

LOSONCZ MIKLÓS

Magyarország tíz éve az EU-ban – mekkora volt a mozgástér?

Ez az írás Magyarország európai uniós csatlakozásának, illetve tízéves EU-tagságának néhány lényeges hatását vizsgálja. Középpontjában az Európai Unió szabályozási környezete áll. Az EU-csatlakozással ez a feltételrendszer Magyarország szempontjából külsőből belső környezetté vált. Az adott területi keretek között arra a kérdésre kell keresnünk a választ, hogy az európai uniós jogszabályok és szakpolitikák átvétele egyrészt milyen lehetőségeket teremtett a magyar gazdaságpolitika számára, másrészt milyen mértékben szűkítette annak mozgástérét. Journal of Economic Literature (JEL) kód: F15, F36.

Európai uniós elvek és értékek

Az Európai Unió nemcsak gazdasági és jogközösség, amelyet gazdasági érdekek és jogszabályok tartanak össze, hanem értékközösség is. Azok az országok lehetnek tagjai, amelyek oszttják az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 2. cikkében rögzített közös értékeket. Ezek a következők: az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok (beleértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait) tiszteletben tartása. Az Európai Unió intézményei és tagállamai ezeket az értékeket nemcsak az integráción belül, hanem harmadik országokkal szemben is képviselik. A közös értékek elfogadása az új tagállamokkal szemben támasztott felvételi kritériumoknak is lényeges eleme.

Az EUSZ 3. cikke értelmében az Európai Unió a szociális piacgazdaságon alapul. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben (EUMSZ) a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elve is megjelenik (119. cikk, 2. bekezdés). Mindebből következően az integráció nagyobb súrlódásoktól mentes működéséhez a tagállamok gazdaságpolitikájának is összhangban kell lennie a piacgazdaság általános követelményeivel.

A közös érdekekből, elvekből és értékekből adódóan az európai integráció kezdetől fogva a tagállamok és gazdasági szereplői közötti együttműködésén, a szuverenitás részleges feladásán, közösségi intézményekhez történő delegálásán, a részérdekek kompromisszumokon át történő összehangolásán alapult.

A magyar EU-csatlakozás és EU-tagság

Egy lehetséges megközelítésben *Magyarország EU-csatlakozása folyamat volt*. Ez 1991. december 16-án, az európai megállapodás (más néven: társulási szerződés) megkötésével, illetve kereskedelempolitikai fejezetének 1992. március 1-jei hatályba lépésével kezdődött, és a csatlakozási szerződés és az annak részét képező csatlakozási okmány aláírásáig, illetve 2004. május 1-jei hatályba lépéséig tartott.¹ Az európai megállapodás az EU-ba való belépés előtt nagyszámú területre kiterjesztette az európai uniós szabályozást. A magyar EU-tagság előnyeinek és hátrányainak, illetve költségeinek és hasznainak a mérlege ezért eltérő attól függően, hogy a csatlakozás folyamatát vesszük alapul, vagy adott időponthoz: a csatlakozási szerződés hatályba lépéséhez kötjük.

A csatlakozási szerződés 2003. április 16-i aláírása azt jelezte, hogy az EU elismerte: Magyarország teljesítette az Európai Tanács 1993. júniusi koppenhágai értekezletén elfogadott felvételi kritériumokat.² A csatlakozási okmány hatályba lépésével *Magyarország* belépett ugyan az Európai Unióba, de különböző, jórészt rajta kívül álló okok miatt *még nem vált az EU régi országaival egyenlő státusú tagállammá*.

Ennek oka az volt, hogy Magyarországra (és a többi új EU-tagállamra) nem terjedt ki azonnal a közösségi vívmányok mindegyik eleme. Így átmeneti szabályozás maradt érvényben a 2004 és 2006 közötti időszakban a strukturális alapok és a Kohéziós Alap forrásaiból való részesedés és – 2013-ig – a közvetlen mezőgazdasági kifizetések esetében. A munkavállalás szabadságát fokozatosan, hét év alatt teremtették meg. Technikai okok miatt az EU-n belüli utasforgalmat szabályozó schengeni egyezmény hatálya sem terjedt ki azonnal Magyarországra. Az európai uniós intézmények bírósági eljárás nélkül alkalmazhattak védőintézkedéseket Magyarországgal szemben akkor, ha az megsérti az egységes piacra és a bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó kötelezettségeit. Végül Magyarország a többi új tagállammal együtt „eltéréssel rendelkező tagállamként” vesz részt a Gazdasági és Monetáris Unióban (GMU). A GMU-ba való belépés, ezzel összefüggésben az euró bevezetése szintén szerződéses kötelezettség, de időzítését a magyar kormány határozza meg. Akkor kerülhet rá sor, ha a belépés feltételeit teljesítették. A GMU-tagságtól eltekintve a régi EU-tagokkal egyenlő elbánás elérése legkevesebb kilenc évet vett igénybe Magyarország számára.³

¹ A csatlakozási szerződés két részből áll. Az első rész maga a szerződés, a második rész pedig a csatlakozási okmány. A *szerződés* három cikket tartalmaz. Az első cikk azt mondja ki, hogy a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság az Európai Unió tagjává, egyúttal az Európai Unió alapját képező szerződéseknek, beleértve azok módosításait és kiegészítéseit, részes felévé válik. A felvétel feltételeit és az Európai Unió alapját képező szerződéseknek a felvétellel együtt járó kiigazításait az e szerződéshez mellékelte ügynevezett csatlakozási okmány állapítja meg, amelynek rendelkezései a szerződés szerves részei.

² Az EK-val európai megállapodásokat aláírt közép- és kelet-európai országok csatlakozási feltételei közé tartozik a demokrácia, a jogállam és az emberi és kisebbségi jogok érvényesülése és az azt garantáló intézményrendszer megléte, a működő piacgazdaság, a versenyképesség, a közösségi célok vállalása, a tagságból adódó kötelezettségek teljesítése. Az EU-ra vonatkozó követelmény, hogy legyen alkalmas új tagok befogadására.

³ Köztudomású, hogy eddig tartott, amíg a területalapú mezőgazdasági támogatások összege elérte a régi tagállamokra jellemző szintet.

Az egyenlő elbánás elérésétől jórészt független volt Magyarországnak az *Európai Unió belső piacába való integrálódása*. Ennek két, egymással szorosan összefüggő dimenziója különböztethető meg. Az egyik a tágran értelmezett jogharmonizáció és a közösségi vívmányok nem jogszabályi formát öltő részének átvétele, a másik az intézményépítés: az európai uniós joganyag alkalmazásához elengedhetetlen intézményrendszer fejlesztése, a közösségi jogot alkalmazó szakemberek felkészítése, a szakszerű közigazgatás és a közigazgatási és jogi kultúra létrehozása.

A *jogharmonizáció* az európai megállapodás rendelkezései alapján az 1990-es években kezdődött. A csatlakozási szerződés hatályba lépéséig a gazdaságra vonatkozó közösségi irányelvek átvétele megtörtént. A rendeletek, nemzetközi szerződések és egyéb jogszabályok is nagyobb zavarok nélkül hatályosultak 2004. május 1-jén. Ezt megkönynyítette, hogy a csatlakozási tárgyalásokon a magyar kormány kevés derogációt (azaz a közösségi jogforrások alóli átmeneti felmentést) kért. Erre olyan esetekben került sor, amikor nem voltak meg a közösségi jogszabályok átvételének műszaki vagy gazdasági feltételei. Jelenleg csak a termőföld szabad forgalma terén van érvényben derogáció, ami a tőke szabad áramlásához kapcsolódik, a gazdasági szereplők ugyanis pénzükmön nem vásárolhatnak szabadon termőföldet Magyarországon.

A *közösségi vívmányok nem jogszabályi formát öltő részét* (műszaki szabványok, minőségirányítási rendszerek, terméktanúsítások, felelősségbiztosítás, egyéb napi gyakorlatok és a gazdasági szereplők közötti együttműködési formák stb.) az érintett gazdasági szereplők az EU-csatlakozásra való felkészülés során, illetve a csatlakozási okmány hatálybalépését követő években átvették. A közösségi vívmányok e részének közös jellemzője, hogy alkalmazásuk a versenyképesség szükséges, de nem elégséges feltétele. Versenyelőnyöket nem teremtenek, hanem csak versenyhátrányokat szüntetnek meg. A csatlakozási szerződés és a mellékleteként szolgáló csatlakozási okmány hatálybalépésével az európai uniós szakpolitikák hatálya is kiterjedt Magyarországra.

Szabályozási hatások

Az európai uniós csatlakozási folyamat során, illetve a csatlakozási szerződés és okmány 2004. május 1-jei hatálybalépésével a magyar gazdaságot egy lehetséges megközelítésben tágran értelmezett *szabályozási hatások* érték, illetve érik. Az európai uniós jogforrások, az egyéb, nem jogszabályi formát öltő aktusok és az európai uniós szakpolitikák kijelölik a gazdasági szereplők mozgásterét, esetenként védő, illetve sajátos külső fegyelmező funkciót látnak el. A *gazdasági hatások* (a külső konjunktúra, a világgpiaci árak alakulása stb.) a szabályozási feltételrendszeren mint sajátos „szűrőn” keresztül érvényesülnek.

Az EU-csatlakozás, az Európai Unió jogrendszerének magyarországi hatályosulása nyomán egyrészt *mérséklődtek a tágran értelmezett országgkockázatok*. Ez mindenekelőtt a jogbiztonság külföldi gazdasági szereplők által érzékelt erősödésében jutott kifejezésre. Az országgkockázatok mérséklődése mind a kormányzati gazdaságpolitika, mind a többi gazdasági szereplő mozgásterét tágította. További kutatásra van szükség annak a feltételezésnek az igazolására, hogy EU-tagként

Magyarország folyó fizetési és államháztartási hiánya nagyobb, csődkockázati felára kisebb, a forint árfolyama erősebb lehetett-e (és ha igen, mennyivel), mint kívülállóként.

Másrészt az EU belső piacába többek között a jogharmonizáció révén történő integrálódás, a gazdaságpolitikai koordinációban való részvétel és a különféle szakpolitikák a *globális vagy világgazdasági alkalmazkodást* is szolgálták, illetve szolgálják. A *belső piac szabályrendszere* valamilyen – gyakran gyengébb – formában a globális szabályozásban is megjelenik. Az EU-csatlakozás e folyamatot intézményesítette és felgyorsította. Az európai uniós szakpolitikák, illetve tartalmuk módosulásai elválaszthatatlanok az Európai Uniót ért külső kihívásoktól. A csatlakozási szerződés hatálybalépését követően mindez sajátos katalizátorszerepet játszott Magyarország világgazdasági alkalmazkodásában.

Az európai uniós szakpolitikák hatályának Magyarországra történő kiterjesztése egyfajta garanciának volt tekinthető az európai uniós elvek, célkitűzések és prioritások érvényre jutására, illetve juttatására. A tágan értelmezett gazdaságpolitikai koordináció, azon belül a stabilitási és növekedési egyezmény a piacit kiegészítő külső fegyelmező erő. Az európai uniós szakpolitikák hatálya alá tartozó területeken hasonló feltételek érvényesülnek az egyes tagállamokban. Az európai uniós szakpolitikákban való részvétel egyfelől kötelezettségeket ró a magyar kormányra, másfelől viszont – többek között az európai uniós forrástranszferek révén – támogatják a gazdaságpolitika mozgásterét.

A tágan értelmezett európai uniós szabályozási környezet folyamatos mozgásban van. Az EU-csatlakozással nem fejeződött be a jogharmonizáció. Magyarország EU-tagként részt vehet és részt is vesz az új európai uniós jogszabályok kidolgozásában, véleményezésében és elfogadásában, vagyis befolyásolhatja a folyamatot és az eredményt. Ugyanez vonatkozik a jogharmonizációnál tágabb európai uniós szakpolitikákra. A jog- és szakpolitika-alkotás nagymértékben felgyorsult a 2007 nyarán kezdődött globális pénzügyi és gazdasági válság hatására (különösen 2011-ben és 2012-ben), amely felszínre hozta az Európai Unió, azon belül a Gazdasági és Monetáris Unió működési és szerkezeti gyengeségeit. Ezek ellensúlyozására fogadták el többek között az európai szemeszter elnevezésű keretrendszert a tagállami gazdaságpolitikák harmonizálására, a fiskális felügyeletet és fegyelmet erősítő úgynevezett hatos (*Six-pack*), illetve kettes (*Two-pack*) jogszabálycsomagot, az euró-plusz és a költségvetési paktumot stb.⁴

A válság ugyanakkor lökést adott az európai integráció továbbfejlesztésének. Így került sor a *valódi gazdasági és monetáris unió* koncepciójának kidolgozására és elfogadására, ami a föderatív irányba való elmozdulásnak tekinthető, és aminek az első lépése a *bankunió* létrehozása. Nagy a valószínűsége annak, hogy ezeket a törekvéseket nem mindegyik tagállam támogatja ugyanolyan intenzitással, ami könnyen vezethet többsebességes integrációhoz.

⁴ Erről részletesebben lásd Terták Elemér írását e lapszámunkban – *a szerk.*

A magyar politika és gazdaságpolitika jellemzői

A csatlakozás kilátásba helyezése az Európai Unió külgazdasági politikájának hagyományosan kiemelkedő fontosságú eleme, bár a sorozatos bővülésekkel természetesen egyre kevesebb ország jöhet szóba. Az európai megállapodás aláírását követően Magyarország EU-csatlakozásra való felkészülése és EU-tagsága a hozzá kapcsolódó pozitív jövőképpel együtt széles körű társadalmi támogatottságot élvezett. A csatlakozási szerződés hatályba lépésével ez a konszenzus felbomlott, ami egyébként más új közép- és kelet-európai tagországokra is jellemző volt.

Magyarországnak a csatlakozási folyamatot követő tízéves EU-tagsága két markánsan elkülöníthető szakaszra bontható. Az első szakasz 2004. május 1-jétől 2010 tavaszáig tartott, a második 2010 májusában kezdődött, és jelenleg is tart. Mindkét szakasz közös jellemzőjeként említhetők az *európai uniós transzferek*. Az MNB adatai alapján a fejlesztési célú európai uniós támogatások nettó összege összesen 2,7 milliárd euró volt a 2004 és 2006 közötti átmeneti időszakban, és 11,7 milliárd eurót tett ki a 2007 és 2013 közötti periódusban. Különösen a beruházásokhoz való hozzájárulásuk volt kiemelkedő fontosságú. A beruházásokhoz viszonyított arányuk a 2007. évi 0,8-ről 2013-ban 17,2 százalékra emelkedett. Az időszak végén a közszféra beruházásait szinte kizárólag európai uniós források finanszírozták. Bár a kormányok mindkét szakaszban törekedtek a Magyarországnak járó források lehívására, az ezzel kapcsolatos tapasztalatok legalábbis ellentmondásosak.

A Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés és az euró bevezetése hat új, a világgazdaságra nyitott kis EU-tagállam (Szlovénia, Ciprus, Málta, Szlovákia, Észtország és Lettország) számára bizonyult vonzó perspektívának és jövőképpnek, egyes országok esetében annak ellenére, hogy a globális pénzügyi és gazdasági válság felszínre hozta a GMU gyengeségeit is.

A magyar EU-tagság első néhány évében hivatalban volt kormányok próbálkoztak a GMU-csatlakozás körül politikai és társadalmi konszenzust kialakítani, de ezek a törekvések részben belpolitikai okok, részben a globális válság következményei miatt sikerteleneknek bizonyultak. A második szakaszban hivatalban lévő kormány lemondott arról, hogy Magyarország belátható időn belül a Gazdasági és Monetáris Unió tagja legyen. Ennek az álláspontnak a módosítását jogalkotással is nehezítette: az alaptörvénybe beírták, hogy Magyarország hivatalos pénzneme a forint, azaz az euró bevezetéséhez az alaptörvény módosítására van szükség.

Az *első szakaszban* a mindenkori kormányok az európai uniós joganyag és politikák által támasztott feltételrendszert adottságnak tekintették, amelyhez a gazdaságpolitikának és gazdaságirányításnak folyamatosan alkalmazkodnia kell. Az európai uniós jogszabályok átvételével és alkalmazásával kapcsolatos elmaradás és egyéb zavarok – egy lényeges kivétellel – zömmel technikai jellegűek voltak.

A kivétel az államháztartás, illetve a költségvetési politika volt. A költségvetés állapota miatt a csatlakozási szerződés hatálybalépése után megindult Magyarországgal szemben a hiánytúllépési eljárás. A választási ciklusok által determinált expanzív költségvetési politika nem volt összhangban az európai uniós tagságból adódó kötelezettségekkel. A költségvetési kiigazítás 2006-ban, a globális

pénzügyi és gazdasági válság előtt megkezdődött. A Lehman Brothers amerikai befektetési bank 2008. szeptemberi csődjét követően októberben megkezdődött árfolyam-, likviditási és bizalmi válság kezelése, az EU és az IMF hitelcsomagjának tető alá hozása nehezebb lett volna Magyarország EU-tagsága nélkül.⁵ Ebben a válsághelyzetben különösen erőteljesen domborult ki az Európai Unió védernyő szerepe.

A *második szakaszban* a hivatalban lévő kormány sajátos politikai prioritásai jegyében nagyszámú olyan, a jogállamiságot és a demokráciát leépítő jogszabályt fogadott el szándékosan, amely ellentétes az európai uniós értékekkel és joganyaggal. Ilyen maga az alaptörvény és sok egyéb, részben hozzá kapcsolódó, illetve belőle levezetett jogszabály. Ezek elemzése szétfeszítené ennek az írásnak a tartalmi és területi kereteit. A teljesség igénye nélkül megemlíthető: bár az európai uniós értékekkel szembemenő magyar jogalkotás nem volt egyedülálló az EU-ban, a magyar gyakorlat nem csekély szerepet játszott abban, hogy az európai uniós intézmények mérlegelték az EUSZ 7. cikkének alkalmazását, amely meghatározott feltételek esetén lehetővé teszi szankciók alkalmazását. Később éppen annak korlátait tapasztalva kezdeményezték esetleges szankciókkal járó monitoringeljárás kidolgozását az európai uniós értékeket megsértő tagállamokkal szemben. A magyar kormány emellett nagyszámú más európai uniós jogszabályt is megsértett, ami miatt köteleességszegési eljárások indultak ellene.⁶

A magyar EU-tagság második szakaszában a kormány részben a szuverenitás idejétmúlt értelmezése és túlhangsúlyozása, részben az általa nem konvencionálisnak vagy unortodoxnak nevezett, a piacgazdaság alapelveivel és a fenntartható gazdasági növekedés követelményeivel ellentétes gazdaságpolitikája jegyében (visszamenőleges jogalkotás, jogbizonytalanság, kiszámíthatatlan gazdaságpolitika, az állam beavatkozása a piaci folyamatokba stb.) sikertelenül kísérelte meg tágítani költségvetés-politikai mozgásterét az EU-ban. Az államháztartási hiányt később azért szorította le a GDP 3 százaléka alá, hogy megszűnjön az ellene folyó hiánytúllépési eljárás. Fennmaradása ugyanis a Kohéziós Alap forrásai folyósításának felfüggesztésével fenyegetett. 2013 nyarán aztán – makrogazdasági mutatóink javulását értékelve, Olaszországgal, Lettországgal, Litvániával és Romániával együtt – velünk szemben is lezárták az eljárást. Az európai uniós jogszabályok hosszú időn keresztül nem tudták kikényszeríteni az államháztartási fegyelmet, illetve az államháztartási hiány fenntartható módon történő leszorítását Magyarországon. A második szakaszban a magyar kormány nem, vagy félszívvel támogatta az európai uniós intézmények és tagállamok kezdeményezéseit. Így nem csatlakozott az euró-plusz egyezményhez, és nem egyértelmű az álláspontja a bankunióról.

⁵ Sőt az sem biztos, hogy az Európai Unió segítségnyújtása megvalósult volna.

⁶ Igaz, ezek száma egyáltalán nem tekinthető kirívóan nagyoknak, sőt e mutatóval mérve inkább az EU „új” tagállamainak jogkövető csoportjába tartozunk – mint azt Juhász Endre e lapszámban megjelent tanulmánya tanúsítja – a szerk.

Következtetések, tanulságok

Földrajzi fekvésénél, nagyfokú világgazdasági nyitottságánál és külgazdasági kapcsolatainak jellegzetességeinél fogva az Európai Unióban kialakult gazdasági és gazdaságpolitikai feltételrendszer meghatározó jelentőségű Magyarország számára. A csatlakozással külsőből belsővé vált ez a feltételrendszer, amelynek alakításában a magyar gazdasági szereplők, közülük is elsősorban a mindenkori kormányok is aktívan részt vehetnek. Az európai uniós joganyag, az integrációban kialakult szabályozási környezet, a gazdaságpolitikai koordináció és az európai uniós szakpolitikák prioritásrendszere összességében megfelel a fenntartható gazdasági növekedés követelményeinek, és kedvező keretfeltételeket alkotott Magyarország világgazdasági alkalmazkodásához is.

Az EU-csatlakozás és EU-tagság egyrészt lehetőségeket kínált Magyarországnak a társadalmi-gazdasági modernizálódásra és a fejlett országokhoz történő felzárkózásra. Másrészt válsághelyzetekben az EU védelmet nyújtott Magyarországnak. Végül az európai uniós intézmények külső megfigyelő, fegyelmező és korrekciós szerepet tölthettek be a gazdaság-, azon belül a fiskális politikában.

A lehetőségek kihasználása nem automatikus: a tagállamok kormányaitól és más gazdasági szereplőitől függ, hogy mennyit és milyen hatékonysággal hasznosítanak belőle. A magyar EU-tagság első szakaszában a kínálgató lehetőségek nem csekély részét sikerült kihasználni. Az elmaradás legfőbb oka az EU-csatlakozást megelőző időszakban felhalmozott tartalékok felélése után elkövetett gazdaságpolitikai hibák sorozata és a globális pénzügyi és gazdasági válság volt. A második szakaszban az európai uniós értékektől eltávolodó belpolitika és a piacgazdasági elveket tagadó nem szokványos gazdaságpolitika lehetetlenné tette az EU-tagságban rejlő lehetőségek teljesebb kihasználását. Ennek folytatódása esetén Magyarország politikailag elszigetelődik, gazdaságilag pedig marginalizálódik az Európai Unióban. Gyökeres politikai és gazdaságpolitikai fordulat esetén a Gazdasági és Monetáris Unióba való belépés mint cél és jövőkép megfelelő mozgósító erő lehetne a társadalmi-gazdasági modernizációhoz.