba való belépés, 2015-ben viszont azt kommunikálta, hogy az euró bevezetése nem cél, így nem is tűzött ki céldátumot. A bevezetés lényeges jogi akadálya lehet az, hogy az alaptörvénybe bevették: Magyarországon a törvényes fizetőeszköz a forint. E rendelkezés módosításához kétharmados parlamenti többségre van szükség. A kormányzati álláspont mögött az önálló monetáris politika és devizapolitika fenntartásának igénye húzódik meg legfőképpen a vélt vagy tényleges szuverenitás megőrzése jegyében.

Az euró bevezetéséről hosszabb ideje folyik szakmai vita. A magyar csatlakozás szükségességéről és időzítéséről megoszlanak a nézetek, az előnyök és a hátrányok mérlege nem egyértelmű (a régebbi tanulmányok közül lásd például *Neményi–Oblath 2012*, egy újabb rövid összefoglaló *Czelleng 2018*). Mindennek az áttekintése szétfeszítené e tanulmány tartalmi és terjedelmi kereteit. Véleményem szerint az eddigi tapasztalatok alapján egy olyan kis és a világgazdaságra nyitott nemzetgazdaságnak, amilyen a magyar, célszerű lenne minél előbb teljesíteni a GMU-ba való belépés feltételeit, és sok más szempontból is felkészülten bevezetni az eurót. Ebben az esetben minimálisra szoríthatók a lehetséges hátrányok és maximalizálhatók a GMU-tagságból származó előnyök. Annak ellenére, hogy a csatlakozási szerződésben szerepel a GMU-ba való belépés kötelezettsége, az Orbán-kormány nem tűzött ki céldátumot az euró bevezetésére.

*A közös cél és jövőkép* az európai integráció eddigi belső fejlődésének is kiemelkedő fontosságú hajtóereje volt. Az integráció történetét végigkísérte két célkitűzés: a béke és prosperitás érvényesítése. A római szerződések a vámunió, illetve a közös piac, az egységes európai okmány a belső piac, a maastrichti szerződés a gazdasági és monetáris unió létrehozását tűzte ki és adott perspektívát az integrációs intézményeknek és a tagállamoknak. Kisebb mértékben ugyan, de hasonló szerepet töltött be a nyugat-európai típusú polgári demokráciába és piacgazdaságba való átmenet támogatása jegyében végrehajtott

keleti bővülés, ami tágabb értelemben Európa egységesítését, a közép- és kelet-európai országok felzárkóztatását célozta.

Ami a jelenlegi helyzetet illeti, a prosperitást a 2008–2009. évi nemzetközi gazdasági válság, a békét a terrorizmus, a menekültügy és az orosz–ukrán háború kérdőjelezte meg. Nagyszámú, itt nem részletezhető belső és külső ok miatt jelenleg nincs olyan, az integráció fejlődésére vonatkozó vízió, amelyet mindegyik tagállam magáénak vallana. Ezt a helyzetet tükrözi az Európai Bizottságnak az *EU jövőjéről 2017* elején nyilvánosságra hozott vitaanyaga (*European Commission 2017*), amely öt lehetséges forgatókönyvet vázolt.

A jelenlegi feltételek között a külföldi és a hazai szakirodalomban részletesen tárgyalt, önkéntességen alapuló *differenciált integráció változó geometriájú formája* lehet az EU legvalószínűbb fejlődési iránya, ami az egyre szorosabb unióhoz képest a második legjobb megoldások egyike (*Koller 2016*). Ennek lényege, hogy nincs minden tagállam által magáénak vallott közös cél és jövőkép. A szoros együttműködést folytató „magállamok” által kitűzött célt a többi tagállam nem kívánja elérni, ebből adódóan az integrációt a tagállamok két, egymástól tartósan elkülönült csoportja alkotja. A szorosan együttműködő tagországok tipikusan az euróövezet tagjai.

A differenciált integráció koncepciója és gyakorlata mögött nem csekély mértékben húzódik meg a nemzeti szuverenitás visszaszerzésének az igénye. Ezzel kapcsolatban sajátos ellentmondás, hogy a kisebb gazdasági súlyú és alkuerejű tagállamok közösségi szintű jogszabályokban, az azok érvényesítéséért felelős erősebb közösségi intézményekben érdekeltek. Az esetleges nagyobb szuverenitás ára egyoldalú függőségük és kiszolgáltatottságuk fokozódása az erősebb tagállamok gazdasági és politikai nyomásával szemben, sok esetben jogorvoslati lehetőségek nélkül.

Ezen túlmenően a differenciált integrációban a Gazdasági és Monetáris Unió továbbfejlesztése, az azon túlmutató közösségi intézmények létrehozása nyomán hátrányos helyzetbe kerülhetnek a kimaradók. Gazdasági és a döntéshozatalban betöltött súlyuk nagymértékben csökken az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése után. A jelenlegi kormány által követett politikából az következik, hogy Magyarország a második csoportba tartozik, annak minden hátrányos következményével együtt.

## Összefoglalás, következtetések

A legnagyobb világgazdasági súlyú, gazdasági, jog- és értékközösségbe való belépés kedvező feltételeket teremtett Magyarország számára a fejlett országok mögötti felzárkózásra és gazdasági-szerkezeti korszerűsödésre mind statikus, mind dinamikus értelemben. Az előbbi az integráció magyar belépésig elért vívmányaira, az utóbbi azon lehetőségek kiaknázására utal, amelyek a csatlakozás óta az EU fejlődéséből adódtak. A lehetőségek kihasználása nem automatikus, kiemelkedő mértékben függött a gazdasági szereplőktől, azok közül is a magyar kormány által követett politikáktól.

Magyarország EU-csatlakozása folyamat volt, amely a társulási szerződés kereskedelmi-politikai fejezetének 1992. március 1-jei hatálybalépésével kezdődött és a csatlakozási szerződés 2004. május 1-jei életbelépésével fejeződött be. A csatlakozás után Magyarország hosszabb átmeneti időszak után vált a régi tagállamokkal megegyező státuszú EU-taggyá. Ugyanakkor kezdettől fogva súlyának megfelelő, egyes területeken annál nagyobb mértékben vehetett részt az integrációs folyamat alakításában. A minden tag

államra kötelező közösségi jogrendszer a korábbi nemzetállami keretnél erősebb védelmet nyújt Magyarországnak a külső hatalmi nyomással szemben.

Az EU belső piacába történt integrálódás a csatlakozási szerződésben vállalt kötelezettség. A Magyarország külgazdasági kapcsolataiban döntő súlyú Európai Unió szabályozási, általános gazdasági és gazdaságpolitikai feltételrendszere külsőből belsővé vált a hazai gazdasági szereplők számára. A belső piacba való integrálódás, azon belül különösen a nem vámjellegű akadályok (legfőképpen a vámeljárási és a vámenellenőrzés megszüntetése a belső határokon és a műszaki szabványok átvétele) jelentős mértékben dinamizálta az EU-ba irányuló magyar kivitelt. Magyarország az EU kiemelkedő integráltságú tagállamai közé tartozik.

A közös kereskedelempolitika átvétele nyomán az EU szerződésrendszerébe tartozó országokban javultak a hazai gazdasági szereplők értékesítési, beszerzési és befektetési lehetőségei, ami a kiviteli bővülésében csapódott le. A közös fellépésből következően EU-tagként történelmileg páratlan mértékben megnövekedett Magyarország tárgyalási alkujereje a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel folyó kereskedelmi tárgyalásokon. Az EU közös piacvédelmi rendszere sokkal nagyobb védeltséget nyújt harmadik országok gazdasági szereplőivel szemben, mint a korábbi magyar. Az EU más területeken is védőháló adott Magyarországnak.

Az uniós politikák összességében összhangban vannak a fenntartható gazdasági fejlődés követelményeivel. A 2004 utáni években a szocialista-szabaddemokrata kormányok fiskális politikája figyelmen kívül hagyta a közös fiskális szabályokat. A 2010 utáni időszakban a magyar kormány az uniós tagsági feltételek minimális szintjének történő megfelelésre törekedett az uniós politikákban, azok közül is elsősorban a fiskális politikában. A kormány a 3% alatti GDP-arányos államháztartási hiánykövetelmény betartásával elkerülte a forrásvesztéssel járó szankciókat. Ennek az árán bővítette mozgásterét az általa nem szokványosnak vagy unortodoxnak nevezett, politikai preferenciákat érvényesítő, a jogállamiságot leépítő, a fenntarthatóság követelményeivel ellentétes, a jövőt felélő gazdaságpolitikájához. Ennek fenntartása nagymértékben támaszkodott a kedvező világgazdasági feltételek mellett a külföldi működőtőke és az uniós források beáramlására.

Magyarország európai uniós tagságának legjelentősebb számszerűsíthető gazdasági hozadékát az uniós forrástranszfer képezte, amelynek nettó értéke 2007 és 2015 között éves átlagban a GDP 4%-át tette ki, 2014 és 2020 között várhatóan a GDP 3–3,2%-ára rúg. Ezeknek a forrásoknak az alacsony hatékonyságú felhasználására, ezáltal a tőlük való magasfokú függőségre utal, hogy 2007 és 2015 között uniós transzferek nélkül a GDP csökkent volna, miközben Magyarország nemzetközi versenyképessége jelentős mértékben gyengült, a korrupció pedig az EU-ban Bulgária és Görögország után Magyarországon a harmadik legmagasabb.

A 2021 és 2027 közötti uniós költségvetési periódusban az EU-források GDP-arányosan várhatóan megfelelőnek. További forrásvesztést okozhat, hogy lehívásukat a jogállamiság érvényesüléséhez tervezik kötni. Egyelőre nem ismert, hogy az uniós transzferek mérséklődésével mik lesznek a magyar gazdasági növekedés forrásai és hajtóerői 2020 után.

A magyar EU-tagság másik nagy vívmánya (legalábbis a háztartások nagy része szerint) az EU-ban történő munkavállalás szabadsága. Jelenleg mintegy 600 ezer magyar állampolgár él az EU tagállamaiban. Ez is a hazai munkaerőhiány egyik oka.

A csatlakozás utáni eufória lecsengésével a magyar kormányok általában, de különösen 2010 után nem éltek az EU által nyújtott, nemzeti konszenzusteremtésre és hosszú távú jövőkép kialakítására is módot adó lehetőségekkel. A jelenlegi kormány nem kívánja bevezetni az eurót és nem kíván csatlakozni több európai uniós kezdeményezéshez, különösen nem a differenciált integrációban szorosan együttműködő országok csoportjához.

Összefoglalásként megállapítható, hogy Magyarország EU-tagságának 15 éves mérlege pozitív annak ellenére, hogy az abból adódott, történelmileg egyedülálló lehetőségeknek csak egy részét használta ki. Az uniós forrásokat nem a társadalmi-gazdasági modernizációra, régóta esedékes szerkezeti reformokra, hanem olyan politikai preferenciák érvényesítésére használta fel, amelyek ellentétesek a gazdasági racionalitással és a fenntartható fejlődés követelményeivel. Az Európai Unió kívüli mozgástér szűk, az EU-tagságnak Magyarország számára nincs alternatívája. Az Európai Unió belüli elszigetelés megfordítása, a lassú gazdasági lemaradás megállítása, általában is az EU-tagságból adódó lehetőségek további kiaknázása az intézményi környezet megerősítése nélkül nem lehetséges.

## IRODALOM

- BEKE K. (2017) Ide vezetett a tömeges kivándorlás: több magyar lépett le, mint gondoltuk. Portfolio.hu augusztus 30. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/ide-vezetett-a-tomeges-kivandorlas-tobb-magyar-lepett-le-mint-gondoltuk.260665.html> [Letöltve: 2019. 02. 15.]
- CZELLENG Á. (2018) Az euró bevezetése Magyarországon. Az euró bejövetele a magyarokhoz. A 25 éves GKI születésnap konferenciája. Budapest, 2017. november 22. *Közgazdasági Szemle*, Vol. LXV. No. 1. (január) pp. 102–106. <https://www.gki.hu/wp-content/uploads/2018/01/Czelleng-%C3%81d%C3%A1m-K%C3%B6zgazdas%C3%A1gi-Szemle-2018.-janu%C3%A1r.pdf> [Letöltve: 2019. 02. 15.]
- CSORTOS O. & KÓCZLIÁN B. (2017) A külföldön élő magyarok jövedelmeinek és folyó átutalásainak elemzése. *Hitelintézetési Szemle*, Vol. 16. No. 2. (június) pp. 5–27. <http://www hitelintezetiszemle.hu/letoltes/a-kulfoldon-elo-magyarok-jovedelmeinek-csartos-orsoya-koczian-balazs.pdf> [Letöltve: 2019. 01. 05.]
- Európai Bizottság (2018) *Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről*. Brüsszel, 2018.5.2. COM(2018) 324 final, 2018/0136 (COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2018%3A324%3AFIN> [Letöltve: 2018. 12. 29.]
- European Commission (2017) *White Paper on the Future of Europe, Reflections and Scenarios for the EU27 by 2025*. 1 March. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white\\_paper\\_on\\_the\\_future\\_of\\_europe\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf) [Letöltve: 2019. 01. 20.]
- KÁDÁR B. (2004) Felzárkózási esélyszemle. *Európai Tükör*, Vol. X. No. 7–8. pp. 37–46.
- KOLLER B. (2016) Széteső építmény vagy új típusú integráció? In: KOLLER B. & MARSÍ V. (eds) *Magyarország Európában, Európa a világban. Tanulmánykötet Gazdag Ferenc 70. születésnapjára*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. pp. 245–255.
- Közgazdasági Szemle (2004) 2004–2014 Magyarország európai uniós tagságának 10. évfordulójára. Vol. LXI. (április) pp. 349–530.
- KPMG (2017) *A magyarországi európai uniós források felhasználásának és hatásainak elemzése a 2007–2013-as programozási időszak vonatkozásában. Makrogazdasági elemzések összefog-*

- lalása. Budapest, 2017. március 2. [https://www.palyazat.gov.hu/magyarorszag\\_i\\_europai\\_unios\\_forrasok\\_elemzese](https://www.palyazat.gov.hu/magyarorszag_i_europai_unios_forrasok_elemzese) [Letöltve: 2019. 01. 08.]
- LEJOUR, A. M., MOOIJ, R. A. & DE NAHUIS, R. (2001) *EU Enlargement: Economic Implications for Countries and industries*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, CPB Document, No, 011, September. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/eu-enlargement-economic-implications-countries-and-industries.pdf> [Letöltve: 2019. 01. 22.]
- LOSONCZ M. (2004) Magyarország tíz éve az EU-ban – mekkora volt a mozgástér? *Közgazdasági Szemle*, Vol. LXI. (április) pp. 486–492.
- LOSONCZ M. (2017) A globális és regionális integrálódás és a fenntartható gazdasági növekedés néhány kérdése a visegrádi országokban. *Közgazdasági Szemle*, Vol. LXIV. (július–augusztus) pp. 677–697. [http://epa.oszk.hu/00000/00017/00250/pdf/EPA00017\\_kozgazdasagi\\_szemle\\_2017\\_07-08\\_0677-0697.pdf](http://epa.oszk.hu/00000/00017/00250/pdf/EPA00017_kozgazdasagi_szemle_2017_07-08_0677-0697.pdf) [Letöltve: 2018. 12. 28.]
- NEMÉNYI J. & OBLATH G. (2012) Az euró bevezetésének újragondolása. *Közgazdasági Szemle*, Vol. LIX. (június) pp. 569–684. [http://www.mkt.hu/docs/2012-06-28-18-45-56-KozgSzle\\_2012\\_junius.pdf](http://www.mkt.hu/docs/2012-06-28-18-45-56-KozgSzle_2012_junius.pdf) [Letöltve: 2018. 12. 28.]
- PALÁNKAI T. (2017) *Re-defining Integration. Reflections on Future of EU in Theoretical Contexts. European Economic Integration Theory Revisited*. By European Association for Comparative Economic Studies. Workshop, Szeged, March 23–24, kézirat.
- World Justice Project (2018) *Rule of Law Index 2017–2018*. [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf) [Letöltve: 2019. 01. 27.]