

EU-támogatások és konvergencia – 15 éve együtt

Az MTA KRTK Világgazdasági Intézet konferenciája
Budapest, 2019. május 16.

Magyarország 15 évvel ezelőtt, 2004-ben lett az Európai Unió tagja. Az Európai Bizottság adatai szerint az ekkor csatlakozott tíz új tagállam 2004 és 2020 között összesen 365,2 milliárd euró értékben részesült az európai strukturális és beruházási alapokból, ami évente átlagosan a bruttó hazai termékük 2,6 százalékát tette ki. A 2014-ben elindított, úgynevezett Juncker-terv keretében 31,4 milliárd eurót (10 ezer milliárd forintot) fektettek be ezekben az országokban. Ez az összeg roppant nagyinak tűnik, de adódik a kérdés, hogy vajon mennyire segítette a tagállamok felzárkózását. Fontos mutató az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson mért nemzeti össztermék, azonban ahhoz, hogy valós képet kaphassunk a támogatási rendszer működéséről, elengedhetetlen, hogy a válaszhoz jogi és politikatudományi szempontokat is figyelembe vegyünk. Ebben a megközelítésben felvetett kérdésekkel foglalkozott az a több kutatóműhelyen átívelő, interdiszciplináris konferencia, amelyet az MTA KRTK intézetközi európai integrációs kutatócsoportja¹ szervezett.

Papp Mónika, az MTA TK Jogtudományi Intézet tudományos munkatársa Hová tartunk? Az EU állami támogatási jogának modernizációja címmel tartotta a konferencia bevezető előadását. Az állami támogatások joganyaga a gazdasági jog egyik kiemelkedő jelentőségű területe, amely az állam piaci beavatkozásának jogi kereteit szabályozza. Az Európai Unióban a versenyjog részének tekintett támogatási jog azért is kulcsfontosságú, mert a belső piac torzulását kiváltó tényezőket, köztük a tagállamok közötti támogatási versenyt vizsgálja. Az állami támogatásoknak három alapvető funkciója a derogációs, a verseny- és közpolitikai integrációs funkció, ez bővítetted egy negyedik, közpénzügyi menedzsment funkcióval is.

Az előadó szerint az állami támogatás kizárólag akkor érheti el eredményesen a kívánt közpolitikai célt, ha hatékony ösztönzőt jelent, vagyis arra serkenti a támogatás kedvezményezettjét, hogy olyan tevékenységeket végezzen, amelyeket a támogatás hiányában nem tenne meg. Továbbá az állami támogatás akkor gyakorolja a legjelentősebb hatást a gazdasági növekedésre, ha olyan módon alakítják ki, hogy korlátozza

¹ EU (Európai Unió) MTA KRTK Kutatócsoport (<http://www.krtk.mta.hu/hirek/EU-Europai-Unio-MTA-KRTK-Kutato csoport/195>).

a versenytorzulásokat, és fenntartsa a belső piac nyitottságát és versenyző jellegét. Ezért az állami támogatások ellenőrzése döntő fontosságú a közkiadások hatékonyságának és eredményességének javítása szempontjából. Az ellenőrzés átfogó célja a belső piac növekedésének serkentése, aminek szükséges előfeltétele a verseny. Az olyan állami támogatás, amely nem a piaci hiányosságokra irányul, és amelynek nincs ösztönző hatása, nem pusztán az állami források elfecsérlését jelenti, hanem fékezi a növekedést is azáltal, hogy rontja a versenyfeltételeket a belső piacon (*Papp* [2018] 41. o.). Az EU működéséről szóló szerződés 107. cikkének 1. bekezdése kimondja, hogy „a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet”².

Az Európai Bizottság egyre több utólagos ellenőrzést végez, miután az Európai Számvevőszék 2011-ben publikált jelentése lesújtó képet adott a Bizottság állami támogatási vizsgálatainak hatékonyságáról (*ESZ* [2011]). Az öt évvel később, az Európai Számvevőszék által 2016-ban publikált különjelentés szerint jobban kell törekedni a kohéziós politikában alkalmazott állami támogatási szabályok megismerésére és betartására (*ESZ* [2016]). A Bizottság a 2014–2020-as fejlesztési időszak tekintetében lépéseket tett az állami támogatások szabályozásának egyszerűsítésére, aminek eredményeként csökkentek az adminisztratív terhek, és nőtt az átláthatóság, de a tagállamok immár nagyobb felelősséget is viselnek a támogatási intézkedéseik kialakítása és végrehajtása terén. A tagállamokra ruházott nagyobb felelősség azonban azzal a veszéllyel jár, hogy nő az állami támogatással összefüggő hibák száma is (*Papp* [2018] 51–52. o.).

Szijártó Norbert, az MTA KRTK Világgazdasági Intézet tudományos segédmunkatársa hozzászólásában kiemelte, hogy az Európai Unió gazdasági integrációja – mind az egységes belső piac, mind a Gazdasági és Monetáris Unió tekintetében – jelentős átalakításon esett át az elmúlt években. A 2000-es évek óta, de leginkább a globális pénzügyi válságra és az euróválságra reagálva párhuzamosan folynak horizontális átalakítási programok (lisszaboni stratégia és az Európa 2020 stratégia), illetve adott szakterületekre koncentráló programok (például tőkepiaci unió, egységes belső piac kiteljesítése, digitális belső piac megteremtése, az euróövezet szabályrendszerének átalakítása vagy az állami támogatások reformja). A legújabb, az állami támogatások modernizálására vonatkozó reform 2012-ben indult az Európai Bizottság kezdeményezésére. A közösségi szintre emelt versenypolitika fontos építőeleme az Európai Unió egységes belső piacának. Az állami támogatások szabályozása hozzájárul a piaci-kormányzati hibák felszámolásához úgy, hogy ezzel megakadályozhatják a nem hatékony vállalatok támogatását és a torzító piaci struktúrák kialakulását, miközben elősegíthetik a tisztességes tagállami versenyt, nőhet a foglalkoztatottság, és csökkenhet a munkanélküliség, méltányosabb és célravezetőbb lehet az újraelosztás. A hozzászóló hangsúlyozta, hogy az Európai Unió szigorú szabályokat alkalmaz határain belül, ami a globális versenyben akár károkat és lemaradást is

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E107&from=HU>.

okozhat, mivel az Egyesült Államokban, Kínában és a feltörekvő erőközpontokban egy jóval aktívabb, beavatkozó, fejlesztőállam-jellegű stratégia erősödött meg. Végül, a külföldi közvetlen tőkeberuházások szabályozása – például a vissza nem térítendő támogatások terén – egységes uniós elveket követ, de a tagállami ösztönzők (az infrastrukturális beruházások terén vagy az adópolitika) torzíthatják a versenyt, főként a kelet-közép-európai régióban.

Medve-Bálint Gergő, az MTA TK Politikatudományi Intézet osztályvezetője Külföldi beruházások ösztönzése és uniós források Közép-Európában: gyengítik vagy erősítik a függő piacgazdaságot? címmel tartotta meg az előadását. Az előadó egy sokat vitatott kérdésre kereste a választ: az EU-támogatások és a beruházásösztönzés a felzárkózást vagy inkább a közép-európai régió félperifériás helyzetének megszilárdítását segítik? Megállapította, hogy ebben a kérdésben az egyes országok politikai ciklusokon átívelő szakpolitikájának van döntő jelentősége. Az EU lehetőséget (például befektetésösztönzés vagy állami támogatások) és forrásokat (kohéziós politika) nyújt a félperifériás helyzet meghaladására, a globális termelési láncokban való feljebb lépéshez, az azonban már a nemzeti kormányokon múlik, mennyire tudnak élni ezekkel a lehetőségekkel.

Akkor lehet sikeres a felzárkózás, ha az érintett országok képesek a rendelkezésükre bocsátott forrásokat hatékonyan, a saját adottságaik minél jobb kiaknázásával felhasználni. Ehhez leginkább a magasabb hozzáadott értékű gazdasági tevékenységek támogatása szükséges. Az előadó összevetette a magyarországi és a lengyelországi külföldi befektetések adatait a két kormány külföldiberuházás-támogatásaival. Lengyelország a magasabb hozzáadott értéket termelőbefektetéseket támogatta, míg Magyarország nem. A lengyel egyfajta „fejlesztő állam”, amelyekben az EU-források felhasználása sokkal tudatosabban valósult meg. A lengyel intézményrendszer a változó kormányok ellenére stabil maradt, ez is hozzájárult a sikerhez.

Ezzel szemben a magyar állami beruházásösztönzés konzerválja az olcsó munkaerőre építő piacgazdasági modellt. Hiába részesült az ország 2004 és 2017 között mintegy 29,7 milliárd euró kohéziós támogatásban, ezt a kiugróan magas összeget nem sikerült igazán hatékonyan elkölteni. Az uniós támogatásokhoz kötődő korrupció, valamint az emberierőforrás-fejlesztésre és innovációra fordított összegek elégtelen mértéke is hozzájárult ahhoz, hogy Magyarországon – az EU-csatlakozás után másfél évtizeddel – konzerválódott a félperifériás helyzet.

Medve-Bálint Gergő előadására *Túry Gábor*, az MTA KRTK Világgazdasági Intézet munkatársa reagált. Véleménye szerint a témával kapcsolatban néhány pontot ki kell emelni, amelyek rávilágítanak a probléma szélesebb összefüggéseire.

A hozzászóló először arra a támogatáspolitikával kapcsolatos, régóta folyó vitára emlékeztetett, amely a pénzeszközök elosztásánál a konvergenciát állítja szembe a versenyképességgel. Kérdéses, hogy egy adott gazdaság versenyképességének növelése érdekében vajon melyik a célravezetőbb: a leginkább rászoruló területek, társadalmi rétegek és vállalkozások uniós támogatása vagy források juttatása a potenciálisan sikeres szereplőknek? Kelet-Közép-Európában a vállalati versenyképességi mutatók – összevetve a hazai változásokkal – a külföldi vállalatok jelentős előnyét mutatják. A támogatáspolitikának ezért meg kell találnia a versenyképesség és a kohézió közötti egyensúlyt.

Majd Túry Gábor felvetette a centrumtérseégektől függő gazdaságok csapdahelyzetének problémáját is: ezek az országok nem találják a kitorési pontokat. Az évek alatt kialakult támogatási rendszer konzerválja ezt a függő helyzetet. A nemzetközi vállalatoknak juttatott beruházásösztönző támogatások valójában nem beruházástermelő eszközök, hanem az adott ország (befektetésért pályázó) nemzetközi versenypozíciójának javítását szolgálják. Ebben a helyzetben az országok nem versenyképességüket növelik, sokkal inkább egy úgynevezett versengési pályára kerülnek (Czeplédy [2014]). A támogatáspolitikai és a tőkebevonás tekintetében a kelet-közép-európai rendszerváltó gazdaságok ráadásul kettős „csapdahelyzetbe” kerültek. A kilencvenes években a tőkeforrások hiánya miatt a pénzeszközök és a tudás a fejlett országokból származott. A kapitalizáció a nagy nemzetközi vállalatok által valósult meg, így a folyamatot „külfölditőke-függés” jellemezte, amelynek alárendelődött a fejlesztés- és támogatáspolitikai. Az uniós támogatások ezt a csapdahelyzetet hivatottak feloldani, lehetőséget teremtve a hazai vállalatok számára is.

A hozzászóló felhívta a figyelmet egy olyan kutatás eredményeire, amely a közép-európai országoknak a fejlett gazdaságoktól (centrumországoktól) való függését vizsgálta. A lengyel Strukturális Kutatások Intézete (*Instytut Badań Strukturalnych*) részletes elemzést készített a visegrádi országokra vonatkozó uniós kohéziós politikának az EU fejlett országaira (EU15) gyakorolt hatásáról (Bartkiewicz és szerzőtársai [2011]), és arra a nem meglepő következtetésre jutott, hogy a térség felzárkózásából a gazdasági növekedés generálta importnövekedésen keresztül az EU15 országai jelentős nyereségre tettek szert, amit nemcsak a lakossági fogyasztás növekedése generál, de a nagyobb projektek (közlekedési beruházások vagy éppen más ipari állóeszköz-beruházások) importteremtő hatása is.

Túry utolsó megjegyzése Nölke-Vliegenthart [2009] elméletéhez kapcsolódik. A szerzőpáros a kelet-közép-európai gazdaságokat egy sajátos jelzővel „függő” gazdaságoknak (*dependent market economies*) nevezi. Ez az elméleti megközelítés azonban Bank [2017] elgondolása szerint nem alkalmazható egyértelműen a kelet-közép-európai átmeneti gazdaságokra. A térség piacgazdaságait sokkal inkább a kettős függőség (*double-dependent market economy*) jellemzi: a gazdaság nemcsak a külföldi nagyvállalatoktól, de az államtól is függ. Az állam (egészségtelen módon) összefonódik a gazdasági szereplőkkel, és sokszor nem a versenyképesség növelését helyezi előtérbe, hanem a gazdaságpolitikát saját (rövid távú) politikai céljainak rendeli alá.

Zsibók Zsuzsanna, az MTA KRTK RKI tudományos munkatársa azzal a kérdéssel kezdte KKE mint a konvergencia motorja? című előadását, hogy vajon utolérhetjük-e Ausztriát, főleg a legfrissebb, 5 százalékos magyar GDP-növekedési adatok fényében. A kutató szerint nem szabad kizárólagosan az egy főre jutó GDP-re összpontosítani a figyelmet. Noha az alacsonyan fejlett országokban egy kis GDP-növekedés jelentősen javíthatja a felzárkózás esélyét, egy bizonyos szint elérése után ez már kevésbé releváns. Az Európai Bizottság ezért hívta fel a figyelmet az úgynevezett regionális versenyképesség mutatójára, amely komplex módon ábrázolja azt, hogy egy régió mennyire képes vonzó és fenntartható környezetet teremteni a vállalkozások és a lakosok számára a letelepedéshez, a működéshez és a munkához. A versenyképességet ebben a megközelítésben 11 szempontból vizsgálják. Az előadó szerint

Magyarország egyik legnagyobb versenyhátránya a termelékenység terén lelhető fel, ugyanis a magyarok sokat dolgoznak, de kevés új értéket állítanak elő.

Noha az európai integráció alapdokumentumai nemcsak nemzeti, hanem regionális szinten is célként jelölik meg az elmaradottabb térségek felzárkóztatását, az előadó szerint – szemben a nemzeti szintű adatokkal – regionális (NUTS3) szinten nem történt jelentős javulás, Magyarországon nagyon magas maradt a régiók közötti gazdasági fejlettség szóródása (σ -konvergencia). A pénzügyi-gazdasági világválság hatására csökkent a regionális konvergencia fontossága, a nemzeti szintű növekedés vált prioritássá. Ezért a területpolitika nem bizonyult elegendőnek a leszakadó régiók felzárkóztatására, hiszen a népességkivándorlás nem állt meg, az innováció diffúziója nem valósult meg. Így a befektetések nyugatról keletre áramlása, valamint ezzel egyidejűleg a népesség (munkaerő) ezzel ellentétes irányú mozgása egyre nagyobb hatást gyakorol a konvergenciafolyamatra.

Zsibók Zsuzsanna előadására *Somai Miklós*, az MTA KRTK Világgazdasági Intézet munkatársa reagált. A közép-európai térség országainak felzárkóztatása statisztikailag vizsgálható. Fontos mutató az egy főre jutó GDP, illetve GNI. Ez utóbbinak több köze van az adott ország lakosságának életszínvonalához, mint az előbbinek. Mindkettőnél azt találjuk, hogy ha a konvergenciát a fejlett szomszéd mutatójának százalékában mérjük, akkor van közeledés: a csehek, szlovákok, lengyelek esetében gyorsabb, a magyarok és a szlovénok esetében lassabb. Ha azonban a mutatók abszolút értékben vett különbségét tekintjük, akkor a GDP-nél stagnálás vagy kisebb növekedés tapasztalható, a GNI esetében pedig minden országnál egyértelműen nőtt a különbség 2003 és 2018 között. Az egy főre jutó GNI esetében a százalékos mutatók alacsonyabbak, az abszolút különbséget mérők pedig nagyobbak, mint az egy főre jutó GDP adatai.

Kérdéses továbbá, hogy van-e bármilyen kapcsolat az EU-tagság és a százalékos értelemben vett konvergencia között. A konvergencia (gyaníthatóan a már a tagság előtt szabadabbá váló kereskedelem hatására) minden ország esetében évekkel az EU-csatlakozás előtt megindult, és ehhez a lendülethez a tagság (2004 utáni) első éveit már vagy nem adtak újabb dinamizmust, vagy épp ellenkezőleg, inkább stagnáló, sőt a válság éveiben (Szlovákia és Lengyelország kivételével) visszaforduló trendet hoztak. Különösen bizonytalan az EU közös költségvetésének (s azon belül a két legnagyobb pénzügyi háttérű kohéziós és agrárpolitikának) a konvergenciára gyakorolt hatása. Míg a nemzeti költségvetések a GDP 40-45 százalékával gazdálkodnak – és az Egyesült Államok szövetségi költségvetése is körülbelül 20 százalékkal –, addig az EU csupán 1 százalékkal. Ez utóbbinak is mindössze egyharmadát (a GDP körülbelül 0,33 százalékát) osztja újra a tagországok között. Az újraosztás azonban még ennél is kisebb, mivel pénzek egy része (például a nagyberuházások kivitelezése során) viszsza jut Európa gazdagabb felébe.

Ha a közgondolkodás mégis kapcsolatot teremt az uniós költségvetés és a magyar felzárkóztatás között, akkor rossz hír, hogy miközben Magyarország összes EU-támogatásának 94 százaléka a kohéziós (60 százalék) és az agrár- (34 százalék) büdzséből származik, a Bizottság 2021–2027-es pénzügyi keretre vonatkozó javaslatai alapján a következő ciklusban mintegy 24 százalékkal kisebb kohéziós és 16 százalékkal kisebb agrártámogatási borítékra lehet számítani. Ennek oka egyrészt,

hogy az agrárpolitika súlyának csökkentése már 2007 óta tart (2007–2027 között reálértékben 28 százalékos támogatáscsökkenés várható). Másrészt a kohéziós politikában Magyarország számára előnytelen változásokra lehet számítani: a különböző jogosultsági fokozatú térségek (legfejlettebb, átmeneti, illetve elmaradott régiókra történő) besorolása és ennek megfelelően az egyes régiók kategorizálása megváltozik. Sok francia és mediterrán (olasz és spanyol) régió kerül fejlettből átmeneti (avagy átmenetiből fejletlen), nagyobb támogatásintenzitású kategóriába, míg az új tagországokban éppen ellentétes irányú átsorolás várható.

Hivatkozások

- BANK DÉNES [2017]: Double Dependent Market Economy and Corporate Social Responsibility in Hungary. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 8. No. 1. 25–47. o. <https://doi.org/10.14267/cjssp.2017.01.02>.
- BARTKIEWICZ, P.–CUKROWSKA, E.–GĘBSKA, J.–REGULSKI, A.–ZAWISTOWSKI, J.–ZUB, M. [2011]: Evaluation of benefits to the EU-15 countries resulting from the implementation of the Cohesion Policy in the Visegrad Group countries. Instytut Badań Strukturalnych, Varsó, https://eu.kormany.hu/download/0/ad/20000/benefits_EU15_cohesion.pdf.
- CZEGLEDY TAMÁS [2014]: Európa. A centrum–periféria kapcsolat kereskedelmi kérdései. *Gazdaság és Társadalom*, 6. évf. 3. sz. 3–24. o. <https://doi.org/10.21637/gt.2014.3.01>.
- ESZ [2011]: A Bizottság eljárásai biztosítják-e az állami támogatások ellenőrzésének eredményes lebonyolítását? 15/2011. sz. különjelentés. *Európai Számvevőszék*, Luxembourg, https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr11_15/sr11_15_hu.pdf.
- ESZ [2016]: Jobban kell törekedni a kohéziós politikában alkalmazott állami támogatási szabályok megismertetésére és betartatására. 24/2016. sz. különjelentés. *Európai Számvevőszék*, Luxembourg, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_24/SR_STATE_AIDS_HU.pdf.
- NÖLKE, A.–VLEGENTHART, A. [2009]: Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe. *World Politics*, Vol. 61. No. 4. 670–702. o. <https://doi.org/10.1017/s0043887109990098>.
- PAPP MÓNIKA [2018]: Hová tartunk? Az Európai Unió állami támogatási jogának modernizációja. *Állam- és Jogtudomány*, 59. évf. 4. sz. 37–62. o.

Kerényi Ádám–Naszádos Zsófia